



HAL
open science

La haute administration française à l'épreuve de l'alternance. Les directeurs d'administration centrale en 1981

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. La haute administration française à l'épreuve de l'alternance. Les directeurs d'administration centrale en 1981. Presses Universitaires de France. La haute administration et la politique, , pp.49-79, 1986, Publications du CURAPP. <hal-01670234>

HAL Id: hal-01670234

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01670234v1>

Submitted on 21 Dec 2017

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.



HAL Authorization

LA HAUTE ADMINISTRATION FRANÇAISE A L'ÉPREUVE DE L'ALTERNANCE *

Les directeurs d'administration centrale en 1981

PAR

Danièle LOCHAK

Professeur à l'Université d'Amiens

Épuration, chasse aux sorcières, ont accusé les uns, stigmatisant l'empressement avec lequel la gauche, parvenue au pouvoir, aurait placé ses hommes aux postes-clés de l'administration. Excès de scrupule et pusillanimité, au contraire, ont déploré les autres, pour qui les hauts fonctionnaires demeurés en place après 1981 auraient volontairement freiné, sinon saboté la mise en œuvre du programme de la gauche.

Chasse aux sorcières : le mot, de toutes façons, est impropre, s'agissant d'emplois dits, précisément, « à la discrétion du gouvernement ». Les directeurs d'administration centrale, au même titre que les préfets, les ambassadeurs ou les recteurs, sont nommés, déplacés et remplacés librement par l'Exécutif, y compris pour des raisons de simple convenance politique. Cette faculté, qui figure en toutes lettres dans le statut de la fonction publique, n'a rien d'antidémocratique : les ministres, responsables de la mise en œuvre de la politique définie ou approuvée par les représentants du peuple, doivent pouvoir compter sur la loyauté sans défaillance

* Cet article est la version intégrale d'une étude qui a été publiée sous une forme légèrement abrégée dans l'ouvrage collectif *Les élites socialistes au pouvoir, 1981-1985* (P.U.F., 1985), sous le titre : « La haute administration à l'épreuve de l'alternance. Le cas des directeurs d'administration centrale ».

de leurs collaborateurs immédiats qui, situés au sommet de la hiérarchie administrative, ont autorité sur l'ensemble des services du département ministériel concerné.

Dans ces conditions, on aurait pu s'attendre à ce que la gauche procède, dès l'été ou l'automne 1981, au remplacement général des hauts fonctionnaires choisis par ses prédécesseurs. Elle l'a fait pour les recteurs, dont les trois quarts ont été remerciés entre mai 81 et janvier 82 et remplacés par des universitaires nettement engagés à gauche, confirmant ainsi la tendance à la politisation des choix inaugurée sous le précédent septennat. Elle ne l'a pas fait pour les préfets, qu'elle s'est contentée dans un premier temps de muter d'un endroit à l'autre du territoire. Elle ne l'a pas fait non plus pour les directeurs d'administration centrale : soit parce qu'elle ne disposait pas des mêmes réserves de gens compétents et immédiatement opérationnels parmi les hauts fonctionnaires, soit par crainte de bloquer le fonctionnement de la machine administrative, soit tout simplement parce qu'elle pensait pouvoir compter sur la collaboration d'hommes dont la vocation, en tant que fonctionnaires, est de servir le gouvernement en place — et sans doute un peu pour ces trois raisons à la fois.

Le remplacement des directeurs n'en a pas moins eu lieu, puisque au bout d'un an près de la moitié d'entre eux n'occupaient plus leur emploi, et qu'au bout de deux ans et demi, soit à la fin de l'année 1983, 28 % seulement des anciens directeurs restaient encore en poste. Par qui ont-ils été remplacés ? Là encore, l'étude minutieuse des changements opérés ne permet pas d'adhérer sans nuances à la thèse selon laquelle à l'Etat-Giscard aurait succédé l'Etat-P.S. Il y a eu, certes, des nominations politiques, à condition d'entendre par là des nominations non pas décidées sur seul critère politique mais dans lesquelles les considérations de sympathie ou d'appartenance politique ont joué un rôle ; mais il y a eu aussi, en nombre au moins équivalent, beaucoup de nominations d'où ces considérations semblent avoir été totalement absentes. Si l'arrivée de la gauche au pouvoir a incontestablement favorisé des promotions rapides parmi les jeunes générations de hauts fonctionnaires, si elle a débloqué la carrière de fonctionnaires plus anciens auxquels elle a permis de parvenir enfin au sommet de la hiérarchie administrative, elle n'en a pas empêché d'autres de poursuivre normalement une carrière entamée sous les septennats précédents.

Le nouveau gouvernement s'est d'ailleurs efforcé de trouver une porte de sortie honorable aux directeurs qu'il remplaçait, quand il ne leur a pas confié un autre emploi discrétionnaire dans l'administration ou le secteur nationalisé. A cet égard, il s'est conformé aux règles non écrites respectées par les gouvernements antérieurs, tout comme il s'est en général abstenu de transgresser les règles régissant l'accès aux postes en question. Ainsi s'explique que le profil des nouveaux directeurs, en termes d'âge, d'origine sociale et de carrière, s'apparente très étroitement à celui de leurs prédécesseurs. L'enquête statistique à laquelle nous nous sommes livrés (voir encadré) fait apparaître deux populations presque jumelles, constituées l'une et l'autre d'héritiers issus des classes sociales les plus favorisées,

ayant fréquenté les mêmes grandes écoles, appartenant aux mêmes grands corps, ayant parcouru des itinéraires étroitement comparables avant de parvenir à l'emploi qu'ils occupent.

Le changement politique majeur de 1981 n'a pas entraîné dans la haute administration de véritable bouleversement. On a changé les hommes, désormais plus nombreux à se réclamer idéologiquement de la gauche ; mais il n'y a eu ni démocratisation du recrutement, ni remise en cause des privilèges des grands corps. La gauche a puisé dans le même vivier administratif restreint qui avait déjà servi à alimenter précédemment les postes-clés de la haute administration.

PRESENTATION DE L'ENQUETE

L'enquête statistique approfondie sur laquelle nous nous appuyons a porté sur l'ensemble des titulaires d'emplois de directeurs d'administration centrale (ou assimilés : directeurs généraux, secrétaires généraux, délégués...) en poste en mai 1981 ou nommés entre mai 1981 et décembre 1983. En laissant de côté le ministère de la Défense, dont le personnel présente des caractères trop spécifiques pour pouvoir être valablement intégré dans une enquête quantitative, le nombre d'emplois concernés s'élève, en 1981, à un peu moins de 150, et en 1983, compte tenu des créations intervenues, à un peu plus de 160.

Ces emplois sont très inégalement répartis. Certains ministères, de structure légère, n'ont ni directions, ni directeurs, et sont donc absents de notre enquête (tel le ministère des Droits de la femme ou celui de la Communication) ; d'autres se comptent qu'une seule direction (Consommation, Fonction publique...) ; tandis que les ministères les plus importants en comptent plus de 10 : 14 à l'Intérieur, 13 à l'Economie et aux Finances, aux Relations extérieures, à l'Education nationale, 12 aux P.T.T., etc.

La population étudiée est constituée par les 280 personnes qui, au cours de la période de référence choisie — mai 81 à décembre 83 — ont occupé, pendant une durée quelconque, l'un de ces emplois. Cette population se divise en deux groupes et 4 sous-groupes :

144 personnes en poste en mai 1981

dont 103 avaient été remplacées au 31 décembre 1983

41 étaient encore en poste à cette date

136 personnes nommées entre mai 1981 et décembre 1983

dont 121 étaient encore en poste au 31 décembre 1983

14 ont été entre-temps à leur tour remplacées.

En vue d'opérer les comparaisons pertinentes, nous avons à partir de là délimité trois sous-populations :

— la sous-population (A) des 144 directeurs en poste en mai 1981, nommés sous le précédent septennat, et dont les caractéristiques ont été mises en parallèles avec celles de

— la sous-population (B) des 136 directeurs nommés depuis l'arrivée de la gauche au pouvoir, puis de

— la sous-population (C) des 163 directeurs en poste au 31 décembre 1983.

La collecte des informations a été effectuée, à partir du Who's Who et des documents de la Société Générale de Presse (fiches Bérard-Quélin), par Yves Poirmeur, Christophe Pannetier et Michèle Dougé, respectivement assistant, chargé de travaux-dirigés et allocataire de recherche à l'Université d'Amiens.

Le traitement informatique a été effectué par l'Institut d'Informatique de l'Université d'Amiens, sous la direction de Gérard Cochard.

I. — UNE HATE BIEN TEMPEREE

L'arrivée de la gauche a évidemment provoqué un appel d'air dans la haute administration ; mais il n'y a pas eu de « coup de balai » général et immédiat, le départ des anciens et l'arrivée des nouveaux s'échelonnant sur une période relativement longue, avec une pointe au début de l'année 1982 (voir figures 1 et 2).

La figure 2 retrace, en chiffres absolus, la courbe du nombre des nominations et retraits d'emploi entre mai 1981 et juin 1985 (le nombre des nominations l'emporte sur celui des retraits en raison de la création de près de 20 nouvelles directions à l'occasion de la réorganisation de certains départements ministériel). On peut distinguer trois phases :

— La première va de juin 1981 à mars 1982. Pendant cette période, on compte vingt départs par trimestre : à la fin de l'année 1981, 40 directeurs sur 144 ont été remplacés, soit 27 %, et les départs se poursuivent au même rythme au début de 1982 ce sont 42 % des anciens directeurs qui, à la fin du premier trimestre, ont été remplacés. Si l'on tient compte des nominations correspondant à des créations d'emplois, 46 % des emplois de directeurs sont alors pourvus par des nouveaux arrivés.

— Au cours d'une seconde phase qui s'étend jusqu'au milieu de l'année 1983, le renouvellement du personnel se poursuit à un rythme moins intensif mais néanmoins soutenu, à raison de trois ou quatre nouvelles nominations par mois. A l'issue de cette période, soit deux ans après l'arrivée de la gauche au pouvoir, 68 % des anciens directeurs ont été remplacés, et plus de 71 % des emplois sont occupés par de nouveaux nommés.

