



HAL
open science

Les hauts fonctionnaires et l'alternance : Quelle politisation ?

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. Les hauts fonctionnaires et l'alternance : Quelle politisation? . Pierre Muller. L'administration française est-elle en crise?, L'Harmattan, 1992, 2-7384-1546-6. hal-01698151

HAL Id: hal-01698151

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01698151>

Submitted on 31 Jan 2018

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.

LES HAUTS FONCTIONNAIRES ET L'ALTERNANCE : Quelle politisation ?

par Danièle Lochak

in Pierre Muller (dir.), *L'administration française est-elle en crise ?*, Coll. Logiques politiques, L'Harmattan, 1992
<http://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=livre&no=1303>

Lorsque, en 1981, la gauche arriva au pouvoir après en avoir été écartée pendant plus de vingt ans, les questions suscitées par cette alternance furent nombreuses : la gauche mettrait-elle fin au spoils system qu'elle avait vigoureusement critiqué lorsqu'elle était dans l'opposition, ou le retournerait-elle à son profit en nommant aux plus hautes fonctions administratives des personnalités dévouées à ses idées et capables de l'aider à réaliser une politique de réformes ambitieuse ? mettrait-elle à profit son passage au pouvoir pour démocratiser une haute fonction publique dont elle avait si souvent dénoncé le caractère de caste ? assisterait-on à une modification des rapports entre l'administration et les hommes politiques, caractérisés depuis le début de la V^e République par l'osmose progressive des personnels et l'influence croissante des "technocrates" sur la prise des décisions ?

A la plupart de ces questions, les réponses n'ont pas tardé à venir, au point que dix ans plus tard, l'éventail des questions pertinentes s'est singulièrement rétréci. De toute évidence, en effet, l'alternance de 1981 n'a, pas plus que les suivantes, entraîné de véritable bouleversement dans le mode de fonctionnement de la haute administration française et dans les rapports administration-politique : il n'y a eu ni démocratisation du recrutement de la haute fonction publique, ni remise en cause des privilèges des grands corps, ni modification sensible des rapports administration-politique.

En ce qui concerne les deux premiers points, en particulier, nous notons, en 1985, à l'issue d'une étude statistique quasi-exhaustive réalisée sur les directeurs d'administration centrale, que la gauche avait scrupuleusement respecté les règles non écrites régissant l'accès aux postes de responsabilité dans l'administration : la comparaison entre le profil des nouveaux directeurs et celui des anciens faisait en effet apparaître deux populations quasiment 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. Et nous concluons que la gauche avait puisé dans le même vivier administratif restreint qui sert traditionnellement à alimenter les postes-clés de la haute administration, les quelques cas ne s'intégrant pas dans ce schéma restant trop marginaux pour qu'on puisse en inférer l'existence d'une tendance contraire (telle la percée des universitaires parmi les directeurs d'administration centrale, cantonnée pour l'essentiel à l'Education nationale ou à la Recherche, ou encore la nomination à des postes de responsabilité dépendant des Relations extérieures de personnes étrangères au corps diplomatique). (Voir D. LOCHAK, « La haute administration française à l'épreuve de l'alternance. Les directeurs d'administration centrale en 1981 », in *La haute administration et la politique*, CURAPP-PUF, 1986. La même étude a été reproduite sous une forme légèrement abrégée dans P. BIRNBAUM dir., *Les élites socialistes au pouvoir, 1981-1985*, PUF, 1985)

Considérant ces questions comme (momentanément ?) résolues, et laissant à d'autres le soin d'explorer la "fonctionnarisation du politique", nous concentrerons ici nos efforts sur la question - de loin la plus délicate et la plus controversée - de savoir **si et dans quelle**

mesure l'alternance a entraîné ou accentué la politisation du recrutement de la haute fonction publique. Question beaucoup plus difficile à résoudre que les précédentes, nous semble-t-il, pour des raisons à la fois conceptuelles et de méthode qu'il convient d'exposer préalablement.

I. QUESTIONS DE MÉTHODE

1) Toute appréciation que l'on peut porter dans ce domaine se heurte à une série d'**obstacles**, qui tiennent à la fois à la nature du phénomène que l'on veut étudier et aux instruments dont on dispose pour le mesurer.

- **Que faut-il entendre par "politisation" ?** La nomination d'amis politiques, la nomination décidée sur critères politiques, entrent incontestablement dans ce cas de figure. Mais, comme nous le faisons observer en 1985 - et la suite n'a pas démenti ces observations -, les nominations sur critère exclusivement politique sont rarissimes (on en trouve quelques exemples dans les nominations au tour extérieur) : il faut donc considérer comme "politiques" les nominations dans lesquelles les considérations de sympathie ou d'appartenance politique jouent un rôle, même si ce rôle n'est ni exclusif, ni essentiel, avec l'inconvénient d'inclure dans une même catégorie des nominations dans lesquelles les considérations politiques ont pu peser de façon très inégale.

Mais cette première concession est loin de résoudre tous les problèmes. En effet, mis à part quelques personnalités ouvertement engagées dans des partis politiques, l'appartenance politique des hauts fonctionnaires reste en général assez floue, s'exprimant plus souvent en termes de sympathie ou d'affinités idéologiques que d'affiliation formelle à une organisation. On est dès lors obligé de prendre en considération, lorsqu'on tente de dégager le sens d'une nomination, des données souvent difficiles à appréhender qui s'expriment dans des formules du type de celles qu'affectionnent les journalistes : "X, qui a des idées de gauche", ou "Y, qui est un proche d'untel". Or ceci ne pose pas seulement un problème de fiabilité de l'information mais aussi un problème de fond : à partir de quel degré de sympathie, d'affinité, ou de proximité une nomination devra-t-elle être qualifiée de politique - d'autant qu'on peut être "proche" sans penser exactement de la même façon...- ? Ainsi, dans le cas - fréquent - des nominations qui interviennent à l'issue du passage par un cabinet, l'appartenance à un cabinet ministériel atteste qu'il existe des relations de confiance entre l'intéressé et le ministre, mais elle ne préjuge pas du fondement sur lequel repose cette confiance, qui peut résulter pour une part plus ou moins importante - mais forcément difficile à déterminer - d'une habitude de travail en commun. La question peut être élargie à l'ensemble des nominations concernant des "amis" - qui ne sont pas nécessairement des amis politiques.

On sera bien entendu tenté d'inclure la nomination de "proches" ou d'amis parmi les nominations "politiques", d'abord parce qu'il est en pratique impossible de sonder les reins et les coeurs en vue de faire le départ entre les considérations personnelles et les considérations politiques, ensuite parce que ces nominations sont liées à l'alternance et exposent plus que d'autres leur titulaire à perdre son emploi lors d'un changement de gouvernement. Il n'en demeure pas moins qu'elles sont sous-tendues par une logique différente : une logique de réseaux, plus clientéliste que strictement militante, et il convient de tenir compte de cette diversité dans l'interprétation des phénomènes observés.

La diversité et l'hétérogénéité des situations rendent vaine, on le voit, toute tentative d'évaluer le degré de politisation de l'administration à partir de leur simple addition arithmétique.

- A supposer même qu'on dispose d'un critère sûr et univoque pour décider si une nomination est ou non politique - ce qui, on vient de le voir, n'est pas le cas - **à partir de quel pourcentage de nominations politiques est-il légitime de parler d'un phénomène de "politisation" de la haute fonction publique ?** Il faut en effet garder à l'esprit que les titulaires d'emplois discrétionnaires - dont le nombre n'a pas connu d'augmentation très importante - peuvent par définition être nommés et déplacés librement, y compris pour des raisons de simple convenance politique : ce qui signifie qu'il y a toujours eu des nominations politiques. Lorsqu'on parle aujourd'hui de la politisation de la haute fonction publique comme d'un phénomène nouveau, on sous-entend donc que la part de ces nominations politiques s'est accrue et a dépassé un certain seuil - le seuil au-delà duquel il est légitime de parler de politisation.

