



HAL
open science

**“ Le reclassement des fonctionnaires français en
Métropole : un repli administratif empirique reflet d’un
pseudo-réalisme politique ? ”**

Dominique Taurisson-Mouret

► **To cite this version:**

Dominique Taurisson-Mouret. “ Le reclassement des fonctionnaires français en Métropole : un repli administratif empirique reflet d’un pseudo-réalisme politique ? ”. Le juge et l’Outre-mer. Tome 8. Décolonisations : Le repli de l’Etat, Faculté de droit et Science politique de Montpellier, 2013, 978-10-91076-09-8. halshs-01089330

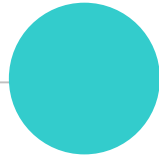
HAL Id: halshs-01089330

<https://shs.hal.science/halshs-01089330>

Submitted on 15 Nov 2023

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

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



LE JUGE ET L'OUTRE-MER

Tome 8

SOUS LA DIRECTION DE
MARTINE FABRE ET DOMINIQUE MOURET



Décolonisations : le repli de l'État

La mort d'Eurydice

UMR 5815 *Dynamiques du droit*

MONTPELLIER

2013

LE JUGE ET L'OUTRE-MER

Tome 8

***Décolonisations : le repli de l'État
La mort d'Eurydice***

Sous la direction de

*Martine Fabre, Ingénieur de recherche, CNRS
et de Dominique Mouret, Ingénieur de recherche, CNRS*

Collection dirigée par Bernard Durand

*Recherche de l'UMR 5815 « Dynamiques du droit », CNRS
Faculté de droit - Université Montpellier 1*

***Recherche réalisée avec le soutien
de la « Mission de recherche Droit et justice »***

Ouvrage mis en forme par Martine Fabre et Dominique Mouret

**Service de reprographie de la Faculté de droit et de science politique de
l'Université Montpellier 1**

2013

Sommaire

<i>Martine Fabre</i>	
Introduction. Décolonisations et repli de l'État : enjeux et stratégies	11
I Fonction publique et décolonisations : le choix du retour	19
<i>Dominique Mouret</i>	
Le reclassement des fonctionnaires en Métropole : un repli administratif empirique reflet d'un pseudo-réalisme politique	21
<i>Jean-Charles Fredenucci</i>	
Retour sur les parcours professionnels des administrateurs de la FOM au cours des années soixante	61
<i>Bernard Durand</i>	
Pauvre marin, revient de guerre... ?	79
II Fonction publique et décolonisations : l'option pour la coopération avec les nouveaux États	103
<i>Séverine Benzimra</i>	
Le sort des fonctionnaires coloniaux lors des indépendances : l'exemple du Maroc et de la Tunisie	105
<i>Julien Meimon</i>	
Les permanences de la transition et les contraintes du repli	135

Décolonisations : le repli de l'État

III Institutions judiciaires et décolonisations : la fin des institutions judiciaires	151
<i>Martine Fabre</i> Les conventions judiciaires : de la colonisation à l'interdépendance	153
<i>Martine Fabre</i> Les passeurs de relais	179
IV Institutions judiciaires et décolonisations : le rapatriement des affaires	203
<i>Carine Jallamion</i> Assurance, guerre et décolonisation : l'indemnisation des dommages matériels liés à la guerre d'Algérie	205
<i>Martine Fabre</i> Le droit du travail à l'épreuve des décolonisations	243
<i>Martine Fabre</i> Le juge et les « dettes algériennes ». L'écart entre le droit et l'équité	267

Le reclassement des fonctionnaires français en Métropole : un repli administratif empirique reflet d'un pseudo-réalisme politique ?

Dominique Mouret

Les cinq principaux épisodes : I-La fin des mandats de Syrie et du Liban ; II-Première décolonisation : Indochine ; III-L'indépendance des protectorats du Maroc et de la Tunisie ; IV-La décolonisation « préparée » des fonctionnaires d'Afrique et de Madagascar ; V-L'Algérie ou un repli sous pression

La question du reclassement des fonctionnaires français en poste dans des territoires sous domination française s'est posée régulièrement à chaque épisode d'indépendance, soit par anticipation, soit lors de l'événement lui-même, soit rétrospectivement, c'est ce que nous verrons. Nous nous sommes donc demandés si cette question s'était présentée de la même façon selon la période et le type de territoire (géographique, politique, institutionnel), et comment elle avait été réglée. En effet, l'indépendance génère une multitude de problèmes non seulement pour les nouveaux États mais également pour le pays colonisateur, notamment en ce qui concerne le sort des fonctionnaires nationaux¹. Le pays « tuteur » qui ne peut plus maintenir autant d'agents, et en tous cas pas dans les mêmes conditions, doit prendre des dispositions pour effectuer les transitions nécessaires destinées, d'une part à permettre aux fonctionnaires qui le souhaitent de réintégrer le système métropolitain et d'autre part, à prévoir des garanties pour ceux qui veulent rester sur place. Il a fallu également, dans certains cas, être en mesure de proposer aux nouveaux États les moyens de réussir les transferts de pouvoir nécessaires et d'assurer la continuité des services publics. Nous allons par conséquent tenter de faire le point sur l'action du législateur dans la gestion du repli des fonctionnaires français en suivant chronologiquement les épisodes d'indépendance les plus marquants : Syrie-Liban (I), Indochine (II), Maroc et Tunisie (III), Madagascar et territoires d'Afrique (IV), Algérie (V).

1. Qu'il ne faut pas assimiler à des rapatriés : les fonctionnaires dépendent de leur ministère d'appartenance qui a la charge d'organiser leur intégration professionnelle, Y. Scioldo-Zürcher, *Faire des Français d'Algérie des métropolitains*, ARPoS, *Pôle Sud*, 2006/1, n° 24, p. 18.

Décolonisations : le repli de l'État

Il est intéressant en premier lieu de constater que le site *Legifrance*² auquel nous avons largement recouru, bien que mis en œuvre par des juristes compétents, peine à circonscrire l'aspect conceptuel de la question du reclassement des fonctionnaires suite aux indépendances. Autrement dit, de nombreuses interrogations croisées doivent être menées pour rassembler l'ensemble des textes concernés : il n'est pas possible d'obtenir ceux-ci simplement par la requête : fonctionnaire / reclassement / indépendance / période / nom territoire. Il est nécessaire d'exécuter des requêtes combinant des groupes de concepts / mots (que l'on retrouvera d'ailleurs dans les dispositions législatives prises) pour être certain d'accéder à une information complète : fonctionnaire, rapatrié, personnel, réinstallation, intégration, administration, fonction public, service public, reclassement, assimilation, accueil, cadre, colonie, outre-mer, corps, catégorie de fonctionnaire, etc. Le problème de certains changements de noms et de statuts des territoires concernés est également à prendre en compte, pour ne laisser échapper aucune information. Tout cela prouve simplement que la question n'est pas si simple, non seulement dans sa résolution pratique, comme nous le verrons, mais par voie de conséquence dans l'approche scientifique qu'on peut en faire.

Ceci dit, une fois l'enquête sur les sources menée à bien, on est saisi par l'abondance et la diversité des textes produits à l'occasion de chaque indépendance : conventions, lois, décrets, ordonnances, circulaires, arrêtés, les uns complémentaires, certains apparemment ne tenant pas compte de textes déjà adoptés dans des situations comparables, la plupart non reliés à l'arrière plan historique, certains très intéressants pour les débats passionnés et passionnants qu'ils ont suscités au Conseil de la République, au Sénat, ou à l'Assemblée nationale.

Les conventions le plus souvent bilatérales, rédigées et signées entre certains États nouvellement indépendants et la France, qui avaient en partie pour objet de régler les problèmes qui allaient se poser de façon récurrente à ces pays

2. Tous les textes législatifs cités dans le corps et les notes de cet article sont consultables sur le site Legifrance : <http://www.legifrance.gouv.fr/initRechTexte.do> ; les textes des débats de l'Assemblée nationale sont accessibles sur le site <http://archives.assemblee-nationale.fr/> (<http://4e.republique.jo-an.fr/> pour la IV^e République), ainsi que ceux relatifs aux débats du Conseil de la République <http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/4eme/seances/archiveSeances.html> et du Sénat : <http://www.senat.fr/seances/seances.html>

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

pour organiser leur administration ont été commentées³. En revanche, les dispositions produites en France par le législateur pour accompagner le repli de sa fonction publique ont été moins souvent analysées par les chercheurs. On peut signaler néanmoins le travail de M. Flory, B. Etienne, G. Fouilloux et J. C. Santucci sur *La succession des États de l'Afrique du Nord aux biens publics français* qui traite de façon synthétique de la législation qui a accompagné le retour des fonctionnaires français, en poste en Tunisie, Maroc et Algérie, vers la Métropole au moment et après les Indépendances⁴, les travaux d'A. Lacroix sur l'administration des P & T⁵, ceux rassemblés par F. de Barros et T. Charbit, sur *La colonie rapatriée, Politix* en 2006⁶ ou encore la thèse d'histoire du droit de S. Benzimra sur, *L'accès à la fonction publique en Afrique du Nord de 1918 aux indépendances. L'exemple des P.T.T*⁷.

I. Le premier épisode : La fin des mandats de Syrie et du Liban

Commençons donc par ce que nous appellerons le premier épisode mettant en scène la Syrie et le Liban.

Le 28 avril 1920, la France était officiellement investie par la Société des Nations d'un « mandat pour la Syrie et le Liban » territoires détachés de la Turquie vaincue, le même type de mandat ayant été confié à la Grande-Bretagne sur la Palestine et l'Irak. Parmi les obligations établies par ces mandats (Londres, 1922), figure l'engagement des mandataires de conduire progressivement à l'indépendance ces pays en les dotant de structures étatiques et administratives⁸.

L'administration mandataire dépendait alors du ministère des Affaires étrangères, d'abord de la sous-direction Asie-Océanie du Quai d'Orsay, puis à partir

3. Voir dans ce volume, l'article de Martine Fabre sur les Conventions judiciaires, et M. Ligoit, *Les accords de coopération entre la France et les Etats africains et malgache d'expression française*, la Documentation française, 1964 (*Le monde contemporain*).

4. M. Flory, B. Etienne, G. Fouilloux et J. C. Santucci, *La succession des États de l'Afrique du Nord aux biens publics français*, Ed. du CNRS, 1967.

5. *Un service public en situation coloniale. L'administration des Postes, Télégraphes et Téléphones en Algérie (années 1870-1940)*, thèse histoire, dir. R. Branche (CHS-Paris I) et O. Wieviorka (ISP-ENS Cachan), et A. Lacroix, *Un service public à l'épreuve de l'indépendance algérienne (1956-1971). Le personnel de l'administration des PTT*, Master 2 d'histoire, ENS Cachan - Université Paris I-Sorbonne.

6. *Revue des sciences sociales et du politique*, vol. 19, Armand-Colin, 2006.

7. Université Montpellier 1, 2008.

8. *Histoire de l'administration française. Les affaires étrangères et le corps diplomatique français*, t. II 1870-1980, CNRS, 1984, p. 494-495.

Décolonisations : le repli de l'État

de 1926, de la sous-direction Afrique (devenue Afrique-Levant) en charge des protectorats d'Afrique du Nord.

Un haut-commissaire basé à Beyrouth, nommé par le gouvernement français et relevant du ministère des Affaires étrangères, était chargé de la gestion du mandat, de l'organisation des territoires et de l'élaboration des lois. Ses services installés par l'arrêté du 17 mars 1921 comprenaient un secrétariat général, un bureau du personnel, un bureau diplomatique, un bureau des renseignements, des services juridiques, . . . la justice, l'enseignement, l'agriculture, l'immatriculation foncière, l'hygiène, l'archéologie et les beaux arts, les finances et les travaux publics. En conséquence, il avait sous ses ordres tout un personnel de fonctionnaires adjoints, officiers, rédacteurs, drogman, etc.⁹, et comme il n'existait pas de corps spécifique pour recruter et former des fonctionnaires français en poste dans les mandats, à la différence des colonies avec les administrateurs coloniaux, et des protectorats avec les administrateurs civils, le personnel affecté au Levant provenait du corps des administrateurs des colonies.

Un extrait du discours de Charles Jonnart au Sénat en 1921¹⁰ donne le la en ce qui concerne l'administration de ces territoires : « Quand on débarque à Beyrouth, on aperçoit, dominant la grande ville, une énorme bâtisse qu'on appelle le sérail, c'est-à-dire le palais de l'administration [. . .] Et dès qu'on pénètre dans le sérail, il semble qu'on se retrouve dans un des ministères les plus peuplés de Paris. À côté du haut-commissaire adjoint, il y a autant de conseillers français qu'il y a de ministres et de sous-secrétaires d'État en France. Chaque conseiller veut avoir son bureau ; de ci, de là, des conseillers adjoints, des conseillers stagiaires, des employés, des dactylographes, beaucoup de dactylographes ». En réalité, il y avait un peu moins de 400 fonctionnaires en service au Liban et en Syrie en 1938, pour 325 en 1925, 431 en 1931 et 458 en 1933¹¹ ; et on dénombrait en 1939, environ 4000 Français, sans compter les militaires, les fonctionnaires et leurs familles¹².

En juin 1941, les Britanniques, accompagnés d'un détachement des Forces

9. J.-D. Mizrahi, *Genèse de l'État mandataire*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003, p. 87-89.

10. *L'Asie française*, n° 192, mai 1921, p. 204 cité par J.-D. Mizrahi, *ibid.* p. 84.

