GUY RAFFI

Le reclassement des directeurs

Si la chasse aux places prête à l'ironie, le silence environne plutôt le reclassement des exclus de la responsabilité politique et administrative. La formule traditionnelle qui accompagne une nomination « en remplacement de M... appelé à d'autres fonctions » masque souvent beaucoup d'hypocrisie.

Je crois cependant, pour avoir occupé l'une et l'autre de ces responsabilités, qu'il faut éviter l'amalgame entre les fonctions de cabinet et les fonctions de direction d'administration centrale. La sociologie des cabinets ministériels, leur recrutement, leur caractère d'étape dans une carrière administrative, le moyen plus rare qu'ils représentent d'entrer dans l'administration sans formation ni concours, la préoccupation légitime des ministres de reclasser leurs collaborateurs immédiats avant d'abandonner leur fonction : tout cela mériterait certes une étude spécifique.

Je voudrais ici me limiter à un problème qui me paraît nouveau parce que lié à la double alternance que nous avons vécue en six ans : les directeurs d'administration centrale sont concepteurs, porteurs, interprètes d'une orientation politique dans leur sccteur. Lorsque la politique change, quel est leur devenir professionnel ?

Car l'administration est un métier. Bien rares sont les personnalités qui ont réussi dans cet emploi sans avoir auparavant fait l'apprentissage, à des échelons plus modestes, du pouvoir administratif ; bien rares aussi sont les Gouvernements qui ont usé sans discernement de la possibilité de nommer en conseil des ministres sans exigence d'âge ou de qualification, comme la loi le leur permet, aux postes de directeurs d'administration centrale.

La plupart de ces hautes fonctions sont donc occupées par des

fonctionnaires issus de l'Ecole nationale d'Administration ou d'une école d'ingénieurs ; elles constituent en général le point culminant d'une carrière commencée dans les services, poursuivie souvent dans les cabinets ministériels et qui doit cependant se prolonger au-delà de cet emploi puisque les directeurs ont en général entre 45 et 55 ans.

Ce qui caractérise en effet ce type de fonction, c'est sa précarité naturelle : il y a les désaccords ponctuels, toujours possibles avec le ministre ; et puis il y a, depuis 1981, au sortir d'une phase extrêmement longue de stabilité, l'alternance politique.

Le système des « dépouilles » — ce qu'on appelle en France la chasse aux sorcières — n'est pas dans notre tradition républicaine. Sous la III^e^, sous la IV^e^ République, l'instabilité politique laissait en place le pouvoir administratif : une idéologie du service public, neutre, désintéressée, insensible aux oscillations du pouvoir et aux successions ministérielles s'est forgée peu à peu, jusqu'à inculquer dans le consensus administratif une déontologie, une religion de l'intérêt général dont on trouve plus la trace dans la doctrine et la jurisprudence que dans les textes législatifs ou réglementaires.

A vrai dire, dans cette mystique se mêlent plus ou moins les intérêts de carrière, la volonté de puissance et le souci d'assurer la continuité des actions entreprises, éléments essentiels de la réussite administrative.

C'est après 1968 que cette idéologie a vacillé ; les questionnements de l'époque ont touché avec retard la haute fonction publique : mais il y a eu ensuite dénonciation de la complicité des pouvoirs en place — pouvoir économique ; pouvoir politique ; pouvoir administratif — et analyse plus fine des mécanismes de la décision.

En 1968, comme en 1981, le Gouvernement se trouve donc placé devant le même problème : du point de vue de ses amis politiques, on n'en fait jamais assez dans le changement des hommes et, à l'inverse, on en fait toujours trop pour l'autre camp. Je crois pour ma part qu'il fallait dire en 1981, qu'il faut dire aujourd'hui, combien il est normal et naturel qu'une nouvelle majorité remplace peu à peu les titulaires de tous les emplois à la discrétion du Gouvernement. La précarité est la contrepartie des avantages spécifiques dont bénéficient ces fonctionnaires dans leur emploi ; et c'est aussi le moyen de marquer la frontière entre le fonctionnaire chargé de concevoir ou de mettre en œuvre une politique et le fonctionnaire d'exécution dont les choix et les opinions n'ont pas à être pris en compte dans l'exercice de ses fonctions, sauf sanction disciplinaire.

