

# LA NORME ET L'INSTITUTION : LES MUTATIONS PROFESSIONNELLES DES ÉNARQUES DE 1970 A 2010

LUC ROUBAN

*Directeur de recherche au CNRS, SciencesPo (CEVIPOF)*

## Résumé

L'étude de trois cohortes d'anciens élèves de l'ENA permet de mettre en lumière les changements qui se sont opérés dans la sociologie des élites administratives en France entre les années 1970 et les années 2010. Les hauts fonctionnaires français des années 2000 sont de plus en plus souvent formés en économie et en gestion. Leurs carrières se sont diversifiées mais les différences corporatives continuent de jouer un rôle central dans les trajectoires professionnelles et notamment dans la mobilité entre le secteur public et le secteur privé. L'appartenance aux grands corps reste toujours un facteur crucial de réussite professionnelle. La conversion culturelle aux normes gestionnaires a renforcé plutôt que mis fin aux structures sociales qui organisent les carrières.

## Mots-clefs

ENNA, élites, grands corps, carrières, formation

## Abstract

— *Rules and institutions: the changing careers of the 'énarques' from 1970 to 2010* — A study of three cohorts of ENA alumni has shed light on changes that have occurred in the sociological profile of administrative elites in France between the 1970s and the 2010s. French senior civil servants in the 2000s are increasingly trained in economics and management. Although they pursue a wider range of careers than in the past, the particular branch ('corps') of the civil service they choose still plays a key role in determining their career path, especially when they move between the public and private sectors. Belonging to a top corps of the senior civil service ('grands corps') is still a crucial pre-requisite for professional success. The cultural conversion to management standards has strengthened rather than eroded the social structures underpinning their careers.

## Keywords

ENNA, elites, senior civil service, careers, training

L'un des grands objectifs de la nouvelle gestion publique est de faire disparaître la spécificité sociale et professionnelle de la haute fonction publique en développant non seulement des outils de gestion en usage dans le secteur privé mais également en introduisant dans le secteur public les valeurs de l'entreprise (Chevallier, 2008 ; Pollitt, Bouckaert, 2011 ; Suleiman, 2005). Parmi les valeurs et les registres de légitimation désormais à l'honneur figurent pêle-mêle la performance, la concurrence, la mobilité et la fluidité des ressources humaines qui doivent être adaptées en permanence aux objectifs des organisations, et, *last but not least*, la vulnérabilité des fonctions de direction qui se trouvent contractualisées et rémunérées en fonction des résultats obtenus, ce qui n'est pas sans poser la question de savoir ce qui motive vraiment les fonctionnaires qui sont bien plus intéressés, du moins en France, par des postes de responsabilité autonomes que par des augmentations salariales (Perry and Hondeghem, 2008 ; Rouban, 2009). Ce dispositif normatif appelle une indifférenciation progressive des hauts fonctionnaires et des cadres dirigeants du secteur privé, mettant directement en cause la spécificité des métiers du secteur public (Emery et Giaque, 2003).

Ce projet de refondation des appareils bureaucratiques par l'introduction des modes de gestion en vigueur dans les entreprises privées n'est certes pas nouveau en France puisque une littérature libérale abondante existe déjà sous la III<sup>e</sup> République qui dénonce le poids budgétaire de l'État, ses incohérences et l'archaïsme d'un mode de fonctionnement légal-rationnel étranger au processus de rationalisation technique qui touche les modes de production industrielle (Leroy-Beaulieu, 1904). On passe néanmoins à partir des années 1990 à un raisonnement nouveau reposant moins sur la rationalité de la production administrative que sur son coût économique global qui serait inadapté à la libéralisation des marchés laquelle se traduit alors en France par la privatisation du secteur économique public, notamment sous le gouvernement de Lionel Jospin. Ce changement d'orientation dans la politique institutionnelle de la réforme de l'État pose une question cruciale aux élites administratives qui sont dès lors non plus confrontées au besoin de produire des analyses et des arguments pour rationaliser les administrations mais de justifier leur raison d'être ainsi que leur place dans la hiérarchie sociale et de clarifier leurs rapports avec le monde de l'entreprise<sup>1</sup> comme avec celui de la politique<sup>2</sup>. Cette évolution s'est encore renforcée après 2008 lorsque la crise financière est venue réactiver les argumentaires populistes sur le nombre et le coût des fonctionnaires.

La situation de la France est certes assez particulière puisque les élites administratives françaises – terme générique renvoyant non seulement à l'occupation des postes de direction dans les ministères mais aussi à l'appartenance aux grands corps – ont déjà intégré depuis longtemps dans leurs carrières une circulation assez codée entre le monde des administrations, celui de la politique et celui des entreprises privées (Birnbaum, 1994 ; Dreyfus, 2000). En ce sens, mais la différence est essentielle en termes comparatifs avec bien d'autres pays européens, la nouvelle gestion publique ne débouche donc pas en France sur un « *new public service bargain* » (Hood and Lodge, 2006) entre les

1. Comme en témoigne le vote de la loi du 3 août 2009 qui vient renforcer les pouvoirs de contrôle de la Commission de déontologie de la fonction publique dont la saisine devient désormais obligatoire pour tous les membres de cabinets ministériels qui veulent rejoindre le secteur privé.

2. À ce titre, on renvoie à tous les débats portant sur la composition de l'Assemblée nationale qui serait envahie de hauts fonctionnaires alors que les députés fonctionnaires sont généralement des enseignants ou des cadres intermédiaires et qu'ils sont des élus locaux et des professionnels de la politique avant que d'être des fonctionnaires tout droit sortis de leur ministère.

gestionnaires et le personnel politique du fait du rôle tampon donné aux cabinets ministériels comme à ceux de Matignon et de l'Élysée dans la réforme de l'État.

Par ailleurs, si les outils de la nouvelle gestion publique introduits depuis le gouvernement Raffarin de 2002 et systématisés sous la présidence de Nicolas Sarkozy de 2007 avec la Révision générale des politiques publiques (RGPP) ont touché l'environnement des élites administratives (mise en place de primes à la performance, fusion de services), ils n'ont pas conduit à changer leur statut professionnel. À la différence de ce qui s'est produit dans différents pays européens, les hauts fonctionnaires français n'ont pas été directement concurrencés par des gestionnaires venant du privé. Les écoles administratives comme l'École nationale d'administration (ENA) ou les 80 écoles professionnelles de la fonction publique n'ont pas été démantelées. Le statut n'a pas été abandonné au profit de contrats comme ce fut le cas en Suisse. Le cœur des réformes qui a suscité le plus de questions mais aussi de conflits sociaux, comme la réduction des effectifs ou la réorganisation des services, n'a surtout visé que les secteurs à gros effectifs (l'éducation nationale, l'intérieur) ou les services déconcentrés travaillant dans les régions et les départements. Quelques fusions de corps ont concerné les administrateurs civils du ministère des Finances (fusion de la direction générale des impôts et de la comptabilité publique) ou les élites des secteurs techniques comme celle visant le corps des Ponts-et-chaussées avec des corps techniques plus petits (Gervais, 2010) mais ces réaménagements n'ont pas ébranlé l'architecture générale de la fonction publique ni la place de ses élites dans la hiérarchie sociale. À ce titre, il est très significatif que le projet de faire disparaître les corps de la fonction publique au profit de filières professionnelles (Silicani, 2008) ait été très vite enterré.

De même, la RGPP n'a pas eu d'effet direct sur l'univers professionnel des élites. Certes, la mise en œuvre de la réforme a été confiée à des cabinets de consultants privés (Gervais, 2012) et les « multinationales du conseil » sont intervenues pour transférer leur savoir-faire du secteur privé au secteur public (Berrebi-Hoffmann et Grémion, 2009) mais on ne peut pas en déduire que la haute fonction publique ait perdu le contrôle sur la réforme de l'État. Le pilotage de l'ensemble de la réforme est resté aux mains des grands corps, et notamment de l'Inspection générale des finances, dans le cadre d'un suivi étroit par l'Élysée et Matignon (Rouban, 2010). En revanche, sur le moyen terme, les perspectives de carrière des cadres au sein des ministères se sont progressivement appauvries. Les réformes successives des principaux ministères (et notamment du ministère des Affaires étrangères ou du ministère des Finances) ont conduit à supprimer des directions d'administration centrale, éliminant de ce fait des possibilités de promotion professionnelle mais aussi de reconnaissance sociale. La conception classique des carrières, qui datait de l'après-guerre, s'est estompée, laissant place à beaucoup d'incertitudes pour la grande masse des cadres supérieurs qui ne participaient pas au circuit élitaire des sommets.