Mais quel est ce seuil ? La politisation commence-t-elle à partir de 20% de nominations politiques, de 40%, ou seulement au-delà de 50%, c'est à dire lorsque le nombre de nominations politiques l'emporte sur celui des nominations "apolitiques" ? Question piège, qui ne peut recevoir de réponse sous cette forme. Et question piégée, puisqu'en l'absence de critère objectif toute appréciation dans ce domaine est vouée à rester largement subjective. D'autant plus subjective qu'à l'évidence le terme même utilisé - la "politisation" - n'est pas neutre, comme l'a montré son exploitation polémique par la droite après 1981 puis par la gauche entre 1986 et 1988.

- A défaut de pouvoir déterminer dans l'absolu un seuil de politisation, on peut être tenté de mesurer les variations du phénomène et l'incidence à cet égard des alternances successives. On se heurte toutefois ici encore à un obstacle, qui provient de ce que l'on **manque de bases de comparaison pertinentes** pour la période antérieure à 1981, qui permettraient de mesurer l'effet spécifique des alternances sur la politisation de la haute fonction publique.

Car si les alternances ont donné au phénomène une visibilité accrue (y compris en raison de l'intérêt que lui ont porté les médias), il n'en existait pas moins auparavant. Sans même parler de la dénonciation par l'opposition d'alors de "l'Etat-UDR", puis de la "giscardisation" de l'appareil d'Etat, on peut rappeler l'hypothèse formulée par Jean-Louis Quermonne à partir de l'observation du septennat giscardien, à la veille de la première alternance : "Ainsi semble se constituer à la charnière de l'administration et de la politique une clientèle dont les orientations politiques concurrencent le plus souvent l'ancienneté et parfois même le mérite. (...) C'est au sein de ce vivier que les appartenances politiques, ou du moins les sensibilités politiques pourront départager les hauts fonctionnaires enclins à servir le pouvoir établi de ceux portés à collaborer avec l'opposition ou à se mettre en réserve pour le jour où se réalisera l'alternance" (in F. de BAECQUE, J.L. QUERMONNE, Administration et politique sous la V^e République, 2^e éd. Presses de la FNSP, Coll. Références, 1982, p. 353). Mais nous ne disposons sur cette période d'aucune étude systématique portant sur les nominations aux emplois discrétionnaires, ce qui rend plus délicate l'interprétation des données dont nous disposons pour les périodes ultérieures.

2) Dans les limites que l'on vient de rappeler, on peut tenter de mesurer l'impact des alternances sur le renouvellement du personnel de la haute administration et de formuler quelques hypothèses tendant à rendre compte des différentes formes que la politisation est susceptible de revêtir. Cela, à partir des **éléments d'enquête empirique** dont nous disposons.

- Nous avons limité pour l'essentiel notre **champ d'investigation** aux emplois discrétionnaires.

Sans doute la politisation des choix s'étend-elle parfois aux emplois dits "fonctionnels" : chefs de service et sous-directeurs, chefs des services extérieurs, emplois dans les administrations d'état major ou de mission. Souhaitant vérifier l'affirmation souvent entendue de la part des fonctionnaires selon laquelle la politisation toucherait progressivement aussi les sous-directeurs, voire les chefs de bureau, nous avons entrepris, en 1986-87, une étude systématique des changements intervenus dans les principaux ministères pour l'ensemble des emplois de direction : l'expérience a montré que la tâche était disproportionnée avec les résultats qu'on pouvait en attendre, en raison de la difficulté d'obtenir les informations pertinentes et du caractère quantitativement marginal de la politisation postulée.

Nous avons également laissé provisoirement de côté les nominations au tour extérieur - question qui sera abordée par un autre rapporteur. Le poids fréquent des considérations politiques dans ces nominations semble difficilement contestable ; mais la politisation a ici un sens différent, dans la mesure où il s'agit plus souvent de récompenser des amis politiques ou d'offrir une compensation à ceux qui sont remplacés dans l'emploi discrétionnaire qu'ils occupaient que de nommer à des postes de responsabilité des gens à qui l'on fait confiance.

Parmi les emplois discrétionnaires, l'étude empirique a principalement porté sur les directeurs d'administration centrale et sur les recteurs. Ont été également prises en compte - de façon non exhaustive - les nominations à la tête des entreprises publiques et des établissements publics. Les emplois de préfets et d'ambassadeurs ont en revanche été laissés hors du champ d'investigation : non pas qu'ils n'aient pas été affectés par l'alternance, mais la politisation semble n'avoir joué ici qu'à la marge et les indices de la politisation des choix sont particulièrement difficiles à repérer sans une connaissance fine du milieu et des carrières.

- En ce qui concerne les **données**, nous disposons d'éléments à la fois quantitatifs et qualitatifs.

On peut ainsi évaluer et comparer l'impact des trois alternances successives sur le personnel de la haute fonction publique en observant d'abord le nombre d'emplois qui ont changé de titulaires et le rythme auquel le remplacement s'est effectué, à la fois globalement, et secteur par secteur ou ministère par ministère.

S'agissant ensuite d'interpréter la signification de ces changements, ou à l'inverse de l'absence de changement, on dispose d'une série d'indices : la personnalité et la carrière antérieure de la personne nouvellement nommée d'une part, de celle qu'on évince de l'autre ; les conditions dans lesquelles le changement s'opère - ou à l'inverse ne s'opère pas (démission, éviction immédiate et sans formes, éviction avec compensation, éviction retardée, maintien en poste temporaire ou durable, etc...) ; le sort réservé aux "sortants", qui permet souvent de mieux apprécier la signification du départ (qui peut aller de la revanche politique à l'évolution normale de la carrière).

- A partir de ces données, on peut tenter de dégager **différentes figures possibles de politisation**, conformément aux remarques faites plus haut sur l'absence d'homogénéité entre des situations qu'on range sous la même étiquette de "politisation" mais qui sont sous-tendues par des logiques éventuellement différentes.

On ne peut donc se borner à comparer l'impact de chacune des alternances sur la haute fonction publique ; il faut, au-delà, tenter de faire apparaître, de façon plus fine, les chemins variés qu'emprunte la politisation - ou la non politisation des choix.

II. L'IMPACT DES ALTERNANCES

Chacune des alternances présente un certain nombre de spécificités, qui vont avoir une incidence sur le mode de désignation et le remplacement des titulaires d'emplois discrétionnaires.

- En 1981, la gauche, lorsqu'elle arrive au pouvoir, se trouve confrontée à des exigences contradictoires : elle n'a qu'une confiance limitée dans la capacité ou la volonté des hauts fonctionnaires qui ont servi le pouvoir giscardien et elle souhaiterait pouvoir compter sur des hommes sûrs pour mettre en oeuvre sa politique de réformes ; mais elle ne dispose pas de réserves de gens compétents et immédiatement opérationnels dans la haute fonction publique. D'où l'étalement dans le temps du processus de remplacement des titulaires d'emplois discrétionnaires - sauf pour les recteurs pour lesquels, précisément, le problème ne se posait pas ; d'où, également, l'ascension rapide de jeunes, voire de très jeunes fonctionnaires, accédant à des emplois de responsabilité après un bref passage par les cabinets ministériels.

- La droite, lorsqu'elle revient au pouvoir en 1986, a elle aussi un programme de réformes radicales à réaliser ; et comme la gauche en 1981, elle se méfie des fonctionnaires en place qu'elle souhaiterait pouvoir remplacer - un souhait d'autant plus fort que le gouvernement doit compter avec les pressions de ceux dont la carrière a été entravée par le passage de la gauche au pouvoir. Toutes les conditions semblent donc réunies pour que se prolonge et s'amplifie le jeu du balancier amorcé dans la période précédente. Mais outre que le passage de la droite au pouvoir sera de brève durée, le contexte politique et constitutionnel de la cohabitation impose des règles du jeu qui entravent partiellement la liberté d'action du gouvernement.

