



**HAL**  
open science

# Les hauts fonctionnaires sous la Cinquième République

Luc Rouban

► **To cite this version:**

Luc Rouban. Les hauts fonctionnaires sous la Cinquième République: Idées reçues et perspectives analytiques. Revue française d'administration publique, ENA, 2002, 4 (104), pp.657 - 675. 10.3917/rfap.104.0657 . hal-03458624

**HAL Id: hal-03458624**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03458624>**

Submitted on 30 Nov 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **LES HAUTS FONCTIONNAIRES SOUS LA CINQUIÈME RÉPUBLIQUE : IDÉES REÇUES ET PERSPECTIVES ANALYTIQUES <sup>1</sup>**

Luc ROUBAN

*Directeur de recherche au CNRS  
Cevipof-Sciences Po*

Les recherches sur l'administration publique et la fonction publique souffrent de deux handicaps en France. Le premier tient au découpage des champs disciplinaires et à la hiérarchisation des sujets qu'ils abordent. Le champ de la science politique place dans ses priorités professionnelles l'étude du politique comme objet singulier pouvant nourrir des pratiques professionnelles particulières et des comportements que n'analyse pas la sociologie générale : l'électeur, l'élu et le militant contribuent à façonner une activité irréductible qui ne croise pas celle de l'administration, de la gestion ou même de l'État de droit, sauf à leur revendiquer le statut peu enviable d'environnement sociopolitique. La spécificité de l'objet politique vient évidemment à l'appui de l'affirmation d'une communauté professionnelle qui entend se distinguer et des juristes et des sociologues. Les hauts fonctionnaires n'apparaissent donc pas dans la catégorie des acteurs politiques légitimes mais dans celle des clandestins, généralement au titre de la technocratie comme perversion de la démocratie électorale. Les recherches consacrées au rôle de la fonction publique dans la construction des régimes politiques restent donc très rares <sup>2</sup>.

Un second problème naît de la toute-puissance supposée de l'État sous la V<sup>e</sup> République, ce qui conduit une partie des analystes soit à rejeter l'étude des hauts fonctionnaires, « ces personnages arrogants », définitivement catalogués par leurs origines sociales, pour mettre l'accent sur la « société civile » voire les « mouvements sociaux », soit à diluer dans l'analyse plus générale des politiques publiques et à occulter la spécificité sociale de la fonction publique par rapport à d'autres groupes d'acteurs dans le cadre d'une « gouvernance » plus ou moins apolitique.

En d'autres termes, on se trouve souvent placé soit devant un excès de spécificité (l'exception française, le rôle de l'ENA dans la formation des élites politiques, la forte

1. Cet article est le texte d'une communication présentée dans le cadre du congrès de l'Association française de sciences politiques, Lille, septembre 2002.

2. Badie (Bertrand), Birnbaum (Pierre), *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1983 ; Dreyfus (Françoise), *L'invention de la bureaucratie*, Paris, La Découverte, 2000.

intégration de la fonction publique « principale force politique » de la V<sup>e</sup> République) soit devant une banalisation qui, en accentuant le pluralisme de l'action publique, ne prend pas en considération les phénomènes de domination ou les dynamiques historiques.

Un premier axe de réflexion peut donc être fourni par la nécessité de réviser la connaissance de la fonction publique sur laquelle s'est bâtie la science politique depuis une vingtaine sinon une trentaine d'années. Soit parce que certains enseignements étaient confiés depuis les origines de l'École libre des sciences politiques à de hauts fonctionnaires, qui pouvaient alors diffuser l'image qu'ils souhaitaient des rapports entre administration et politique, soit parce que l'héritage intellectuel était relativement maigre sur ce terrain, les clichés se sont accumulés et sont venus nourrir les explications que l'on pouvait donner de la V<sup>e</sup> République. On reprendra ici certains des thèmes les plus classiques sur la place de la haute fonction publique dans le système politique français, et notamment la question des rapports entre hauts fonctionnaires et pouvoir politique.

Une seconde réflexion tient au rôle des acteurs au sein de l'action publique à un moment où les travaux de certains historiens de l'administration conduisent à défendre l'idée d'une histoire « du récit » que l'on pourrait opposer à l'histoire des structures sociales. Les archives orales, les biographies sont désormais présentées comme l'archétype d'une nouvelle histoire administrative, qui serait précisément celle des hauts fonctionnaires<sup>3</sup>. La question que posent ces historiens est centrale dans la mesure où l'étude de la haute fonction publique paraît souvent coincée entre des sociographies un peu rapides et des récits plaçant l'action individuelle au cœur des changements politiques contemporains. Pour simplifier, disons que l'horizon académique a souvent été dominé soit par la « noblesse d'État » de Pierre Bourdieu<sup>4</sup> soit par les mémoires des hauts fonctionnaires qui ont incarné la modernité de la V<sup>e</sup> République, à l'instar d'un François Bloch-Lainé<sup>5</sup> ou d'un Paul Delouvrier<sup>6</sup>. On bascule donc sans cesse d'une explication en termes de classes ou de groupes, toujours considérés comme fortement homogènes et défendant des positions de pouvoir ou des projets de réforme (ou s'y opposant), à une explication en termes de trajectoire individuelle et de contexte historique, voire de caractéristiques purement personnelles tenant à la volonté ou au charisme des acteurs. On doit donc s'interroger sur la possibilité d'écrire une histoire de la haute fonction publique qui puisse délimiter l'action collective de certains de ses représentants tout en les plaçant dans l'univers social de leur époque. Peut-on isoler des structures « intermédiaires » qui permettent de comprendre le jeu introduit par les initiatives individuelles tout en tenant compte des phénomènes de domination et de hiérarchisation ?

3. Descamps (Florence), *L'historien, l'archiviste et le magnétophone : de la constitution de la source orale à son exploitation*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001.

4. Bourdieu (Pierre), *La noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989.

5. Bloch-Lainé (François), *Profession : fonctionnaire*, Paris, Seuil, 1976.

6. Chenu (Roselyne), Delouvrier (Paul), *Paul Delouvrier ou la passion d'agir : entretiens*, Paris, Seuil, 1994.

## LES FAUX ACQUIS DE LA SCIENCE POLITIQUE : RETOUR SUR LE PASSÉ

Parmi les terrains les plus propices aux clichés sur le rôle et la place de la haute fonction publique sous la V<sup>e</sup> République figurent les relations entre administration et politique. Une historiographie presque officielle explique que les hauts fonctionnaires sont venus servir de force de soutien au nouveau régime créé en rupture avec le parlementarisme des régimes précédents. La V<sup>e</sup> République aurait donc consacré le « pouvoir d'État », mélange de démocratie directe par l'utilisation des référendums et de technocratie par l'omniprésence de hauts fonctionnaires au sein des organes de décision les plus importants<sup>7</sup>. On peut admettre sans difficulté le fait que la V<sup>e</sup> République ait hérité des structures élaborées sous la IV<sup>e</sup> pour planifier l'économie, aménager le territoire ou piloter une politique industrielle. La question se pose en revanche de savoir si la mise en place d'administrations de mission et d'un nouvel appareil de pouvoir implique la neutralité politique de la haute fonction publique et sa dilution dans un complexe techno-oligarchique. Cette thèse de la neutralisation politique s'exprime dans l'idée qu'un double mouvement s'est produit, d'une part de « fonctionnarisation » de la vie politique et, d'autre part, d'une « politisation » de la haute fonction publique qui s'effectuerait en vase clos, selon un *spoils system* à la française bien de chez nous selon lequel les changements politiques de personnel ne concerneraient que des hauts fonctionnaires au demeurant peu engagés dans les activités politiques au sens strict. En d'autres termes, la politisation sous la V<sup>e</sup> République répondrait d'une logique fonctionnelle d'interpénétration des mondes administratifs et politiques sans que l'on puisse savoir lequel des deux peut avoir l'influence la plus grande sur les politiques publiques.

