

LES ÉLITES DE LA RÉFORME

Luc Rouban

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

2010/4 n° 136 | pages 865 à 879

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460208

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-865.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.

LES ÉLITES DE LA RÉFORME

Luc ROUBAN

Directeur de recherche au CNRS, Sciences Po (CEVIPOF)

Résumé

La RGPP a été pilotée par une élite administrative particulière. Cet article distingue trois cercles d'innovateurs en fonction de leur implication dans le processus de réforme et de leur capacité à l'infléchir. La réforme menée à partir de 2007 s'appuie sur des réseaux nouveaux, et le « premier cercle » des innovateurs est profondément renouvelé. L'article montre que la RGPP a été pilotée par un noyau dur très concentré de hauts fonctionnaires. Leur profil n'est pas celui de jeunes fonctionnaires issus des corps techniques et des classes moyennes cherchant à s'appuyer sur les nouvelles méthodes de la gestion publique pour contrer le pouvoir des grands corps. Bien au contraire, il s'agit de membres des grands corps administratifs qui ont acquis une expérience professionnelle dans le secteur privé et dans les cabinets ministériels. Ils constituent un réseau particulier de spécialistes en questions financières. Leur profil est donc très différent de celui des fonctionnaires membres des deux autres cercles chargés de mettre en œuvre la réforme.

Mots-clefs

| Grands corps, élites, RGPP

Abstract

– *Elites of the Reform* – The RGPP Programme Review has been implemented by a specific administrative elite. This article distinguishes between three circles of innovators, which are grouped according to their involvement in the reform process and ability to influence it. The reform pursued since 2007 is supported by new networks, and the “top circle” of innovators has been extensively renewed. The article shows that the RGPP has been implemented by a very tight core network of senior civil servants. They do not have the same profile as young civil servants from the corps techniques and the middle classes who seek to use new public management methods in order to counter the power of the grands corps. Quite the contrary, they are members of the grand corps administratifs, who have acquired professional experience in the private sector and ministers' private offices. They constitute a unique network of specialists in financial matters. Their profile is thus very different from the civil servants who are members of the two other circles responsible for implementing the reform.

Keywords

| Grands corps, elites, RGPP

Les réformes administratives entreprises depuis le début du quinquennat de Nicolas Sarkozy se sont inscrites dans un mouvement de réforme d'inspiration libérale ayant commencé dès 2002 avec le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. Mais la Révision générale des politiques publiques (RGPP) semble constituer une rupture en direction d'une version française de la nouvelle gestion publique. Cette réforme a été introduite et pilotée dans l'appareil administratif de l'État par un certain nombre d'acteurs centraux qui ont transcrit les projets politiques en actes, leur donnant forme mais les façonnant en fonction de leur propre position au sein de l'appareil d'État. On sait que la France, à la différence par exemple de l'Italie ou du Royaume-Uni, dispose d'une administration d'état-major considérable qui constitue la charnière entre la décision politique et la mise en œuvre des réformes par les services. Le secrétariat général de l'Élysée, le cabinet du Premier ministre, les divers cabinets ministériels mais aussi les directeurs d'administration centrale ou les secrétaires généraux constituent les acteurs principaux de toute réforme administrative, qu'il s'agisse de l'impulser ou d'en assurer le suivi. Il n'existe pas en France de relation directe entre les ministres et les hauts fonctionnaires en charge de la direction des services, ce qui change évidemment l'univers stratégique dans lequel les outils de gestion sont censés se déployer puisque les questions de réorganisation de l'appareil d'État s'inscrivent tout de suite dans un jeu complexe où se définissent les strates de pouvoir et les stratégies élitaires.

Le but de cet article est donc de savoir qui sont les membres de ces administrations d'état-major. En quoi ces « élites de la réforme » ont-elles un profil particulier ? La question recouvre deux enjeux.

Le premier est de savoir si la réforme a été portée par un groupe aux caractéristiques particulières. On peut en effet se demander si la mise en place de réformes inspirées par la nouvelle gestion publique n'a pas été favorisée par l'arrivée de nouvelles générations de hauts fonctionnaires formés ou sensibilisés aux techniques de gestion du secteur privé. On peut formuler l'hypothèse selon laquelle on aurait vu apparaître un groupe de jeunes cadres innovateurs, plutôt issus des classes moyennes, qui investiraient d'autant plus dans la nouvelle gestion publique que celle-ci leur permettrait de s'imposer face aux grands corps. Il s'agirait alors de savoir si l'on n'assiste pas à travers la RGPP à une nouvelle bataille générationnelle mais aussi sociale pour le contrôle des sommets de l'État. Loin d'être seulement une boîte à outils, la RGPP peut également servir à mettre en place de nouveaux registres de légitimation des groupes professionnels dominants (l'efficacité gestionnaire venant alors remplacer l'expertise) et de distinction entre ceux qui incarnent le nouveau cœur de l'État et ceux qui sont placés à la périphérie du pouvoir. La RGPP produit en effet un déplacement de l'ordre institutionnel en plaçant la question financière au-dessus du découpage corporatif ou territorial des domaines d'action ministériels.

Un second enjeu est de nature plus théorique en cherchant à dépasser deux écueils habituels en sociologie administrative : l'indifférenciation ou bien au contraire l'excès de différenciation des acteurs administratifs. Le premier conduit à penser que « la réforme » est un ensemble normatif dont la portée est la même pour tous sans que ni le type de formation ni les parcours professionnels des acteurs ne jouent dans la réception ou l'usage qu'ils en font. Or la volonté politique ne fait pas tout. La remise en cause des cultures administratives implique de prendre en compte la dynamique des carrières et le poids des corps d'appartenance. Le second écueil conduit à faire une « histoire » qui se résume à une compilation de rapports et de figures illustres, une collection de « grands fonctionnaires » ou de personnages médiatiques qui font soudainement basculer toutes les perspectives d'avenir. Cependant, qui parle encore en 2011 du rapport Picq ou celui de la commission de Closets ? Le premier fut enterré en 1994, l'année de sa publication ; le second a disparu

avec le Commissariat général du plan, dont il ne reste plus rien. On partira plutôt ici de l'hypothèse selon laquelle la réforme est une œuvre collective qui réunit les acteurs au sein de réseaux interactifs. Plutôt que de souscrire à une lecture institutionnaliste classique, on a préféré une lecture réticulaire de la réforme qui mette en lumière des milieux différenciés par la proximité plus ou moins grande au politique et par la définition plus ou moins large des normes de la réforme.

