

■ L E S A M I S D E ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire
Fonctionnaires**

*organisé grâce au soutien de la:
DGAFP*

et des parrains de l'École de Paris

Accenture
Air Liquide*
Algoé**
ANRT
AtoFina
Caisse des Dépôts et Consignations
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Centre de Recherche en gestion
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Cogema
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte & Touche
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
IBM
IDRH
IdVectoR*
Lafarge
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
THALES
TotalFinaElf
Usinor

*pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
**pour le séminaire
Vie des Affaires

(liste au 1^{er} février 2002)

**COMMENT GÉRER
LA RESSOURCE DIRIGEANTE ?**

par

Bruno GENTIL
Entreprise et Personnel

Bénédicte BERTIN-MOUROT
CNRS, Observatoire des Dirigeants

Christian FRÉMONT
Préfet, directeur général de l'Administration du ministère de l'Intérieur

Avec la participation de
Michel BERRY
École de Paris du management

Séance du 18 novembre 1999
Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

La gestion de la ressource dirigeante devient une préoccupation majeure des directions de personnel des ministères. L'expérience des entreprises dans ce domaine peut-elle être transposée à l'Administration ? Beaucoup des problèmes rencontrés paraissent similaires, par exemple la difficulté de prévoir à l'avance si un cadre à fort potentiel sera réellement à la hauteur des situations qu'il rencontrera, ou de proposer des deuxièmes carrières fonctionnelles aux opérationnels de valeur. Mais l'exemple de la gestion du corps préfectoral montre qu'il reste sans doute des progrès à faire, dans l'Administration, pour passer d'une logique de l'autorité et du secret à celle d'une véritable stratégie managériale.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

EXPOSÉ de Bruno GENTIL

Bénédicte Bertin-Mourot, Michel Bauer et moi-même sommes animateurs d'un séminaire organisé par la DGAFP depuis avril dernier sur le thème de la *production et gestion de la ressource dirigeante*. Ce séminaire, qui réunit les représentants d'une quinzaine de ministères, et dont les premières séances ont été consacrées à interroger des représentants de diverses entreprises sur la façon dont elles géraient leurs dirigeants, se tient à l'institut Entreprise et Personnel, dont je fais partie ; il s'agit d'un bureau d'étude et d'un lieu d'échange utilisé en commun par une centaine d'entreprises, ce qui nous donne des facilités pour entrer en contact avec elles.

Nous avons déjà entendu des exposés concernant IBM, Shell, la Fédération nationale du Crédit Agricole, France Télécom et l'Union des branches de la Sécurité sociale (UCANSS), c'est-à-dire un panel qui va d'entreprises très éloignées de l'Administration à des entreprises qui s'en rapprochent par l'activité ou par le mode de gestion.

Des planètes différentes

La question posée était la suivante : « *que peut apprendre l'entreprise à l'Administration ?* », et je serais tenté de répondre « *rien du tout* » : il s'agit de deux mondes trop éloignés l'un de l'autre. Quel rapport pourrait-il y avoir entre la mission d'un préfet, dont on va parler tout à l'heure, et celle, par exemple, des dirigeants régionaux d'AXA ? Tout les différencie, qu'il s'agisse du contexte, du sens de leur action, de leur origine, ou de la façon dont ils mènent leur carrière. Il serait donc absurde de vouloir calquer les pratiques des uns sur celles des autres, sauf peut-être pour certains détails.

Indirectement, par contre, je pense que la confrontation de ces deux mondes n'est sans doute pas inutile. On ne rapporte généralement pas grand-chose d'un voyage d'étude à l'étranger, mais on y découvre la façon dont les étrangers vous voient, et cette prise de recul par rapport à sa propre image peut conduire à de fructueuses remises en cause ; de même, les fonctionnaires peuvent gagner à se regarder dans le miroir que leur tendent les entreprises.

Qu'est-ce qu'un dirigeant ?

Si nous essayons de définir ce que nous entendons par *dirigeant* dans l'Administration, nous risquons d'avoir du mal à nous mettre d'accord ; dans le privé, au contraire, les définitions paraissent clairement établies.

La plupart des entreprises distinguent trois populations de dirigeants : les dirigeants en place, les *cadres à haut potentiel* (en général des jeunes entre 28 et 35 ans), et, entre les deux, des cadres à haut potentiel qui ont suffisamment progressé pour être prêts à prendre des postes de dirigeants, et qu'on appelle les *successeurs*.