On peut s'arrêter quelque peu sur ces considérations car du point de départ analytique dépendent bien certainement les conclusions auxquelles on peut aboutir lorsqu'on étudie l'évolution de la fonction publique ou même celle de la V<sup>e</sup> République. La confusion du champ administratif et du champ politique est érigée en postulat sans que l'on soit allé vérifier la véracité empirique de ces assertions et sans que l'on se soit interrogé sur les valeurs implicites qu'elles sous-tendent (la faible portée des réseaux partisans, le rôle déterminant du caractère individuel dans la gestion des carrières de haut fonctionnaire, etc.).

Une première interrogation concerne les phénomènes de politisation des hauts fonctionnaires sous la V<sup>e</sup> République, phénomène généralement très mal connu pour les premières années du régime. Les conditions d'émergence du régime ont en effet quelque peu gommé la réalité des engagements partisans et la nature de leur expression. Sur ce point, la nature des outils analytiques comme la définition des protocoles sont décisives.

Prenons l'exemple des préfets sous la V<sup>e</sup> République<sup>8</sup>. Si l'on considère comme « politique » la seule activité partisane au sein d'un parti politique, ou la participation à des élections, les résultats seront effectivement conformes à la thèse de la neutralisation : 7 % des préfets en fonction sous la V<sup>e</sup> République contre 15 % de ceux de la IV<sup>e</sup> peuvent être effectivement qualifiés de « militants ». Si l'on utilise en revanche une définition plus large de la politisation impliquant l'adhésion à des clubs et des réseaux de pensée,

7. Chagnollaud (Dominique), Quermonne (Jean-Louis), *Le gouvernement de la France sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Fayard, 1996.

8. Rouban (Luc), *Les préfets de la République 1870-1997*, Les Cahiers du CEVIPOF, n° 26, 2000.

la participation à des cabinets ministériels qui indique au moins un accord sur les orientations du gouvernement, la participation à des syndicats ou à des associations professionnelles, les chiffres changent assez sensiblement : la proportion de « politisés » est de 52 % sous la V<sup>e</sup> République contre 49 % sous la IV<sup>e</sup>. Au total, la proportion de préfets n'étant ni militants ni politisés est de 41 % sous la V<sup>e</sup> République contre 36 % sous la IV<sup>e</sup>, ce qui constitue une marge étroite qui ne permet plus de conclure à la neutralisation de ces hauts fonctionnaires à partir de 1958. On peut aller encore plus loin dans la démonstration en prenant en considération les divers groupes de préfets nommés par les différents gouvernements de la V<sup>e</sup> République. Il apparaît alors que 12 % des préfets nommés par le général de Gaulle étaient des « militants » et 54 % des « politisés » alors que ceux nommés par François Mitterrand entre 1981 et 1986 sont des « militants » à hauteur de 11 % et des « politisés » à hauteur de 40 %. Si l'on crée une échelle de politisation allant de 0 à 3 et reposant sur un certain nombre d'indicateurs comme l'engagement dans des activités politiques, la participation à des cabinets ministériels, la nature du poste occupé avant la nomination comme préfet, on voit que les préfets nommés par le général de Gaulle se situent en moyenne au-dessus de ceux nommés par François Mitterrand à partir de 1981. L'écart-type plus bas indique également que l'homogénéité des profils est plus grande dans les années soixante que dans les années quatre-vingt. En revanche, la proportion de nominations politiques, c'est-à-dire de nominations au tour extérieur de personnes n'appartenant pas au corps préfectoral, est bien plus élevée à partir de 1981 et variera par la suite de manière assez irrégulière en fonction des phénomènes d'inertie et des viviers de fonctionnaires disponibles. De la même façon, le nombre des mutations est bien plus bas dans les trois premiers mois de 1959 (10 préfets dans les départements métropolitains et 4 en Algérie) qu'entre juin et août 1981 (55 préfets dans les départements métropolitains, 10 dans les régions et 5 dans les territoires et départements d'outre-mer).

*Tableau 1 — La politisation des préfets sous la V<sup>e</sup> République.*

|  | De<br>Gaulle | Pom-<br>pidou | Gis-<br>card<br>d'Es-<br>taing | Mit-<br>terrand<br>1981 | Chirac<br>1986 | Mit-<br>terrand<br>1988 | Balla-<br>dur | Chirac<br>1995 |
|--|--------------|---------------|--------------------------------|-------------------------|----------------|-------------------------|---------------|----------------|
| Moyenne des<br>attributs<br>politiques | 1,32         | 1,19          | 1,15                           | 1,08                    | 1,53           | 1,27                    | 1,26          | 0,76           |
| Écart-type                             | 0,99         | 0,93          | 1                              | 1,08                    | 0,85           | 1,14                    | 1,16          | 0,96           |
| Nominations<br>politiques              | 15 %         | 3 %           | 7,5 %                          | 26 %                    | 15 %           | 17 %                    | 21 %          | 8,5 %          |

Le risque est alors grand de tomber dans le relativisme et de penser que selon la nature des critères retenus on peut conclure ou non à la politisation de la haute fonction publique. Cette critique revient du reste assez régulièrement pour dévaloriser les études statistiques. Il semble cependant plus approprié de penser qu'il existe plusieurs formes de politisation. On peut faire l'hypothèse que la politisation existait bel et bien dès 1958 mais qu'elle se traduit alors davantage par une participation préalable aux états-majors

politico-administratifs<sup>9</sup> (43 % des préfets nommés entre 1958 et 1969 sont passés au moins deux fois par de tels états-majors) et une insertion dans des réseaux de pouvoir où les relations personnalisées dominent. Cette dimension politique de la V<sup>e</sup> République est souvent brouillée par le fait que les années soixante sont également celles d'une réorganisation des corps et d'une professionnalisation des carrières<sup>10</sup>. Avec les alternances, de nouveaux modèles apparaissent qui conduisent davantage soit à recourir aux réseaux partisans soit à puiser dans des viviers de hauts fonctionnaires relativement restreints et d'origine sociale supérieure (c'est le cas en 1986).

Une seconde question tient au sens et à la portée de la politisation. Le rapport au politique change selon les moments de l'histoire, y compris au sein d'un même régime, et varie fortement d'un corps à l'autre en fonction des perspectives de carrière. On peut effectivement considérer que le recours aux ressources de la politisation vient compenser le manque relatif de capital social et caractérise davantage les fonctionnaires issus des classes moyennes que ceux provenant des classes supérieures. Cette observation semble effectivement corrélée pour la plupart des trajectoires préfectorales voire celles des membres de cabinets ministériels. Néanmoins, on ne peut pas en déduire une équation simple selon laquelle le degré de politisation évolue en sens inverse des origines sociales.

Si l'on prend l'exemple des inspecteurs des finances, on voit en effet que les degrés supérieurs d'engagement politique correspondent aux origines sociales les plus élevées<sup>11</sup>. Qui plus est, la proportion de « militants » est supérieure à celle des « politisés » tout au long de la V<sup>e</sup> République (15 % contre 9 %). Un examen même rapide des profils sociaux montre que les inspecteurs « militants » sont bien plus souvent d'une extraction sociale supérieure : 75 % d'entre eux proviennent des classes supérieures contre 65 % des « politisés », 58 % d'entre eux cumulent 3 ou 4 attributs sociaux contre 43 % des « politisés ». En réalité, dans le cas de l'inspection des finances, l'engagement politique se conjugue avec les carrières de deux manières. Soit il offre un supplément de ressources, notamment par l'accès à des réseaux d'influence voire à des groupes plus ou moins innovateurs, et peut alors s'associer au pantouflage ou le favoriser (les « politisés » pantoufflent davantage que les « militants »). Soit il débouche sur une véritable carrière « politique » qui s'appuie sur la possession préalable de nombreux attributs sociaux et confirme l'immersion dans le milieu notabiliaire. Les pratiques militantes des inspecteurs des finances restent en effet centrées pour l'essentiel sur la recherche de mandats locaux et de fonctions d'expertise au sein des partis politiques dans le cadre de stratégies familiales qui déterminent en amont la nature des alliances politiques et matrimoniales souhaitables. On est donc loin d'un débat relativement simple qui opposerait d'un côté des fonctionnaires et de l'autre des politiques. Par ailleurs, l'engagement politique reste une ressource professionnelle au sein du corps dans la mesure où il s'avère modéré. Une donnée permet d'éclaircir ce point : les inspecteurs des finances ayant 1 ou 2 attributs sur l'échelle de politisation pantoufflent très légèrement plus que la moyenne (53 % contre 50 %) ; en revanche, ceux qui se situent sur le degré 3 de l'échelle ne pantoufflent plus qu'à hauteur de 40 %. L'investissement politique vient alors se substituer à l'investis-

9. Dans lesquels on fait figurer outre les cabinets ministériels, les cabinets de l'Élysée et de Matignon, les organismes interministériels, les directions d'administration centrale et les services de la ville de Paris.

