

Plongée au sein des très généreuses institutions de la République

Comme Chantal Jouanno à la tête de la CNDP, de nombreuses instances publiques accordent des salaires importants à leurs dirigeants.

SOPHIE DE RAVINEL ✉ SZRVNL

FONCTION PUBLIQUE Fin août, les « gilets jaunes » n'ont pas encore fait leur apparition à l'avant des voitures mais l'atmosphère est déjà lourde. Le mois de juillet a été marqué par les révélations des graves abus d'Alexandre Benalla, proche collaborateur du chef de l'État Emmanuel Macron. Les premières auditions publiques et les soubresauts politiques semblent avoir été écrits par un audacieux scénariste de série télé. L'exécutif espère une pause.

Pourtant, une information se diffuse et reste de longues journées en tête de gondole des réseaux sociaux. Il ne s'agit que d'une nomination à un poste de la haute fonction publique, mais pas n'importe laquelle. Celle d'Agnès Saal. L'ex-directrice générale du Centre Pompidou et ex-patronne de l'INA est nommée haut fonctionnaire à l'égalité, la diversité et la prévention des discriminations auprès du secrétaire général du ministère de la Culture. Or Saal avait été suspendue et condamnée à trois mois de prison avec sursis pour des frais de taxis indus : près de 48 000 € en tout. Ses compétences n'ont jamais été remises en cause mais son cas est devenu emblématique.

Six mois plus tard, alors que le mouvement des « gilets jaunes » s'est emparé de l'espace public, Emmanuel Macron confie à Chantal Jouanno l'organisation d'un grand débat public pour renouer avec la France. Mais l'ex-ministre de Nicolas Sarkozy n'est pas même entrée en fonction que la médiatisation du montant de ses indemnités comme présidente de la Commission nationale du débat public l'oblige à reculer. Pour 2019, il s'élèvera à 14 710 € mensuels, à peine moins que le président de la République ou le premier ministre qui émargent autour de 15 000 €.

Les revenus de Jouanno ne sont pourtant pas différents, voire inférieurs à ceux des autres présidents des 26 autorités indépendantes administratives (AAI) allant du CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel) à la Commission nationale informatique et liberté (Cnil) en passant par la Haute Autorité pour la transparence de la vie politique (HATVP) ou l'Autorité des marchés financiers (AMF). Jacques Toubon, le Défenseur des droits, une de ces AAI, est lui aussi entré dans la tourmente.

Selon *Le Canard enchaîné*, l'ex-ministre de 77 ans toucherait 30 000 € par mois entre son indemnité et plusieurs retraites cumulées. Interrogé sur RTL, il balaie. « Ma rémunération ? Je ne comprends pas que cela choque. » La mèche s'enflamme, même s'il avance « un travail à temps plein rémunéré conformément aux règles et trois pensions après 44 ans au service de l'État ».

Dès le lendemain, cet ancien du Conseil d'État s'excuse. « Je me suis mal exprimé, les inégalités et les injustices sont un vrai sujet de débat, j'en suis tout à fait conscient... » Il propose d'ouvrir le débat sur la question du cumul des emplois et des retraites, autorisé depuis la loi de 2003. Trop tard, même si son entourage précise que les montants du *Canard* sont faux. Toubon touche 10 629 € net comme Défenseur des droits. Pour les retraites, il perce-

vrait 11 100 € du Conseil d'État, de l'Assemblée et du Conseil de Paris. Soit, en tout, 9 000 € de moins qu'indiqué dans l'hebdomadaire. L'ensemble reste confortable...

« L'opacité ne crée pas le populisme mais le populisme se nourrit de l'opacité », souligne Vincent Jauvert dans *Les Intouchables d'État* (Robert Laffont). Ce journaliste de *L'Obs* a enquêté deux ans sur le sujet de la haute fonction publique. Il se dit « fasciné par l'incroyable incompréhension de ces très hauts fonctionnaires de la crise en cours, et la distance colossale qui les sépare des gens normaux ».

Le seuil de tolérance des Français vis-à-vis de la haute fonction publique sur les tricheries, les montants des traitements et les cumuls ou les « fromages » cachés s'est effondré à mesure qu'est montée la colère. Alors que, paradoxalement, un vrai travail a été mené ces dernières années en matière de transparence et de limitation des abus.

