

GUY CARCASSONNE

La souhaitable neutralité

Le système des dépouilles a une logique. Le système de la permanence en a une autre. Mais manque singulièrement de cohérence celui qui veut les mélanger.

Après tout, la méthode américaine qui consiste à remplacer les responsables, du haut en bas de l'échelle, au rythme de l'alternance pourrait trouver une application plus justifiée encore dans une France où le clivage qui sépare droite et gauche est généralement perçu comme plus net que celui qui distingue, outre-Atlantique, les républicains des démocrates.

N'y manqueraient alors que les adaptations nécessaires du statut général, et la franchise de ceux qui feraient un tel choix. Aussi ne doivent être regardés ni comme sectaires, ni comme iconoclastes, ceux qui, faisant fonds sur l'expérience acquise, en déduisent l'opportunité d'une option claire de la France en faveur d'une politisation de la haute fonction publique qui, parce que jugée inévitable, appellerait des règles l'encadrant.

Encore faut-il noter que les tenants avoués d'un tel aboutissement se recrutent rarement parmi les politiques. Nombre de ces derniers verraient d'assez bon œil une telle mutation. Mais parmi eux bien rare est qui le reconnaît, tout aussi rare d'ailleurs que ceux prêts à partir à l'assaut des tabous, quels qu'ils soient.

Si la question de la politisation mérite cependant l'examen, c'est parce que l'évidence la pose. Il y aurait quelque excès d'angélisme à ajouter foi au rituel des protestations gouvernementales, de quelque Gouvernement qu'elles viennent, montrant les choix guidés par l'unique souci de la compétence. Trop d'éléments concordent, qui

sont bien plus que des soupçons, pour donner l'impression que, déjà, le combat pour la neutralité est combat d'arrière-garde.

Au nom du réalisme alors, la tentation est légitime qui consiste, prenant acte de ce qu'on peut regretter mais qu'on se sait inapte à abolir, à vouloir tirer les conséquences de l'air du temps, renoncer à toute hypocrisie, et pratiquer dans un cadre désormais et connu et admis, un avatar français du système des dépouilles, éventuellement réglementé.

A cette tentation, il est indispensable de résister car les dérives constatées ne font pas disparaître l'impératif de la neutralité.

I – LES DÉRIVES CONSTATÉES

« Un décret en Conseil d'Etat détermine, pour chaque administration et service, les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement. » L'article 25 du titre II du statut général de 1984, reprenant la notion d'emplois laissés à la *décision* du Gouvernement, poursuit ainsi la tradition du synonyme pudique de *discrétion*.

Il est clair que c'est à ce niveau-là (principalement mais pas exclusivement comme on verra) que se pose le problème de la politisation. De fait, nul ne s'offusque plus vraiment qu'à l'alternance (entre majorités distinctes mais aussi entre partis distincts au sein d'une même majorité) succèdent, selon un rythme plus ou moins vif, les remplacements de préfets, ambassadeurs, directeurs d'administration centrale et autres. La surprise au contraire vient plutôt désormais du maintien de tel ou tel dans ses fonctions, perçu comme quelque peu contre nature, gage tantôt de l'ouverture d'esprit du Gouvernement, tantôt de la flexibilité d'esprit du fonctionnaire, mais toujours indice d'une attitude civilisée, d'une élégance de bon aloi.

Dans cette valse lente mais continue, dont le tempo résulte de la réunion hebdomadaire du conseil des ministres, il est des causes qui ne doivent pas grand-chose au souci d'une meilleure administration publique, et des effets qui s'en détournent carrément. Les causes semblent variées et pas toujours de celles auxquelles on pense le plus immédiatement.

La principale, bien entendu, se nourrit d'une crainte et d'un espoir. La crainte est celle de voir un haut fonctionnaire, acquis à des idées, une philosophie, autres que ceux du Gouvernement, tarder à mettre en œuvre ses orientations, voire se laisser aller à de discrets sabotages en opposant mauvais vouloir ou inertie. L'espoir est celui,

naturel, de démultiplier l'efficacité des services au profit d'une politique nouvelle en mettant à leur tête des hommes qui y sont tout acquis.

Mais à côté de cela, qui relève du seul choix spontané des autorités de nomination, il est une autre cause dont les conséquences ne sont pas moindres, et qui résulte de la pression, explicite ou implicite, exercée sur les membres du Gouvernement par ceux qui l'estiment débiteur.