10. C'est notamment le cas du corps préfectoral dont un nouveau statut est défini par le décret du 1<sup>er</sup> octobre 1959 qui vient limiter la proportion de nominations pouvant être faites en dehors du corps préfectoral.

11. Rouban (Luc), *L'inspection générale des finances 1958/2000 — Quarante ans de pantouflage*, Les Cahiers du CEVIPOF, n° 31, 2002.

sement dans le secteur des affaires privées. Il n'existe pas de corrélation linéaire entre le degré d'engagement politique et la propension au pantouflage et l'on ne peut donc pas supposer que l'accumulation de capital social fonctionne de manière simple en favorisant la parfaite intégration de l'administration, du politique et du monde des affaires. Les rapports entre les termes de l'équation relèvent de variables que l'on tend à ignorer la plupart du temps, comme les intérêts des familles et le choix d'une formation pour ses enfants ou bien l'organisation des carrières qui se déroulent dans un environnement changeant et selon des normes de légitimation variables.

On peut donc conclure de ces quelques exemples que la « politisation » est un phénomène qui peut jouer dans des sens différents et selon des rythmes particuliers non seulement en fonction de la sociologie des corps mais également des types de carrières qui sont recherchés ou possibles. En d'autres termes, il semble préférable d'étudier des trajectoires professionnelles plutôt que de poser en principe la dissociation ou la fusion de l'administratif et du politique, ce qui relève davantage d'un juridisme assez daté ou de théories du développement politique assez peu utilisables. C'est à partir des trajectoires professionnelles que l'on peut mettre en évidence des modèles de politisation de la haute fonction publique.

Quels que soient les discours sur le « changement » qui accompagnent régulièrement l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe gouvernementale, les rapports entre les autorités politiques et les hauts fonctionnaires sont en effet conditionnés par des variables au moins aussi importantes que la proximité politique des intéressés, à savoir la disponibilité de compétences sur des sujets précis faisant l'objet d'une priorité affichée du nouveau gouvernement (par exemple, le fait que certains préfets soient des spécialistes de la lutte contre l'insécurité ou le terrorisme), ou bien de carrières particulières (passage par les états-majors ou par les postes territoriaux). Si l'on étudie les effets des alternances sur la composition de la population préfectorale, on voit qu'il était difficile pour le gouvernement de Pierre Mauroy ou celui d'Alain Juppé en 1995 d'aller puiser dans les anciens des cabinets ministériels alors que cette solution fut largement utilisée par le gouvernement de Jacques Chirac en 1986.

Contrairement aux idées reçues, la couleur politique d'un gouvernement compte souvent moins que les conditions de mise en œuvre de son programme. La politisation conduit alors à la fois à utiliser et à modeler le corps préfectoral en définissant des « styles » de carrière qui vont s'associer à certains gouvernements. Comme on peut le voir sur le plan factoriel (tableau 2), deux grandes dimensions interviennent pour expliquer les « styles » préfectoraux : d'une part, la possession d'un certain nombre d'attributs politiques qui explique assez bien le facteur 1 (axe horizontal) et, d'autre part, la durée moyenne de la carrière ainsi que le passage par des états-majors qui contribuent pour beaucoup au facteur 2 (axe vertical). Le plan factoriel permet de visualiser le fait que les groupes de préfets ne s'organisent pas selon une logique simple, administrative ou politique. Les préfets menant des carrières courtes et fortement politisées constituent un groupe relativement isolé, alors que la distribution des profils préfectoraux ne répond pas d'une dichotomie simple droite/gauche. On peut voir en effet que le gouvernement de Jacques Chirac en 1986 nomme des préfets fortement marqués par de nombreux passages dans les états-majors, et dont les carrières sont mixtes mêlant étapes sur des postes politiques et dans les fonctions préfectorales. En revanche, le gouvernement de Jacques Chirac en 1995 est associé à des préfets menant surtout des carrières préfectorales classiques, passant peu par les états-majors, alors que le gouvernement Balladur avait procédé à la nomination de préfets menant des carrières rapides

(c'est-à-dire qu'ils ont été nommés préfets très rapidement après une ou deux étapes seulement dans le corps préfectoral). De la même façon, on voit qu'il n'y a pas de différence entre les préfets nommés durant le septennat de Valéry Giscard d'Estaing et ceux nommés entre 1988 et 1993. Quant au début du premier septennat de François Mitterrand, il se distingue par une propension plus forte à faire appel à des préfets ayant davantage d'attributs politiques mais sans s'éloigner de la pratique des deux mandats du général de Gaulle, pratique située au centre du plan et se caractérisant par des nominations concernant des préfets ayant souvent mené des carrières mixtes, mi-politiques mi-préfectorales et ayant assez régulièrement fréquenté les états-majors et notamment les cabinets ministériels.

La question se pose souvent de savoir si l'on doit faire le « récit » des nominations et supputer les intentions des uns ou des autres ou bien s'en tenir à un bilan que l'on essaiera de rendre aussi précis que possible. Il est bien évident que les phénomènes de politisation ont des effets très sensibles sur les individus et leur vie personnelle, comme en témoignent le cas de ces préfets mis « hors cadres » et attendant chez eux que le téléphone sonne ou, à un niveau bien plus modeste, celui de ces secrétaires dont on cherche à se débarrasser pour avoir servi un patron désormais indésirable. Il ne s'ensuit pas qu'il faille donner une place prépondérante aux subjectivités, sauf à vouloir verser dans le roman historique ou dans une interprétation paranoïaque de la vie politique alors faite de complots et d'accords secrets. Le repérage des types de carrières et des variables intervenant dans les rapports entre administration et politique est sans doute le seul moyen de définir des modèles dynamiques qui puissent rendre compte des pratiques effectives derrière les apparences, dynamiques dont les acteurs n'ont pas nécessairement conscience. On peut penser que l'objectif principal d'une histoire de l'administration ne consiste pas à reconstituer le vécu des acteurs, voire leur inconscient, mais bien à montrer les régularités du long terme et les variables importantes dans l'évolution des modèles.

Le modèle supposé classique des relations entre administration et politique sous la V<sup>e</sup> République laisse place à des configurations de pouvoir assez variées qui témoignent du fait que la différenciation de l'État dans les années soixante était sans doute moins grande qu'on a pu le supposer<sup>12</sup> et qu'elle est sans doute plus grande aujourd'hui que ne pourrait le faire croire la politisation forte des emplois de direction suscitée par les alternances. De nombreux indicateurs montrent en effet que l'appareil administratif tend à se restructurer : désengagement des grands corps de l'État des cabinets ministériels<sup>13</sup>, externalisation des fonctions de production soit à travers les privatisations soit à travers la contractualisation, transformation du pantouflage qui ne conduit plus à piloter une politique industrielle ou bancaire mais à quitter le service public pour rejoindre les nouveaux centres de pouvoir que constituent les entreprises, internationalisation des carrières de jeunes hauts fonctionnaires qui ne veulent pas devenir des techniciens de la gestion ministérielle ou des directives européennes. De nouvelles stratégies de distinction se sont mises en place, laissant les cabinets ministériels aux contractuels ou aux représentants de la société civile, accentuant la séparation des carrières politiques et des carrières prestigieuses. Dans ces conditions, l'argument du *spoils system* à la française paraît bien daté car les conditions de recomposition de l'action publique, poussant à la politisation des réseaux, a changé le rapport que les hauts fonctionnaires pouvaient avoir