Concernant les AAI, les avis sont ainsi plus mesurés qu'ils ne l'étaient. Les choses ont quelque peu changé depuis le rapport cinglant du sénateur Jacques Lézard en 2015. Il dénonçait « un État dans l'État », voire « une jungle » avec « une absence de réel contrôle » et « de transparence », sans parler des « conflits d'intérêts ».

La loi de juin 2017 a fait disparaître ou fonder 18 de ces autorités. Mais tout est loin d'être réglé. Dans un rapport de décembre 2017, la Cour

Les présidents des AAI ont parfois plus de pouvoir que les ministres en charge des dossiers

MATTHIAS FEKL, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU COMMERCE EXTERIEUR SOUS HOLLANDE

des comptes relève que cette loi est aussi « venue renforcer une autonomie de gestion déjà large » et que ces AAI « sont ainsi exemptées du contrôle budgétaire de droit commun ». « Le corollaire de cette liberté devrait être un autocontrôle exigeant », note la Cour. Mais « celui-ci n'est pourtant pas toujours observé ». Elle préconise notamment de diminuer les indemnités en cas de cumul avec des retraites...

« L'indépendance de ces AAI est bienvenue lorsque l'État risque le conflit d'intérêts mais il faudrait renforcer le contrôle parlementaire », prévient Matthias Fekl. Secrétaire d'État au Commerce extérieur sous Hollande, il s'interroge sur le fait que les présidents des AAI ont « parfois plus de pouvoir que les ministres en charge des dossiers ou les députés de la commission concernée ».

Député Agir des Ardennes, Jean-Luc Warsmann a lui aussi rédigé un rapport parlementaire sur le sujet. Et il est plutôt remonté. « Est-ce normal que deux AAI placées sous la tutelle d'un même ministère refusent de mutualiser ne serait-ce que le courrier, au prétexte de leur indépendance ? » Il dénonce « des salaires indécents » et « des connivences au sommet ». « Beaucoup a été fait, la polémique d'aujourd'hui arrive de façon décalée », conteste Frédéric Lénica, ex-directeur général du CSA, devenu directeur de cabinet de la maire de Paris, Anne Hidalgo. Issu du Conseil d'État lui aussi, il recon-

naît pourtant que « des fusions pourraient encore intervenir ». Un ancien du CSA le dit clairement : « Le bon format serait une fusion de l'Arcep, du CSA et d'Hadopi. » Un serpent de mer. Personne n'y est arrivé tant les résistances semblent colossales. Autant de postes en moins de présidents, de vice-présidents ou de membres des divers collèges.

