

Gestion des administrateurs civils, un défi à relever

Le corps des administrateurs civils naît le 10 octobre 1945, porté par l'ordonnance du gouvernement provisoire du 9 octobre 1945. Dernier né des corps de hauts fonctionnaires avant la mise en place d'un statut général de la fonction publique un an plus tard, il précède également la promulgation de la nouvelle loi constitutionnelle. S'il partage avec, par exemple, le corps préfectoral une naissance dans un contexte d'exception, traduisant une volonté politique d'administration nouvelle, il se distingue par l'ambition systémique qui est celle du gouvernement provisoire : un nouveau mode de recrutement et de formation (création de l'ENA), une nouvelle approche de la gestion du personnel public (création de la DGAFP), un nouveau corps de hauts fonctionnaires (les administrateurs civils). Et pour le gouvernement provisoire, ces décisions sont urgentes et ne peuvent plus être différées : l'ensemble de la reconstruction du pays en dépendra.

Mais la création du corps est également inspirée par une vision critique de la haute administration française de l'époque. L'exposé des motifs l'indique avec une certaine pudeur : « *la refonte de la machine administrative française, qui s'imposait dès avant les événements de juin 1940, a tardé. Elle est devenue impérieuse.* ». L'euphorie de la libération ne masque pas, pour les membres du gouvernement provisoire pourtant issus de plusieurs courants politiques traditionnellement opposés, un constat amer, que l'on traduirait, avec les mots d'aujourd'hui, par le sentiment que les élites de l'Etat ont failli. Elles ont failli à voir venir le danger, à préparer le pays, à surmonter les querelles de ministères... Et elles ont failli dans la lutte, puis par la compromission avec l'occupant malgré l'héroïsme individuel de certaines personnalités d'exception. *L'étrange défaite* trouve son explication. Et le nouveau haut fonctionnaire, inventé par le gouvernement provisoire, et dont l'archétype est l'administrateur civil doit non seulement relever le pays, mais l'administrer désormais en prévenant tout risque d'une honteuse récurrence. Il doit être compétent (concours, formation), issu de toutes les couches sociales sur le simple critère du mérite (création des IEP). Il doit servir l'Etat avant les ministères, être conscient de la nécessaire cohérence de l'ensemble (corps interministériel), indépendant des pressions... il ne pourra se retrancher derrière un ordre « manifestement illégal ». La jeune ENA accueillera de jeunes esprits brillants par leurs études, mais également par leur courage : on y facilite l'accès des anciens résistants.

Pour l'Etat, en 1945, il n'y a qu'un seul défi à relever : reconstruire le pays pour qu'il surmonte au plus vite les dégâts de la guerre mais de telle façon qu'il prévienne à l'avenir la France de retomber dans une situation aussi humiliante. Le corps des administrateurs civils n'est ainsi qu'un moyen que l'on déploie pour cette fin. Il n'y a pas de gestion des administrateurs civils, il n'y a pas lieu d'en avoir, parce que les administrateurs civils sont la gestion « du reste », subordonnés à un but politique. Quelques règles suffisent alors, et elles existent dès l'ordonnance. Elles sont des « lignes directrices de gestion de l'époque ». On prévoit ainsi pour eux un principe nouveau, spécifique à eux : la séparation stricte du grade et de l'emploi. L'exposé des motifs le développe : « *le choix des hommes placés aux commandes risque de se trouver vicié* » si l'exercice d'un commandement ou d'un emploi de responsabilité est nécessaire pour justifier une augmentation. Leur rémunération ne tient que de leur grade, pas de leur emploi, pour garantir qu'ils suivront uniquement l'intérêt général.

Ce choix de gestion fort, et délibérément aux antipodes des modes de gestion actuel, nécessite alors de construire cinq classes d'administrateurs civils pour permettre un déroulement de carrière. On passe d'une classe à une autre « au choix » uniquement, dispositif censé n'assurer la promotion que des agents les plus brillants. Quant aux emplois qu'ils occupent, il s'agit de tous les emplois supérieurs des administrations civiles : du « chargé de mission » au directeur d'administration

centrale en passant par les directeurs-adjoints, les chefs de services ou les sous-directeurs. Et dans l'esprit du gouvernement provisoire, seuls les administrateurs civils occupent ces emplois, il ne s'agit pas d'une simple vocation mais d'un véritable monopole. Le corps des administrateurs civils se confond avec l'encadrement supérieur des administrations centrales de l'Etat et, pour empêcher les divisions passées entre ministères, il est géré de manière centralisée, par la DGAFP de l'époque.