Les critères pour identifier les dirigeants en place sont multiples. On trouve tout d'abord un critère hiérarchique : à la fédération du Crédit Agricole, sont classés parmi les dirigeants tous ceux qui font partie des équipes de direction des banques régionales. Des entreprises comme IBM ou France Télécom distinguent cependant plusieurs cercles successifs : le plus petit cercle réunit le président et ses directeurs immédiats, mais chaque directeur de branche a sa propre équipe, qui appartient au cercle n-1 des dirigeants ; les membres des cercles inférieurs ont naturellement vocation à accéder aux cercles supérieurs.

Un deuxième critère pour définir les dirigeants est celui de poste-clef, qui ne recoupe pas forcément le critère hiérarchique et ne se traduit pas nécessairement par une définition indiciaire. Un poste-clef

correspond à un enjeu fort pour l'entreprise, qu'il s'agisse de sécurité ou encore de développement : chez Renault, le directeur de l'usine de Flins n'appartient pas à un niveau stratégique, mais compte tenu de l'importance de son usine, son poste se définit pourtant comme un poste-clef.

Parmi les dirigeants peuvent également être rangés les cadres qui représentent des ressources rares pour l'entreprise, par exemple certains experts. Pendant longtemps, les entreprises se sont plutôt intéressées aux carrières de managers et ont sous-estimé l'importance des postes d'expertise : Shell, par exemple, n'offrait de carrière qu'à des managers généralistes ; aujourd'hui, cette entreprise s'efforce de valoriser ses experts en leur proposant des carrières comparables à celles des managers.

Les membres du séminaire ont finalement identifié les mêmes catégories de dirigeants dans l'Administration : à côté des dirigeants nommés en conseil des ministres ou par un préfet, on trouve des postes-clefs, très exposés, comme celui de directeur de tel établissement pénitentiaire particulièrement difficile à gérer, ou encore les postes de dirigeants d'établissements publics, qui peuvent être très intéressants dans une carrière ; on trouve enfin des postes d'experts qui demandent des ressources rares : la difficulté actuelle à pourvoir certains postes de proviseurs montre que cette notion de ressource rare n'est pas absente de l'Administration.

Gérer par l'exception ?

La caractéristique des entreprises françaises, c'est qu'elles semblent gérer leurs ressources dirigeantes sur le mode de l'exception, à la fois parce qu'il s'agit bien entendu d'un petit nombre d'individus (sept cents dirigeants pour dix mille cadres chez France Télécom), mais aussi parce qu'il s'agit d'une élite et qu'elle appelle donc une gestion particulière.

On peut néanmoins se demander si les termes *gestion* et *exception* ne sont pas contradictoires : comment optimiser la gestion quand on procède au cas par cas ?

Certaines entreprises, comme certaines administrations, recourent à des règles, qu'il s'agisse de règles écrites ou seulement pratiques : par exemple, on ne peut obtenir tel poste de direction qu'en ayant occupé d'abord tel autre poste ; mais la seule application des règles ne permet pas non plus d'optimiser la gestion.

Une troisième voie paraît être d'optimiser les processus de décision : on ne décide pas à l'avance quel type de profil va convenir à tel ou tel poste, mais on détermine très précisément la composition du groupe de ceux qui vont prendre la décision, les critères sur lesquels ils devront se baser, les informations pertinentes dont ils devront disposer avant de faire leur choix.

Les limites de l'exercice

Les entreprises avouent cependant qu'elles rencontrent beaucoup de difficultés dans cet exercice.

L'urgence

Le premier obstacle est la pression de l'urgence : une restructuration est entreprise, un projet est lancé, et il faut trouver très vite de nouveaux dirigeants, sachant qu'il est exclu qu'un poste de dirigeant reste vacant, ne serait-ce qu'un jour. La grande inquiétude des comités exécutifs est de savoir s'ils pourront trouver en interne des candidats prêts pour une telle éventualité ; or pour disposer de dirigeants prêts à exercer à cinquante ans les plus hautes responsabilités, il faut les avoir détectés dès l'âge de trente ans et avoir pris le temps de les y préparer.