L'objet de cet article est de mesurer précisément l'évolution professionnelle des élites administratives sur une période large afin de savoir d'une part comment la « managérialisation » même partielle et incrémentielle (Rouban, 2008) de l'administration française a pu s'accompagner d'un changement de stratégie professionnelle chez les hauts fonctionnaires et, d'autre part, si la nouvelle gestion publique n'a pas entraîné un processus de différenciation au sein des élites administratives elles-mêmes. Au total, il s'agit de savoir si le statut social de ces élites a évolué en fonction de leur investissement dans différents champs de pouvoir. Dans le cadre de cet article, on se concentrera sur la situation des élites administratives issues de l'ENA en attendant des travaux complémentaires sur les corps techniques.

## CADRE MÉTHODOLOGIQUE

Pour répondre aux questions concernant l'évolution des élites administratives sur le temps long de la V<sup>e</sup> République, on a mené une enquête sur trois cohortes d'anciens élèves de l'ENA<sup>3</sup>. Pour ce faire, on a pris deux fois deux promotions, d'une part les promotions Jean Jaurès et Robespierre de 1969 et de 1970 et, d'autre part, les promotions Liberté-Egalité-Fraternité et Jean Monnet de 1989 et 1990. À ces deux cohortes, on en a ajouté une troisième, de contrôle, composée des promotions Cyrano de Bergerac de 1999 et Averroès de l'an 2000. Chaque cohorte est composée de deux promotions afin de disposer d'effectifs suffisants (respectivement 195, 220 et 205 fonctionnaires) et de lisser les résultats qui sont dès lors moins dépendants des circonstances exceptionnelles que peut connaître une promotion. On peut ainsi compenser, au moins en partie, le défaut de la coupe chronologique qui peut sous-estimer ou, à l'inverse, amplifier la représentativité d'un moment historique sans tenir compte des dynamiques générationnelles du long terme<sup>4</sup> ou l'inscription dans un contexte sociohistorique particulier (une alternance électorale, une crise économique, *etc.*).

*Tableau n° 1 – Population des trois cohortes de l'enquête et corps de sortie*

	1969-1970	1989-1990	1999-2000
N	195	220	205
Démissionnent et renoncent à la fonction publique pour aller dans le privé	9,2 %	0 %	2,5 %
Grands corps (Conseil d'État, Cour des Comptes, Inspection des Finances)	14,9 %	16,8 %	18,1 %
Administrateurs civils au ministère des Finances	16,9 %	20 %	14,7 %
Corps préfectoral	11,3 %	6,8 %	11,3 %
Administrateurs civils autres ministères	31,3 %	29,5 %	20,6 %
Affaires étrangères	9,2 %	9,1 %	8,8 %
Tribunaux administratifs	2,6 %	6,8 %	10,8 %
Autres corps (dont administrateurs de la ville de Paris, conseillers commerciaux et inspecteurs des affaires sociales) et conseillers CRC	4,6 %	10,9 %	13,2 %

3. Les données biographiques proviennent de diverses sources (Bottin administratif, fiches de la Société générale de presse, Who's Who en France, notamment). Cette recherche a fait l'objet d'une déclaration à la Commission nationale informatique et libertés n° 2-13086.

4. Comme on peut le voir sur le tableau 1, la part des administrateurs civils hors Finances et carrière préfectorale ne cesse de baisser passant du tiers de la première cohorte au cinquième de la troisième cohorte tout comme celle des administrateurs civils des Finances à partir de la troisième cohorte, alors que la proportion des élèves affectés aux tribunaux administratifs ne cesse de grimper tout comme celle des élèves affectés à divers corps en fonction et des évolutions démographiques de chaque corps et des besoins de recrutement. Ces évolutions dans la structure même des affectations peuvent évidemment jouer sur l'interprétation générale que l'on peut faire des carrières menées au sortir de l'ENA.

Le choix de ces dates repose sur le constat que les deux promotions de la première cohorte connaissent la France des années 1980 et 1990 au bout respectivement de dix ans et de vingt ans de carrière, deux périodes marquées par l'arrivée de la gauche au pouvoir mais aussi et surtout par des bouleversements importants comme les privatisations massives du secteur public économique et la réalisation du grand marché européen qui va imposer la libéralisation du secteur financier. La seconde cohorte connaît dans le même intervalle de temps la France des années 2000 et 2010, c'est-à-dire une période marquée par les tentatives de réforme néolibérale de l'État et par une crise économique de grande ampleur. La cohorte 1999-2000, quant à elle, permet de disposer d'informations plus récentes sur le profil des énarques débutant leur carrière au moment où la France s'engage même de manière partielle dans la nouvelle gestion publique et pouvant devenir des dirigeants à partir des années 2010, période marquée par les effets de la crise économique et financière qui débuta en 2008. Les limites de cette étude sont aussi très précises puisque l'analyse ne porte que sur les élites des corps administratifs sortis de l'ENA et non sur celles des corps techniques qui mériteraient à eux seuls une étude complète.

## LE PARCOURS SCOLAIRE

Une première question porte sur le parcours scolaire des hauts fonctionnaires. Peut-on notamment constater une évolution de leur niveau d'éducation ? Il existe trois voies d'accès à l'ENA : celle du concours externe qui concerne les étudiants ; celle du concours interne ouvert aux fonctionnaires ayant 5 ans d'ancienneté ; celle du « troisième concours », très minoritaire (7-8 recrutements par an), permettant à des salariés du privé, à des élus locaux et à des responsables associatifs ayant huit ans d'expérience d'entrer dans la fonction publique<sup>5</sup>. Les niveaux de diplômes exigés ne sont donc pas les mêmes et la moyenne du niveau scolaire des « énarques » n'est pas significative puisque chaque promotion comporte et des candidats étudiants pouvant (rarement) se situer au niveau minimum officiel de la licence et des candidats professionnels, fonctionnaires ou non, qui peuvent n'avoir aucun diplôme universitaire.

La mesure réelle de l'élitisme de l'ENA au regard de la société civile ne peut se faire qu'à partir du concours externe<sup>6</sup>. D'une manière générale, on peut constater que les candidats au concours externe accumulent de plus en plus de ressources scolaires. Cette accumulation ne passe cependant pas par le nombre de diplômes, bien au contraire, mais par leur qualité « performative ». La multiplication de diplômes à faible portée sociale, comme les DEA puis les masters de droit, ne peut remplacer l'obtention d'un diplôme à forte valeur ajoutée sur le champ scolaire, comme celui de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris (Bourdieu, 1989). Or, à partir des années 1990, plus du tiers des candidats

5. Ce troisième concours est venu remplacer en 1986 la « troisième voie » instaurée en 1983, qui était censée diversifier la haute fonction publique en recrutant des syndicalistes, des élus locaux et des responsables d'associations sur la base d'un concours aux épreuves allégées. La « troisième voie » fut un échec : en 1984, l'ENA ne recrute que 7 élèves par cette filière alors que 12 places sont offertes, les autres candidats étant d'un niveau insuffisant (Kesler, 1986). L'ouverture du recrutement par le troisième concours aux salariés du privé a sans doute accentué l'arrivée d'élèves déjà formés à la gestion et à l'économie, comme on le verra plus loin.

6. On ne traitera pas ici de la question des origines sociales qui a déjà été abondamment étudiée. On sait depuis longtemps que les élèves du concours étudiant proviennent en moyenne aux alentours 70 % des catégories socioprofessionnelles supérieures et les élèves du concours interne à hauteur de 52 % alors que ces catégories ne constituent que 15 % de la population active française (DGAFP, 2008).

externes ne sont titulaires que d'un seul diplôme : 27 % pour la cohorte 1969<sup>7</sup> mais 37 % pour la cohorte 1989 comme pour celle de 1999. Et, au sein de cette population, la part des IEP ne cesse de croître : 66 % en 1969 contre 80 % et 82 % pour les deux cohortes suivantes, les seuls IEP de province y prenant une certaine part mais très modique (0 en 1969, puis environ 5 % en 1989 et 1999).

En moyenne, la proportion des élèves n'ayant fait qu'un IEP (de Paris ou de province) ne semble guère augmenter puisque l'on passe de 15,4 % en 1969 à 20,5 % en 1989 puis à 19,5 % en 1999. Cependant, cette moyenne recouvre désormais une divergence appréciable entre les élèves venant du concours externe et les élèves venant des concours professionnels, les premiers étant 17,5 % en 1969 à ne faire qu'un IEP (contre 9,6 % pour les deux autres concours) puis 30,6 % en 1989 (contre 8,1 %) et enfin 29,8 % en 1999 (contre 8,9 %). Le tiers des élèves étudiants n'ont donc en poche qu'un diplôme d'un IEP et le tournant des années 1990 semble bien être confirmé dix ans plus tard.