La gestion des administrateurs civils traduit donc dès sa naissance une rupture avec les modes de gestion des autres corps de haut fonctionnaires d'avant-guerre, l'invention d'une nouvelle haute fonction publique. Mais le gouvernement provisoire ne peut faire du passer table rase, le nouveau cadre compose avec l'existant : les autres corps survivent, au prix d'une allégeance au nouveau système de recrutement par la voie de l'ENA. Les plus prestigieux d'entre eux exigent en compensation un dispositif de classement, qui maintient la différence, mais surtout une hiérarchie symbolique entre les corps. Un équilibre est trouvé, mais il n'est pas sans lignes de tension : égalité entre les corps ENA, mais système de classement, nouveau corps à vocation universelle, mais maintien de corps spécialisés, système au choix, mais progressions traditionnelles ailleurs, concours et formation communs, mais carrières disjointes... Comme souvent dans l'administration française, le nouveau et l'ancien s'ajoutent sans se mêler.

Le véritable ciment de cet équilibre est l'ambition politique du relèvement du pays. A la fin des années 60, nul ne doute plus que la France a renoué avec la prospérité. Sa haute administration solide lui a permis de conserver un cap malgré les conflits coloniaux, la guerre froide, et l'instabilité politique de la IVe République. Parallèlement, l'outil de 1945 devient moins nécessaire.

Les futurs « emplois de direction » sont distingués des emplois statutaires des administrateurs civils. Certes, ils leur sont encore réservés, mais les dérogations se multiplient pour permettre aux autres corps d'y accéder, sous la pression des ministères. Si les administrateurs civils appartiennent alors au corps de hauts fonctionnaire qui comporte le plus grand nombre de membres (jusqu'à la fusion entre les ingénieurs des ponts et chaussées et des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts en 2003), ils sont en fait minoritaires à peu près partout dans l'encadrement des ministères. Le « monopole » ne peut tenir sans une forte volonté du Premier ministre.

La distinction innovante entre le grade et l'emploi produit en conséquence des effets pervers. Seuls certains administrateurs civils accéderont aux nouveaux statuts d'emploi. Certes, tous ne seraient pas allés jusqu'aux dernières classes du corps... mais le passage de classes avait un effet cliquet. Détachés dans des emplois qui leurs sont pourtant réservés, les administrateurs civils ne conservent pas les avantages de cet emploi quand ils reviennent dans leur corps d'origine. Le système de 1945 est devenu un système à double carrière : une carrière statutaire avec des avancements d'échelon automatiques pour éviter des pratiques divergentes entre les ministères, mais qui s'arrête rapidement et sans grade de débouché, et une carrière sur emplois fonctionnels, pour certains seulement, où l'administrateur civil est dans une situation de quasi-contractuel, enchainant des missions d'encadrement et les émoluments associés sans pouvoir les consolider dans sa situation statutaire.

On peut cependant continuer à considérer cette seconde carrière comme une forme de troisième grade (dont le corps est dépourvu). Des administrateurs civils accèdent encore à des niveaux de rémunération et des responsabilités qui sont équivalents à ceux des autres corps ENA. Certes pas tous, mais la fiction de l'égalité entre les corps de sortie de l'ENA peut être maintenue. Cependant, ces emplois fonctionnels sont à la main des ministères : y accéder sans être « dans les papiers » du ministère devient très ardu. Les carrières se reministérialisent. L'interministérialité du corps s'efface rapidement dès les retours de mobilité car pour progresser, il faut faire souche, s'y faire connaître.

Un double mouvement se met ainsi en place. D'emplois statutaires, les emplois de direction deviennent un monopole, puis une vocation, puis un « quota » pour les administrateurs civils. La dérogation est devenue la norme. L'objectif de 1945, s'assurer que ces emplois sont occupés par des personnels qualifiés et dévoués à la cohérence interministérielle, est perdu de vue. Le moyen, à savoir les confier à ces nouveaux hauts fonctionnaires, est perçu de plus en plus comme un privilège du corps des administrateurs civils, que d'autres corps remettent en cause et qui gêne la liberté d'appréciation des ministères. La part réservée aux administrateurs civils se réduit comme une peau de chagrin, de réformes en réformes, et elle n'est guère respectée dans plusieurs ministères techniques. Les candidats sont de plus en plus nombreux pour ces emplois, qui eux-mêmes sont en décroissance du fait des changements de périmètre de l'Etat. Et plus la concurrence s'accroît, plus les administrateurs civils doivent se « ministérialiser ». En parallèle, la DGAFP n'arrive pas à gérer le corps autrement que sur un plan statutaire, juridique, inadapté au management contemporain. Durant les années 2000, elle transfère de plus en plus de pouvoirs de gestion aux DRH ministérielle, espérant trouver une nouvelle marge de manœuvre pour se repositionner sur des tâches à plus forte valeur ajoutée pour lesquelles, du fait de la contrainte croissante des finances publiques, on lui refuse *in fine* le bénéfice de ses redéploiements.