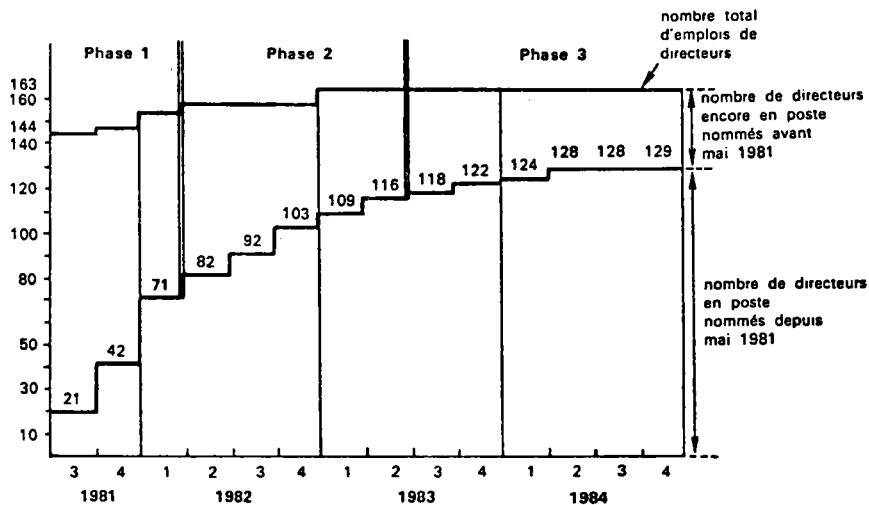


Fig. 1. — Le rythme du remplacement des directeurs (par trimestre).

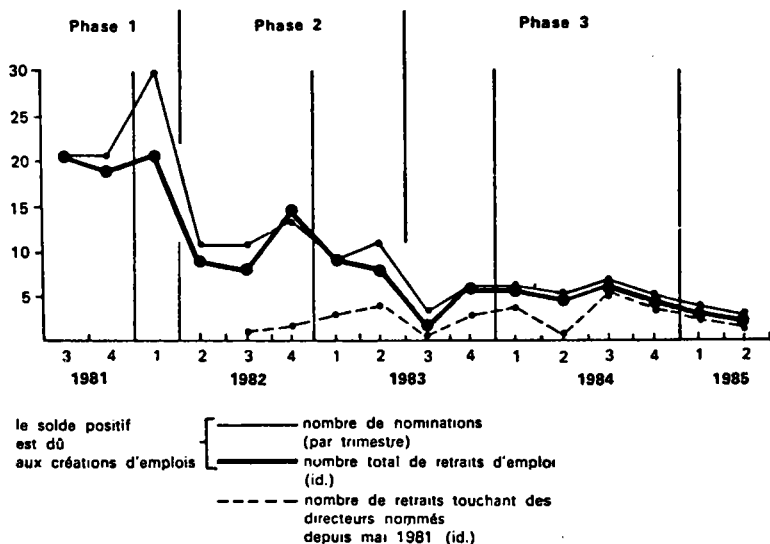


Fig. 2. — Le nombre des nominations et des retraits d'emploi (par trimestre).

— Commence alors une phase où les renouvellements atteignent une vitesse de croisière : le nombre de nominations se stabilise autour de deux par mois en moyenne, soit un peu plus d'une vingtaine par an — et ce, malgré un remaniement ministériel important en mars 1983 et la nomination d'un nouveau Premier ministre et le départ des ministres communistes en juillet 1984. Ce taux de renouvellement correspond à un « turnover » normal en période de stabilité gouvernementale et ministérielle, si l'on se réfère à l'expérience antérieure de la V^e République¹. Il apparaît d'ailleurs nettement, d'après la figure 2, que loin d'être la conséquence de l'alternance, les retraits d'emploi touchent désormais autant et même plus les directeurs nommés par la gauche que les directeurs nommés sous le septennat précédent.

On peut donc considérer le remplacement du personnel comme achevé en juin 1983. Mais si le processus entier s'est étalé sur une période de deux ans, l'essentiel des changements, en termes quantitatifs, s'est opéré au cours des trois premiers trimestres : dès le début de l'été 1982 le nombre des nouveaux directeurs l'emporte sur celui des anciens (figure 1). Si l'on se place du point de vue des emplois et non plus des personnes, qui ont parfois été mutées d'un emploi de directeur à un autre, le changement est plus net encore : en décembre 1983, 82 % des directions ont changé de directeur, et 86 % en décembre 1984, 22 emplois seulement ayant conservé le même titulaire depuis mai 81.

Sage lenteur ou précipitation manifeste ? Posée sous cette forme, la question n'est guère pertinente, faute de termes de comparaison, permettant d'y répondre. Si les changements dans la haute administration ont été moins voyants, après 1974, ce n'est pas en raison d'un quelconque scrupule de la part du nouveau Président d'alors à placer ses hommes aux postes-clés (il y a bien eu, de fait, « giscardisation » de l'administration), mais tout simplement parce que les nouveaux dirigeants n'avaient pas été écartés du pouvoir pendant les vingt-cinq années précédentes. En sens inverse, le rythme auquel ont été remplacés les directeurs d'administration centrale paraît bien lent en regard du renouvellement intégral et immédiat du personnel des cabinets ministériels dont l'arrivée de la gauche au pouvoir a été l'occasion ; mais si l'on tient là une des clefs de l'incompréhension fréquente entre cabinets et services qui a caractérisé les débuts du septennat, la comparaison n'a guère de sens non plus, compte tenu de la différence des modes de recrutement et des fonctions des uns et des autres.

Une appréciation d'ensemble serait du reste d'autant plus arbitraire que les chiffres globaux sur lesquels nous avons raisonné jusqu'ici masquent d'importantes disparités d'une administration à l'autre.

1. Selon les calculs effectués par J. Siwek-Pouydesseau pour le début de la V^e République, et sur une centaine d'emplois, le nombre de directeurs remplacés est de 22 en 1959, 26 en 1960, 21 en 1961, 4 en 1962, 33 en 1963, 8 en 1964, 42 en 1965, 18 en 1966. On ne dispose malheureusement pas de données analogues pour les périodes ultérieures, et notamment celle du septennat giscardien. (*Le personnel de direction des ministères*, Armand Colin, Coll. U, 1969).

Le moment choisi pour remplacer un directeur dépend d'une multiplicité de facteurs, dont certains sont parfaitement contingents, tel le départ en retraite. Si l'on fait abstraction des considérations propres à chaque départ, et sans préjuger du sort des partants qui quittent parfois la direction qu'ils occupaient pour un autre emploi discrétionnaire ou pour un poste auquel ils avaient postulé (voir *infra*), les distorsions constatées en ce qui concerne le rythme du renouvellement des directeurs d'un ministère à l'autre inclinent à penser que la personnalité du ministre, ses conceptions en matière d'organisation et d'action administratives jouent ici un certain rôle ; mais la nature de certains emplois ou la personnalité de ceux qui les occupent expliquent aussi tel départ particulièrement rapide, ou à l'inverse tel maintien en poste prolongé.

Dans certains ministères, les changements interviennent plus rapidement qu'ailleurs, que ce soit par démission, mutation, remplacement, réorganisation aboutissant à la suppression du poste... ou tout simplement départ à la retraite. A l'Education nationale, il ne reste plus, en février 1982, que trois directeurs en poste, sur les onze que comptait le ministère avant sa réorganisation². A la Justice, de même, deux directeurs partent immédiatement, deux autres seront remplacés en janvier et septembre 1982 respectivement, date à laquelle il ne reste donc plus qu'une seule personne de l'ancienne équipe ; dans ce cas en particulier, on aurait mal compris que restent en fonction des hommes dont certains avaient activement participé à la définition et à la mise en œuvre de la politique du précédent ministre, Alain Peyrefitte, politique dont son successeur entendait prendre l'exact contrepied. Au ministère des Transports, le renouvellement du personnel est plus étalé dans le temps : à la fin de 1981, deux directeurs ont quitté leur emploi, un autre le quittera encore au cours des trois mois qui suivent, mais en juin 1982 la quasi-totalité des directeurs (7 sur 8) ont été renouvelés ; le dernier partira en mars 1983.

Au ministère de l'Economie et des Finances (Budget inclus) le renouvellement des directeurs est, au départ, plus lent. En décembre 1981, un poste de directeur seulement a changé de titulaire, sur treize au total ; encore ne s'agit-il pas à proprement parler d'un nouveau venu, puisque arrive à la direction du Budget l'ancien directeur général de la Santé et des Hôpitaux. Deux mois plus tard deux directions supplémentaires changent de titulaire et, à la fin de l'été 1982, le nombre des nouveaux l'emporte sur celui des anciens : le ministère des Finances rejoint alors la moyenne générale, avec un léger temps de retard. Le procès souvent fait à ce ministère, notamment parmi les membres des cabinets ministériels, d'avoir laissé aux postes de responsabilité des hommes mis en place par Giscard, n'est donc pas vraiment justifié, d'autant que les trois grandes directions — Budget, Trésor, Impôts — ont respectivement changé de titulaire en novembre 81, février 82 et août 82. Même calme au ministère

2. Sur le cas du ministère de l'Education nationale, on lira le témoignage de J.-P. Costa dans la *Revue française d'administration publique*, n° 38, 1986.

de l'Urbanisme et du Logement, où, sur les six directeurs, cinq restent encore en poste à la fin de l'année 1981, mais où dès avril 82, pourtant, les deux tiers des directeurs ont été remplacés. Sur le moyen terme, par conséquent, les différences entre les ministères finissent par s'estomper.

Le cas du ministère de l'Industrie est intéressant, car il atteste l'influence qu'exerce la personnalité du ministre. Aussi longtemps que Pierre Dreyfus détient ce portefeuille, la stabilité l'emporte : l'arrivée de J.-P. Chevènement, en juin 82, déclenche en revanche, à la faveur d'une restructuration du ministère, une série de nominations en chaîne — cinq entre septembre 82 et janvier 83. Schéma inverse au ministère de la Culture : trois des sept directeurs sont immédiatement remplacés entre septembre et novembre 81 ; deux nominations interviennent encore au milieu de l'année 82 sur des postes nouvellement créés ; mais par la suite on n'enregistre plus aucun changement.

Un indice du caractère souvent plus administratif — disons politico-administratif — que strictement politique, et lié à l'alternance, des changements intervenus réside dans l'instabilité particulièrement marquée qui affecte certaines directions — et précisément dans les ministères qui ont connu un taux et un rythme de renouvellement plus élevé qu'ailleurs. Ainsi, à l'Éducation nationale, trois directions ont changé deux fois de titulaire (et ont donc vu se succéder trois directeurs entre juin 1981 et décembre 1983), l'une d'elle ayant même connu quatre directeurs successifs si l'on inclut le premier semestre de 1984. A la Justice, deux directions ont également changé deux fois de titulaire. Et au ministère de l'Intérieur, le directeur général de la Police nationale a été remplacé trois fois depuis l'arrivée de la gauche au pouvoir, le directeur des Renseignements généraux et le directeur de la Sécurité publique deux fois. Cette rotation accélérée s'explique par des problèmes d'organisation administrative délicats à résoudre dans des domaines politiquement sensibles ; elle n'a qu'un rapport très indirect avec l'alternance, et uniquement dans la mesure, peut-on penser, où la gauche au pouvoir devait sans doute plus que la droite se heurter à des difficultés spécifiques dans les domaines de la justice, de la police, et à un moindre degré de l'éducation.