11. *Histoire de l'administration*. . . p. 497 ; P. Fournié, *L'administration française au Levant 1918-1930*, thèse de l'école des Chartes, 1986, GOOGLE BOOKS, et G. D. Khoury, *Une tutelle coloniale. Le mandat français en Syrie. Ecrits politiques de Robert de Caix*, Belin, 2006.

12. P. Viénot, « Le mandat français sur le Levant », *Politique étrangère*, 1939, vol. 4, n° 2, p. 103-121, p. 103.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

Françaises Libres, occupaient le Liban et la Syrie et chassaient les représentants français du régime de Vichy, le Haut-commissariat devenant la Délégation générale de la France libre au Levant. Dès le 25 décembre 1941, sous la pression britannique, le général Catroux, commandant des troupes françaises du Levant, proclamait l'indépendance de la Syrie et du Liban. Programmée pour le 1^{er} janvier 1944, l'indépendance officielle ne sera vraiment effective qu'en 1946 quand les troupes françaises et anglaises quitteront le pays.

À Vichy, dès le 22 juillet 1941, une commission interministérielle¹³ avait été « chargée de résoudre les problèmes de tous ordres posés par le rapatriement des personnels civils et militaires du Levant et de leurs familles » sous la présidence du général-chef de l'état-major de l'armée. Un peu plus tard, la loi du 13 février 1942 signée par Philippe Pétain autorisait l'intégration des fonctionnaires rapatriés du Levant (Syrie et Liban) dans les administrations métropolitaines et coloniales, sur leur demande, dans un délai de six mois à dater de la publication de la loi, après avis conforme du haut-commissaire de France en Syrie et au Liban. Ces agents reclassés seraient nommés au grade et à l'échelon comportant un traitement net au moins égal à leur traitement de base, et les services accomplis dans les cadres du Haut-commissariat de France compteraient pour l'ancienneté et les droits à la retraite. Un arrêté du 2 mars 1944 de Pierre Cathala précisait très exactement comment ces fonctionnaires reclassés pourraient user de la faculté de validation offerte par la loi de février 1942, ceci dans l'année suivant la publication de cet arrêté, et comment les retenues rétroactives seraient calculées. En raison du retard pris par la constitution des dossiers, l'ordonnance du 3 mai 1945, signée par De Gaulle, reportait au 31 août 1945 le délai pour le terme des travaux de la commission chargée de procéder à l'incorporation des agents intéressés dans les cadres métropolitains et coloniaux (initialement fixé le 10 août 1944 par l'ordonnance du 10 février 1944¹⁴), et décidait que la présidence de cette commission devrait être confiée à un représentant du ministère des Affaires étrangères. Enfin, un arrêté du 6 septembre 1946 (complété par celui du 11 juin 1947), créait un office de gestion provisoire des biens français et de liquidation des services de la délégation générale de la France au Levant et fixait ses attributions, notamment de « licencier ou remettre

13. Commission composée d'un représentant de chaque ministère concerné : la Guerre, Marine, Air, Affaires étrangères, Intérieur, Economie et Finances, Travail Santé publique et Famille.

14. Cette ordonnance avait pour objet l'intégration des fonctionnaires du Levant ralliés à la France Libre dans les cadres des administrations métropolitaines et coloniales.

Décolonisations : le repli de l'État

à la disposition de leurs administrations d'origine le personnel de l'ancienne délégation générale¹⁵ ».

Dans ce premier épisode, un nombre réduit de fonctionnaires français ont dû être reclassés en Métropole, apparemment sans problème particulier, ni encadrement juridique excessif, dans un temps resserré, avec seulement quelques retards techniques nécessitant des allongements de délais pour présenter les dossiers.

II. Deuxième épisode et première décolonisation : L'Indochine

Quelques années plus tard, c'est le tour des territoires de l'Indochine.

Un premier décret du 7 janvier 1886 avait disposé que les protectorats de la France, y compris ceux de l'Indochine, seraient détachés du ministère de la Marine et des Colonies et rattachés au ministère des Affaires étrangères¹⁶. Le 17 octobre 1887, ces territoires furent à nouveau replacés sous la tutelle du ministère de la Marine et des Colonies, alors même que les Affaires étrangères gardaient un certain droit de contrôle. Le décret du 17 octobre 1887 créait un poste de gouverneur général de l'Indochine ayant autorité sur les protectorats d'Annam¹⁷ et du Tonkin¹⁸, sur la colonie de Cochinchine¹⁹ et le « protectorat » du Cambodge²⁰. Le 21 avril 1891, un nouveau décret donnait compétence exclusive pour l'Indochine au sous-secrétaire d'État aux Colonies (créé en mars 1889) placé sous l'autorité du ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies, devenu ministère de la France d'Outre-mer. À partir de 1950, ces territoires passèrent sous la tutelle du ministère des Relations avec les États associés, jusqu'en 1955, où ils allaient relever une nouvelle fois de la

15. Il sera liquidé le 15 juillet 1947.

16. *Histoire de l'administration française... , op. cit.*, p. 69.

17. Protectorat français (Centre-Indochine) de 1883 à 1945 intégré au Viêt-Nam en 1949.

18. Protectorat français (Nord de l'Indochine) de 1883 à 1945, intégré au Viêt-Nam en 1949.

19. Au sud de l'Indochine, colonie française depuis 1874, intégrée au Viêt-Nam en 1949, elle devient indépendante avec les Accords de Genève le 21 juillet 1954.

20. Protectorat français depuis 1884, indépendant le 9 nov 1953. Il faut rajouter le Laos, protectorat français, intégré à l'Union indochinoise en 1899, qui eut un sort un peu particulier : en septembre 1953, la France cède ses dernières compétences au gouvernement royal. Le 22 octobre, le Royaume du Laos signe avec la France un traité d'amitié et d'association qui lui garantit de jouir pleinement de son indépendance. Les Français demeurent présents dans la vie politique laotienne, mais ont désormais le statut de conseillers.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

compétence des Affaires étrangères après la suppression du secrétariat d'État chargé des Relations avec les États associés²¹.

Les diverses étapes de ces transferts de tutelle ont sans aucun doute marqué les structures de l'administration de ces territoires. Ainsi en 1886, si l'idée pour le Tonkin et l'Annam consistait pour la Métropole à n'agir que par la présence d'un résident général et de quelques fonctionnaires « dont la mission essentielle était de donner à l'administration locale l'impulsion nécessaire dans le sens de nos idées et du progrès que nous voulons faire réaliser à ce pays²² », soixante ans plus tard, en 1946, Jean Ramadier, jeune administrateur qui venait de passer plus de cinq années en Indochine, pensait que « parmi les conditions nécessaires à une émancipation des possessions françaises d'Outre-mer et à la préservation de la culture française, la première était le renvoi de ces territoires d'un prolétariat de fonctionnaires qui s'expatrient pour s'enrichir avant tout et qui sont la cause de nombreux incidents avec les populations locales. Il ne faut maintenir qu'une cohorte de fonctionnaires d'élite (administrateurs et techniciens) qui devront faire autant d'administration que de politique²³ ». Un recensement de 1940 faisait état de 34 000 Français, ce qui représentait environ 0,16 % de la population totale, dont 70 % était fonctionnaire ou militaire²⁴.

Une fois que le Japon eut accordé en mars 1945, en tant que puissance occupante, l'indépendance à l'Annam-Tonkin, au Laos et au Cambodge, la désagrégation politique s'était installée, si bien que peu après la capitulation japonaise obtenue en août 1945, ce fut le début de la guerre d'Indochine. Ayant essayé, sans succès durable, de redresser la situation en proposant à ses anciennes possessions le statut d'États associés dans une Fédération indochinoise elle-même intégrée à l'Union française²⁵, la France persista dans son offensive de reconquête. Mais sans moyens militaires suffisants, ni vraie stratégie, elle

21. *Histoire de l'administration française...*, *op. cit.*, p. 70.

22. *Histoire de l'administration française...*, *op. cit.*, p. 129.

23. J. Larrue et J.-M. Payen, J. Ramadier, *Gouverneur de la décolonisation*, Karthala, 2000, p. 38. Voir aussi C. Fourniau, *Domination coloniale et résistance coloniale 1858-1914*, Les Indes savantes, 2003, et P. Brocheux et D. Hémerly, *Indochine, la colonisation ambiguë (1858-1954)*, La Découverte, 1995.

24. Sur le nombre des fonctionnaires français dans les différents territoires d'Indochine, voir Brocheux et Hémerly, *ibid.* p. 85-86, et Robequain, Charles, *L'évolution économique de l'Indochine française*, Paris, Hartmann, 1939.

25. La qualité d'État associé fut reconnu aux trois États indépendants d'Indochine (Viêt-Nam, Cambodge et Laos) par les Accords de la Baie d'Along (20 mai 1949), des échanges de lettres annexes, et les conventions de 1949.

Décolonisations : le repli de l'État

devait finalement se résoudre, face à l'évolution rapide des rapports de force sur le terrain asiatique, et compte tenu de sa défaite militaire finale, à « la déclaration commune » de Genève le 21 juillet 1954. Ces Accords prenaient acte de la création définitive de quatre États indépendants, même si le Viêt-Nam était encore provisoirement divisé en deux zones²⁶.

Dès 1950, pendant la guerre d'Indochine, le décret n° 50-86 pris le 18 janvier statuait déjà sur le statut des fonctionnaires métropolitains français détachés, sur celui des personnels européens qui avaient ou qui n'avaient pas la nationalité française, et dont le sort lui-même était préalablement régi par l'arrêté du Gouverneur général de l'Indochine du 20 juin 1921. En substance, ceux qui étaient de nationalité française (titulaires ou contractuels²⁷) pouvaient choisir de rester sous un nouveau statut (« intégrés dans des cadres spéciaux ») dans un des États associés d'Indochine, soit d'être « dégagés » des cadres et reclassés, au besoin en surnombre, en Métropole ou dans un territoire d'Outre-mer selon leur qualification (deux postes leur seraient alors proposés) — dans ce cas, jusqu'au 1^{er} janvier 1951. On procéderait alors à une reconstitution de leur carrière ; des indemnités à divers titres, notamment pour leur réinstallation étaient prévues. Il était proposé à ceux qui n'étaient pas français d'être intégrés dans les cadres nationaux des États associés d'Indochine, ou dégagés des cadres soit par voie de licenciement, soit par voie de mise à la retraite.

Les propositions apparaissaient encore relativement incertaines, puisqu'un décret du 14 octobre 1950 vint modifier considérablement cette dernière disposition : les cadres européens non français eux-aussi, sur leur demande, pourraient être intégrés dans les cadres spéciaux créés par le décret de janvier 1950²⁸ pour être affectés dans les services français ou de l'Union française en Indochine. ...

Par ailleurs, la date initialement prévue pour régler la situation des fonctionnaires de nationalité française souhaitant être « dégagés » des cadres et reclassés en Métropole ou dans un territoire d'Outre-mer fit l'objet d'au moins

26. Brocheux et Hémary, *ibid.*, p. 325-365. Les débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 26 novembre 1956 relative aux Relations de la France avec les États associés, permettent de faire un point sur la situation : Le Laos est encore membre en 1956 de l'Union française ; le Sud Viêt-Nam et le Cambodge ont pris leurs distances de l'Union et n'y ont pas fait référence dans leur nouvelle constitution.

27. On comptait 5966 fonctionnaires français en Indochine en 1950, 4112 en février 1951 et 628 enseignants dans les trois pays d'Indochine en 1955, voir G. Fischer, « L'Assistance technique de la France aux nouveaux États », *Annuaire français de droit international*, 3, 1957, p. 92-118.

28. Alinea a de l'article 1^{er}.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

deux décrets repoussant pour le dernier (décret n° 52-636 du 31 mai 1952, le premier n° 51-259 la portant au 1^{er} janvier 1952) la date initialement fixée au 1^{er} janvier 1951 au 1^{er} janvier 1953.

Il faut rappeler que ces premiers textes destinés à régler le sort des fonctionnaires français d'Indochine ont pour toile de fond les Accords d'indépendance conclus entre la France et les États associés du Laos, du Cambodge et du Viêt-Nam de 1947 à 1949, officiellement publiés dans le décret n° 53 191 du 23 février 1953²⁹ et où figurent des promesses réciproques relatives à l'emploi des ressortissants français et des ressortissants des nouveaux pays.

Un peu plus d'un an avant les Accords de Genève qui allaient sceller la fin de la guerre, le décret n° 53-365 pris en pleine confrontation le 27 avril 1953, organise la représentation française auprès des États associés en Indochine³⁰. Si ce décret est intéressant par son contenu, il l'est tout particulièrement pour son introduction en forme de « Rapport » : en effet, il est assez rare de pouvoir lire en tête des décrets ou autres textes de ce type quelques phrases posant leur contexte historique. Dans ce cas, on est saisi par la teneur du contexte décrit, qui sans faire référence à la situation de conflit, signale seulement que l'Indochine a connu ces dernières années une évolution profonde de sa situation politique : « En même temps qu'étaient transférés aux États associés d'Indochine les compétences primitives détenues par les autorités françaises, les liens communs se relâchaient pour faire progressivement place à des rapports nouveaux. » Cet euphémisme explique sans doute pourquoi on légifèrera encore en 1957 au sujet du sort des fonctionnaires de l'ex-Indochine.