On a donc distingué dans ce travail trois cercles d'innovateurs.

Le premier est composé des dirigeants administratifs de l'Élysée et de Matignon, des directeurs et directeurs-adjoints des ministères de l'économie et des finances ainsi que de la Fonction publique ou de la Réforme de l'État, des directeurs d'administration centrale les plus impliqués dans la réforme (fonction publique, modernisation de l'État), des membres des cabinets ministériels du budget et de la fonction publique et de tous les conseillers de cabinet chargés de ce dossier dans les plus grands ministères ¹.

Le second cercle est celui des relais ministériels notamment formés par les secrétaires généraux et les directeurs chargés de la gestion des ressources humaines, de la « modernisation » ou de la « réforme » selon les appellations.

Enfin, un troisième cercle est composé de tous les directeurs ou directeurs-adjoints des ministères ainsi que des directeurs d'administration centrale qui doivent intégrer la réforme dans leur travail sans en être directement responsables car ils sont en charge de secteurs techniques bien identifiés.

L'appartenance à chaque cercle n'est pas déterminée par le niveau hiérarchique mais bien par l'implication dans la conception ou dans l'exécution de la réforme. Cette délimitation de trois cercles n'est pas gratuite car elle repose autant sur l'observation de terrain des acteurs de la réforme que sur la logique officielle de la RGPP ² : l'investissement politique des sommets de l'exécutif se traduit par la mise en place d'un Comité de suivi sous la double autorité du Secrétaire général de la Présidence de la République et du directeur de cabinet du Premier ministre, la concentration de la décision dans les cabinets ministériels, le recours à des corps d'inspection pour constituer les équipes d'audit en partenariat avec des cabinets d'audit privés ³, la mobilisation des secrétaires généraux et des directeurs d'administration centrale devant effectuer la « ré-ingénierie » des services. Plusieurs univers professionnels cohabitent donc dans l'élaboration et la mise en œuvre de la RGPP.

Il faut également rendre compte des évolutions politiques que supposent les changements de gouvernements depuis 2002. Même si la RGPP date de 2007, elle s'inscrit dans une dynamique historique amorcée avec le gouvernement Raffarin qui réduit les effectifs de manière sensible pour la première fois depuis 1958. Au libéralisme notabiliaire du gouvernement Raffarin, qui fait passer l'« Acte II de la décentralisation », succède une période de néo-gaullisme avec Dominique de Villepin, dont le gouvernement lance les « audits de modernisation », puis une politique de rupture en 2007 visant à réformer radicalement les structures d'intervention de l'État alors que la crise financière de 2008 place la question des déficits et de la dette au-dessus de tout autre considération. La RGPP

1. On a écarté de l'analyse le ministère de la Défense qui, bien que fortement impliqué dans la réforme, possède des caractéristiques administratives particulières étant donné le rôle central des états-majors.

2. Pour une présentation critique de l'appareil et de la méthode de la RGPP : Lafarge (François), « Le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique* 2007, 4, n° 124, p. 683-696.

3. Les salariés des cabinets de consultants privés n'ont pas été intégrés à cette élite car ils interviennent en tant que prestataires extérieurs de services « experts » et n'ont pas de lien institutionnel avec les administrations.

est-elle portée par les mêmes élites que les réformes de 2003 ou 2005 ? Comme le montre le tableau n° 1, le nombre global des acteurs centraux est très réduit : 256 sous le gouvernement Raffarin, 221 sous le gouvernement de Villepin, 178 sous le gouvernement Fillon de 2007 à 2009 ⁴.

Tableau n° 1 – Répartition des postes étudiés par gouvernement

	Gvt. Raffarin	Gvt. de Villepin	Gvt. Fillon
Directeurs de cabinet	40	28	26
Directeurs-adjoints	45	43	38
Conseillers techniques	30	26	19
Directeurs d’administration centrale	125	106	83
Secrétaires généraux	16	18	12

**DES STRUCTURES ÉLITAIRES STABLES,
MAIS DES POPULATIONS ÉPHÉMÈRES**

La première question que l’on peut poser est de savoir en quoi les populations d’acteurs sont stables et donc en quoi les réseaux de la RGPP réunissent des « anciens » de la réforme de l’État.

Un premier constat tient à la concentration progressive des lieux de décision, liée bien évidemment à la présidentialisation forte à partir de 2007 mais également à la réduction du périmètre de chaque cercle et notamment du premier cercle, comme le montre le tableau n° 2. Le second cercle, qui réunit les responsables ministériels de la modernisation, se contracte fortement à partir du gouvernement Fillon, alors que la contraction du troisième cercle suit mécaniquement la réduction du nombre des structures ministérielles, et notamment des directions d’administration centrale, amorcée à partir du gouvernement de Villepin (tableau n° 2).

Tableau n° 2 – La population des acteurs de la réforme

	Gvt. Raffarin	Gvt. De Villepin	Gvt. Fillon
Cercle 1	63	55	45
Cercle 2	38	42	26
Cercle 3	155	123	127

On peut soutenir la thèse selon laquelle la réforme menée à partir de 2007 s’appuie sur des réseaux nouveaux. La RGPP n’est pas portée par des « anciens » qui auraient façonné la réforme sur le long terme, à la suite d’un processus d’accumulation des mesures et de stratification progressive. Alors que 57 % des acteurs de la réforme du gouvernement Raffarin se retrouvent sous le gouvernement de Villepin, 40 % seulement des anciens du

4. Nous avons arrêté l’étude à l’automne 2009.

gouvernement de Villepin se situent dans l'un des trois cercles du gouvernement Fillon. Au total, 28 % seulement des anciens des cercles du gouvernement Raffarin sont encore présents dans l'un des cercles du gouvernement Fillon.