Pour essayer de dégager la part respective des considérations politiques et administratives dans les changements intervenus, on peut encore prendre en compte deux autres catégories de données : le sort des directeurs les plus marqués du côté de l'ancienne majorité, et à l'inverse le profil des poste qui, trois ans après l'arrivée de la gauche au pouvoir, n'avaient toujours pas changé de titulaire. On ne s'étonnera pas de trouver parmi les premiers partants beaucoup d'hommes considérés comme des proches de l'ancien Président de la République : le directeur général de l'administration au ministère de l'Intérieur, ancien directeur adjoint du cabinet de Poniatowski, quitte son poste en juillet 81 pour aller mettre ses compétences au service de la Ville de Paris ; le directeur général des Télécommunications, très lié à Giscard, part également dans le courant de l'été, comme deux autres directeurs en poste à l'Éducation et aux Universités — liés à leurs ministres respectifs. A l'automne, on enregistre encore

plusieurs départs de la même nature, dans différents ministères. Mais un tel pointage réserve aussi quelques surprises : ainsi, le directeur général des Collectivités locales, ancien conseiller technique à l'Elysée, conserve son poste jusqu'en décembre 82, et le quitte pour la Caisse des dépôts et consignations ; d'anciens membres du cabinet de Raymond Barre auront eux aussi une longévité tout à fait remarquable, l'un à la tête de la direction des Affaires économiques aux Relations extérieures, l'autre comme directeur de la Jeunesse³. Manifestement, la gauche n'a pas dédaigné les services de certains « grands commis » liés à la précédente majorité, ni hésité à leur faire confiance.

Si l'on considère maintenant les 28 emplois de directeurs qui, en décembre 1983, n'ont pas changé de titulaire depuis l'arrivée de la gauche au pouvoir (il y en a encore 22 en décembre 1984), on constate d'abord qu'ils sont très inégalement répartis selon les ministères : quatre sur un total de treize aux Relations extérieures, ainsi qu'à l'Economie et au Budget, trois sur un total de douze aux P.T.T., trois sur huit à la Culture, un sur deux aux DOM-TOM ainsi qu'à l'Environnement, deux sur six à l'Urbanisme et au Logement, etc. Mais l'intitulé des postes en question est en l'occurrence plus significatif que le ministère auquel ils sont rattachés. Plus du tiers sont des directions tournées vers la gestion interne du département ministériel, dont l'importance et le prestige sont limités : directions de l'administration générale, des affaires financières, des affaires juridiques, etc. D'autres directions ont en charge la gestion d'un domaine spécialisé supposant des compétences différentes de celles requises pour les tâches administratives plus classiques ; souvent, elles occupent une place à part, un peu marginale, au sein du ministère auquel elles sont rattachées : la direction des Archives et la direction des Musées de France au ministère de la Culture, l'INSEE au ministère de l'Economie et des Finances... Dans beaucoup de ces postes, comme dans les précédents, la longévité est traditionnellement plus grande que dans les emplois plus stratégiques. On relèvera néanmoins comme une curiosité que le directeur de la réglementation et du contentieux au ministère de l'Intérieur, qui, malgré son titre, exerce des compétences dans un domaine politiquement sensible puisqu'il a la charge de la police des étrangers et donc d'une partie de la politique d'immigration, soit resté en place jusqu'en 1985, alors qu'il avait été nommé par Christian Bonnet en février 1979 pour mettre en œuvre une politique théoriquement toute différente.

*

Au total, donc, l'alternance a provoqué des changements de personnes importants dans la haute administration, mais qui sont finalement restés

3. Le premier, fils d'un ancien ministre du Général de Gaulle, est resté à son poste jusqu'en janvier 1985 avant d'être nommé représentant de la France à l'OCDE ; le second avait notamment été candidat centriste aux élections législatives en 1973.

en-deçà de ceux auxquels on pouvait s'attendre à la suite d'un changement politique de cette nature. Ni par son ampleur, ni surtout par son rythme, le renouvellement des directeurs d'administration centrale n'a pris l'allure d'une épuration systématique dictée par un esprit de revanche. Certains ministres ont manifesté plus d'impatience que d'autres à se débarrasser des directeurs nommés par leurs prédécesseurs ; mais pratiquement aucun n'a exigé pour ses proches « toutes les places et tout de suite ». Leur démarche a été en général prudente : ils semblent avoir attendu que le fonctionnement de leur département soit suffisamment rodé, attendu peut-être aussi de disposer de personnes au fait des problèmes de l'administration, avant de procéder au remplacement des directeurs.

La même prudence se retrouve, plus accentuée encore, dans le choix des hommes destinés à les remplacer : loin de casser la règle du jeu, la gauche s'est ici étroitement conformée aux traditions ; et compte tenu de l'homogénéité sociale du milieu administratif dans lequel elle a continué à recruter les directeurs, on comprend que son arrivée au pouvoir n'ait pas entraîné la démocratisation de la haute fonction publique que l'on pouvait escompter.

II. — LA DEMOCRATISATION INTROUVABLE

Des héritiers, issus des classes les plus favorisées, ayant fréquenté les grandes écoles, de préférence l'ENA ou l'X : telles sont, résumées en quelques mots, les caractéristiques sociologiques des nouveaux directeurs, que rien, pratiquement, ne différencie à cet égard de leurs prédécesseurs.

A) *L'hérédité sociale et professionnelle*

Dans une écrasante proportion les directeurs d'administration centrale appartiennent à des familles d'industriels, commerçants et chefs d'entreprises, ou de cadres et professions intellectuelles supérieures. Si évolution il y a — mais l'effectif est trop faible pour qu'on puisse s'aventurer sans risque à interpréter des différences de pourcentage relativement minimes —, elle se serait plutôt faite dans le sens d'une accentuation du phénomène : 71 % des directeurs en poste en décembre 83, contre 66 % des directeurs en poste en mai 81, sont issus d'un milieu social favorisé (tableau 1).

Si l'on descend un peu plus dans le détail des catégories socio-professionnelles, en y introduisant notamment la variable « appartenance du père à l'administration ou au secteur public », on peut tirer des chiffres d'autres enseignements intéressants sur l'origine sociale de la population étudiée (pour simplifier, on ne considérera ici que les deux sous-ensembles des directeurs nommés avant 1981 d'une part, des directeurs nommés depuis 1981 de l'autre).

TABLEAU 1. — *L'origine sociale des directeurs*

Profession des parents (1)	Effectif A		Effectif B		Effectif C	
	N = 109	%	N = 89	%	N = 107	%
Agriculteurs exploitants	4	3,7	3	3,4	4	3,7
Artisans, comm., chefs d'entr. (2)	18	16,5	8	9	12	11,2
Cadres et professions intellectuelles supérieures	54	49,5	53	59,5	64	59,8
Professions intermédiaires	14	12,8	7	7,8	8	7,5
Employés	12	11	10	11,2	10	9,3
Ouvriers	5	4,6	7	7,8	8	7,5
Autres, ou sans profession	2	1,8	1	1,1	1	0,9

(1) D'après la nouvelle nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles de l'INSEE.

(2) Cette rubrique recouvre des appellations telles que : industriel, chef d'entreprise, directeur de société, gérant de société, administrateur de société, entrepreneur, négociant, commerçant. Un seul artisan y figure. Il s'agit donc bien d'une catégorie socialement favorisée.

NB. — Les informations sur ce point sont tirées du *Who's Who ?*, où figure presque toujours la profession du père. Tous les directeurs ne figurant pas au *Who's Who ?*, un nombre relativement important d'entre eux n'a pu être pris en compte. On notera aussi que la source utilisée est susceptible d'introduire un léger biais, dans le sens d'une surévaluation de l'origine sociale, si l'on considère que la chance de figurer au *Who's Who ?* dépend, outre du prestige du poste occupé, des caractéristiques personnelles de celui qui l'occupe et, précisément, de l'hérédité familiale.

Rappelons que, dans les tableaux, l'effectif A est celui des directeurs en poste en mai 1981, l'effectif B représente les directeurs nommés depuis cette date, et l'effectif C regroupe les directeurs en poste au 31 décembre 1983.

Prenons d'abord les catégories supérieures : les anciens directeurs sont nettement plus nombreux que les nouveaux à être issus de familles d'industriels et de commerçants — 16,5 % au lieu de 9 %, cette chute étant compensée par la remontée des fils de « cadres et professions intellectuelles supérieures » parmi les seconds, qui passent de 49,5 % à 59,5 %. Le capital culturel supplante donc encore un peu plus le capital économique — évolution congruente avec ce que l'on sait par ailleurs de la corrélation entre l'engagement à gauche et l'appartenance — directe ou par parents interposés — à l'une ou l'autre de ces C.S.P.

La « catégorie « cadres et professions intellectuelles supérieures », très hétérogène, mérite à son tour d'être affinée (*tableau 2*). La structure des deux sous-populations est, ici, étroitement comparable. Mais on relève surtout le poids considérable des fonctionnaires : la moitié (50 % et 48 % respectivement) des directeurs appartenant à des familles de cadres supérieurs ou professions libérales ont un père fonctionnaire ; et plus d'un directeur sur quatre (24,7 % et 28 % respectivement) avait un père fonctionnaire de catégorie A. Si l'on essaie de cerner encore un peu mieux les emplois occupés par ces pères fonctionnaires, on constate qu'un directeur d'administration centrale sur dix a un père qui était lui-même haut fonctionnaire (*tableau 3*). Et ces enfants de hauts fonctionnaires, à l'exception d'un seul d'entre eux qui a fait carrière hors de l'administration, appartiennent tous à un corps auquel on accède par la voie de l'ENA ou de l'X (il est vrai que 75 à 80 % des directeurs sont dans ce cas, comme on le verra plus loin).