Cette sélectivité scolaire et sociale joue également à travers le passage par d'autres grandes écoles qui, lui aussi, connaît une fréquence accrue. La proportion de ceux qui ont fait au moins une autre grande école, en-dehors des IEP<sup>8</sup>, passe de 14,7 % en 1969 à 17,4 % en 1989 puis à 43 % en 1999. De manière contre-intuitive, la proportion d'anciens des grandes écoles au sein des concours professionnels est plus importante que celle trouvée au sein du concours externe du moins jusque dans les années 2000 où les deux types de concours divergent alors brutalement : 15 % pour les professionnels contre 14 % pour les externes dans la première cohorte puis 18 % contre 17 % dans la seconde mais 14 % contre 44 % dans la troisième. Le détail de ces écoles est lui-même assez significatif car leur éventail est limité mais subit des changements.

La part des élèves en provenance du concours externe ayant fait une grande école de commerce passe de 9,8 % pour la première cohorte à 11,6 % pour la seconde puis à 30,5 % pour la troisième. Les anciens des grandes écoles d'ingénieurs sont rares. Les Polytechniciens comptent pour 2,8 % de la cohorte 1969, 0 % de la cohorte 1989 et 4,8 % de la cohorte 1999, raréfaction due en partie à la suppression de l'accès direct à l'ENA à partir de la réforme de 1986. De même, on ne trouve qu'un ingénieur des Mines en 1969 et en 1999, aucun en 1989. Les anciens de l'École normale supérieure représentent en moyenne le second groupe numérique après 1990 représentant respectivement 0 % en 1969, 5 % en 1989 et 4,8 % en 1999<sup>9</sup>.

Au total, la proportion moyenne d'élèves (tous concours confondus) ayant fait une école de commerce passe de 7,2 % pour la cohorte de 1969 à 6,8 % pour celle de 1989 mais à 17,6 % pour celle de 1999. Cette évolution semble s'accélérer car si l'on décompose la dernière cohorte en promotions, on voit que cette proportion est de 14,4 % en 1999 et de 21,8 % en 2000. Pour le seul concours externe, la même proportion est de 9,9 % pour la cohorte 1969 puis de 10,7 % pour celle 1989 et de 30,1 % pour celle de 1999.

Le détail des écoles de commerce montre la prépondérance de l'École des hautes études commerciales (HEC) puisqu'elle fournit en moyenne 60 % de tous les élèves de l'externe ayant fait une grande école de commerce. Néanmoins, son emprise diminue face aux autres écoles dans le temps comme le montre le tableau 2.

7. Pour faire plus court, on indique la cohorte par la première année de promotion mais il est bien entendu que les années indiquées désignent bien toute la cohorte étudiée.

8. Lesquels ne sont pas juridiquement des grandes écoles et que l'on écarte ici du calcul puisqu'ils constituent la première partie propédeutique des procédures de recrutement établies en 1945.

9. On fournit ici l'essentiel des résultats car on trouve également trois anciens des « Langues O » en 1969, un ancien de l'ENSAE en 1989 comme en 1999 et un ancien d'une école militaire en 1999.

Tableau n° 2 – Part de chaque école parmi les élèves étudiants de l'ENA ayant un diplôme d'une école de commerce (%)

	1969-1970	1989-1980	1999-2000
HEC	92,9	57,1	46,9
ESSEC	0	35,7	37,5
ESCP	0	7,1	12,5
INSEAD	7,1	0	0
Autre école	0	0	3,1

On peut donc dire que la génération d'énarques susceptible de prendre en charge à partir des années 2000 l'évolution managériale ou néolibérale de l'administration française a été, bien plus que les générations précédentes, formée ou du moins sensibilisée à la gestion privée. Plus de 26 % des élèves de la cohorte 1999 (voir le tableau 3) ont reçu une formation en économie ou en gestion, soit 54 élèves sur deux promotions.

La RGPP ne se déploie donc pas à partir de 2007 dans un vide social ou intellectuel. Il existe bien un vivier de « passeurs » culturels potentiels susceptibles de prendre en charge et de développer les techniques apprises dans les écoles de commerce au sein du milieu administratif, notamment dans les états-majors chargés de lancer les réformes. Du moins, peut-on penser que la culture de la performance et de l'individualisation des carrières ne va pas heurter les représentations d'une minorité d'entre eux, minorité ayant la plus forte probabilité, comme on le verra plus loin, d'accéder aux postes d'état-major.

Cette évolution vers une formation économique ou gestionnaire est confirmée par l'analyse des diplômes et des principaux cursus (tableau 3). Entre les années 1970 et les années 1990, les études en droit régressent sensiblement et leur fréquence est divisée par trois chez les élèves du concours externe alors que le passage par les IEP, qui est longtemps resté une quasi-nécessité afin de profiter des « prépas » à l'ENA qui y sont offertes, subit une érosion dans les années 2000 du fait de la multiplication des cycles de préparation au sein notamment des grandes écoles de commerce. Par ailleurs, la part des diplômes de lettres et d'humanités a augmenté dans les années 1990, ce qui traduit surtout du côté du concours interne par de nombreuses candidatures d'enseignants du second degré cherchant à intégrer la haute fonction publique à une époque où la gauche est souvent au pouvoir. Cette part régresse en 2000 car le profil des internes, qui proviennent alors surtout des administrations de gestion, a changé. La part des diplômes « divers » (comprenant notamment les diplômes étrangers) ne cesse, elle aussi, d'augmenter sur le long terme, ce qui marque une plus grande diversification des formations d'origine notamment chez les candidats au concours externe. La part des études en économie, en gestion ou des études menées dans des écoles de commerce, qui est restée stable et minoritaire entre les années 1970 et les années 1990 y compris chez les candidats du concours externe, monte en revanche brutalement dans les années 2000, doublant en moyenne mais triplant chez les candidats au concours externe dont près de la moitié désormais ont suivi une formation en économie ou en gestion des entreprises.

Tableau n° 3 – Les formations suivies par cohortes et types de concours (%)  
(Données cumulables)

	Aucun diplôme <sup>10</sup>	Droit	IEP <sup>11</sup>	Economie, gestion <sup>12</sup>	Lettres, humanités <sup>13</sup>	Sciences <sup>14</sup>	Autres <sup>15</sup>
1969-1970							
Moyenne	2,6	63,1	72,3	12,8	10,3	4,1	0,5
Concours professionnel <sup>16</sup>	9,6	57,7	28,8	9,6	15,4	9,6	0
Externe	0	65	88,1	14	8,4	2,1	0,7
1989-1990							
Moyenne	6,8	33,2	62,3	16,4	26,8	7,3	2,3
Concours professionnels	15,2	23,2	27,3	14,1	41,4	12,1	3
Externe	0	41,3	90,9	18,2	14,9	3,3	1,7
1999-2000							
Moyenne	4,4	30,7	57,6	26,3	19,5	6,8	7,8
Concours professionnels	9	39	32	13	20	7	12
Externe	0	22,9	81,9	39	19	6,7	3,8

La diversification des cursus ne peut se comprendre qu'au regard des combinaisons de diplômes choisies avant de tenter le concours. Le très classique binôme « droit + IEP » tend à disparaître surtout chez les élèves venant du concours étudiant puisqu'il passe de 60,8 % en 1969 à 39,7 % en 1989 puis à 19,2 % en 1999 (contre, respectivement, 13,5 % puis 5,1 % et 10,9 % chez les élèves des deux autres concours) alors que le binôme « diplôme d'économie ou école de commerce + IEP » évolue dans le même temps de 6,3 % à 14,9 % puis à 27,9 % chez les élèves étudiants contre 1,9 % puis 4 % en 1989 comme en 1999 chez les élèves ayant fait les concours professionnels. On pourrait compléter ce tableau par l'évolution culturelle des institutions qui préparent

10. Diplômes techniques ou ne dépassant pas le niveau baccalauréat.

11. Instituts d'études politiques de Paris et de province.

12. Y compris les diplômes des écoles de commerce.

13. Lettres, histoire, sociologie, y compris agrégations de l'enseignement secondaire.

14. Diplômes de sciences et d'ingénieur.

15. Diplômes d'écoles de journalisme, de psychologie, de sciences de la communication, d'écoles militaires, y compris les diplômes étrangers.

16. On a regroupé dans la catégorie « concours professionnels » les candidats au concours interne et au troisième concours.

aux concours de l'ENA comme Sciences Po Paris dont le style a profondément évolué dans les années 2000 en direction d'une ouverture aux enseignements en gestion privée ou publique et dont l'objectif est de former des élites polyvalentes capables de mener des carrières dans la haute fonction publique nationale, à Bruxelles ou dans les sièges des multinationales<sup>17</sup>.

