

La **politisation** de l'**administration** en France ou la **privatisation** de l'**État**

Par **Luc Rouban**, Directeur de recherche au CNRS, Cevipof – Sciences Po Paris • luc.rouban@sciences-po.fr

Dans les divers pays occidentaux, la question des rapports entre administration et politique a été occultée pendant près de vingt ans par les transformations attribuables au *new public management* (NPM). Elle n'a généralement été évoquée que de manière très brève par les spécialistes (Pollitt et Bouckaert, 2004) ou bien en marge du débat sur la gestion publique (pour l'un des rares exemples d'intelligence académique, voir Peters et Pierre, 2004), car le NPM focalisait l'attention sur les outils devant instrumentaliser les fonctionnaires. Rien n'indique pourtant que les élites du pouvoir exécutif soient homogènes ou qu'ils partagent les mêmes objectifs et les mêmes valeurs. Cette absence de débat doit beaucoup au cloisonnement des disciplines universitaires, la réflexion sur les élites exécutives appartenant davantage à la sociologie politique alors que l'étude du NPM relève plutôt du management public. Très rares sont donc les travaux qui ont mis en avant la dimension proprement politique du NPM (Savoie, 1994). Récemment, la question des relations entre les professionnels de la politique et les hauts fonctionnaires a néanmoins fait sa réapparition dans le cadre d'une réflexion plus générale sur les transformations de la fonction publique (entre autres, Emery et Giauque, 2007 ;

Lee et Raadschelders, 2008 ; Raadschelders, Toonen et Van der Meer, 2007).

Après vingt ans de NPM, décliné selon des modes nationaux et de manière très fragmentée, on s'aperçoit que les outils de gestion ne rendent pas la décision politique plus rationnelle, la vie politique s'organisant de plus en plus sur le terrain de la compassion et de l'émotion. C'est l'évolution de la vie politique elle-même qui soulève une question essentielle mais souvent oubliée, celle des valeurs sociopolitiques des fonctionnaires chargés de mettre en place ces nouveaux outils de gestion. L'un des objectifs premiers du NPM a toujours été de renforcer la décision politique en laissant l'intendance aux fonctionnaires, de briser le « mandarinat » des « technocrates » pour laisser les citoyens libres de choisir leur avenir collectif dans l'utopie d'une démocratie absolument transparente. Néanmoins, les valeurs des fonctionnaires n'ont pas disparu et rien ne permet de penser qu'ils se sont tous spontanément convertis au libéralisme des élus, notamment dans les pays d'Europe du Sud (Rouban, 2008a et 2007). L'opposition des valeurs reste donc un enjeu central lorsqu'il s'agit d'implanter une nouvelle philosophie de l'État et des administrations publiques, car elle nourrit des réticences, de l'apathie, conduit les fonctionnaires à détourner des outils apparemment apolitiques et « modernes » donc censés être incontournables¹. De la même façon, cette tension conduit les hommes politiques à placer des amis aux postes stratégiques, car si le NPM s'impose de lui-même, mieux vaut prendre ses précautions. Ainsi, rien

¹ Ce n'est d'ailleurs pas sans une certaine ironie que l'on a vu récemment des auteurs « découvrir » que les fonctionnaires avaient des valeurs sociopolitiques, notamment à travers les études de *public service motivation*, qui conduisent bien évidemment à constater que le service de l'État et le service du public appellent des valeurs d'altruisme plutôt situées à gauche, bien différentes de celles que requiert la gestion moderne des entreprises (voir notamment Perry et Hondeghem, 2008). Néanmoins, ces études souffrent beaucoup de ne pas faire de comparaisons internationales et avec le secteur privé, car les modèles nationaux de valeurs sont souvent plus décisifs que la distinction public-privé notamment lorsqu'on utilise l'échelle de Schwartz (Rouban, 2006).

L'échelle de Schwartz permet de mesurer l'influence des valeurs dans la perception de la responsabilité sociale de l'entreprise [NDLR].

n'est plus opaque et complexe que le système de relations entre administration et politique dans les pays occidentaux, car celui-ci est la résultante de nombreuses interactions, comme l'exemple français que l'on étudie ici peut l'illustrer.

La V^e République fête ses cinquante ans et on a célébré en 2008 la stabilité du régime politique qui aura été l'un des plus longs en France depuis la Révolution de 1789. Cette stabilité du système institutionnel ne doit pas venir cacher les transformations profondes qui se sont opérées dans le même temps dans les relations entre administration et politique. Ce déphasage entre la réalité constitutionnelle et juridique d'une part et les pratiques politiques et administratives d'autre part montre bien que la vie institutionnelle au sens large échappe en grande partie à l'encadrement juridique des divers pouvoirs. Pour donner un exemple, l'alinéa 3 de l'article 13 de la Constitution donne compétence au président de la République pour nommer par décret en conseil des ministres, notamment les ambassadeurs, les directeurs d'administration centrale, les préfets, les conseillers maîtres à la Cour des comptes et les conseillers d'État. En fait, dans la pratique administrative, la nomination des préfets et des directeurs de ministères est effectivement un choix politique alors que celle des membres de la Cour des comptes et du Conseil d'État ne fait qu'entériner les décisions prises en interne par chaque corps sur la base de l'ancienneté. La révision constitutionnelle de 2008 est venue ajouter un nouvel alinéa à l'article 13 pour préciser que les nominations des dirigeants d'entreprises publiques ou d'autorités administratives indépendantes, qui étaient également sous l'emprise de la décision de l'Élysée, devront désormais faire l'objet d'une audition devant une commission spéciale du Parlement, laquelle pourra opposer son veto à une majorité des trois cinquièmes, c'est-à-dire qu'elle ne le fera jamais en pratique étant donné le jeu du parti majoritaire. Cette révision ne touche pas en revanche au pouvoir unilatéral du président sur les autres nominations.

