

L'ÉTAT À L'ÉPREUVE DU LIBÉRALISME : LES ENTOURAGES DU POUVOIR EXÉCUTIF DE 1974 À 2012

Luc Rouban

Ecole nationale d'administration | « Revue française d'administration publique »

2012/2 n° 142 | pages 467 à 490

ISSN 0152-7401

ISBN 3303337901420

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-2-page-467.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Ecole nationale d'administration.

© Ecole nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'ÉTAT À L'ÉPREUVE DU LIBÉRALISME : LES ENTOURAGES DU POUVOIR EXÉCUTIF DE 1974 À 2012

Luc ROUBAN

Directeur de recherche au CNRS, CEVIPOF – Sciences Po

Résumé

L'étude prosopographique des entourages du pouvoir exécutif français entre 1974 et 2012 permet de mesurer l'effet du libéralisme politique sur les élites de l'État. Le présent article compare notamment la présidence de Nicolas Sarkozy à celles qui l'ont précédée. Elle montre, tout d'abord, que le libéralisme politique de sa présidence n'a pas mis fin au monopole de la haute fonction publique ni à celui des grands corps administratifs sur ces entourages. Le renouvellement ne concerne donc pas les institutions. En revanche, les profils des hauts fonctionnaires qui accèdent aux sommets de l'État ont changé radicalement si on les compare notamment à ceux qui existaient lors du mandat de Valéry Giscard d'Estaing. Les membres des entourages passent désormais bien plus souvent par les entreprises privées, bien moins par les cabinets ministériels et sont bien plus engagés dans des activités politiques. Ensuite, l'étude montre qu'une dissociation et une hiérarchisation se sont produites entre les divers entourages.

Mots-clefs

Élites administratives, pouvoir exécutif, entourages, cabinets ministériels

Abstract

— *The State put to the test by liberalism: entourages of the executive powers, from 1974 to 2012* — The prosopographical study of French executive entourages between 1974 and 2012 allows us to measure the effect of political liberalism on the State's elites. In particular, the study compares the presidency of its to those which preceded it. Firstly, it shows that the political liberalism of Nicolas Sarkozy's presidency has not ended the monopoly of the senior civil service or that of the major administrative bodies in relation to these entourages. Renewal does not, therefore, concern institutions. In contrast, the profiles of senior civil servants who reach the highest echelons of the State have changed dramatically, especially when compared to those in existence during Valéry Giscard d'Estaing's term in office. Members of these entourages are now far more likely to have come through the private company route than through ministerial cabinets and are much more involved in political activities. The study also demonstrates that a dissociation and hierarchy effect has occurred between the various entourages.

Keywords

Administrative elites, executive power, entourages, ministerial cabinets

L'une des grandes questions de la sociologie politique de la fin des années 1970 était de savoir dans quelle mesure l'État avait affirmé sa spécificité en France à travers l'autonomie et l'intégration de ses élites. Les travaux pionniers de Pierre Birnbaum¹ permettaient notamment de montrer que les grands corps et leurs réseaux fonctionnaient en circuit fermé, contrôlant autant les cabinets ministériels ou les principaux départements ministériels que la direction des grandes entreprises privées et publiques voire celle des partis politiques. Cette recherche venait renouveler le savoir sur les élites en France et permettait d'approfondir la connaissance des effets sociaux que le libéralisme giscardien avait eus sur la structure d'un pouvoir d'État que l'on considérait encore comme imprégné de gaullisme et d'un imperturbable sens de l'intérêt général. Le bilan de ces effets était qu'on l'on assistait à une concentration du pouvoir aux mains de l'État au nom même du libéralisme, cette concentration faisant la part belle aux élites administratives qui, souvent par l'intermédiaire de dispositifs discrets de réforme, avaient insufflé une vision libérale aux sommets de l'État.

C'est en effet sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing que se pose pour la première fois de manière feutrée la question de savoir si l'appareil d'État hérité des années 1960 mais aussi de la haute technocratie de la IV^e République était adapté au libéralisme financier. La réforme de l'État d'inspiration libérale, s'appuyant sur les réflexions de Michel Crozier, plaide déjà pour un État modeste adapté aux marchés, réduisant ses coûts de fonctionnement et devenant partenaire d'une gouvernance élargie à l'Europe bien que le modèle des États-Unis soit toujours placé en arrière-plan. L'accession de Nicolas Sarkozy à la Présidence de la République en 2007 a réactivé l'idée d'une refondation libérale de la fonction publique puis, avec la crise financière de 2008, celle d'un désengagement de l'État, la révision générale des politiques publiques (RGPP) devenant le fer de lance d'une réduction des coûts. La différence avec les années 1970 est que le libéralisme n'est plus sociétal et recherché pour ses effets culturels (« le citoyen décripé ») mais économique et présenté comme résultant de l'action des marchés financiers mondialisés aux mains de banques d'affaires et de fonds de pension. Cette « contrainte libérale » s'associe à la crise de confiance la plus grave de toute la V^e République dans le personnel politique et les élites sociales, au point que la campagne présidentielle de 2012 s'inscrit très vite sur un arrière-fond de populisme². Le libéralisme « sarkozyen » ne ressemble donc pas au libéralisme « giscardien » et semble renouer davantage avec une vision thatchérienne de l'État plus qu'avec le libéralisme notabiliaire porté par Valéry Giscard d'Estaing en son temps. Idéologiquement, on se situe non pas dans une célébration des élites mais plutôt des classes moyennes et des classes populaires. Et, à l'instar de la politique lancée par Margaret Thatcher dans les années 1980, le nouveau président entend rompre l'alliance élitiste de la classe politique et de la haute fonction publique.

La recherche d'un modèle d'État libéral, tout comme la remise en cause des élites formées par et pour l'appareil d'État ont très vite eu des conséquences sur la sociologie même du personnel politique exécutif. La proportion de ministres ou secrétaires d'État issus de la fonction publique est passée de 54 % sous le gouvernement Jospin à 48% sous le gouvernement Raffarin puis à 38% sous le premier gouvernement de François Fillon en 2007 et finalement à 36 % sous son troisième gouvernement, en novembre 2010. Ces

1. Voir en particulier : *Les sommets de l'État, essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil, coll. Points Essais, 1994.

2. Rouban (Luc), « La méfiance envers les élites politiques ou la démocratie utilitaire », *Cahiers français*, « Les démocraties ingouvernables ? », n° 356, mai-juin 2010, p. 55-61 ; La confiance dans tous ses états, *Cahier du Cevipof*, n° 54, juillet 2011, téléchargeable sur : <http://www.cevipof.com>.

chiffres globaux n'expriment cependant qu'une faible part de la réalité car la catégorie « fonctionnaires » est très large et recouvre bien des situations professionnelles différentes. Si l'on ne retient comme critère de « fonctionnarisation » du gouvernement que la part des hauts fonctionnaires provenant de l'ENA, on voit que cette dernière baisse également de manière brutale de 30% à 18% entre le gouvernement de Lionel Jospin et le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin et continue de s'effondrer pour atteindre 13 % sous le premier gouvernement de François Fillon en 2007 avant de remonter à 16 % en novembre 2010. Et l'on pourrait encore souligner que les membres des grands corps sont encore plus rares, ou le fait qu'on ne leur confie que des postes secondaires jusqu'au retour d'Alain Juppé au Quai d'Orsay.

Ces quelques données viennent illustrer un processus de dissociation entre les élites politiques et les élites administratives, un moment historique sans doute réversible mais très significatif à la fois de la permanence des luttes internes auxquelles se livrent les élites de l'État pour l'occupation des postes centraux du pouvoir exécutif et du projet libéral porté par Nicolas Sarkozy en 2007³. Ce dernier conduisait à réduire l'influence de la haute fonction publique sur les grandes décisions du quinquennat au profit d'un retour en grâce du personnel politique mais également à ouvrir la réforme de l'État à d'anciens pantoufleurs ou à des consultants provenant du secteur privé. À ce sujet, le propos doit être plus que nuancé : plutôt que de mise à l'écart des hauts fonctionnaires, il faut parler d'une sélection permettant d'identifier ceux d'entre eux qui pouvaient être les porteurs de la nouvelle culture managériale.

La recherche empirique que l'on a menée porte sur les entourages politico-administratifs du pouvoir exécutif entre 2007 et 2012, c'est-à-dire sur les conseillers du Président, les membres du cabinet du Premier ministre, les directeurs et directeurs-adjoints des cabinets ministériels, les directeurs d'administration centrale et les secrétaires généraux de ministère. On part de l'hypothèse que leurs profils professionnels et leurs trajectoires peuvent éclairer les transformations opérées dans le choix des élites : en quoi les trajectoires classiques de la haute fonction publique ont-elles disparu ? En quoi peut-on observer des différences réelles avec des présidences antérieures ? Peut-on parler d'une intégration plus forte du monde administratif et du monde économique ? On prendra pour ce faire un point de comparaison historique avec la présidence de Valéry Giscard d'Estaing.