Juridiquement, en effet, c'est le Président de la République qui doit signer tous les décrets de nomination des hauts fonctionnaires, délibérés en Conseil des ministres. En pratique, il accepte les propositions du gouvernement, mais avec des nuances selon les postes concernés. En gros, il se réserve un droit de regard sur les nominations intervenant dans ce que les journalistes ont appelé à l'époque le "pré-carré présidentiel", ou encore le domaine réservé, à savoir le secteur de la défense, de la police et des affaires étrangères, tandis qu'il a pour principe de signer les décrets concernant les autres emplois, sauf à demander un reclassement honorable pour les titulaires évincés. Au total, il semble que le gouvernement de Jacques Chirac ait joui d'une assez grande liberté ; mais il est probable aussi qu'il a pratiqué une sorte d'autocensure pour éviter de se heurter à des refus.

- Lors de l'alternance de 1988, la gauche se trouve a priori dans la même situation que la droite en 1986, libérée de surcroît des contraintes de la cohabitation : son passage au pouvoir lui a donné la "culture de gouvernement" qui lui faisait défaut, et elle dispose désormais d'un réservoir de hauts fonctionnaires avec lesquels elle a pris l'habitude de travailler. La nomination du gouvernement Rocard intervient pourtant dans un contexte particulier, marqué par un projet de gouvernement pronant moins des réalisations immédiates que des réformes à long terme, marqué également par une volonté d'ouverture, qui se traduit par l'entrée dans le gouvernement d'un certain nombre de ministres centristes, et par une volonté de "décrisper" la vie politique et de ne pas exacerber les controverses idéologiques. Une volonté qui trouve son prolongement dans le souhait exprimé par le Premier ministre de modifier les méthodes du travail gouvernemental, y compris lorsqu'il s'agit du choix des hauts fonctionnaires. D'où cette recommandation qui figure dans la circulaire du 25 mai 1988, adressée aux ministres quelques jours à peine après son entrée

en fonctions : "Pour reprendre les termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la désignation des titulaires des emplois publics doit se faire "sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents". La prise en compte d'autres considérations, et en particulier le remplacement, contre la volonté des intéressés, d'agents loyaux et compétents, relève donc de ces mauvaises moeurs qu'à la suite du président de la République dans sa Lettre à tous les Français je vous demande d'éliminer".

Voici comment s'exprimait François Mitterrand : « Je souhaite enfin que le futur gouvernement restaure une conception presque oubliée de notre vie publique en échappant à la tentation d'accaparer l'Etat. Maintenant que nous allons vivre d'alternance en alternance, éliminons les mauvaises moeurs de la "chasse aux sorcières". Tout gouvernement a besoin de fonctionnaires d'autorité qui lui sont dévoués. Ce n'est pas une raison suffisante pour qu'il installe ses partisans dans les rouages de notre société où ils n'ont rien à faire : information, justice, police, éducation, grandes entreprises... ».

Les recommandations du Président de la République et du Premier ministre ne seront pas entièrement respectées : d'abord parce qu'il est des secteurs - la police, l'enseignement - où l'alternance se traduit plus nettement qu'ailleurs par un changement de politique, et où la politisation des choix antérieurs rend à peu près inéluctables des changements de personnes ; ensuite parce que la gauche a elle aussi une clientèle, des amis à satisfaire, des fidèles qui ont été évincés par la droite et qui comptent sur le retour de la gauche au pouvoir pour revenir aux postes de responsabilité. Pourtant, qu'il s'agisse des recteurs, des dirigeants d'entreprises publiques, ou des directeurs d'administration centrale, il n'est pas contestable que le mouvement de balancier, amorcé en 1981 et prolongé en 1986, a tendance à s'atténuer après 1988.

Les recteurs

C'est sur la nomination des recteurs que les alternances ont eu l'impact le plus visible. Encore faut-il souligner que la politisation des choix avait été inaugurée sous le septennat de Giscard, qui avait confié les fonctions de recteur à des universitaires politiquement engagés... à droite.

Il n'est donc pas surprenant qu'un des premiers actes du gouvernement, en **1981**, ait été de les remplacer par des universitaires engagés... à gauche, qu'il n'était pas difficile de trouver. En l'espace de six mois, 21 recteurs sur un total de 29 sont remplacés, et trois le seront encore ultérieurement. Parmi les cinq qui restent en poste, la plupart sont des recteurs "historiques", ou "institutionnels", très anciens dans la fonction.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, on assiste **entre 1986 et 1988** à un retour de balancier tout aussi spectaculaire : 14 recteurs sont remplacés dans le courant de l'année 1986 (dont 9 dès le mois de juillet), 8 dans le courant de l'année 1987, et un en 1988, soit au total 23. Et si, sur les six qui restent en poste, cinq avaient été nommés par la gauche, les nominations sont dans l'ensemble très marquées politiquement (près de la moitié appartiennent au RPR ou à l'UNI, ou ont fait partie du cabinet d'Alice Saunier-Seïté).

Le **gouvernement Rocard** ne rompt pas véritablement avec cette tradition, puisqu'à la fin de l'année 1990 22 recteurs ont été remplacés. Et parmi les nouveaux nommés figurent cinq anciens recteurs et deux anciens directeurs d'administration centrale évincés par la droite. Le processus donne malgré tout l'impression d'être moins marqué par l'esprit de revanche que lors des alternances antérieures. En premier lieu, l'impatience semble moins

grande : au bout de six mois, 5 recteurs seulement ont été remplacés, 12 au bout de neuf mois, 14 au bout d'un an, le processus se poursuivant ensuite à un rythme encore plus ralenti. En second lieu, dans cinq cas (contre dix-sept) le remplacement touche des recteurs nommés par la gauche avant 1986, et trois d'entre eux ne quittent leurs fonctions que pour aller occuper un emploi de directeur ou de cabinet. Enfin, si l'on trouve parmi les nouveaux nommés beaucoup d'amis politiques, on y trouve aussi l'ancien directeur des enseignements supérieurs engagé sans ambiguïté à droite, tandis que reste en poste au moins un membre actif du RPR.

Les directeurs d'administration centrale.

Dans l'ensemble, les secousses provoquées par l'alternance dans les administrations centrales sont moins brutales, ou plutôt moins systématiques, dans la mesure où elles ne touchent pas tous les ministères de la même façon.

- Si **l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981** ne s'est pas traduite ici par un "coup de balai" général et immédiat, l'immense majorité des directeurs n'en a pas moins été progressivement remplacée : à la fin de l'année 1981, le quart environ des emplois de directeur (Défense Nationale exclue) ont changé de titulaire (42 sur un total de 144) ; au bout d'un an, c'est à dire en mai 1982, la moitié des directeurs ont été remplacés ; en juin 1983, soit deux ans après l'arrivée de la gauche au pouvoir, date à laquelle on peut considérer que le processus de remplacement du personnel est pour l'essentiel achevé, plus des deux tiers des anciens directeurs ont quitté leur emploi, et, compte tenu des nominations correspondant à des créations d'emplois, 70% des emplois de directeurs sont occupés par des hommes choisis par la gauche. Sur le plus long terme, on peut noter qu'une trentaine de directeurs nommés avant mai 1981 sont encore en poste en décembre 1984 (mais pas toujours dans l'emploi qu'ils occupaient au départ), tandis que 86% des directions ont changé de directeur, et une quinzaine au début de l'année 1986, à la veille de la seconde alternance.