La répartition précise par cercle montre également l'effort de renouvellement mené à partir de 2007 puisque 42 % des membres du premier cercle sous le gouvernement Fillon sont nouveaux (ils ne sont pas intervenus dans l'un des trois cercles depuis 2002) contre 35 % des membres du second cercle et 38 % des membres du troisième cercle. On examinera par la suite les particularités de ces acteurs.

On peut surtout remarquer que les passages d'un cercle à l'autre sont rares. Si l'on examine le premier cercle du gouvernement Fillon, on voit que parmi les anciens du gouvernement de Villepin 72 % proviennent du premier cercle, 11 % du second et 17 % du troisième. Il en va de même avec les anciens du gouvernement Raffarin : parmi ceux qui en proviennent, 53 % sont issus du premier cercle, 11 % du second et 37 % du troisième. Dans l'ensemble, il n'y a donc guère de mobilité entre les trois cercles d'un gouvernement à l'autre. Il en résulte que le noyau dur constitué par ceux qui sont membres du premier cercle depuis 2002 est très réduit puisqu'il se compose seulement de cinq personnes : un administrateur de l'INSEE, conseiller budgétaire au ministère de la Recherche puis de la Culture entre 2002 et 2006 avant d'être conseiller budgétaire d'Éric Woerth en 2007 ; un inspecteur des finances, directeur général de la comptabilité publique de 1998 à 2005 avant d'être secrétaire général du ministère des finances de 2005 à 2008 ; un administrateur civil aux finances, directeur-adjoint ou directeur des cabinets d'Alain Lambert, de Jean-François Copé, d'Hervé Gaymard et de Thierry Breton entre 2002 et 2006 avant d'être nommé directeur du budget en 2006 ; un autre inspecteur des finances, directeur de cabinet de Francis Mer de 2002 à 2004 puis directeur du Trésor de 2004 à 2009 et un administrateur civil, directeur des personnels au ministère de l'intérieur de 2004 à 2005 avant d'être directeur général de l'administration et de la fonction publique entre 2005 et 2009.

La présence au sein du premier cercle est par ailleurs relativement courte. Après deux ans, près de la moitié des membres de ce cercle était partie, soit qu'ils aient retrouvé leurs corps d'origine soit qu'ils aient rejoint des cabinets ministériels afin de s'occuper d'autres dossiers soit encore qu'ils aient quitté les administrations centrales pour des entreprises ou des établissements publics. Deux départs seulement se font vers le secteur privé.

LES PROFILS DES TROIS CERCLES ET LEUR ÉVOLUTION

Le suivi des acteurs qui interviennent dans la réforme entre 2002 et 2009 suppose que l'on sache tout d'abord si l'on est ou non en présence de la même population ou bien de populations différentes.

Dès le gouvernement Raffarin une différence apparaît entre les membres du premier cercle et ceux des deux autres. La quasi-totalité d'entre eux ont fait au moins une grande école, ils sont majoritairement des anciens de Sciences-po Paris et de l'ENA, près d'un sur cinq est passé par une école de commerce et les passages par le secteur privé pendant leur carrière sont bien plus fréquents même s'ils sont encore relativement rares. La répartition par corps des acteurs du premier cercle est également très surprenante. Loin de trouver une masse de jeunes contractuels ou d'administrateurs civils issus de ministères techniques, on rencontre surtout une forte concentration d'administrateurs civils des finances puis de représentants des grands corps administratifs au premier rang desquels se placent l'Inspection générale des finances et le Conseil d'État. Les membres du corps préfectoral sont rares tout comme les membres des grands corps techniques, à l'exception du corps des

ponts-et-chaussées. On ne trouve aucun conseiller des affaires étrangères, du corps des mines ou du génie rural, eau et forêts (GREF) dans le premier cercle. La différence d'ensemble entre la structure du premier cercle et celle du second, fort proche du troisième, saute aux yeux (voir le tableau n° 3).

La différenciation entre les trois cercles se fait également sur le plan social puisque 86 % des membres du premier cercle sont d'origine sociale supérieure contre 68 % de ceux du second cercle et 78 % de ceux du troisième cercle⁵. Les représentants des classes moyennes constituent dans les trois cercles environ le dixième des effectifs (respectivement 10 % pour le premier, 14 % pour le second et 11 % pour le troisième). On retrouve ici les éléments classiques de la sociologie de la haute fonction publique associant les origines sociales supérieures aux membres des grands corps administratifs. On peut également remarquer que les membres du second cercle, qui s'attachent à gérer effectivement les mesures de modernisation des ressources humaines ou des services dans les ministères, ont le profil social d'ensemble le plus modeste, puisque l'on y trouve 18 % de représentants des classes populaires.

Les acteurs du gouvernement de Villepin présentent des caractéristiques très proches. On pourra seulement retenir quelques évolutions : la proportion des administrateurs civils augmente dans le premier cercle alors que diminue celle des membres du Conseil d'État, les membres du corps préfectoral sont davantage présents aussi bien dans le premier que dans le second cercle. Les anciens de l'ENA comme les normaliens sont moins nombreux alors que progresse la proportion d'anciens élèves des « autres écoles administratives ».

Quelles sont les caractéristiques des réseaux d'acteurs sous le gouvernement Fillon ? En ce qui concerne la formation, des changements importants s'opèrent par comparaison avec le gouvernement de Villepin : au sein du premier cercle, la proportion de diplômés en droit baisse sensiblement, passant de 36 % à 22 %, tout comme la proportion de diplômés en sciences ou d'ingénieurs, passant de 24 % à 11 %. En revanche, la proportion de ceux qui n'ont fait que Sciences-po Paris grimpe à 29 %. Le passage par les grandes écoles a également évolué : on note beaucoup moins d'anciens de l'ENA et de Polytechnique, aussi bien dans le premier cercle que dans le second alors que la proportion des anciens d'écoles de commerce augmente dans les trois cercles : le quart des membres du premier cercle ont désormais acquis une formation en gestion privée. De la même façon, un acteur sur cinq du premier cercle est déjà passé par une entreprise privée au cours de sa carrière avant de participer au réseau.