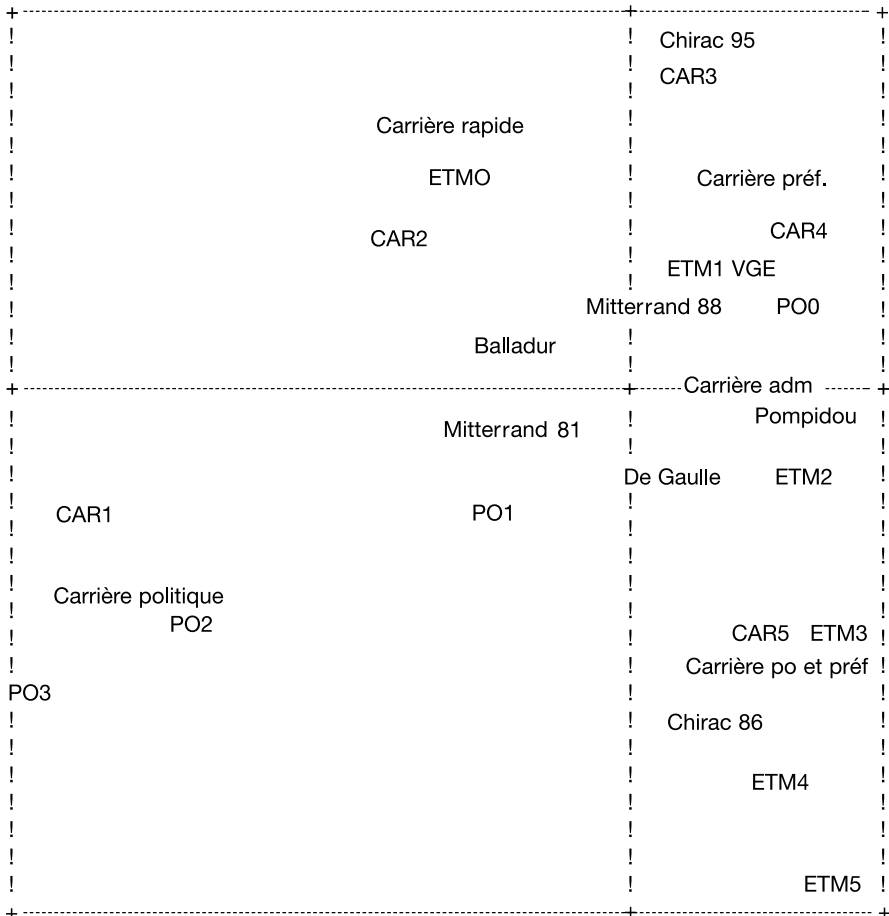
12. Birnbaum (Pierre), *Les sommets de l'État*, Paris, Seuil, 1977.

13. Rouban (Luc), « Les cabinets ministériels 1984-1996 », *La Revue administrative*, suite de trois articles parus dans les numéros 297 (p. 253-267), 298 (p. 373-388) et 299 (p. 499-509), 1997.



à la politique. D'activité noble, celle-ci est devenue à leurs yeux assez basement gestionnaire (ce qui n'est évidemment pas sans nourrir quelque inquiétude quant à l'utilité des élections aux yeux des électeurs). La décentralisation comme l'intégration européenne favorisent cette transformation et l'on peut penser que la transformation des règles budgétaires comme toute réforme de type managérial ne feront qu'accroître cette propension à techniciser la politique et donc à la rendre peu digne d'intérêt pour un nombre croissant de hauts fonctionnaires qui cherchent à maintenir leur distance sociale avec le reste de la fonction publique. La dévalorisation de l'activité politique ne touche donc pas que les électeurs et change bien évidemment les termes de l'équation professionnelle.

Tableau 2 — Analyse factorielle. Les profils des préfets nommés sous la V<sup>e</sup> République



Légende : On a indiqué en clair les dates de nomination ainsi que les types de carrières. Le passage par les états-majors est indiqué par le symbole ETM (de 0 à 5) ; l'échelle d'attributs politiques par le symbole PO (de 0 à 3) ; le nombre des étapes professionnelles au sein du corps préfectoral, recodées en échelle, par le symbole CAR (de 1 à 5).

## ENTRE L'INDIVIDUEL ET LE COLLECTIF : LES TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES

Le débat sur le régime politique de la V<sup>e</sup> République dépend étroitement des hypothèses que l'on peut faire sur le degré d'intégration des élites et du rôle de l'État dans leur production comme dans leur organisation. La très grande majorité des analyses insistent sur le degré de cohésion sociale qu'implique le passage par l'ENA qui n'aurait pas su ou pas pu diversifier les profils sociaux de la haute fonction publique<sup>14</sup>. En comparaison d'autres pays, la France serait celui d'une élite fortement intégrée qui occuperait tous les postes de pouvoir, que ce soit dans les administrations, le milieu politique ou les entreprises. Là encore, il semble qu'il faille faire preuve de prudence dans l'analyse car si « l'énarchie » est une formule qui fait florès, elle ne repose pas sur des éléments d'appréciation suffisamment convaincants. Il semble que cette question se revêt de deux enjeux centraux.

Le premier tient à la validité des thèses critiques qui, s'appuyant sur cette représentation des structures élitaires françaises, en viennent à valoriser l'idée d'une gouvernance pluraliste portée par la mondialisation plus ou moins corrigée par quelques nouvelles instances de régulation veillant à la transparence des marchés. En d'autres termes, le procès mené contre l'État au nom de l'Europe ou du marché semble reposer assez souvent sur des *a priori* concernant le fonctionnement d'un État que l'on croit connaître. Paradoxalement, l'État en France sous la V<sup>e</sup> République paraît répondre d'une forme de « collectivisation » du pouvoir, voire de communautarisme au profit d'une élite de hauts fonctionnaires que la presse « sociologisante » a souvent affublée de qualificatifs rappelant le Kremlin de Brejnev.

Le second enjeu, de nature épistémologique, tient à la réaction suscitée par les thèses de la reproduction sociale qui tend à favoriser une image éclatée de l'administration publique, réduite à des histoires et des récits individuels, ce qui conduit à penser que l'on ne peut faire qu'une histoire partielle de l'administration. Entre ces deux thèses, il semble néanmoins possible de relever de nouvelles pistes de recherche en essayant de tracer la carte de nos ignorances.

Un premier point concerne l'ENA et sa place dans le paysage social français. De nombreux travaux sont venus clairement confirmer le fait que la haute fonction publique ne s'est guère démocratisée depuis 1945 et que le recrutement des élèves de l'ENA n'est pas représentatif de la répartition socioprofessionnelle en France. Sur ce terrain, il faut cependant prendre garde à deux zones d'ombre qui contribuent à trop généraliser l'argument. Une première question tient à la période de comparaison que l'on retient. Si l'on compare, par exemple, la population des préfets recrutés par l'ENA à celle de ceux qui sont entrés par les anciens concours ou par d'autres voies de recrutement sur l'ensemble de la période des IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques, on voit que le passage par l'ENA, qui ne concerne du reste que le tiers des préfets nommés durant cette période, ne change rien quant à la distribution sociale (tableau 3).

14. Bodiguel (Jean-Luc), *Les anciens élèves de l'ENA*, Paris, Presses de Sciences Po, 1978 ; Eymeri (Jean-Michel), *La fabrique des énarques*, Paris, Économica, 2000.