Même sur la cohérence du recrutement est remise en cause. Le corps est toujours alimenté par l'ENA et par un « tour extérieur » qui a réussi, à la différence de celui d'autres corps de hauts fonctionnaires, à se protéger de l'ingérence politique. Mais la loi « mobilité » de 2009 sape les fondements même du recrutement par concours : il suffit désormais d'appartenir à un corps de catégorie A pour se faire détacher et intégrer dans le corps. Dans ce cas, pourquoi se présenter à un tour extérieur ou au concours de l'ENA ?

La gestion des administrateurs civils reste, pour l'Etat, d'autant plus un défi à relever qu'il ne l'avait jamais été. Des réformes étaient possibles et sans doute même nécessaires. Mais les évolutions qui ont eu lieu traduisent d'abord l'incurie d'une gestion publique qui abandonnait peu à peu les principes axiologiques posés en 1945. Le ciment du gouvernement provisoire était nécessaire au maintien de l'édifice de la haute fonction publique française ; il a séché et les forces préexistantes se sont remises à jouer. La DGAFP a perdu son statut de service du Premier ministre depuis 2007 ; organiquement rattachée aux ministères économiques et financiers depuis 2009, elle ne peut plus jouer un rôle central interministériel ni, d'ailleurs, remporter des arbitrages importants. L'ENA est mise en cause et promise, à l'heure où ces lignes s'écrivent, à la disparition. Le corps interministériel des administrateurs civils est amputé de sa seconde partie de carrière, il s'est tant désinterministérialisé que lui appliquer les règles d'un CIGeM serait désormais pour lui une quasi-promotion vers l'interministérialité. Même les contractuels ont désormais droit à plus de considération en terme de suivi de carrière. Des trois piliers de la réforme de 1945 aucun ne tient plus droit, aucun ne tenait seul.

Pourtant, il faut revenir sur l'ambition de 1945, seule tentative réelle en France de doter la Nation d'une haute fonction publique du meilleur niveau et en quantité suffisante. Le contexte a bien sûr changé, mais la globalisation, la décentralisation, la construction des institutions européennes ont créé une situation effective de compétition entre les administrations publiques. Aujourd'hui, des entreprises privées transnationales, dont les moyens sont supérieurs à bien des Etats, prétendent encadrer les populations et sont devenus des acteurs politiques, sans même aborder la question des mafias qui restent le principal concurrent pour investir les espaces délabrés de la déprise publique. Cette compétition exige que l'Etat soit attractif pour attirer à lui les meilleurs profils, qu'il s'attache leur dévouement en maîtrisant leurs carrières, qu'il leur assure une formation continue d'excellence tout au long de la vie. Il faut à la fois investir dans le suivi des carrières individuelles et maîtriser

« l'intelligence de masse » nécessaire et qui, pour un pays de notre taille, passe par des volumes de hauts fonctionnaires qui correspondent bien plus au corps des administrateurs civils qu'à celui des inspecteurs de finances. Concevoir l'architecture nouvelle des cadres supérieurs et dirigeants publics devra s'appuyer sur les leçons de l'expérience, certes malheureuse, du corps des administrateurs civils et de sa non-gestion au risque sinon de revenir en catimini vers les dispositifs nocifs d'avant-guerre.

Conçus initialement pour incarner la mutabilité et la continuité de l'Etat, les administrateurs civils vont, comme d'habitude, « gérer ces changements ». Ils peuvent pour cela s'appuyer sur l'immense diversité des métiers qu'ils exercent et des compétences détenues. Toujours en position d'adaptation ils ont su relever les nouveaux défis de l'action publique comme la négociation communautaire et la transition numérique (plus de 17% des membres exercent dans le champ du numérique)...

Mais c'est à l'aune de l'investissement qui sera consacré par l'Etat à la gestion de son corps-outil des transformations, que l'on pourra mesurer au final l'ambition et la crédibilité de l'ensemble de ses réformes...