Les cloisonnements

Le deuxième obstacle vient de l'existence de cloisonnements. Il peut s'agir de cloisonnements structurels, comme chez IBM ou Shell : ces entreprises sont organisées en lignes de business internationales évaluées séparément, ce qui ne favorise pas la mise en commun des cadres à haut potentiel, même entre deux sites proches géographiquement. Autre type de cloisonnements, il existe des "baronnies", qui réunissent par exemple les membres d'un même corps, constituent des chasses jalousement gardées et compromettent l'optimisation de la gestion des ressources dirigeantes.

Le problème des deuxièmes carrières

D'autres difficultés se présentent lorsqu'on veut, en deuxième carrière, muter à un poste fonctionnel quelqu'un qui a mené une belle carrière d'opérationnel : beaucoup ne s'acclimatent pas, et France Télécom, notamment, déplore de ne pas pouvoir utiliser davantage au siège de l'entreprise ces professionnels de valeur.

Les rigidités structurelles et culturelles

Un autre obstacle naît des rigidités réglementaires mais aussi culturelles : la grande crise d'IBM a conduit l'entreprise à transformer profondément la culture des managers, mais beaucoup résistent au changement.

Dans certains cas, ce sont les entreprises elles-mêmes qui ont introduit de nouvelles rigidités, par exemple en recourant à la méthode américaine Hay, qui consiste à définir le niveau et le salaire d'un cadre de façon totalement objective et impersonnelle, à partir des tâches qui lui sont confiées ; IBM constate les effets pervers de ce système de cotation des postes, qui sous-estime des critères parfois très importants, comme le fait que tel poste est un poste-clef ou non.

Les incertitudes de l'évaluation

Enfin, les incertitudes de l'évaluation sont le cauchemar des gestionnaires de ressources humaines : quelle peut être la fiabilité d'un pronostic sur le fait que tel cadre va réussir dans le poste nouveau qui lui est confié ? L'un des membres du séminaire a proposé la définition suivante : « *Un cadre à haut potentiel est quelqu'un dont on pourra dire un jour qu'il a réussi* ». Les managers d'IBM et de Shell se fient tellement peu à la valeur des entretiens d'évaluation qu'ils ont décidé de les supprimer ; il existe toujours un entretien pour déterminer les objectifs et analyser les résultats, mais l'évaluation proprement dite doit se faire avec d'autres outils (notamment les centres d'évaluation ou *assessment centers*).

Une motivation plus grande dans les entreprises ?

Les membres du séminaire ont reconnu dans tous ces obstacles des difficultés qui leur sont familières. Mais j'ai été personnellement frappé par le fait que les entreprises prennent ces problèmes à bras-le-corps et se donnent, bien mieux que les administrations, les moyens de les résoudre : pour préparer les décisions qui devront être prises dans des situations d'urgence, les comités exécutifs, au plus haut niveau, consacrent par exemple une réunion par mois à la gestion prévisionnelle des postes à pouvoir, et ils investissent énormément sur l'amélioration des processus de gestion des dirigeants.

Je ne crois pas qu'il existe une telle mobilisation dans les administrations ; les enjeux sont pourtant tout aussi importants, sinon plus encore, mais peut-être aussi plus diffus. Peut-être aussi est-il plus difficile de réunir tous les acteurs concernés, qui sont disséminés dans les différentes administrations.

Comment optimiser la gestion des carrières

Le secret d'une gestion optimale des carrières me paraît être le suivant : il faut tenir compte à la fois des exigences du poste à pourvoir et du besoin de développement des personnes, non seulement pour l'intérêt personnel de l'individu concerné, mais pour préparer l'avenir. Or cet effort de rapprochement entre ceux qui connaissent le poste à pourvoir et ceux qui connaissent les personnes peut difficilement être piloté de façon centrale lorsque l'organisation atteint une certaine ampleur : comment gérer de manière aussi fine les sept cents dirigeants de France Télécom, par exemple ?

Pour répondre à cette difficulté, cette entreprise a mis en place trois types de régulation. La première fonctionne par bassin d'emploi : un comité des carrières comprenant les responsables des différentes branches se réunit pour étudier en commun les postes-clefs à pourvoir dans la région. Une deuxième régulation procède par filière, pour les cadres qui sont des professionnels plutôt que des managers et doivent donc rester dans la même filière (informaticiens, commerciaux, contrôleurs de gestion...). Enfin, il existe une régulation centrale qui gère les postes de haut niveau à partir des potentiels que les deux autres types de régulation ont fait émerger.