Tableau 3 — Les origines sociales des préfets de la IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> République par type de recrutement (%).

|                     | Passage par l'ENA | Autre voie de recrutement |
|---------------------|-------------------|---------------------------|
| Classes populaires  | 25                | 23                        |
| Classes moyennes    | 22                | 26                        |
| Classes supérieures | 53                | 52                        |

On doit ajouter, de plus, que les premiers préfets énarques ne sont nommés que sous la V<sup>e</sup> République et que ces phénomènes d'inertie qui affectent la politique des nominations jouent un rôle considérable et dans l'évolution de la haute fonction publique et dans celle des formules d'action publique dont elle peut être porteuse. Sur ce point, il ne faut peut-être pas prêter plus à l'ENA qu'elle ne peut donner car l'évolution des corps ne suit ni les mêmes logiques ni les mêmes rythmes. Attribuer à l'ENA une formation commune et un ensemble de représentations homogènes que les hauts fonctionnaires reproduiraient durant toute leur carrière, suivant en cela de multiples versions selon les commentateurs (y compris les énarques eux-mêmes) allant du « corporatisme » à la « technocratie », ne tient pas compte des rapports de force au sein des administrations qui se nouent entre les divers groupes d'acteurs ni des décalages temporels que l'on peut observer dans la formation des futurs fonctionnaires. Par exemple, l'inspection générale des finances n'est composée majoritairement d'énarques qu'à partir de 1968. Jusqu'au début des années soixante-dix l'inspection est donc faite d'une population mixte qui ne partage ni la même formation ni les mêmes concepts concernant l'action de l'État ou le rôle du Trésor vis-à-vis des banques, les générations d'avant-guerre ayant été formées à l'orthodoxie financière « patrimoniale » de l'État et celles d'après-guerre à l'intervention active en s'inspirant des innovations lancées par François Bloch-Lainé au Trésor ou Roger Goetze au budget<sup>15</sup>. On peut alors faire l'hypothèse que la nature du recrutement a moins compté que le type de formation reçue soit avant d'entrer à l'inspection soit après au cours de la carrière lorsque les jeunes inspecteurs ont été socialisés dans le corps. La transformation des enseignements économiques dispensés aux énarques dans les années quatre-vingt, tout comme la politisation plus forte des postes prestigieux du Trésor, permettent d'éclairer la conversion d'une assez grande partie d'entre eux au libéralisme comme leur propension plus forte à pantoufler qui s'affirme effectivement au milieu des années quatre-vingt. Il semble difficile de repérer dans cette évolution une logique « énarquique ».

L'un des points les plus préoccupants pour les recherches sur la haute fonction publique tient également à l'utilisation des indicateurs comme les catégories socio-professionnelles (CSP). On ne prendra ici qu'un exemple parmi d'autres mais qui paraît suffisamment parlant. On peut effectivement montrer qu'une majorité relative d'élèves de l'ENA provient depuis sa création des classes supérieures en se servant notamment de la CSP du père et que cette situation n'a guère changé entre les années soixante et les années quatre-vingt dix. On observe en effet que la proportion d'énarques enfants de cadres du public ou du privé est toujours très importante. Un point qui n'est jamais

15. Quennouëlle-Corre (Laure), *La direction du Trésor 1947-1967, L'État-banquier et la croissance*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000.

soulevé tient cependant au fait que cette catégorie de « cadres » est particulièrement hétérogène, et sans doute plus dans le secteur privé que dans le secteur public<sup>16</sup>. Malheureusement, on ne peut généralement pas aller très loin dans cette exploration, à défaut de données suffisantes et de sources fiables d'information, qui consistent le plus souvent en auto-déclarations des intéressés. Il existe cependant des marges considérables entre les cadres hiérarchiques et les cadres dirigeants, sans même parler de la taille des entreprises dans lesquelles ils travaillent. Au-delà de cette considération méthodologique, il faut encore bien prendre la mesure du fait d'être issu d'un milieu de « cadres » car l'univers sociopolitique des cadres des années soixante est bien différent de celui des années quatre-vingt dix tant en termes de valeurs que de comportements<sup>17</sup>. En bref, les cadres des années quatre-vingt dix se sont considérablement rapprochés de l'univers des professions intermédiaires et subissent les effets d'une dégradation sensible de leur statut social, confrontés à la dualisation des entreprises et à la concentration du pouvoir due aux nouvelles règles de « gouvernance » qui se sont effectivement développées dans le secteur privé. L'appartenance à un milieu de cadres a donc changé de signification en vingt ou trente ans et caractérise sans doute davantage aujourd'hui des catégories moyennes-supérieures de salariés que des cercles de pouvoir ou des élites dirigeantes. Un des vecteurs d'unification des cadres et des professions intermédiaires dans le secteur privé tient notamment à la diffusion très large du libéralisme économique et de ses valeurs. En revanche, la distance entre les cadres du privé et les cadres du public s'est affirmée, ces derniers restant bien plus réticents à l'égard du libéralisme économique alors qu'ils sont plus libéraux sur le plan des valeurs culturelles à la fin des années quatre-vingt dix. Le problème tient à ce que ces distances sociales sont relatives et évoluent dans le temps. Derrière l'apparente stabilité du recrutement social jouent des glissements et des déqualifications dont il faut tenir compte pour apprécier la dynamique réelle des carrières.

Une des grandes questions qui revient en effet de manière récurrente dans les recherches sur la haute fonction publique tient à l'explication des trajectoires professionnelles au sein des élites. À l'origine de bon nombre d'études de sociologie politique, qui portent notamment sur la constitution des élites politiques en France et leur « fonctionnarisation », on trouve une vision quelque peu mécaniste des « passages » d'un univers à l'autre. Le fait d'avoir été fonctionnaire à un moment donné suffit alors à expliquer la structure même du personnel politique, de ses comportements, voire des réactions de l'électorat<sup>18</sup>. Il semble cependant important de tenir compte des dynamiques à l'œuvre qui reposent en particulier sur les conditions de socialisation dans l'univers politique. Prenons l'exemple de la composition sociologique des députés élus en 1997. De fait, 53 % des députés élus en 1997 proviennent du secteur public au sens large mais 14 % de la seule haute fonction publique et encore en y incluant les magistrats et les

16. Quoiqu'il faudrait encore s'entendre sur ce qu'est réellement un cadre de la fonction publique : doit-on retenir l'ensemble de la catégorie A mais peut-on vraiment considérer les enseignants comme des « cadres » ? Doit-on retenir des critères juridiques ou financiers comme le fait, par exemple, d'être rémunéré sur l'échelle-lettre ou bien des critères fonctionnels comme le fait d'être en poste sur un emploi de direction ou d'encadrement ? De plus, ces situations ne sont pas figées, et il faut prendre garde aux effets de la mobilité sociale familiale.

17. Rouban (Luc), « Les cadres du privé et du public : des valeurs sociopolitiques en évolution », *Revue française d'administration publique*, n° 98, 2001, p. 329-344.

18. Un lecteur du *Figaro* écrivait ainsi au lendemain du premier tour de l'élection présidentielle de 2002 que la montée électorale du FN était largement due à la trop grande présence des enarques dans la vie politique française. CQFD.

officiers, ce qui n'est peut-être pas conforme à leur situation sociale à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Les enseignants, en revanche, constituaient à eux seuls 27 % de tous les députés. Cette sociographie simple peut déboucher sur des conclusions apparemment définitives concernant l'omniprésence des fonctionnaires et leur poids dans la décision publique. Cependant, si on examine les conditions d'entrée dans la vie politique et la carrière politique de ces députés, on voit clairement qu'ils ont suivi les mêmes étapes de carrière que les députés issus du secteur privé. Pour s'en tenir à cet exemple, on observe ainsi que 73 % des députés issus du secteur public comme du secteur privé avaient déjà obtenu un mandat local dix ans avant ces élections législatives et que leur parcours politique avait été par la suite assez similaire, les variations pouvant intervenir dépendant davantage de leur affiliation politique ou des positions de notabilité interne ou externe que de leur origine professionnelle. On pourrait encore ajouter que la répartition partisane des députés provenant de la fonction publique n'est pas homogène puisque si 23 % des députés PS étaient d'anciens cadres de la fonction publique, cette proportion passait à 32 % pour le RPR et 40 % pour l'UDF, des partis qui, *a priori*, ne défendent pas les mêmes projets concernant l'avenir de la fonction publique ou la réforme de l'État. À ce titre, il paraît encore plus difficile de soutenir la présence d'une « force politique » voire d'un « parti des fonctionnaires ».