L'OUVERTURE AU MONDE DE L'ENTREPRISE

La mesure de l'ouverture ou de la fermeture relative des entourages exécutifs est complexe et soulève un certain nombre de problèmes méthodologiques que l'on a déjà longuement évoqués dans des travaux précédents. Il faut garder à l'esprit que les prosopographies ne rendent pas compte de toute la réalité sociale et que celle-ci reste souvent assez opaque du fait tout simplement de l'absence d'informations sur des points qui, au niveau individuel, peuvent avoir beaucoup d'importance. Par exemple, on peut avoir un père haut

3. La réorganisation administrative est placée par Nicolas Sarkozy au cœur de son programme électoral de 2007. Il s'agit à la fois de réduire le nombre de postes de direction dans les ministères (« Le nombre des directions d'administrations centrales sera divisé par deux », allocution du président de la République à l'occasion de l'Université d'été du MEDEF, Jouy-en-Josas, le jeudi 30 août 2007) et de « refonder la fonction publique » (Discours du président de la République lors de sa visite de l'Institut régional d'administration de Nantes le 19 septembre 2007).

fonctionnaire et l'ensemble de ses frères et sœurs dans le secteur privé ou bien encore avoir mené pendant quelques années une carrière dans une entreprise sans en avoir partagé la culture ou, inversement, avoir toujours travaillé dans un ministère tout en militant dans des clubs de réflexion libéraux. Toutes sortes de nuances existent que les historiens plus que les sociologues sont en mesure de déceler et de valoriser. Mais on peut aussi considérer que l'appréciation d'une évolution collective échappe au for intérieur ou même à la conscience des individus qui participent de ce changement et que les espaces sociaux, nés de nouvelles configurations de pouvoir au sein des élites, ne sont pas perceptibles au niveau individuel. On en restera ici à une présentation évidemment limitée et sans doute tronquée de la réalité des carrières dans la mesure des moyens d'une recherche de nature sociologique.

En tout, la population étudiée⁴ comporte l'ensemble des effectifs (553 personnes) soit 84 conseillers à l'Élysée, 100 conseillers à Matignon, 75 directeurs de cabinet, 91 directeurs-adjoints de cabinet, 185 directeurs d'administration centrale ou leur équivalent et 30 secrétaires généraux. Le lecteur attentif aura compté 565 personnes car il existe des doublons, certains ayant occupé plusieurs postes dans ces différents secteurs. Il faudra donc dissocier l'analyse d'ensemble des analyses menées par institution.

Une première analyse peut porter sur le flux d'entrée de ces entourages afin de savoir s'ils se sont ouverts au monde économique ou bien s'ils relèvent toujours d'un modèle assez classique de passage par les cabinets ministériels ou les services. Là encore, des problèmes méthodologiques surgissent : on peut prendre en considération soit le poste immédiatement occupé avant l'entrée dans les entourages, ce qui est précis car on mesure alors la propension à aller chercher quelqu'un travaillant dans un secteur d'activité précis, soit le fait d'avoir connu un passage en entreprise pendant sa carrière, ce qui indique également une expérience du secteur privé même si elle est plus lointaine, ce qui permet par exemple de rechercher des fonctionnaires ayant pantouflé et pouvant servir de « passeurs » culturels pour la RGPP.

Une fois cette question abordée, il faut encore savoir distinguer un poste « administratif » d'un poste « politique ». Par exemple, toutes les positions en cabinet ne se sont pas comparables et certaines sont plus techniques que d'autres même si les cabinets des années 2000 ne sont plus ceux des années 1960 et supposent généralement une « inclinaison » politique que l'on n'exigeait pas autrefois. Par ailleurs, bien des postes apparemment purement administratifs constituent en réalité des emplois offerts aux membres des réseaux partisans et constituent des trophées à l'issue d'une trajectoire très riche en rencontres politiques ou en relations personnelles avec les futurs occupants de l'Élysée ou de Matignon. Le cas topique en est fourni par les collaborateurs de Jacques Chirac recrutés à la mairie de Paris. On a donc distingué au cas par cas celles et ceux qui provenaient du « monde administratif », c'est-à-dire des postes ministériels ou d'autres emplois administratifs sans antécédent politique marqué⁵, de celles et ceux qui provenaient du « monde politique »⁶ au sens large incluant les partis politiques comme les membres des

4. On a écarté de l'étude les personnels de secrétariat, les attaché(e)s de presse, l'état-major particulier du Président de la République et le cabinet militaire de Matignon, éléments également écartés dans les études antérieures. Les biographies ont été reconstituées à partir des fiches de la Société générale de Presse, du *Who's Who* en France, mais aussi des portraits et articles parus dans la presse voire dans certains cas sur des blogs ou des sites Internet.

5. C'est-à-dire visibles, ce qui conduit évidemment à rester prudent puisque la réalité des relations de type politique ou personnel reste souvent cachée.

6. Nous reprenons ici la catégorisation entre « mondes » différents opérée par Bertrand Badie et Pierre Birnbaum dans : « L'autonomie des institutions politico-administratives », *Revue française de science politique*, 26, 2, avril 1976, p. 286 et s.

entourages (cabinets, conseillers de groupes à l'Assemblée nationale ou d'élus locaux, assistants parlementaires). On donnera néanmoins le détail de ce « monde politique » en séparant les activités purement partisans de la participation aux entourages ministériels.

À première vue, l'entrée directe dans les entourages en provenance du monde économique est rare alors que l'entrée par le monde politique est bien plus fréquente, entrée à laquelle on pourrait d'ailleurs rattacher une bonne partie de la catégorie « divers » qui rassemble celles et ceux provenant des collectivités locales, des établissements publics, de l'université ou du milieu journalistique, c'est-à-dire d'un vivier dont les membres (notamment recteurs ou directeurs d'établissements publics) ont soit déjà fait l'objet d'un choix ou d'une promotion par le gouvernement soit font partie d'anciennes équipes mises en attente sur des voies de garage en attendant une alternance. En revanche, le flux en provenance du « monde administratif » est fortement différencié entre l'Élysée et les autres entourages.

Tableau 1. Évolution de sources de recrutements (%)

	Anciens présidents (Élysée)				Présidence Sarkozy			
	VE	Mitterrand 81-88	Mitterrand 88-95	Chirac 95-07	Élysée	Matignon	Ministères	Moyenne
Monde administratif	52,2	30,3	50,7	39,8	34,5	58	56,5	53,7
Monde économique	10,9	23,7	8,7	7,1	14,3	8	4,8	7,1
Monde politique dont :	28,3	23,7	27,5	48	44	25	27,2	28,8
<i>entourages</i>	26,1	7,9	18,8	33,7	33,3	19	26,9	25,9
<i>milieu politique</i>	2,2	15,8	8,7	14,3	10,7	6	0,3	2,9
Divers	8,7	22,4	13	2,1	7,1	9	11,6	10,5
N	46	76	69	98	84	100	381	

Si l'on reprend exactement les mêmes codages, on peut alors faire apparaître ce qui distingue le quinquennat de Nicolas Sarkozy du septennat libéral de Valéry Giscard d'Estaing, des deux mandats de François Mitterrand ou de ceux de son prédécesseur, Jacques Chirac. On s'en tiendra ici seulement à la comparaison des entourages de l'Élysée et de Matignon en rappelant deux différences de nature historique qui conduisent à être prudent dans la comparaison diachronique : tout d'abord, le mandat présidentiel est alors un septennat alors que les Premiers ministres changent fréquemment et que les cohabitations appellent des cabinets plus étoffés de part et d'autre; ensuite, en comparaison des données récentes, le nombre absolu des effectifs entourant les Présidents reste bien plus modeste : on compte 84 personnes autour de Nicolas Sarkozy entre 2007 et 2012 contre 46 autour de Valéry Giscard d'Estaing entre 1974 et 1981, 76 autour de François Mitterrand lors de son premier mandat et 69 lors du second mais encore 98 autour de Jacques Chirac pendant les douze années de ses deux mandats entre 1995 et 2007. Or les analyses statistiques amplifient mécaniquement les changements sur de petits effectifs.

Les données du tableau 1 montrent que les recrutements à l'Élysée entre 2007 et 2012 se font plus fréquemment dans le monde des entreprises ou dans le monde politique en comparaison de ceux réalisés par la présidence de Valéry Giscard d'Estaing⁷. On peut également se rendre compte que l'ampleur des contrastes ne varie pas de manière mécanique avec les changements politiques car l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 ne se traduit pas par une mutation complète des flux de recrutement.