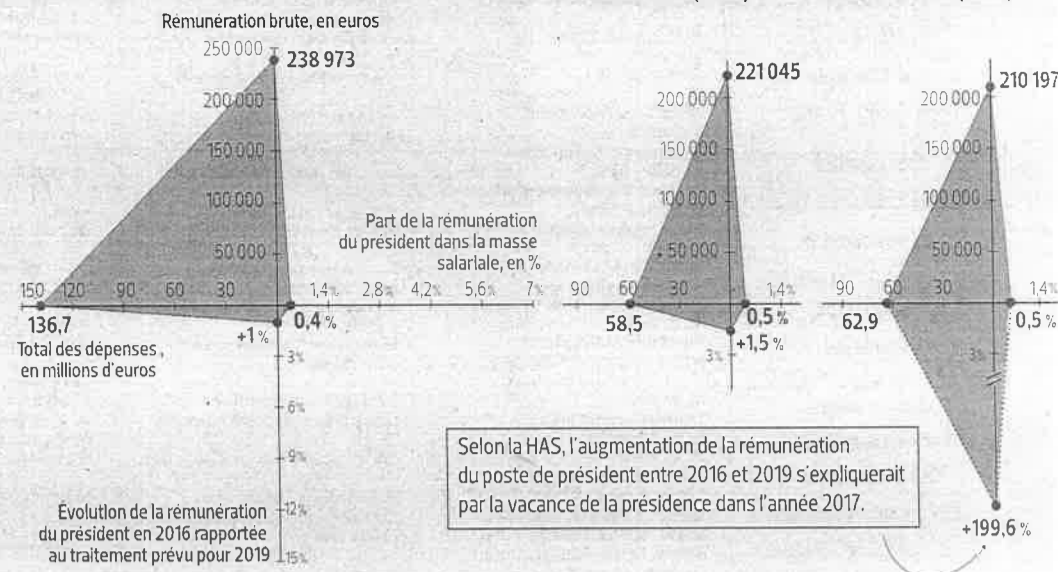
« Ce n'est pas le nombre des AAI qui m'obnubile, c'est leur intérêt », glisse l'ex-secrétaire d'État au budget Christian Eckert. En feuilletant la liste désormais publique des indemnités des présidents de ces AAI, on note ainsi au passage que la présidente de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) ne perçoit que 18 000 € annuels, soit un smic mensuel. C'est qu'en fait, Elisabeth Flûry-Hérard exerce un plein-temps comme vice-présidente de l'Autorité de la concurrence où elle touche près de 11 000 € brut mensuels. « Elle préside l'ARDP en surplus, en grande partie en prenant sur son temps libre », indique-t-on à la Concurrence. Sachant que la mission de l'ARDP « consiste à contrôler la légalité des décisions prises par une autre autorité sectorielle, le Conseil supérieur des messageries de presse ». Elisabeth Flûry-Hérard perçoit en outre une retraite d'administratrice civile.

« Dans les AAI comme ailleurs au sein de la haute fonction publique, souligne Marylise Lebranchu, on observe une caste dominante de gens très influents qui passent d'un poste à l'autre au gré de leurs relations politiques, en interne ou avec les grands groupes du privé. Une sphère de pouvoir discrète. » Celle des grands corps de l'État, du Conseil d'État à la Cour des comptes en passant par l'Inspection des finances, les Mines ou les Ponts. « Lorsque j'ai voulu mener des réformes les concernant, ils sont allés chercher le SGG (Secrétaire général du gouvernement) jusqu'à ce qu'ils obtiennent gain de cause », se rappelle-t-elle, encore amère de son impuissance d'alors. Une situation choquante pour celle qui fut ministre de la Réforme de l'État et de la Fonction publique entre 2012 et 2014. « Presque autant que les inégalités de salaires au sein de la fonction publique. » Sur les plus hauts montants, elle relativise. « Sur 5 millions de fonctionnaires, dit-elle, il n'y en a que moins de 1 000 dont les salaires sont

► AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS (AMF)

► AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLEAIRE (ASN)

► HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ (HAS)



Les plus fortes rémunérations des présidents des autorités administratives et publiques indépendantes

RÉMUNÉRATION ANNUELLE BRUTE DU PRÉSIDENT 2018, en euros	Députés	Ministres	Président de la République et 1 ^{er} ministre
	92 352	121 128	181 700
Autorité des marchés financiers (AMF)			238 973
Autorité de sûreté nucléaire (ASN)			221 045
Haute Autorité de santé (HAS)			210 197
Commission de régulation de l'énergie (CRE)			200 201
Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel)			195 000
Autorité de la concurrence (AC)			194 456
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep)			191 543
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)			188 700
Commission nationale du débat public (CNDP)		172 425	

vraiment très élevés. On les trouve essentiellement à Bercy et au Quai d'Orsay, des directeurs régionaux des finances publiques aux ambassadeurs de pays en guerre avec pour certains des avantages non négligeables, du logement à diverses indemnités. »

Ancien vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé défend les hauts montants mais « pas les rémunérations excessives, au-dessus de 250 000 euros ». « Quel État voulons-nous ? Un État paupérisé ou attractif ? Est-ce que le service de l'intérêt général et du bien commun doit être pénalisé au regard des activités industrielles et commerciales du secteur marchand ? » En résumé : pour éviter la fuite des cerveaux vers le privé, sachons mettre la main au porte-monnaie. « Si on veut des services publics de qualité, il faut rémunérer leurs responsables correctement. Quitte à aussi renforcer l'exigence de résultat et l'évaluation », complète François Villeroy de Galhau. Mais le gouverneur de la Banque de France juge « blessant pour les fonctionnaires qui ont choisi de s'engager à fond dans le public plutôt que de gagner nettement plus en entreprise, qu'on leur jette à la figure les trois fromages restants... ». D'autant qu'au sein des AAI, la plupart d'entre elles sont utiles et effectuent une véritable mission de servi-

ce public à l'instar de l'Autorité des marchés financiers ou de l'Autorité de sûreté nucléaire.