Ces chiffres globaux, qui recouvrent d'assez fortes disparités selon les ministères, ne préjugent pas du degré de politisation des choix. Comme nous le faisons observer à l'issue de notre enquête sur les directeurs d'administration centrale, certains ministres de gauche ont gardé à leur service pendant plusieurs mois, voire plusieurs années, des hommes qui, investis de hautes fonctions sous les septennats précédents, avaient joui de la confiance des gouvernants d'alors ; de plus, parmi les hommes promus par la gauche aux fonctions de directeur, on en trouve une quarantaine (soit entre le quart et le tiers) qui avaient, au cours de leur carrière antérieure appartenu à un cabinet ministériel ou occupé un emploi discrétionnaire, et avaient donc été distingués par les gouvernements précédents.

En face, notions-nous également, il y a ceux dont la nomination est liée, plus ou moins explicitement, à leur appartenance ou à leurs sympathies politiques, et dont nous pensions pouvoir évaluer le nombre à une cinquantaine (un gros tiers). Ces chiffres globaux recouvrent des situations concrètes très diverses et des itinéraires personnels variés, dont la plupart sont toutefois liés au contexte dans lequel la gauche est arrivée au pouvoir et que l'on ne retrouvera donc plus exactement identiques par la suite.

Parmi quelques itinéraires-types, on peut relever : - le cas, numériquement marginal (on en compte neuf en tout) mais néanmoins significatif des directeurs recrutés hors de la fonction publique, et dont le choix apparaît comme assez fortement politisé, puisque dans leur écrasante majorité ils appartiennent au parti socialiste ou en sont proches ; - les très jeunes qui, grâce à l'arrivée de la gauche au pouvoi, ont été propulsés vers les hautes sphères administratives et nommés directeurs à moins de 40, voire 35 ans, après un bref passage par un cabinet ministériel ; -

les directeurs qui, à l'inverse, ont largement dépassé l'âge de 50, voire 55 ans au moment de leur nomination, et dont la carrière, bloquée au niveau le plus élevé compatible avec leur engagement politique, a été brusquement débloquée grâce à l'arrivée de la gauche au pouvoir ; - les directeurs que leurs sympathies politiques plus ou moins notoires pour la gauche n'avaient pas empêchés d'accéder bien avant mai 1981 à de hautes fonctions, et dont la nomination à un emploi de directeur s'inscrit dans la continuité d'une carrière de "grand commis" entamée sous les septennats précédents.

- La comparaison entre le taux et le rythme de remplacement des directeurs au cours de la première et de la seconde alternance fait apparaître une précipitation accrue en **1986**. On peut en trouver l'explication à la fois dans le peu de temps dont la droite sait disposer pour mener à bien sa politique, et dans le fait que, contrairement à la gauche en 1981, elle a en réserve, dans la haute fonction publique, des gens à la fois fidèles et compétents, prêts à offrir leurs services au nouveau gouvernement. Dès le mois de mars celui-ci procède au remplacement de Jacques Fournier, secrétaire général du gouvernement, en avril, sept directeurs sont remplacés, 13 encore en mai, 16 en juin ; au bout de trois mois et demi, 37 directions ont changé de titulaire, contre 21 en 1981. Mais si l'on prend les chiffres après neuf mois de pouvoir, le bilan s'inverse : 71 départs en mars 1982, contre 57 seulement en décembre 1986. Au bout d'un an, le nombre de directeurs remplacé est le même : 82 ; et au bout de deux ans, le bilan reste équilibré : les deux tiers environ des emplois sont occupés par des gens nommés par le nouveau gouvernement. Au total, entre mars 1986 et mai 1988, on assiste à un peu plus d'une centaine de changements (il est difficile de donner des chiffres à l'unité près, en raison des restructurations qui aboutissent à la suppression de certains emplois et à la création de nouveaux emplois et font que le nombre des départs ne coïncide pas exactement avec celui des nominations).

Pour évaluer le degré de politisation des choix, nous avons comptabilisé pour cette période et la suivante non plus seulement les nominations inspirées par des considérations politiques - repérables soit dans l'affiliation de l'intéressé à un parti, soit à partir d'indices un peu plus fragiles tirés de sa carrière antérieure -, mais aussi les départs motivés par des raisons politiques. Il nous est apparu, en effet, que le remplacement d'un directeur peut avoir une signification politique soit en raison de la personnalité de celui qui part, soit en raison de la personnalité de celui qui arrive, ces deux critères ne se recouvrant pas nécessairement puisqu'un "politique" peut être remplacé par un "technicien", et un "technicien" par un "politique". Sur cette base, et avec toutes les réserves qu'impose ce genre d'exercice, nous avons cru pouvoir repérer 65 départs ou nominations inspirés par des considérations politiques. Il faut cependant garder à l'esprit que le critère mixte que nous avons choisi aboutit à "gonfler" l'estimation, et qu'il convient d'en tenir compte si l'on veut comparer cette estimation avec les chiffres que nous avançons pour la période précédente.

En face de ces chiffres, qui recouvrent des situations concrètes très différentes (on n'a par exemple pas distingué entre les démissions et les évictions, non plus qu'entre les évictions immédiates et les départs qui surviennent après un maintien en fonctions plus ou moins long), il faudrait faire figurer les cas numériquement non négligeables où les ministres de droite ont conservé à leur service pendant une durée variable - et parfois pendant toute la période de la cohabitation - des directeurs nommés par la gauche et marqués à gauche, les exemples les plus frappants de ce type de situation étant fournis par le ministère des Affaires Sociales (Philippe Séguin) et par le ministère de l'Équipement et du Logement (Pierre Méhaignerie).

Enfin, dans le contexte de la cohabitation, la politisation des choix a pris parfois des formes spécifiques. Ainsi, les règles non écrites auxquelles on a fait allusion plus haut

n'ont pas entièrement supprimé les conflits entre le Président de la République et le gouvernement, obligeant à des compromis. Dans la police, on a même pu relever une sorte de jeu à trois, les désaccords entre le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Sécurité publique étant arbitrés par l'Élysée. Dans ce même secteur, le cas de Pierre Verbrugghe ne manque pas d'être paradoxal et montre que la politisation prend parfois des tours inattendus : la nomination de cet ami de Robert Pandraud à la tête de la Direction générale de la police nationale en 1983 avait été vivement critiquée par les syndicats, qui voyaient en lui "un homme usé de l'ancienne administration de droite" ; et c'est la droite qui veut s'en défaire lorsqu'elle arrive au pouvoir en 1986 - but qu'elle mettra dix mois à réaliser compte tenu de la résistance du Président de la République (l'intéressé, nommé conseiller-maître à la Cour des comptes, reviendra comme préfet de police de Paris en juillet 1988).

- En ce qui concerne le taux et le rythme des renouvellements, le schéma de **1988** apparaît assez différent des deux précédents. Si l'on assiste dès le mois de juin à deux départs (dont celui du Directeur des libertés publiques au ministère de l'Intérieur, personnage à la fois politiquement marqué et dont l'action avait été assez vigoureusement contestée), et en juillet à 10 départs supplémentaires, le mouvement se ralentit ensuite, le processus de remplacement des directeurs s'étalant beaucoup plus dans le temps. Ainsi, au bout d'un an, le quart seulement des directeurs a été remplacé, au lieu de la moitié dans les hypothèses précédentes. Mais les nominations se poursuivant par la suite au même rythme, l'écart est moins sensible au bout de deux ans, où 95 directeurs environ ont été remplacés, contre 116 et 110 respectivement lors des deux premières alternances. En janvier 1991, après deux ans et demi, 106 directions ont changé de titulaire ; sur la cinquantaine qui sont restés en poste, 2 ont été nommés avant 1981, 20 avant 1986, et 27 entre 1986 et 1988.