En effet, lors de la 1^{ère} séance du 31 janvier 1957 du Conseil de la République, Jules Castellani, rapporteur de la Commission de la France d'Outre-mer, déclarait que « la commission de la France d'Outre-mer, unanime, a pensé que l'intégration des fonctionnaires d'Indochine était un acte de justice qu'il fallait enfin concrétiser par une loi. ». Il s'agissait en outre d'une responsabilité d'ordre national et les préoccupations de cette commission, toujours selon son

29. Publication des accords approuvés par la loi n° 50-142 du 2 février 1950 définissant les rapports des États associés du Cambodge, du Viêt-Nam, du Laos avec la France.

30. On l'a vu, l'ex-Indochine française (Annam, Tonkin, Cochinchine, Laos et Cambodge) a donné trois États associés : le Viêt-Nam indépendant le 14 juin 1949, retiré de l'Union française comme suite aux accords de Genève du 20 juillet 1954, le royaume du Cambodge, indépendant le 9 novembre 1953, hors de l'Union française après les accords de Genève, et le royaume du Laos indépendant le 19 juillet 1949, resté au sein de l'Union française jusqu'à la fin de la IV^e République.

Décolonisations : le repli de l'État

rapporteur, étaient de n'exclure aucune catégorie de fonctionnaires du bénéfice de la loi. La loi n° 57-261 fixant justement les modalités de dégageant ou d'intégration de certaines catégories de personnels d'Indochine fut adoptée sans débat à l'Assemblée nationale puis au Conseil de la République. Elle explicite définitivement cette fois les modalités de reclassement des fonctionnaires de nationalité française exerçant en Indochine, dès lors qu'ils auraient adressé une demande écrite au ministre des Affaires étrangères précisant leurs choix de réintégration ou de dégageant des cadres, ceci dans un délai de trois mois à compter de sa publication au *Journal officiel*. Une commission interministérielle d'intégration était formée ; l'arrêté du 28 mars 1957 en fixe la composition et spécifie qu'elle sera saisie par le ministère des Affaires étrangères en charge des Relations avec les États associés ³¹.

Quelques mois avant le vote de cette loi, lors de la 1^{ère} séance du 26 novembre 1956 à l'Assemblée nationale portant sur les relations avec les États associés, le Laos, le Cambodge et le Sud Viêt-Nam, le débat fort vif et intéressant qui avait suivi l'exposé très complet de Frédéric Dupont, rapporteur spécial de la commission des finances, avait permis à André-François Mercier député des Deux-Sèvres et membre du Mouvement républicain populaire, d'exprimer une opinion apparemment partagée : « Depuis plusieurs années, depuis la Conférence de Genève au moins, la France a ressenti un immense soulagement en pensant que nous avons passé l'éponge sur une affaire qui avait certes coûté beaucoup à notre pays en sacrifices humains et matériels. L'opinion publique ne veut plus par conséquent entendre parler de ces problèmes. »

Cela n'empêcha pas les députés de voter la loi du 7 février 1958 modifiant et complétant les lois du 4 août 1956 et de mars 1957 ³² relatives à la situation de certaines catégories de personnels ayant servi hors d'Europe — en réalité étaient particulièrement visés les cadres de Tunisie et du Maroc : l'article 6 mentionne que certaines mesures prises à l'article 5 de la loi n° 56-782 concernant donc les fonctionnaires de Tunisie et du Maroc, pourraient être utilisées pour également « faciliter le reclassement » des fonctionnaires de l'État et des établissements publics de l'État détachés ou en service au Cambodge, Laos, et Viêt-Nam. En fait, il s'agissait de dispositions destinées à faciliter en métropole la mise à la retraite d'office de certains cadres de la catégorie A, dégageant

31. Voir Travaux préparatoires de l'Assemblée nationale, séances du 28 décembre 1956 et du 21 février 1957, et Conseil de la République, séance du 31 janvier 1957.

32. C'est le décret n° 58-1092 du 7 novembre 1957 qui portera règlement d'administration publique pour l'application des dispositions de cette loi.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

ainsi, sous certaines conditions, des postes dont pourraient bénéficier les cadres A venant d'anciennes colonies : « Les vacances d'emplois résultant [de ces] mesures seront réservées au reclassement des personnels visés aux alinéas 1 et 2 de l'article 6 de la loi n° 58-108 du 7 février 1958 » en l'occurrence des fonctionnaires du Maroc, de Tunisie, et des anciens États formant l'Indochine. Enfin, une indemnité compensatrice pourrait être attribuée dans certaines conditions fixées notamment par un arrêté du 18 mars 1958.

L'ordonnance n° 59-70 du 7 janvier 1959 et son décret d'application du 12 janvier 1960 règlent enfin le sort des ressortissants et anciens ressortissants des territoires et États sur lesquels la France a exercé des actes de souveraineté, ou a contrôlé l'exercice de la souveraineté locale : ils sont admis à bénéficier selon certaines conditions d'emploi, de modalités particulières d'accès dans les cadres de la fonction publique ou des services publics français, dès lors qu'ils ont acquis ou au moins demandé la nationalité française. Autrement dit, on se soucie des personnes des administrations et services publics vietnamiens qui ont sollicité la nationalité française et qui se trouvent dans l'obligation de cesser leurs fonctions pour une cause autre qu'une mise à la retraite ou une invalidité.

Un décret du 18 mai 1955 créait parmi les dispositions complémentaires à la réintégration des agents français une Commission interministérielle chargée de coordonner les opérations de rapatriement et de nouvel établissement des Français d'Indochine non fonctionnaires, sous l'égide du ministère des Affaires étrangères. Ces attributions furent transférées le 7 janvier 1959 au ministère de l'Intérieur, après l'abrogation, à la même date, de cette commission. Dans un objectif parallèle, d'autres décrets, par exemple, celui du 9 avril 1960 avec ses modalités d'application détaillées dans l'arrêté du 23 juin 1960, se proposaient de régler, par la création de diverses commissions, le cas des français ayant exercé des professions libérales en Indochine, et souhaitant les exercer en Métropole.

On trouve encore en 1970, des textes organisant la péréquation des pensions de fonctionnaires français employés dans des cadres locaux de l'ex-Indochine en les assimilant à des emplois métropolitains³³.

Enfin, en 1982, la loi n° 82-1021, consolidée en 2003, achèvera de statuer sur « certaines situations résultant des événements d'Afrique du Nord, de la guerre d'Indochine ou de la seconde guerre mondiale », et en particulier sur celles des fonctionnaires victimes d'une façon ou une autre des événements liés

33. *JO*, 20 mai 1970, p. 4716.

Décolonisations : le repli de l'État

aux décolonisations. Gérard Gouzes, rapporteur du projet de cette loi parlera d'ailleurs d'un geste symbolique « qui devait effacer toutes les séquelles des événements d'Afrique du Nord³⁴ ».

On le voit dans ce second épisode, les textes en devenant plus nombreux, se déploient sur une longue période parfois longtemps après que les événements dont ils doivent régler les conséquences aient eu lieu. Plusieurs ministères sont concernés, des retards sont enregistrés, les délais de dépôt des dossiers sont repoussés. Et cette fois-ci l'entrée en scène des politiques se manifeste, notamment lors des débats dans les instances parlementaires.

III. Troisième épisode : L'indépendance des protectorats du Maroc et de Tunisie

Presque parallèlement aux événements survenus en Indochine, il nous faut considérer la manière dont la métropole a réglé le sort des fonctionnaires français en poste dans les protectorats de Tunisie et du Maroc³⁵. Ces situations apparaissent d'ailleurs proches, on a pu le percevoir avec les derniers règlements survenus à l'égard des agents exerçant dans l'ex-Indochine.

Le Traité de protectorat du 30 mars 1912 avait institué au Maroc la juxtaposition de deux systèmes étatiques, le Makhzen ou État chérifien réformé et les services de la Résidence qui cumulaient en fait tous les pouvoirs et les directions techniques. Comme au Levant et en Indochine, l'appareil para-étatique colonial avait alors enflé numériquement tout en se complexifiant à mesure qu'il montait en puissance : 1500 agents en 1914, 25 000 en 1955 : « Il proliférait dans le réel. [...] L'État-minimum rêvé par Lyautey avait pris les proportions d'un État-démiurge à partir des années 1930³⁶ ».

Le protectorat installé en Tunisie depuis mai 1881 procédait de la même inspiration, à savoir la possibilité de gouverner un pays de haut en bas, cette

34. Première session ordinaire de l'Assemblée nationale 1982-1983, 1^{ère} séance du 21 octobre 1982.

35. D. Rivet, *Le Maroc de Lyautey à Mohammed V. Le double visage du Protectorat*, Paris, Denoël, 1999 (*L'aventure coloniale de la France, Destins croisés*) ; J. Baillou, dir., *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français, t. 2, 1870-1980*, Paris 1984.

36. D. Rivet, « Protectorat français et makhzen marocain : une expérience de transplantation étatique », *Bulletin de la Société d'histoire moderne et contemporaine*, 1994, n° 1-2, p. 58-63.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

fois au nom du Bey, en accaparant tous les leviers de l'État, et en quadrillant administrativement le territoire³⁷.

Si bien que quand la France accorda leur indépendance à la Tunisie et au Maroc en mars-avril 1956³⁸, c'est en partie « la solution administrative³⁹ » qu'il fallut défaire dans des pays devenus, selon les propos de Jacques Berque, des « pays de l'administration pure⁴⁰ », tout en fondant leurs nouveaux rapports avec la France sur une « interdépendance » et une coopération qui restaient à inventer⁴¹.

Il nous a paru intéressant, avant d'examiner l'accompagnement législatif de ces processus, de suivre pas à pas le cheminement de pensée d'un de ses principaux acteurs, alors en poste en Tunisie. Pierre Chatenet, directeur de cabinet depuis le 1^{er} mars 1947 de Jean Mons, Résident général de Tunisie, écrit dans ses souvenirs de décolonisation que sa seule connaissance de l'Afrique du Nord venait de sa lecture des *Passagers d'Europe* de René Laporte, qui relatait la vie en Tunisie de Français fonctionnaires de passage⁴² ! Son poste l'avait alors mis en contact étroit avec le secrétaire général du gouvernement tunisien français, placé auprès du Premier ministre, René Brouillet, et avec ses conseillers juridiques successifs, anciens collègues du Conseil d'État et amis, Jean Donnedieu de Vabres et Francis de Baeque.

Chatenet observe lui aussi qu'au moins jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'augmentation de la population française en Tunisie s'était essentiellement produite dans la fonction publique, dans le cadre d'une certaine « colonisation » de l'administration tunisienne⁴³ : Il y avait en effet selon lui « transformation d'un protectorat théorique où l'État protecteur contrôle, mais où l'État protégé continue d'administrer ses affaires, en régime de prise

37. E. Mouilleau, *Fonctionnaires de la République et artisans de l'Empire. Le cas des contrôleurs civils en Tunisie 1881-1956*, L'Harmattan, 2000 (*Histoire et perspectives méditerranéennes*), p. 34-35.

38. Pour la Tunisie : Traité de l'autonomie interne signé le 3 juin 1955, et indépendance totale accordée le 20 mars 1956 et pour le Maroc : 2 mars 1956.

39. P. Mus, *Le destin de l'union française de l'Indochine à l'Afrique*, Seuil, 1954, p. 85, 319, 335.

40. D. Rivet, 1994, *op. cit.*

41. Pour le Maroc, voir A. de Laubadère, « Le statut international du Maroc depuis 1955 », *Annuaire français de droit international*, 2, 1956, p. 122-149.

42. P. Chatenet, *Décolonisation*, Buchet/Chastel, 1990.

43. *Ibid.*, p. 62

Décolonisations : le repli de l'État

en main, par l'intermédiaire de représentants de l'État protecteur : le secrétaire général, les contrôleurs civils et les fonctionnaires français. » Plus grave, il avait observé que les nombreux fonctionnaires de tous grades étaient en pays conquis et « se considéraient au service exclusif de la souveraineté française⁴⁴ ». Les Français occupaient alors tous les postes importants de la fonction publique locale en Tunisie et au Maroc, autour, en 1956, de 12 000 en Tunisie et de 30 500 titulaires et non titulaires au Maroc, pour environ 6500 fonctionnaires français détachés⁴⁵.

Divers événements en Tunisie, mais particulièrement ceux liés à l'indépendance des trois provinces qui allaient former la Libye, avaient persuadé Pierre Chatenet de la « généralité du mouvement de décolonisation⁴⁶ » et de la nécessité de préparer l'indépendance de la Tunisie, en négociant « ce qui pouvait l'être » dans le cadre de relations bilatérales, plutôt que sous l'égide des Nations Unies. Il avait parlé à Robert Schuman de son idée dès 1949, et s'était entendu avec lui pour mener des discussions sur la question des fonctionnaires avec le parti Neo-destour dirigé alors par Bourguiba. C'est avec Hedi Nourra, avocat et très proche de Bourguiba, qu'il conçut la manière de mettre un terme à « l'administration directe⁴⁷ ».