La distribution par corps montre également un changement puisque la proportion d'ensemble des administrateurs civils passe de 40 % à 29 % dans le premier cercle entre le gouvernement de Villepin et le gouvernement Fillon alors que les représentants de l'Inspection des finances en constituent désormais 18 %, la part respective des membres du Conseil d'État et de la Cour des Comptes restant stable (sauf dans le second cercle où les membres de la Cour des Comptes représentent 12 % des acteurs). Les sous-préfets sont sensiblement plus nombreux dans les deux premiers cercles alors que les préfets sont en

5. On a pu établir les origines sociales à partir de la profession du père pour les deux tiers des acteurs de la réforme menée sous le gouvernement Raffarin. Cette proportion est la même quel que soit le cercle considéré. Il a été malheureusement impossible d'étendre cette analyse aux gouvernements de Villepin et Fillon, la proportion des valeurs manquantes (environ 50 %) rendant les interprétations assez aléatoires. Les chiffres disponibles montrent en tout état de cause que les membres du premier cercle proviennent en grande majorité des classes supérieures et non pas des classes moyennes (90 % sous le gouvernement de Villepin et 70 % sous le gouvernement Fillon). Rien ne permet donc de supposer que la RGPP fut portée par des représentants des classes moyennes et cela d'autant moins que l'analyse par corps d'origine corrobore la forte probabilité d'une extraction supérieure.

retrait. Quant aux grands corps techniques, ils sont en net régression, les représentants du corps des mines ou du GREF disparaissant même complètement des deux premiers cercles.

L'analyse des âges moyens lors de l'entrée dans les réseaux ne montre pas d'évolution particulière. Les acteurs du premier cercle ont 42 ans en moyenne sous le gouvernement Raffarin, 43 sous le gouvernement de Villepin et 44 ans sous le gouvernement Fillon. Les acteurs du second cercle sont sensiblement plus âgés puisque la moyenne est de 51 ans dans les trois gouvernements. Quant aux membres du troisième cercle, leur moyenne d'âge s'établit autour de 48 ans.

Les acteurs du premier cercle sont donc plus jeunes que les autres mais la rupture de 2007 ne s'associe pas à une fracture générationnelle car les différences d'âge apparaissent dans les trois gouvernements. L'âge moyen plus élevé des responsables de la gestion des ressources humaines ou de l'administration générale dans les ministères qui constituent le deuxième cercle rend surtout compte du fait qu'il s'agit de domaines délaissés par les hauts fonctionnaires les plus ambitieux et pris en main par des personnels d'expérience.

Au total, l'évolution des acteurs centraux de la réforme est sensible entre 2002 et 2009. Elle voit s'imposer dans le premier cercle les hauts fonctionnaires de trois corps, l'Inspection des finances, le corps préfectoral et les sous-préfets. À ce sujet, on peut penser que la présence de membres du corps préfectoral dans des postes de très haut niveau (directeur de cabinet du Président de la République ou secrétaire général de l'Élysée) a permis de faire passer la réforme des services territoriaux de l'État d'autant plus que le corps subit une hiérarchisation accentuée. Mais on n'assiste pas à l'arrivée massive de jeunes contractuels car on ne compte sous le gouvernement Fillon que cinq cas en tout de personnes n'appartenant à aucun corps. De même, la mise en place du gouvernement Fillon ne se traduit pas par un renversement du rapport de forces entre les anciens des écoles administratives et les anciens des écoles de commerce, même si ces derniers sont plus nombreux. Si l'on prend en considération les trois cercles de la réforme, la proportion d'anciens des écoles de commerce passe de 12 % sous le gouvernement Raffarin à 11 % sous le gouvernement de Villepin puis à 17 % sous le gouvernement Fillon alors que celle des énarques passe respectivement de 58 % à 55 % puis à 52 %. Encore faut-il souligner que les deux caractéristiques ne sont pas exclusives l'une de l'autre car la très grande majorité des anciens d'écoles de commerce sont également passés par l'ENA : les trois-quarts sous les gouvernements Raffarin et de Villepin mais 87 % sous le gouvernement Fillon. En fait, la grande différence vient de la proportion croissante d'énarques anciens des écoles de commerce : 15 % de 2002 à 2007 puis 28 % à partir de 2007.

De toute évidence, les acteurs centraux de la RGPP ne sont pas constitutifs d'une nouvelle élite venant prendre le relais des anciens réseaux d'énarques. Néanmoins, leur culture est différente puisqu'ils sont rarement formés en droit et bien plus souvent en économie. La proportion de ceux qui n'ont fait « que » Sciences-po Paris a sensiblement augmenté, ce qui implique qu'une part importante des acteurs centraux de la RGPP n'a pas fait d'études longues. De même, rares sont ceux qui ont suivi des études à l'étranger. On est donc loin d'un groupe périphérique qui aurait fait ses armes dans les *business schools* d'outre-Atlantique pour réformer la machine administrative. Ces derniers se retrouvent dans les cabinets de consultants mobilisés pour opérer les fusions de services.