Tout cela pour montrer que la pratique effective du pouvoir de nomination des titulaires de postes les plus importants de l'administration française, au-delà

d'un dispositif juridique par ailleurs fort complexe, dépend en réalité d'arrangements institutionnels et non de règles rigides: il faut respecter le pouvoir des grands corps de l'État² sur leur propre personnel; les carrières, notamment celles des préfets, imposent un certain nombre de contraintes éthiques; des postes apparemment non politiques sont en fait politisés; la liste des emplois à la nomination desquels procède effectivement le président a pu faire l'objet d'un allongement progressif; la répartition des compétences de nomination entre le président et le Premier ministre est par ailleurs assez floue et peut faire l'objet de délégations... ce qui a provoqué entre 1986 et 1988 puis entre 1993 et 1995 et encore entre 1997 et 2005, moments de cohabitation entre un président et un Premier ministre de couleurs politiques différentes, de nombreux affrontements et tractations entre les deux titulaires du pouvoir exécutif.

Les relations entre administration et politique en France évoluent donc dans un univers relativement incertain, mais ont en revanche un effet sensible sur la nature réelle du régime politique et notamment sur sa présidentialisation. Pour étudier la politisation de l'administration en France, on prendra en considération l'ampleur du phénomène. On entend ici par politisation l'influence partisane sur les nominations et les carrières. Il est bien entendu que les hauts fonctionnaires participent tous à divers degrés à l'élaboration des politiques publiques. Mais on ne peut se contenter de ce truisme. L'influence partisane est un élément déterminant dans les carrières et vient remettre largement en cause les pétitions de principe du *new public management* sur l'évaluation des « performances » et l'analyse économique de la bureaucratie. La performance, à un certain niveau, c'est de rester en place... et d'évaluer les autres. Dans un second temps, il faudra aborder les conséquences théoriques et pratiques de la politisation autant sur le modèle d'administration publique que sur le sens de la « réforme de l'État » qui, depuis 2007, semble aligner la France sur le NPM.

Je soutiendrai ici la thèse selon laquelle la politisation n'est qu'une des expressions d'une « privatisation » de l'État entendue non pas comme le transfert au

² Appellation traditionnelle des institutions les plus prestigieuses – et puissantes – de l'appareil administratif français: Conseil d'État, Cour des comptes, Inspection générale des finances, corps préfectoral, corps diplomatique... [NDLR].

marché de biens publics, mais comme la fin de la « publicité » (*publicness*) étatique. Le contrôle partisan de l'appareil d'État, tout comme la personnalisation du pouvoir qu'il permet, conduisent à enfermer la logique des carrières et des comportements sur un registre privé où les stratégies individuelles et les relations interpersonnelles ont plus de poids que le jeu convenu des institutions. La politisation crée de l'aléa et des risques au rythme des élections et les liens de fidélité personnelle deviennent des assurances professionnelles. De la même façon, la montée en force de réseaux partisans met fin à la fluidité du milieu administratif et concentre les communautés où se prennent les décisions. C'est dans ce contexte et non dans celui d'un marché ouvert des compétences que se met en place la réforme libérale de l'État avec son cortège d'outils de gestion censés briser les résistances corporatives et les routines bureaucratiques.

■ LA POLITISATION : AMPLEUR ET NOUVEAUTÉ DU PHÉNOMÈNE

La politisation est un phénomène qui ne peut s'apprécier que dans le temps et appelle donc des réflexions historiques. Sans point de repère, on peut toujours écrire des romans sur la nouveauté stupéfiante du présent ou bien, au contraire, sur le fait qu'il « faut tout changer pour que rien ne change ». La France est l'un des pays dans lesquels ces deux tentations sont particulièrement bien illustrées autant dans le discours des médias que dans les travaux universitaires. La V^e République n'a pas échappé à la caricature qui peut se résumer ainsi : dans les années 1960, le pouvoir du général de Gaulle était quasiment absolu, la décision était centralisée à l'Élysée et les hauts fonctionnaires étaient aux ordres ; dans les années 2000, la France vit comme les autres démocraties européennes dans le contexte d'une gouvernance pluraliste où le jeu des contre-pouvoirs interdit tout monopole de l'exécutif sur l'action publique.

Pour tenter de clarifier l'écheveau des à-peu-près et des contre-vérités notoires, il faut passer par une analyse du modèle français d'administration publique. Celui-ci est caractérisé par plusieurs traits distinctifs : le rôle intellectuel de la haute fonction publique

qui a longtemps contribué à produire des schémas de réforme de la société ; l'auto-gestion des grands corps et des élites administratives qui disposent de ressources sociales suffisantes pour éviter de subir la gestion publique ; la hiérarchie sociale liée à l'occupation de postes de décision, impliquant un autre mode de vie et des avantages en nature discrets mais réels (appartements de fonction, voitures avec chauffeur, etc.) ; la revendication par la haute fonction publique de la défense du long terme et de l'intérêt général contre la classe politique occupée d'intérêts sordides et du court terme. En bref, historiquement, l'élite administrative a toujours été en compétition avec les élus, s'est posée comme interlocutrice et non comme subordonnée même si le système administratif français s'insère dans le modèle wébérien classique. C'est dans le cadre de cette lutte historique qu'il faut placer l'analyse de la politisation de la fonction publique, lutte que l'on ne trouve pas nécessairement dans beaucoup de pays occidentaux où les carrières de la fonction publique attirent peu les élites sociales.

Sous la V^e République, les relations entre administration et politique se sont établies dans les années 1960 sur le mode d'un affaiblissement de la classe politique, elle-même largement composée d'anciens hauts fonctionnaires, au profit de l'Élysée³, mais dans le contexte de larges délégations de pouvoir faites aux fonctionnaires. Le général de Gaulle laissait ces derniers libres d'agir comme ils l'entendaient dans le cadre d'objectifs globaux. Le régime de la V^e République est fondé sur l'alliance avec la haute fonction publique issue de la IV^e République et qui constitue une force d'appui importante. Ainsi, la politisation devient ambiguë car elle désigne en réalité le ralliement au système gaullien, notamment repéré par la participation aux activités de la Résistance pendant la Seconde Guerre mondiale, critère décisif de choix pour le général de Gaulle. Ce ralliement au général de Gaulle au nom de la stabilité des institutions nationales n'impliquait nullement que tous les hauts fonctionnaires fussent gaullistes. En réalité, beaucoup préféraient le chrétien-démocrate Jean Monnet ou le socialiste Pierre Mendès-France. Mais la plupart des hauts fonctionnaires partageaient un lien d'allégeance personnelle à l'égard du Général et l'admiraient pour son dévouement. Cette relation personnalisée au chef de l'État, qui

³ Palais de l'Élysée : résidence du président de la République française [NDLR].

reçoit dans son bureau ceux qu'il va nommer, vient cependant briser la force collective des corps et de la technocratie des années 1950. Pour résumer, la situation des années 1960 est celle d'une forte personnalisation des rapports de pouvoir au sein du monde fermé de la haute fonction publique. On passera dans les décennies suivantes à une nouvelle combinaison associant les réseaux partisans à l'ouverture des états-majors administratifs sur la société civile.