On ne peut donc pas se contenter d'étudier l'origine sociale ou professionnelle pour caractériser le système sociopolitique français ou bien encore le comparer à d'autres. Une autre question à résoudre est de savoir ce qui joue le plus dans l'orientation ou le déroulement des carrières. Cette question est difficile à plus d'un titre car les réponses peuvent s'organiser différemment selon ce que l'on considère comme étant un « poste de débouché » ou comme une « nouvelle étape professionnelle ». Il faut en effet prendre en considération la dynamique des carrières qui : a) peut très bien ne pas être similaire d'un corps ou d'une administration à l'autre et b) peut également changer selon les périodes de référence. En effet, pour reprendre cet exemple, le passage en cabinet ministériel n'a pas nécessairement la même signification pour tous les corps (expertise, contrôle d'un secteur d'activité, tremplin vers d'autres fonctions) et assume un rôle différent selon les époques (contrôle politique de l'activité ministérielle ou lieu d'échange de légitimité entre la haute fonction publique et le personnel politique). Une analyse de régression montre clairement que la sortie (rester dans l'administration ou partir à l'extérieur faire de la politique ou rejoindre une entreprise) dépend beaucoup plus du corps d'appartenance que des fonctions exercées au sein du cabinet ministériel, de la formation que les intéressés ont suivie, de la famille politique du ministre ou du secrétaire d'État avec lesquels ils ont travaillé ou bien encore de l'origine sociale<sup>19</sup>. Mais il s'agit d'un protocole statistique que l'on peut compléter par d'autres variables : il apparaît ainsi clairement que les fonctions exercées jouent néanmoins un rôle déterminant pour décrocher un emploi de direction dans les administrations centrales. De la même façon, le rôle promotionnel des cabinets ministériels semble démontré pour les agents contractuels ou les administrateurs civils mais pas pour les membres des grands corps dont la logique de carrière est déjà fortement structurée par d'autres variables (ancienneté, rang à la sortie des écoles, réseau familial ou relations extérieures, etc.). Le rôle des structures corporatives dans l'administration française, dont l'importance a déjà

19. Rouban (Luc), « Les cabinets ministériels 1984-1996 », *La Revue administrative*, *op. cit.*

été fortement soulignée <sup>20</sup>, prend ici une nouvelle dimension, puisque les corps absorbent une partie du marché de l'offre et de la demande de carrière en atténuant la visibilité des ressources sociales dont le poids serait sans doute plus perceptible si l'on passait à une fonction publique d'emploi ou à une gestion des postes similaire à celle que connaissent les entreprises privées.

Une piste de recherche consiste donc à effectuer le séquençage des carrières plutôt que d'effectuer une lecture très générale des flux professionnels, qu'ils viennent organiser les relations entre le monde administratif et le monde politique ou entre le secteur public et le secteur privé. Cette piste est néanmoins semée d'embûches.

La première tient au fait que l'explication d'une trajectoire complète est toujours très difficile à donner car on ne peut généralement mettre en lumière que des facteurs de corrélation et non des « causes ». Aller à la recherche de la causalité relève souvent de la « reconstitution » et s'appuie alors sur des récits nécessairement subjectifs ou déformés parce que reconstitués *a posteriori*. Les acteurs rationalisent ce qui peut très bien relever de l'aléa ou, inversement, utilisent l'argument du « hasard », très fréquent dans le discours des hauts fonctionnaires, pour justifier des changements professionnels. On fait alors mention des « rencontres » décisives ou des opportunités offertes par un ancien de sa promotion. Les représentations des univers professionnels sont toujours très difficiles à utiliser car elles reposent souvent sur des artefacts qui peuvent très bien être mis au point pour offrir une image individuelle et/ou collective acceptable, c'est-à-dire légitime et « probable », image qui n'indiquera évidemment rien des enjeux stratégiques ou même des facteurs d'explication échappant à la conscience des acteurs. En effet, la « cause » expliquant le comportement individuel peut très bien ne pas rendre compte de phénomènes plus vastes qui « courbent » les trajectoires professionnelles alors même que ceux qui les vivent les croient linéaires.

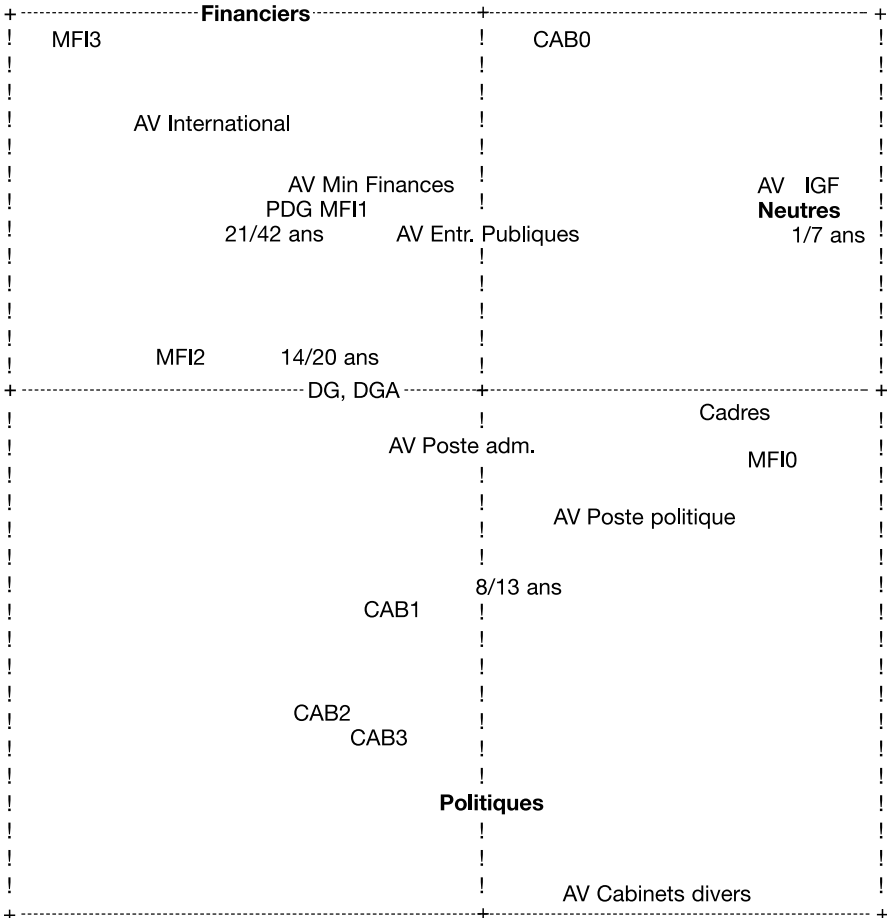
Par exemple, les « causes » du pantouflage peuvent être multiples et leur énonciation, alternative ou cumulative, se fait sur plusieurs registres qu'évoquent explicitement ou implicitement les inspecteurs des finances : le différentiel de salaire avec le secteur privé, qui permet d'évoquer la baisse du pouvoir d'achat des hauts fonctionnaires et leur déclin social ; l'attrait pour de nouvelles expériences en entreprise où l'on peut effectivement assumer des risques et voir se réaliser ses projets, qui permet d'activer l'image de l'« entrepreneur public » prêt à s'engager « à l'aventure », ce qui peut paraître quelque peu contradictoire ; le blocage des carrières au ministère des finances, et notamment l'accès difficile aux postes les plus prestigieux du Trésor, ce qui permet d'évoquer le déclin du corps et son abandon par les pouvoirs publics. Il existe donc des phénomènes déclencheurs qui peuvent être systématisés par les inspecteurs des finances dans l'explication qu'ils donnent du pantouflage et donner lieu à des modélisations : « Comme beaucoup, ma carrière était bloquée et donc je suis parti... ». Mais la structure de l'offre et de la demande de pantouflage a évolué quelles que soient les motivations personnelles érigées en causalités.