TABLEAU 2. — Les directeurs issus de familles de « cadres et professions intellectuelles supérieures »

	Effectif A			Effectif B		
	N = 54	% de la catégorie	% du total des directeurs	N = 53	% de la catégorie	% du total des directeurs
Fonctionnaires	27	50	24,7	25	48	28
Cadres et ingénieurs	16	29,6	14,6	15	28,3	16,8
Professions libérales	9	16,6	8,2	8	15	9
Medias, arts...	2	3,7	1,8	5	9,4	5,6

TABLEAU 3. — Les directeurs issus de pères fonctionnaires de catégorie A

Fonction du père	Effectif A	Effectif B
Haut fonctionnaire *	10	9
Officier	5	3
Commissaire de police	0	1
Professeur	6	6
Autres (y compris magistrature)	6	6
	27	25

* Corps auxquels on accède aujourd'hui par l'ENA ou l'X.

L'analyse de la catégorie des « professions intermédiaires » et de celle des « employés » fait apparaître que, loin d'être limitée aux catégories supérieures, l'appartenance fréquente du père à la fonction publique ou au secteur public se retrouve également chez les directeurs issus des classes moyennes ou modestes (*tableau 4*). Elle illustre, bien sûr, le phénomène

général de l'hérédité professionnelle, particulièrement forte dans la fonction publique ; mais au-delà, elle semble indiquer que, pour accéder à des postes de responsabilité dans la haute administration, avoir un père fonctionnaire, même à un niveau moyen ou subalterne, est la seule façon de compenser le handicap initial que représente le fait de ne pas être issu d'un milieu favorisé. Ainsi s'expliquerait que le taux d'appartenance du père au secteur public, toujours élevé, ait tendance à croître à mesure que l'on descend la hiérarchie sociale (la règle ne se vérifie plus tout à fait pour la catégorie des ouvriers, mais ceci n'est guère surprenant compte tenu de la faiblesse des effectifs ouvriers dans le secteur public).

TABLEAU 4. — *L'hérédité professionnelle chez les directeurs*

Appartenance professionnelle du père	Effectif A		Effectif B	
	N = 108	%	N = 89	%
Secteur privé	62	57,4	47	52,8
Fonction publique	38	35,2	39	43,8
Secteur para-public ou nationalisé	8 } 46	7,4 } 42,6	3 } 42	3,4 } 47,2

Répartition des pères appartenant au secteur public, selon la catégorie	N (1)	% de la catégorie % du total des directeurs		N	% de la catégorie % du total des directeurs	
Cadres et professions intell. sup.	30 (27)	55,6	27,8	25 (25)	48	28,1
Professions intermédiaires	6 (6)	40	5,5	7 (7)	100	7,9
Employés	8 (5)	66	7,4	8 (7)	80	9
Ouvriers	2	40	1,9	2	28	2,2

(1) Dont fonctionnaires.

Le taux de « reproduction », c'est-à-dire le pourcentage de directeurs issus d'une famille de fonctionnaires ou d'agents du secteur public, est par ailleurs variable selon les ministères. Si l'on tient compte indistinctement de l'ensemble des directeurs nommés avant ou après 1981, certains ministères se distinguent par un taux de reproduction particulièrement élevé : 66 % à l'Agriculture et à la Justice, 55 % à l'Economie et à l'Intérieur, 50 % à l'Education nationale, aux Affaires sociales ou aux P.T.T. A l'inverse, et sans que nous ayions d'explication véritablement convaincante à proposer de ce contraste, d'autres ministères ont un taux

de reproduction particulièrement faible : 38 % seulement aux Relations extérieures, 33 % aux Transports et à l'Industrie, 28 % à l'Urbanisme et au Logement, 22 % à la Culture, ... et 0 % au Travail et à la Santé.

Dernier point à élucider : les directeurs issus d'un milieu modeste ont-ils eu les mêmes carrières, accèdent-ils aux mêmes postes que les autres ? En ce qui concerne le corps d'appartenance, la réponse est négative : sur les 34 directeurs de notre échantillon global qui ont un père employé ou ouvrier, 24 seulement font partie d'un des corps auxquels on accède par l'ENA ou par l'X, soit 70 % alors que la proportion pour l'ensemble des directeurs se situe autour de 78 % ; mais surtout, aucun n'appartient à l'un des trois grands corps administratifs — Conseil d'Etat, Cour des comptes, Inspection des Finances —, aucun non plus au corps des Mines, et deux seulement aux Ponts et Chaussées — ce qui tranche avec les chiffres considérablement plus élevés que l'on obtient pour l'ensemble des directeurs (voir *infra*, tableau 8). De même, on les retrouve plus souvent dans certains ministères que dans d'autres. En excluant les ministères dont l'effectif est trop limité pour que les pourcentages soient significatifs, on relève par exemple qu'au ministère du Temps libre (Jeunesse et Sports), quatre directeurs (dont trois nommés depuis 1981) sur huit sont issus d'un milieu modeste, soit 50 % ; ce pourcentage est encore de 33 % à l'Agriculture (trois sur neuf), de 28 % à l'Intérieur (sept sur vingt-cinq), de 25 % aux P.T.T. (trois sur douze), alors, rappelons-le, que la proportion globale de directeurs issus de milieux modestes s'élève à 17 % environ (tableau 1). A l'inverse, on ne trouve aucun directeur issu d'un milieu modeste au ministère de la Recherche et de l'Industrie, ni aux Affaires sociales, un sur vingt-et-un seulement aux Relations extérieures (moins de 5 %), deux sur dix-huit à l'Education nationale (11 %), un sur sept à l'Urbanisme et au Logement (14 %).

Ces deux classements — en fonction du taux de reproduction d'une part, du pourcentage de directeurs issus d'un milieu modeste de l'autre — ne coïncident qu'en partie, ce qui s'explique par le fait qu'avoir un père fonctionnaire peut revêtir deux significations différentes : l'hérédité pure et simple, lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire de catégorie A, *a fortiori* d'un haut fonctionnaire ; un atout compensant un handicap initial lorsqu'il s'agit d'un agent subalterne. Le ministère de l'Economie et des Finances illustre parfaitement la première hypothèse : sur les dix directeurs dont le père était agent public, il s'agit dans sept cas sur dix d'un fonctionnaire de catégorie A (et dans trois de ces cas d'un haut fonctionnaire), et dans deux cas seulement d'agents de rang modeste. Tandis que le schéma promotionnel est mieux affirmé à l'Intérieur, où, sur quatorze fils de fonctionnaires, trois sont issus d'un milieu de classes moyennes, et trois autres d'un milieu modeste, ou encore à l'Agriculture, où sur six pères appartenant au secteur public, trois étaient des fonctionnaires subalternes.

L'arrivée de la gauche n'a donc pas introduit de changement notable quant au recrutement social de l'élite administrative. Mais l'élitisme républicain n'est pas un élitisme de classe : il se fonde sur le mérite, mesuré à l'aune des succès scolaires et universitaires. La gauche, comme

la droite avant elle, s'est contentée de choisir « les meilleurs » parmi les meilleurs, désignés comme tels par le système scolaire et universitaire. Simplement, la méritocratie ainsi conçue ne peut, dans l'état actuel des choses, que renforcer le phénomène de la reproduction sociale.

B) *Le passage par les grandes écoles*

Les directeurs d'administration centrale ne se recrutent guère parmi les autodidactes. Sur l'ensemble de notre population (280 personnes), une seule n'a pas le baccalauréat, deux autres se sont arrêtées dans leurs études avant la licence. L'écrasante majorité — 89 % des directeurs en poste en mai 81, 91 % des directeurs nommés depuis — soit a poursuivi des études universitaires au-delà de la licence ou de la maîtrise, soit est passée par une grande école. Tout au plus peut-on noter que ces chiffres incluent une trentaine de personnes ayant accédé à l'ENA par le concours interne (mais on sait aussi que les fonctionnaires qui réussissent ce concours sont dans une forte proportion diplômés de l'enseignement supérieur), ainsi qu'une dizaine d'autres issues de l'École nationale supérieure des P.T.T. dont toutes n'avaient pas fait d'études supérieures.

Autre chiffre éloquent : 20 % seulement des directeurs d'administration centrale, avant comme après 1981, ont fréquenté uniquement l'université ; quatre sur cinq sont passés par une grande école de formation ou d'application (encore ce chiffre n'inclut-il pas ceux qui, sans avoir fait l'ENA, sont passés par l'I.E.P. de Paris qui, par beaucoup d'aspects, se rapproche plus d'une grande école que d'une faculté)⁴.

En ce qui concerne la nature des études effectuées, la prépondérance du droit et des sciences économiques, déjà évidente avant 1981, s'affirme plus nettement encore, au détriment des lettres et des sciences : d'un peu plus de la moitié, la proportion des directeurs qui se sont dirigés vers le droit ou l'économie passe à près des deux tiers. Si l'on tient compte des doubles cursus, les chiffres se rapprochent pour atteindre dans les deux cas 72 % (tableau 5).

L'inégale représentation des disciplines se retrouve évidemment au niveau des grandes écoles fréquentées. Les chiffres confirment ici le rôle décidément capital que jouent dans la formation de l'élite administrative deux institutions-clés : Sciences Po' et l'ENA. 36 % des directeurs nommés avant 1981 avaient fréquenté la rue Saint-Guillaume ; cette proportion atteint 40 % parmi les nouveaux nommés, et 40,5 % parmi les directeurs en poste en décembre 1983⁵. Quant à l'ENA, son règne, loin d'être contesté,

4. Ceci corrobore les observations plus générales faites naguère par P. Birnbaum, lorsqu'il constatait qu'en 1974, déjà, 67 % des membres de la classe dirigeante française étaient issus des grandes écoles (*La classe dirigeante française*, P.U.F., 1978, p. 127).

5. A titre de comparaison, M. Dagnaud et D. Mehl relèvent le chiffre de 45 % en ce qui concerne les membres des cabinets ministériels en 1981-82 (*L'élite rose*, Ramsay, 1982).

TABLEAU 5. — *La nature des études effectuées*

	<i>Effectif A</i>	<i>Effectif B</i>	<i>Effectif C</i>
	%	%	%
Droit, sciences économiques, science politique	52	65	61,5
Lettres et sciences humaines	15,5	6	7,4
Sciences	24,6	19,4	23
Agro, Vétô	2,8	3,7	3,8
Autre	4,9	5,2	4,3
Ont effectué des études de droit, sciences économiques ou science politique comme seconde discipline	20	8,2	11

ne fait que se confirmer : là encore, force est de constater que l'énarchie n'est pas morte avec l'arrivée de la gauche au pouvoir. Le relatif recul des énarques qu'on a pu enregistrer après 1981 dans les sphères gouvernementales ou au sein des cabinets ministériels ne s'est pas vérifié dans la haute administration : plus nombreux que jamais aux postes de directeurs — ils représentent 43,7 % des nouveaux nommés, contre 42,5 % des anciens —, ils poursuivent une ascension qu'aucune péripétie politique ne semble devoir interrompre ⁶ (tableau 6).