Mais pour les fonctionnaires d'autorité, la distance est grande souvent entre le traitement, les primes, les avantages en nature dont

ils bénéficient dans leur emploi et ce qui leur est éventuellement réservé à leur retour dans leur corps d'origine. Par ailleurs, l'expérience, la compétence, le savoir-faire accumulés dans l'exercice de ces fonctions demeurent disponibles lorsque la faveur du prince s'est perdue. Et le Président de la République, en acceptant toutes les nominations qui lui étaient proposées par le conseil des ministres, a cette année insisté souvent sur la nécessité d'utiliser convenablement « les sortants ».

Le reclassement, pourtant, est devenu une sorte de loterie, un parcours initiatique, une carte du destin où il y a les grands et les petits bénéfices, les asiles de jour et les auberges espagnoles, les voies royales et les chemins de traverse. Je voudrais donc en évoquer la carte.

Le reclassement le plus simple, c'est le changement de poste sans changement d'emploi. C'est la mutation géographique ou ministérielle qui permet de rompre avec les amis d'antan sans que les cicatrices soient trop visibles : c'est le directeur qui abandonne son service pour une direction dans un autre ministère : c'est le préfet ou l'ambassadeur muté dans un autre département ou un autre pays. Après 1981, bien protégé par sa tradition de survie, le corps préfectoral a beaucoup usé de cette possibilité pour donner, à ses membres les plus engagés, de la survie. Ce qui est traditionnel chez les préfets est plus rare chez les directeurs.

Le reclassement le plus sûr, c'est ce que j'appellerai le reclassement d'anticipation ou reclassement-promotion. Il faut en effet beaucoup de vertu ou d'inconscience à un Gouvernement pour promouvoir les hauts fonctionnaires dont il veut se débarrasser. La gauche a eu parfois cette vertu ; l'actuel Gouvernement, meilleur connaisseur sans doute des rouages de l'Etat, ne semble pas pour le moment tenté par cette mansuétude. A ce niveau d'ailleurs la promotion n'est pas facile si on la veut durable : seule une intégration dans un grand corps offre cet ensemble de garanties. C'est la voie royale. Mais il vaut mieux en attendre le bénéfice de ses amis plutôt que de ses adversaires. On a donc vu en 1980 comme en 1985 des nominations au Conseil d'Etat ou à la Cour des comptes qui couronnaient une carrière fidèle avant les élections, avant l'adversité possible. Mais les places sont rares ; ces possibilités d'intégration ne sont pas réservées aux seuls fonctionnaires et les bénéficiaires de ces promotions sont donc finalement peu nombreux.

Une variante de ce reclassement-promotion, c'est la nomination dans un emploi moins exposé et plus lucratif qu'un poste de directeur d'administration centrale.

L'économie mixte offre des ressources incoupçonnées. Et tout directeur du personnel a dans ses tiroirs quelques-unes de ces possibilités : présidenee ou direction générale de caisse, de conseil, de commission, de société. On en use avec parcimonie car il est rare que ces emplois soient ensuite abandonnés : les ministres en ignorent le plus souvent l'existence. Ils sont donc utilisés depuis toujours, au cas par cas, pour éviter une crise ou régler discrètement un cas particulier. Ces emplois peuvent être rémunérés sur le barème des dirigeants de société et le fonctionnaire recourt alors au détachement avec des assouplissements aux règles du plafonnement ou, ce qui est le plus fréquent, à la mise en disponibilité. Mais la formule a ses limites : ou bien il s'agit d'un poste en vue, passionnant mais exposé, ou bien le poste est à la fois plus sûr et plus obscur. Difficile équation, car on peut réussir un reclassement, mais pas le reclassement du reclassement.

Les anticipations sont donc rares, difficiles et incertaines. Et elles ne conviennent pas à tous les tempéraments : j'ai vu des fonctionnaires refuser un emploi de débouché quelques semaines avant les élections législatives parce qu'ils ne voulaient pas donner le sentiment qu'ils quittaient une équipe en difficulté.