En ce qui concerne le degré de politisation des choix, nous avons cru pouvoir repérer, sur la base des critères précédemment dégagés, et toujours avec les mêmes réserves tenant à l'imperfection de ces critères et de nos instruments d'investigation, une cinquantaine de nominations ou de départs inspirés par des considérations politiques. Mais ces chiffres doivent là encore être maniés avec précaution. D'abord, il faut remarquer que sur ces 50 cas, plus de 20 concernent l'Éducation nationale et l'Intérieur, et cette concentration signifie que la part des nominations politiques est très réduite dans beaucoup d'autres secteurs. Inversement, il se peut que ce nombre soit sous-évalué en raison d'une moindre visibilité des nominations politiques, qui seraient fondées moins sur des critères de militantisme que d'appartenance à des réseaux d'inter-connaissance.

Les dirigeants d'entreprises publiques et d'établissements publics

Le problème du rythme des remplacements ne se pose pas ici, dans la mesure où ces dirigeants sont généralement nommés pour un mandat d'une durée déterminée. C'est du reste pour cette raison que, dans le cas du secteur nationalisé, les changements ont été d'autant plus visibles qu'ils sont souvent intervenus de façon groupée.

Dans la mesure où le gouvernement socialiste n'avait pas hésité à nommer des amis politiques à la tête des entreprises publiques, notamment à la tête des entreprises nationalisées, on pouvait s'attendre à ce que l'arrivée de la droite au pouvoir marque un mouvement en sens inverse : c'est effectivement ce qui s'est produit.

Dès juillet 1986, 12 des 25 PDG des principales entreprises nationalisées privatisables, nommés par les socialistes, sont remplacés par des hommes généralement assez marqués à droite. Les contraintes de la cohabitation conduisent néanmoins à laisser en place trois PDG marqués à gauche (dont Yvette Chassagne à l'UAP et Gomez chez

Thomson). En septembre 1986, le même processus se répète lorsqu'il s'agit de remplacer les présidents des filiales de douze banques privatisables : les personnalités proches du PS sont éliminées au profit de banquier proches de la majorité.

Les nominations ultérieures confirment la tendance : Claude Quin, à la RATP, est remplacé par l'ancien directeur financier de la mairie de Paris ; Jacques Friedmann, un proche de Jacques Chirac, est nommé PDG d'Air-France (sans toutefois que ceci corresponde à une éviction, puisqu'il remplace Marceau Long, nommé vice-président du Conseil d'Etat) ; à la présidence de la SNCF, le gouvernement refuse le renouvellement de Philippe Essig, PS. En face, toutefois, on relève la nomination de Jacques Fournier à la tête de GDF - le Président de la République, il est vrai, avait fortement insisté pour que l'intéressé se voie offrir une compensation après son éviction du secrétariat général du gouvernement - ou celle de Danièle Lebègue, Directeur du Trésor depuis 1984 et ancien conseiller de Pierre Mauroy, à la direction générale de la BNP.

Les premières nominations qui interviennent après la formation du gouvernement Rocard semblent poursuivre la même tendance, en sens inverse : Jean-Maxime Lévêque au Crédit Lyonnais et Jean Dromer, proche du RPR, au Crédit Lyonnais sont remplacés dès le mois de juillet par des personnalités proches du pouvoir ; en août Jacques Fournier remplace le président de la SNCF, démissionnaire ; en septembre, Bernard Attali remplace Jacques Friedmann à Air-France ; en février 1989, Christian Blanc, préfet et rocardien, est nommé à la tête de la RATP. Plus tard, on notera encore la nomination d'Yves Lyon-Caen, issu du cabinet Rocard, à la tête du Crédit national. et, en dehors du secteur nationalisé, la nomination de François-Xavier Stasse, proche de Rocard et Mitterrand, comme directeur général de l'Assistance Publique, à la suite du départ de Jean Choussat qui démissionne pour raisons personnelles, et celle de Dominique Wallon, ancien directeur du développement culturel, démissionnaire en 1986, à la tête du Centre national du cinéma.

Mais la politisation semble s'arrêter là. Lorsque, en juillet 1989, le mandat des PDG des sociétés nationales vient à expiration, 30 d'entre eux, sur 43, sont reconduits dans leurs fonctions, et tous les patrons des grands groupes publics conservent leur poste, quelle que soit leur appartenance politique. Ce qui permet au Monde du 9 juillet de titrer : "Il n'y a plus de chasse aux sorcières". En dehors du secteur économique, on relève également une série de nominations d'"ouverture" : l'ancien délégué à l'aménagement du territoire, proche de Méhaignerie, est nommé à la tête de l'Institut géographique national, tandis qu'un ancien membre du cabinet Séguin - qui faisait partie il est vrai aussi du cabinet Soisson, est nommé directeur général de l'ANPE.

La tendance semble donc, momentanément au moins, enrayée.

III. LES CHEMINS DE LA POLITISATION

Nous avons pris la précaution, d'entrée de jeu, de rappeler que le terme "politisation", appliqué aux hauts fonctionnaires, ne correspondait pas à une notion homogène, et qu'il convenait donc, pour apprécier la nature du phénomène, de bien en distinguer les diverses formes et manifestations. Une analyse plus fine montre en effet que les alternances n'affectent pas au même degré tous les secteurs, et que les nominations "politiques", auxquelles on accole, faute de mieux, le même qualificatif, n'obéissent pas toutes à la même logique.

1) On constate en premier lieu **une politisation différentielle selon les secteurs.**

Le bilan des trois alternances fait apparaître que certaines administrations sont systématiquement affectées par les changements de gouvernement, alors que d'autres sont peu affectées, ou affectées de façon plus aléatoire, par ces changements. On peut faire ainsi l'hypothèse qu'il existerait des facteurs structurels de politisation, tenant à la nature des missions ou aux filières de recrutement, à côté de facteurs plus contingents, tenant par exemple à la personnalité du ministre ou à une conjoncture particulière.

Certains secteurs connaissent une **instabilité structurelle**, et sont plus exposés à la politisation - sans qu'on puisse dire a priori si c'est la politisation qui entraîne l'instabilité ou l'instabilité qui favorise la politisation : chaque alternance y entraîne un véritable bouleversement, qui affecte non seulement l'administration centrale, mais aussi les services extérieurs et les établissements publics rattachés. L'Education nationale, l'Intérieur, la Justice figurent parmi ces secteurs les plus exposés.

A l'**Education nationale**, il ne reste plus en poste, en février 1982, c'est à dire au bout de neuf mois, que trois directeurs, sur les onze que compte le ministère. L'alternance de 1986 produit des effets tout aussi radicaux : on enregistre cinq départs en mai et juin, deux autres au début de l'année 1987, et le dernier "savaryste" est à son tour remercié en juillet 1987. Dans le secteur de l'enseignement supérieur la tâche du ministre est facilitée par la démission immédiate des trois principaux directeurs - J.J. Payan, O. Schramek, qui reviendra comme directeur de cabinet de Jospin en 1988, et B. Decoms. L'alternance de 1988 ne déroge pas à la règle désormais bien établie et aboutit à un nouveau changement général du personnel. Parmi les nouveaux nommés figurent deux anciens recteurs désignés par la gauche, un directeur évincé par la droite, d'anciens membres des cabinets Savary et Chevènement, des proches de Claude Allègre, conseiller spécial du ministre. Et ce processus, qui touche aussi, on l'a vu, les recteurs, trouve son prolongement au niveau d'établissements publics rattachés comme l'Institut national de recherche pédagogique et quelques autres, ou encore au niveau du CNRS, dont la direction générale est régulièrement affectée par les alternances.