TABLEAU 6. — *Les grandes écoles fréquentées*

	<i>Effectif A</i>		<i>Effectif B</i>		<i>Effectif C</i>	
	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%
	= 141		= 135		= 162	
Aucune	27	19,1	29	21,5	31	19,1
ENA	60	42,5	59	43,7	67	41,4
FOM, ENSPTT ⁽¹⁾	12	8,5	13	9,6	17	10,5
X	30 ⁽²⁾	21,3 ⁽²⁾	20	14,8	31	19,1
Autre	13	9,2	14	10,4	16	9,9

⁽¹⁾ Ecole nationale de la France d'outre-mer, Ecole nationale supérieure des PTT.

⁽²⁾ Dont 1 déjà comptabilisé sous ENA (X + ENA).

Cette croissance numérique a bien sûr des causes mécaniques, qui tiennent à la démographie de la haute fonction publique : la proportion d'énarques s'accroît parce que les membres des corps dans lesquels se recrutent les directeurs sont eux-mêmes issus dans une proportion croissante de l'ENA, ayant commencé leur carrière après la guerre. Mais cette

6. Selon J. Siwek-Pouydesseau, ils étaient 7,2 % en 1960 et 14,5 % en 1967.

croissance traduit aussi une évolution des compétences requises de l'élite administrative et des modes d'accès à cette élite, comme l'atteste le déclin corrélatif des polytechniciens, qui est un phénomène structurel plus que conjoncturel.

C) *Les femmes quand même*

Si l'on raisonne en pourcentage, le nombre de femmes occupant un emploi de directeur s'est accru de 700 % entre mai 1981 et décembre 1983. En chiffres absolus, l'évolution est moins spectaculaire : il y avait une femme directeur, en mai 1981 (c'est-à-dire le même nombre qu'en 1961, et plus qu'en 1967 où il n'y en avait plus aucune), contre 8 en décembre 1983. Ces chiffres attestent à la fois la réalité de l'effort accompli et la portée limitée des résultats obtenus, puisque les femmes ne représentent encore que 5 % de l'effectif total. Convenons que cet état de choses traduit sans doute moins un ostracisme caractérisé à l'encontre des femmes qu'il ne reflète leur présence très minoritaire dans les grands corps où se recrutent les directeurs. Les femmes, c'est vrai, représentent désormais 20 % environ des promotions de l'ENA ; mais d'une part cette évolution récente ne concerne pas les promotions plus anciennes d'où proviennent les actuels directeurs ; d'autre part elles restent quasiment exclues des grands corps techniques et de certains corps administratifs tels que le corps préfectoral (5 %), l'Inspection des Finances (3,3 %), et même la Cour des Comptes ou le Conseil d'Etat qui, pour être un peu plus accueillants, ne comptent encore respectivement que 6,5 et 5,2 % de membres féminins. Si les femmes sont plus nombreuses dans les cabinets ministériels (15 % selon M. Dagnaud et D. Mehl), c'est à la fois parce qu'on hésite moins à mettre les femmes à des tâches de conception que de commandement (les femmes directeurs de cabinet sont rares), et parce que le recrutement des cabinets est (relativement) plus ouvert.

Dans l'ensemble, par conséquent, et compte tenu des pesanteurs diverses, tant administratives que psychologiques, il faut reconnaître que le bilan, en ce domaine est plutôt positif. D'autant que les femmes nommées directeurs n'ont pas été cantonnées dans des ministères de second rang : s'il n'y a toujours pas de directeur-femme aux Finances, non plus qu'à l'Intérieur, on en trouve désormais deux dans les services du Premier ministre, deux à l'Education nationale, une aux Affaires sociales, à la Justice, à l'Industrie, et à la Coopération. (Cette dernière a été remplacée en 1984 par un homme, mais — hasard ou fait exprès — ce départ a été immédiatement compensé par l'arrivée d'une autre femme au ministère du Travail).

Sur les huit femmes nommées entre 1981 et 1983, cinq sont passées par l'ENA, deux appartiennent au Conseil d'Etat et à l'Inspection des Finances, deux autres viennent de l'Université ou du CNRS, la dernière étant magistrat. L'âge moyen auquel elles ont été nommées directeurs est de 46,8 ans (au lieu de 48 ans pour les directeurs nommés depuis

1981). Leur profil est donc très comparable à celui de leurs homologues masculins — sauf sur un point : leur situation matrimoniale. Sur l'ensemble des neuf femmes qui ont été en fonction entre mai 1981 et décembre 1983, quatre sont mariées, quatre sont célibataires, une est veuve. Ces chiffres, à vrai dire, nous en apprennent plus sur la condition féminine en général et sur les facteurs statistiques de la réussite professionnelle chez les femmes que sur le microcosme des directeurs d'administration centrale (le dernier recensement, effectué en 1982, montre que la proportion de célibataires « définitives » chez les femmes de 45 ans a été multipliée par 7 en vingt ans, et qu'elle approche de 20 % chez les femmes ayant fait des études supérieures). Ils valent néanmoins d'être notés dans la mesure où la population des directeurs hommes se caractérise au contraire dans ce domaine par des comportements très traditionnels, puisque plus de 92 % d'entre eux sont mariés.

*

1981 ne marque aucune rupture dans la composition sociale de la haute fonction publique : des origines de classe communes et la fréquentation des mêmes grandes écoles imprime à l'élite administrative, après comme avant 1981, les caractères d'une caste fermée et homogène. Et il ne pouvait guère en être autrement dès lors que la révolution administrative espérée par les uns et redoutée par les autres n'a pas eu lieu.

III. — LA REVOLUTION ADMINISTRATIVE N'A PAS EU LIEU

En dépit du renouvellement presque complet du personnel, il n'y a pas eu dans la haute administration de changement en profondeur : la prépondérance des grands corps n'a pas été entamée, non plus que leurs monopoles traditionnels ; les voies d'accès à la fonction de directeur sont restées ce qu'elles étaient ; d'une façon générale, les règles non écrites régissant les nominations comme les retraits d'emplois ont été fidèlement respectées par la gauche.

A) *La prépondérance des grands corps*

Les chances d'accéder à un emploi de directeur d'administration centrale sont très inégalement réparties selon le corps auquel on appartient. La prépondérance de l'ENA se retrouve logiquement ici : les membres des grands corps administratifs, ceux auxquels on accède depuis 1945 par l'ENA, se taillent la part du lion, monopolisant 58 % des emplois de directeurs. Viennent ensuite les membres des grands corps techniques : ils sont 22 % parmi les directeurs nommés avant 1981, 17 % seulement

parmi les directeurs nommés depuis 1981, mais néanmoins encore 20 % parmi les directeurs en poste en décembre 1983 (tableau 7).

Le changement le plus notable réside dans la percée spectaculaire des universitaires — enseignants et chercheurs — qui étaient 5 avant 1981 et se retrouvent 15 en 1983, représentant 10 % des directeurs nommés par la gauche. En revanche, la part des autres corps, déjà très limitée, se trouve réduite à la portion congrue : armée et police, corps d'inspection divers, non-titulaires... qui, réunis, représentaient un peu plus du dixième de l'effectif en 1981, et 13 % avec les magistrats, ne représentent plus que 3,7 % des directeurs en fonction en 1983 — 7,3 % avec les magistrats. Il y a donc eu concentration au profit des grands corps, et nullement diversification du recrutement, avec simplement un appel d'air en provenance de l'université ainsi que, de façon plus paradoxale, du secteur privé : les directeurs qui n'appartenaient pas à l'administration avant leur nomination sont en effet plus nombreux — ou moins rares... — qu'avant 1981. On y reviendra plus loin.

TABLEAU 7. — *Le corps d'appartenance*

	<i>Effectif A</i>		<i>Effectif B</i>		<i>Effectif C</i>	
	<i>N</i> = 144	%	<i>N</i> = 136	%	<i>N</i> = 163	%
Hors administration	4	2,8	7	5,1	9	5,5
Grands corps						
administratifs	84	58,3	80	58,8	93	57
Grands corps techniques	32	22,2	24	17,6	34	20,8
Enseignement supérieur						
et recherche	5	3,5	15	10,3	15	9,2
Magistrats	4	2,8	5	3,7	6	3,7
Armée, police	5	3,5	2	1,5	2	1,2
Autres corps de						
catégorie A	8	5,5	4	2,9	4	2,5
Assimilés fonction						
publique, non						
titulaires	2	1,4	0	0	0	0
Corps B, C, D	0	0	0	0	0	0

L'égalité des chances n'est pas encore à l'ordre du jour dans l'administration, même pour des postes où aucune condition ni de diplôme, ni de rang hiérarchique n'est formellement exigée, puisque n'importe qui, rappelons-le, peut-être choisi pour occuper un emploi de directeur. Tout

au plus peut-on constater que, parmi les privilégiés d'aujourd'hui, quelques-uns avaient commencé leur carrière à un niveau moins élevé de la hiérarchie administrative et sont parvenus au sommet grâce à la promotion interne. A ce petit jeu de la démocratisation la gauche sort d'ailleurs perdante : 45 % des directeurs issus d'un grand corps administratif avaient commencé leur carrière dans un autre corps parmi l'effectif en poste en mai 1981, ils ne sont plus que 31 % parmi ceux nommés depuis cette date ; 11 directeurs avaient commencé leur carrière comme enseignants du primaire ou du secondaire et 11 autres comme fonctionnaires de rang modeste avant 1981, ils ne sont plus que 8 et 4, respectivement, parmi ceux que la gauche a nommés.

Les grands corps, donc, maintiennent leur prédominance. Entre eux, toutefois, certaines redistributions s'opèrent (*tableau 8*).

Au sein des grands corps administratifs, les grands corps de contrôle — Conseil d'Etat, Cour des Comptes, Inspection des Finances — maintiennent globalement leur présence : ils représentent environ le quart de cette catégorie, pourcentage sans commune mesure avec leur poids numérique réel au sein de la haute fonction publique. En revanche, la répartition entre eux est sensiblement modifiée : l'alternance s'avère extrêmement profitable à la Cour des Comptes, tandis que la chute de l'Inspection des Finances est spectaculaire : il y avait 10 inspecteurs des Finances parmi les directeurs, en mai 1981, il n'en reste plus que 5 en décembre 83. On reviendra plus loin sur ce phénomène qui, sans constituer à lui seul une révolution, est l'une des rares manifestations des velléités de la gauche de rompre avec certaines traditions administratives. Encore ne faut-il pas en exagérer la portée : d'une part la chute de l'Inspection des Finances est d'autant plus spectaculaire qu'elle avait connu, sous le septennat précédent, un sort particulièrement favorable ; d'autre part elle ne semble pas traduire un ostracisme systématique à son encontre de la part des nouveaux dirigeants politiques, puisqu'ils n'ont pas hésité, parallèlement, à confier à ses membres des fonctions de direction dans les entreprises nationalisées.