S'il y avait bien en Tunisie un petit nombre de fonctionnaires français détachés de grade assez élevé (enseignement, corps techniques) appelés à retourner en France, il y avait également un grand nombre de fonctionnaires qui bien que recrutés et intégrés dans les cadres tunisiens (douaniers, facteurs, agents de police, etc.) pensaient avoir un lien direct et privilégié avec la France même si la plupart ne la connaissaient que par les vacances. Ils bénéficiaient non seulement d'une majoration de traitement : le tiers-colonial, mais également depuis la charte accordée par le général Flandin (1918-1921) des conditions de statut de la fonction publique en France. Or, Pierre Chatenet était persuadé que « la question des fonctionnaires était sans doute le principal obstacle au

44. *Ibid.*

45. M. Flory, B. Etienne, *La succession d'États en Afrique du Nord, op. cit.*, p. 41. Selon les Débats tenus à l'Assemblée nationale le 26 novembre 1956 (1ère séance), Pierre Pflimlin, Rapporteur spécial indique que 23500 fonctionnaires français du cadre chérifien et 12 000 fonctionnaires français du cadre tunisien figuraient encore au budget ordinaire des deux États. Voir aussi pour le repli des fonctionnaires de Tunisie : L. Chevalier, « France et Tunisie », *Population*, n° 4, 1957, p. 607-614 et M. Wolkowitsch, « L'émigration des Français de Tunisie », *Annales de géographie*, 1959, n° 367, p. 253-257.

46. *Ibid.*, p. 83

47. *Ibid.*, p. 100.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

règlement du problème franco-tunisien et qu'il faudrait le régler en priorité⁴⁸ ». Il pensait que la solution la moins coûteuse pour la France consisterait à reprendre dans ses cadres métropolitains tous les fonctionnaires français qui le souhaiteraient, d'assurer à ceux qui resteraient, de façon provisoire ou non, une mise en détachement à partir d'un cadre métropolitain, et de mettre un point final au paiement par le budget tunisien du tiers-colonial : « Je tenais à une juste compensation par l'intégration dans les cadres métropolitains. On devait les couper de ce qu'ils considéraient - à tort - comme leurs racines mais il fallait alors leur donner une structure d'accueil⁴⁹. ».

Après un passage à Londres, il devint en 1955 directeur de la fonction publique. Sollicité par Pierre Mendès-France, alors Président du Conseil, et par son secrétaire d'État Christian Fouchet, il put mettre enfin en œuvre en Tunisie, en 1956, dans le cadre d'accords bilatéraux, l'opération qu'il avait élaborée en 1949. Il participa en parallèle aux négociations avec le Maroc en 1955-1956 convergentes avec celles menées en Tunisie⁵⁰.

Du côté de Maroc, les pistes empruntées pour régler au mieux le sort des fonctionnaires français apparaissent très proches de celles dessinées en Tunisie. Dans le *protocole annexe* des accords franco-marocains du 2 mars 1956 qui reconnaissent l'indépendance marocaine, en « sautant » l'étape de l'autonomie interne⁵¹, il est explicitement écrit que dans le domaine administratif, les pouvoirs de gestion feront l'objet d'un transfert et que les garanties dont jouissent les fonctionnaires et agents français servant au Maroc seront maintenues. L'indépendance du Maroc entraîna, comme en Tunisie, la disparition des contrôles exercés dans tous les domaines de l'activité politique et administrative par des représentants de l'État « protecteur » sur les autorités marocaines, le

48. *Ibid.*, p. 110.

49. *Ibid.*, p. 112.

50. Voir J. Donnedieu de Vabres, conseiller d'état, « Regards sur l'indépendance de la Tunisie » ; et J. Massot, éd., *Le Conseil d'État et l'évolution de l'Outre-mer français du XVIIIe siècle à 1962*, Dalloz, 2007 (*Thèmes & commentaires*), qui confirme que Pierre Chatenet nommé directeur de la fonction publique jusqu'en 1959 par Edgar Faure, parvint grâce à son expérience « à créer la situation à accorder aux fonctionnaires français, appelés à quitter leur poste en Tunisie, leur reconversion dans les cadres métropolitains », p. 125.

51. Laubadère, *op. cit.*, p. 129 : cet accord qui donnait l'indépendance au Maroc sans passer par le stade de l'autonomie interne eut pour répercussion la remise en cause du statut de la Tunisie, qui en était elle à ce stade, et l'élaboration du protocole du 20 mars qui reconnaissait son indépendance dans des termes identiques.

Décolonisations : le repli de l'État

remplacement des chefs de service français, et des transferts de pouvoir.

C'est bien pour répondre aux besoins consécutifs à cette nouvelle organisation que des conventions sur la coopération administrative et technique furent signées entre la France et la Tunisie (le 3 juin 1955, en vigueur le 31 août 1955⁵²), puis entre la France et le Maroc (6 février 1957). Elles devaient régler en partie la situation administrative des agents de nationalité française appartenant à des titres divers (titulaires ou non titulaires, détachés) aux administrations de ces deux nouveaux pays. Les fonctionnaires ne pouvaient en principe plus être fonctionnaires dans les nouveaux États, sauf au titre de la coopération, pour la même raison que les personnes qui n'avaient pas la nationalité française ne pouvaient pas intégrer la fonction publique nationale, l'accès aux fonctions publiques nationales étant subordonné à la possession de la nationalité *ad-hoc*. C'est ainsi que le protocole franco-tunisien signé le 9 mars 1957 confirme que les agents titulaires de nationalité française des cadres tunisiens cessaient à compter du 1^{er} avril 1957 d'être régis par le statut de la fonction publique tunisienne et seraient affectés dans les cadres français⁵³.

Ces conventions confirmaient en règle générale les droits acquis dans leurs services par les fonctionnaires français titulaires des cadres tunisiens ou chérifiens. À l'issue de leur période de détachement les fonctionnaires des cadres métropolitains pourraient obtenir un contrat ou rentrer en Métropole. L'administration tunisienne, en accord avec l'administration française et après consultation des personnels concernés établit un calendrier de cessation d'activité échelonné du 1^{er} avril au 31 décembre 1957 pour ceux qui repartaient en Métropole (soit qu'un contrat ne leur avait pas été offert, soit qu'ils refusaient ce contrat⁵⁴). Les articles ne prévoyaient pas de mesures pour les cadres français non titulaires, en priorité licenciés.

Si l'on consulte les débats tenus lors des séances du Conseil de la République du 3 août 1955 relatives aux Conventions entre la France et la Tunisie, certaines interventions comme celles de M. Léonetti, représentant du parti socialiste, paraissaient très optimistes et confiantes dans leur action : « [les

52. <http://fothman.free.fr/Accbi/Culturel/Cultureltechadm.html> ; Séances du Conseil de la République, 3 août 1955, Conventions entre la France et la Tunisie.

53. Sur le protocole franco-tunisien signé le 9 mars 1957, voir Silvera, V. « Le statut des fonctionnaires et agents français des services publics tunisiens depuis les conventions franco-tunisiennes », *La revue administrative*, 53, sept-oct 1956, p. 487-495.

54. Voir Silvera, *ibid.*, sur les contrats offerts par l'administration tunisienne.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

fonctionnaires français] ont servi fidèlement le Gouvernement et la cause française ; ils auront à servir demain un gouvernement tunisien. Seul un vote massif du Parlement en faveur des conventions leur permettra de continuer cette action avec la même compétence et la même autorité » ; ou encore de Pierre July, ministre des Affaires marocaines et tunisiennes : « En ce qui concerne les Français actuellement fonctionnaires titulaires du gouvernement tunisien, ils reçoivent la garantie que leur carrière administrative continuera à se développer normalement jusqu'à leur retraite, et que leur rémunération restera calculée dans l'avenir selon les règles actuellement en vigueur. En outre, le Gouvernement français leur a accordé, avec l'accord du Gouvernement tunisien, une garantie supplémentaire en leur ouvrant un droit à intégration dans les cadres de la fonction publique française, tout en les maintenant à la disposition de l'État tunisien. ». D'autres voix comme celle de M. Rivierez sont plus critiques et évoquent avec lucidité de quoi il s'agissait vraiment selon elles, à savoir l'abandon d'une politique : « celle de l'administration directe, celle du contrôle de tout, celle, en un mot, de la prépondérance... ». En 1955, on considérait encore ces dispositions comme étant destinées à « aider les Français de Tunisie à rester en Tunisie », et à créer « l'harmonie dans laquelle s'épanouira l'amitié franco-tunisienne⁵⁵. »

La Convention bilatérale ne suffisait pas, et dans la même séance du 3 août 1955 au Conseil de la République, était présenté un projet de loi sur l'intégration des fonctionnaires français des cadres tunisiens par M. de Rocca Serra, rapporteur de la Commission de l'Intérieur, qui avait pour objet « d'apporter aux fonctionnaires français de Tunisie une garantie de carrière que la convention sur la coopération administrative et technique ne pouvait lui offrir. Il appartenait en effet au gouvernement français de donner à ces agents le supplément de garantie que constitue l'intégration dans les cadres métropolitains ». La lecture des nombreuses autres contributions montre que ce projet fut fortement discuté avant son approbation finale.

Le principe et les modalités de la réintégration dans la fonction publique métropolitaine des agents français continuaient donc encore à donner lieu à maints débats et dispositions législatives, alors que nous l'avons vu, la France avait déjà vécu les deux expériences du Levant et des territoires indochinois, et qu'il avait même fallu attendre 1957 pour qu'une loi définitive soit adoptée pour intégrer

55. Débats Assemblée nationale 1ère séance du 5 août 1955, commentaire de Maurice Rabier, rapporteur suppléant.

Décolonisations : le repli de l'État

les fonctionnaires français d'Indochine dans les cadres métropolitains⁵⁶.

C'est ainsi que le nouveau projet discuté au Conseil de la République allait préparer la loi n° 55-1086 du 7 août 1955 destinée non seulement à fixer les modalités de l'intégration des fonctionnaires français des cadres tunisiens dans les cadres métropolitains, mais également, au passage, celle des agents de la Compagnie des chemins de fer tunisiens⁵⁷. C'était une loi courte et très claire, mais dont les détails de réalisation seraient réglés plus tard, par d'autres textes notamment un règlement d'administration publique qui fixerait les conditions d'application, en particulier les clauses de reclassement et les priorités de recrutement.

Effectivement, le décret n° 55-1412 du 19 octobre 1955 détaillait le règlement d'administration publique annoncé, lui-aussi très précis, équilibré. Il distinguait les agents concernés « stagiaires et agents français en fonctions à la date de promulgation de la loi, dans les cadres tunisiens, qui seraient ultérieurement titularisés dans ces cadres ». Il décidait de la création et de la composition d'une commission centrale et de commissions spéciales pour donner leur avis sur les cadres de rattachement proposés à chaque fonctionnaire, ainsi que pour la reconstitution des carrières. Ce décret prévoyait un remboursement des frais « résultant du changement de résidence », et sous conditions, une indemnité de réinstallation, des indemnités compensatrices, ouvertes elles-aussi aux fonctionnaires des cadres français détachés. Il contenait également des dispositions concernant le reclassement des fonctionnaires détachés des cadres métropolitains (art. 16), complétées plus tard par celles du protocole franco-tunisien du 9 mars 1957.

Il faut encore une nouvelle loi en 1956 (n° 56-782 du 4 août) pour exposer notamment les procédures de mises à la retraite pour les fonctionnaires titulaires et non titulaires de Maroc et de Tunisie, complétée par les décrets n° 59-1107 et 59-1108 du 19 septembre 1959 qui établiront le principe et les modalités d'une « pension garantie », et détailleront ces questions pour les personnels français de la Régie des Tabacs au Maroc et pour les agents et anciens agents de la Société nationale des chemins de fer tunisiens (décret n° 60-24) et marocains (décret n° 60-25). Le décret n° 62-1324 du 7 novembre 1962 règlera plus tard l'affiliation à la sécurité sociale de certains fonctionnaires et agents français

56. Y. Scioldo-Zürcher, Yann, 2006, *op. cit.*, p. 15-28.

57. Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 5 août 1955. Voir aussi à ce sujet, Silvera, *op. cit.*

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

retraités des administrations tunisiennes ou chérifiennes.

Quant aux personnels non titulaires des cadres tunisiens, ils auraient dû pouvoir bénéficier de priorités de recrutement dans les services publics français de Tunisie grâce au décret n° 55-1412 du 19 octobre 1955 (art. 4 de la loi du 7 août 1955), mais cette disposition n'était apparemment pas totalement satisfaisante, puisqu'il fut nécessaire de prendre là encore un nouveau décret, le 14 août 1957 (n° 57-940), en application de l'article 10 de la loi du 4 août 1956 concernant ces agents⁵⁸.

Ces différentes dispositions apparemment précises et détaillées ne parviennent pas à rassurer complètement tous les élus de l'Assemblée nationale sur le traitement effectif de leurs concitoyens. Et par exemple, dans les questions écrites du 5 octobre 1956⁵⁹, M. Anthonioz demande au ministre de l'Intérieur quelles dispositions « il compte prendre à l'égard des fonctionnaires français des administrations tunisiennes et marocaines mis à la disposition du Gouvernement français par les gouvernements tunisien et marocain qui sont actuellement pris en charge par le ministère des Affaires étrangères (secrétariat aux affaires tunisiennes et marocaines), qui sert leur traitement, mais sans attribution d'emploi, du fait de l'absence de vacances correspondant à leur grade respectif dans l'administration métropolitaine à laquelle ils doivent être intégrés. Ces fonctionnaires ne pourraient-ils pas être affectés en surnombre aux administrations dont ils relèvent, les emplois qu'ils tiendraient pouvant être supprimés au fur et à mesure, soit de leur intégration à des postes initiaux rendus vacants, soit à l'occasion de leur cessation de fonctions pour mise à la retraite ou toute autre cause. Le caractère provisoire de ces postes serait nettement affirmé, cette disposition permettrait néanmoins, en l'attente de réglementation, un appoint de personnel non négligeable et mettrait un terme à l'inaction regrettable dans laquelle sont maintenus tous ceux qui sont dans ce cas et qui reçoivent un traitement sans affectation ni emploi réel. »

En effet, rien n'est simple, et comme le rappelle le ministère de l'Intérieur en réponse à cette question, ce sont trois départements ministériels qui doivent travailler en liaison pour régler ces problèmes : le secrétariat d'État aux Affaires étrangères, chargé des Affaires marocaines et tunisiennes, le secrétariat d'État à la Fonction publique et enfin le secrétariat au Budget⁶⁰...