Même cas de figure à la **Justice** : l'arrivée de la gauche au pouvoir et la nomination de Robert Badinter comme Garde des Sceaux entraînent le départ immédiat de deux directeurs, et au bout d'un an, il ne reste plus qu'une seule personne de l'ancienne équipe, qui partira à son tour en avril 1983. Sans doute aurait-on mal compris que restent en fonction des hommes dont certains avaient activement participé à la définition et à la mise en oeuvre de la politique du précédent ministre, Alain Peyrefitte, politique dont son successeur entendait prendre l'exact contrepied. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, l'alternance de 1986 se traduit par des changements immédiats à la tête des deux directions les plus sensibles que sont l'éducation surveillée et l'administration pénitentiaire, un troisième départ intervenant en janvier 1987. Trois autres directions, il est vrai, conservent leur ancien titulaire : le bilan de l'alternance apparaît donc en définitive comme relativement modéré, compte tenu surtout des pressions exercées sur Albin Chalandon par la droite judiciaire. Le changement de gouvernement de 1988 se traduit par le remplacement des trois directeurs nommés par la droite, dont les départs s'échelonnent entre juillet 1988 et août 1989. Plus remarquables encore sont les changements que chaque alternance ne manque pas de provoquer au sommet de la hiérarchie judiciaire, y compris parmi les magistrats du siège : bien qu'effectués dans le respect des règles de procédure existantes, ils n'en bousculent pas moins l'idée qu'on se fait de l'indépendance de la justice.

Le ministère de l'Intérieur connaît les mêmes soubresauts. Dès la fin de l'année 1982, toutes les directeurs ont été remplacés, à l'exception de deux d'entre eux. Pendant la période de la cohabitation, onze des dix-sept directeurs sont remplacés au bout de quatre

mois ; et si la droite attend plusieurs mois avant de remplacer le directeur général de la police nationale, Pierre Verbrugghe, et patiente jusqu'au départ à la retraite du directeur de la police judiciaire pour nommer son successeur, c'est uniquement en raison de la résistance du président de la République. Lorsque Pierre Joxe, en 1988, revient au ministère de l'Intérieur, il procède à son tour au remplacement de l'ensemble des directeurs, à l'exception du commissaire Broussard, directeur central des polices urbaines, dont la nomination, en mai 1986, avait été approuvée par Mitterrand. La plupart des directeurs nouvellement nommés ont été ou sont de proches collaborateurs du ministre ou de son prédécesseur, Gaston Defferre.

On remarque que ces trois ministères connaissent une forte instabilité même en période de continuité gouvernementale. A l'Education nationale, trois directions voient se succéder trois titulaires entre juin 1981 et décembre 1983, et l'une d'elle connaît même trois directeurs successifs. A l'Intérieur, le directeur général de la police nationale est remplacé trois fois entre 1981 et 1983, le directeur des renseignements généraux et le directeur de la sécurité publique deux fois chacun ; et le phénomène se poursuit après 1988, puisque cinq directions changent deux fois de titulaire en l'espace d'un ou deux ans. Cette rotation accélérée s'explique par des problèmes administratifs et corporatifs délicats à résoudre dans des domaines politiquement sensibles, qui sont sans rapport direct avec l'alternance. Ceci amène à penser que l'instabilité est tout autant la cause que la conséquence de la politisation, l'alternance contribuant simplement à renforcer l'une et l'autre en faisant de la politisation un phénomène auto-entretenu : plus les nominations sont marquées politiquement, plus on peut s'attendre à ce que la prochaine alternance se traduise par un renouvellement massif du personnel, et ainsi de suite.

Les emplois de commissaire au Plan et de délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale illustrent eux aussi le cas de figure d'une politisation structurelle, tenant à la place particulière de ces deux institutions au sein de l'Exécutif. Au Plan, Hubert Prévot, proche de Rocard et ancien du PSU, est nommé Commissaire en 1981 en remplacement de Michel Albert ; son successeur, Henri Guillaume, qui vient du cabinet de Pierre Mauroy, sera remplacé en octobre 1987 par B. Fragonard, directeur de la CNAM, qui a appartenu aux cabinets de Simone Veil et René Lenoir, lequel sera à son tour remplacé en juillet 1988 par P. Y Cossé, ancien conseiller de Delors au ministère de l'Economie et des Finances. A la DATAR, l'alternance produit des effets analogues. Bernard Attali, nommé en 1981, laisse la place en 1984 à Jacques Sallois, ex-PSU, et directeur du cabinet de Jack Lang ; en mai 1987 il est remplacé par le directeur de cabinet de Méhaignerie, qui sera à son tour remplacé en octobre 1989. Mais dans les deux cas, les changements s'effectuent sans brutalité ni précipitation, le gouvernement s'efforçant en général d'offrir à celui qui part une compensation honorable.

A côté des secteurs où l'instabilité et la politisation semblent tenir au caractère de leur mission, il en est d'autres où la politisation paraît devoir être mise en relation avec l'absence de règles - formelles, ou plus souvent informelles - régissant la désignation des titulaires d'emplois discrétionnaires. Le cas de la Culture en fournit un bon exemple. Si les membres de la Cour des comptes ont assez largement investi ce secteur, il ne s'agit pas d'une véritable chasse gardée, et le recrutement est ici beaucoup plus libre qu'ailleurs. Et dès lors que les considérations corporatives s'atténuent ou disparaissent, les considérations politiques, les liens d'amitié, les réseaux d'inter-connaissance jouent un rôle plus important. Ainsi l'arrivée de Jack Lang en 1981, puis son retour en 1988, se traduisent par la nomination d'enseignants, d'artistes, de journalistes qu'il connaît personnellement, soit par la filière politique, soit par la filière culturelle ou universitaire.

La contre-épreuve est fournie par la moindre politisation que connaissent les ministères où le recrutement est plus "endogamique". Il s'agit souvent de ministères techniques : ainsi, les Transports et l'Équipement, après avoir connu des changements importants lors de la première alternance, connaissent ensuite une assez grande stabilité, l'exemple le plus frappant étant toutefois celui des PTT, où les directeurs appartiennent presque tous au corps des Ingénieurs Télécom ou au corps des inspecteurs généraux des postes et télécommunications, et ont généralement effectué toute leur carrière au sein de leur administration. Et si le remplacement du directeur général des Télécommunications, en août 1981, tout comme celui de son successeur en décembre 1986, obéissent manifestement à des considérations politiques, les cas de politisation caractérisée restent relativement isolés : fait d'autant plus remarquable que la personnalité des ministres successifs - Mexandeau, Longuet, Quilès - aurait pu laisser penser l'inverse, et que la réforme périodiquement ajournée puis finalement réalisée des PTT aurait pu agir comme un facteur d'instabilité.

Le cas du ministère des Affaires Étrangères ne contredit qu'en apparence l'hypothèse d'une corrélation entre l'existence de règles non écrites et d'une forte emprise corporative d'un côté, une moindre politisation de l'autre. Si, en effet, cette administration connaît après 1981 d'importants changements, on constate que la politisation des choix s'accompagne d'un recours beaucoup plus important qu'il n'est habituel à des personnalités n'appartenant pas au corps diplomatique, à qui l'on confie les ambassades les plus prestigieuses et des postes-clés du quai d'Orsay, et de l'infraction aux règles non écrites qui régissent les promotions au sein du ministère (la nomination à des emplois de directeur de deux conseillers des affaires étrangères de seconde classe, dont l'un vient du cabinet Mauroy et l'autre de l'Élysée est particulièrement mal ressenti). De même, dans les remous que suscitent ces nominations, il est difficile de démêler ce qui relève d'une critique de la politisation de ce qui relève d'un réflexe de défense corporative. Le renouvellement du personnel consécutif à l'alternance de 1986 (onze des quatorze directeurs sont remplacés) ne provoquera pas, de fait, les mêmes remous, car les nouvelles nominations s'effectuent dans le respect des règles du jeu et semblent obéir, à quelques exceptions près, à des considérations corporatives plus que politiques. La tendance à l'apaisement se confirme en 1988, malgré le retour d'une des personnalités dont la nomination avait été particulièrement contestée lors de la première alternance.