On peut rêver

Ce système existe-t-il dans la Fonction publique, ou pourrait-il y être transposé ? D'une certaine façon, les corps pourraient assurer cette régulation, à condition que les critères et les modes de décision qu'ils retiennent soient plus explicites. Mais on pourrait aussi rêver d'une véritable régulation interministérielle locale des dirigeants, au plan régional. Elle permettrait de régler une grande partie des problèmes de mobilité des cadres, d'élargir les ressources potentielles pour les postes qui n'attirent que peu de candidats, ou encore d'offrir de plus larges perspectives de deuxième carrière aux agents qui se sont un peu usés sur un poste opérationnel et ne veulent cependant pas d'un poste fonctionnel.

Il faudrait pour cela créer une bourse d'échange interministérielle, avec une instance qui mettrait en commun les postes-clefs, un référentiel commun des exigences transversales ou spécifiques des différents postes, mais aussi un dispositif d'évaluation suffisamment objectif pour pouvoir être partagé par tous. Ne serait-ce pas une belle idée, qui mériterait d'être creusée davantage ?

EXPOSÉ de Christian FRÉMONT

J'ai moi aussi retrouvé dans votre exposé bien des difficultés que nous rencontrons dans la gestion des préfets et des sous-préfets, ce concept de gestion étant du reste d'usage assez récent dans le corps préfectoral : de tradition militaire - l'uniforme existe toujours - ce corps a pour particularité le caractère autoritaire des nominations et la précarité du statut, pratiquement inexistant. Un préfet sait qu'il ne l'est que jusqu'au mercredi suivant, jour de réunion du conseil des ministres ; il ne peut faire appel ni à un syndicat, ni à un organisme paritaire. Le gestionnaire jouit donc d'une totale liberté d'affectation et de révocation, et sa tâche devrait, par conséquent, être simple.

Le métier de préfet

En réalité, la gestion du corps préfectoral devient de plus en plus complexe, car le métier de préfet a lui-même profondément changé. On est passé d'une conception assez poétique, telle par exemple que la décrivait Alphonse Daudet, où le préfet exerçait surtout une mission de représentation, à une professionnalisation de plus en plus poussée.

Le préfet doit d'abord assurer la sécurité et l'ordre public, mais aussi arbitrer les conflits de toute nature ; c'est là sa tâche fondamentale.

Il doit également effectuer le contrôle de légalité, non plus par sondage, comme autrefois, mais de façon relativement exhaustive, car il n'est plus à l'abri de poursuites pénales s'il ne le fait pas. D'une manière générale, le corps préfectoral sait que sa responsabilité peut à tout moment, pour une raison ou pour une autre, être mise en cause : à l'heure actuelle, soixante-douze fonctionnaires du ministère de l'Intérieur sont mis en examen pour des motifs divers. Par exemple, un préfet est poursuivi parce qu'il avait, d'autorité, fait enlever des ordures dont la société responsable ne voulait plus se charger, et qu'il les avait fait entreposer dans un lieu qui n'avait pas reçu toutes les autorisations nécessaires.

Le préfet doit également assurer l'interface entre le niveau ministériel et les élus locaux, mais aussi gérer l'interministérialité au plan local, qui prend une place de plus en plus importante avec l'accélération de la déconcentration.

Il doit par ailleurs se préoccuper du développement économique et de la lutte contre le chômage et l'exclusion, et plus généralement se faire animateur de la vie locale, ce qui l'amène à communiquer bien plus qu'autrefois, domaine où il entre en concurrence avec les hommes politiques, bien mieux préparés que lui à intervenir dans les médias : on n'apprend pas la communication à l'ENA ; on ne l'apprend d'ailleurs quasiment nulle part dans la Fonction publique, alors qu'elle prend une importance toujours croissante.

L'une des caractéristiques de ce métier est, enfin, qu'il oblige à gérer l'imprévu, par exemple les catastrophes naturelles. En termes de gestion du corps, c'est une difficulté supplémentaire, car on ne peut pas vraiment savoir à l'avance si tel ou tel poste sera difficile ou facile : pendant des années, le poste de préfet de Haute-Savoie était considéré comme plutôt sans histoire ; en quelques mois, les avalanches à répétition et l'incendie dans le tunnel du Mont-Blanc en ont fait un poste extrêmement délicat. On ne peut donc prendre le risque d'affecter dans un département, même réputé facile, quelqu'un sur qui nous n'aurions pas toutes les garanties ; en conséquence, nous gaspillons probablement des compétences en plaçant certains préfets dans des postes où ils ne rencontreront aucune vraie difficulté. Mais on ne le saura qu'a posteriori.