Cette évolution des formations appelle plusieurs commentaires. Tout d'abord, elle indique que les hauts fonctionnaires sortis de l'ENA en 1990 et donc en mesure de diriger les services vingt ans plus tard restent très liés au modèle qui existait encore dans les années 1970. En revanche, leurs collègues plus jeunes sortis de l'ENA dans les années 2000 ne leur ressemblent guère. On trouve l'indice d'une fracture générationnelle car les différences entre la cohorte 1999-2000 et les deux cohortes précédentes sont considérables. Cette évolution pousse ensuite à s'interroger sur les stratégies adoptées par les élites sociales pour investir le champ de la haute fonction publique. Choisir de faire une école de commerce plutôt que du droit avant l'ENA signifie que les candidats aux filières d'élite choisissent désormais des stratégies « multicartes » permettant d'aller dans les grandes entreprises privées soit en cas d'échec à l'ENA, soit en cas de réussite au concours afin de pouvoir intégrer des entreprises privées après quelques années passées dans les grands corps ou au ministère des finances<sup>18</sup>. La question qui se pose alors est bien celle de savoir s'il reste encore quelque chose du « service de l'État » ou de la « motivation de service public » pour une partie des cadres dirigeants qui deviennent polyvalents (Dreyfus, 2006).

Cependant, cette évolution ne touche pas tous les énarques mais seulement ceux issus du concours externe et qui rejoignent ensuite les grands corps. La diffusion inégale de la culture gestionnaire vient consacrer la fracture entre ces derniers et la grande majorité des administrateurs civils qui restent, dans l'ensemble, bien plus attachés au traditionnel modèle mixte entre le droit public et Sciences Po Paris. On perçoit ici les linéaments qui font de la « nouvelle gestion publique » non pas une culture pour classes moyennes, comme c'est le cas dans la plupart des pays européens, mais un critère de distinction qui permet à l'élite de l'élite (c'est-à-dire essentiellement aux membres des grands corps passés par la concours étudiant) de se reconnaître et de se différencier de la grande masse des « cadres ». Comme le montre le tableau 4, les différences corporatives se sont accrues dans le temps. En trente ans, les signes de la supériorité corporative ont changé (la formation juridique disparaît même au sein du corps préfectoral issu de l'ENA<sup>19</sup>) et les écarts entre les grands corps et les autres, y compris les administrateurs civils des Finances, se sont agrandis. On est donc loin d'un processus d'homogénéisation de l'univers professionnel de la haute fonction publique administrative.

17. On pourra également rappeler que la pauvreté de la formation juridique des hauts fonctionnaires est régulièrement dénoncée par le Conseil d'État. Il est vrai que la réforme « gestionnaire » de l'État s'appuie dès les années 1960, avec les théories de l'organisation, sur la dénonciation du droit comme cadre normatif de l'action administrative (Biland et Vanneuville, 2012).

18. On peut évidemment souligner la différence potentielle entre des études d'économie à l'université et des études de gestion dans des écoles de commerce. Mais, en pratique, la différence s'atténue dans la mesure où de nombreuses options « gestion d'entreprise » sont offertes dans les universités voire des filières de MBA qui peuvent venir en complément d'études d'économie plus fondamentale. Le point essentiel tient évidemment au changement culturel qu'implique le déclin de la formation juridique (qui est elle-même diversifiée).

19. Si l'on ne prend en compte que la possession d'un diplôme de droit, quel que soient les cumuls opérés avec d'autres diplômes, on voit que celle-ci passe aux trois dates indiquées au sein du corps préfectoral de 77 % à 40 % puis à 22 % alors qu'elle chute comparativement moins au sein des trois grands corps administratifs passant de 45 % à 32 % puis à 22 %.

Tableau n° 4 – Les formations en économie et gestion par corps et cohorte, données cumulables

Cohorte	Binôme Droit + IEP			Diplôme en économie			École de commerce		
	1969	1989	1999	1969	1989	1999	1969	1989	1999
Grands corps	45 % (N=13)	32 % (N=12)	11 % (N=4)	10 % (N=3)	35 % (N=13)	49 % (N=18)	10 % (N=3)	27 % (N=10)	78 % (N=14)
AC Finances	49 % (N=16)	25 % (N=11)	33 % (N=10)	12 % (N=4)	16 % (N=7)	37 % (N=11)	3 % (N=1)	9 % (N=4)	35 % (N=7)
Corps préfectoral	68 % (N=15)	33 % (N=5)	9 % (N=2)	18 % (N=4)	0	22 % (N=5)	0	0	22 % (N=2)
AC	38 % (N=23)	20 % (N=13)	5 % (N=2)	10 % (N=6)	17 % (N=11)	12 % (N=5)	6 % (N=4)	2 % (N=1)	9 % (N=2)
Affaires étrangères	68 % (N=12)	30 % (N=6)	22 % (N=4)	6 % (N=1)	10 % (N=2)	28 % (N=5)	6 % (N=1)	0	40 % (N=4)

## LES PROFILS DE CARRIERE

Afin d'évaluer les évolutions qui interviennent dans les profils de carrière, on a choisi d'observer la situation professionnelle des énarques de chaque cohorte dix ans après leur sortie de l'école. La temporalité décennale permet d'appréhender la situation de hauts fonctionnaires jeunes (trentenaires pour ceux issus du concours externe) mais déjà expérimentés et qui se trouvent à un moment clé de leur carrière où les possibilités de réorientation professionnelle, notamment vers le secteur privé, sont encore nombreuses. Comme les données moyennes recouvrent des phénomènes importants de différenciation, on a distingué dans le tableau 5 trois types de données : les résultats moyens pour l'ensemble de chaque cohorte, les résultats pour les seuls énarques ayant passé le concours externe et les résultats pour les seuls membres des grands corps.

Quelles sont les leçons de cette comparaison sur trente ans ? Pour l'ensemble des énarques, quel que soit leur corps, quelques évolutions dominent : le désengagement des cabinets ministériels, les fluctuations du pantouflage<sup>20</sup> qui, après avoir crû dans les années 1990, s'amenuise pour la troisième cohorte tout en restant supérieur à ce qu'il est dans les années 1980, l'occupation plus fréquente d'emplois dirigeants<sup>21</sup> dans les administrations centrales ou bien dans les établissements publics comme dans les collectivités locales mais, en revanche, une raréfaction des emplois de « simples gestionnaires » ou bien des emplois occupés dans les cadres des corps d'affectation<sup>22</sup> (tableau 5).

20. Qui recouvre les départs vers les entreprises privées et publiques largement privatisées. Le pantouflage dans le secteur économique public (EDF, ERDF, SNCF, notamment) a gagné en importance dans les années 2010. Par exemple, 11 % des inspecteurs des Finances pantoufflant en 2012 se trouvent dans des entreprises publiques ou dans des filiales privées de groupes publics.

21. Postes de directeurs, directeurs-adjoints ou chefs de service dans les « centrales », postes de direction départementaux ou régionaux dans les services déconcentrés, y compris postes de préfets.

22. Groupe qui exclut les postes dirigeants et qui comprend, par exemple, les sous-directeurs, les chefs de bureau, les chargés de mission, les sous-préfets, ou bien, pour les grands corps, les postes de maître des requêtes au Conseil d'État ou bien de conseiller référendaire à la Cour des Comptes.

Au total, on observe donc une *diversification* des carrières à l'intérieur comme à l'extérieur des administrations publiques alors que les emplois ou les entourages politiques attirent moins qu'avant ou sont moins accessibles du fait de la professionnalisation du personnel politique qui s'affirme dans le même temps. Si « managérialisation » il y a, celle-ci devient périphérique puisqu'elle se traduit par un pantouflage accéléré mais aussi par l'investissement de postes dirigeants dans des établissements publics ou des agences de régulation à l'instar de ce que l'on peut observer en Suisse (Emery, Giauque, Rebmann, 2013). L'idée d'un « pilotage à distance » d'agences autonomes dans leur fonctionnement quotidien comme dans leur politique de recrutement a permis de développer en France une gestion moderne de nature contractuelle à la périphérie des ministères, discrètement et sans que cette pratique ne vienne s'intégrer à une grande doctrine managériale qui vienne remettre en cause les hiérarchies sociales à l'intérieur des ministères <sup>23</sup>.

Tableau n° 5 – L'emploi occupé dix ans après la sortie de l'ENA par cohorte (%)

	Cohorte 1969 : situation en 1980			Cohorte 1989 : situation en 2000			Cohorte 1999 : situation en 2010		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Variation au sein de chaque cohorte									
Cabinets ministériels	10	12,7	17,2	8,6	7,4	13,5	7	12,7	5,4
Entreprise privée	8,3	9,5	17,2	14,5	19,8	40,5	9,5	16,7	32
Politique nationale	0,6	0	0	1,8	3,3	2,7	1	1	0
Direction ministérielle <sup>24</sup>	1,1	1,6	3,4	2,3	0,8	5,4	13	12,7	16,2
Établissement public, agence <sup>25</sup>	10	7,9	10,3	8,6	9,1	13,5	15	15,7	5
Poste administratif	70	68,3	51,7	64,1	59,5	24,3	54	40,2	40,5

Note : **1** données moyennes ; **2** données pour les énarques ayant passé le concours externe ; **3** données pour les membres des grands corps.