Une étude du même type portant sur les entourages de Matignon montre de grandes variations qui s'expliquent à la fois par la situation politique de chaque gouvernement mais aussi par le style ou l'existence de réseaux propres à certains Premiers ministres. Par exemple, la proportion de conseillers en provenance directe du monde économique semble assez indifférente à la couleur politique de l'équipe en place puisqu'elle grimpe à 20% dans les gouvernements Rocard comme dans le gouvernement Balladur alors qu'elle reste infime dans des gouvernements à posture libérale déclarée comme ceux de Raymond Barre ou très faible dans un gouvernement comme celui de Jacques Chirac en 1986, pourtant inspiré par le thatchérisme, ou bien encore dans celui d'Alain Juppé en 1995. En fait, la lecture du tableau 2 semble plutôt montrer que les institutions ont la vie dure et que le véritable arbitrage se fait entre les conseillers venant du monde administratif et ceux provenant du monde politique. Les gouvernements Chirac de 1974 et Barre sont remarquables par la proportion considérable de conseillers provenant du monde politique, ce qui s'explique par le recours assez systématique à des membres de cabinets ministériels déjà expérimentés. C'est bien le fait de reprendre ou non les membres de cabinets des gouvernements précédents qui explique les variations que l'on observe sur longue période. À ce titre, les entourages de François Fillon sont très « administratifs » ce qui confirme le rôle opérationnel de Matignon alors que l'Élysée se concentre sur les choix politiques essentiels. Au total, on ne peut donc pas conclure que l'ouverture aux recrues du monde économique soit une pratique développée en France même et - y compris - dans les gouvernements les plus libéraux.

Tableau 2. Provenance des conseillers de Matignon (%)

	Monde adminis- tratif	Monde écono- mique	Monde politique	entou- rages	milieu politique	Divers
Chirac 74	38,5	3,8	50	50	0	7,7
Barre	49	3,9	45	45	0	2
Mauroy	42,6	5,6	14,8	7,4	7,4	37
Fabius	22,2	11,1	44,4	40,7	3,7	22,2

7. Les données concernant les présidences de Valéry Giscard d'Estaing et de François Mitterrand ainsi que celles concernant Matignon proviennent des travaux que l'on a menés depuis plusieurs années sur les cabinets ministériels et dont on fait ici une nouvelle exploitation. On soulignera que ces travaux antérieurs reposaient sur des protocoles statistiques différents, ce qui peut expliquer des différences dans les résultats qui y sont présentés. Pour le détail des enquêtes, voir : Rouban (Luc), « Les entourages de l'Élysée et de Matignon, 1974-1997 », *Revue administrative*, suite de trois articles n° 302, mars-avril 1998, pp. 317-324, n° 303, mai-juin 1998, pp. 420-426 et n° 304, juillet-août 1998, pp. 530-538 et « Les cabinets du gouvernement Jospin, 1997-2002 », *Revue administrative*, n° 339, mai 2004, pp. 220-240. Les données présentées ici concernant les deux présidences de Jacques Chirac sont originales et ont été ajoutées aux travaux précédents.

	Monde adminis- tratif	Monde écono- mique	Monde politique	entou- rages	milieu politique	Divers
Chirac 86	55,8	4,7	14	9,3	4,7	25,6
Rocard	48,1	18,5	11,1	3,7	7,4	22,2
Cresson	41,5	9,4	37,7	24,5	13,2	11,3
Bérégovoy	43,6	5,1	48,7	41	7,7	2,6
Balladur	64,7	14,7	2,9	2,9	0	17,6
Juppé	43,9	4,9	34,2	22	12,2	17,1
Jospin	54,3	7,4	9,9	2,5	7,4	28,4
Raffarin	42,7	15,9	25,6	20,7	4,9	15,9
De Villepin	19,6	5,9	64,7	58,8	5,9	9,8
Fillon (rappel)	58	8	25	19	6	9

Il ne faut cependant pas s'arrêter à cette première analyse. En effet, le fait de provenir du monde administratif ou même du monde politique à l'étape N-1 ne préjuge en rien de l'expérience que l'on a pu acquérir auparavant dans le secteur privé ou de l'acculturation au monde de l'entreprise. On peut également prendre comme critères le fait d'être passé au moins une fois dans une entreprise privée (en dehors des stages d'étudiants) ou d'avoir reçu une formation dans une école de commerce. L'analyse montre qu'il existe effectivement une fracture entre le profil des entourages de l'Élysée et de Matignon d'une part et celui des cadres dirigeants des ministères de l'autre. Alors que durant la présidence de N. Sarkozy plus de 21% des entourages de l'Élysée sont passés dans le secteur privé avant leur nomination, cette proportion tombe à 16% à Matignon puis à 14,5% dans les ministères. De même, la proportion de diplômés d'écoles de commerce est de 15,5% à l'Élysée contre 13% à Matignon et un peu moins de 11% dans les ministères.

Sur ce point, les comparaisons historiques avec les présidences précédentes sont sans appel. Aucun des membres de l'entourage de Valéry Giscard d'Estaing n'est passé par une école de commerce et l'on n'en trouve que deux dans les entourages de François Mitterrand entre 1981 et 1995 (Michel Françaix qui a fait sa carrière dans des grands magasins puis une carrière politique de député-maire et Bruno Chetaille, HEC, qui était président de Canal J avant sa nomination avant de rejoindre France Télécom puis le groupe TDF). De même, on ne trouve que cinq personnes de l'entourage élyséen de Jacques Chirac à disposer d'un diplôme d'école de commerce.

L'analyse des entourages primo-ministériels montre l'absence d'ancien d'école de commerce autour de Jacques Chirac aussi bien entre 1974 et 1976 qu'entre 1986 et 1988. On n'en relève que deux dans les divers gouvernements de Raymond Barre. Dans les gouvernements de droite, ils n'apparaissent vraiment dans les entourages de Matignon qu'avec le gouvernement d'Alain Juppé en 1995 à hauteur de 10% (contre 3% dans le gouvernement Balladur). Cette proportion se maintient sous le gouvernement Raffarin mais grimpe à 16% dans celui de Dominique de Villepin. À gauche, ils sont rares (3,7% sous les gouvernements Mauroy) sauf dans le gouvernement de Laurent Fabius où leur

proportion grimpe soudainement à 11% pour retomber à 2% dans le gouvernement Rocard et remonter légèrement à 5% dans les gouvernements Bérégovoy puis Jospin. Il n'y en a pas un seul en revanche autour d'Edith Cresson que l'on avait cependant remarquée pour son passage par HEC jeunes filles. Cette proportion ne joue donc pas de manière mécanique en fonction de l'orientation politique ou de la formation personnelle du Premier ministre. En revanche, la lecture des données sur le long terme montre une montée en puissance régulière depuis les années 1990.

Quant aux passages préalables par le secteur privé, ils sont à des niveaux bien plus bas à l'Élysée sous Valéry Giscard d'Estaing (8,7%), remontent brutalement sous le premier septennat de François Mitterrand (18,4%), ce qui reflète les trajectoires très « privatisées » de nombre de ses collaborateurs et amis écartés pendant longtemps des sommets de l'État, pour redescendre ensuite pendant le second septennat (9%). Avec Jacques Chirac, cette proportion augmente à nouveau mais de manière modérée (14,3%).

À Matignon, les profils ne commencent vraiment à changer que sous le gouvernement de Jacques Chirac de 1986, la tendance à recruter des personnes ayant l'expérience de l'entreprise s'amplifiant encore sous les divers gouvernements de Michel Rocard, dont ils constituent le quart de l'entourage. Alors que leur proportion chute sous les gouvernements Cresson et Bérégovoy, elle remonte à ce niveau sous le gouvernement d'Edouard Balladur. Les gouvernements de droite qui suivront n'atteignent jamais plus ce niveau (12% sous le gouvernement Juppé, 20% sous celui de Jean-Pierre Raffarin)⁸. Ces variations sont à mettre en partie au compte du fait que les pantoufleurs de la haute fonction publique désirent poursuivre leurs carrières dans le privé à partir des années 1990 et ne reviennent plus au service de l'État.

Deux leçons peuvent être tirées de ces données. Tout d'abord, si la rupture de 2007 se traduit par l'arrivée assez massive d'un point de vue historique de conseillers ayant l'expérience du privé, elle se traduit encore plus peut-être par le recrutement d'anciens des écoles de commerce. Il ne s'agit donc plus seulement de faire appel à des connaissances du monde de l'entreprise mais également à des personnes capables de théoriser le libéralisme et de penser la nouvelle action publique. Le passage en tant que tel dans une entreprise peut en effet n'être qu'un moment d'une carrière réussie pour le membre d'un grand corps de l'État sans effet réel sur son ethos professionnel ou son système de valeurs. Il faut encore faire la part des changements politiques, les arrivants devant puiser dans les viviers disponibles sans pouvoir recourir aux titulaires de postes administratifs. C'est le cas de François Mitterrand en 1981 mais aussi de Michel Rocard en 1988, dont les proches ont été mis à l'écart des postes de décision par les caciques du PS. L'arrivée de diplômés des écoles de commerce est assez tardive à Matignon et date pour l'essentiel du gouvernement Juppé après la notable exception de celui de Laurent Fabius qui avait sollicité les réseaux de l'inspection générale des Finances, le message du privé parvenant aux sommets de l'État par les grands corps et leurs pantoufleurs.

La seconde leçon tient donc à ce que les orientations politiques ont de l'effet sur la composition des entourages mais sans doute moins que la propension de chaque Président ou de chaque Premier ministre à solliciter des réseaux qu'il connaît bien : par exemple, au sein de la droite, hauts fonctionnaires traditionnels pour les gaullistes (gouvernements Juppé et De Villepin) et pantoufleurs pour les libéraux ou les proto-gaullistes

8. Les chiffres précis des membres des entourages ayant l'expérience de l'entreprise sont les suivants : Chirac 74 : 0% ; Barre : 1,1% ; Mauroy : 2,7% ; Fabius : 7,4% ; Chirac 86 : 16,3% ; Rocard : 24,4% ; Cresson : 13,2% ; Bérégovoy : 4,9% ; Balladur : 25,7% ; Juppé : 11,8% ; Jospin : 16% ; Raffarin : 19,5% ; De Villepin : 13,7% ; Fillon : 16%.