Convictions politiques ou perspectives d'avenir amènent fréquemment des fonctionnaires à apporter leur concours à une formation politique, à tel ou tel de ses responsables ou de ses groupes de travail.

La récompense qu'ils en attendent ne se limite pas toujours à la satisfaction de voir leurs idées triompher, et ils s'estiment facilement, somme toute, les mieux indiqués pour les mettre en œuvre.

A cette pression qui fait naturellement suite à des élections gagnées, il s'en ajoute une autre qui, elle, dure tout le temps de la présence au pouvoir. Sous la V^e République, l'appartenance à un cabinet ministériel a pris un sens nouveau. Peuplés auparavant de « politiques », définis comme tels, ils sont maintenant formés d'équipes où se mêlent techniciens et militants. Les premiers conçoivent alors le « passage en cabinet » comme un sacerdoce (dont d'ailleurs ils exagèrent généralement les risques et la dureté) qui doit trouver sa gratification majeure dans l'accélération de la carrière. Les militants, eux, ne recherchent pas le court-circuit dans le franchissement des échelons, mais la possibilité d'accéder à une sinécure, parfois à une prébende.

Reste, enfin, l'influence des élus dont certains ont une tendance assez fâcheuse à considérer que les fonctionnaires en poste dans leur département doivent avoir pour souci prioritaire de contribuer à leur réélection.

Telles sont, semble-t-il, les causes principales de nominations « politiques » dont les effets sont également variés mais toujours contestables.

Le premier, le plus évident, est l'atténuation du critère de compétence. Non qu'il y ait incompatibilité entre qualité professionnelle et engagement politique, mais parce que le seul fait de prendre celui-ci en compte diminue d'autant l'attachement à celle-là.

La deuxième conséquence se traduit par le fait que le haut fonctionnaire nommé pour des motifs principalement politiques aura souvent tendance à reproduire le phénomène aux échelons inférieurs, à s'entourer lui-même de collaborateurs directs choisis sur des critères identiques. De fil en aiguille se crée ainsi une véritable

colonisation de certaines directions, colonisation dont il est peu de dire qu'elle ne favorise pas la mobilisation des autres fonctionnaires.

La troisième conséquence, toujours très concrète, est celle, paradoxale, de la perte d'autorité du ministre sur ses directeurs. Dès lors, en effet, que ceux-ci ont, peu ou prou, une « légitimité » qui ne doit pas tout à leur seule compétence, dès lors qu'ils se voient eux-mêmes partie prenante à une politique, ils s'estiment fondés à apprécier la conformité des instructions de leur ministre à leur philosophie commune et, en cas de divergence, à faire prévaloir leur conception sur celle du cabinet.

La quatrième conséquence, mécanique, est celle qui donne un caractère accidenté à la carrière des fonctionnaires choisis pour leurs options politiques, un caractère décourageant pour ceux qui, faute d'options politiques affichées, craignent de n'être jamais choisis.

Cinquième et dernière conséquence, enfin, le système est coûteux. Parce qu'au-delà des clivages politiques il est une solidarité des élites, parce qu'on ne sait jamais de quoi demain sera fait et qu'il est bon de bien traiter ceux dont on pourra plus tard dépendre, on prend souvent grand soin de ménager à qui l'on chasse un honorable reclassement. Le critère de l'honneur réside principalement dans le niveau de rémunération du poste d'accueil. Et c'est ainsi que sont hypertrophiés des corps, notamment d'inspection générale, qui servent de mouvoir pour fonctionnaires politisés, ou au contraire de vivier de nouveaux responsables si l'alternance ne tarde pas trop.

Si la description des effets justifie qu'on tente d'éliminer le phénomène, la conjugaison de ses causes ne rend-elle pas la tentative illusoire ? La crainte est légitime, mais il est essentiel de ne pas s'y arrêter.

II – UN SEUL REMÈDE

Au commencement est le ministre. Là se trouve la source principale du mal. Là aussi son remède.

Que les choix qui président à la formation d'un Gouvernement ne soient pas avant tout guidés par la compétence affirmée des heureux nommés, c'est là chose bien normale. Que ceux-ci, appelés à présider aux destinées d'un secteur qu'ils ne connaissent qu'imparfaitement, cherchent, dans l'affinité politique avec leurs directeurs, une forme de sécurité, c'est là chose bien compréhensible mais néanmoins inacceptable.