Tableau n° 3 – Le profil des divers cercles entre 2002 et 2009 (%)

	Cercle 1			Cercle 2			Cercle 3		
	Raffarin	De Villepin	Fillon	Raffarin	De Villepin	Fillon	Raffarin	De Villepin	Fillon
Études									
Sciences-po Paris	59	58	49	45	48	50	34	37	37
Sciences-po Paris uniquement	16	20	29	24	21	15	10	11	14
Sciences-po province	2	4	9	5	5	8	6	3	4
Diplôme en droit	44	36	22	32	38	42	32	31	28
Diplôme en économie	6	7	11	8	5	19	12	10	8
Diplôme scientifique	19	24	11	16	12	4	27	27	32
Diplôme de lettres	10	7	16	8	17	15	6	9	6
Diplôme étranger	5	2	2	3	0	0	1	3	1
Écoles									
ENA	73	66	64	66	60	58	50	49	46
Autre école adm.	0	9	11	5	7	8	3	3	2
Polytechnique	16	15	7	8	5	0	14	17	18
École de commerce	19	16	24	8	5	12	10	11	15
Ponts	5	4	2	11	7	8	9	10	8
Mines	0	0	0	0	2	0	4	5	5
Agro	0	0	0	3	0	0	5	4	8
Autre école d'ingénieurs	8	11	4	8	5	0	3	4	4
Normale Sup	6	0	4	5	5	4	6	5	7
Corps									
Adm. civils	33	40	29	21	19	15	13	16	16
Conseil d'État	11	6	7	3	2	0	7	6	9
Cour des comptes	5	6	7	2	2	12	4	3	7
Inspection des finances	13	13	18	3	2	0	3	3	4
Conseillers affaires étrangères	0	0	0	16	10	15	9	12	6
Ponts	6	7	2	11	7	8	9	11	10
Mines	0	0	0	0	2	0	5	5	4
GREF	0	2	0	8	5	0	5	4	9
Préfets	5	9	7	11	17	8	7	7	6
Sous-préfets	2	4	9	0	2	8	9	4	9
Contractuels	5	0	4	3	2	0	2	4	1

LE PREMIER CERCLE DE LA RGPP

Le premier cercle du réseau d'acteurs qui va lancer et piloter la RGPP sous le gouvernement Fillon est composé de 45 personnes, selon les critères de choix que l'on a retenus. Sur ces 45 personnes, on trouve 29 énarques dont 8 ont fait une école de commerce. Globalement, les énarques passés par une école de commerce ne constituent que 18 % du premier cercle alors que les énarques qui n'ont pas reçu de formation commerciale en constituent 47 %. Par ailleurs, les anciens d'écoles de commerce n'étant pas passés par l'ENA ne sont que trois (soit 7 %) et un petit tiers (29 %) est composé de ceux qui ne sont passés ni par l'ENA ni par une école de commerce. On peut donc déjà constater que le premier cercle n'est pas homogène, du moins en ce qui concerne la nature de la formation.

L'investissement dans la nouvelle gestion publique ne se réduit cependant pas à un type précis de formation mais s'enracine dans une trajectoire de carrière qui permet de comprendre le choix de défendre ou de développer certains outils de réforme plutôt que d'autres. La comparabilité sinon la similitude des administrations publiques et des entreprises privées ne se justifie pas seulement par une forme d'acculturation aux méthodes de gestion privée mais également par des expériences professionnelles ou des choix politiques. La RGPP témoigne d'un mode volontariste de réforme qui repose principalement sur l'idée selon laquelle les structures des organisations conditionnent la qualité et l'économie des prestations selon un schéma de rationalité industrielle. Mais elle témoigne tout autant d'une grande méfiance à l'égard des outils internes de réforme (comme les inspections ministérielles) qui sont délaissés au profit d'une externalisation de la réforme soit par le recours à des consultants privés travaillant sous contrat soit par l'appel à des grands corps qui interviennent en tant qu'experts détachés des enjeux internes. L'idée prévaut que l'administration est incapable de se réformer elle-même. Quelles sont alors les trajectoires des acteurs du premier cercle ?

Les trajectoires au sein du premier cercle montrent que les acteurs principaux de la RGPP ont eu des carrières administratives très courtes. Elles sont en fait de deux ordres réunissant des inspecteurs des finances ayant pantoufflé et de jeunes membres de cabinets ministériels. Pour illustrer le premier cas de figure, on peut citer, un inspecteur des finances, qui mène sa carrière au ministère des finances de 1994 à 2004, tout d'abord comme chef de bureau puis sous-directeur au Trésor ensuite comme directeur-adjoint du cabinet de Francis Mer puis de Nicolas Sarkozy, ministre des finances, avant de partir en 2005 comme associé-gérant de la banque Rothschild. En 2007, il est nommé secrétaire général adjoint de la Présidence de la République avant de repartir dans le secteur privé en 2009 comme directeur général de la Banque fédérale des Banques populaires. Un autre exemple en est donné par un autre inspecteur des finances quittant l'inspection en 1991 pour aller rejoindre comme conseiller technique le cabinet de Dominique Strauss-Kahn et mener à partir de 1992 une carrière dans le secteur privé tout d'abord à La Compagnie générale des Eaux puis dans sa filiale la Compagnie immobilière Phénix avant d'être nommé en 1997 PDG de la Compagnie générale d'immobilier et de services devenue Nexity en 2000 et de devenir directeur-général adjoint de Veolia Environnement en 2003. En 2007, il est nommé directeur de cabinet de Jean-Louis Borloo puis de Christine Lagarde, ministre des finances.

Si l'on observe le niveau plus opérationnel de la RGPP ⁶, on remarque de même des profils de jeunes inspecteurs des finances ou de jeunes administrateurs civils ayant très tôt

6. On reste toujours ici dans le cadre de ce que l'on a appelé les élites de la réforme, c'est-à-dire des personnels qui vont piloter ou orienter la RGPP. Les équipes techniques de la réforme, qui rassemblent surtout

une grande expérience des cabinets ministériels. C'est notamment le cas d'un ancien de l'Essec et de l'ENA, inspecteur des finances, qui est nommé en 2007 directeur adjoint du cabinet du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, en charge de la fonction publique et de la modernisation de l'État, puis directeur du cabinet d'André Santini, secrétaire d'État à la fonction publique en janvier 2009 avant d'être nommé directeur du cabinet d'Éric Woerth en juin de la même année. On peut encore citer cet HEC, ENA, inspecteur des finances, qui rejoint en 2007 le cabinet de Valérie Pécresse comme directeur-adjoint, puis réintègre les cadres de l'Inspection en février 2009 avant d'être nommé en octobre de la même année chef du service conseil « Mise en œuvre des décisions relatives à la RGPP » à la direction générale de la modernisation de l'État du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État. Ce dernier vient remplacer un ancien de l'Essec, qui entre au cabinet McKinsey en 1998 pour y faire toute sa carrière jusqu'en 2008, date à laquelle il intègre la direction générale de la modernisation de l'État pour lancer notamment les opérations « qualité » liées à la RGPP et qui part en août 2009 au cabinet de Christine Lagarde.