58. Voir le détail de ces dispositions dans Silvera, *op. cit.*

59. Débats Assemblée nationale, 2^e séance du 5 octobre 1956, Questions écrites. Intérieur, p. 4043.

60. Il faut aussi souligner que le décret d'application de la loi du 4 août 1956 n'a été pris que

Décolonisations : le repli de l'État

Et d'ailleurs, un mois plus tard, c'est au tour de M. Jacques Isorni d'interpeller dans une question écrite le 6 novembre 1956⁶¹ le ministre des Affaires étrangères au sujet de l'insuffisance de coordination entre différents départements ministériels qui est telle que « certains de ses fonctionnaires et notamment les contrôleurs civils du Maroc, repliés sur la Métropole depuis plusieurs mois déjà, attendent encore que les indemnités auxquelles ils peuvent prétendre pour leur voyage et celui de leur famille, pour le déménagement de leur mobilier, leur soient réglées, et se trouvent placés de ce fait, dans une situation souvent tragique. » Il demande quelles mesures ce ministre compte prendre « pour que les fonctionnaires rapatriés d'Afrique du Nord perçoivent sans délai l'intégralité des indemnités qui leur sont dues, soit par les finances métropolitaines, soit par les budgets tunisiens et marocains. »

Et ce n'est pas fini, les débats à l'Assemblée nationale lors de la 1^{ère} séance du 26 novembre 1956 autour des Affaires marocaines et tunisiennes, qui font suite à la loi du 4 août 1956, font état encore de difficultés rencontrées dans le reclassement de certaines catégories de fonctionnaires, notamment les difficultés à ajuster les indices, le nombre limité d'emplois vacants dans les différents départements ministériels, les modalités d'acquisition des primes de réinstallation dues seulement aux agents ayant plus de dix ans de résidence, . . . parallèlement à l'accentuation du mouvement de retour en Métropole : « Nous demandons au Gouvernement, de porter une attention toute particulière aux problèmes de reclassement des fonctionnaires. Ce serait peut-être pour la France une humiliation supplémentaire que d'être amenée à se résigner à des formules de reclassement qui donneraient à des fonctionnaires dont l'esprit est habitué par une légitime amertume, le sentiment qu'au surplus ils sont sacrifiés et qu'on ne porte pas une attention suffisante aux problèmes que pose leur situation administrative. »

Il faut ajouter que le budget des Affaires marocaines et tunisiennes discuté dans le même débat pour 1957, et présenté par Pierre Pflimlin, rapporteur spécial, pèse très lourd non seulement sur les finances métropolitaines, mais également sur les discussions : le sort notamment des contrôleurs civils et des agents de contrôle du Maroc et de la Tunisie est abordé en détail et semble selon P. Pflimlin se heurter à des difficultés : « Nous connaissons les pratiques

le 29 octobre 1958 (n° 58-019) *JO* du 30 octobre 1958, p. 9888 modifié par le décret n° 63-1160 du 18 novembre 1963 *JO* du 26 novembre 1963, p. 10500.

61. Débats à l'Assemblée nationale, séance du 6 novembre 1956, Questions écrites, p. 4486.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

administratives. Ces difficultés doivent être surmontées. Il est nécessaire [...] qu'un plan de reclassement soit très rapidement établi et que des mesures d'autorité soient prises [...] afin que la volonté du législateur soit respectée. »

Parallèlement, de très nombreuses dispositions vont se succéder jusqu'en 1982⁶² pour fixer, affiner et modifier les conditions de rattachement et d'assimilation à des cadres métropolitains (les deux termes sont employés) des agents français appartenant aux cadres tunisiens et chérifiens⁶³ : au ministère de l'intérieur (arrêté du 16 octobre 1956, du 17 et du 21 octobre 1956 ; arrêté du 5 décembre 1961), au secrétariat d'État aux Forces armées (décret du 23 octobre 1956), au secrétariat d'État puis ministère de l'Agriculture (arrêté du 17 octobre 1956 ; arrêté du 7 janvier 1959), à l'Education nationale, à la jeunesse et aux Sports (arrêté du 17 octobre 1956), au ministère des Finances (arrêté du 31 juillet 1957), de la Santé publique ; cela concerne aussi les contrôleurs civils du Maroc (arrêté du 19 juin 1959) et de Tunisie (décret du 22 février 1958 et son arrêté du 19 juin 1959), les cadres placés sous l'autorité du résident général de France à Tunis (arrêtés du 4 mars 1957), les magistrats et les cadres français des services judiciaires, des Affaires économiques et du Plan, des emplois communs aux diverses administrations (arrêté du 17 octobre 1956 complété le 23 septembre 1958 et le 19 juin 1959, le 17 novembre 1961), les cadres français du ministère de l'Education nationale (arrêté du 30 septembre 1958), du ministère des Affaires étrangères (arrêté du 18 juillet 1958). Ce ne sont que quelques exemples, et de nombreux arrêtés vont venir en effet compléter les concordances entre catégories d'emplois tunisiens ou marocains et catégories d'emplois métropolitains, notamment ceux du 7 janvier 1959.

Les dispositions continuent de se multiplier, notamment pour attribuer des indemnités de réinstallation aux fonctionnaires des cadres tunisiens et chérifiens, d'abord avec le décret n° 56-1237 du 6 décembre 1956 puis avec celui du 30 décembre 1957 (n° 57-1345) qui améliorent les conditions d'allocation de l'indemnité de réinstallation⁶⁴ en faveur des fonctionnaires et agents titulaires des cadres marocains et tunisiens (radiés après le 19 octobre 1955 pour la Tunisie, et après le 2 mars 1956 pour le Maroc) : les dispositions initiales

62. Arrêté du 5 mars 1982 : assimilation d'emplois de l'ancienne administration tunisienne à des emplois de cadres métropolitains.

63. Une brochure (n° 1085) réunit les différents arrêtés de rattachement pris à l'égard des fonctionnaires français de Tunisie jusqu'en 1957, Impr. des Journaux officiels, 1957.

64. Art. 13 du décret n° 55-1412 du 19 octobre 1955.

Décolonisations : le repli de l'État

exigeaient, en effet, que les agents soient installés depuis au moins dix ans, et en fonction depuis cinq ans au moins. Désormais les fonctionnaires ne réunissant pas cette double contrainte percevront une fraction de l'indemnité⁶⁵. En outre, plusieurs arrêtés, en 1960, vont décider l'attribution d'une indemnité de réinstallation à des corps en particulier : a)- aux agents permanents français des sociétés et services publics urbains de transports de voyageurs du Maroc et de Tunisie, aux agents permanents français de la Compagnie tunisienne d'électricité, etc. b)- aux agents permanents français de l'office chérifien des logements maritimes intégrés dans le cadre du ministère des Armées, c)- aux agents permanents français du bureau central des transports du Maroc, de l'office marocain du Tourisme et de la régie des exploitations industrielles du Maroc. Celui du 30 juin 1957 (n° 57-765) en crée une autre au bénéfice cette fois des magistrats français de l'ordre judiciaire appelés à cesser leurs fonctions en Tunisie et au Maroc. Mais c'est par la loi supplémentaire n° 57-878 du 2 août 1957 que le sort particulier des magistrats, fonctionnaires et auxiliaires de justice français en service en Tunisie et Maroc est vraiment réglé. On trouve également un décret n° 58-1134 du 22 novembre 1958 qui autorise l'intégration dans la magistrature de notaires français du Maroc, selon certaines conditions qui ne paraissent pas draconiennes : deux ans après la publication du décret, s'ils en font la demande, même s'ils n'ont pas été inscrits à un barreau et après avis des commissions compétentes.

L'Algérie est un débouché pour certains agents français des cadres tunisiens et marocains (voir par exemple la loi n° 57-878 sur les magistrats) ; les agents français non titulaires peuvent être reclassés selon certaines modalités et sous le contrôle du ministre de l'Algérie dans les services de l'État fonctionnant en Algérie, dispositions validées par un arrêté du ministre de l'Algérie fait à Alger le 10 février 1958. Un arrêté du 25 octobre 1958 donne un tableau très détaillé de correspondance entre « certains corps et catégories d'emplois marocains et les cadres communs des administrations de l'État de l'Algérie et des collectivités locales ».

Le reclassement des agents permanents français des sociétés concessionnaires, offices et établissements publics du Maroc et de Tunisie est également analysé en détail et fait l'objet non seulement d'une répartition entre différents ministères de rattachement (décret n° 58-1038 du 29 octobre 1958), mais aussi de dispositions particulières. On trouve même le 26 novembre 1962 un décret

65. Voir Silvera, *op. cit.*

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

n° 62-1417, et le 18 novembre 1963 un décret n° 63-1160 qui reviennent sur le sort de ceux qui n'auraient pas fait l'objet d'une mesure de reclassement conforme à la loi du 4 août 1956 et du décret du 29 octobre 1958 et dont on étudierait à titre individuel le reclassement.

Mieux encore, le décret n° 60-302 du 18 mars 1960, en relation avec l'ordonnance n° 59-70 du 7 janvier 1959 prévoit désormais que des personnes de nationalité tunisiennes employées dans les administrations et services publics tunisiens, qui auraient sollicité l'acquisition de la nationalité française (dans un délai de 6 mois après l'entrée en vigueur de ce décret) pourront elles aussi bénéficier des aménagements prévus dans l'ordonnance pour les personnes de nationalité française.

Autrement dit, on traite avec de plus en plus de précision, d'attention et d'approfondissement les cas qui ne manquent pas de se présenter, en assouplissant et en développant les réglementations prises au moment même des décolonisations. Par exemple, l'ordonnance n° 59-43 du 6 janvier 1959 vient encore apporter de nouvelles dispositions destinées à compléter ou modifier les deux grandes lois du 7 août 1955 et du 4 août 1956 en s'intéressant précisément à « la situation de certaines catégories de personnels ayant servi ou appelés à servir hors d'Europe ». On répare également des préjudices de carrière qui auraient été subis par certains fonctionnaires et agents civils en service (ordonnance n° 59-114 du 7 janvier 1959). Les dispositions généreuses réservées au départ aux fonctionnaires français sont étendues, moyennant certaines conditions, aux personnels ouvriers commissionnés de Tunisie (décret n° 59-1107 du 19 septembre 1959), aux personnels de la Régie des tabacs du Maroc (décret n° 59-1108 du 19 septembre 1959), aux anciens agents de la Société nationale des chemins de fer tunisiens et marocains (décrets n° 60-24 et 60-25 du 12 janvier 1960), etc.

Dans cette troisième étape, il faut bien reconnaître qu'on assiste à une avalanche législative, tendant à compléter, étendre, parfaire, ajuster, assouplir, démultiplier les dispositions prises initialement au moment des événements, dispositions pourtant anticipées et pensées de longue date, certaines ayant même été consignées à grands traits dans des conventions bilatérales. Convenons que cet épisode était nettement plus complexe à gérer que les précédents, ne serait-ce que par le nombre d'agents à « traiter ». Par ailleurs, deux paramètres tendent à devenir déterminants dans toutes ces opérations, le premier déjà re-

Décolonisations : le repli de l'État

péré dans l'épisode de l'Indochine, à savoir l'entrée en scène de la politique métropolitaine, et le second qui va prendre une importance considérable dans la dernière étape de notre parcours en Algérie : le facteur humain et psychologique. On conviendra donc, d'une part, que le rythme des règlements législatifs des décolonisations semble avoir été, à partir de 1955, largement influencé par le rythme propre du politique, et que d'autre part, le fait qu'on ne savait pas très bien qui parmi les agents en poste dans les protectorats allait rester, partir, rentrer a certainement conditionné les décisions à des arrangements, combinaisons d'abord tâtonnants, finalement réparateurs. Et c'est sans doute pour toutes ces raisons, que les opérations d'intégration ont été longues, l'interprétation des règlements d'administration publique complétant les grandes lois de 1955 et 1956 demeurant assez complexe. En octobre 1961, Robert Boulin, secrétaire d'État aux Rapatriés reconnaissait d'ailleurs devant le Sénat que malgré l'importance des mesures prises « tous les mécanismes mis en place ont été insuffisants et beaucoup trop lents⁶⁶ ».

IV. Quatrième épisode : La décolonisation « préparée » des fonctionnaires d'Afrique et de Madagascar

Les territoires colonisés d'Afrique occupent, quant à eux, une situation et un espace considérables sans proportion finalement avec la relative simplicité qui semble avoir présidé à la mise en œuvre de leurs indépendances administratives. Notamment, parce que de l'Union française à la Communauté, l'évolution des rapports franco-africains a rendu possible l'accession de la plupart des États africains et malgache à l'indépendance sans conflits trop graves⁶⁷. La loi constitutionnelle du 4 juin 1960 permettait, en effet, aux États de la Communauté de devenir indépendants sans nécessairement briser tous les liens avec elle⁶⁸, et la plupart de ces pays choisirent d'ailleurs d'en demeurer proches « sans en épouser les dispositions à caractère institutionnel⁶⁹ ». Les événements s'accéléraient, la plupart d'entre eux accédèrent à la souveraineté sans plus aucune référence à

66. Travaux préparatoires : Sénat, discussion le 24 octobre 1961, p. 1225.

67. M. Ligoit, *Les accords de coopération entre la France et les États africains et malgache d'expression française*, La Documentation française, 1964 (*Le Monde contemporain*), p. 19.