La difficulté d'apprécier le changement qui intervient dans les années 1970, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing et plus encore avec l'alternance de 1981 lorsque les socialistes, avec François Mitterrand, gagnent l'élection présidentielle pour la première fois, tient à la définition même de ce que l'on entend par « politisation ». Celle-ci recouvre une large gamme d'activités qui vont du militantisme déclaré (participation active à des partis politiques, candidature à des élections, etc.) jusqu'à la participation à de simples clubs de réflexion qui se réunissent avec des conférenciers autour d'une vague orientation politique. Entre les deux, on trouve notamment en France, car son système institutionnel est ainsi conçu, la participation aux états-majors administratifs, qu'il s'agisse des cabinets ministériels, de celui du Premier ministre ou bien encore de l'entourage du président de la République (le Secrétariat général de la Présidence ou bien le cabinet présidentiel). Pour simplifier, on doit donc distinguer les « militants » des « politisés », car la nomination dans les cabinets ministériels se fait sur des critères politiques même si les impétrants sont de bons spécialistes de leur domaine. Le « militant » n'hésite pas à abandonner sa carrière administrative pour une carrière politique, ce qui n'est pas le cas du « politisé » qui compte bien rester un homme ou une femme d'influence en se servant de son expertise professionnelle.

En ne dissociant pas les deux types de politisation, on peut noter que le niveau moyen de politisation, par exemple des préfets, est plus élevé sous le général de Gaulle que sous François Mitterrand puisque l'indice de politisation mesuré à partir d'une échelle allant de 0 à 3 en fonction du nombre d'activités « politiques » avérées est de 1,32 contre 1,08. Ces chiffres

cachent cependant une autre réalité puisque, par définition, les nouvelles équipes mises en place à partir de 1981 ne pouvaient pas se prévaloir d'une expérience dans les cabinets ministériels des gouvernements de droite. Les nouveaux gouvernements socialistes ont dû puiser dans les réseaux militants du Parti socialiste pour se doter de bons experts. De fait, la proportion de nominations au rang de préfets s'appuyant sur des considérations explicitement politiques passe de 15% pour toute la période gaullienne à 26% pour la séquence 1981-1986. Le « militant » tend donc à se substituer progressivement au « politisé ». Derrière les chiffres se révèle une transformation qualitative, la politisation ne se définissant plus dans les pratiques administratives comme le fait de fréquenter ou non des états-majors administratifs, mais comme le fait de s'engager réellement aux côtés d'un parti ou d'un homme politique.

Dans le même temps, le passage par les cabinets ministériels ou par les entourages de Matignon⁴ et de l'Élysée changeait également de signification. Les alternances et les cohabitations qui se succèdent jusqu'en 2002 vont renforcer la propension à peupler les cabinets ministériels de militants afin de mieux contrôler l'activité administrative et de disposer de relais fiables par où faire circuler l'information. De ce fait, le passage par un cabinet ministériel, qui constituait une expérience d'état-major pour un jeune fonctionnaire issu des grands corps, devient une plaque tournante pour organiser les carrières de militants qui arrivent de plus en plus de la petite et de la moyenne fonction publique ou bien des entourages politiques eux-mêmes.

La population des cabinets ministériels a donc évolué. Alors que 6% seulement de leurs membres provenaient entre 1958 et 1972 du secteur privé, on en compte, avec quelques variations, aux alentours de 20% à partir des années 1980 et de 24% en 2008. Entre 1997 et 2002, près de 60% de leurs membres faisaient état d'une activité politique dont un noyau dur de 24% de « militants », élus ou membres des appareils politiques. Le fonctionnement interne des cabinets a lui-même évolué. Autrefois, ils rassemblaient de jeunes hauts fonctionnaires venus « faire une seconde ENA⁵ »,

⁴ Hôtel de Matignon : résidence et lieu d'implantation des services du Premier ministre français [NDLR].

⁵ ENA ou École nationale d'administration : elle forme les cadres dirigeants de l'administration publique française [NDLR].

comme on disait alors, car il s'agissait d'intervenir comme experts pour un temps limité et de revenir ensuite dans son corps administratif d'origine. Le milieu était relativement fluide. Depuis les années 1980-1990, une hiérarchie sociale et professionnelle s'est organisée. Au sommet, les postes de directeurs et directeurs adjoints sont confiés à des membres des grands corps qui ont déjà une longue expérience de la vie en cabinet et qui supervisent les relations avec les services du ministère. On trouve ensuite des conseillers techniques spécialisés par dossiers et venant généralement de la fonction publique. Une troisième population est apparue, très militante, occupant tous les postes de « conseillers à la communication » ou de conseillers spéciaux, composée principalement de personnes venant du secteur privé ou du secteur hybride mi-politique mi-administratif que l'on trouve dans les entourages des hommes politiques : chefs de cabinet au niveau local, lorsque le ministre était maire, ou bien assistants parlementaires, postes de contractuels à mi-temps, chargés de mission dans les partis politiques.

Cet investissement des sommets de l'État par la classe politique (ou par ses enfants, car on compte un certain nombre de ministres qui nomment leurs proches au sein de leur cabinet) n'est pas gratuit. Les cabinets ministériels constituent désormais des voies royales de promotion sociale ou professionnelle pour les fonctionnaires titulaires qui se voient offrir des postes supérieurs à ceux auxquels ils auraient pu prétendre au départ, mais permettent également à ceux qui viennent du secteur privé, ou qui n'ont que des emplois de contractuels, d'intégrer la fonction publique par le biais du « tour extérieur⁶ ». Par exemple, 37 % des membres des cabinets ministériels du gouvernement Jospin de 1977 à 2002 ont eu une promotion à la sortie.