On pourrait multiplier les exemples et contribuer très traditionnellement à une histoire de la RGPP en forme de catalogue. On tentera plutôt ici de rendre compte des profils les plus fréquents et du positionnement différentiels des divers sous-groupes. Trois facteurs semblent importants pour mesurer la différenciation des divers cercles : l'expérience administrative, le passage par le monde de l'entreprise privée et la fréquentation des cabinets ministériels.

Il existe de toute évidence une fracture entre les membres du premier cercle et ceux des deux autres en ce qui concerne la durée de l'expérience administrative. En moyenne, celle-ci est de 17 ans pour le gouvernement Fillon contre 25 ans dans le second cercle et un peu plus de 20 ans dans le troisième. Mais cette répartition se retrouve de la même façon sous les gouvernements Raffarin et de Villepin, à des niveaux identiques. En revanche, l'expérience des nouveaux venus qui entrent pour la première fois dans le premier cercle à partir de 2007 et constituent donc les *Kulturträger* de la RGPP est sensiblement moindre, s'établissant à 14 ans en moyenne. La moitié de ce groupe d'innovateurs a moins de 39 ans d'âge et moins de 12 ans d'expérience professionnelle. Encore faut-il savoir de quoi celle-ci est composée.

Plus du tiers des membres de ce groupe de 18 innovateurs ont été membres de cabinets ministériels avant d'entrer dans le premier cercle et trois d'entre eux viennent de l'entourage de Nicolas Sarkozy lorsque celui-ci était ministre. En revanche, l'exercice de fonctions politiques (comme élu ou militants actifs au sein de partis) est rare, pour autant qu'on puisse la connaître.

L'exemplarité de l'entreprise privée et de ses méthodes de gestion se nourrit d'une certaine proximité au monde des affaires. Il ne faut cependant pas penser que cette expérience est directement liée à un passage dans les cabinets de consultants. En fait, parmi les innovateurs de 2007, on ne trouve que trois ou quatre personnes qui ont vraiment travaillé dans de tels cabinets. On peut citer le cas de ce conseiller technique au cabinet du secrétaire d'État à la fonction publique qui a mené une véritable carrière comme directrice consultante presse et communication au sein des agences de communication financière Mc Cann Ericsson, Harrisson et Wolf et Actus entre 2000 et 2007, celui d'un inspecteur des finances, avocat puis associé résident du bureau de Bruxelles au cabinet Gide Loyrette Nouel entre 2004 et 2007 avant d'être nommé directeur-adjoint du cabinet de François

des agents contractuels, ne sont pas prises ici en considération car elles n'ont qu'un rôle de d'exécution et de suivi des dossiers.

Fillon ou bien encore celui de, cet analyste au sein de la filiale de Milan puis de Londres de la Société Générale entre 1997 et 1999, qui devient conseiller en stratégie chez Braxton (Deloitte consulting) de 1999 à 2003 puis conseiller en direction générale chez McKinsey & Co entre 2004 et 2007 avant d'être nommé conseiller auprès du secrétaire d'État chargé de la Fonction publique puis directeur-adjoint du cabinet d'Éric Woerth en août 2009, chargé de la réforme de l'État.

L'acculturation aux techniques de gestion du secteur privé s'est surtout faite à travers la formation et le passage par les écoles de commerce ou des périodes plus ou moins longues de pantoufflage dans des entreprises financières ou industrielles.

Un indice de « privatisation » peut ainsi être constitué prenant en compte le fait d'avoir été formé dans une école de commerce, d'avoir travaillé dans une entreprise privée avant d'être nommé dans l'un des trois cercles ou bien encore d'avoir pantoufflé lorsque les carrières assez longues autorisent des allers-retours entre les deux secteurs. On dispose donc d'un indicateur allant de 0 à 3. Si l'on ne prend en considération que le fait d'avoir 2 ou 3 attributs de privatisation, on voit immédiatement les différences qui séparent les divers groupes d'acteurs de la RGPP sous le gouvernement Fillon. Alors que 26 % des nouveaux venus du premier cercle (c'est-à-dire ceux qui n'ont contribué ni au gouvernement Raffarin ni au gouvernement Villepin) cumulent au moins deux attributs, on n'en trouve que 8 % chez les « anciens » du premier cercle. Les « nouveaux venus » sont donc fortement imprégnés de la culture de l'entreprise privée et donc en mesure de piloter le travail des cabinets de consultants. Le seul « ancien » qui se soit réellement plongé dans le monde des cabinets de consultants privés est un ingénieur des Ponts-et-Chaussées qui passe directement d'un poste de chef de bureau à l'Équipement à celui d'associé au cabinet McKinsey & Co en 1999 pour devenir ensuite conseiller technique au cabinet de Renaud Dutreil, ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État entre 2004 et 2005, puis Délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État en 2005 avant de retourner chez McKinsey & Co en 2006-07 et d'être nommé directeur général de la modernisation de l'État en 2007.

Les membres du second cercle, qui réunit surtout les responsables de la gestion des ressources humaines ou les secrétaires généraux, sont de loin les plus « administratifs », car cette proportion est de 11 % parmi les nouveaux venus et de 0 chez les anciens. La même différence s'observe au sein du troisième cercle : 10 % chez les nouveaux contre 6 % chez les anciens.