Le pantouflage s'inscrit dans des modèles qui ne relèvent pas du phénomène déclencheur mais des structures de l'interaction qui se noue entre le corps de l'inspection des finances et les entreprises à certaines périodes de l'histoire. On peut ainsi distinguer trois groupes de pantoufleurs en fonction de leur degré de politisation et de fréquentation des états-majors ministériels, de leur passage par les services du ministère des finances

20. Kessler (Marie-Christine), *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 1986.

ou de la longueur de leur service dans les cadres de l’inspection. Les « financiers » sont surtout passés par les directions et les cabinets du ministère des finances, les « politiques » par d’autres cabinets ministériels et par les états-majors de l’Élysée ou de Maignon, alors que les « neutres » quittent assez vite le service de l’inspection pour aller directement dans les entreprises. Ces divers groupes se caractérisent également par la nature de leur formation ou leur degré d’engagement politique, comme le montre le plan factoriel (tableau 4). La proportion relative de ces trois groupes ne varie pas durant la V<sup>e</sup> République, les « financiers » et les « politiques » étant les plus nombreux en termes

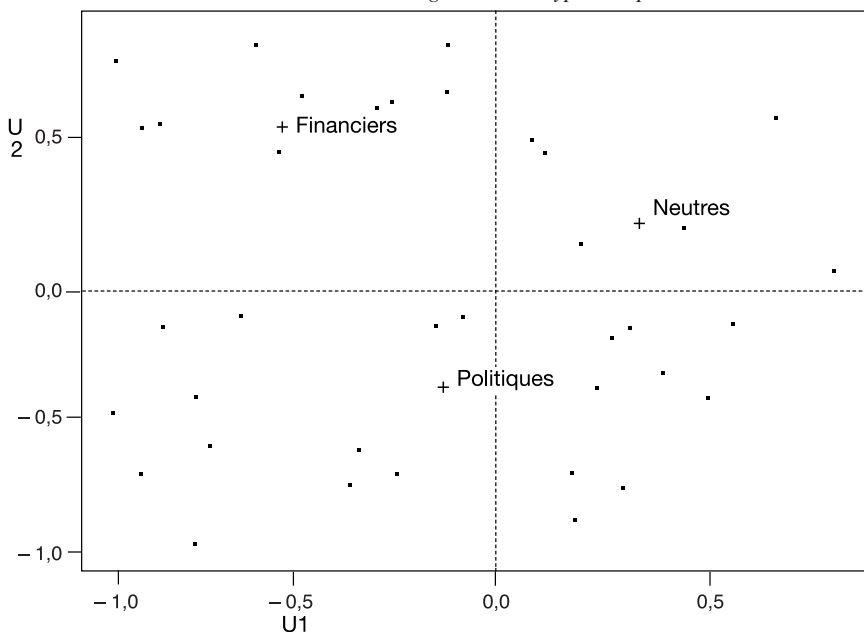
Tableau 4 — Analyse factorielle. Les modèles de parcours avant pantouflage des inspecteurs des finances sous la V<sup>e</sup> République.



Légende : chaque modalité est indiquée selon les symboles suivants : MFI (de 0 à 3), passage par le ministère des finances ; CAB (de 0 à 3), passage par des cabinets ministériels en dehors des finances ; AV, poste occupé avant le départ en pantouflage ; les années indiquées correspondent au temps passé à l’inspection avant de partir en pantouflage ; on a également indiqué le niveau de responsabilité obtenu lors du départ en entreprise (PDG, DG ou DGA, cadre hiérarchique) ; les trois parcours sont indiqués en gras (financiers, neutres et politiques).

relatifs du moins jusque dans les années quatre-vingt. Cependant, certaines périodes de la V<sup>e</sup> République se distinguent par une plus grande homogénéité de quelques groupes. Comme le montre la projection des individus sur le plan factoriel (tableau 5), les 38 inspecteurs des finances partant pour la première fois en pantouflage entre 1958 et 1969 ne se répartissent pas de manière homogène. On voit clairement qu'un sous-groupe assez concentré apparaît autour du centre de gravité statistique du parcours qui représente les « financiers ». Le pantouflage de la période gaullienne s'inscrit entre deux types de parcours, celui qui passe par des responsabilités importantes au ministère des finances et celui, plus politique, qui fait passer les futurs pantouffleurs par des états-majors à un moment où les « entrepreneurs publics » évoluent dans un univers d'économie mixte aux frontières floues assurant l'indifférenciation du secteur public et de l'entreprise. Le nuage des individus est cependant plus espacé autour du centre de gravité des « politiques ». Dans les années quatre-vingt dix, les « neutres » vont devenir en revanche un « attracteur » plus puissant, ce qui indique un pantouflage précoce au départ direct de l'inspection et un relatif désintérêt pour les cabinets ministériels ou les postes au ministère des finances. Le fait que les équilibres évoluent à partir des années quatre-vingt dix indique qu'une autre configuration professionnelle, ce que l'on appellera un ordre institutionnel, vient réorganiser les rapports entre le corps, le système politique et le secteur privé à l'occasion de la libéralisation des marchés bancaires et de la fin de l'économie mixte.

Tableau 5 — La projection des inspecteurs des finances partis en pantouflage entre 1958 et 1969 selon les centres de gravité des types de parcours.



On pourra bien entendu rétorquer, ce que ne manquent pas de faire les historiens avisés, que les analyses statistiques ne font que simplifier une réalité beaucoup plus



nuancée, faite de nombreux incidents de parcours. Cependant, l'analyse statistique permet de mettre en lumière des modèles et des structures que les acteurs seraient évidemment bien en peine de reconstituer et, d'autre part, ne vient pas nier la spécificité individuelle comme le montre le tableau 5. Même s'il existe une certaine variance individuelle, celle-ci s'exprime dans des limites car tout n'est ni possible ni également probable. On souscrita donc dans une certaine mesure à l'idée d'une histoire administrative probabiliste <sup>21</sup> où tout ne peut être explicité, mais en rappelant que les probabilités peuvent se calculer et prédire certains types de comportement, ce qui constitue somme toute un des critères de la scientificité. Les historiens du récit peuvent défendre à juste titre l'idée qu'aucune trajectoire individuelle ne ressemble à l'autre. Cela se confirme parfaitement, par exemple, en étudiant les trajectoires des inspecteurs des finances accédant aux emplois de directeurs d'administration centrale au ministère des finances. On voit alors que 2 carrières seulement sur 31 passent exactement par les mêmes étapes professionnelles (en l'occurrence des postes administratifs dans ce même ministère) <sup>22</sup>. L'ordre dans lequel les étapes professionnelles ont été franchies ne compte pas. Il n'existe donc pas une seule trajectoire ou quelques trajectoires seulement pouvant mener à ces postes de responsabilité. Mais cela ne signifie pas que l'accès à ces postes soit l'œuvre du hasard. Le profil des intéressés montre que le nombre de passages par les cabinets ministériels joue un rôle déterminant pour les distinguer de ceux qui ne deviennent pas directeurs. De la même façon, le moment de ces passages apparaît crucial car le tiers de ces futurs directeurs étaient déjà passés par un cabinet ministériel dès la seconde étape de leur carrière. En d'autres termes, si la séquence est relativement peu significative, il n'en va pas de même de la fréquence et de l'occurrence. Voilà réintégrés dans l'analyse des trajectoires les éléments d'explication qui fourmillent dans les mémoires et les récits des hauts fonctionnaires. Derrière la succession des événements ou le « bruit » créé par les circonstances politiques, des éléments structurants vont intervenir sans que les acteurs en soient nécessairement conscients et sans qu'ils puissent maîtriser volontairement tous les aspects de leur carrière. L'analyse statistique montre les conditions nécessaires pour que les probabilités de certains destins professionnels augmentent ou diminuent mais non pas les conditions suffisantes. Il est bien évident qu'il ne suffit pas d'entrer dans un cabinet ministériel pour faire ensuite une brillante carrière au sein d'un ministère ou bien dans le secteur privé. On peut cependant répondre à cet argument de deux manières. La première est de montrer que les qualités personnelles ou les résultats professionnels transparaissent dans les biographies, ne serait-ce que par la fréquence de certaines situations : c'est bien parce que l'on maîtrise le « métier » de conseiller au sein d'un cabinet que l'on va y accumuler les expériences, et c'est bien parce que l'on a démontré une certaine fidélité soit à l'égard de l'institution soit à l'égard de certains responsables politiques que l'on va suivre un ministre pendant plusieurs années. Une autre réponse, qui serait cette fois plus théorique, consisterait à dire que les conditions suffisantes n'existent pas. C'est l'interaction entre certaines conditions (être passé par l'ENA, avoir une expérience précoce en cabinet, disposer d'un réseau de relations dans les entreprises, etc.) et les structures sociopolitiques que l'on a cherché à

21. Thuillier (Guy), *L'histoire en 2050*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000 ; Monnier (François), Thuillier (Guy), « Qu'est-ce qui est important en science administrative ? », *La Revue administrative*, n° 325, 2002, p. 10-30.