68. Loi n° 60-525 tendant à compléter les dispositions du titre XII de la Constitution : « Un État membre de la Communauté peut également, par voie d'accords, devenir indépendant sans cesser de ce fait d'appartenir à la communauté. »

69. Ligoit, 1964, *ibid.*, p. 21.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

la Communauté contractuelle. Une étroite coopération s'installa dès lors, conditionnée par tout un réseau d'accords bilatéraux, destinés à la fois à maintenir des liens politiques entre des pays jusqu'alors liés par un destin commun, et à faire face à leurs besoins⁷⁰. Ces accords vinrent confirmer et développer un certain nombre de lois et de décrets préparatoires, nous y reviendrons, tout en prévoyant les mesures nécessaires à l'accompagnement des fonctionnaires affectés dans ces pays dans le cadre de la nouvelle coopération.

Dans le cas de l'Afrique, il ne s'est d'ailleurs pas agi d'un vrai repli, sauf exception, mais d'une sorte de « réponse » amicale et solidaire de la France. Il n'est d'ailleurs que très rarement fait référence aux expériences vécues par la France dans les pays d'Afrique du Nord ou en Indochine et qui auraient pu servir de source d'inspiration. En outre, la lecture des Accords de coopération signés par ces pays avec la France incite à penser qu'on estimait alors la situation complètement différente, ou qu'elle était considérée comme facile à contrôler dans la mesure où le nombre des fonctionnaires en poste dans ces pays était relativement minime. En réalité, on a emprunté un modèle de décolonisation administrative complètement différent puisque ce sont en fait des dispositions prises avant les indépendances qui ont facilité les inévitables transitions : notamment la loi n° 50-772 du 30 juin 1950 et ses décrets du 5 mai 1951 (n° 51-509 et 510), ainsi que la loi-cadre n° 56-619 du 23 juin 1956⁷¹ et les décrets correspondants des 3 décembre 1956 et du 4 avril 1957, complétés par le décret n° 56-489 du 14 mai 1956⁷². Les textes de 1951 répartirent les cadres des fonctionnaires civils relevant du ministre de la France d'Outre-mer en cadres généraux, supérieurs et locaux (voir le détail dans les tableaux I et II annexés aux décrets) et fixèrent les droits afférents. Quant aux deux décrets pris le 3 décembre 1956 (n° 56-1227) qui portait définition des services et des cadres de l'État dans les territoires d'Outre-mer et n° 56-1228 relatif à l'organisation des services publics dans ces territoires, intimement liés dans leur

70. *Ibid.*, p. 22.

71. La loi-cadre pour les territoires d'Outre-mer, à laquelle restera attaché le nom de Gaston Defferre, ministre socialiste de la France d'Outre-mer fut votée par l'Assemblée nationale le 23 juin 1956.

72. Il modifiait et complétait le règlement organique de l'École nationale de la France d'Outre-mer en permettant notamment aux étudiants originaires des territoires de présenter le concours, et aux fonctionnaires africains disposant d'une certaine ancienneté de l'intégrer sans concours, voir F. Simonis, « Vers une africanisation de l'administration en Afrique noire : les nouvelles formes du recrutement à l'ENFOM, 1950-1960 », *Démontage d'empires*, Riveneuve Editions, 2013.

Décolonisations : le repli de l'État

objet, ils vont doter chaque territoire d'une fonction publique locale autonome, ce qui permettait en théorie l'accès des fonctionnaires d'origine locale à tous les échelons de la hiérarchie en organisant leur substitution progressive aux fonctionnaires d'origine métropolitaine. Ces textes vont dans un même temps instituer une réglementation spéciale de la fonction publique d'Outre-mer, tant pour les cadres d'État que pour les cadres territoriaux⁷³, tout en donnant les moyens au système colonial a)-de se renforcer à peu de frais⁷⁴ dans le temps qui lui restait à fonctionner, et b)-de se mettre en état d'être délesté de manière très progressive de sa composante métropolitaine.

Le premier décret déclare, en effet, que cette réforme ne doit pas porter atteinte aux droits acquis des fonctionnaires. Et d'ailleurs l'objet du Titre III : Dispositions transitoires du décret n° 56-1228, règle très précisément la réintégration des cadres métropolitains servant en qualité de détachés dans les territoires d'Outre-mer⁷⁵, en essayant toujours de la faire « concorder dans le temps avec la mise en place progressive et l'accroissement des effectifs des cadres territoriaux jusqu'à ce qu'ils soient à même de répondre aux besoins des territoires ».

C'est ainsi qu'au moment de l'indépendance, des agents déjà en poste remplacèrent les hauts fonctionnaires métropolitains rentrés en Métropole, leur insuffisance numérique étant palliée par le recrutement de fonctionnaires issus d'échelons administratifs inférieurs et de coopérants, ce qui permit à la « technostructure » héritée de la colonisation de ne pas s'effondrer, et au contraire d'être relayée et soutenue⁷⁶.

73. Travaux préparatoires, Assemblée nationale, séances du 22 mars 1956, item 11, et du 19 juin 1956 (2^e séance).

74. F. Nfoule Mba, *La haute fonction publique au Gabon : Les logiques de sélection d'une élite de 1956 à 1991*, L'Harmattan, 2011 (*Etudes africaines*), p. 33 ; voir aussi C. Messi Me Nang, dir., *Le malaise gabonais, élites et société au Gabon*, L'Harmattan, 2005.

75. Les fonctionnaires des cadres énumérés aux tableaux I et II annexés au décret n° 51-510 du 5 mai 1951 portant règlement d'administration publique pour la loi n° 50-772 relative à la répartition des cadres des fonctionnaires dans les territoires dits d'Outre-mer.

76. Voir les travaux sur « La transmission de l'État colonial en Afrique », séminaire organisé par Pierre Boilley (CEMAF-Paris), Jean-Pierre Chrétien (CEMAF-Paris), Christine Deslaurier (IRD-UR 102, Intervention publique, espaces, sociétés), <http://mald.univ-paris1.fr/axes> (axe 3) ; et aussi pour le cas du Mali, par exemple, D. Cissoko, *La fonction publique en Afrique Noire. Le cas du Mali*, Publications Université Rouen/Havre, 1986 : « le droit malien de la fonction publique de 1961 est fortement inspiré du droit français dont il a imité à la fois l'articulation et les règles principales. », p. 62.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

Les relations qui s'établirent entre la France et les nouveaux États d'expression française reproduisent toutes un modèle de coopération française⁷⁷ incarné dans les accords de coopération bilatéraux qu'ils signèrent, et sur lesquels une abondante littérature a été produite⁷⁸. Ces accords fondés sur le maintien, grâce à un régime juridique privilégié, de situations héritées de la colonisation n'ont pas beaucoup évolué jusqu'aux années 1970 où ils ont fait alors l'objet d'une normalisation tendant à les soumettre au droit commun de la coopération internationale⁷⁹. Ce sont néanmoins les lois de « pré-indépendance » associées à ces conventions signées pour la plupart entre 1960 et 1961, et en partie constituées d'accords-types, légitimées sous forme de lois ou de décrets⁸⁰, qui ont apparemment suffi à organiser et réglementer le repli en métropole des fonctionnaires français en poste dans ces pays, sans qu'un dispositif législatif supplémentaire ait été nécessaire pour les compléter, comme ce fut le cas, nous l'avons vu, pour la Tunisie et le Maroc.

L'assistance technique de la France devait contribuer dans une première période au fonctionnement des services publics et dans cet objectif un certain nombre d'accords bilatéraux comportaient des dispositions plus ou moins détaillées sur la mise à disposition d'agents techniques, d'enseignants⁸¹, de magistrats lesquels bénéficièrent de protocoles annexes⁸². La phase placée directement entre l'indépendance et la coopération supposait le maintien en

77. Sur l'aspect formel de ces accords on peut lire M.-E. Cousin, « Quelques aspects formels des conventions de coopération entre pays francophones », *Etudes internationales*, vol. 5, n° 2, 1974, p. 326-341.

78. Ligot, 1964, *op. cit.*

79. J. Touzcoz, « La "normalisation" de la coopération bilatérale de la France avec les pays africains "francophones" (aspects juridiques) », *Etudes internationales*, n° 2, 1974, p. 208-225 ; voir notamment en ce qui concerne le statut des coopérants, p. 221 et s.

80. On peut citer par exemple la loi n° 60-568 du 17 juin 1960 portant approbation des accords particuliers signés le 2 avril 1960 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République malgache, le décret n° 60-692 du 19 juillet 1960 portant publication des accords particuliers signés entre ces deux partenaires le 27 juin 1960, ou encore la loi n° 60-682 portant approbation des accords signés le 22 juin 1960 entre la France et la Fédération du Mali.

81. Voir par exemple le décret 61-421 du mai 1961 portant règlement d'administration publique pour la fixation de dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires de l'État et aux magistrats de l'ordre judiciaire détachés hors du territoire européen de la France pour l'accomplissement d'une tâche de coopération technique ou culturelle, ou encore le décret 66-52 du 6 janvier 1966 portant publication de l'accord de coopération entre la France et le Sénégal en matière d'enseignement supérieur et des deux conventions annexes signées le 15 mai 1964.

82. Voir dans ce volume l'article de Martine Fabre sur les Conventions judiciaires.

Décolonisations : le repli de l'État

fonction provisoire de personnels déjà sur place dans les services administratifs et dans l'enseignement, afin d'éviter une désorganisation totale des services publics des États africains, tout en encourageant le retrait rapide des nationaux des postes d'autorité et d'arbitrage⁸³. Les personnels qui ont continué d'assurer des tâches qu'ils avaient exercées auparavant ou ceux qui sont venus les rejoindre par voie de détachement ont été dotés d'un statut spécial de la coopération technique développé dans les décrets du 2 mai 1961.

Un ministère de la Coopération fut créé en partie pour organiser ces missions de coopération et accompagner le repli d'une partie de la fonction publique en métropole. Et c'est le décret du 10 juin 1961 qui va définir sa compétence comme « action d'aide et de coopération de la République française à l'égard des États africains situés au Sud du Sahara et de la République malgache, notamment dans les domaines économiques, financier, culturel, social, militaire et technique⁸⁴. »

Pour illustrer de façon un peu plus concrète ces évolutions, nous examinerons brièvement les cas du Sénégal et de Madagascar.

Les négociations franco-maliennes commencées en janvier 1960 aboutirent à la reconnaissance le 4 avril (officiellement le 22 juin 1960⁸⁵) par la France de l'indépendance de la Fédération du Mali qui regroupait la République soudanaise et la République du Sénégal⁸⁶. Cette fédération se disloqua au lendemain des événements du 20 août 1960 à la suite desquels la France reconnut l'indépendance de la République du Sénégal le 11 septembre 1960. Les accords généraux de coopération technique et culturelle avec le Mali furent définitivement conclus le 2 février 1962, signés le 9 mars 1962 et ratifiés par la France en juillet 1963⁸⁷. Jean de Lipkowski, Rapporteur, notait que l'accord de coopération technique alors signé reprenait les clauses des conventions conclues avec les autres pays africains, concernant notamment la mise à la disposition du Mali de personnels appelés à participer au fonctionnement des services

83. Maestre, 1967, *op. cit.*, p. 139.

84. *Histoire de l'administration française, op. cit.*, p. 656.

85. Publiés dans le décret n° 60-628 du 30 juin 1960.

86. Accords approuvés par l'Assemblée nationale le 6 juillet 1960 et le 11 juillet 1960 par le Sénat.

87. Discussion autour d'accords de coopération et d'une convention avec la République du Mali, Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 23 juillet 1963, Débats au Sénat du 26 juillet 1963 (1^{ère} séance). Loi n° 63-812 du 6 août 1963, autorisant l'approbation des accords généraux conclus le 2 février 1962 et le 9 mars 1962 entre la France et la République du Mali.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

et établissements publics⁸⁸. En ce qui concerne le Sénégal, un échange de lettres entre le gouvernement français et le gouvernement sénégalais entérinait la succession sur la base des accords du 22 juin 1960⁸⁹. Ces accords posaient les principes généraux de la coopération dans différents domaines, notamment celui de l'assistance technique. La convention du 14 septembre 1959 portait statut du personnel français concerné par cette assistance. Cette assistance était la conséquence logique de la volonté du gouvernement du Sénégal d'africaniser les cadres d'abord subalternes et moyens, puis supérieurs de l'administration, tout en recourant aux agents de la coopération mis à sa disposition par la France, en particulier dans les domaines techniques et de l'enseignement⁹⁰.