D'une manière générale, le passage par les états-majors administratifs reste la clef pour accéder aux postes de responsabilité les plus importants sur le plan ministériel. Par exemple, les postes de directeurs d'administration centrale, qui sont à la décision du gouvernement, sont surtout accessibles à ceux qui

ont pu au préalable passer par les cabinets ministériels, par Matignon ou par l'Élysée. Sur les 32 directeurs nommés entre mai 2007 et juin 2008, 11 seulement ne sont pas passés par ces états-majors. Encore faut-il souligner qu'ils occupent des postes très techniques impliquant surtout un grand savoir-faire (navigation aérienne, gestion des personnels des Affaires étrangères, directions juridiques, etc.). Entre 2002 et 2006, 54 des 134 directeurs nommés durant cette période, soit 40 % environ, n'étaient pas passés par des cabinets ministériels. De plus, une minorité cumule les passages par Matignon ou par les postes de directeurs de cabinet.

La politisation de la fonction publique s'est donc affirmée dans son acception partisane et militante depuis les années 1980 et sans que la couleur politique de chaque gouvernement ne joue sur l'intensité du phénomène. Cette intensité varie surtout en fonction de trois variables.

La première tient aux conditions de mise en place du nouveau gouvernement et à la plus ou moins grande disponibilité d'un vivier de compétences au sein des réseaux d'amis politiques. Dans certains cas, comme en 1986, plus de 60 % des préfets nommés avaient déjà fréquenté au moins deux états-majors contre 13 % entre 1995 et 1997, alors que Jacques Chirac était au pouvoir dans les deux cas. En 1986, la cohabitation impliquait de rappeler des anciens qui avaient fait leurs preuves. En 1995, après une victoire électorale assez écrasante, l'heure était au renouvellement du corps alors que le pouvoir exécutif était de nouveau homogène.

Une seconde variable est de nature corporative. Chaque corps possède ses règles de carrière, officielles ou officieuses, et peut exercer une certaine régulation sur la politisation. Il existe un seuil d'acceptabilité de la politisation qui ne doit pas être franchi par la classe politique qui peut et doit s'appuyer sur la régulation corporative pour garder le contrôle de la situation (ce que l'on observe également au Canada, voir Bourgault, 2007). De la même façon, les membres des grands corps sont souvent réticents à trop s'engager de crainte de perdre leur image d'experts. C'est ainsi

⁶ Procédure permettant de recruter directement et sans concours dans les corps de la fonction publique des personnes de divers profils. Le tour extérieur est réglementé selon les corps et comporte souvent des quotas afin de ne pas nuire à la promotion des fonctionnaires titulaires. Il est abondamment utilisé pour placer des amis politiques dans les grands corps de l'État.

que, face à la politisation des cabinets ministériels, les membres du Conseil d'État se sont progressivement retirés : 5 % du corps participe aux cabinets ministériels en 2007 contre 10 % en 1976 et 12 % en 1958. Ils préfèrent de beaucoup partir « en pantouflage⁷ ». Il demeure que le passage en cabinet qui constituait pour eux une forme de rite initiatique au début de la V^e République est devenu aujourd'hui moins fréquent et, surtout, ne concerne que ceux qui acceptent de décliner ouvertement leur engagement partisan. On remarque néanmoins que les membres des grands corps administratifs sont souvent bien plus « militants » que ceux des grands corps techniques, comme les ingénieurs des Ponts et Chaussées ou des Mines, qui interviennent encore largement dans les cabinets ministériels comme des spécialistes de certains dossiers.

Une troisième variable est liée à la priorité accordée à certains secteurs ministériels et aux pratiques politiques développées par chaque ministre en fonction de son origine partisane. Par exemple, entre 1997 et 2002, les ministères de l'Intérieur et de la Culture sont les plus politisés alors que ceux des Affaires étrangères ou de l'Économie et des Finances le sont beaucoup moins. Dans le même temps, on trouve 42 % de « militants » au cabinet du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, dirigé par un ministre « vert⁸ » qui recrute largement au sein des militants de son parti contre 16 % en moyenne dans les ministères dirigés par des socialistes qui ont des pratiques administratives plus anciennes et des réseaux d'experts mieux établis.

La politisation opère donc à travers des données parfois brouillées par le jeu des carrières. Par exemple, la proportion d'entrées au Conseil d'État par la voie du tour extérieur est stable, car elle est encadrée par des quotas de nature corporative. En revanche, l'étude des biographies montre bien que derrière les apparences de la stabilité se joue une autre partie, car les profils de ceux qui sont recrutés ainsi

sans avoir fait l'ENA ont changé. C'est ainsi qu'entre 1958 et 1968, 60 % des recrutés au tour extérieur avaient un profil de « politisés » (24 % étaient passés au moins une fois par les entourages de l'Élysée ou de Matignon) et 4 % avaient un profil de « militants ». Entre 1990 et 2000, on trouve en revanche 57 % de « politisés » (mais la proportion de ceux qui sont passés par l'Élysée ou par Matignon s'élève à 33 %) et 24 % de « militants » (Rouban, 2008b). L'engagement politique actif est donc devenu en quelques décennies une clef ouvrant bien des portes, y compris celles, généralement bien fermées, du grand corps le plus élitaire de la fonction publique française et qui symbolise la force de l'État de droit.

Inversement, un critère comme le remplacement des préfets à la tête des départements ou des régions peut parfois être trompeur. Certes, la proportion de ces remplacements n'a cessé de croître. Alors que l'installation de la V^e République entre janvier et mars 1959 n'entraîne que la mutation de 10 préfets en métropole et 4 en Algérie⁹, l'alternance de 1981, toujours dans les trois premiers mois, se traduit par 55 mutations dans les départements et 16 dans les régions. La V^e République semble s'être ralliée alors aux pratiques observées sous la III^e République qui consistaient à organiser ce que l'on appelait la « valse des préfets ». La seconde cohabitation de 1993 occasionne également en trois mois 36 changements de titulaires dans les départements et 11 dans les régions. Le rythme des changements varie cependant assez fortement, car il baisse par exemple sensiblement dans les trois premiers mois du gouvernement Jospin où 13 changements seulement ont lieu, rythme sans doute freiné par les négociations entreprises avec l'Élysée à ce sujet. Les mutations organisées en 2002 puis en 2007 sont d'une tout autre ampleur (voir tableau). Néanmoins, la mobilité des préfets est également liée à des rotations territoriales normalement orchestrées afin de gérer les carrières, les préfets passant progressivement à des départements plus importants ou à des régions. Il demeure donc toujours

⁷ Mot qui désigne le passage (en général temporaire) d'un fonctionnaire dans le secteur privé [NDLR].