(gouvernements Balladur, Raffarin et dans une moindre mesure Fillon). Historiquement, on voit bien cependant qu'un tournant est pris au milieu des années 1980, le modèle français issu des années 1960 étant alors révolu. L'ouverture des états-majors administratifs et politiques au monde de l'entreprise précède donc de beaucoup la mise en place de la RGPP. Cette évolution, qui est loin d'être suivie dans les rangs des cadres dirigeants des ministères avant les années 2000, a produit une rupture culturelle entre les sommets de l'État et les services chargés de mettre en œuvre les politiques publiques, y compris la réforme de l'État. Cette fracture interne au monde de la haute fonction publique permet d'éclairer l'accélération des départs en pantouflage de ceux qui sont passés par les états-majors et considèrent généralement que la « bureaucratie » ne leur convient plus.

Qu'en est-il dans les ministères du gouvernement Fillon ? Le passage par des entreprises privées concerne environ 25% des cadres dirigeants de Bercy (auquel on rattache ici la Fonction publique dans ses diverses déclinaisons ministérielles), ce qui ne surprendra guère, mais aussi, ce qui est beaucoup plus significatif, 20% des cadres dirigeants de l'Éducation nationale comme de l'Équipement ou de la Solidarité, 32% de ceux de la Culture. De même, les anciens des écoles de commerce se rencontrent également à Bercy (21%), à la Solidarité (15%), à la Justice (13%). Parfois, mais les statistiques n'ont pas de sens alors, une proportion importante de petites équipes est passée par ces écoles : c'est le cas de 2 des 5 cadres dirigeants du secrétariat d'État à l'Immigration.

QUE SONT LES GRANDS CORPS DEVENUS ?

Les grands corps de l'État constituent la cheville ouvrière de la circulation des élites entre les entourages du pouvoir exécutif et les services. La question se pose donc de savoir si l'on assiste ou pas à une remise en cause de leur influence. L'ouverture à l'entreprise et la financiarisation de l'État auraient-elles conduit à brasser les trajectoires professionnelles au profit de corps plus modestes ? On ne prend évidemment ici en considération que le corps correspondant à la situation des intéressés avant leur nomination.

Tableau 3. Présence des grands corps dans les entourages élyséens et exécutifs (%)

	Entourages élyséens					Entourages exécutifs 2007 - 2012			
	VGE	Mitterrand 1981-88	Mitterrand 1988-1995	Chirac	Sarkozy	Élysée	Matignon	Ministères	Moyenne
Hors corps (sect. privé, contractuels)	11	38	20	24,7	23,8	23,8	16,8	5,9	10,5
Administrateurs civils (AC)	6,5	7,9	14,5	4,1	8,8	8,8	10,9	15,1	13,4
Affaires étrangères ^a	19,6	7,9	14,5	23,5	17,5	17,5	6,9	15,1	13,9
Corps préfectoral ^b	13	3,9	4,3	11,3	7,5	7,5	7,9	14	11,9

	Entourages élyséens					Entourages exécutifs 2007 - 2012			
	VGE	Mitterrand 1981-88	Mitterrand 1988-1995	Chirac	Sarkozy	Élysée	Matignon	Ministères	Moyenne
Grands corps adminis- tratifs (GCA) dont :	23,9	11,8	15,9	13,4	20	20	14,9	13,7	14,8
Conseil d'État	6,5	9,2	10,1	7,1	6,3	6,3	6,9	5,1	5,6
Cour des Comptes	8,7	1,3	1,4	1	3,8	3,8	4	3,2	3,4
Inspection des Finances	8,7	1,3	4,3	5,1	10	10	4	5,4	5,8
Grands corps tech- niques (GCT) dont :	4,3	1,3	11,6	2,1	2,5	2,5	16,8	12,4	11,8
Ingénieurs du GREF	0	0	4,3	0	1,3	1,3	5	3,5	3,4
Ingénieurs des Mines	2,2	1,3	5,8	2	1,3	1,3	5	3	3,1
Ingénieur des Ponts	2,2	0	1,4	0	0	0	6,9	5,9	5,2
Autre corps	21,7	28,9	18,8	21,4	20	20	25,7	23,9	23,7

^a Comprenant les conseillers des Affaires étrangères comme les ambassadeurs.

^b Comprenant les préfets et les sous-préfets.

On peut constater que les entourages de l'Élysée se caractérisent par une forte concentration de membres des grands corps administratifs (notamment des inspecteurs des Finances qui constituent le dixième de tout l'entourage) et de contractuels ou de personnes venant du privé. L'entourage de Matignon est beaucoup plus « technicien », ce qui se traduit à la fois par la présence forte de membres des corps techniques et de divers corps administratifs (comme les administrateurs des Assemblées ou les membres de l'IGAS).

La comparaison historique montre qu'il n'existe pas sur ce terrain de grandes différences entre les entourages présidentiels de Nicolas Sarkozy et ceux de Valéry Giscard d'Estaing, sauf à souligner le recours plus systématique à des personnes ne venant pas de la fonction publique (dont la proportion double entre les deux mandats), l'affaiblissement du corps préfectoral, qui a été particulièrement sollicité sous les deux présidences de Jacques Chirac. Mais on ne peut pas dire que l'on assiste à un véritable bouleversement des hiérarchies. Le « modèle libéral » reste un « modèle néo-conservateur » où les membres des grands corps, et notamment des grands corps administratifs, conservent une place importante. Le contraste le plus fort reste de toute évidence celui qui oppose les deux présidences libérales de V. Giscard d'Estaing et de N. Sarkozy à la première présidence de François Mitterrand. Les structures administratives traditionnelles reprennent d'ailleurs leur rang lors de son second mandat.

Qu'en est-il à Matignon ? Par delà les variations nées des alternances et des cohabitations, on peut remarquer que les grands corps administratifs sont davantage présents en

moyenne dans les gouvernements de droite bien que cette « moyenne » soit parfois contredite par le contre-exemple de certains gouvernements de gauche comme le gouvernement Bérégovoy. Les évolutions de la vie politique française n'ont cependant pas globalement nui à la présence des grands corps car si l'on additionne les grands corps administratifs aux grands corps techniques, on voit que leur proportion augmente sensiblement passant à 30% à partir des années 1990 contre 15-20% depuis la fin des années 1970 puis redescend lorsque la gauche revient au pouvoir en 1997 et reste à un faible étiage dans les gouvernements Raffarin et de Villepin avant de remonter à partir de 2007. On peut également observer qu'un gouvernement de gauche comme celui de Lionel Jospin fait bien plus appel à eux que les gouvernements Rocard qualifiés pourtant en leur temps de « technocratiques ». Il ne faut pas oublier non plus que ces variations sont dues autant à la demande des gouvernements pour obtenir des profils particuliers qu'à la disponibilité et à l'acceptation des membres des grands corps qui peuvent également rechercher des emplois dans le secteur privé.

Tableau 4. Présence des grands corps dans les entourages de Matignon (%)

	Hors corps	AC	Affaires étrangères	Préfectoral	GCA	GCT	Autres
Chirac 74	11,1	25,9	7,4	7,4	18,5	7,4	22,2
Barre	3,2	27,4	14,7	11,6	12,6	7,4	23,2
Mauroy	22,7	16	5,3	5,3	10,7	6,7	33,3
Fabius	22,2	22,2	3,7	7,4	7,4	11,1	25,9
Chirac 86	11,6	18,6	18,6	9,3	16,3	7	18,6
Rocard	22,1	17,4	8,1	3,5	5,8	9,3	33,7
Cresson	26,4	17	9,4	7,5	5,7	1,9	32,1
Bérégovoy	12,2	22	9,8	2,4	19,5	2,4	31,7
Balladur	5,7	22,9	14,3	2,9	20	11,4	22,9
Juppé	14,5	15,8	10,5	3,9	22,4	5,3	27,6
Jospin	20,9	11,1	9,9	3,7	12,4	11,1	30,8
Raffarin	23,2	15,9	7,3	9,8	17,1	7,3	19,5
De Villepin	29,4	9,8	9,8	7,8	11,8	7,8	23,5
Fillon (rappel)	16,8	10,9	6,9	7,9	14,9	16,8	25,7

Peut-on en dire autant des sommets des administrations ministérielles ? À défaut de pouvoir restituer ici l'ensemble des données, on prendra quelques exemples permettant la comparaison historique. Si l'on compare les gouvernements de Jacques

Chirac (1986-1988), d’Edouard Balladur (1993-1995) et de François Fillon en ne prenant en considération que les directeurs et directeurs adjoints de cabinets de tous les ministères et secrétariats d’État, on voit que plusieurs évolutions se sont produites : les administrateurs civils ont perdu la moitié de leur représentation, les contractuels sont plus nombreux, alors que les grands corps administratifs voient également leurs effectifs divisés par deux (la part du Conseil d’État régresse encore plus). En revanche, le corps préfectoral tous comme les grands corps techniques affirment leur présence. On peut sans doute en tirer comme conséquence que le « style » des gouvernements de droite a changé au profit de « techniciens » de l’action publique chargés de mettre en œuvre les politiques de modernisation et d’imposer le management public alors que la décision se concentre à l’Élysée et à Matignon. La raréfaction des membres de grands corps administratifs signifie qu’ils se concentrent plus volontiers sur les sommets et délaissent désormais des postes ministériels sans grand attrait et pouvant exiger un investissement politique ou des routines gestionnaires qui les rebutent alors que des carrières plus prometteuses s’ouvrent pour eux dans le secteur privé. Si l’on peut estimer que les changements stratégiques opérés par les gouvernements peuvent avoir de l’influence sur les entourages, on doit de la même façon prendre en considération l’évolution du champ des possibles pour les intéressés c’est-à-dire celui du marché du travail et des offres concurrentes qu’on peut leur faire au sein des grandes entreprises.