La situation des membres des trois grands corps administratifs amplifie cette évolution moyenne. Ces derniers, toujours plus présents en proportion que les autres énarques au sein des cabinets ministériels jusqu'à la troisième cohorte, se désinvestissent des entourages politiques pour se consacrer bien plus souvent qu'autrefois aux missions de leurs corps. Cette observation corrobore la sociologie des cabinets ministériels sur le long terme (Rouban, 2012). L'équation faisant de l'entrée en cabinet une première étape

23. On ne peut pas imputer cette évolution à des changements qui auraient modifié dans le temps la proportion des divers corps à l'intérieur de chaque cohorte. Par exemple, la proportion des membres des trois grands corps reste stable d'une cohorte à l'autre (voir le tableau 1).

24. Voir le découpage indiqué dans les notes 19 et 20.

25. Y compris fonctions de direction dans des collectivités locales.

dans le *cursus honorum* des grands corps administratifs ne semble plus vérifiée. Mais on peut aussi penser que la situation de la troisième cohorte, telle qu'elle est étudiée en 2009-2010, correspond à un moment de très forte politisation des entourages liée à l'alternance de 2007 qui introduit des critères de sélection et d'engagement partisan ne correspondant peut-être ni au profil ni aux souhaits des impétrants éventuels.

Le pantouflage a explosé dans les années 2000 mais diminue sensiblement en moyenne dans les années 2010, ce qui peut être mis sur le compte et de la crise économique et des exigences croissantes des entreprises qui ont développé en interne leur propre gestion des ressources humaines. Le départ vers l'entreprise n'est désormais nullement acquis, ce qui justifie la détention de diplômes d'écoles de commerce impliquant non seulement des connaissances précises dans la gestion privée ou les opérations financières mais aussi une acculturation au monde de l'entreprise par des stages qui sont d'ailleurs également organisés par les IEP et l'ENA. Il reste que le niveau moyen de pantouflage des membres des grands corps dix ans après la sortie de l'ENA est deux fois plus important en 2010 qu'en 1980. L'autre tendance, néanmoins, est de rester dans son corps d'origine ou de diriger des administrations centrales et d'occuper des emplois fonctionnels ouvrant droit aux primes à la performance plutôt que de s'aventurer sur les terres de la politique nationale ou des opérateurs publics.

## LA DYNAMIQUE DE LA MOBILITÉ ENTRE PUBLIC ET PRIVÉ

On peut compléter ce premier tableau d'ensemble par une étude des séquences de carrières qui permet de rendre compte de la succession dans le temps de l'occupation de différents postes en s'attachant ici à la mobilité entre public et privé.

Une première observation tient à la précocité croissante du premier départ vers une entreprise privée puisque la durée moyenne entre la sortie de l'ENA et ce départ est de 17,4 ans pour la cohorte 1969 puis de 9,6 ans pour la cohorte 1989 et finalement de 7,3 ans pour la cohorte 1999. Les énarques désireux de rejoindre une entreprise privée le font donc de plus en plus vite.

On remarque également que la séquence classique « cabinet puis pantouflage » qui constituait la caractéristique des élites administratives françaises (Birnbaum, 2004) s'est progressivement dissociée puisque si le passage par au moins un cabinet ministériel ou exécutif (Matignon ou l'Élysée) est encore le lot de 63 % (N=36) des « pantoufleurs » de la première cohorte, cette proportion passe à 41 % (N=21) dans la seconde cohorte et à 47 % dans la troisième (N=14). À partir des années 1990, la majorité des « pantoufleurs » ne passent donc plus par un cabinet au préalable. On trouve même un cas dans la seconde cohorte et deux cas dans la troisième qui partent dans le privé avant que de rejoindre un cabinet ministériel. De plus, le temps entre le premier passage en cabinet et le premier départ vers une entreprise privée n'a cessé lui aussi de se réduire : en moyenne, on passe en effet de 12,3 ans pour la première cohorte à 5,2 ans pour la seconde puis à 3 ans pour la troisième cohorte. On peut déceler ici une accélération des carrières et la recherche de promotions rapides après avoir fait partie d'entourages ministériels, le départ en entreprise pouvant alors vite compenser l'absence de poste de débouché administratif prestigieux.

Enfin, comme on a pu déjà le voir pour le cas précis de l'Inspection des Finances (Rouban, 2010b), la logique du départ entre entreprise a changé dans le temps. On a distingué quatre niveaux de responsabilité dans les entreprises privées : celui des postes dirigeants (président de la structure supérieure, président-directeur-général), celui des postes de direction à n-1 (directeur-général, directeur-général adjoint, secrétaire général), des postes d'encadrement sectoriel (direction d'un département) et des postes de cadres opérationnels auquel on ajoute tous les emplois d'avocats dans les cabinets-conseils. Si l'on examine le *premier* départ en entreprise, qui ne préjuge évidemment pas de la carrière que l'on peut mener ensuite, on voit que 63 % des « pantoufleurs » des deux premières cohortes accèdent d'emblée au premier ou au second niveau de responsabilité contre 18 % des membres de la troisième cohorte. À l'autre bout de la hiérarchie, on voit que la proportion d'emplois de simples cadres ou de responsables sectoriels offerts aux « pantoufleurs » des deux premières cohortes est de 37 % puis de 39 % dans les deux premières cohortes mais grimpe à 82 % pour la troisième. Là encore, derrière des chiffres d'ensemble s'opèrent des évolutions significatives puisque si la proportion de « pantoufleurs » accédant directement au premier niveau de responsabilité au sein de la première cohorte est de 23 %, il passe à 0 % dans la seconde et à 4 % dans la troisième. Ces résultats viennent bien conforter l'hypothèse selon laquelle l'offre d'emplois privés faite à la haute fonction publique est bien plus circonstanciée et conditionnelle dans les années 2000 que dans les années 1980 ou 1990.

En revanche, le développement d'une culture gestionnaire ou la valorisation de l'entreprise privée n'ont pas conduit à ouvrir aux cadres du privé les postes dirigeants de l'administration française qui restent dans leur quasi-totalité réservés à des hauts fonctionnaires de carrière. Par exemple, si on brosse rapidement le portrait des 185 directeurs et directeurs-adjoints des ministères entre 2007 et 2012, on voit que seulement huit d'entre eux n'appartiennent à aucun corps de la fonction publique et ont été préalablement recrutés comme contractuels alors que vingt-quatre proviennent des seuls grands corps techniques et que dix-huit appartiennent aux grands corps administratifs. Tous les autres appartiennent à divers corps dont la spécialisation professionnelle correspond aux tâches de chaque ministère. On trouve ainsi trois commissaires de police, cinq sous-préfets et huit préfets au ministère de l'Intérieur, huit magistrats au ministère de la Justice ou bien encore cinq universitaires au ministère de l'Éducation. Au total, 48 % de ces directeurs sont passés par l'ENA, 10 % sont passés par Polytechnique et 7 % seulement par une seule école de commerce. En revanche, 14 % des directeurs et directeurs-adjoints de cabinets nommés dans la même période avaient fait au moins une école de commerce.

La pénétration de la culture « néo-gestionnaire » est donc relativement faible dans les rangs des cadres dirigeants qui restent faire carrière dans l'administration<sup>26</sup>. Elle est en revanche bien plus affirmée chez tous ceux qui vont aller soit dans les cabinets ministériels soit dans les entreprises privées à partir des années 2000. Cette conclusion est confirmée par une analyse simple de nos trois cohortes. Dans celle de 1969, aucun énarque présent dans un cabinet ou dirigeant un établissement public dix ans après sa sortie de l'école n'avait fait d'école de commerce, 13 % seulement de ceux qui avaient

26. On part ici de l'hypothèse, qui semble vraisemblable, que le passage par une école de commerce prédispose positivement à l'égard de la culture néo-gestionnaire bien que certains cas d'allergie forte à cette culture puissent également se produire. Par ailleurs, on peut également partager cette culture sans avoir suivi un tel cursus mais on peut alors légitimement penser qu'elle est moins organisée par la possession des savoir-faire et des savoir-être qu'offrent ces écoles.

rejoins une entreprise et 7 % de ceux qui occupaient un emploi administratif. Dans celle de 1989, 5 % des membres de cabinets ministériels ont fait une école de commerce, 11 % de ceux qui gèrent un établissement public, 19 % de ceux qui pantoufflent et 4 % des cadres administratifs. Dans celle de 1999, les proportions augmentent sensiblement mais différencient deux groupes : 75 % des membres de cabinets et des « pantouffleurs » sont diplômés d'une école de commerce contre 22 % des dirigeants d'établissements publics et 18 % des cadres gestionnaires des services. Si la culture gestionnaire d'entreprise gagne du terrain dans le temps, ses points d'ancrage sont bien focalisés sur les deux populations les plus élitaires, à savoir les « pantouffleurs » et les membres des états-majors. On assiste donc bien à une fracture interne et à la différenciation des strates de pouvoir au sein même des services.