Des profils de surhommes ?

L'étendue, la variété et la complexité des missions dont les préfets sont chargés exigent des qualités professionnelles et humaines dont on peut se demander si un homme peut les réunir. Pour que vous puissiez en juger, je vais vous résumer la liste des critères de sélection des préfets que mes services ont proposés au ministre de l'Intérieur.

Le préfet doit naturellement être au fait de toutes les lois et de toutes les réglementations ; mais il doit également être un animateur, un gestionnaire, un manager et un communicant : il anime les différentes commissions créées par la préfecture ; il doit savoir gérer un budget ; substituer aux traditions autoritaires voire militaires du corps l'art moderne du management (à vrai dire, certains n'ont pas encore totalement pris acte de cette évolution) ; enfin, il doit se montrer, en toute circonstance, brillant dans la communication.

Un préfet doit également faire preuve d'un certain nombre de qualités intellectuelles : ouverture d'esprit, aptitude à aller à l'essentiel, à gérer le changement, mais aussi à anticiper : nous demandons aux préfets d'avoir une vision stratégique de l'aménagement du territoire, au-delà de la résolution de problèmes à court ou moyen terme.

S'agissant des qualités de caractère, le préfet doit se montrer capable de faire respecter l'État, et par conséquent faire preuve d'autorité, d'esprit de décision, de dynamisme et d'opiniâtreté, mais aussi de loyauté, de sens de l'éthique, de rigueur. Il doit enfin avoir une certaine simplicité de vie, les fastes d'autrefois n'étant plus admis aujourd'hui par l'opinion publique.

La nomination des candidats

En principe, n'importe qui peut devenir préfet : il suffit pour cela de jouir de ses droits civiques. En réalité, près de 90 % des préfets sont d'anciens sous-préfets, même si le ministre de l'Intérieur souhaite aujourd'hui diversifier le recrutement : la déconcentration et la nécessité de gérer l'interministérialité au plan local justifient que des fonctionnaires d'autres ministères soient chargés de ces fonctions. Mais, d'une part, la professionnalisation de plus en plus grande de ce métier rend préférable que les préfets aient fait leurs classes en tant que sous-préfets ; d'autre part, nous avons actuellement, pour un départ à la retraite en trois ans, plus de cent sous-préfets ayant l'ancienneté nécessaire, sinon les qualités pour occuper le poste libéré ; l'ouverture du corps à d'autres recrutements n'est évidemment pas très populaire.

Le processus de nomination se déroule de la façon suivante : le service gestionnaire, ma direction générale, établit la liste des "préfectables", c'est-à-dire des sous-préfets à fort potentiel et à qui nous avons donné l'occasion de montrer leur valeur sur des postes considérés comme lourds et difficiles ; c'est le cas, par exemple, des arrondissements très peuplés ou des sous-préfectures portuaires comme Brest, Saint-Nazaire, Bayonne, Dunkerque, Le Havre, ou des secrétariats généraux des départements importants. Le ministre de l'Intérieur n'est nullement obligé de choisir les noms figurant sur cette liste, qui comprend cinq ou six personnes en première ligne, mais il le fait souvent. Le projet de nomination est soumis au Premier ministre puis au Président de la République, enfin au Conseil des ministres. Le processus peut prendre de quelques jours à quelques mois. La liste des "préfectables" n'est pas publique, mais j'informe les sous-préfets qui y figurent, en leur indiquant aussi que cela ne leur donne aucune garantie de nomination.

Pour constituer cette liste, nous interrogeons non seulement le préfet auprès de qui travaille le sous-préfet, mais tous les préfets dont il a été le collaborateur : je sais, pour avoir été pendant dix ans directeur des stages à l'ENA, qu'on ne peut pas faire une confiance absolue à un seul notateur. En principe, les préfets ne disposent pas des notes données précédemment par leurs collègues ; rien ne leur interdit, bien sûr, de leur téléphoner pour avoir leur avis sur un sous-préfet, mais l'expérience montre que les notations varient sensiblement d'un préfet à l'autre. C'est pourquoi nous estimons que si cinq ou six préfets ont accordé des notes excellentes au même sous-préfet, sa qualité ne fait guère de doute. D'autre part, chaque sous-préfet est connu de la Direction Générale de l'Administration (DGA) où il a été reçu au moins une fois par an depuis le début de sa carrière.