Tableau 5. Comparaison des directions de cabinets avec celle des administrations centrales dans l’ensemble des ministères (%)

	Chirac 1986		Balladur 1993		Fillon	
	Cab Min	Dir adm	Cab Min	Dir adm	Cab Min	Dir adm
Hors corps	1,5	2,9	1,9	1,2	8,4	4,3
Administrateurs civils	24,6	16,5	24,5	30,6	12	17,8
Affaires étrangères	4,6	13,6	7,5	5,9	9	20
Corps préfectoral	12,3	10,7	11,3	10,6	18,7	9,7
Grands corps administratifs dont :	34,4	16,5	28,3	11,8	16,8	9,7
Conseil d’État	18,5	3,9	11,3	4,7	4,2	5,9
Cour des Comptes	4,6	6,8	11,3	4,7	1,8	2,7
Inspection des Finances	12,3	5,8	5,7	2,4	10,8	1,1
Grands corps techniques dont :	1,5	9,7	7,6	10,6	12	12,9
Ingénieurs du GREF	1,5	3,9	1,9	4,7	4,2	2,7
Ingénieurs des Mines	0	1,9	3,8	3,5	3	3,2
Ingénieur des Ponts	0	3,9	1,9	2,4	4,8	7
Autre corps	20	30,1	18,9	29,4	16,3	25,4

L'étude de la seule population des directeurs d'administration centrale confirme cette évolution. Là encore, les membres des grands corps administratifs se font plus rares (on observe en particulier le désengagement de l'Inspection des Finances) alors que les membres des grands corps techniques sont davantage présents tout comme les cadres issus des Affaires étrangères. On observe également une forte variation à la baisse de la proportion d'administrateurs civils entre le gouvernement Balladur et le gouvernement Fillon. Il est vrai que les réformes successives de la gestion publique, de la LOLF à la RGPP, ont conduit sans doute à rendre moins attractifs des postes d'administration centrale qui constituaient dans les années 1960 ou 1970 des trophées particulièrement recherchés dans des carrières réussies de haut fonctionnaire et qui sont progressivement devenus des emplois de direction harassants et assez ingrats car largement consacrés aux travaux de réorganisation interne.

LES TRAJECTOIRES D'ACCÈS AUX ENTOURAGES

Si la « carte » des corps n'est pas fondamentalement bouleversée entre 2007 et 2012, on a vu néanmoins plus haut qu'elle générerait des profils professionnels bien plus souvent marqués qu'autrefois par un passage dans des entreprises privées. On peut donc s'interroger sur les profils de ceux qui accèdent aux entourages. Le fait d'être membre d'un grand corps peut recouvrir une évolution qualitative interne et des trajectoires nouvelles.

Une première analyse peut être menée en termes d'origines sociales. Quels que soient les corps, peut-on observer une évolution vers un élitisme social croissant ? On se heurte ici à une difficulté méthodologique qui va d'ailleurs en s'accroissant dans le temps et qui tient au fait qu'une part de plus en plus grande des intéressés ne dévoilent pas leurs origines sociales bien qu'ils soient généralement présents dans des recueils classiques comme le *Who's Who* en France ou les fiches de la Société générale de presse. Pour la période 2007-2012, on n'a pu reconstituer avec certitude que 60% des origines sociales, les données manquantes pouvant dans certains cas être assimilées à des origines plutôt modestes mais pouvant aussi bien correspondre à des origines sociales supérieures⁹. Même en tenant compte de l'incertitude qui règne en partie sur ce point, il faut bien admettre que la distribution sociale des conseillers de l'Élysée n'a pas subi de bouleversement. Le personnel d'origine sociale supérieure¹⁰ est toujours majoritaire bien qu'en diminution, passant de 63% sous Valéry Giscard d'Estaing à 55% sous les deux septennats de François Mitterrand puis à 50% durant les mandats de Jacques Chirac pour s'établir à 51% pendant le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Cette piste de recherche ne

9. L'origine sociale mesurée à partir de la profession du père reste un indicateur valable mais limité. Il faudrait pouvoir connaître la famille de la mère et sa profession ou bien encore la situation sociale des collatéraux ou des beaux-parents.

10. Le découpage des origines sociales en catégories s'appuie la grille de lecture suivante (elle-même contestable car certaines professions évoluent dans le temps) : les « classes populaires » comprennent les ouvriers, les employés et les artisans-commerçants, quels que soient les doutes concernant cette dernière catégorie, particulièrement hétérogène ; les « classes moyennes » comprennent les employés et les professions intermédiaires du secteur public, les enseignants du secondaire, les agriculteurs et les professions intermédiaires du secteur privé ; les « classes supérieures » comprennent les cadres supérieurs d'entreprises, les professions libérales, les industriels, les cadres supérieurs de la fonction publique, les membres des grands corps de l'État et les hommes politiques.

mène d’ailleurs pas très loin car d’autres indices au moins aussi importants en termes de positionnement social peuvent être utilisés, que l’on examinera plus loin.

On peut ensuite comparer la nature des diplômes et le passage par les grandes écoles. La comparaison entre le septennat de Valéry Giscard d’Estaing et le quinquennat de Nicolas Sarkozy n’offre pas de contrastes saisissants sauf peut-être dans la disparition des diplômes de droit, disparition que l’on enregistre d’une manière générale dans la haute fonction publique. Les voies d’accès institutionnelles n’ont donc pas été bouleversées en trente ans. La vraie différence réside toujours sur ce registre entre le premier mandat de François Mitterrand, et dans une moindre mesure le second, et les deux mandats de présidents libéraux, notamment si l’on compare les proportions respectives de ceux qui sont passés par Sciences Po Paris et par l’ENA.

Tableau 6. Les formations suivies par les entourages élyséens (%), données cumulables

	Au moins une grande école ^a	ENA	X	Normale Sup	Etudes de droit	Etudes en économie	Etudes scientifiques ^b	Sciences Po Paris
VGE	80,4	54,3	6,5	6,5	54,3	17,4	11	54,3
Mitterrand 1981-88	40,8	25	6,6	10,5	36,8	13,2	14,5	39,5
Mitterrand 1988-1995	58	37,7	2,9	11,6	40,6	14,5	17,7	43,5
Chirac	53,1	43,9	3,1	4,1	50	5,1	7,1	48
Sarkozy	69,6	51,3	3,8	7,5	32,5	12,5	15	56,3

^a En dehors des IEP.

^b En y ajoutant le diplôme de médecin et les diverses formations d’ingénieur.

Du côté de Matignon, le passage par *au moins* une grande école ou par Sciences Po Paris constituent de bons marqueurs de profils sociaux. On peut alors constater que les entourages de François Fillon se caractérise par une forte proportion de conseillers ayant décroché des diplômes scientifiques ou d’ingénieurs, ce qui indique généralement un profil de classes moyennes, alors que la proportion d’anciens de Sciences Po Paris est l’une des plus basses depuis les années 1970. Quant à la place des énarques, elle est elle-même relativement modeste. Le profil d’ensemble des entourages de Matignon sous le gouvernement de François Fillon ressemble d’ailleurs à celui des entourages primo-ministériels du gouvernement Jospin. Rien n’indique donc pas conséquent que les entourages de Matignon aient subi les effets d’une « notabilisation » particulière entre 2007 et 2012.

La spécificité des politiques libérales menées entre 2007 et 2012 ne se traduit donc pas mécaniquement par des changements de profils dans la population des conseillers du pouvoir. Mais les apparences peuvent être trompeuses car les chemins bien balisés de l’accès aux emplois de dirigeants ou aux postes d’état-major requièrent des ressources

sociales supplémentaires pour être efficaces. Tous les anciens de Sciences Po Paris ou de l'ENA ne se retrouvent pas à l'Élysée, à Matignon ou au sommet des ministères.