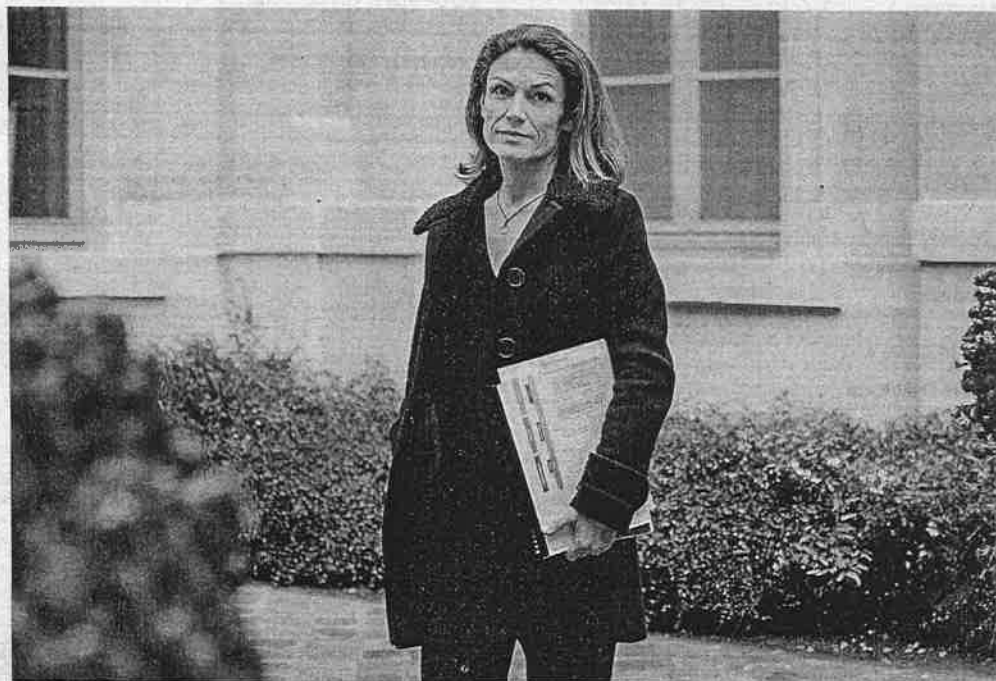
Président de la société Autoroutes et Tunnel du Mont-Blanc (ATMB) très majoritairement détenue par l'État, l'ex-ministre PS Thierry Repentin se désole de la réputation attachée à son poste. « Oui, dit-il, on a parlé d'un chalet de fonction lorsque Édouard Balladur était à ma place. Or il y a bien un chalet Balladur dans Chamonix et je ne sais pas s'il en est propriétaire ni comment il l'occupe. Mais ce que je peux vous dire, c'est qu'il ne concerne pas ATMB ! »

Repentin, qui est de la région, habite « un appartement de fonction avec deux chambres » lorsqu'il vient à Chamonix et assure que son salaire brut annuel est de 65 000 €, « très très loin derrière mes pairs du privé... ». « Je suis mandataire social, précise-t-il en outre, sans possibilité de prise de participation. » Repentin est formel : « Le statut était hors norme dans les années 70. Il ne l'est plus du tout aujourd'hui. »