La comparaison que l'on peut faire avec les directeurs d'administration centrale du gouvernement Fillon, qui appartiennent au second ou au troisième cercle, est éloquent. Ces derniers ne présentent pas de signe d'engagement politique, du moins de manière explicite, et ne sont que très rarement passés dans le secteur privé au cours de leur trajectoire professionnelle. Le fait qu'ils soient passés en majorité par des cabinets ministériels montre que le modèle classique d'accès aux fonctions de directeur d'administration centrale est resté inchangé. En revanche, on voit bien qu'ils n'appartiennent absolument pas au même monde que les innovateurs arrivés en 2007 dans le premier cercle. Il existe donc un véritable hiatus entre ceux qui pilotent et ceux qui sont chargés de mettre en œuvre la RGPP. De surcroît, l'analyse des trajectoires professionnelles menées par les directeurs d'administration centrale montre qu'une dizaine d'entre eux sur 83 ont servi comme conseillers de cabinets ministériels dans des gouvernements de gauche. Sans doute, ces derniers travaillent-ils plus souvent dans des domaines techniques (transports, écologie, etc.) mais cette dépolitisation semble indiquer que les directeurs n'ont plus le rang qu'ils avaient autrefois. La réforme menée depuis le début des années 2000 leur a conféré le statut de simples gestionnaires souvent confrontés à des situations difficiles. Comme le souligne

un des leurs : « Les directeurs sont devenus des boîtes à baffes. Ils sont pris entre les cabinets ministériels et les syndicats et prennent tous les mauvais coups ».

Qu'en est-il maintenant des secrétaires généraux qui ont été considérés comme les pivots de la RGPP ? Sur les 12 secrétaires généraux du gouvernement Fillon, 10 n'ont aucun attribut de privatisation, 2 seulement sont passés par une école de commerce, 7 ont été membres de cabinets ministériels et 2 seulement ont ou ont eu des fonctions politiques, la seule personnalité politique du groupe étant Patrick Stéfani, secrétaire général du ministère de l'immigration et de l'identité nationale. On est donc en présence de profils de hauts fonctionnaires assez classiques. Certains ont été membres de cabinets ministériels sous des gouvernements de gauche, tel cet inspecteur des finances, secrétaire général du ministère de l'économie et des finances entre 2005 et 2008, qui est passé par les cabinets d'Henri Nallet et de Michel Sapin entre 1990 et 1992 ou bien cet administrateur civil, secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale après avoir été directeur général des ressources humaines, qui a été conseiller technique puis directeur-adjoint du cabinet de Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Éducation nationale entre 1984 et 1986 et qui devient son chef de cabinet lorsque ce dernier est nommé ministre de la défense en 1988.

Le tableau n° 4 montre bien les différences de styles entre les trois gouvernements en fonction des trajectoires des acteurs de la réforme : alors que ceux du gouvernement Raffarin sont plus politisés, ceux du gouvernement de Villepin sont plus ancrés dans les structures d'état-major et ceux du gouvernement Fillon sont bien plus tournés vers l'entreprise privée.

Tableau n° 4 – Les trajectoires menant au premier cercle et celles des directeurs d'administration centrale (%)

	Gvt. Raffarin	Gvt. de Villepin	Nouveaux entrants du Gvt. Fillon	Dir. d'adm. centrale des cercles 2 et 3 du Gvt. Fillon
Passage par le privé	16	16	37	7
Fonctions politiques	24	9	16	0
Passage préalable en cabinet	37	69	37	61

L'élite centrale de la RGPP est donc constituée de profils très classiques de hauts fonctionnaires ayant fréquenté les entourages ministériels mais aussi de profils sans doute assez rares mais inconnus jusque là sous la V^e République sous l'aspect de hauts fonctionnaires ayant réellement travaillé au sein d'entreprises privées voire des cabinets de consultants privés qui seront sollicités par la suite pour mener les opérations d'audit. Ils sont très présents dans l'entourage d'Éric Woerth, qui n'a lui-même aucune racine dans la haute fonction publique et a fait sa carrière dans les cabinets Bossard Consultants et Arthur Andersen avant de se lancer dans une carrière politique et de passer par le cabinet d'Alain Juppé entre 1995 et 1997. Mais on ne peut pas dire que la mise en place de RGPP se soit traduite par l'arrivée massive de cadres du secteur privé ou de hauts fonctionnaires partis en pantoufflage malgré le désir de l'Élysée de voir s'ouvrir les rangs de la haute fonction publique et en particulier ceux des réformateurs. De nombreux pantouffleurs ont refusé de rejoindre l'administration car ils craignaient ne plus pouvoir repartir dans le secteur privé étant donné le contrôle opéré désormais par la commission de déontologie qui interdit des allers-retours susceptibles de créer des conflits d'intérêts.

LES RÉSEAUX DE LA RGPP

Les réseaux de la RGPP ont une histoire car certains de leurs membres ont participé aux entourages ministériels dans les années 1990 et en particulier à ceux du gouvernement Juppé de 1995. Les deux derniers directeurs généraux de l'administration et de la fonction publique, tout comme le directeur de cabinet d'Éric Woerth ou bien encore le directeur des finances publiques nommé en 2008 étaient déjà présents dans les cabinets ministériels ou à la tête de grandes directions d'administration centrale de l'époque (voir le graphique n° 5 ci-après)

La RGPP ne se déploie pas dans le seul monde des cabinets de consultants mais se revêt également d'une portée politique forte d'autant plus que certains de ses protagonistes ont déjà connu dans le passé les avancées mais surtout les échecs des diverses étapes de la réforme de l'État, comme celui de novembre-décembre 1995 lorsque le conflit social autour des régimes de retraite des services publics mit brutalement fin aux projets du gouvernement Juppé et réduisit à peu de choses les travaux du Commissariat à la réforme de l'État. Il n'est d'ailleurs pas indifférent que le Livre blanc de la fonction publique ait été rédigé par Jean-Ludovic Silicani, ancien commissaire à la réforme de l'État. Peut-on alors considérer que l'élite de la RGPP est l'héritière directe de l'entourage d'Alain Juppé dans les années 1990 ?