Avec le Sénégal, comme avec les autres pays d'Afrique de son Empire la France a voulu sceller une décolonisation amicale. Madagascar souhaitait également une séparation en douceur qui ne compromettrait pas le nécessaire transfert des compétences et les futurs accords de coopération. Les négociations qui s'ouvrirent à Paris le 11 février 1960, aboutirent le 2 avril à la signature des accords de transfert de compétences et au paraphe des accords de coopération. Fin 1960, il y avait à Madagascar⁹¹ un peu moins de 50 500 agents publics dont 32 % de fonctionnaires. L'immense majorité de ces 13 000 fonctionnaires était de nationalité malgache ou appartenait à des cadres malgaches. Depuis l'arrêté du 25 juillet 1949 les cadres locaux français et les cadres spéciaux indigènes avaient été fusionnés dans des cadres locaux uniques subdivisés deux ans plus tard en cadres supérieurs et cadres locaux⁹². L'arrêté du 27 juin 1952 portait statut général pour les fonctionnaires qui n'étaient pas soumis aux textes français. Des cadres de l'État régis par des dispositions françaises et des cadres territoriaux furent créés par le décret du 3 décembre 1956. Le petit personnel de la fonction publique, en grande majorité indigène, obtint un statut par l'arrêté du 15 juillet 1950, plus ou moins remis en question par l'application du Code du travail de 1952 applicable Outre-mer. Enfin, le gouvernement suspendra en 1961 le recrutement de tous les personnels non encadrés. Comme on l'a déjà signalé

88. Travaux préparatoires, Assemblée nationale, loi 63-812 adoptée le 23 juillet 1963, Rapport de M. de Lipkowski, au nom de la commission des Affaires étrangères.

89. J.-C. Gautron, « Sur quelques aspects de la succession d'États au Sénégal », *Annuaire français de droit international*, 1962, vol. 8, p. 836-863.

90. J.-C. Gautron, « L'évolution des rapports franco-sénégalais », *Annuaire français de droit international*, vol. 10, 1964, p. 837-850.

91. J. C. Maestre, « Aspects originaux de la fonction publique malgache », *Annales de l'Université de Madagascar - Droit*, vol. 4, 1967 p. 165-223.

92. *JOM*, p. 1759.

Décolonisations : le repli de l'État

pour tous les territoires colonisés, l'évolution des effectifs des fonctionnaires subit une courbe régulièrement ascendante durant le temps de la colonisation, et la conserva souvent après les indépendances, c'est aussi le cas de Madagascar : autour de 15 000 en 1938, 32 500 en 1958, 50 400 en 1960 et 57 000 en 1967... La malgachisation des effectifs a été suffisamment progressive pour réserver des postes aux nouvelles générations d'étudiants, ainsi qu'aux ethnies mal représentées parmi les fonctionnaires, etc. Comme pour le Sénégal, le poids de la Fonction publique était et resta considérable dans la société malgache⁹³. En 1958, au moment de la proclamation de la République, on comptait environ 2700 fonctionnaires français, ramenés à 1965 assistants techniques en 1960, 1750 en 1966, essentiellement dans l'enseignement. Le personnel français mis ou maintenu à la disposition des États africains et malgache incluait des techniciens, des conseillers et experts, et même des fonctionnaires pour diriger et gérer certains services publics, cette aide importante au début diminua à mesure que la relève fut assurée par des cadres nationaux : on passa alors d'une assistance de gestion à une assistance de conseil et de formation⁹⁴. C'est-à-dire qu'on assista plutôt à un phénomène de compensation que de dégageant des cadres : une augmentation du personnel enseignant⁹⁵ et des agents à compétence technique destinés à former et conseiller les cadres locaux⁹⁶.

La tendance contractuelle propre aux accords signés avec Madagascar l'emporta sur l'option fédéraliste et inspira d'autres accords de coopération qui furent signés par la suite avec les États africains⁹⁷. La décolonisation s'est finalement effectuée dans la paix et une certaine amitié, le cas de la Guinée, apparaissant encore comme une singularité dans un processus naturel. Ce qui explique en partie qu'un afflux massif de fonctionnaires en provenance d'Afrique ne se soit pas produit vers la Métropole.

93. Maestre, 1967, *op. cit.*, p. 172 : 25 000 fonctionnaires en 1967.

94. J. Vaudiaux, *L'évolution politique et juridique de la coopération franco-africaine et malgache : (Schéma d'analyse)*, A. Pedone, 1970, p. 958.

95. Dans ce domaine, les États de la communauté empruntèrent à la France non seulement ses fonctionnaires mais également son modèle de l'enseignement supérieur caractérisé par son administration particulière et son autonomie traditionnelle, voir R. de Lacharrière, « L'évolution de la communauté franco-africaine », *Annuaire français de droit international*, vol. 6, 1960, p. 9-40 et par exemple les Accords de coopération en matière d'enseignement supérieur avec la Fédération du Mali le 22 juin 1960, ou la République malgache le 27 juin 1960.

96. Vaudiaux, 1970, *op. cit.*, p. 959.

97. Maestre, 1967, *op. cit.*, p. 33. Voir le détail des négociations p. 34 et s.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

La coopération technique qui s'est instituée entre la France et ses anciens territoires devenus indépendants, même si elle relève d'un empirisme avéré, a contribué à liquider des successions d'États qui auraient pu être plus difficiles non seulement sur le plan technique, mais également sur le plan psychologique⁹⁸. Elle a été préparée et facilitée à la fois par un ensemble de dispositions prises avant les indépendances et destinées à accompagner le remplacement progressif des cadres métropolitains par des personnels autochtones, et par un certain nombre de conventions bilatérales ayant pour objet de poser les cadres d'une association future. Elle n'a pas été ou très peu complétée par des dispositions législatives plus tardives. Il en a résulté la spécificité de cette coopération par rapport à celle engagée avec d'autres États avec lesquels la France avait peut-être un peu moins d'affinités culturelles, une sorte de « compétence liée par le passé⁹⁹ » qui sauvegarda sur un plus long terme des relations anciennes, même si elle n'empêcha pas le sous-développement administratif¹⁰⁰ dont souffrent encore ces pays, mais c'est un autre sujet...

V. Cinquième et dernier épisode : L'Algérie ou un repli sous pression

La décolonisation de l'Algérie nous intéresse à plusieurs titres, mais notamment parce qu'elle s'est quasiment déroulée en parallèle des indépendances que nous venons de suivre en Afrique et à Madagascar.

En 1975, la population totale rapatriée de l'Algérie était évaluée à un peu plus d'un million d'individus... dont 500 000 étaient déjà rentrés dans le seul été 1962 alors que le IV^e plan de développement économique et social (1962-1965) en prévoyait 100 000 de moins, le tout étalé sur 5 ans¹⁰¹, ... ou sur au moins trois ans, comme les contributeurs des Accords d'Évian l'avaient envisagé¹⁰². Du côté des fonctionnaires, on comptait environ 150 000 agents

98. Gautron, 1962, *op. cit.*, p. 86

99. Vaudiaux, 1970, *ibid.*

100. Voir l'article d'Y. Chapel sur « Le sous-développement administratif », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. XXXII, 1966, n° 3, p. 211-218.

101. P. Baillet, « L'intégration des rapatriés d'Algérie en France », *Population*, 1975, vol. 30, n° 2, p. 303-314.

102. *Déclaration générale des deux délégations du 18 mars 1962*, chapitre II-A, II-a.

Décolonisations : le repli de l'État

en poste¹⁰³, les deux administrations les mieux représentées étant celle de l'Éducation nationale et celle des P & T (environ 12 000 employés titulaires parmi lesquels 7500 français d'Algérie et 5000 employés algériens¹⁰⁴).

La situation très particulière de l'Algérie explique sans doute en partie que les opérations de reclassement des fonctionnaires français qui y travaillaient, ne relevèrent pas des modèles de reclassement déjà expérimentés en Tunisie et au Maroc, et se fondèrent sur un certain nombre d'aménagements décisifs et propres au cas algérien. Car en Algérie, le problème n'était pas simple pour au moins trois raisons : tous ses habitants étaient français... mais les Français qui résidaient au titre d'étrangers en Algérie ne pouvaient plus servir dans la fonction publique, et parmi ceux qui auraient pu y demeurer parce qu'ils possédaient des droits civiques algériens tout en conservant leurs appartenances à la fonction publique française¹⁰⁵, nombreux furent ceux qui choisirent de partir. On connaît maintenant bien l'histoire, le climat de défiance, la peur, les violences et certains facteurs psychologiques qui poussèrent le personnel français d'Algérie à rentrer massivement en France dès l'été 62 alors qu'en 1961 quelques mois plus tôt, des discussions au Sénat portaient encore sur une action de la France qui permette d'éviter « un exode massif des Français d'Algérie revenant dans la Métropole¹⁰⁶ ». Ainsi, dans l'administration des P & T les questionnaires distribués à la fin du mois de mai destinés à recenser les volontaires pour la coopération technique après l'indépendance se transformèrent en fiches de vœux pour ceux qui souhaitaient obtenir une mutation en Métropole¹⁰⁷, et ce n'est qu'après, à partir de l'été puis tout au long de l'automne 1962, que de vraies fiches de vœux en bonne et due forme furent établies par les Français d'Algérie qui n'étaient pas encore partis pour la France¹⁰⁸. À partir de cet exemple, il apparaît clairement que la pression des événements a nécessité une réaction rapide du gouvernement pour d'une part organiser en Métropole le retour et la réintégration de ses fonctionnaires, et d'autre part pour mettre en œuvre les principes de la coopération tels qu'ils avaient été

103. *La succession des États de l'Afrique du Nord...*, 1967, *op. cit.*, p. 41 : 30 000 fonctionnaires français titulaires des cadres locaux, 61 000 français détachés, et 50 000 français non titulaires.

104. Voir Lacroix, *Un service public à l'épreuve de l'indépendance algérienne (1956-1971). Le personnel de l'administration des Postes et Télécommunications*, *op. cit.*

105. Accords d'Évian, Déclaration du 19 mars 1962, D. G., Chap. II, II, 1b et Déclaration des garanties, II^e partie, chap. II, 7.

106. Sénat, séance du 25 octobre 1961, p. 1257.

107. Lacroix, 2009, *ibid.*

108. Lacroix, 2009, *ibid.*, p. 33.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

élaborés dans les Accords d'Évian, principes qui garantissaient une certaine continuité administrative en Algérie. Ces Accords intervenus le 18 juin 1962 entre les représentants du Gouvernement français et ceux du Front national de libération algérien (F.L.N.) visaient en effet trois objectifs : le cessez-le-feu, l'indépendance et la coopération. Ils constituèrent donc la base du système de coopération franco-algérienne, même si une longue suite d'accords complémentaires viendra les préciser par la suite¹⁰⁹. Or après huit années de lutte armée, l'Algérie placée jusque là dans la compétence ministérielle du ministère de l'Intérieur ne voulut plus accepter, une fois son indépendance acquise, de dialoguer avec le ministre de la Coopération, mais seulement avec le ministère des Affaires étrangères, via la Direction générale des Affaires culturelles et techniques qui était déjà en charge des affaires du Maroc, de la Tunisie et des pays de l'Indochine¹¹⁰. Finalement, c'est le secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé des Affaires algériennes qui fut chargé de la préparation et de la négociation des accords entre la France et l'Algérie en relation avec le ministre des Affaires étrangères¹¹¹.

C'est dans le cadre de ces accords que la France s'engagea à mettre à la disposition de l'Algérie les cadres nécessaires à la continuité de son administration et à pourvoir à leur formation¹¹². Parmi les fonctionnaires français musulmans (devenus algériens de droit avec l'Indépendance) formés dans le cadre du Plan de Constantine, nombreux restèrent en Algérie et remplacèrent les fonctionnaires français rentrés en Métropole¹¹³. Et en juillet 1963, seulement 20 700 agents français (dont 15 200 enseignants) étaient encore placés à la disposition de l'Algérie, et un centre de formation de fonctionnaires et magistrats algériens fonctionnait déjà à Paris¹¹⁴.

109. D. Ruzié, « La coopération franco-algérienne », *Annuaire français de droit international*, vol. 9, 1963, p. 906-933, p. 911 ; voir à la fin de l'article la liste des principaux textes régissant cette coopération.

110. *Histoire de l'administration française*, op. cit., p. 660.

111. Ruzié, 1963, *ibid.*, p. 915.

112. 80 000 au moment de l'Indépendance, voir I. W. Zartman, « Les relations entre la France et l'Algérie dans les accords d'Évian », *Revue française de science politique*, n° 6, 1964, p. 1087-1113.

113. Plan de Constantine ou Plan de développement économique et social en Algérie : Il s'agissait de former en accéléré des Français musulmans, voir Ordonnance n° 58-1048 du 5 novembre 1958 relative à la fusion entre cadres algériens et cadres métropolitain de fonctionnaires.

114. Zartman, 1964, *Ibid.* p. 1099.

Décolonisations : le repli de l'État

Quant au retour en Métropole des fonctionnaires français d'Algérie (en position de détachement, ou issus des cadres algériens et assimilés aux fonctionnaires de l'État depuis l'ordonnance du 5 novembre 1958), s'ils ne posaient en principe que des problèmes de réaffectation et d'indemnisation, celui des fonctionnaires issus de cadres spécifiquement algériens ou appartenant à des collectivités locales a été plus compliqué, comme nous allons le voir.

De nombreux textes pris entre 1961 et 1963 essayèrent de régler les cas les plus prévisibles. En particulier la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à l'installation des Français d'Outre-mer¹¹⁵, et le décret n° 63-410 du 22 avril 1963 qui prenait acte des garanties complémentaires à apporter aux dispositions des Accords d'Évian, textes complétés par plusieurs décrets, ordonnances et circulaires, principalement pris entre mars et octobre 1962.