Tableau 7. Les formations suivies par les entourages primo-ministériels – données cumulables (%)

	Au moins une grande école	ENA	X	Normale Sup	Etudes de droit	Etudes en économie	Etudes scientifiques	Sciences Po Paris
Chirac 74	74,1	55,6	14,8	3,7	63	7,4	18,5	51,9
Barre	83,2	57,9	10,5	6,3	57,9	7,4	7,4	58,9
Mauroy	49,3	34,7	12	0	28	16	21,3	36
Fabius	59,3	37	14,8	0	48,1	3,7	25,9	40,7
Chirac 86	62,8	41,9	4,7	2,3	39,5	4,7	9,3	48,8
Rocard	64	36	9,3	8,1	32,6	5,8	24,4	38,4
Cresson	52,8	30,2	7,5	0	30,2	20,8	17	32,1
Bérégovoy	66,9	46,3	7,3	7,3	34,1	22	9,8	46,3
Balladur	85,7	62,9	5,7	11,4	40	5,7	17,1	51,4
Juppé	72,4	48,7	14,5	6,6	31,6	2,6	19,8	43,4
Jospin	67,9	35,8	9,9	7,4	23,5	9,9	28,4	59,3
Raffarin	69,5	48,8	13,4	4,9	34,1	12,2	23,2	50
De Villepin	64,7	37,3	7,8	9,8	23,5	11,8	19,6	51
Fillon	67,3	37,6	20,8	5,9	25,7	7,9	29,7	40,6

Une première question est donc relative à l'ancienneté de ces entourages et de ces cadres dirigeants. Sont-ils totalement nouveaux ? La rupture politique s'est-elle appuyée sur l'arrivée d'une nouvelle génération qui aurait été étrangère jusque-là aux sommets de l'État ? On a donc recherché à quelle date les personnes concernées sont entrées pour la première fois dans le « circuit élitare » c'est-à-dire ont été nommées soit dans un cabinet ministériel soit sur un poste de direction ministériel soit encore dans un état-major du pouvoir exécutif. On voit alors très nettement que seule une minorité accède pour la première fois à ce circuit en 2007. Comme le montre le tableau 8, le renouvellement de Matignon est important car plus de la moitié des conseillers sont entrés dans le circuit élitare à partir de 2007 alors que 20% d'entre eux y sont entrés sous le gouvernement Raffarin. C'est un peu moins vrai pour l'Élysée qui recrute des personnels dont 17% ont accédé au réseau élitare du temps du gouvernement Balladur ou du gouvernement Juppé. Du côté des directions ministérielles, où la technicité des tâches est bien plus marquée,

le renouvellement est évidemment plus faible et l'on y retrouve des personnels ayant été nommés pour la première fois dans le circuit élitare par le gouvernement Jospin, phénomène dû pour l'essentiel aux entourages de Bernard Kouchner au Quai d'Orsay. La réponse aux questions posées plus haut est donc négative : le renouvellement des entourages n'est que partiel et puise dans des viviers constitués des années auparavant. Mais on mesure encore ici la différence entre les entourages des sommets de l'exécutif et les directions ou les cabinets ministériels. Peut-on alors trouver trace d'une rupture de génération ?

Tableau 8. Le moment d'entrée des entourages de la présidence de N. Sarkozy dans le circuit élitare (%)

	Élysée	Matignon	Ministères
Avant 1986	4,8	2	3,5
Gvt. Chirac 1986	1,2	6	6,2
Période 1989-1992	2,4	0	4,8
Gvt. Balladur 1993	9,5	4	7,5
Gvt. Juppé 1995	7,1	2	6,7
Gvt. Jospin 1997	0	2	5,9
Gvt. Raffarin 2002	19	21	22,3
Gvt. de Villepin 2005	11,9	9	10,5
Depuis 2007	44	54	32,5

Il existe effectivement une différence entre l'Élysée où la moyenne d'âge des conseillers est de 42 ans et Matignon, où elle est de 39 ans et demi, et les ministères où la moyenne d'âge des cadres dirigeants est de 47 ans sans opérer de distinction mais de près de 50 ans pour les seuls directeurs d'administration centrale. Les moyennes sont évidemment trompeuses sur ce terrain car à l'Élysée le premier quartile d'âge est à 33 ans, à Matignon à 32 ans mais dans les ministères à 42 ans et plus précisément à 37 ans pour les directeurs et directeurs-adjoints de cabinets contre 45 ans et demi pour les directeurs d'administration centrale. Il existe donc de fortes probabilités pour qu'une rupture de génération soit consommée dans certains cas de figures où des cadres dirigeants ministériels quinquagénaires ont affaire à des conseillers trentenaires. À cette différence d'âge se cumule la différence de formation analysée plus haut.

On peut encore s'interroger sur les profils de carrière des uns et des autres. Le passage préalable par un cabinet ministériel en est un des éléments essentiels car il indique l'appartenance au monde des états-majors et à leur culture politique. Près de la moitié des entourages et des cadres dirigeants que l'on étudie ici sont passés en cabinet comme conseillers techniques au moins une fois dans leur carrière avant d'être nommé au poste qu'ils occupent. Dans les ministères, on remarque qu'une majorité (57%) des directeurs et directeurs-adjoints de cabinets ont déjà été conseillers techniques mais cette proportion est également de 42% pour les directeurs d'administration centrale.

Les passages préalables par un emploi de directeur ou de directeur-adjoint de cabinet sont évidemment plus rares et leur fréquence varie suivant l'institution : 16 % des conseillers de l'Élysée, 8 % de ceux de Matignon mais 23 % des dirigeants ministériels (30 % pour les directeurs et directeurs-adjoints de cabinet nommés à partir de 2007 et 16 % des directeurs d'administration centrale).

Ces quelques données montrent clairement que le passage préalable par au moins un cabinet ministériel est sans doute une étape cruciale (au moins sur le plan statistique) avant d'entrer dans les états-majors de l'exécutif. Au total, en effet, c'est donc près de 55 % des membres des entourages qui sont passés au moins une fois en cabinet quelle que soit la fonction occupée : 57 % dans les ministères, 55 % à l'Élysée et 46 % à Matignon. Cette proportion monte à 66 % pour les directeurs et directeurs-adjoints de cabinets et à 50 % des directeurs d'administration centrale nommés depuis 2007.

C'est donc un personnel expérimenté qui occupe majoritairement les postes supérieurs. Le cinquième des entourages de l'Élysée et de Matignon est passé au moins dans deux cabinets différents avant d'être nommé tout comme le tiers environ des dirigeants de ministères. Il s'agit donc d'un personnel expérimenté et fidèle. Sur les 44 conseillers de l'Élysée passés auparavant en cabinet, 11 ont connu Nicolas Sarkozy dans ses fonctions ministérielles précédentes, et sur les 46 conseillers à Matignon répondant aux mêmes critères, 10 ont également connu François Fillon dans d'autres ministères.

Une comparaison historique avec les entourages de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing montre cependant que le flux en provenance des cabinets ministériels s'est amenuisé à l'Élysée : 45 % des entourages ne sont passés par *aucun* cabinet ministériel auparavant contre 35 % entre 1974 et 1981. À Matignon, le phénomène est encore plus sensible puisque cette proportion était de 26 % entre 1974 et 1976 puis de 11 % entre 1976 et 1981 pour remonter à 55 % entre 2007 et 2012, ce qui pourrait laisser penser qu'une certaine forme de dépolitisation s'est effectuée autour de François Fillon dont l'entourage est bien plus « bureaucratique » que celui de ses prédécesseurs. Mais on peut aussi penser que le modèle de forte intégration du circuit élitaire a subi une altération sérieuse puisqu'il était rare dans les années 1970 d'accéder directement à Matignon. Il fallait passer par un parcours classique de haut fonctionnaire allant de cabinet en cabinet jusqu'au sommet. Le « métier » de cabinet était alors fort différent, très marqué par le contrôle corporatiste des ministères et une conception technicienne de l'action ministérielle¹¹, normes qui ont disparu au profit d'une polarisation sur la communication interne et externe comme sur la supervision étroite des activités menées par les bureaux. Ce qui voudrait dire que la dépolitisation n'est qu'apparente.

Pour trancher, il faut alors rechercher les signes d'un engagement politique qui puisse faire l'objet de comparaisons dans le temps. On sait bien que l'on se heurte ici à de véritables difficultés méthodologiques puisque les investissements partisans sont généralement discrets voire camouflés et que la « politisation » au sens large du terme reste

11. On ne peut pas présenter ici toute l'histoire des cabinets ministériels. Mais les travaux sur les années 1960 et 1970 montrent clairement que l'héritage gaullien conduit à séparer en interne le travail technicien dévolu à la haute fonction publique et les fonctions politiques occupées par des chargés de mission et des membres des entourages personnels des ministres ou des Premiers ministres. Les membres des cabinets eux-mêmes ont une conception très méfiante de la vie politique et de tous les représentants des groupes de pression. En revanche, leur « technocratie » apparente est compensée par une fidélité personnelle à l'égard du ministre. Voir : Rémond (René), Boussard (Isabel), Coutrot (Aline), *Quarante ans de cabinets ministériels : de Léon Blum à Georges Pompidou*, Paris, Presses de Sciences Po, 1982 ; Rouban (Luc), « Le gaullisme des hauts fonctionnaires 1958-1974 » à paraître dans *XX^e Siècle* en 2012 (article accepté). Ce modèle s'affaiblit à partir de 1974 avec l'« américanisation » de la haute fonction publique recherchée par Valéry Giscard d'Estaing.

toujours sous-évaluée. Néanmoins, on peut repérer dans les biographies des éléments d'engagement selon une dichotomie qui s'avère assez significative.