Cela dit, les préfets notent des sous-préfets, c'est-à-dire des personnes qui ne se trouvent pas dans une position de dirigeant ; ils peuvent juger qu'ils ont de très bonnes compétences techniques, qu'ils ont le sens des relations humaines, qu'ils savent comment se comporter avec les élus, qu'ils ont une certaine finesse politique, sont loyaux et sont capables de travailler beaucoup ; mais il est très difficile de savoir, à l'avance, si les futurs préfets seront réellement adaptés aux situations qu'ils rencontreront, et qu'ils devront assumer seuls. On entend parfois dire que les préfets sont accablés de directives ministérielles ; rien n'est plus faux. Le préfet est un homme solitaire qui doit prendre seul beaucoup de décisions sans consulter personne ; téléphoner continuellement au cabinet du ministre de l'Intérieur pour solliciter des instructions n'est pas un signe de qualité.

Or certains préfets, parfois dans leur premier poste, doivent faire face à des situations extrêmement complexes, comme ceux de l'Aude et du Tarn lors des récentes inondations.

Comment évaluer les préfets ?

L'évaluation des préfets pose des problèmes délicats : ils notent tous les fonctionnaires du département, au moins de façon indirecte, et ne sont notés par personne. C'est évidemment un sujet d'une brûlante actualité avec "l'affaire corse".

Nous avons développé un certain nombre d'outils. Nous recourons tout d'abord, à l'entretien de gestion, qui est d'introduction récente et que nous considérons comme un excellent exercice. Les préfets doivent aussi établir un compte rendu trimestriel très complet de leur action et de la productivité de leur préfecture. Nous nous sommes ainsi rendu compte que la délivrance du même nombre de cartes d'identité occupait dix fois plus d'agents dans telle préfecture que dans telle autre, ce qui a conduit la DGA à demander des réorganisations de services. Nous leur demandons enfin une revue de presse : nous tenons à savoir comment ils sont jugés par les médias locaux, presse écrite, radiodiffusée ou télévisée.

On entend souvent parler d'interventions du personnel politique dans le déroulement de carrière des préfets. C'est un phénomène moins important qu'on ne le dit. De bonnes relations entre élus et préfets sont évidemment souhaitables, mais recevoir trop de louanges peut être suspect et subir des critiques ne signifie pas forcément que le préfet ne fait pas son travail. Tout cela doit être interprété.

Il faut bien reconnaître enfin, la part de la chance et du hasard : certains préfets doivent sûrement une carrière sans heurts au fait qu'ils ont eu assez de chance pour ne jamais avoir à affronter des problèmes graves.

Le turn-over des préfets

Un préfet ne doit pas rester trop longtemps en poste, d'abord parce qu'il exerce un métier épuisant, qui exige d'être disponible vingt-quatre heures sur vingt-quatre, trois cent soixante-cinq jours par an, mais aussi parce qu'après un certain temps, des liens d'amitié se créent et peuvent priver le préfet, peu à peu, d'une indispensable liberté d'action ; en même temps, en faisant correctement son travail, il se crée inévitablement des ennemis.

La bonne durée d'occupation d'un poste, dans un département moyen, serait sans doute de trois ans, mais actuellement elle est souvent inférieure à deux ans. Historiquement, au cours des dernières années, elle a pu varier de quelques semaines à plus de dix ans. Les gouvernements ont toujours eu toute latitude en matière de nomination des préfets, et il est peu vraisemblable que le ministre de l'Intérieur accepte jamais d'offrir aux préfets des contrats à durée déterminée.

Il existe cent dix-sept postes territoriaux de préfets pour environ deux cent trente préfets en âge d'activité. Les préfets effectuent en moyenne dix ans de carrière territoriale ; en dehors de ces périodes, ils peuvent être détachés sur d'autres fonctions ou rester "hors cadre", en général avec une mission. Cette situation pose des problèmes pour les préfets qui sont loin de l'âge de la retraite.

La carte des sous-préfectures

La carte des sous-préfectures, qui n'a pas été modifiée depuis 1926, compte quatre cent quatre-vingt-dix-sept postes, très inégalement répartis par rapport à la population française : l'arrondissement de Lyon compte un million quatre cent deux mille habitants, et celui de Barcelonnette moins de huit mille. L'année dernière, un dispositif de jumelage de certaines sous-préfectures a été expérimenté. Mais il a été rapidement abandonné car les élus ont exprimé un vif mécontentement.