En 1981, comme en 1986, les responsables gouvernementaux — et surtout les directeurs de cabinet qui traitent en général ces questions en liaison avec le directeur du personnel — se sont donc trouvés confrontés au même problème : que faire de fonctionnaires qui avaient servi le précédent Gouvernement de telle sorte que leur personne s'identifiait à une politique. C'est le cas le plus fréquent pour les directeurs d'administration centrale. Que faire aussi de fonctionnaires de moindre relief mais dont le poste était lorgné par les amis politiques du nouveau ministre ?

La solution la plus simple souvent — c'est en tout cas celle que préconise en général le directeur du personnel en solidarité avec ses collègues — c'est de ne rien faire. Autrement dit c'est le reclassement par absence de départ. Deux stratégies sont possibles : convaincre le ministre que le directeur dont il demande la tête est indispensable, irremplaçable. J'ai connu ainsi un directeur qui a traversé les cinq années de la précédente législature dans cette situation inconfortable : plus on annonçait son départ et plus il apparaissait qu'il avait un rôle clé dans la politique nouvelle qu'on lui demandait de mettre en œuvre. L'autre statégie consiste à retarder les échéances en espérant un changement de ministre, plus fréquent qu'on l'imagine malgré la stabilité parlementaire dans une législature. L'argument majeur est que la mécanique administrative est

fragile, qu'on ne peut la bouleverser d'un coup, qu'il faut donc programmer avec soin les changements de directeurs : cet argument est fort. Dans un grand ministère, les directeurs forment une équipe qui double de façon souvent très efficace le cabinet ministériel. Cette équipe, constituée au cours des annécs, dc forts tempéraments et de tempéraments divers, a en charge la continuité de l'Etat. Un nouveau ministre n'a pas intérêt à la brutaliser, même si elle n'est pas composée uniquement de ses amis politiques. Par ailleurs, l'argument toujours employé pour retarder la relève est la difficulté à trouver un honorable débouché à l'éventuel partant.

Car les moyens juridiques et financiers sont pratiquement inexistants pour régler cette difficulté. S'il ne s'agit pas d'un grand corps, la réintégration dans le corps d'origine est une sanction financière et fonctionnelle. Et à la différence d'autres pays ou le *spoils system* est partie intégrante du fonctionnement de l'administration, l'idéologie du service public a aveuglé les esprits au point d'empêcher toute solution de substitution codifiée. On pourrait imaginer, comme aux Etats-Unis, que d'anciens directeurs soient mis à la disposition du Parlement et des partis d'opposition. Cette solution existe quasi clandestinement : elle n'a ni droit de cité ni reconnaissance statutaire. Elle pourrait pourtant être étendue aux organismes professionnels, aux organisations syndicales, aux grandes entreprises, l'objectif étant alors d'éviter la stérilisation de la compétence et de l'expérience pour raison d'alternance politique.

Tout cela n'existe pas en France et il y a finalement peu de solutions pour régler eonvenablement le problème du reclassement des fonctionnaires d'autorité. L'une, la moins fréquente, est celle du grand large, c'est-à-dire de la seconde carrière. Avoir été directeur plusieurs années épuise l'intérêt du métier administratif. On peut alors tenter de réussir une carrière politique pour peu que les échéances électorales s'y prêtent ; on peut aussi, valorisé par le maniement des affaires publiques, trouver sa voie dans le monde des affaires, de l'industrie ou de la banque. Mais là encore, les occasions sont rares, plus fréquentes à droite qu'à gauche, encore que certains exemples récents montrent l'intérêt de ces milieux par les gestionnaires de la nouvelle gauche.

La seule voie administrative convenable pour reclasser un directeur identifié comme adversaire politique ou qui doit laisser sa place à un ami politique du ministre, c'est la nomination dans un corps d'inspection. Statutairement et indépendamment des autres conditions d'accès au corps, le fait d'avoir exercé pendant deux ans des fonctions de directeur ou des fonctions assimilées permet le plus

souvent une nomination au tour normal, en dehors du libre choix du Gouvernement instauré par la loi de 1984. Financièrement, la grille statutaire des emplois d'inspecteur général est la même que celle des directeurs d'administration centrale : le reclassement dans le corps se fait par glissement à l'identique dans l'échelle lettre de référence du dernier emploi. Les primes sont certes fortement diminuées ; mais cela vaut bien la disparition des contraintes de temps et de préoccupations qui sont celles d'un directeur.