## L'EFFET PROMOTIONNEL DE LA POLITISATION

L'évolution néo-gestionnaire de l'administration française n'est pas déconnectée de la question de la politisation. Plusieurs travaux ont montré que la nouvelle gestion publique, en favorisant l'autonomie de gestion des fonctionnaires, rendait le contrôle politique sur les nominations particulièrement important puisque les élus devaient eux-mêmes rendre des comptes sur les résultats obtenus (Hood et Lodge, 2006). La politisation, loin d'être écartée par la nouvelle gestion publique, précisément supposée renouer avec la vision webérienne d'une bureaucratie entièrement « neutralisée » et tournée vers ses objectifs d'efficacité et d'efficience, s'en est trouvée intensifiée. Dans le cadre de ce nouvel « échange institutionnel » (ou « *public service bargain* »), alimenté en France et par le poids des cabinets ministériels et par l'effet de la LOLF, la règle du jeu dans les administrations a reproduit celle qui est déjà en usage dans les grands groupes privés : l'autonomie fonctionnelle des cadres est compensée par un contrôle global serré sur la réalisation des objectifs, ce qui appelle des liens de confiance forts quelles que soient d'ailleurs les architectures constitutionnelles (Peters et Pierre, 2004).

La réforme néo-gestionnaire s'inscrit dans ce que l'on pourrait appeler une « néo-technocratie » où les lignes de séparation assez claires entre l'administratif et le politique se brouillent à mesure que l'action publique se politise en devenant programmatique. Cette évolution s'est amorcée précisément en France après l'échec de la première gauche en 1983 et a nourri une conception « américanisée » de l'action publique partant de politiques publiques plutôt que de grands projets idéologiques de transformation globale de la société (Rouban, 1998). Elle s'est aussi conformée à (et renforcé) une culture ambiguë de proximité sans participation directe au politique dont les racines historiques remontent fort loin.

Il n'y a donc pas un « modèle » de haut fonctionnaire de droite que l'on pourrait opposer à un « modèle » de haut fonctionnaire de gauche. Un petit test permet de s'en rendre compte en analysant la distribution des « néo-gestionnaires » potentiels qui ont participé à des entourages politiques en fonction de leur couleur partisane, simplifiée ici en droite et gauche. Si 9 % des énarques proches de la droite, du fait de leur participation à des entourages ou de leurs mandats électifs, ont fait une école de commerce et 16 % ont un diplôme ou un autre en économie, ces proportions passent à 16 % et à 24 % pour ceux qui sont proches de la gauche. La culture « néo-gestionnaire » n'est donc pas nécessairement néolibérale, du moins en France, ce qui conduit à se demander si l'outil peut être si indépendant de la main. On peut alors faire l'hypothèse que la culture économiste

et gestionnaire a été instrumentalisée par les élites de l'État en France et qu'elle ne vient pas traduire une « conversion » aussi soudaine que miraculeuse des hauts fonctionnaires au libéralisme politique tant il vrai que les valeurs de gauche sont encore majoritaires chez les cadres de la fonction publique comme le démontrent les résultats électoraux ou les enquêtes comparatives en Europe (Rouban, 2013) C'est là que la nouvelle gestion publique trouve sa pierre d'achoppement car si elle peut être utilisée voire reconvertie par les stratégies professionnelles, elle ne peut être convertie en France en philosophie pour l'action publique qui pourrait légitimer une transformation radicale des structures de la fonction publique.

On ne trouve donc pas dans les trois cohortes une poussée particulière d'engagement partisan. Il faut bien distinguer ce qui relève du militantisme déclaré (mandat électif, responsabilité dans un parti politique) et ce qui relève de la « politisation » (participation à plusieurs cabinets de la même couleur politique, présence dans des clubs de réflexion, passage par des entourages connotés politiquement comme la mairie de Paris ou les cabinets d'élus locaux). Cette distinction appelle un repérage au cas par cas puisque le seul fait de passer par un cabinet ministériel pour y exercer une fonction d'expert ou de conseiller juridique n'est pas nécessairement le signe d'une politisation particulière. L'analyse montre que la première cohorte comporte 9,7 % de militants et 12,8 % de politisés alors que ces proportions sont respectivement de 9,5 % et 14,1 % pour la seconde puis de 5,4 % et de 16,1 % pour la troisième, ce qui semble bien aller dans le sens d'une légère amplification de la politisation « douce ».

Néanmoins, cet engagement politique même de nature programmatique produit des effets sur les carrières. On peut procéder à l'évaluation globale de la vie professionnelle des membres des deux premières cohortes en prenant en considération l'importance et le prestige du poste occupé en fin de parcours<sup>27</sup> et notamment le fait d'avoir franchi un seuil qualitatif décisif traduisant une réussite particulière (par exemple, accéder à des fonctions de direction générale ou passer de sous-préfet à préfet) ou bien encore le fait d'avoir accédé ou non à un grand corps (par exemple, le fait pour un administrateur civil d'entrer au Conseil d'État ou à la Cour des Comptes). Cette évaluation permet alors de différencier les carrières « normales » des carrières particulièrement réussies. Ces dernières sont assez fortement associées au degré de politisation<sup>28</sup>. Le fait de mener une carrière purement administrative devient un handicap sérieux pour accéder à des postes prestigieux, s'aggravant d'une cohorte à l'autre.

Cette réussite varie cependant en fonction de la cohorte et de la couleur politique. Le taux de succès professionnel est plus élevé pour les énarques de gauche de la première cohorte, qui voient la gauche arriver au pouvoir en 1981 (83 % de réussite chez les énarques de gauche contre 72 % chez ceux de droite), alors que c'est l'inverse qui prévaut dans la seconde cohorte où les énarques de droite peuvent profiter de la présence de la droite au pouvoir sauf dans la période 1997-2002 (52 % de réussite à gauche contre 70 % à droite).

27. Celui-ci est évidemment plus court pour la cohorte 1989-90 puisqu'il ne couvre que vingt ans de carrière contre des carrières de plus de trente ans pour la cohorte 1969-70. Cette durée différente peut expliquer le fait qu'en moyenne les carrières de la seconde cohorte paraissent moins réussies que celles de la première puisque les énarques concernés sont en réalité à mi-chemin de leur vie professionnelle et qu'ils n'ont pas encore eu l'opportunité d'entrer dans des grands corps ou d'obtenir des promotions sur des postes dirigeants.

28. On a globalement évalué ce succès en fonction de la situation objective détenue en fin de parcours. Il faudrait bien entendu pouvoir affiner cette mesure et tenir compte également de la situation matrimoniale ou de la multiplication des secteurs dans lesquels les hauts fonctionnaires peuvent s'investir. Mais une telle recherche dépasse l'horizon de cet article et se heurte évidemment à l'absence d'informations fiables.

Tableau 6 – La réussite professionnelle en fonction du type de carrière (%)

	Carrière administrative	Carrière politisée	Carrière Militante
Cohorte 1 - 1969-70			
Carrière normale	59	22	29
Réussite	41	78	71
Cohorte 2 - 1989-90			
Carrière normale	75	42	29
Réussite	25	58	71

## LES FACTEURS DE LA RÉUSSITE PROFESSIONNELLE

Cette analyse n'est cependant pas suffisante pour déterminer si la politisation à elle seule peut améliorer réellement les carrières sans tenir compte des autres variables. On peut alors répondre à la question de savoir ce qui joue le plus sur la réussite professionnelle des énarques en utilisant une analyse de régression logistique dans laquelle le fait d'avoir connu une carrière particulièrement réussie par rapport à une carrière normale sera la variable dépendante. Parmi les variables indépendantes, on fait figurer : le fait d'être engagé en politique ou pas, d'être passé par au moins un cabinet ministériel, d'être passé au moins une fois par les entourages de Matignon ou de l'Élysée, d'être passé comme expert dans les services de l'Union européenne, d'être entré à l'ENA par le concours externe ou les deux autres concours, d'avoir un diplôme d'un IEP, d'avoir un diplôme en économie ou en gestion, d'être passé par au moins une grande école, d'être passé par une école de commerce, d'appartenir aux grands corps ou aux autres corps de la fonction publique et d'être un homme ou une femme puisqu'il apparaît clairement que sur les deux premières cohortes les femmes ont un taux de réussite de 21 % contre 49 % pour les hommes en moyenne avec une légère progression de la première à la seconde cohorte.