⁸ Ministre issu d'un parti écologiste appelé communément « parti vert » [NDLR].

⁹ Le découpage administratif de l'Algérie avait été calqué sur celui de la France métropolitaine. Ainsi le pays était-il divisé en départements (Algérois, Constantinois, Oranais...) avec à leur tête un préfet [NDLR].

délicat de démêler ce qui relève des convenances politiques et des besoins de gestion d'un corps mobile par définition. Très souvent, les deux ordres de considérations s'entremêlent : assurer la promotion de quelqu'un tout en écartant celui qui a été nommé par le gouvernement précédent.

Un second facteur à prendre en considération est relatif au fait que la politisation même partisane ne se donne pas toujours à voir dans des activités militantes explicites. Dans de nombreux cas, cette politisation est confinée dans le cercle étroit et confidentiel des amis d'un ministre, d'un Premier ministre ou d'un président. Elle se traduit par des carrières rapides moyennant des services lors que les membres de la classe politique sont rattrapés par des « affaires » judiciaires. La politisation implique alors une forme de privatisation de l'État puisqu'elle n'est plus la simple conséquence d'un changement démocratique,

mais l'effet le plus direct d'une personnalisation des relations de pouvoir au sein de l'appareil d'État. La politisation s'associe alors non plus à un parti mais à un clan. Par exemple, de nombreux fonctionnaires passés par les services de la Ville de Paris dans les années 1980 et 1990 ont été étiquetés comme « chiraquiens¹⁰ » et font l'objet depuis 2007 de mises à l'écart par les nouveaux responsables ministériels.

Au total, on peut donc affirmer que les principaux titulaires d'emplois à la décision du gouvernement changent désormais en proportions importantes dès lors que l'on n'est pas dans une période de cohabitation, comme l'indique le tableau ci-après. Ce dernier montre également que les remplacements peuvent se faire très vite, y compris dans le cadre de la même mouvance politique comme entre 2005 et 2007, dès qu'un nouveau président est élu.

LE REMPLACEMENT DES PRÉFETS ET DES DIRECTEURS D'ADMINISTRATION CENTRALE

	GOVERNEMENT JUPPÉ	GOVERNEMENT JOSPIN	GOVERNEMENT RAFFARIN	GOVERNEMENT DE VILLEPIN	GOVERNEMENT FILLON
	MAI-NOVEMBRE 1995	JUIN-NOVEMBRE 1997	JUIN-NOVEMBRE 2002	JUIN-NOVEMBRE 2005	JUIN-NOVEMBRE 2007
Nomination de préfets (N = 110)	36	33	54	29	54
Directeur d'administration centrale (N = 185)	20	10	24	15	14

Bien que rapide, une telle synthèse illustre ainsi que la politisation partisane a gagné du terrain en France sous la V^e République. Il reste à savoir ce que cela signifie.

■ LA POLITISATION ET SES CONSÉQUENCES

Comme on l'a souligné plus haut, la politisation n'est pas un phénomène anodin, car il dévoile la réalité des pratiques administratives, mais également celle du

régime politique derrière la façade des constructions juridiques et des commémorations hypocrites. Le fait est que la politisation partisane est venue remplacer la politisation « structurelle » des années 1960 qui impliquait d'une part l'absence d'alternance véritable au sommet de l'État et d'autre part que les hauts fonctionnaires demeurent dans leur rôle social traditionnel d'experts et de conseillers sans aller jusqu'à l'engagement militant, sauf exception impliquant une véritable sortie des carrières administratives.

¹⁰ Jacques Chirac a été maire de Paris de 1977 à 1995 [NDLR].

Tout porte à croire, pour reprendre la typologie d'Aberbach, Putnam et Rockman (1981), que l'on assiste après une longue période d'hybridation des élites politiques et administratives à une régression historique venant renouveler ce que ces auteurs appellent l'« image I » des rapports entre administration et politique, modèle impliquant une séparation entre ces deux univers. C'est cependant une « nouvelle image I » qui apparaît, car la séparation entre les deux mondes ne repose plus sur des critères juridiques selon le contexte classique de l'analyse webérienne, mais sur des frontières fonctionnelles séparant le monde politique élargi aux fonctionnaires militants, et le monde administratif réservé aux professionnels et aux techniciens de la gestion administrative.

Une première conséquence tient donc à l'évolution du modèle d'administration publique. La politisation partisane s'est accompagnée depuis une vingtaine d'années d'autres transformations qui ont modifié le paysage administratif. La plus importante est sans doute le développement quantitatif des états-majors stratégiques aussi bien autour des ministres que du Premier ministre ou du président de la République. Alors que l'on ne dénombrait que 61 collaborateurs à Matignon et à l'Élysée en 1959, on en recense 107 en 2008. De la même façon, les cabinets ministériels du gouvernement Debré comptaient, en 1959, 397 personnes contre 525 dans le gouvernement Fillon de 2008 alors même que ce dernier s'est engagé dans la voie d'une réduction draconienne des dépenses publiques et d'une simplification des structures ministérielles. Bon nombre de directeurs généraux dans les grands ministères ont leur propre cabinet et il faudrait ajouter à cela le renforcement des organismes d'expertise et de décision que constituent par exemple le Secrétariat général du gouvernement ou le Secrétariat général des affaires européennes.

Mais, là encore, les chiffres recouvrent une évolution qualitative puisque le système de décision s'est progressivement hiérarchisé. Dès la période 1997-2002, c'est-à-dire lors du gouvernement Jospin, le cabinet du Premier ministre est venu organiser et centraliser le travail de tous les cabinets ministériels. À partir de 2007, c'est l'appareil administratif de l'Élysée qui prend en charge le suivi de tous les dossiers, un ou plusieurs conseillers présidentiels ayant pour mission de contrôler l'activité d'un ministère et d'un ministre.