Cette solution ne va pas cependant sans difficultés. L'une, mineure, est l'absence de vacance d'emploi. Ce qui serait insurmontable à des échelons plus modestes ne l'est pas à ee niveau : un accord avec le directeur de cabinet du ministère des finances ou à défaut avec celui du Premier ministre permet d'obtenir un surnombre résorbable à la première vacance.

Il est clair cependant que cette pratique est enfermée dans des limites étroites : un ou deux surnombres au maximum.

Certains ministères toutefois ont plusieurs corps d'inspection ou bien d'autres catégories d'emploi offrant les mêmes caractéristiques d'être d'un bon niveau indiciaire sans responsabilités politiques ou administratives trop directes, ce qui élargit alors le champ des possibles reelassements.

Au ministère de l'économie et des finances, les postes de trésoriers-payeurs généraux, ou de contrôleurs d'Etat offrent ces possibilités, ouvertes d'ailleurs selon une complexe alchimie aux fonctionnaires des autres départements ministériels.

Mais la difficulté majeure du reclassement dans les corps d'inspection générale est la conception que se font les ministres du rôle et de l'influence de ces corps. Dans certains cas — les affaires sociales, l'intérieur, les postes et télécommunications — les inspections générales ont un rôle actif de contrôle des services extérieurs en même temps qu'une possibilité de saisine directe qui leur donncnt une influence réelle.

Lorsque les missions dépendent exclusivement de la volonté ministérielle, il est clair que l'affectation d'anciens directeurs dans ces corps risque de stériliser leur action.

Alors même que la fonction d'évaluation et de contrôle est largement sous-estimée dans l'administration, on peut rêver pourtant d'un système d'alternance dans les responsabilités directes puis dans le contrôle, l'expérience acquise entraînant à la fois la vigilance et la sérénité de la critique.

Mais il faudrait au préalable se débarrasser de deux visions fausses parce qu'idéologiques de l'administration : l'une héritée de la

IVe République qui fait des directeurs de ministère les grands-prêtres du moyen et du long terme, insensibles aux contingences politiques et gardiens de l'intérêt général ; l'autre venant des premières années de la Ve République qui assimile la classe politique majoritaire et l'élite administrative et fait donc de la fonction publique le vivier d'un seul camp.

Nous devons aujourd'hui tirer les leçons d'une double alternance. Chaque Gouvernement, en 1981 puis en 1986, a été pris successivement dans deux demandes contradictoires : la dénonciation de la chasse aux sorcières et la méfiance devant la haute fonction publique. Refuser d'assumer cette difficulté, c'est pour l'administration courir les risques d'un transfert dans la responsabilité des échecs. On a entendu après 1981, on commence à entendre que les hommes politiques au pouvoir voudraient bien faire mieux mais qu'ils sont en permanence trahis par leur entourage et leur administration.

Ce rôle de bouc émissaire joué par la haute fonction publique est un danger pour la démocratie : il est vrai que les directeurs prennent des décisions quand les ministres ne savent pas ou ne veulent pas le faire ; il n'est pas vrai qu'il y ait une tentation d'insubordination dans l'administration française. Parce que les mots précèdent toujours la réalité, le laisser croire, le laisser entendre, c'est paradoxalement créer le phénomène.

Il me paraît donc préférable — même si j'ai conscience d'exprimer une opinion encore très minoritaire dans le milieu politico-administratif — d'assumer la leçon des alternances, de considérer le reclassement des directeurs comme un problème non résolu et de codifier par les moyens juridiques et financiers appropriés la nécessaire relève des hauts fonctionnaires lorsque le pouvoir légitime change d'orientation (1).

(1) Chacune des étapes du cheminement ainsi décrit est inspirée par des cas particuliers facilement identifiables. On comprendra que pour ma part je me sois abstenu de citer aucun nom.

RÉSUMÉ. — *S'il peut paraître légitime lors de l'alternance politique d'écarter les directeurs d'administration centrale trop liés avec l'équipe gouvernementale sortante, encore faut-il assurer leur reclassement. Plusieurs voies sont possibles du reclassement anticipation au reclassement promotion ; les sociétés d'économie mixte et les corps d'inspection ouvrent d'autres voies. Mais ne faudrait-il pas codifier juridiquement et financièrement la relève ?*