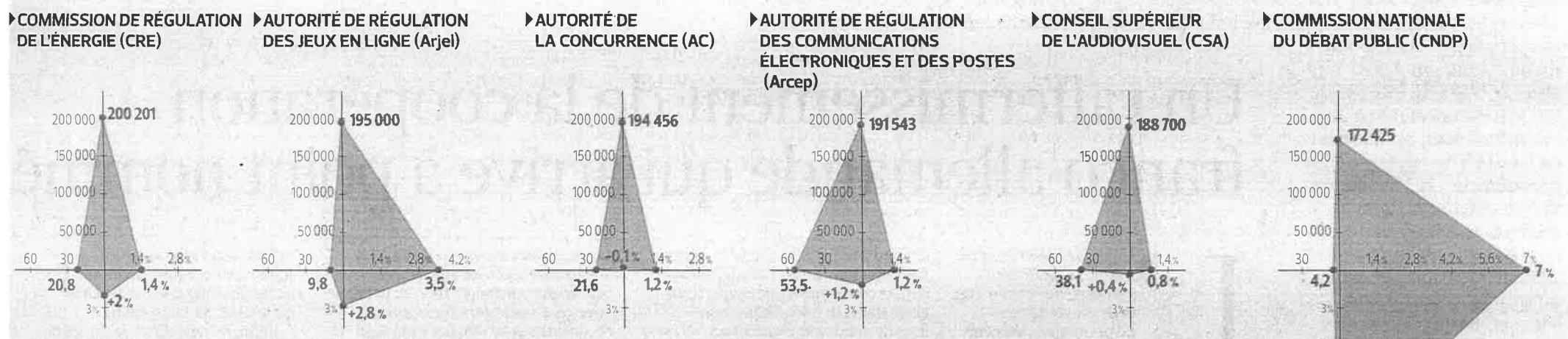
Il reste tout de même quelques îlots de tranquillité au sein de l'État. On en trouve dans bien des ministères et jusqu'à Bercy, pourtant réputé pour sa rigueur. Le CGEFI (Contrôle général économique et financier) est un joli spécimen de cimetière doré. « Cet organisme de contrôle était pire avant, précise un haut cadre de Bercy. Mais si on applique les standards du privé, ce n'est pas franchement efficace. Disons que les audits censés être menés ne sont pas "normés". On ne sait pas qui fait quoi ni même si tout le monde fait quelque chose, avec des salaires considérables. »

« Le CGEFI est un "fromage", résume un membre du Conseil d'État. Un des derniers, mais un bon. » Pour tenter de justifier cet organisme, ce cadre de Bercy précise qu'en France, « il y a un vrai souci pour les hauts fonctionnaires en fin de carrière, voire à partir de 50 ans. On ne sait pas toujours où les mettre ». Le CGEFI est aussi bien utile pour les politiques. François Fillon a été soupçonné de vouloir y placer en 2011 Dominique Tiberi, fils de l'ancien maire de Paris Jean Tiberi, afin de libérer à son avantage une circonscription de Paris. Le Conseil d'État avait annulé le décret de nomination.

Quelques années plus tôt, le chef de l'État Nicolas Sarkozy y a fait



La médiatisation du salaire de Chantal Jouanno (14 710 €), chargée de l'organisation du grand débat national par Emmanuel Macron, l'a obligée à renoncer à ce poste, début janvier, alors qu'elle n'était même pas entrée en fonction. Elle reste, en revanche, présidente de la Commission nationale du débat public. JEAN LARIVE/MYOP



Les 18 autorités administratives et les 8 autorités publiques indépendantes emploient 3 320 personnes et cumulent un budget total de 556 millions d'euros en 2018. Ce budget devrait être ramené à 523 millions d'euros pour l'année 2019, selon le projet de loi de finance 2019.