On peut tout d'abord isoler les activités de politisation « douce » qui concernent souvent les hauts fonctionnaires qu'il s'agisse d'être présent dans des clubs de réflexion, d'assurer un engagement syndical ou intellectuel dans des associations professionnelles, de servir d'expert auprès d'une personnalité politique et de la suivre dans ses diverses étapes ministérielles ou bien, et très souvent, d'entretenir des liens personnels avec des élus de manière directe ou indirecte à travers les réseaux familiaux. On peut ensuite distinguer des activités clairement militantes comme le fait d'être élu au niveau local ou national, d'assurer des fonctions dans un parti politique ou dans une campagne électorale.

On dispose alors de deux groupes, les « politisés » et les « militants ». Le degré d'engagement militant est effectivement très fort dans l'entourage présidentiel qui a accueilli de nombreux membres de la campagne électorale de 2007 et qui a également fourni six conseillers au QG de campagne de 2012. Par contraste, le niveau de militantisme reste bas parmi les cadres dirigeants des ministères (13% pour les directeurs de cabinets et 4% pour les directeurs d'administration centrale) alors que la proportion de « politisés » est loin d'être négligeable (33% des directeurs de cabinets et 25% des directeurs d'administration centrale). La comparaison historique montre que le niveau général d'engagement politique des entourages élyséens est plus important entre 2007 et 2012 qu'entre 1974 et 1981 mais clairement moindre que sous le premier septennat de François Mitterrand qui lui aussi marquait une rupture. La particularité des deux présidences de Jacques Chirac est de faire appel à de nombreux « politisés », venant de Corrèze et surtout de la mairie de Paris. On compte en effet 23 membres de l'entourage élyséen sur 98 à être passés au moins une fois par les services de la ville de Paris ou par ceux de l'Ile-de-France.

Tableau 9. Niveau d'engagement politique des entourages (%)

	Aucun engagement	Politisés	Militants
Élysée 1974-1981	39	37	24
Élysée 1981-1988	16	20	65
Élysée 1988-1995	33	30	36
Élysée 1995-2007	12	54	34
Élysée 2007-2012	45	20	35
Matignon 2007-2011	59	23	18
Ministères 2007-2011	64	28	8

Il reste que le niveau de lecture des phénomènes doit être bien ajusté. À première vue, les données d'ensemble de l'entourage élyséen entre 2007 et 2012 laissent apparaître davantage de signes d'engagement politique qu'entre 1974 et 1981. La difficulté nouvelle, que l'on ne connaissait pas en 1974, est la hiérarchisation interne qui s'opère au sein des entourages dont les effectifs ont été considérablement augmentés en quelques décennies faisant passer le secrétariat général de l'Élysée du statut de simple « cabinet » au statut

de véritable état-major. On peut en effet distinguer au sein de l'Élysée les conseillers auprès du Président des « conseillers à la Présidence » et des « conseillers techniques ». Le noyau dur des conseillers personnels, qui ont un accès direct et permanent au bureau du Président, ne réunit que 13 personnes contre 71 pour les deux autres groupes où le taux de rotation est d'ailleurs plus élevé. On peut remarquer les différences séparant les deux ensembles. Les conseillers personnels sont plus âgés (51 ans en moyenne) que les conseillers ordinaires (40 ans), la moitié d'entre eux ont déjà dirigé un cabinet ministériel, sont passés par le secteur privé et se présentent comme de véritables « militants ». Il existe donc bien des différences assez marquées au sein des entourages. Les contrastes avec le septennat de Valéry Giscard d'Estaing sont bien plus forts si l'on réduit la comparaison à l'entourage le plus proche. La concentration de la décision au cercle restreint des conseillers personnels, qui conseillent vraiment et ne se contentent pas de préparer les dossiers, se traduit d'ailleurs par le fait que la plupart des conseillers ordinaires font partie d'équipes internes placées sous leur direction.

Tableau 10. Comparaison des divers cercles élyséens entre 2007 et 2012 (%)

	Cercle proche	Conseillers à la Présidence et conseillers techniques
Directeur de cabinet avant l'arrivée à l'Élysée	46	13
ENA	62	52
Grands corps administratifs ^a	39	18
Passage par le privé	46	24
Ecole de commerce	23	14
Politisés	39	18
Militants	54	32

^a Tels que définis plus haut en dehors du corps préfectoral.

L'étude des entourages de Matignon permet de savoir si l'on assiste à des poussées momentanées d'engagement politique concernant l'ensemble des institutions ou bien si le modèle français de la haute administration n'a pas progressivement évolué dans le temps, poussant à distinguer au sein de l'exécutif les entourages de l'Élysée de ceux de Matignon. Certes, la répartition entre « militants » et « politisés » peut prêter à discussion¹² mais on peut voir sur le long terme que le degré d'engagement politique au moins apparent des entourages de Matignon dépend des conditions du moment : la cohabitation ou la mésentente entre le Premier ministre et le Président (cas de 1974) renforcent ce

12. On doit également tenir compte du fait que les informations sont souvent très disparates et ne permettent de mesurer que de manière approximative l'engagement politique, notamment la proportion de « politisés ». Par ailleurs, les variations dans cette proportion permettent de déceler la fermeture de certains milieux. Par exemple, sur les 28 membres « politisés » de Matignon sous Dominique de Villepin, on en trouve 10 qui ont été collaborateurs de Jean-Pierre Raffarin,

phénomène alors que la prise en charge des décisions principales par l'Élysée l'affaiblit. Les seuls cas de figure échappant à cette « loi » semblent être les gouvernements Mauroy¹³ et, en sens inverse, le gouvernement Jospin, apparemment peu militant dans un contexte de cohabitation. Dans l'ensemble, on assiste donc bien ici à une dissociation entre les entourages élyséens et primo-ministériels.

Tableau 11. Niveau d'engagement politique des entourages de Matignon (%)

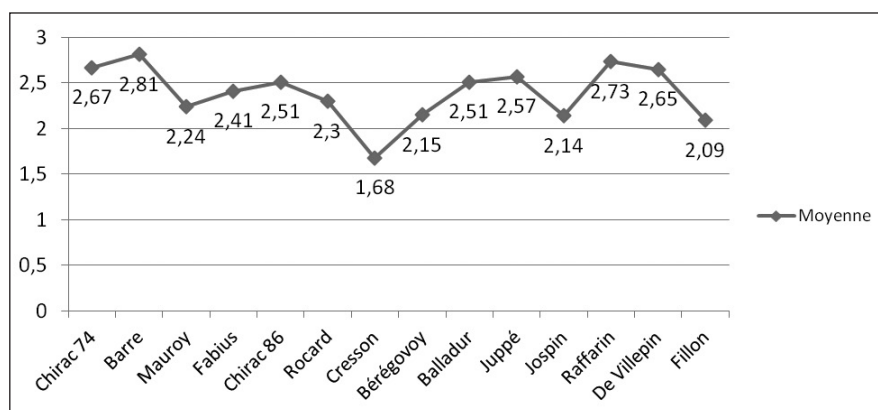
	Aucun engagement	Politisés	Militants
Chirac 74	30	41	30
Barre	47	40	13
Mauroy	32	17	51
Fabius	26	44	30
Chirac 86	30	28	42
Rocard	47	24	29
Cresson	60	32	8
Bérégovoy	46	44	10
Balladur	57	20	23
Juppé	43	32	25
Jospin	49	37	14
Raffarin	34	49	17
De Villepin	25	55	20
Fillon	59	23	18

Au total, peut-on synthétiser les évolutions historiques depuis 1974 ? On a créé pour ce faire un indice composite de ressources sociales qui permet de faire le bilan des profils sociaux. Cet indice est calculé en comptant un certain nombre d'attributs sociaux : le fait d'être passé par au moins une grande école, d'être membre d'un grand corps administratif ou technique, d'avoir un père membre des catégories supérieures, d'être passé au moins une fois par un cabinet ministériel, d'avoir une fonction politique réelle (c'est-à-dire de militant ou d'élus), ou bien encore d'avoir des relations familiales (notamment matrimoniales) dans le secteur privé de la banque ou des grandes entreprises ou bien dans la haute fonction publique. On constitue ainsi un indice qui va de 0 à 6 en fonction des occurrences

13. On n'a cependant pas distingué ici chacune des trois périodes de ce gouvernement. Le niveau d'engagement militant de l'entourage passe de 55% à 43% entre le premier et le second gouvernement Mauroy. Par ailleurs, on ne peut entrer ici dans le détail de ce « militantisme » car certains gouvernements réunissent des militants de partis différents ou d'orientation politique divergente bien que participant de la même majorité. C'est notamment le cas du gouvernement de Jacques Chirac en 1974 qui appelle dans ses entourages des gaullistes afin de contrer l'influence des giscardiens.

de chaque trajectoire. La moyenne de cet indice permet de « lisser » les données en réduisant le poids des cas excentriques. On voit alors la similarité sociale des entourages élyséens de Valéry Giscard d'Estaing et de Nicolas Sarkozy. La moyenne est de 2,7 pour le premier et de 2,67 pour le second. La seule rupture réelle est celle du premier septennat de François Mitterrand puisque la moyenne chute alors à 2,42 pour remonter à 2,61 lors du second mandat et se maintenir à ce niveau lors des deux mandats de Jacques Chirac. Du côté de Matignon, les entourages de François Fillon se situent à un niveau historiquement bas qui tranche avec celui des autres gouvernements de droite.