De deux choses l'une, en effet : ou le ministre a (ou acquiert

rapidement) une vision claire de ce qu'il entend faire, ou il ne l'a ni ne l'acquiert. Dans le premier cas il peut s'accommoder de n'importe quel collaborateur, sous quelques rares réserves. Dans le second il faillira quelle que soit l'adhésion politique de ceux qu'il prend soin de nommer.

« Nul vent fait pour celui qui n'a point de port destiné » écrivait Montaigne. On pourrait l'adapter par : nuls collaborateurs faits pour qui ne sait à quoi les faire collaborer.

En fin de compte c'est là qu'est le nœud du problème. Il est normal qu'un ministre nouvellement nommé craigne que ses services, compétents quand il ne l'est pas encore, lui dictent sa conduite. Il lui appartient de composer son cabinet de telle sorte que ce risque soit écarté. C'est là qu'il doit nommer les personnes aptes à éclairer politiquement les choix techniques. Ensuite tout n'est qu'affaire d'autorité.

Il faut rendre cette justice aux fonctionnaires que, soit par intérêt bien compris, soit, le plus souvent, par déontologie, ce qu'ils demandent à leur hiérarchie n'est pas d'appliquer la politique de leur choix mais de choisir la politique qu'elle veut voir appliquer.

Certes, il peut se produire qu'un directeur d'administration centrale, par exemple, soit à ce point pénétré de la justesse d'une politique, ou identifié à elle, qu'il refuse d'en appliquer une autre. La démission est sa noblesse. Sinon, la loyauté est son devoir.

Certes, il peut se produire à l'inverse qu'un haut fonctionnaire use de sa position pour faire obstacle, par action ou par abstention, à une politique qu'il réproouve. Mais l'hypothèse est nettement moins fréquente qu'on ne l'imagine. Qui fait confiance à l'honnêteté des hauts fonctionnaires est bien rarement déçu.

Ne reste alors qu'à sanctionner les irréductibles, ce qui signifie deux choses : la première consiste naturellement à remplacer le responsable dont il est avéré qu'il manque aux devoirs de sa charge ; la seconde est de ne pas, pour autant, lui choisir un successeur susceptible d'avoir les défauts symétriques.

La responsabilité d'un ministre, c'est de donner des instructions claires. L'honneur d'un fonctionnaire, c'est de les mettre en œuvre au mieux de ses capacités.

En reproduisant ces principes de bon sens du haut en bas de la hiérarchie, sont tout ensemble respectées les exigences de la démocratie et celles de l'intérêt général, de même qu'est évité l'appauvrissement considérable que représente la politisation.

On en est loin.

Dans les vingt-cinq semaines qui ont suivi la formation du

Gouvernement en mai 1981, 54 directeurs d'administration centrale ont été changés, ce qui était déjà beaucoup. Pour la même période après la formation du Gouvernement en mars 1986, ils furent 78. Le rythme hebdomadaire est passé d'un peu plus de 2 à un peu plus de 3. Il semble s'être doublé, dans la période récente, d'une pratique nouvelle : celle qui consiste à ce qu'un responsable procède à des changements importants au sein de sa direction, dans l'espoir vain d'être maintenu à sa tête, moyennant quoi le nouvel arrivant n'aura pas même à « épurer ».

Parce qu'entré dans une spirale, l'accélération du phénomène est inévitable. Les excès des uns nourrissent ceux des autres. Le seul esprit qui souffle est celui de la revanche, qui conduit chaque Gouvernement à aller encore un peu plus loin que son prédécesseur. A poursuivre dans cette voie, le temps est proche où pour chaque poste de la haute fonction publique existeront en fait deux emplois budgétaires : un poste de titulaire et un poste de placard, dont les occupants permuteront à la cadence de l'alternance.

Faut-il déduire alors qu'est vain l'espoir d'un retour à une pratique plus saine ? Oui, s'il est vain d'espérer des ministres sachant ce qu'ils veulent et assez sûrs d'eux-mêmes pour n'avoir pas besoin de fausses sécurités.

RÉSUMÉ. — *La politisation de la haute fonction publique participe de l'idée fautive qu'un Gouvernement est mieux obéi lorsqu'il exerce son autorité sur des amis. Face à cette politisation croissante et appauvrissante, l'idée de la réglementer est illusoire. Il vaut mieux la combattre. Pour cela il faut, mais il suffit, que les ministres sachent ce qu'ils veulent et acquièrent l'autorité nécessaire pour l'imposer.*