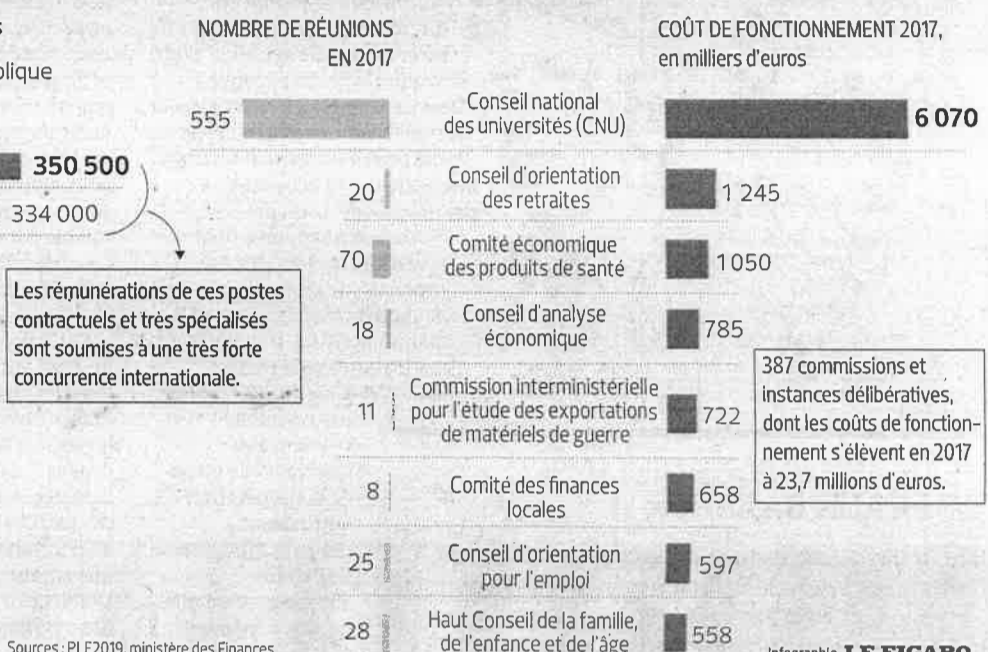
La rémunération du poste de président de la CNDP représente 7% de la masse salariale de l'autorité. Depuis 2016, elle a subi une revalorisation de +13,9%.

Les plus fortes rémunérations des présidents des établissements publics à caractère industriel (Épic)

Les chiffres ont été collectés d'après les dernières informations disponibles sur la rémunération des présidents des Épic publiées par la Direction du budget dans les décisions du 22 novembre 2016 et du 9 novembre 2016.



Les commissions placées sous la tutelle des ministères les plus coûteuses



387 commissions et instances délibératives, dont les coûts de fonctionnement s'élèvent en 2017 à 23,7 millions d'euros.

nommer Jean-Luc Moudenc après son échec aux municipales à Toulouse. Il y est toujours aujourd'hui et cumule avec son statut de maire de Toulouse, de président de la Métropole et de président de l'association France urbaine. Ces deux dernières activités n'étant pas rémunérées. « Je bénéficie du maximum légal de réduction d'heures compte tenu de mes autres activités avec une autorisation de télétravail », explique Moudenc, soucieux de « garder un pied dans la vie professionnelle ».

Le maire de Toulouse, qui s'est rapproché d'Emmanuel Macron, glisse n'être pas certain des résultats des prochaines municipales. « Je dois aussi prévoir la suite sachant qu'en 2020, j'aurais 60 ans. » Quoique « très à l'aise avec la transparence », Moudenc refuse de donner le montant actuel de ses indemnités au CGEFL. « On est soupçonné de tout, s'agace-t-il. Les gens ne se rendent absolument pas compte de l'ampleur des difficultés d'exercer des respon-

Les gens ne se rendent pas compte de l'ampleur des difficultés d'exercer des responsabilités politiques

JEAN-LUC MOUDENC, MAIRE DE TOULOUSE

sabilités politiques. » Selon sa dernière déclaration à la Haute Autorité pour la transparence de la vie politique, il touchait 99 044 € en 2011.

Durant sa campagne, Emmanuel Macron a dit vouloir mener une réforme « en profondeur » de la haute fonction publique et des grands corps. Au menu : coupes sombres, économies et rationalisation. Le 12 décembre, le chef de l'État et son premier ministre, Édouard Philippe, avaient rendez-vous avec 1 800 des plus hauts cadres de la fonction publique. Ce rendez-vous reporté pour cause de crise des « gilets jaunes » pourrait se tenir en février. Beaucoup doutent cependant de la capacité d'Emmanuel Macron à mener cette réforme. Certains des responsables politiques ayant travaillé ces dossiers sont particulièrement dubitatifs.