La politisation apparaît donc ici comme obéissant plutôt au schéma d'une **politisation conjoncturelle** - schéma que l'on retrouve également dans le cas du secrétariat général du gouvernement. Ce poste, traditionnellement occupé par un membre du Conseil d'État, est considéré comme strictement administratif, bien qu'il s'agisse d'un poste-clé pour l'organisation du travail gouvernemental et le fonctionnement de l'administration toute entière. Lorsque la gauche arrive au pouvoir, en 1981, elle conserve à ce poste Marceau Long, figure typique du grand commis "apolitique". Mais en juin 1982 elle y nomme Jacques Fournier, qui appartient bien au Conseil d'État, mais qui est aussi une figure de proue du PS et un proche du président de la République. Son éviction, en 1986, apparaît dans ces conditions comme inéluctable : la droite nomme à sa place un autre membre du Conseil d'État, ancien directeur adjoint du cabinet d'Alain Peyrefitte, puis directeur des affaires civiles au ministère de la Justice jusqu'en 1982. En 1988, le gouvernement Rocard choisit néanmoins de le laisser à ce poste, renouant ainsi avec une tradition de non politisation.

La politisation peut encore, de façon conjoncturelle, résulter de l'existence d'un enjeu spécifique à un moment donné. C'est sans doute ainsi qu'il faut interpréter les changements importants qui affectent le ministère de l'Industrie en 1982, où l'arrivée de Jean-Pierre

Chevènement déclenche une série de nominations en chaîne de personnes issues des cabinets ministériels, puis à nouveau en 1986, les changements de personnes allant ici de pair avec une restructuration générale du ministère visant à refléter les nouvelles relations que de la droite veut instaurer entre l'Etat et l'industrie.

Ce dernier exemple montre également l'influence que peuvent avoir en la matière les conceptions personnelles du ministre. L'attitude des deux ministres de l'Industrie que l'on vient d'évoquer, et qui sera aussi celle de François Guillaume à l'Agriculture entre 1986 et 1988, contraste avec l'attitude observée par Pierre Méhaignerie à l'Équipement ou par Philippe Séguin aux Affaires sociales. Ce dernier, en particulier, accepte de travailler avec les directeurs mis en place par la gauche et conserve notamment le directeur de la population et des migrations, qui a en charge le secteur pourtant sensible de l'immigration, ainsi que le directeur des relations du travail, Martine Aubry, fille de Jacques Delors, et qui a pris une part active, lorsqu'elle était au cabinet du ministre du Travail, à la préparation des "lois Auroux" : elle ne quittera le ministère qu'en septembre 1987, après avoir obtenu d'être nommée au tour extérieur au Conseil d'État... qu'elle quittera très vite pour aller chez Péchiney.

2) A travers les exemples que nous avons évoqués, il apparaît clairement que le vocable de "politisation" recouvre des hypothèses assez diverses, que l'on peut tenter de systématiser en dégagant **plusieurs "figures" de la politisation** : une politisation "missionnaire" ou conquérante, une politisation de revanche, une politisation de type clientéliste. Politisation conquérante et politisation de revanche se rattachent toutes deux à ce que l'on pourrait appeler une politisation militante ou de combat, plus fréquente au cours des deux premières alternances, par opposition au type clientéliste, moins agressif, et correspondant mieux au contexte d'apaisement des controverses idéologiques et de resserrement des choix partisans qui caractérise la période postérieure à 1988.

Bien entendu, il ne s'agit là que d'idéal-types, qui ne se concrétisent jamais tels quels dans la réalité. Non seulement ils peuvent se réaliser simultanément - chacune des alternances a, de fait, vu coexister ces trois modèles -, mais ils peuvent aussi se conjuguer : nombreux sont les changements qui illustrent à la fois la figure d'une politisation conquérante et d'une politisation de revanche, tandis que la politisation de type clientéliste n'est de son côté pas exclusive de préoccupations de revanche ou de conquête.

- La **politisation "missionnaire" ou conquérante** conduit à congédier les titulaires des emplois élevés parce qu'on ne leur fait pas confiance pour mettre en oeuvre une nouvelle politique, et à mettre à leur place des fidèles, politiquement engagés. Ce type de politisation, qui touche en 1981 de très nombreux secteurs - la Justice, la police, l'Éducation nationale, la Culture, les Affaires sociales, l'Industrie, et même la diplomatie, ainsi que les entreprises publiques - tend par la suite à se cantonner essentiellement, sinon exclusivement, dans les secteurs considérés comme clés que sont la police, la justice, l'éducation.

- La **politisation "de revanche"** se manifeste par l'éviction des fonctionnaires nommés par l'ancien gouvernement, accompagnée le cas échéant de l'octroi de "réparations" à ceux qu'il a évincés. C'est le caractère généralement précipité et parfois même brutal de cette éviction, et le fait qu'elle soit dictée plus par l'appartenance politique de celui qu'on évince que par le caractère stratégique de l'emploi qu'il occupe, qui permet de distinguer cette forme de politisation de la précédente (ce qui n'exclut pas qu'elles puissent se conjuguer dans la pratique).

Pour des raisons faciles à comprendre, tenant aux conditions dans lesquelles elle intervient et au contexte politique général de l'époque, c'est l'alternance de 1986 qui offre l'illustration la plus typique de cette politisation "de revanche" : l'éviction de Jacques Fournier du secrétariat général du gouvernement, ou le remplacement de la plupart des dirigeants d'entreprises publiques désignés par la gauche en sont les manifestations les plus spectaculaires. Un autre exemple également significatif, et qui traverse cette fois toutes les alternances, est celui des recteurs, dont les nominations obéissent de façon à peine voilée à cette logique de "revanche", éventuellement doublée d'une logique clientéliste, et assez peu à une logique missionnaire.

- La **politisation de type clientéliste** se caractérise par le fait que les remplacements sont moins dictés par la méfiance à l'égard des personnes en poste que par la volonté de satisfaire les ambitions ou les convoitises de ses amis, et le cas échéant de récompenser les services rendus. A vrai dire, le clientélisme "pur", où il s'agit seulement de répartir des postes à l'exclusion de toute préoccupation stratégique, est relativement rare : on en trouve les exemples les plus notables dans les nominations au tour extérieur, où la politisation - fréquente - des choix s'explique moins par l'espoir de s'assurer des soutiens au sein d'un corps que par la volonté de récompenser la fidélité de ses amis ; on peut également mentionner, à titre de curiosité (anecdotique ?) la nomination comme directeur des sports du filleul du chef de l'Etat, qui semble entretenir avec son ministre des rapports plutôt tendus, si l'on en croit les incidents dont la presse la plus sérieuse s'est fait l'écho (Le Monde du 14 décembre 1990, "Le coup de poing de M. Bambuck").

Mais dans la majorité des cas, nommer des amis n'est pas seulement une façon de les récompenser, c'est aussi l'assurance de pouvoir travailler avec des gens que l'on connaît et sur lesquels on sait pouvoir compter : c'est pourquoi l'utilisation du terme "clientélisme", auquel s'attache une connotation péjorative, ne rend compte qu'imparfaitement de ce type de situation. Il reste que ce cas de figure se distingue des autres formes de politisation par le fait que l'appartenance à des réseaux compte ici autant, sinon plus, que l'appartenance à une organisation politique - même si on peut penser que ces réseaux fonctionnent sur la base d'un consensus politique minimum. Cela étant, rien n'empêche en pratique la logique de réseaux de se greffer sur une logique militante : soit que se mêlent étroitement, parmi les critères de choix, les considérations d'appartenance politique et les considérations d'allégeance ou d'amitié personnelle, comme c'est fréquemment le cas ; soit que la nomination de type clientéliste s'inscrive dans un contexte de revanche, le nouveau nommé profitant d'une éviction décidée dans la foulée d'une alternance.