Le modèle de référence sur la base duquel est construite l'analyse de régression est celui d'un homme, administrateur civil, passé par le concours externe, engagé en politique, ayant fréquenté au moins un cabinet ministériel, et disposant de tous les diplômes indiqués. Il explique 75 % de la variance. Les résultats présentés dans le tableau 7, que l'on a classé par ordre décroissant de Wald, sont clairs. Trois facteurs pèsent réellement dans la réussite professionnelle, par ordre décroissant : le corps d'appartenance, et notamment le fait d'appartenir ou non aux administrateurs civils des Finances, le passage par au moins un cabinet ministériel et le fait d'être un homme plutôt qu'une femme. Plus loin, figure le fait d'être diplômé d'au moins une grande école. Tout le reste, que l'on soit diplômé d'une école de commerce, engagé ou pas en politique, passe *comparativement* au second plan pour expliquer le succès professionnel. La structure corporative de la fonction publique française reste donc toujours l'arc-boutant des carrières.

Tableau 7 – Analyse de régression des variables jouant sur le succès professionnel

	A	E.S.	Wald	Sig.	Exp(B)
Corps			46,089	,000	
Administrateurs civils Finances	2,343	,366	40,899	,000	10,411
Préfectoral	1,671	,457	13,364	,000	5,319
Grands corps	,912	,390	5,471	,019	2,489
Autres corps <sup>29</sup>	,708	,341	4,320	,038	2,030
Au moins un cabinet	-,948	,277	11,683	,001	,388
Genre	-1,184	,400	8,752	,003	,306
Au moins une grande école	-,962	,444	4,687	,030	,382
École de commerce	1,342	,755	3,162	,075	3,826
Au moins un passage par Matignon ou l'Élysée	-,577	,486	1,405	,236	,562
Engagement politique	-,315	,315	,999	,318	,730
Diplôme en économie	-,424	,452	,880	,348	,654
Type d'entrée	-,311	,353	,778	,378	,732
Diplôme d'IEP	-,172	,363	,224	,636	,842
Passage par UE	-,203	,431	,222	,637	,816

Note : la valeur négative du coefficient A s'explique par le fait que les modalités de certaines variables indépendantes sont dichotomisées et que seule la modalité 0 apparaît sur le tableau, la modalité 1 étant celle de référence.

\*

\* \*

L'étude de plusieurs cohortes d'anciens élèves de l'ENA montre que des changements ont eu lieu dans le type de formation suivie avant le recrutement, faisant une place prépondérante aux connaissances en matière d'économie et de gestion. Ces changements sont cependant récents et n'ont pas mis en cause, loin de là, l'avantage social et professionnel que confère l'appartenance aux grands corps ou aux administrateurs civils des Finances. Ce sont précisément les membres de ces corps qui ont joué le plus sur les ressources scolaires et réticulaires offertes par les écoles de commerce, ce qui ne signifie plus alors de transformer les hauts fonctionnaires en cadres du privé mais de permettre aux premiers de concurrencer les seconds dans l'accès aux fonctions d'état-major des grandes entreprises. La réforme néo-gestionnaire de l'État s'est donc accompagnée d'une indifférenciation croissante des profils permettant aux élites de l'élite de passer avec plus de facilité d'un emploi dans l'administration à un emploi dans le privé. Mais elle s'inscrit

29. Le corps des administrateurs civils n'apparaît pas car il sert de modalité de référence à l'analyse.

également dans une fracture de plus en plus nette entre les hauts fonctionnaires des grands corps qui passent dans les entourages ministériels ou du pouvoir exécutif et tous les autres. Loin de s'homogénéiser du fait d'une formation commune aux sciences économiques ou de gestion, les carrières qui s'ouvrent devant les hauts fonctionnaires sont clairement différenciées. On est donc loin d'une haute fonction publique de cadres originaires des classes moyennes unifiée par des perspectives professionnelles communes.

*EN QUOI PEUT-ON COMPARER LA CRISE DES ANNÉES 2010  
À CELLE DES ANNÉES 1930 EN FRANCE ?*

Le contexte de crise que nous connaissons aujourd'hui n'est pas sans effet sur le rôle et le statut des hauts fonctionnaires. À cet égard, un parallèle intéressant apparaît entre la crise actuelle et celle des années trente.

Dans les années 1930, la politique déflationniste, la baisse des rémunérations, l'appauvrissement des perspectives de carrière mais aussi l'incertitude sur la conduite des affaires publiques ou l'avenir des démocraties parlementaires avaient suscité en France une crise profonde de la haute fonction publique. Celle-ci est cependant antérieure à la Grande Dépression de 1929 car les traitements des hauts fonctionnaires étaient restés très bas alors que l'inflation avait explosé après la Grande Guerre (près de 32 % en 1926). Dans l'édition du 12 juin 1928 du journal *L'Homme libre*, fondé par Clémenceau en 1913, figurait à la une un article intitulé « L'État perd ses grands serviteurs parce qu'il les paie mal ». Il soulignait que « La crise de la fonction publique est profonde mais peu visible – en ce sens que le public ne s'en aperçoit pas... Le ministère des finances a perdu ses meilleurs directeurs. Les autres perdent mois par mois leurs meilleurs chefs de bureau. Le fisc n'a plus que des contrôleurs nouveaux : tous les anciens sont dans les banques, les assurances, les sociétés anonymes, ou établis vérificateurs des contributions contre le fisc ! Il n'en peut être autrement puisqu'on paie le plus mal les services qui devraient être les mieux rétribués ».

Un an plus tard, il aurait été difficile de soutenir la même thèse car les rémunérations des hauts fonctionnaires avaient été relevées. Sur la base d'un indice 100 en 1930, la rémunération nette d'un haut fonctionnaire résidant à Paris et touchant en moyenne 100 000 F nets annuels passe de 61,4 en 1928 à 100 en 1930. La situation va ensuite se dégrader rapidement mais les conclusions auxquelles on peut aboutir dépendent étroitement des indicateurs que l'on retient. Même si les rémunérations diminuent, le pouvoir d'achat ne baisse pas<sup>30</sup> et la question du pantouflage peut prêter à bien des interprétations<sup>31</sup>.

30. La déflation qui frappe la France en 1931 (-4,5 %) va conduire le gouvernement Daladier et ses successeurs à réduire les rémunérations. La loi du 28 février 1933 établit une contribution exceptionnelle sur les traitements des fonctionnaires dont le taux varie entre 2 et 8 % suivant leur importance à partir de 12 000 francs nets annuels et après déductions pour charges de famille.

31. Par exemple, le nombre de départs vers le secteur privé reste haut chez les inspecteurs des Finances avant et après la crise de 1929 puisque l'on compte 20 départs entre 1926 et 1928 et 24 départs entre 1929 et 1936. Cependant, si le départ en pantouflage est motivé par des raisons de pouvoir d'achat, il reste également lié au regard que les hauts fonctionnaires portent sur le fonctionnement interne des administrations et leur capacité réelle d'action comme sur les anticipations (les illusions ?) qu'ils se font du travail dans les grandes entreprises privées (Cardoni, Carré de Malberg, Margairaz, 2012).

La crise de la fonction publique dans les années 1930 n'est pas seulement une crise économique. On remarque même que le nombre des fonctionnaires de l'État passe entre 1927 et 1941 de 580 000 à 790 000. Certes, la « crise » est l'un des thèmes centraux de la littérature administrative depuis les années 1920<sup>32</sup>. Si l'on débat en général des traitements et du rôle des syndicats dans la perspective d'une participation des agents au fonctionnement des services, la question de la haute fonction publique, cependant, est surtout posée sur le terrain de son recrutement et de sa mauvaise formation, ce qui alimente quantités d'écrits et de propositions sur la création de nouvelles écoles administratives. La sclérose des cadres dirigeants ministériels fait l'objet des diatribes de Joseph Patouillet et de Georges Mer, anciens collaborateurs de Vincent Auriol et fondateurs de la revue *l'État moderne* : « C'est que beaucoup de chefs d'aujourd'hui sont les élèves d'hier, formés à l'école du passé, portant l'empreinte trop marquée de cet esprit fermé de la bureaucratie ministérielle. Comment s'étonner alors de cette absence de direction dont se plaint le personnel extérieur, de cette indécision, de cette lenteur dans les décisions, qui provoquent les lamentations des parlementaires et les récriminations des contribuables ? » (Patouillet, 1928, 20). Mer et Patouillet sont des hauts fonctionnaires du ministère des Finances et leurs multiples interventions viennent illustrer le fait que la réforme de l'État est alors abondamment débattue par la haute fonction publique plus que par le personnel politique, alors que l'inverse prévaut en Europe à partir des années 1980.