Tableau 12. Indice composite de ressources sociales – Matignon



LA SORTIE DE FONCTIONS

On ne connaît pas encore en avril 2012 toutes les sorties de fonctions puisque le mandat présidentiel n'est pas achevé. Les résultats présentés ici sont donc partiels mais on peut penser qu'une certaine anticipation demeure la règle parmi les membres d'entourages qui ont déjà connu bien des évolutions de carrière et dont la présence moyenne dans leurs fonctions est de 2 ans et demi.

Étudier les postes de sortie requiert quelques précautions méthodologiques car le départ d'un des emplois que l'on étudie ici peut se faire en direction d'un autre emploi du même circuit élitare. Par exemple, on peut quitter une direction pour rejoindre le cabinet du Premier ministre. On a donc distingué les vraies sorties du circuit élitare de la redistribution des emplois qui ne porte d'ailleurs que sur 4% des mouvements. On ne traitera ici que des premières¹⁴.

Sur les 294 vraies sorties étudiées, une majorité relative de 40% est constituée de postes administratifs de divers types dont une cinquantaine de postes en établissements publics¹⁵. Le quart des sorties est composé d'entrées dans des grands corps administratifs,

14. On a écarté aussi les départs à la retraite.

15. On a comptabilisé dans ces postes administratifs les retours dans les cadres des grands corps pour celles et ceux qui y appartenaient déjà.

des inspections générales ou dans le corps préfectoral au rang de préfet. Les deux autres groupes sont représentés par les départs vers le secteur privé (18%) ou sur des postes internationaux de consul ou d’ambassadeur (15%). Seules 8 personnes rejoignent le monde politique dont trois comme ministres. La répartition des sorties dépend fortement de la nature de l’entourage que l’on quitte, comme le montre le tableau 13.

Tableau 13. Les secteurs de sortie par type d’entourage ou de poste (%)

	Élysée	Matignon	Ministères
Poste administratif	20	40,4	42,9
Poste international	20	3,8	17
Grands corps, inspections	6,7	23,1	27,4
Secteur privé	33,3	32,7	11,8
Politique	20	0	1

La grande proportion de départs vers le privé ne doit pas être confondue avec la proportion de pantoufleurs car certains membres des entourages retournent dans le secteur privé dont ils provenaient sans avoir jamais été fonctionnaires. En tout, 44 départs constituent de véritables cas de pantouflage. Il demeure que les départs vers le secteur privé sont étroitement conditionnés par le corps de départ : 43% pour les membres des grands corps administratifs (mais seulement 2% des membres du corps préfectoral), 25% pour les membres des grands corps techniques, 15% environ pour les administrateurs civils, 5% pour les membres des Affaires étrangères et 10% pour les membres de tous les autres corps.

Les secteurs de sortie se sont également différenciés car à côté des traditionnelles banques et grandes entreprises industrielles on trouve désormais des entreprises de médias ou de conseils stratégiques. Par ailleurs, et contrairement aux idées reçues, toute sortie d’un entourage exécutif ne signifie pas nécessairement une promotion professionnelle. Par exemple, de nombreux sous-préfets et préfets retournent à leurs activités habituelles. Certains conseillers sont nommés ambassadeurs itinérants ou dans des contrées lointaines et faiblement stratégiques. On reste parfois surpris par les situations offertes en sortie, qu’il s’agisse de postes de chargés de mission qui fleurent bon le placard ministériel ou de postes de « recasage » dans des collectivités locales ou des délégations. La promotion est loin d’être assurée et tout est relatif car la qualité du poste de sortie ne sera pas la même pour un ancien directeur de cabinet ayant connu plusieurs ministres et un jeune administrateur civil récemment recruté à Matignon. Une analyse rapide montre que la promotion réelle se traduisant par une véritable mobilité professionnelle ascendante ne concerne que 57% des trajectoires. Les fonctionnaires des Affaires étrangères sont les plus nombreux à profiter de ces promotions (72% d’entre eux), les membres des grands corps administratifs sont légèrement en-dessous de la moyenne alors que les agents contractuels sont les moins nombreux à connaître une promotion (42%). La logique institutionnelle reste donc très forte là encore.

Une comparaison historique avec les présidences antérieures montre néanmoins que la période 2007-2012 se caractérise surtout par son taux élevé de départs vers le privé.

Tableau 14. Promotion et pantouflage en sortie de fonctions (%)

	Promotion professionnelle	Départ vers le privé
Élysée 1974-1981	39	14
Élysée 1981-1988	63	11
Élysée 1988-1995	52	9
Élysée 1995-2007	64	19
Élysée 2007-2012	50	33
Matignon 2007-2012	65	33
Ministères 2007-2012	58	12

L'analyse des trajectoires suivies montre enfin que le passage par les entourages offre une occasion formidable de reconversion à des personnels soit étrangers à la fonction publique soit d'un rang relativement modeste et qui voient s'ouvrir les portes des grands corps ou des corps de niveau inférieur par le tour extérieur. Si l'on reprend les critères retenus au début de l'analyse, on voit ainsi que les personnes issues du « monde administratif » tout comme celles issues du monde périphérique des « divers » (les établissements publics, les universités, etc.) intègrent les grands corps à hauteur de 29%. Mais on peut également remarquer que la moitié des conseillers issus du monde des « divers » intègrent le « monde administratif » de même que 40% des conseillers issus du « monde politique » alors que le quart d'entre eux va dans le privé. Toutes ces reconversions en direction de la fonction publique ne sont pas constitutives de véritables promotions mais elles peuvent être analysées comme des avantages précieux en période de crise alors même que les priorités politiques privilégient la mobilité en dehors du secteur public et la fin des chasses gardées institutionnelles.

L'étude des trajectoires et de la relation entre le point d'origine, le type d'entourage et la nature du poste de sortie confirme le phénomène de dissociation des entourages que les analyses précédentes ont indiqué plusieurs fois. Si l'on projette sur un plan factoriel ces diverses variables en y ajoutant un « indice de privatisation » calculé sur le fait d'être passé par une entreprise ou par une école de commerce, on voit très nettement que les entourages de l'Élysée se distinguent et de ceux de Matignon et de ceux des ministères. Les entourages présidentiels concentrent en effet une grande partie des flux d'entrée et de sortie du monde économique et du monde politique au profit des membres des grands corps dont l'indice de « privatisation » est assez élevé.

*

* *

L'étude des entourages du pouvoir exécutif entre 2007 et 2012 montre que la rupture libérale de Nicolas Sarkozy ne s'est pas accompagnée d'un bouleversement des structures administratives ou d'une ouverture sociale particulière des états-majors élyséens ou primo-ministériels. Les grands corps administratifs sont toujours très présents, les anciens de l'ENA aussi et les jeunes générations n'ont pas complètement évincé les

seniors. Cependant, les personnels qui accèdent aux entourages du pouvoir exécutif ont changé. Très souvent, ils ont acquis une expérience dans les entreprises privées et ont reçu une formation dans les écoles de commerce. Leur destin professionnel les conduit fréquemment vers les entreprises. Ils s'engagent en politique bien plus souvent qu'autrefois mais fréquentent beaucoup moins les cabinets ministériels. En ce sens, le mandat de Nicolas Sarkozy est différent de celui de Valéry Giscard d'Estaing au libéralisme bien plus notabiliaire. Il n'existe donc apparemment pas de « modèle administratif libéral » en France.

La période 2007-2012 révèle les recompositions en cours de l'univers de la haute fonction publique dont les membres appartenant aux grands corps passent moins par les cabinets ministériels que par le secteur privé avant d'accéder aux entourages exécutif. Deux circuits élitaires peuvent alors être identifiés : un circuit court où l'on passe rapidement du public au privé, et vice-versa, et un circuit long, plus traditionnel, qui reste ouvert à tous ceux qui n'appartiennent pas aux grands corps et qui gardent de fortes chances de ne pas pouvoir dépasser l'horizon ministériel.

La seconde conclusion de cette étude est que la hiérarchisation des entourages provoquée par la mise en place de ce que l'on a appelé l'« hyper-présidence » à partir de 2007 est devenue très visible. Une dissociation s'est produite entre l'Élysée d'une part, Matignon et les ministères d'autre part. Mais au sein même des entourages présidentiels, qui se sont considérablement renforcés dans le temps, on peut encore distinguer l'entourage proche de l'entourage technicien, aux caractéristiques différentes. C'est ici que l'histoire administrative rejoint l'histoire du régime de la V^e République.