Dans certains cas, les ministres se sont vu doter de directeurs de cabinet choisis pour eux par l'Élysée. Cette présidentialisation récente s'est tellement affirmée que le secrétaire général de l'Élysée s'est retrouvé en position de concurrencer, voire d'évincer selon certains observateurs, le Premier ministre dans la coordination de l'action gouvernementale.

Une seconde conséquence est relative à l'apparition de nouvelles strates de pouvoir. Contrairement à une idée largement diffusée, le système de politisation en France n'est ni le *spoils system* à l'américaine, car il concerne toujours – même si c'est de moins en moins vrai – une population de fonctionnaires de l'État, ni une forme d'échange entre deux fractions d'une même élite dirigeante, formule qui reflète la situation des années 1960 (Birnbau, 1997). Il s'agit en fait de l'absorption par le milieu décisionnel d'une partie de la fonction publique qui décide de jouer la carte politique pour améliorer ses perspectives professionnelles.

La politisation n'est pas un phénomène à sens unique, imposé aux fonctionnaires. Elle repose sur une offre de services que certains fonctionnaires sont en mesure de faire, quelle que soit la sincérité de leurs convictions. La grande majorité de ces fonctionnaires politisés sont de bons experts de leur domaine. Il ne s'agit ni d'amateurs ni d'« oiseaux de passage », bien au contraire. On a pu montrer ainsi qu'il existe de véritables viviers de hauts fonctionnaires politisés dans lesquels les divers gouvernements peuvent venir puiser afin d'étoffer leurs cabinets ministériels ou de nommer de nouveaux cadres supérieurs acquis à leurs idéaux. Lorsque des alternances interviennent, ce sont souvent les mêmes que l'on trouve dans les mêmes ministères, notamment lorsqu'il s'agit de ministères techniques. Par exemple, le quart des membres des cabinets du gouvernement Jospin avaient déjà participé à un précédent cabinet et 13 % d'entre eux avaient participé à deux cabinets ou plus avant 1997 (Rouban, 2004). Sur les 76 directeurs de cabinet, la moitié ont déjà servi des gouvernements de gauche précédents, dont 13 le gouvernement Mauroy et 17 le gouvernement Rocard. Un certain nombre de collaborateurs de Lionel Jospin, lorsqu'il était ministre de l'Éducation nationale, le rejoignent d'ailleurs au sein de son cabinet à Matignon. On pourrait multiplier les exemples.

Le résultat le plus clair de cette stratification est l'apparition de véritables professionnels de l'administration politique, passant d'un cabinet à un poste de cadre dirigeant à la décision du gouvernement pour ensuite occuper un poste de responsabilité internationale avant de revenir diriger un établissement public, puis de réintégrer un ministère si les circonstances s'y prêtent. Il faut prendre garde au fait que ce circuit politisé ne se confond pas avec le circuit politique proprement dit qu'empruntent ceux qui vont s'engager dans les campagnes électorales et briguer des mandats locaux ou nationaux. Il s'agit bien d'une nouvelle catégorie de professionnels dont certains passent une grande partie de leur carrière sur des postes politisés.

Une troisième conséquence, et non la moindre, est la réactivation de la lutte entre les élites politiques et les élites administratives, car l'apparition de ces nouveaux réseaux et centres d'administration politisés a rendu à la classe politique une liberté qu'elle ne connaissait plus depuis les années de la IV^e République. La mise à disposition d'un personnel compétent, mais déjà acquis aux idées à mettre en œuvre retire à la haute fonction publique cette capacité de résistance ou de proposition qu'elle avait acquise lorsqu'elle restait campée sur une certaine neutralité. La classe politique dispose désormais de relais prêts à piloter les réformes et à contrôler l'activité des ministères. Le jeu de contre-pouvoirs internes à l'administration publique souvent décrit dans les mémoires des figures les plus connues de la haute administration (par exemple Fournier, 2008) a disparu. Dans le même temps, la fonctionnarisation du personnel politique souvent évoqué comme la caractéristique même de la V^e République s'est évanouie et l'on relève désormais une classe politique beaucoup plus conforme à celle que l'on connaissait avant 1958 où l'on rencontre en proportions croissantes des membres des professions libérales et des chefs d'entreprises. Par exemple, la proportion de fonctionnaires a récemment diminué au sein de la population des ministres. On est passé de 54 % sous Lionel Jospin, dont 30 % d'anciens élèves de l'ENA, à 46 % dans le gouvernement de François Fillon, dont 13,5 % « d'énarques ». Encore faut-il

ajouter que ces fonctionnaires ont en réalité passé généralement fort peu de temps dans les administrations et qu'ils ont surtout investi dans des carrières d'élus aux niveaux national ou local. La politisation des sommets de l'État s'accompagne donc d'une spécification des univers, le monde des notables locaux et de la politique traditionnelle faisant un retour en force.

Une quatrième conséquence tient ensuite aux conditions de la mise en œuvre depuis 2002 d'une réforme de l'État d'inspiration libérale. Celle-ci conduit, notamment par la procédure de « Révision générale des politiques publiques », qui consiste à évaluer les divers programmes afin de faire des économies budgétaires, et par la mise en place d'un budget de programmes (nouvelle orientation donnée par la Loi organique sur les lois de finances – LOLF), à séparer de plus en plus ce qui relève du pilotage et de l'évaluation de ce qui tient de l'exécution sur le modèle classique du *new public management*.

La mise en œuvre de ce programme de réforme a amené à partir des années 2000 à installer au sein des ministères des secrétaires généraux devant assurer le développement des nouveaux outils de gestion, ces secrétaires devant rester indépendants des cabinets ministériels et coordonner en interne les opérations de gestion ou de redéploiement des ressources humaines qu'exigeaient les réformes. Depuis 2002, 22 secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints ont été nommés dans les principaux ministères, parmi lesquels au moins 12 ont soit participé à des cabinets ministériels, soit clairement partagé les options politiques des gouvernements en place. Pour ne prendre que quelques exemples, on note, parmi les quatre secrétaires généraux nommés en 2008, Patrick Stefanini, secrétaire général au ministère de l'Immigration et de l'Intégration, qui a été chef de cabinet de Robert Pandraud, ministre délégué à la Sécurité entre 1986 et 1988, puis directeur de cabinet d'Alain Juppé alors que celui-ci était secrétaire général du RPR¹¹, ensuite directeur de la campagne présidentielle de Jacques Chirac en 1995 avant d'être nommé directeur adjoint du cabinet d'Alain Juppé devenu Premier