A côté de ces figures de la politisation, on peut distinguer trois figures de non politisation :

- la nomination de fonctionnaires techniciens, non marqués politiquement. L'exemple le plus typique est celui de Marceau Long, secrétaire général du gouvernement au moment où la gauche arrive au pouvoir, qui quitte ce poste en juin 1982 pour devenir PDG d'Air Inter puis d'Air-France, avant d'accéder, pendant la période de la cohabitation, comme candidat de consensus, au poste de vice-président du Conseil d'Etat.

- le maintien en poste de fonctionnaires dont les sympathies pour le gouvernement précédent sont connues. Les trois alternances offrent des exemples de situations de ce type, dont les motivations peuvent varier : compétence reconnue de l'intéressé, notamment à des postes plus tournés vers la gestion interne du ministère que vers l'action externe, et dont le maintien en poste présente par conséquent plus d'avantages que d'inconvénients ; volonté de ne pas prêter le flanc à l'accusation de chasse aux sorcières, qui impose d'étaler les

changements sur plusieurs mois, voire plusieurs années ; pari sur la loyauté des fonctionnaires mis en place par le gouvernement précédent, qui n'empêchera pas qu'ils soient éventuellement "marqués" de près par le cabinet, difficulté de leur trouver un successeur, etc...

- la nomination de fonctionnaires ayant des sympathies politiques plus ou moins marquées pour l'opposition. Il s'agit d'une hypothèse numériquement marginale, mais pas inexistante. Outre le cas un peu particulier de Pierre Verbrugghe, déjà mentionné plus haut, on peut citer la nomination comme recteur de Christian Philip - destinée il est vrai à compenser son éviction du poste de directeur des enseignements supérieurs et remplissant en quelque sorte la fonction d'"emploi de débouché".

Il n'est pas sans intérêt de mettre en rapport ces différentes figures de politisation ou de non politisation avec la façon dont les fonctionnaires eux-mêmes se situent par rapport à cette question. On peut rappeler ici les constats auxquels aboutissait Marie-Christine Kessler en 1984, sur la base d'entretiens avec un certain nombre de directeurs. Elle distinguait au départ deux modèles-types du haut fonctionnaire : - d'un côté le haut fonctionnaire classique, ou technicien, caractérisé par sa "mentalité bureaucratique", faite d'apolitisme et de technicité, réticent à l'égard d'un engagement politique marqué et à l'idée d'une participation effective au pouvoir politique ; - de l'autre, le haut fonctionnaire engagé, revendiquant son appartenance à un parti, et acceptant la politisation de l'administration avec toutes ses conséquences, y compris le remplacement des hauts fonctionnaires à l'arrivée d'une nouvelle majorité. Mais elle montrait aussi l'existence d'une catégorie intermédiaire de fonctionnaires, qui, tout en ayant un engagement politique, continuent à adhérer au postulat de neutralité et estiment que leur engagement ne doit pas interférer avec leurs fonctions : non sans contradiction, ils disent regretter la politisation de l'administration tout en admettant qu'ils en ont bénéficié dans leur carrière, et ils ne verraient par conséquent aucun obstacle à collaborer avec une majorité différente.

On peut retrouver ces distinctions dans le comportement adopté par les directeurs d'administration centrale lorsque se produit une alternance. Quelques uns - très rares - donnent immédiatement leur démission, de façon volontairement spectaculaire, reconnaissant ainsi leur incapacité à collaborer avec un nouveau gouvernement (le cas s'est produit notamment en 1986 au ministère de la Culture et à l'Enseignement supérieur). Mais la plupart, y compris parmi les plus engagés, ne dédaignent pas de rester en poste aussi longtemps qu'on ne prend pas l'initiative de les remplacer : soit qu'ils estiment que leur tâche transcende les clivages politiques, soit qu'ils espèrent, à l'inverse, pouvoir exercer une influence modératrice sur la politique du ministère et limiter ainsi les méfaits de l'alternance, soit enfin, plus prosaïquement, qu'ils n'aient aucune envie de retourner dans leur corps d'origine...

*

Le constat terminal sera de peu d'originalité : l'alternance n'a pas créé la politisation ; mais elle l'a accentuée et rendue plus visible, d'un côté, en a diversifié les formes de l'autre. Encore convient-il de relever l'atténuation du mouvement de balancier lors de l'alternance de 1988 : qu'elle résulte d'une volonté délibérée du gouvernement (la "méthode Rocard"), ou plus mécaniquement du resserrement des choix partisans allant de pair avec l'affaiblissement de la vision manichéenne de la politique et des querelles idéologiques, elle incite en tout cas à la prudence celui qui veut se livrer à la prospective. Il ne faut pas être grand clerc pour prédire que les choses ne se passeront pas à l'avenir de la même façon selon qu'à un gouvernement de gauche ne disposant pas d'une majorité automatique à

l'Assemblée succédera un gouvernement de droite ouvert sur le centre ou un gouvernement de droite allié à l'extrême-droite...

Reste qu'au-delà des aléas de la conjoncture politique les critères de désignation des hauts fonctionnaires ont de toute évidence changé, et cela, vraisemblablement, de façon durable, sinon irréversible. Comme le relèvent Jean-Luc Bodiguel et Luc Rouban, "la politisation a donné de nouvelles ressources à ceux disposant déjà d'un capital social et qui acceptaient de prendre des risques, alors que les fonctionnaires qui n'avaient que leur compétence professionnelle ou leur savoir-faire, qui avaient gravi méthodiquement et patiemment les différents grades, se trouvaient court-circuités et mis à l'écart" (*Le fonctionnaire détrôné ?*, Presses de la FNSP, 1991, p. 52). Tout au plus conviendrait-il de nuancer la formule dans la mesure où la mutation qu'ils décrivent n'affecte pas tous les secteurs au même degré.

Les nombreuses analyses déjà consacrées aux causes profondes du phénomène, qui sont à rechercher bien au-delà de l'alternance, et à ses conséquences, nous dispensent d'y revenir ici. Nous nous bornerons simplement à relever pour conclure la concomitance entre l'aspiration des hauts fonctionnaires par la sphère politique et leur fuite vers le secteur privé. Manifestement, il y a là autre chose qu'une coïncidence. Faut-il incriminer la politisation de la fonction publique, et la démoralisation qui en serait résultée chez ceux qui n'en ont pas profité ? Cette explication, sans être fausse, n'est cependant pas suffisante, dans la mesure où ce sont souvent les mêmes qui, après avoir gravité dans les sphères proches du pouvoir et en avoir goûté les charmes, quittent l'administration pour se reconvertir dans le privé. On peut aussi faire l'hypothèse que les deux phénomènes expriment chacun à leur façon la crise de légitimité de la fonction publique, consécutive au basculement des valeurs auquel on a assisté dans le courant des années 80 : la contestation de la bureaucratie, la réhabilitation du privé, paré de toutes les vertus, la relativisation des valeurs de service public et d'intérêt général, ont contribué à faire perdre son attrait au service de l'Etat. La fonction publique offrant de moins en moins de gratifications symboliques, on s'en échappe par le haut, c'est à dire en se rapprochant du pouvoir ou en entrant carrément en politique, ou latéralement, en monnayant ses compétences ou ses relations auprès des grandes entreprises privées (ceci n'excluant pas cela, et réciproquement).

La politisation tendancielle de la haute fonction publique n'est donc qu'une manifestation parmi d'autres de la crise générale qui a atteint le service public ; elle n'en est certainement pas la cause, même si, par un mécanisme dialectique bien connu, elle contribue évidemment à entretenir le malaise existant, en diminuant les chances, pour les fonctionnaires non engagés, d'accéder aux emplois les plus gratifiants.