Les débats au Sénat et à L'Assemblée nationale autour de la loi de 1961 sont particulièrement passionnants¹¹⁶ même s'ils peuvent accréditer l'idée que les politiques ont souvent un temps de retard sur les événements comme par exemple Henri Longchambon, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques et du plan, qui affirme le 24 octobre 1961 que la tâche assignée à l'État envers les rapatriés est toute nouvelle et qu'il ne s'est « jamais trouvé en face d'un tel problème », et que par conséquent il va devoir prendre des mesures législatives de caractère exceptionnel par rapport à ses normes habituelles, notamment si on doit accueillir « comme l'a prévu le gouvernement, 400 000 rapatriés au cours d'une période de quatre ans ». Plus mesuré, André Armengaud, rapporteur pour la Commission des finances, déclare qu'il faut en la circonstance que les politiques montrent qu'ils ont de « la foi, beaucoup de cœur et des entrailles » pour assurer le succès de l'opération législative en cours.

Cette loi devait régler la situation de tous les rapatriés définis comme tels, mais surtout elle énonçait, et c'est ça qui nous intéresse au premier chef, dans

115. Le projet de cette loi, présenté au Sénat dès le 30 septembre 1961 par Robert Boulin et Roger Frey, ministre de l'Intérieur, faisait de la réintégration le principe directeur de la politique d'aide aux rapatriés définis comme Français d'Outre-mer « ayant dû ou estimé devoir quitter, par suite d'événements politiques, un territoire où ils étaient établis et qui était antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, Scioldo-Zülcher, *op. cit.*, p. 21 et article 1^{er} de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961.

116. Travaux préparatoires : Sénat, discussion les 12, 24 et 25 octobre 1961 ; Assemblée nationale, discussion le 29 novembre 1961.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

son article 2 que le gouvernement était autorisé à prendre les mesures concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État, par des ordonnances déposées devant le Parlement pour ratification au plus tard deux mois après le 24 avril 1962. En effet, et c'est le secrétaire d'État aux Rapatriés qui l'affirme lors des débats au Sénat le 24 octobre 1961, il y avait urgence à agir, au besoin sous forme d'une délégation de pouvoir en faveur du Gouvernement « pour que les Français qui rentrent d'Outre-mer ne se trouvent pas dans un vide juridique où il faudrait tout faire, et forcément se livrer, en attendant, à une certaine improvisation ». Autrement dit, en cette matière, on demandait au Parlement de se prononcer sur quelques principes et de laisser le gouvernement faire le reste¹¹⁷ : certains députés craignaient en réalité que le gouvernement use de son pouvoir de légiférer par des ordonnances sur le sort des fonctionnaires pour « porter atteinte au statut de la fonction publique¹¹⁸ ».

Quant au décret d'avril 1963, il s'applique aux fonctionnaires et agents titulaires français et parcourt l'essentiel de leurs besoins. En effet, le reclassement des fonctionnaires d'Algérie soumis au Statut général de la fonction publique française, en vertu de l'ordonnance du 5 novembre 1958, c'est-à-dire les fonctionnaires en position de détachement et les fonctionnaires assimilés aux fonctionnaires de l'État et issus des cadres algériens ne posait pas en principe de problèmes plus compliqués que celui de leur affectation. La plupart des fonctionnaires d'Algérie formaient en effet un corps commun avec leurs collègues de Métropole, suite aux opérations de fusion des cadres administratifs opérées pendant la guerre ; ils pouvaient être pris en charge par leur ministère de tutelle. Avant ce décret, l'ordonnance du 30 mai 1962 fixait, qu'en accord avec les décisions arrêtées par les Accords d'Évian, les fonctionnaires disposeraient d'une période de trois ans pour décider s'ils souhaitaient être ou non maintenus dans leurs fonctions, et l'administration d'un délai de six mois pour les reclasser (à compter de la date de demande de mutation) ; suivaient des dispositions relatives au congé spécial, à l'admission anticipée à la retraite et au droit à indemnité de radiation des cadres dont ils pourront bénéficier le cas échéant. Elle fut complétée par l'ordonnance n° 62-798 du 16 juillet 1962 qui prévoyait que les fonctionnaires qui n'appartiendraient pas encore à des corps en attente de fusionnement pourraient être accompagnés par le ministère de l'Intérieur,

117. Travaux préparatoires : Sénat, discussion le 24 octobre 1961, intervention de Louis Namy, p. 1242.

118. *Ibid.*, p. 1243.

Décolonisations : le repli de l'État

avant d'être versés dans des corps homologues ou des corps d'extinction. Le même jour, un décret (n° 62-799) accordait une indemnité de réinstallation aux fonctionnaires titulaires des cadres de l'État qui vivaient depuis au moins dix ans en Algérie et y exerçaient leurs fonctions depuis au moins cinq ans.

Le sort des agents des collectivités locales devenues algériennes, des services publics algériens, et enfin des personnels français non titulaires apparaissait plus compliqué à encadrer.

Le cas des agents contractuels était en effet incertain. N'étant pas titulaires de leur poste, l'ordonnance n° 62-400 du 11 avril 1962 ne leur accordait qu'un recrutement prioritaire dans l'administration métropolitaine (articles 2 et 3). Cette mesure n'était pas automatique et dépendait des besoins des services. De plus, les possibilités d'avancement restaient en dessous de ce qu'ils pouvaient espérer dans une Algérie qui serait restée française. Certains avantages vont leur être rapidement accordés via le décret n° 62-1170 du 8 octobre 1962 notamment des délais de prise en charge et d'affiliation au régime général de la sécurité sociale pendant cette période. Le décret n° 373 du 24 avril 1964 permit quant à lui d'appliquer aux contractuels, qui avaient quitté l'Algérie avant d'avoir rempli les conditions nécessaires à leur titularisation, les dispositions du décret du 27 octobre 1959 relatives aux concours : ils pouvaient se présenter aux concours internes « sans que leur soient opposées les conditions de durée de service, aux concours et examens de recrutement normalement ouverts pour l'accès aux emplois des cadres métropolitains classés, dans la catégorie de l'emploi qu'ils occupaient en Algérie, les limites d'âge fixées pour la participation aux épreuves étant uniformément reculées de trois ans ».

À la même date, l'ordonnance n° 62-401, autorisait les agents permanents des services publics algériens, y compris des Français non titulaires, à être intégrés dans des cadres de l'État et de ses établissements publics à caractère administratif, selon certaines conditions, décrites très précisément dans le décret n° 62-941 du 9 août 1962 venu la compléter.

Les agents titulaires des collectivités locales d'Algérie rapatriés en Métropole et y exerçant les droits civils français, d'abord pris en charge par le ministère de l'Intérieur pendant un an maximum, exceptionnellement deux ans, durent accepter, sous peine de radiation, les emplois qu'on leur proposait correspondant à leur grade, selon l'ordonnance n° 62-657 extrêmement détaillée du 9 juin 1962), tout en bénéficiant d'une certaine priorité de recrutement dans les administrations locales.

Enfin, l'instruction n° F1 32 et n° 46281 du 23 juin 1962 publiée au *JO* le

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

26 juin 1962, signée du ministre des Finances et des Affaires économiques et décrétée immédiatement applicable décrit minutieusement tous les aspects de l'accueil qui devra être réservé aux fonctionnaires, agents et retraités rapatriés d'Algérie : prise en charge, avances et délégations de traitements, frais de rapatriement et indemnités de réinstallation, mesures intéressant les retraités.

Ce qu'il faut retenir cette fois, c'est certainement la forte interaction entre facteurs humains et psychologiques, enjeux politiques et événements à l'œuvre ; interaction complexe qui à chaque épisode de décolonisation s'est suffisamment renforcée pour réinitialiser discussions et solutions adoptées, alors qu'au final elles se ressembleront beaucoup. On ne peut pas soutenir que les législateurs en charge du règlement de la décolonisation de la fonction publique en Algérie n'étaient pas conscients des problèmes et qu'ils ignoraient les précédents en cette matière. Il suffit de lire le rapport sur les rapatriés présenté par Robert Boulin, secrétaire d'État aux Rapatriés, en octobre 1961 devant le Sénat à l'occasion des débats sur l'accueil et la réinstallation des Français d'Outre-mer¹¹⁹, ainsi que les diverses interventions qui l'ont accompagné : les sénateurs connaissaient parfaitement le nombre de rapatriés, les conditions de leurs retours, aussi bien que les grandes mesures prises à leur égard. Néanmoins, il semble que la séparation de la France avec ses territoires, cette fois dans le cadre des événements d'Algérie, ne puisse se faire de façon naturelle et progressive, mais qu'elle doive à chaque fois être « réinventée » même si c'est au prix d'un certain empirisme : « Il apparaît nécessaire d'apporter un certain nombre de solutions nouvelles à des mécanismes qui avaient fonctionné tant bien que mal, avec beaucoup de bonne volonté [...], mais qui étaient à l'évidence très insuffisants¹²⁰ ».

La décolonisation administrative ou « successions d'États » opérée par la France dans ses territoires colonisés s'est déroulée par étapes successives, sous la pression des événements, et pas toujours dans des conditions juridiques orthodoxes¹²¹. A chaque étape, la période de transition qui aurait dû précéder l'indépendance en général semble l'avoir suivie¹²², sans qu'apparemment les

119. Travaux préparatoires : Sénat, discussion le 24 octobre 1961.

120. *Ibid.*

121. V. Silvera, *op. cit.* en fait la démonstration dans le cas de la Tunisie.

122. G. Fischer, « L'assistance technique de la France aux nouveaux États », *Annuaire français de droit international*, vol. 3, 1957, p. 92.

Décolonisations : le repli de l'État

autorités chargées de l'organiser et de la réguler se soient explicitement servi des expériences déjà acquises dans ce domaine.

Si les conditions du repli des fonctionnaires telles que nous avons pu les analyser ont eu des effets très directs sur les personnes concernées et sur la société française, elles ont eu des impacts bien plus durables sur les pays qui accédaient à l'Indépendance. Ils eurent, en effet, beaucoup de peine à faire fonctionner leurs services publics au moyen d'un personnel autochtone, la plupart n'ayant pas connu de phase intermédiaire d'autonomie interne¹²³, et la France n'ayant pas su ou pu transférer à temps les compétences nécessaires aux nouvelles administrations appelées à se mettre en place. Les États nouvellement indépendants n'étaient pas contraints, en effet, de conserver des fonctionnaires, la plupart citoyens étrangers, qu'ils n'avaient pas choisis ; de leur côté, de nombreux fonctionnaires français préférèrent quitter des pays dont le niveau de sécurité et le style de vie avaient changé et s'étaient éloignés de celui de leur pays d'origine : ils voulaient avant tout bénéficier de garanties, faire valoir sur le territoire métropolitain les services accomplis dans une fonction publique qui leur était désormais fermée, et savoir quel allait être leur statut s'ils restaient ou revenaient dans le cadre de l'assistance technique¹²⁴.

Dans la plupart des décolonisations administratives, il s'est agi pour les autorités métropolitaines d'accompagner le repli de ses fonctionnaires en réglant avant tout des problèmes humains : on gérait d'abord les problèmes afférents aux grandes masses, puis on assouplissait la réglementation en accordant de l'attention aux cas singuliers et marginaux. D'où, une volonté constante de l'État d'ajuster ses dispositions aux besoins et une prolifération de textes qui plutôt que de prévenir, se sont employés à corriger, d'où un certain retard à prendre la mesure des événements et de leurs conséquences, d'où une certaine inefficacité, rendue plus sensible du fait de la lenteur naturelle de la machine administrative. Heureusement, il semble que les administrations furent dans leur champ d'application particulièrement protectrices pour leurs personnels rapatriés¹²⁵. C'est très évident notamment dans le cas des Postes, Télégraphes

123. J.-L. Quermonne, « La sous-administration et les politiques d'équipement administratifs », *Revue française de science politique*, n° 3, 1959, p. 629-666.

124. M. Flory, « Décolonisation et succession d'États », *Annuaire français de droit international*, vol. 12, 1966, p. 577-593.

125. Scioldo-Zurcher, 2006, *op. cit.*, p. 143.

Le reclassement des fonctionnaires en Métropole

et Téléphones ¹²⁶, ou encore dans celui des administrateurs coloniaux ¹²⁷. Quant à l'aide que la France a bien voulu apporter aux nouvelles administrations, il semble qu'elle ait adopté le plus souvent, par inertie, tradition, dans certains cas obligation morale, un comportement magnanime, sans précipiter son retrait, mais sans vraiment l'organiser non plus, et en proposant, chaque fois que ça a été possible, la solution de la coopération technique.

En ce qui concerne le facteur politique, la lecture et l'analyse des débats récurrents, certains très importants et passionnants, qui ont accompagné au Sénat et à l'Assemblée nationale les différentes étapes de la décolonisation, montre que continuellement rattrapé et même dépassé par les événements et les enjeux idéologiques, il s'est largement maintenu au niveau du pseudo-réalisme.

126. A. Lacroix, A., 2009, *op. cit.*

127. Voir les travaux de J. Meïmon et ceux de J.-C. Fredenucci.

ACHEVÉ D'IMPRIMER PAR LE SERVICE DE REPROGRAPHIE DE LA FACULTÉ
DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE DE L'UNIVERSITÉ MONTPELLIER 1

ISBN : 979-10-91076-09-8

Dépôt légal : 4^e trimestre 2013