¹¹ RPR ou Rassemblement pour la République: nom du principal parti politique de droite créé par Jacques Chirac. Aujourd'hui, le même parti porte le nom de Union pour la majorité présidentielle (UMP) [NDLR].

ministre et de diriger à nouveau en tant que directeur adjoint la campagne présidentielle de Jacques Chirac de 2002. Parmi ces nouveaux secrétaires généraux, on compte également, au ministère de la Culture, Guillaume Boudy, conseiller référendaire à la Cour des comptes proche du député RPR Hervé Gaymard dont il a été le directeur adjoint de cabinet lorsque ce dernier était ministre de l'Agriculture entre 2002 et 2005. Les autres profils, comme celui de Dominique Lamiot, secrétaire général du ministère de l'Économie et des Finances après avoir été directeur général de la comptabilité publique en 2005, sont moins marqués par une proximité politique. Ce poste lui a été confié après la fusion de la Direction générale de la comptabilité et de la Direction générale des impôts dans la nouvelle Direction générale des finances publiques, elle-même dirigée par Philippe Parini, ancien secrétaire général du ministère nommé en 2002. Il demeure que l'accès à ces postes a demandé au préalable de passer par des emplois à la décision du gouvernement. Le secrétaire général d'un ministère en France est donc loin de ressembler au *Permanent Secretary* britannique. Les parcours de la plupart d'entre eux les assimilent plutôt aux directeurs d'administration centrale. Des postes qui auraient dû être « neutralisés », étant donné le poids et le rôle politique des cabinets ministériels, mais qui ne l'ont pas été et qui se sont intégrés dans la nouvelle logique de contrôle politique des postes les plus importants.

La réforme de la gestion publique ne s'inscrit donc pas en France dans un univers où les centres de décision politique sont clairement séparés de l'administration quotidienne, comme c'est le cas en Grande-Bretagne et comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des pays européens qui ont cherché à développer le *new public management* (notamment l'Italie). La nouvelle gestion publique ne s'insère donc pas dans un jeu à deux joueurs, mais à trois. Entre le milieu politique représenté par le ministre, son cabinet et le réseau partisan dans lequel ils évoluent et le milieu des services administratifs responsables de mettre en œuvre les décisions s'est constituée une administration politisée très puissante qui a pris en charge le développement des outils de la réforme puisque les directeurs de programmes définis par la LOLF sont les directeurs d'administration centrale. Ces derniers sont pris entre la nécessité de satisfaire aux demandes gouvernementales tout en ménageant

les services dont ils sont souvent issus et dont ils connaissent la culture professionnelle. Le paysage est nuancé, car les plus politisés d'entre eux appartiennent au premier groupe de décideurs alors que les plus professionnels sont clairement pris en tenaille entre des demandes qui peuvent être contradictoires, notamment lorsqu'il s'agit de réduire les effectifs.

Il reste que le développement d'une gestion publique moderniste impliquant de faire appel à des critères de performance et à des indicateurs de résultats se heurte à la politisation des circuits de décision. Il est bien évident que le cabinet ne pourra pas opposer à un directeur ami du ministre des résultats décevants pour lui réduire sa prime annuelle. Celle-ci, d'ailleurs, reste confidentielle et les enquêtes de terrain que l'on a pu mener montrent que son montant n'est connu dans les grands ministères que jusqu'au niveau du chef de bureau. Les primes versées aux cadres dirigeants font l'objet de décisions confidentielles de la part du cabinet et ne sont connues de personne. En bref, la nouvelle gestion publique vient trouver sa principale limite dans une politisation qui définit des critères concurrents dans la nomination ou la promotion des personnels supérieurs. Les primes à la performance deviennent l'habillage des primes forfaitaires qui ont toujours été versées aux titulaires d'emplois supérieurs.

Un cinquième effet de la politisation est relatif aux déroulements de carrière. Les carrières des fonctionnaires occupant des emplois de cadres dirigeants ne sont pas celles de simples cadres supérieurs. La politisation permet d'entrer dans les « gouvernements » administratifs, c'est-à-dire dans les strates supérieures de pouvoir sans avoir à demeurer des années chef de bureau ou sous-directeur. Aux Affaires étrangères, le passage par le cabinet permet de devenir très vite ambassadeur et d'être ensuite nommé à la tête des directions les plus prestigieuses du ministère. Au ministère de l'Éducation nationale, les universitaires qui partagent clairement les options politiques du moment peuvent être nommés recteurs et diriger ensuite des établissements publics ou entrer au tour extérieur dans les grands corps de l'État. C'est ici qu'intervient une dimension souvent méconnue de la politisation. Elle est devenue un moyen d'arriver et d'accéder au circuit des grandes carrières. Il existe donc une forme d'instrumentalisation de la politisation par les fonctionnaires. Ces derniers ne sont pas

seulement dans la situation de subir la politisation comme si celle-ci était une pression unilatérale venant de la classe politique. En fait, n'est politisé que celui qui le veut bien et qui considère qu'il s'agit d'une ressource supplémentaire de carrière venant peut-être compenser des origines sociales modestes ou un rang de sortie moyen à l'issue du cursus au sein des grandes écoles administratives. Les stratégies individuelles sont souvent plus complexes et plus fines qu'on ne le croie généralement. On remarque que la politisation des sommets administratifs a augmenté sensiblement entre les années 1980 et les années 2000 tout comme la propension des élèves de l'ENA à obtenir des diplômes au sein des grandes écoles de commerce afin de préparer l'avenir ou de se prémunir contre un relatif échec professionnel au sein de l'administration.

Il existe ainsi une relation ambivalente entre la politisation et le pantouflage des hauts fonctionnaires. Dans certains grands corps, les deux types de parcours se renforcent mutuellement. Le passage en cabinet et dans les directions du ministère des Finances constitue pour les membres de l'Inspection générale des finances un passeport pour prendre la direction de grandes entreprises ou de banques privées. Au Conseil d'État, en revanche, le choix de carrières politisées est une alternative au départ en pantouflage. D'une manière générale, le pantouflage n'a cessé de croître dans la haute fonction publique française, mais le transfert durable, voire définitif, vers le secteur privé reste l'apanage de ceux qui ont, par ailleurs, de solides ressources sociales.