Comme dans les années 2010, la réforme est alors justifiée par le besoin de faire des économies budgétaires et de répondre au déclin de la souveraineté étatique face aux forces du marché. À cet égard, on ne peut que citer la présentation du programme de *l'État moderne* en 1928 dont on présente ici les trois principaux arguments que l'on goûtera peut-être avec un certain intérêt aujourd'hui :

— « La réforme administrative est réclamée non seulement parce qu'il convient d'apporter un peu de modernisme dans le fonctionnement des services publics et dans la structure de l'État dont les fonctions sont devenues particulièrement complexes, mais aussi parce que l'on attend de cette réforme une diminution de dépenses, une économie réelle qui soulagera un budget devenu trop écrasant pour les contribuables... » (Mer, Patouillet, Corbin, 1928, 9).

— « La réforme de l'État n'implique pas nécessairement la réforme de la Constitution ; celle-ci a fait ses preuves, elle est suffisamment souple pour prévenir toute tentative de dictature et assurer le libre exercice des divers pouvoirs. Mais dans le cadre de cette Constitution, on peut envisager une réadaptation de l'organisation politique et administrative aux fonctions nouvelles qui s'imposeront à l'État du fait des transformations profondes apportées dans la vie économique » (ibidem, 11).

— « L'État n'est plus organisé pour remplir sa tâche, il n'est plus adapté à la situation nouvelle ; ses administrations sont débordées et n'assurent plus que par routine la gestion des services publics. Sa souveraineté s'est, comme on l'a dit, émietlée par suite de l'influence concurrente des forces économiques qui l'enserrent. Une réaction

32. Comme en témoigne cet éditorial dans la *Tribune des fonctionnaires*, n° 132, du 1<sup>er</sup> mars 1924 : « Il est évident que sous prétexte de faire des économies, ce sont les fonctionnaires qui vont être les premiers visés. Depuis longtemps, on a claironné dans le pays que leur nombre était excessif et le gouvernement ne s'est-il d'ailleurs pas vanté d'en avoir supprimé plus de 70 000 ?... Mais si, comme il est à présumer, on supprime de nombreux agents sans modifier les méthodes de travail, ce sera, à bref délai, la désorganisation des services. N'est-ce pas d'ailleurs ce que l'on désire ? Ce mauvais fonctionnement ne serait-il pas un bon argument pour essayer d'obtenir la cession de certains services à l'industrie privée ? ».

énergique s'impose, si l'on veut éviter une dissociation des liens de la nation ou une révolution destructive » (ibidem, 12).

Les réformistes des années 1920 proposent tous les mêmes solutions : la décentralisation et la déconcentration de l'État, la participation des usagers au fonctionnement des services publics, la réforme fiscale. La crise conjugue la question économique à la question plus générale du fonctionnement de la démocratie et de ses élites. C'est ici sans doute que l'on peut trouver un point commun entre les années 1920-30 et les années 2010. En revanche, les thèses technocratiques portées alors en France par les Polytechniciens et les propositions de réforme de X-Crise, qui n'ont d'ailleurs eu guère de succès sur le terrain de la réforme administrative<sup>33</sup>, n'existent plus aujourd'hui. Les hauts fonctionnaires français des années 2010 sont dépourvus d'une plateforme idéologique réformatrice qui offrirait un trait d'union et un horizon de sens commun (Rouban, 2014).

## Références bibliographiques

- Berrebi-Hoffmann, Isabelle et Grémion, Pierre (2009), « Élités intellectuelles et réforme de l'État. Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie*, 126, pp. 39-59.
- Biland, Emilie and Vanneville, Rachel (2012), « Government Lawyers and the Training of Civil Servants. Maintaining Law at the Heart of the French State », *International Journal of the Legal Profession*, 19(1), pp. 29-54.
- Birnbaum, Pierre (1997), *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil, 2<sup>e</sup> éd.
- Bourdieu, Pierre (1989), *La noblesse d'État, grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Ed. de Minuit.
- Cardoni, Fabien, Carré de Malberg, Nathalie, Margairaz, Michel (dir.) (2012), *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances*, Paris, IGPDE-CHEFF éditions.
- Centre Polytechnicien d'études économiques (1981), *X-Crise, De la récurrence des crises économiques, Son cinquantenaire 1931-1981*, Paris, Economica.
- Chevallier, Jacques (2008), *L'État postmoderne*, Paris, LGDJ, 3<sup>e</sup> éd.
- Corbin, René, Mer, Georges, Patouillet, Joseph (1928), « Notre programme », *L'État moderne*, 1, p. 7-15.
- Dard, Olivier (2000), « Du privé au public. Des technocrates en quête d'un État rationnel et à la conquête de l'État républicain dans la France des années trente », dans Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État, une histoire politique de l'administration française*, Paris, La Découverte, p. 475-484.
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique (2008) « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Faits et chiffres 2007-2008, Volume 1 ». La documentation française.

33. Il en va notamment ainsi de Jean Coutrot, porte-parole du mouvement X-crise, qui se cassera les dents sur l'indifférence sinon l'hostilité des grands corps administratifs du ministère des Finances malgré son entrée en 1936 avec plusieurs de ses amis polytechniciens au tout nouveau ministère de l'économie nationale (Centre polytechnicien d'études économiques, 1981 ; Dard, 2000).

- Dreyfus, Françoise (2000), *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, La Découverte.
- Dreyfus, Françoise (2006), « Servir l'État : un idéal encore moderne ? », *Pouvoirs*, 117, p. 5-15.
- Emery, Yves et Giauque David (dir.) (2003), *Sens et paradoxes de l'emploi public au XXI<sup>e</sup> siècle*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Emery, Yves, Giauque David et Rebmann François (2013), « Les élites administratives en Suisse. Quelles évolutions suite à la nouvelle gestion publique ? », *Revue internationale des Sciences Administratives*, à paraître.
- Gervais, Julie (2010), « Fusionner pour durer ? Légitimité institutionnelle et rétributions matérielles dans les recompositions de corps en France », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 76 (3), p. 453-468.
- Gervais, Julie (2012), « Les sommets très privés de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 194(4), p. 4-21.
- Hood, Christopher and Lodge, Martin (2006), *The Politics of Public Service Bargain : Reward, Competency, Loyalty and Blame*, Oxford, Oxford University Press.
- Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) (2008), *Recensement de la population française*, <http://www.recensement.insee.fr>.
- Kesler, Jean-François (1986), « La réforme de l'ENA », *La Revue administrative*, 234, novembre-décembre, pp. 535-542.
- Leroy-Beaulieu, Paul (1904), *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, Alcan.
- Patouillet, Joseph (1928), « La collaboration des administrations centrales et des services d'exécution », *L'État moderne*, 3, p. 21-24.
- Perry, James L. and Hondeghem, Annie (eds) (2008), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford, Oxford University Press.
- Peters, B. Guy and Pierre Jon (eds) (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London, Routledge.
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert (2011), *Public management reform: a comparative analysis : new public management, governance and the neo-weberian state*, Oxford, Oxford University Press.
- Rouban, Luc (1998), *La fin des technocrates ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Rouban, Luc (2008), « Reform without Doctrine : Public Management in France », *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), p. 133-149.
- Rouban Luc (2009), « L'univers axiologique des fonctionnaires », *Revue française d'administration publique*, 132, p. 771-788.
- Rouban, Luc (2010), « Les élites de la réforme », *Revue française d'administration publique*, 136, p. 865-879.
- Rouban, Luc (2010b), « L'Inspection générale des Finances 1958-2008 : pantouflage et renouveau des stratégies élitaires », *Sociologies pratiques*, 21, pp. 19-34.
- Rouban, Luc (2012), « L'État au risque du libéralisme. Les entourages du pouvoir exécutif de 1974 à 2012 », *Revue française d'administration publique*, 142, pp. 467-490.
- Rouban, Luc (2013), « Le vote des fonctionnaires en 2012 ou la crise de l'appareil d'État », *Revue française d'administration publique*, 146, pp. 465-479.
- Rouban, Luc (2014), « Les élites de l'État à la recherche d'un modèle », *Cahiers français*, « La place de l'État aujourd'hui », n° 379, mars-avril, p. 16-22.

- Sauvy, Alfred et Depoid, Pierre (1940), *Salaires et pouvoir d'achat des ouvriers et des fonctionnaires entre les deux guerres*, Paris, PUF.
- Silicani Jean-Ludovic (2008), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, Paris, La Documentation française.
- Suleiman Ezra N. (2005), *Le démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Seuil.
- Tiano, André (1958), « L'évolution et la détermination des traitements des fonctionnaires depuis 1930 », *La Revue administrative*, 63, mai-juin, p. 232-237.