Le ministère de l'Intérieur a été le premier à classer ses postes, il y a sept ans. Les sous-préfets sont répartis en deux catégories et six classes, fondées essentiellement sur des critères démographiques. Je sais que ce système est en train d'être étendu à l'ensemble de la Fonction publique, mais je constate aussi qu'il pose des problèmes de gestion considérables, car chaque fois qu'ils sont mutés, les sous-préfets exigent désormais de passer dans la classe supérieure.

Comme tous les postes doivent malgré tout être pourvus, y compris les plus modestes, nous avons récemment formalisé l'idée que tous les sous-préfets ne pouvaient espérer accéder un jour au rang de préfet, et qu'il existait des carrières différentes : un sous-préfet sur trois ou quatre a des chances de devenir préfet, quinze ou vingt ans après sa sortie de l'ENA ou son entrée dans le corps par une autre voie ; certains sous-préfets pourront bénéficier, en fin de carrière, d'une nomination de préfet pour ordre, c'est-à-dire sans territoire, comme les évêques *in partibus* : nous devons maintenir, enfin, une classe de sous-préfets avec des ambitions plus limitées, dont nous garantissons bien sûr l'avancement, et qui peuvent prendre en charge les arrondissements de taille modeste.

Le recrutement des sous-préfets

Comme le font beaucoup d'entreprises bien gérées, nous souhaiterions identifier rapidement les agents à fort potentiel, entre vingt-huit et trente-cinq ans ; malheureusement, nous constatons un vieillissement considérable du corps, lié notamment au recul des limites d'âge d'accès à l'ENA : il n'existe que neuf sous-préfets de moins de trente ans, ce qui est assez préoccupant.

La gestion des sous-préfets est, d'une certaine façon, plus délicate que celle des préfets, car les deux tiers d'entre eux sont en détachement : ils peuvent donc refuser une affectation et retourner dans leur corps d'origine. Or les postes que nous proposons ne sont pas toujours, géographiquement, très attractifs. Par ailleurs, si le métier est passionnant, il impose de fortes contraintes à la vie de famille, du fait des horaires imprévisibles et des mutations fréquentes. Le ministère essaie donc, dans sa politique de gestion, de combiner sa tradition d'autorité et certains efforts de "marketing" en direction des jeunes fonctionnaires.

Si aujourd'hui, les perspectives de carrière sont gênées par la pyramide des âges des préfets, la situation s'inversera dans une dizaine d'années, où il y aura dix à quinze départs à la retraite par an : or les promotions de l'ENA de la fin des années 1980 ont fourni assez peu de sous-préfets. Il sera alors nécessaire d'élargir et de diversifier le recrutement. En même temps, il faudra féminiser le corps : aujourd'hui seulement 8 % des sous-préfets et 5 % des préfets sont des femmes.

À l'heure actuelle, en dehors du corps des administrateurs civils, nous recrutons les sous-préfets principalement parmi les militaires, les administrateurs territoriaux, les magistrats, les commissaires de police. Pendant la période de pénurie qui a suivi la décentralisation, il fallait être sans doute moins exigeant sur la qualité des entrants, et sur leur maintien en poste. Actuellement les fonctionnaires en détachement qui n'ont pas réussi dans leur poste de sous-préfet repartent dans leur corps d'origine, ce qui pose des difficultés après une certaine durée passée en détachement.

Créer des équipes préfectorales

Un projet à l'étude consisterait à créer de véritables équipes autour du préfet. Traditionnellement, le préfet apprenait un beau jour que tel de ses collaborateurs allait le quitter deux ou trois semaines plus tard et qu'il allait recevoir un nouveau sous-préfet dont il pouvait n'avoir jamais entendu parler. Aujourd'hui, nous essayons - dans la mesure du possible puisque la décision finale de nomination appartient au Gouvernement - d'interroger les préfets sur le choix de leurs collaborateurs. Il est normal, par exemple, que le préfet puisse donner son avis au moins sur le choix de son directeur de cabinet et sur celui du secrétaire général de la préfecture, et surtout disposer d'un droit de veto à l'encontre de certains des candidats.

Il est envisagé en outre, plutôt que de laisser les sous-préfets exercer une fonction uniquement territoriale, de créer autour du préfet une équipe managériale musclée.

DÉBAT

Objectivité ou connivence ?