Parmi les autres grands corps administratifs, on constate encore que le corps diplomatique perd du terrain au profit du corps préfectoral : parmi les directeurs en poste en décembre 1983 leurs représentations respectives s'équilibrent, alors que les diplomates étaient précédemment nettement plus nombreux.

Si l'on considère, enfin, la répartition des postes entre les grands corps techniques, la chute des ingénieurs des Ponts et Chaussées est tout aussi remarquable que celle des inspecteurs des Finances : ils représentaient près de la moitié des directeurs issus de ces corps, ils n'en représentent plus que 30 % à peine en décembre 83 ; ils étaient 15, ils ne sont plus que 10. Ce recul est partiellement compensé par la montée d'autres corps techniques : non pas celui des Mines, qui connaît une stabilité remarquable, mais des corps un peu moins bien placés jusqu'ici dans la hiérarchie du prestige et du pouvoir, et qui ont entamé récemment une ascension, tel le corps des ingénieurs des Télécommunications. La modification de l'équi-

TABLEAU 8. — *La place respective des grands corps*

	<i>Effectif A</i>			<i>Effectif B</i>			<i>Effectif C</i>		
	<i>N</i>	<i>% catégorie</i>	<i>% total directeurs</i>	<i>N</i>	<i>% catégorie</i>	<i>% total directeurs</i>	<i>N</i>	<i>% catégorie</i>	<i>% total directeurs</i>
1) Grands corps administratifs	84	100	58,3	80	100	58,8	93	100	57
dont :									
— Grands corps de contrôle	22	26,2	15,2	19	23,7	14	24	25,8	14,7
dont Conseil d'Etat	8	9,5	5,5	7	8,7	5,1	10	10,6	6,1
Cour des Comptes	4	4,8	2,8	9	11,2	6,6	9	9,7	5,5
Inspection des Fin.	10	12	6,9	3	3,7	2,2	5	5,4	3,1
— Administrateurs civils	32	38	22,2	30	37,5	22	39	42	23,9
— Diplomatie	15	17,8	10,4	9	11,2	6,6	10	10,7	6,1
— Corps préfectoral	9	10,7	6,2	12	15	8,8	10	10,7	6,1
2) Grands corps techniques	32	100	22,2	24	100	17,6	34	100	20,8
dont :									
— Mines	5	15,6	3,5	4	16,7	2,9	5	14,7	3,1
— Ponts et Chaussées	15	46,9	10,4	6	25	4,4	10	29,4	6,1
— IGRÉF	2	6,2	1,4	4	16,7	2,9	4	11,8	2,5
— Télécom.	4	12,5	2,8	6	25	4,4	7	20,6	4,3

libre entre les grands corps techniques reflète donc une évolution générale des rapports de force et d'influence au sein de l'administration qui a peu de choses à voir avec l'alternance.

B) *Des trajectoires classiques*

S'il n'existe pas de recette infaillible pour devenir directeur, il n'en demeure pas moins qu'il existe, en sus du corps d'appartenance dont on vient de montrer l'importance, un certain nombre de facteurs susceptibles de favoriser — en tous cas d'un point de vue statistique — l'accès à ces postes, et que l'on peut donc reconstituer après coup la carrière-type du futur directeur. Là encore, on constate que le profil de carrière des nouveaux directeurs ne diffère pas sensiblement de celui des anciens.

Ainsi, le passage par un cabinet est considéré, traditionnellement, comme un des moyens les plus efficaces pour obtenir un poste de directeur. J. Siwek-Pouydesseau note, par exemple, qu'en 1960, déjà, 50 % des directeurs en fonction avaient appartenu préalablement à un cabinet. Ce pourcentage est plus élevé encore pour les directeurs en poste en mai 81, puisqu'il s'élève à 60 %. Par contraste, la chute enregistrée depuis paraît brutale : 44 % seulement des directeurs nommés par la gauche sont passés par un cabinet, la durée moyenne des fonctions exercées au sein d'un cabinet tombant parallèlement de 3,2 à 2 ans. Cette différence n'est pas surprenante : le passage par un cabinet suppose un minimum de proximité avec la majorité au pouvoir, et les nouveaux promus ont donc eu moins d'occasions que leurs prédécesseurs de fréquenter les cabinets ministériels. Ces chiffres reflètent donc une conjoncture très spécifique, sans remettre en cause ni le caractère bénéfique du passage par un cabinet pour la carrière ultérieure (notamment au poste de directeur de cabinet⁷), ni la signification politique fréquente d'un tel passage.

On constate en effet que sur les 60 directeurs nommés depuis mai 1981 qui sont passés par un cabinet ministériel, 32 — soit plus de la moitié — n'ont appartenu qu'à un seul cabinet, et cela entre l'arrivée de la gauche au pouvoir et leur nomination comme directeur. Reste qu'une forte proportion d'entre eux — 26 sur 60 — ont appartenu à des cabinets également ou exclusivement sous les septennats précédents, ce qui confirme que les nouveaux directeurs n'ont pas tous, tant s'en faut, été recrutés sur des critères politiques (ou encore que certains, mais ils sont très rares, ont pu appartenir à des cabinets avant 1981 tout en ayant des sympathies pour la gauche).

Après comme avant 1981, dans l'écrasante majorité des cas, on accède à un emploi de directeur alors que l'on occupe soit un autre *emploi discrétionnaire* — préfet ou ambassadeur notamment —, soit un emploi dans un

7. Un directeur sur 5, parmi ceux qui sont passés par un cabinet, avait été directeur de cabinet parmi ceux nommés avant mai 1981, et un sur quatre parmi ceux nommés depuis mai 1981.

cabinet ministériel, soit enfin un *emploi de direction* (sous-directeur, chef de service...) de préférence dépendant de la même administration. Parmi les directeurs nommés depuis 1981, on observe toutefois qu'une moindre proportion a été recrutée parmi les titulaires d'emplois discrétionnaires — ce qui est logique puisque ceux-ci avaient été généralement nommés par le gouvernement précédent. A l'inverse, une proportion accrue de recrutements s'est effectuée au sein des cabinets ministériels — voie d'accès par excellence aux fonctions de directeur, mais aussi indice d'une certaine politisation. Enfin, corrélativement, on constate une chute assez nette du nombre des directeurs recrutés parmi les fonctionnaires de l'administration centrale du ministère — moins de 20 % au lieu de 27 % — alors que ce type de recrutement peut être considéré *a priori* comme plus technique que politique (tableau 9) ⁸.

TABLEAU 9. — Les fonctions occupées au moment de la nomination

	Effectif A		Effectif B		Effectif C	
	N	%	N	%	N	%
Emploi discrétionnaire	30	20,8	21	15,4	23	14,1
dont : même administration	23		16		19	
autre administration	7		5		4	
Cabinet ministériel	30	20,8	35	25,7	44	27
dont : même administration	20		23		29	
autre administration	10		12		15	
Fonctions de direction	45	31	37	27,2	48	29,4
dont : même administration	40	27,7	27	19,8	37	22,7
autre administration	5		10		11	
Fonctions normales du corps	23	16	27	19,8	28	17,2
Autres	17	11,7	16	11,7	20	12,2

L'âge auquel on accède aux fonctions de directeur n'a guère changé : 48 ans au lieu de 47 en moyenne, au bout de 21 ans de services au lieu de 22. En revanche, on a nommé depuis 1981 plus de très jeunes directeurs (âgés de moins de 35 ans) qu'auparavant : 9 au lieu de 5. Ces nominations ont généralement une signification politique assez nettement affirmée, on y reviendra donc plus loin. Parallèlement, l'âge moyen des directeurs en poste baisse légèrement : il était de 50,6 ans en mai 1981

8. Comparer avec les chiffres donnés par J. Siwek-Pouydesseau : 31 % des directeurs en poste en 1960 et 21 % des directeurs en poste en 1967 appartenaient à un cabinet ministériel au moment de leur nomination. Par ailleurs, un tiers des directeurs en moyenne se recrutaient parmi les fonctionnaires de l'administration centrale à l'époque où elle a effectué son enquête (au lieu d'un sur quatre ou un sur cinq aujourd'hui).

et tombe à 48,7 ans en décembre 1983. Ce rajeunissement n'est pas lié, on vient de le voir, à l'âge des personnes que l'on nomme, mais tout simplement au renouvellement des titulaires d'emplois de directeurs entre ces deux dates, qui occupent donc leurs fonctions depuis moins longtemps⁹.

C) *Des monopoles à peine ébréchés*

En dehors des pesanteurs qui jouent globalement en faveur des grands corps, il y a encore, dans la haute administration, des règles non écrites qui font de certaines directions la chasse gardée de certains corps. Dans l'ensemble, la gauche a respecté ces règles et, sauf exception, n'a guère entamé les monopoles existants.

Les chasses gardées traditionnelles sont d'abord celles des grands corps techniques. Les ingénieurs des Mines étaient quatre en mai 1981 au ministère de l'Industrie, ils sont toujours quatre en décembre 83 : ils ont conservé intacts leurs fiefs, et notamment la direction générale de l'Energie, la direction des Hydrocarbures, la direction du Gaz, de l'électricité et du charbon ; et s'ils ont perdu la direction générale de l'Industrie, ils ont récupéré à la place la direction des Industries chimiques, textiles et diverses. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées, on l'a vu, sont apparemment moins bien lotis, puisque leur nombre total passe de 15 à 10. Mais leur répartition est très significative : ils étaient trois au ministère de l'Equipement, et restent trois au ministère de l'Urbanisme et du Logement qui lui succède ; ils étaient cinq aux Transports (qui incluait à l'époque le futur ministère de la Mer) et le demeurent en dépit des changements de personnes. Ces ministres, par conséquent, ont joué le jeu, et finalement, le monopole des Ponts et Chaussées sur les directions qui lui sont traditionnellement réservées n'est pas entamé. Le déclin de ce corps s'analyse plutôt dans le repliement forcé sur ses secteurs traditionnels d'activité, la fin de l'essai-mage de ses membres hors de leur champ de compétence spécifique. Ils se répartissaient, en mai 81, entre huit ministères, ils se concentrent à présent dans deux ministères — trois en comptant le ministère de la Mer désormais distinct des Transports — et n'occupent plus ailleurs que la direction du Patrimoine au ministère de la Culture.