La difficulté principale vient du fait que l'accès au sommet des administrations par la voie politique est un phénomène irréversible. Une fois que l'on a dirigé un cabinet ou pris la tête d'une grande direction ministérielle, il reste peu à attendre des carrières administratives d'autant plus que le vent tourne et que les nouveaux dirigeants cherchent des remplaçants. La politisation crée donc un courant régulier de sortie. Une façon de « gérer » ces carrières, c'est-à-dire d'écarter élégamment des dirigeants qui n'appartiennent pas au bon parti ni même au bon courant à l'intérieur du même parti, est de leur proposer des postes à l'étranger richement pourvus de salaires somptueux non imposables et d'avantages en nature. C'est ainsi que Philippe Marland, préfet, directeur de cabinet du ministre de la Défense entre 2002 et 2007

a été nommé ambassadeur représentant permanent de la France auprès de l'OCDE. La nécessité de trouver des places sans trop déplaire crée une incitation permanente à faire vivre de nombreuses institutions aux fonctions assez obscures, établissements publics, délégations, missions ou inspections générales, qui n'ont de raison d'être que de fournir des occasions d'emplois aux anciens responsables ministériels qui ont tout de même conservé un carnet d'adresses et dont il faut encore et toujours se méfier.

■ CONCLUSION

Derrière le jeu convenu des institutions, la transformation des relations entre administration et politique en France a été particulièrement importante depuis les années 1980. Une nouvelle strate de pouvoir est apparue, reposant sur des réseaux de fonctionnaires politisés qui, tout en restant généralement de bons spécialistes de leur domaine d'action, ont concentré le pouvoir décisionnel et fabriqué de nouvelles trajectoires de carrière.

Le développement de cette administration politisée correspond à deux grandes tendances observées dans de nombreux pays occidentaux. Celle, d'une part, d'un renforcement des états-majors administratifs au détriment des services ministériels et celle, d'autre part, d'un retour en force de la classe politique face à la haute fonction publique. Néanmoins, en France, cette évolution ne s'associe pas à l'affaiblissement du corporatisme. Certes, les hauts fonctionnaires ne peuvent plus imposer la règle du jeu dictée désormais par les réseaux partisans et les entourages présidentiels ou ministériels et les grands corps ont perdu une partie de leur influence. Cependant, la politisation offre aux fonctionnaires les moyens de reconquérir le terrain perdu même si elle inscrit leurs carrières purement administratives dans l'aléa et le conjoncturel.

La politisation des postes de responsabilité a deux effets sur le fonctionnement général du régime de la V^e République. Le premier tient au fait que la réforme de la gestion publique amorcée depuis 2002-2003 ne peut se déployer dans un autre espace que celui qui est le sien et que cette réforme devra de gré ou de force respecter les priorités que crée la politisation de la haute fonction publique. En ce sens, l'imbrication étroite du politique et de l'administratif

aux niveaux supérieurs des administrations interdit le développement d'une gestion neutre et redevable seulement de considérations économiques sur le taux de déficit ou les gaspillages. L'État en France reste toujours très interventionniste. Dans cette perspective, la politisation pourrait très bien être considérée comme un élément de conservatisme, tendant à minorer les conflits avec les usagers et les citoyens et à négocier des compromis politiques avec les syndicats. La politisation interdit également à la classe politique de traiter les hauts fonctionnaires en France comme elle a pu le faire dans des pays comme la Grande-Bretagne, où les deux mondes étaient clairement séparés.

La création d'une fracture entre les sphères supérieures et le monde des bureaux est un second effet de la

politisation. La classe politique doit faire des compromis avec la haute fonction publique afin de conserver voire de renforcer ses privilèges. Cela se fait évidemment aux dépens de tous les corps les plus faibles, que ce soit en considération de leur niveau hiérarchique ou de leur mise à la périphérie du système de décision. À la concentration du milieu décisionnel répond la tentation de plus en plus forte de privatiser d'une manière ou d'une autre tous les fonctionnaires qui ne sont que des professionnels. On peut donc penser que la politisation n'est rien d'autre, du moins en France, qu'un mécanisme de privatisation de l'État puisqu'elle inscrit la conduite des administrations publiques dans des réseaux particuliers et partisans tout en favorisant l'adoption par les fonctionnaires de stratégies individualistes de carrière.

BIBLIOGRAPHIE

- Aberbach, J., R. Putnam et B. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- Birnbaum, P. (1997). *Les sommets de l'État*, 2^e édition, Paris, Seuil.
- Bourgault, J. (2007). « La gestion corporative au sommet des gouvernements : la pratique canadienne », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 73, n° 2, p. 283-300.
- Emery, Y. et D. Giauque (2007). *Dilemmes de la GRH publique*, Le Mont-sur-Lausanne, Éditions LEP.
- Fournier, J. (2008). *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé*, Paris, Dalloz.
- Lee, K.-H. et J. C. Raadschelders (2008). « Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981 », *Governance*, vol. 21, n° 3, p. 419-438.
- Perry, J. L. et A. Hondeghem (2008). « Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation », *International Public Management Journal*, vol. 11, n° 1, p. 3-12.
- Peters, G. B. et J. Pierre (dir.) (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, London et New York, Routledge.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2^e édition, Oxford, Oxford University Press.
- Raadschelders, J. C. N., T. A. J. Toonen et F. M. Van der Meer (dir.) (2007). *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Rouban, L. (2008a) « Reform without Doctrine: Public Management in France », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, n° 2, p. 133-149.
- Rouban, L. (2008b). « Le Conseil d'État 1958-2008 : sociologie d'un grand corps », *Les cahiers du Cevipof*, n° 49.
- Rouban, L. (2007). « Public Management and Politics: Senior Bureaucrats in France », *Public Administration*, vol. 85, n° 2, p. 473-501.
- Rouban, L. (2006). « L'univers sociopolitique des fonctionnaires français », *Pouvoirs*, n° 117, p. 39-54.
- Rouban, L. (2004). « Les cabinets du gouvernement Jospin 1997-2002 », *Revue administrative*, n° 39, p. 220-240.
- Savoie, D. J. (1994). *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.