Pour répondre à cette question au-delà des apparences fournies par les biographies, on a reconstitué le tissu des interrelations qu'ont nouées dans le passé les membres des deux premiers cercles avec des personnalités politiques. La carte de ces réseaux repose sur les nominations officielles au sein des cabinets ministériels et sur les interconnexions historiques qui en résultent (matrice carrée et analyse des distances géodésiques par un logiciel spécialisé). Bien entendu, on pourrait étendre l'analyse à d'autres types de proximité, comme l'appartenance à des clubs ou à des réseaux d'anciens, mais on a préféré ici privilégier les relations institutionnalisées afin de mieux contrôler l'information utilisée⁷. On a choisi de prendre les membres de cabinets car ces derniers sont choisis par les ministres bien plus que les directeurs d'administration centrale qui peuvent être imposés par les corps ou par les sommets de l'exécutif.

Cette analyse, qui repose sur le calcul de points nodaux en fonction des distances géodésiques des acteurs, met en évidence l'existence de plusieurs réseaux. Comme le montre le graphique ci-dessous, deux grands réseaux peuvent être identifiés.

Le premier est celui des « financiers » qui réunit les entourages d'Éric Woerth, de Christine Lagarde aux réseaux plus anciens d'Hervé Gaymard et de Thierry Breton.

Le second, bien plus vaste, est le réseau « politique », dont le centre est constitué par l'entourage de l'Élysée mais qui se compose au sud du graphique d'un réseau « fonction publique », réunissant les entourages d'André Santini à ceux de Christian Jacob et de Jean-Paul Delevoye, et au nord du graphique, des univers plus politiques des états-majors de Matignon.

7. On aborde ici une question méthodologique très complexe, que l'on n'aura pas la prétention d'étudier ici, et qui traverse toutes les recherches en histoire : quels sont les facteurs collectifs qui jouent le plus sur la carrière ou la situation professionnelle d'un acteur ? On peut adopter une conception extensive, qui conduit alors à rendre une trajectoire individuelle incomparable à tout autre car tout devient alors significatif, ou bien une conception restrictive qui s'appuie sur un choix restreint de variables mais qui permet la vérification empirique comme l'application homogène de ces variables à une population ciblée.

L'articulation du « sous-réseau nord » se fait par Claude Guéant, secrétaire général de l'Élysée, alors que celle du « sous-réseau sud » est opérée par l'intermédiaire de François Pérol, secrétaire général adjoint. On peut également noter l'existence de quelques petits réseaux indépendants, notamment un réseau « de gauche », autour des anciens des réseaux de Jean-Pierre Chevènement, Bernard Kouchner et Hubert Védrine et un réseau spécifique lié au monde universitaire autour de Valérie Pécresse. L'isolement relatif de certains réseaux permet de comprendre au moins en partie les fractures pouvant exister dans la mise en œuvre de la réforme de l'État.

L'analyse de réseaux montre que la RGPP a vu naître une élite relativement autonome qui s'est différencié du réseau politique. Ce n'est pas parce qu'Éric Woerth est un proche d'Alain Juppé que son entourage est lié aux réseaux juppéistes. On a donc assisté à l'émergence d'une élite particulière qui ne se confond pas avec celles qui pilotaient la réforme de l'État dans les gouvernements de droite précédents, même si un certain nombre de « transmetteurs » sont bien présents dans le réseau qui se constitue à partir de 2007. Au printemps 2009, la disparition du secrétariat d'État à la fonction publique entraîne une absorption des membres du cabinet par celui d'Éric Woerth, ce qui vient renforcer encore plus le réseau financier.

*

* *

Le lancement de la RGPP, qui s'est accompagné de nombreuses opérations de communication en liaison avec la presse spécialisée et les cabinets d'audit, repose sur une élite particulière qui se distingue par sa culture « privative » bien plus souvent acquise dans les écoles de commerce que sur le terrain de l'entreprise. En cela, la RGPP rompt effectivement avec le tissu social habituel de la réforme de l'État telle qu'elle était menée depuis 2002 et même depuis bien plus longtemps.

La définition de plusieurs cercles de la réforme permet de montrer qu'un fossé s'est creusé entre ceux qui pilotaient les opérations et ceux qui devaient les mettre en œuvre dans les ministères. Cela confirme un mouvement général de dualisation qui s'est opéré au détour de la réforme de l'État et qui conduit à distinguer une strate d'état-major et une périphérie de gestionnaires. Le déclin professionnel des directeurs d'administration centrale qui n'appartiennent pas au premier cercle en constitue certainement l'un des traits distinctifs.

Ce phénomène s'est paradoxalement renforcé du fait que la RGPP ne s'est pas accompagnée de l'arrivée massive de cadres venant du privé mais bien plutôt de hauts fonctionnaires, et notamment ceux de l'Inspection des finances, qui ont animé autant les équipes d'audit que les structures chargées de piloter l'ensemble des opérations. La RGPP a donc permis à des élites traditionnelles de reprendre en main l'appareil d'État à l'occasion d'une reconversion au libéralisme financier.

La dissociation de cette élite en deux réseaux principaux laisse penser que les mécanismes d'interpénétration du monde politique et du monde administratif ne peuvent être traités de manière sommaire car la RGPP ne s'inscrit pas vraiment dans la suite des précédentes réformes. Comme au lendemain de la guerre, une technocratie financière s'appuyant sur l'Inspection des finances et quelques corps techniques comme les ponts-et-chaussées, s'est rapidement développée, s'imposant face au corps préfectoral beaucoup plus dépendant des autorités politiques. On peut penser que ce groupe d'innovateurs aura les moyens d'affirmer une nouvelle doctrine durable de l'État réformé et de renforcer la haute fonction publique face au pouvoir politique. Néanmoins, leur inscription dans une logique du court terme, de la privatisation comme de la politisation, les prive de la légitimité et de la force collective qu'avaient leurs prédécesseurs des années 1950 qui étaient restés longtemps au service de l'État et ne s'étaient pas autant associés à un programme politique.