Cet effet de cantonnement est également perceptible pour certains grands corps administratifs. Ce n'est vrai ni de la Cour des Comptes, ni du Conseil d'Etat, qui accroissent leur représentation globale et dont les membres ont toujours été relativement polyvalents. En revanche, tous les corps déclinants — Inspection des Finances et diplomatie — mais aussi le corps préfectoral, en légère ascension, connaissent un cantonnement dans leurs attributions traditionnelles respectives. Sur les dix inspecteurs des Finances en poste en 81, six étaient en fonction aux Finances (Commerce exté-

9. Ici encore, rappelons les chiffres du passé : en 1960 l'âge moyen des directeurs en poste était de 50 ans, en 1967 il était de 51,4 ans — avec, dans un cas comme dans l'autre, d'importantes distorsions selon les ministères.

rieur inclus), deux à la Santé, un au Plan, un à l'Équipement ; après mutations, départs et nouvelles nominations ils ne sont plus que cinq au total, dont trois aux Finances, et les deux derniers, avec des profils de carrière assez atypiques, ne sont de surcroît guère représentatifs du corps ¹⁰. Au ministère de l'Économie et des Finances, l'Inspection des Finances conserve la direction du Budget et la direction générale des Impôts ; elle perd en revanche la direction du Trésor, qui faisait partie de sa chasse gardée, la direction de la Concurrence, et la direction des Relations économiques extérieures. Elle perdra encore, en juin 1984, la direction générale des Impôts, mais récupérera la DREE en avril 1985 ¹¹.

Les membres du corps diplomatique subissent aussi le choc de l'alternance, puisque de quinze leur nombre passe à dix, tous concentrés au ministère des Relations extérieures. Si le déclin quantitatif est net, le changement qualitatif est cependant moins marqué, dans la mesure où les diplomates ont toujours, à quelques exceptions près, accédé à des postes de directeurs dans leur propre administration centrale, dont la quasi-totalité des emplois leur est réservée. Sur les douze directions qu'ils détenaient, ils en perdent deux : l'une confiée à un conseiller d'État, l'autre à une personnalité extérieure à l'administration ; cela ne suffit pas pour parler d'un bouleversement des traditions. Tradition respectée également à l'Intérieur — tradition retrouvée, même, pourrait-on dire —, puisque sur seize directions, sept reviennent à un membre du corps préfectoral, au lieu de trois précédemment (en 1967, les membres du corps préfectoral étaient à la tête de six des neuf directions du ministère). Ce rétablissement s'effectue notamment au détriment des policiers, parmi lesquels, on l'a vu plus haut, la gauche n'a pratiquement pas recruté. Cela signifie corrélativement un recentrage du corps préfectoral sur l'Intérieur, alors que ses membres étaient, avant 1981, disséminés dans plusieurs ministères.

Même la percée des universitaires, pourtant remarquable en chiffres absolus puisque leur effectif total passe de 5 à 15, n'implique aucune révolution dans les mœurs administratives : on a placé, banalement, des enseignants du supérieur à l'Éducation nationale, où ils étaient il est vrai précédemment réduits à la portion congrue (ils sont désormais six alors qu'ils étaient deux) ; on a laissé des chercheurs de l'INRA à l'Agriculture, laissé également un archiviste paléographe à la tête de la direction des Archives, on a choisi un professeur de médecine pour la direction générale de la Santé, un ancien normalien et professeur de littérature anglaise pour la direction du Livre... Il n'y a décidément rien là qui évoque une expan-

10. L'un est une femme, en poste au ministère de la Coopération, qui est entrée à l'ENA par le concours interne et en est sortie administrateur civil : intégrée à l'Inspection des Finances ultérieurement, elle a effectué l'essentiel de sa carrière à l'Institut national de l'audiovisuel. L'autre est un ancien président de l'UNEF qui a été successivement professeur associé à l'IEP de Grenoble puis Président de la Maison de la Culture de Grenoble, ce qu'il était encore au moment de sa nomination au cabinet de Jack Lang.

11. Pour une étude plus détaillée et plus complète de l'incidence de l'alternance sur le sort des membres des grands corps, voir *infra* Y. Poirmeur, « Les grands corps et l'alternance de 1981. Déclin ou redéploiement ? ».

sion soudaine et immodérée d'un corps jusque-là marginalisé dans l'administration — mais simplement une ouverture des administrations centrales aux enseignants et aux chercheurs dans les secteurs et pour des postes bien précis relevant directement de leurs compétences.

D) *Les outsiders : ceux qui viennent du privé*

Finalement, l'innovation peut-être la plus marquante, encore que limitée, réside dans le recours accru à des personnalités qui n'appartenaient pas, avant leur nomination, à l'administration, si l'on met à part un éventuel passage par un cabinet. De quatre en mai 1981, leur nombre passe en effet à neuf en décembre 1983. Mais le profil de ces directeurs issus du privé a également changé. Parmi les quatre directeurs en fonction en mai 1981, trois étaient en poste à l'Industrie, tous trois anciens polytechniciens ayant choisi la carrière des affaires. Les directeurs nommés depuis mai 1981 sont désormais répartis dans plusieurs ministères, et un seul appartient sans conteste au secteur des affaires : ancien élève d'HEC, il était, au moment de sa nomination à la tête de la direction générale de la Concurrence et de la Consommation au ministère de l'Économie et des Finances, directeur général d'une grande entreprise privée. Les autres nouveaux promus appartenaient au secteur para-public ou associatif, à l'enseignement, aux media — autant de secteurs où l'on peut en gros dire que la préoccupation de l'intérêt général l'emporte sur celle du profit, de sorte que le passage dans l'administration ne constitue pas un dépaysement total. Un trait notable : à l'exception d'un « jobertiste » (mais Michel Jobert a été ministre dans les premiers gouvernements Mauroy) tous appartiennent au parti socialiste ou se reconnaissent comme sympathisants ; autrement dit, on ne recrute hors de l'administration que des gens que l'on connaît bien, avec lesquels on entretient des relations personnelles et politiques... et qui ont le profil de l'emploi. Car tous également — et ceci vaut aussi bien avant qu'après 1981 — ont un point commun : l'adéquation étroite entre la spécialisation qu'ils ont acquise dans leurs fonctions antérieures et le profil du poste qu'ils occupent, alors qu'une telle adéquation existe rarement lorsque ces mêmes postes sont offerts à des hauts fonctionnaires par essence polyvalents et plus ou moins interchangeables. On relève ainsi la nomination d'un professeur d'économie agro-alimentaire à la direction des Industries agricoles et alimentaires, d'un critique musical comme directeur de la Musique, du président-fondateur de l'U.C.P.A. et PDG d'une coopérative de voyages comme directeur du Tourisme, etc. Ebauche d'un système à l'américaine, en quelque sorte, où des personnalités viennent, pour un temps limité, mettre leurs compétences au service de l'administration, avant de retourner à leurs affaires ou à leur métier d'origine.

E) *Des destinées enviables*

Dernier aspect de la carrière d'un directeur : son départ. En temps normal, il est toujours délicat pour un ministre de se séparer d'un directeur, et il attend donc d'avoir quelque chose à lui proposer pour faciliter ce départ. Il serait contraire aux traditions administratives, notait J. Siwek-Pouydesseau en 1969, qu'un directeur ne retrouve pas un emploi au moins équivalent, et il existe des portes de sortie habituelles, selon les corps ou les ministères : un poste d'ambassadeur ou de préfet, une nomination à la Cour des Comptes ou au Conseil d'Etat au tour extérieur, un emploi de direction dans le secteur nationalisé...

Le contexte dans lequel ont eu lieu les départs après mai 1981 inciterait à penser que, sur ce point au moins, les traditions n'ont pas été respectées, la gauche n'ayant pas à témoigner d'égards particuliers aux directeurs dont elle souhaitait et avait juridiquement toute latitude pour se débarrasser. Or là encore force est de constater que les « licenciements » purs et simples ont été rares, et que la majorité des directeurs qui ont quitté leur poste entre mai 1981 et décembre 1983 ont retrouvé une affectation conforme aux espérances normales d'un directeur en partance. Le retrait de l'emploi s'est accompagné près d'une fois sur quatre d'une nomination à un autre emploi discrétionnaire — ambassadeur, préfet, direction d'un établissement public ou d'une entreprise publique... —, ou à défaut d'une compensation sous la forme d'un emploi dit, de façon imagée, « de débouché » : intégration dans un corps d'inspection ou de contrôle, nomination comme trésorier-payeur général (un des postes les plus rémunérateurs de toute la fonction publique), ou encore à un poste de responsabilité dans le secteur para-public ou nationalisé. Les autres soit sont retournés dans leur corps d'origine, ou dans le secteur privé lorsqu'ils en étaient issus, soit ont trouvé un emploi — généralement à la hauteur de leurs fonctions antérieures — dans le secteur nationalisé. Quelques-uns se sont retrouvés momentanément sans affectation ou ont explicitement opté pour la position de congé spécial qui leur permet pendant plusieurs mois de conserver leur traitement sans exercer de fonctions. Quatre d'entre eux, enfin, ont choisi de mettre leurs compétences au service de collectivités locales gérées par l'opposition (*tableau 10*).

On notera encore que les chances de promotion ultérieure restent très inégalement réparties : plus d'un directeur sur quatre parmi les membres des grands corps quitte son emploi pour aller occuper un autre emploi discrétionnaire ; mais sur les 18 personnes qui n'appartenaient pas à un grand corps, aucune n'a été nommée à un autre emploi discrétionnaire. Les privilèges des grands corps n'ont pas été entamés non plus à cet égard.