Michel Berry : Il me semble que l'on peut opposer deux modèles de gestion des dirigeants. Le premier se caractérise par l'obsession de l'objectivité : c'est le modèle américain, reposant sur des outils d'évaluation et de notation, des entretiens de gestion, des cotations de postes, censés permettre une gestion aussi objective, transparente et démocratique que possible. Ce modèle trouve ses limites, comme l'a montré Bruno Gentil, dans les cloisonnements qu'il crée mais aussi à cause du caractère de plus en plus imprévisible et turbulent du monde actuel : il est bien difficile de savoir à l'avance si un dirigeant à fort potentiel va être à la hauteur de la situation. On en arrive à une tautologie : les bons sont ceux qui réussissent ; on se contente donc de distinguer les *winner* des *losers*, et on sacrifie sans état d'âme ceux qui, parfois par simple malchance, se sont avérés être des *losers*.

Le deuxième modèle, qui est plus typiquement français, est l'objet de toutes les suspicions : c'est celui qui prévaut dans la gestion des grands corps de l'État, soupçonnée de fonctionner comme une mafia parce qu'elle est beaucoup plus subjective et relationnelle que la gestion à l'américaine, de type Hay. Ce modèle présente cependant des avantages non négligeables, notamment en matière de gestion de la transversalité ; mais surtout, lorsqu'un dirigeant échoue à un poste-clef, il sait qu'il conserve l'estime et la connivence des responsables de la gestion du Corps, qui le connaissent bien et ne le jugent pas sur une seule expérience. Ce modèle n'est-il pas susceptible, beaucoup plus que l'autre, de favoriser la confiance et donc la prise de risque ?

Christian Frémont : Dans ce métier, comme ailleurs, peut-être plus qu'ailleurs, sont considérés comme bons ceux qui réussissent. Et on peut sûrement être considéré comme un *winner* par simple malchance. Mais nous savons aussi entretenir des liens avec nos préfets. On donne en général une seconde chance à ceux qui ont rencontré un accident de carrière.

Un personnage mythique ?

Un intervenant : *À vous entendre, on a l'impression qu'il n'est vraiment plus possible d'exercer un tel métier : tant de contraintes et de pressions pèsent sur un seul homme, dont on attend tant de qualités et de compétences diverses, que je me demande si le préfet n'est pas qu'un personnage mythique, sans existence réelle.*

C. F. : Il est vrai que ce métier devient de plus en plus difficile à exercer, mais je ne crois pas qu'il soit en voie de disparition ; certains l'ont pensé au moment de la décentralisation, mais tout le monde s'est rendu compte que l'État ne pouvait disparaître de nos départements et régions, que le préfet assurait la permanence de sa présence en même temps que la garantie d'une administration impartiale et disponible à tout moment. Par ailleurs, je constate que malgré toutes les difficultés de la profession, il y a affluence de candidats pour l'exercer. Et lorsqu'on fait des sondages pour savoir quels sont les responsables en qui les Français ont confiance, les préfets arrivent en très bonne place.

M. B. : Mais est-ce parce que le mythe est puissant, ou parce qu'ils font bien leur travail ?

C. F. : L'un et l'autre, à mon avis. Personne n'a vraiment toutes les qualités nécessaires pour exercer sa fonction ; et pourtant tous les postes de haute responsabilité sont pourvus ...

Présentation des orateurs :

Bénédicte Bertin-Mouroto : sociologue, CNRS, coanimatrice avec Michel Bauer de l'Observatoire des Dirigeants, équipe de recherche sur les élites économiques et administratives.

Christian Frémont a été administrateur civil au ministère des Finances, directeur des stages à l'ENA, préfet de l'Ariège, du Finistère et du Pas-de-Calais ; il est aujourd'hui directeur général de l'Administration au ministère de l'Intérieur et à ce titre responsable de la gestion des préfets.

Bruno Gentil : ingénieur de l'Armement, ancien directeur général du CESI (Centre d'Études Supérieures Industrielles), directeur d'études à l'Institut Entreprise & Personnel depuis 1979. En charge du programme d'études sur la gestion des cadres et animateur du club des "Gestionnaires de cadres" de grandes entreprises.

Auteur de nombreuses études : "*La gestion des cadres de haut niveau*", "*La question du potentiel*", "*La mobilité dans les grands groupes*", "*Où va la gestion des cadres ?*" (à paraître).

Diffusion février 2000