Sénateur du Var et auteur en octobre dernier d'un rapport parlemen-

taire sur la réforme de la haute fonction publique, Pierre-Yves Collombat conserve un souvenir de son audition du secrétaire général du gouvernement Marc Guillaume, homme clef de l'administration française. Dans son rapport, Collombat, associé au groupe communiste, écriit « la morgue polie, qui sied aux serviteurs zélés des grandes maisons, du secrétaire général du gouvernement depuis le quinquennat précédent après avoir été secrétaire général du Conseil constitutionnel sous Nicolas Sarkozy et François Hollande ». Bref, « celle d'un intouchable ». Cette impuissance, Collombat dit la partager avec ses collègues à droite. L'affaire ne serait pas partisane.

Un jeune énarque du Conseil d'État soutient que les parlementaires « se croient plus importants » que les hauts fonctionnaires et « jaloussent » leurs salaires. La feuille de paie de ce haut fonctionnaire dépasse largement les 5 200 € net du parlementaire, hors l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) d'un montant équivalent. Sans compter les « ménages », des activités rémunérées occasionnelles.

Des « missions de conseils » sont ainsi régulièrement achetées par divers ministères à des membres du Conseil d'État. « Certains veulent nous interdire ces travaux mais qu'ils y réfléchissent », prévient un autre conseiller. « Une note de dix pages qui nécessite un mois de travail sur mon temps libre est payée 1 500 € brut. Pour ce même travail, un cabinet d'avocats facture l'État de 10 000 à 30 000 €. Il faut savoir si on veut faire des économies ! »

Alors que le gouvernement vient de faire le choix a priori inédit de faire appel à un cabinet d'avocats pour écrire l'exposé des motifs de sa loi sur les mobilités, la question est pertinente. Elle interroge sur les moyens de l'État mais pose aussi la question des risques de collusions entre le privé et le public. Et donc de scandales. « Les hauts fonctionnaires ne se rendent pas compte de la haine qui monte et les élus sont placés en première ligne », s'affole un ancien ministre et ancien député. « Ce ne sont plus seulement les permanences qui sont visées par des actes violents mais les domiciles privés ! On dépasse le seul cadre de l'institution... »



Dans les autorités indépendantes administratives (AAI) comme ailleurs au sein de la haute fonction publique, on observe une caste dominante de gens très influents qui passent d'un poste à l'autre au gré de leurs relations politiques, en interne ou avec les grands groupes du privé

MARYLISE LEBRANCHU, EX-MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Les mille raisons qui poussent les hauts fonctionnaires vers le privé

CÉCILE CROUZEL @ccrouzel

ILS ONT fait l'ENA ou Polytechnique, sont sortis dans les meilleurs corps, et la fonction publique les laisse filer vers le privé. Très souvent sans retour. Certes, ces « élites » ne sont pas à plaindre. Mais pour l'État, c'est certainement un gâchis. « Avant 35-40 ans, la fonction publique offre de belles carrières. On peut rapidement avoir des postes à responsabilité, on est correctement payé par rapport au privé. C'est encore plus vrai en cabinet ministériel, où vous pouvez gagner 10 000 euros brut par mois », souligne un de ceux ayant eu ce parcours. Après, tout se gâte. Ceux qui ont connu la proximité du pouvoir en cabinet ne se voient pas « retourner dans la soute de l'administration ». Quant à ceux qui travaillent à des niveaux déjà élevés au sein de l'État, ils savent que décrocher le graal d'un poste de directeur d'administration centrale sera difficile, tant ces emplois sont peu nombreux. Sans compter les considérations politiques.

« Je n'étais pas du bon bord pour être nommé à la tête d'une direction de Bercy. Et je ne voulais me retrouver à 50 ans dans le cimetière des éléphants que sont les corps de contrôle », témoigne un ancien sous-directeur, devenu depuis avocat fiscaliste. Tremplins en début de carrière, l'Inspection générale des finances (IGF), le Contrôle général économique et financier à Bercy, l'Inspection des affaires sociales (Igas), pour ne citer que les plus célèbres, servent de refuge à de hauts fonctionnaires en mal de poste, notamment après une alternance politique. La rémunération y est très correcte mais le travail peu exaltant, voire limité... À l'inverse, partir dans le privé offre un nouveau souffle. « Après quinze ans dans l'administration et le cabinet, j'avais envie de connaître l'entreprise, de vivre une nouvelle expérience », confie un énarque travaillant dans une société française de technologie.