TABLEAU 10. — *Le sort ultérieur des directeurs*

	<i>En poste en mai 1981</i>	<i>Nommés depuis 1981</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Emploi discrétionnaire	22	4	26	22,8 } 15,8 } 16,6 } 55,2
Emploi « de débouché »	16	2	18	
Secteur para-public ou nationalisé	18	1	19	
Retraite	4	1	5	
Retour dans le corps d'origine	17	3	20	17,5
Congé spécial ou sans affectation	14	2	16	14
Collectivité locale	4	0	4	
Secteur privé	4	0	4	
Autre			2	
	99	13	114	

IV. — L'APPEL DE LA GAUCHE

L'alternance, donc, n'a pas produit de bouleversement en profondeur dans l'administration. La gauche n'a fait preuve ni d'une grande imagination, ni de beaucoup d'audace dans le choix de ses grands commis, choisissant une sorte de conformisme prudent. Les hommes ont changé, mais ils appartiennent à la même élite restreinte que leurs prédécesseurs. La prééminence des grands corps demeure, l'énarchie est toujours bien vivante, confortée par ceux-là mêmes qui naguère l'avaient, et parfois vivement, critiquée. Une chose est sûre, par conséquent : la gauche n'a pas sacrifié la compétence sur l'autel de l'idéologie. Pour autant, les préoccupations politiques n'ont pas été absentes de ses choix. La politisation de la haute administration a été vigoureusement dénoncée par l'opposition : dans quelle mesure correspond-elle à une réalité en ce qui concerne les directeurs d'administration centrale ?

On a déjà fourni quelques éléments de réponse à cette question en montrant qu'il n'y avait pas eu, ici, de chasse aux sorcières, que la gauche avait même gardé à son service pendant plusieurs mois, parfois plusieurs années, des hommes qui, investis de hautes fonctions sous les septennats précédents, avaient joui de la confiance des gouvernants d'alors, que parmi les hommes promus par elle, enfin, une quarantaine avaient, au cours de leur carrière antérieure, appartenu à un cabinet ministériel ou occupé un emploi discrétionnaire.

Mais il y a, bien sûr, aussi les autres, ceux dont la nomination est liée, plus ou moins explicitement, à leur appartenance ou leurs sympathies politiques. Combien sont-ils ? Si l'on s'en tient à l'appartenance officielle à un parti politique, ouvertement revendiquée par l'intéressé, telle qu'elle apparaît dans les documents publiés avec son accord — notice au *Who's Who* notamment —, la moisson est faible : un directeur membre du Parti communiste, 18 membres du Parti socialiste, deux autres encore des radicaux de gauche, auxquels on peut ajouter quatre militants en vue de la CFDT et deux autres du Syndicat de la Magistrature. Si ces chiffres sous-estiment manifestement l'engagement à gauche des nouveaux directeurs, ils contrastent déjà nettement avec les chiffres équivalents dont on dispose pour les anciens, dont huit seulement faisaient état de leur adhésion à un parti de l'ancienne majorité (6 UDF et 2 gaullistes). Sans doute cet écart tient-il pour partie à ce que l'engagement à droite se matérialise moins souvent que l'engagement inverse dans l'adhésion formelle à un parti et qu'il reste donc plus discret. Mais il reflète aussi la plus forte politisation des nouveaux directeurs dont l'intérêt pour la politique est plus marqué et la participation à la vie politique plus active : non seulement, en effet, ils sont plus nombreux à faire état de leur appartenance à un parti, mais ils sont également plus nombreux — 7 au lieu de 2 — à avoir fait acte de candidature à des élections législatives ; et la proportion de directeurs qui soit détiennent ou ont détenu un mandat électif local (aucun, ni avant, ni après 1981 n'a jamais siégé au Parlement), soit ont été candidat à une élection locale ou nationale, s'élève à 5,5 % parmi les directeurs nommés avant 1981, mais à 12,5 %, soit un sur huit, chez les nouveaux.

Si l'on abandonne le critère de l'auto-désignation, à l'évidence trop restrictif, puisqu'il ne tient compte ni des adhésions discrètes, ni des relations personnelles, ni des sympathies politiques ou des affinités idéologiques qui ne se concrétisent pas dans l'affiliation à une organisation, les informations dont on dispose sont évidemment plus floues et moins fiables, faute d'avoir pu interroger individuellement chacun des intéressés. « X, connu pour ses sympathies socialistes », « Y, qui a des idées de gauche », « Z, un proche de M » : les journalistes affectionnent ce genre de formules qui livrent une information sans trop les engager ; mais il serait bien téméraire de calculer des pourcentages à partir d'éléments d'appréciation aussi subjectifs et incomplets : certaines sympathies ont pu se révéler tardivement, et l'on peut être proche sans penser de la même façon... Les chiffres que l'on peut avancer sur cette base — une trentaine de directeurs dans la mouvance socialiste, cinq ou six autres dans la mouvance communiste — ne fournissent de surcroît qu'une indication très approximative sur le degré de politisation réel de la haute administration : les situations, en effet, sont trop variées et hétérogènes — depuis la nomination ouvertement et exclusivement dictée par des motifs politiques jusqu'à la nomination du grand commis que ses sympathies discrètes pour la gauche n'ont pas empêché de faire une brillante carrière dès avant 1981 — pour que leur addition arithmétique ait vraiment un sens.

Si ces chiffres pèchent sans doute par excès, ils pèchent aussi par défaut : car à côté de ceux qui sont « connus pour » ou « reconnus comme » dans leur propre milieu, il y a également ceux dont le passage par un cabinet dans la période qui a suivi l'arrivée de la gauche au pouvoir fait présumer soit des sympathies affirmées pour le nouveau pouvoir, soit au moins des relations de confiance avec tel ou tel ministre. En réunissant ces deux ensembles qui ne se recoupent que partiellement, on arrive alors, sous les réserves déjà indiquées et qui tiennent au caractère relativement grossier des indices utilisés, au chiffre d'une cinquantaine de nominations — sur 136 — favorisées à des degrés divers par la sympathie politique... ou personnelle.

Mais puisque tous les itinéraires ne se ressemblent pas, il est surtout intéressant, en reconstituant les carrières des directeurs les plus marqués politiquement, de repérer quelques itinéraires-types qui ont mené des hommes ou des femmes de gauche aux fonctions de directeur.

Il faut d'abord rappeler le cas numériquement marginal mais néanmoins significatif des directeurs recrutés hors du sérail et dont le choix apparaît comme assez fortement politisé, alors même qu'ils ont incontestablement, par ailleurs, le profil de l'emploi. Mais l'immense majorité des directeurs, on l'a vu, est issue de la haute fonction publique. Il y a d'abord les très jeunes qui, grâce à l'arrivée de la gauche au pouvoir, ont été littéralement propulsés vers les très hautes sphères administratives. Généralement membres des grands corps, ils ont préalablement « fait leurs classes » dans un cabinet ministériel avant d'être nommés directeurs : sur les neuf directeurs qui avaient moins de 35 ans au moment de leur nomination, huit sont passés par un cabinet, et sept sur quinze encore dans la tranche d'âge des 36-40 ans ; de même, l'âge moyen des 32 directeurs qui ont appartenu à un cabinet depuis mai 1981 — et exclusivement depuis cette date — est de 40 ans et demi, alors que pour l'ensemble des directeurs nommés par la gauche cet âge moyen est de 48 ans. L'accélération de la carrière dépasse ici largement ce qu'un haut fonctionnaire peut généralement espérer d'un passage en cabinet, et c'est donc bien la confiance politique qui explique des ascensions aussi rapides.

Certains directeurs, par choix personnel ou parce que l'administration ne leur offrait pas ce qu'ils pouvaient souhaiter, ont eu antérieurement des carrières atypiques, souvent dans des organismes para-administratifs de réflexion ou de recherche. Le cas extrême est celui de cet inspecteur des Finances nommé directeur au ministère de la culture à 43 ans, et dont toute la carrière s'est déroulée hors des administrations traditionnelles, puisqu'il a été successivement professeur associé à l'Université puis président de la Maison de la Culture de Grenoble. Dans cette catégorie figurent plusieurs sympathisants du parti communiste — tel cet administrateur civil qui n'avait plus exercé de fonctions dans son administration depuis 1963 et avait notamment été détaché à la Régie Renault pendant dix ans. On peut également y rattacher les professeurs d'université enlevés à leurs chères études, que rien *a priori* ne prédisposait

à devenir un jour directeurs d'administration centrale, sinon l'amitié politique avec tel ou tel ministre.

A l'inverse, d'autres directeurs ont effectué toute leur carrière au sein de leur administration d'origine, faute d'occasions d'en sortir, notamment pour entrer dans des cabinets ministériels. Ayant atteint le niveau hiérarchique le plus élevé compatible avec leur engagement politique, leur carrière paraissait bloquée : ils ont directement bénéficié de l'arrivée de la gauche au pouvoir qui leur a permis d'être promus à des postes de responsabilité dans leur propre administration, en passant par exemple du grade de sous-directeur à celui de directeur. Pour certains le déblocage s'est effectué autour de 48 ans, c'est-à-dire l'âge normal ou moyen auquel on accède aux fonctions de directeur ; pour d'autres, en revanche, il a eu lieu tardivement, puisqu'ils avaient largement dépassé l'âge de 50 ans, voire 55 ans, au moment de leur nomination.

Il existe enfin une dernière catégorie de directeurs : ceux que leurs sympathies politiques n'avaient pas empêchés d'accéder antérieurement à de hautes fonctions, et dont la nomination s'inscrit par conséquent dans la continuité d'une carrière de « grand commis » entamée sous les septennats précédents. L'exemple de l'actuel directeur du Budget, inspecteur des Finances, qui était directeur général de la Santé et des Hôpitaux au moment de l'arrivée de la gauche au pouvoir, est une bonne illustration de ce cas de figure ; ou encore celui de J.M. Bloch-Lainé, fils d'inspecteur des Finances et inspecteur des Finances lui-même, nommé directeur des Impôts par Jacques Delors dont il était proche, ayant appartenu à « Echanges et Projet », mais dont la carrière ne doit rien à la gauche puisqu'on le trouve déjà en 1970 directeur adjoint du cabinet de Michel Debré au ministère de la Défense, et directeur de la Construction de 1976 à 1978.

Autant de profils distincts, autant de situations différentes qui ne traduisent pas toutes au même degré la politisation des choix effectués par le gouvernement depuis 1981. Mais il faut surtout noter que la gauche réformiste n'a pas eu à trancher l'éternel dilemme des révolutionnaires qui accèdent au pouvoir : rouges ou experts. Continuant à puiser dans le même vivier restreint que ses prédécesseurs, elle a facilement trouvé parmi les membres de la haute fonction publique et des grands corps des gens qui lui étaient suffisamment acquis pour qu'elle puisse leur faire confiance. Roses, si possible, mais experts d'abord : ainsi peut-on caractériser les choix faits par le nouveau gouvernement depuis mai 1981, qui sur ce point semble avoir fait sienne la formule attribuée à Deng Hsiao Ping : blanc ou noir, un bon chat est celui qui attrape les souris...

Avril 1986.