22. En ne retenant que les carrières qui aboutissent en 9 étapes après l'entrée dans le corps à des fonctions de direction (ce qui correspond aux trois quarts des cas).

montrer plus haut qui expliquent les trajectoires et les destins individuels. On se trouve donc bien dans un univers relativiste qui répond néanmoins de certaines règles et s'organise en structures.

De là se pose à nouveau la question du rôle de la haute fonction publique. Celui-ci ne peut sans doute pas être étudié de manière globale car le rôle des acteurs sociaux dépend de leur situation relative et, pour les hauts fonctionnaires, des conditions dans lesquelles se déroulent leurs carrières. Si leur trajectoire professionnelle est un facteur à la fois structuré et structurant (on a souligné plus haut l'existence de « viviers » dans lesquels les gouvernements étaient plus ou moins contraints de choisir leurs interlocuteurs), il paraît difficile de séparer ce rôle de configurations institutionnelles particulières qui ne sont pas nécessairement sectorielles ou territoriales mais qui correspondent à des découpages de la réalité sociale par le biais d'une appropriation corporative de certains « problèmes » (l'économie mixte, les relations centre-périphérie, etc.) qui vont modeler les pratiques. Il faut souligner ici deux difficultés.

La première est la séparation relative des pratiques professionnelles et des carrières. On raisonne trop souvent comme si ces deux ensembles étaient liés. Or, et c'est sans doute l'un des points cruciaux dans la réflexion sur les programmes de réformes de l'État, la dissociation est telle parfois entre les résultats ou tout simplement les questions posées aux fonctionnaires au quotidien et l'organisation de leurs carrières que l'observation des comportements doit tenir compte de ces deux ensembles de variables. Les fonctionnaires sont en effet souvent appelés à faire l'arbitrage entre ce qu'ils perçoivent comme étant des conditions nécessaires pour une bonne carrière et des conditions d'exercice « managérial » de leur métier. C'est ici que les raisonnements en termes de sociologie des organisations ou de management public trouvent leur principale limite, car l'investissement dans un programme ou un projet de réforme sera toujours compris au travers des logiques professionnelles du long terme. Autrement dit, on ne peut réfléchir à la réforme de l'État en ne prenant en considération que la formation des fonctionnaires, l'utilisation des ressources techniques ou gestionnaires. Les hauts fonctionnaires ont un passé et une mémoire comme ils ont également des attentes professionnelles. Le « métier » de fonctionnaire, souvent évoqué par les intéressés, repose sur la maîtrise d'un savoir stratégique qui tient compte de ces diverses contraintes. Par exemple, on a pu montrer que les représentations à l'égard de la réforme de l'État lancée par Michel Rocard dans les années quatre-vingt dix variaient sensiblement en fonction et de la nature du service et de la pratique effective de la modernisation : les cadres les plus favorables à la modernisation se trouvaient dans les services déconcentrés et c'est également eux qui se lançaient le plus volontiers dans des opérations de réforme<sup>23</sup>. Mais les cadres des services déconcentrés étaient également ceux qui pensaient en plus grandes proportions avoir eu des carrières supérieures à leurs attentes et qui inscrivaient la modernisation dans un univers professionnel où la réussite, selon eux, passait surtout par la maîtrise technique, le savoir-faire et la patience. Les critères de réussite étaient sensiblement différents dans les grands corps ou les services centraux, les premiers favorisant l'appartenance corporative et les seconds les appuis politiques. Dans ces deux cas, le scepticisme à l'égard de la politique de modernisation était grand et les fonctionnaires de ces deux groupes ne s'y engageaient que très modérément. On voit déjà, et pour s'en tenir à cet exemple, que les dynamiques professionnelles ne sont pas uniformes quelle que soit

23. Rouban (Luc), *Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative*, Paris, La Documentation française, 1994.

la « volonté politique » ou le « projet » gouvernemental. On ne peut donc pas parler de manière uniforme du rôle des fonctionnaires.

Une seconde difficulté, mais que l'on se contentera d'évoquer, tient également au découplage entre la position dans le système de décision et le pouvoir social. La sociologie administrative a souvent trop suivi, et reproduit, un mythe « décisionnel » en cherchant à découvrir les traces du pouvoir administratif. Or il existe bien des cas où le positionnement dans un système de décision fortement organisé n'implique aucun pouvoir social, c'est-à-dire une capacité d'influencer ou de changer le comportement des autres acteurs sociaux. Par exemple, les préfets de la III<sup>e</sup> République avant et après la crise du 16 mai étaient au cœur de la centralisation étatique. Cependant, malgré leur pratique de la pression administrative sur l'électorat (suspension de journaux, interdiction de réunions, etc.), ils n'ont pas pu empêcher la victoire des Républicains aux diverses consultations électorales de 1876 à 1879. On pourrait également penser que ce n'est pas parce que les grands corps sont très présents dans des organismes comme le SGCI qu'ils ont la capacité de modifier le poids des contraintes communautaires. À l'inverse, il apparaît clairement que le pantouflage des inspecteurs des finances, sans les placer dans un réseau précis de décisions, les met en position d'influencer considérablement et les pratiques et les théories de l'action publique financière.

\*

\* \*

La réflexion sur la place comme sur le rôle de la haute fonction publique aussi bien au sein des régimes politiques que de l'action publique gagnerait sans doute beaucoup à se dégager des idées reçues dans lesquelles l'a enfermée une grande partie de la littérature de sciences sociales, qu'il s'agisse de la science politique, de la sociologie ou de la gestion. Il faut bien reconnaître, à l'heure où l'on cherche à établir des comparaisons européennes ou internationales, que la connaissance de la haute fonction publique française est encore très parcellaire ou dominée par des clichés sur la technocratie. Il n'existe pas d'histoire sérieuse de l'administration au début de la V<sup>e</sup> République. Les relations entre administration et politique ou entre le secteur public et le secteur privé sont trop souvent traitées en termes de blocs homogènes entre lesquels circuleraient des flux de personnels. Une analyse des trajectoires professionnelles montre cependant que ces rapports se définissent plutôt en termes de structures d'interaction, ce que l'on a appelé des configurations ou des ordres institutionnels, venant organiser les carrières mais aussi les limites des « modèles » d'administration publique selon les périodes historiques : la présence de « viviers » ou de profils professionnels vient conditionner le choix politique, la politisation conduit à définir des types de carrières et d'action publique différents, le pantouflage répond des transformations de l'intervention économique de l'État mais s'inscrit également dans des stratégies familiales.

La recherche de telles structures intermédiaires permet d'échapper soit à une interprétation sociologique ne prenant en considération que les origines sociales ou les conditions de sélection sociale des hauts fonctionnaires soit à une interprétation historique en termes de récits de vie qui ne permet pas d'accumuler les connaissances et laisse toujours jouer les interprétations construites ou spontanées des « récitants ». L'étude des pratiques professionnelles et des choix exercés par les hauts fonctionnaires sur le déroulement de leur carrière permet de mesurer la place que l'on peut faire aux

divers récits corporatifs et le rôle qu'ils peuvent jouer tant au premier qu'au second degré, que ce soit dans la légitimation de certains profils ou bien dans le jeu rhétorique auquel il convient de souscrire pour démontrer son savoir-faire et son métier. L'histoire des corps et des hauts fonctionnaires n'obéit finalement ni à des règles mécaniques ni au hasard mais à des structures normatives qui ne doivent pas grand chose aux représentations des acteurs. La nature statistique de ces structures inscrit la recherche sur l'administration publique dans deux dimensions : d'une part, dans celle du relativisme, étant donné qu'il existe et qu'il existera toujours des cas aberrants qu'aucun protocole ne pourra jamais réduire ; d'autre part, dans celle de l'histoire du long terme afin de mettre au jour des régularités et de permettre une comparaison diachronique.