La rémunération ? Le sujet n'est jamais cité comme motivation pre-

mière. Le salaire est surtout un frein au retour dans la fonction publique. Si, au départ, passer dans le privé permet d'augmenter sa rémunération de 50 %, et parfois jusqu'au doublement, l'écart se creuse encore par la suite. Car les grands groupes, qui accueillent majoritairement ces hauts diplômés, rémunèrent mieux les progressions de carrière. Sans même parler des banques d'affaires (où les anciens ne sont toutefois pas nombreux). Les plus hautes rémunérations de l'État, qui tournent autour de 250 000 euros annuels brut, paraissent alors trop faibles.

« On m'a proposé plusieurs fois des postes dans la haute administration, j'ai refusé, j'y perdais trop. C'est dommage car l'expérience d'un manager du privé serait très utile pour le public », souligne le même énarque. Pour des raisons budgétaires et poli-

On m'a proposé des postes dans la haute administration, j'ai refusé, j'y perdais trop

UN ÉNARQUE

tiques, relever les rémunérations de la haute fonction publique semble impossible. Qu'à cela ne tienne, le gouvernement veut promouvoir les allers et retours entre le public et le privé, en renforçant les règles de déontologie (aujourd'hui, la commission de déontologie est loin d'être un cerbère) et en améliorant celles de disponibilité (un ancien peut retrouver un poste public jusqu'à dix ans après son départ). « Nous travaillons sur d'autres leviers, que sont l'autonomie, la responsabilité, le sens », souligne Olivier Dussot, secrétaire d'État à la Fonction publique. « Ces fonctionnaires très diplômés veulent servir l'État. Leur rémunération ne devient un problème que s'ils se sentent bridés dans leurs responsabilités », confirme Anne Fendt, qui les coacha au cabinet Turningpoint.

Néanmoins, l'État devra aussi se réformer pour garder ses talents.

Accroître la mobilité entre ministères pour que l'offre de hauts postes soit plus large, être plus souple dans les parcours - « j'ai quitté l'administration fiscale car les bons postes étaient en régions », raconte un ancien devenu lui aussi avocat fiscaliste - : les solutions ne manquent pas. Surtout, il faudrait, aux dires de tous, que l'État adopte une organisation moins pyramidale, plus proche de celle par projets en vogue dans les entreprises et qui permet des carrières variées.

Vastes chantiers mais qui valent la peine d'être menés car le privé n'est pas non plus idyllique pour ces hauts fonctionnaires. « En entreprise, vous pouvez bâtir sur le long terme, il n'y a pas cette urgence du cabinet. Votre travail est récompensé. Mais intellectuellement, c'est moins riche. Les enjeux sont plus internes, plus micro », raconte un haut cadre d'une société du CAC40. « Quand vous êtes à un haut poste à Bercy, on vous tient la porte, quand vous êtes avocat, vous tenez la porte à votre client », résume un avocat. Qui avoue avoir eu, au début, la nostalgie de sa mission d'intérêt général.

« Être avocat, c'est faire du commercial. Vos associés sont aussi vos concurrents », ajoute une autre. Souvent, les anciens de l'administration commencent à des postes de secrétaire général dans des groupes, de relations avec les institutionnels, plutôt qu'en opérationnel, pour que le choc soit moins grand.

Et ils ne sont plus attendus comme le messie. « Je leur dis qu'ils doivent montrer des compétences dures et qu'ils devront faire leur preuve », souligne Brigitte Lemerrier, fondatrice du cabinet de recrutement de hauts dirigeants éponyme. Les réseaux ont désormais moins de poids. Les grands groupes sont moins liés à l'État et sont internationalisés, si bien que le recrutement n'est plus franco-français. Autant de facteurs qui rendent difficile le départ vers le privé passé 40-45 ans. D'où la nécessité pour l'État de revoir sa copie pour offrir enfin de vraies secondes carrières aux hauts diplômés. ■

Sources : PLF2019, ministère des Finances

Infographie LE FIGARO