

# La politique par le haut

Luc Rouban

▶ **To cite this version:**

Luc Rouban. La politique par le haut : les entourages de l'exécutif de Nicolas Sarkozy à François Hollande. [Rapport de recherche] CEVIPOF. 2015, pp.6. hal-03470173

**HAL Id: hal-03470173**
**https://sciencespo.hal.science/hal-03470173**

Submitted on 8 Dec 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 enjeux

# La politique par le haut

# Les entourages de l'exécutif de Nicolas Sarkozy à François Hollande

Avril 2015

Luc Rouban
Directeur de recherche CNRS

www.cevipof.com

SciencesPo. PARIS | CEVIPOF CNRS Centre de recherches politiques

Avril 2015

Luc Rouban
Directeur de recherche CNRS

# La politique par le haut
# Les entourages de l'exécutif de Nicolas Sarkozy à François Hollande

**La politique n'est pas seulement faite par les élus. Les entourages du pouvoir exécutif jouent un rôle décisif dans la définition et le suivi de l'action publique. Les conseillers de l'Élysée ou de Matignon font plus que suivre les dossiers car ils contribuent activement au choix des orientations dans le domaine économique et social. Les directeurs des cabinets ministériels et les directeurs des services ont, quant à eux, un rôle central dans la transformation des projets politiques en programmes d'action. On peut donc s'interroger sur l'évolution des entourages entre le quinquennat de Nicolas Sarkozy et celui de François Hollande. En quoi l'alternance de 2012 s'est-elle traduite par un changement de profil ? En quoi voit-on revenir en force les énarques ? L'ouverture au monde économique, recherchée par Nicolas Sarkozy, a-t-elle pris fin ? Existe-t-il une différence entre les entourages de Jean-Marc Ayrault et ceux de Manuel Valls ?**

On a choisi de mener l'analyse sur trois populations bien définies : l'ensemble des conseillers de l'Élysée et de Matignon, les directeurs et directeurs-adjoints des cabinets des divers ministères auxquels on a ajouté les directeurs d'administration centrale et les secrétaires généraux, ce qui constitue un effectif de 594 emplois pour la période 2007 à 2012 (85 à l'Élysée, 102 à Matignon et 407 dans les ministères) et de 462 emplois pour la période allant de mai 2012 à décembre 2014 (61 à l'Élysée, 92 à Matignon et 309 dans les ministères)[1]. La période d'étude de la présidence de François Hollande étant deux fois plus courte, on doit évidemment garder une certaine prudence dans l'analyse des résultats dont on présente ici une courte synthèse.



## La provenance des entourages

Les trajectoires professionnelles menées par les membres des entourages soulèvent des problèmes méthodologiques complexes[2]. Néanmoins, on peut reconstituer les principales sources de recrutement en se limitant ici à l'étape précédant la nomination dans le poste considéré. On a distingué ici le monde administratif, le monde économique (incluant le secteur privé mais aussi le secteur public économique et ses filiales privatisées), les origines « diverses » (notamment le secteur culturel ou le journalisme)

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

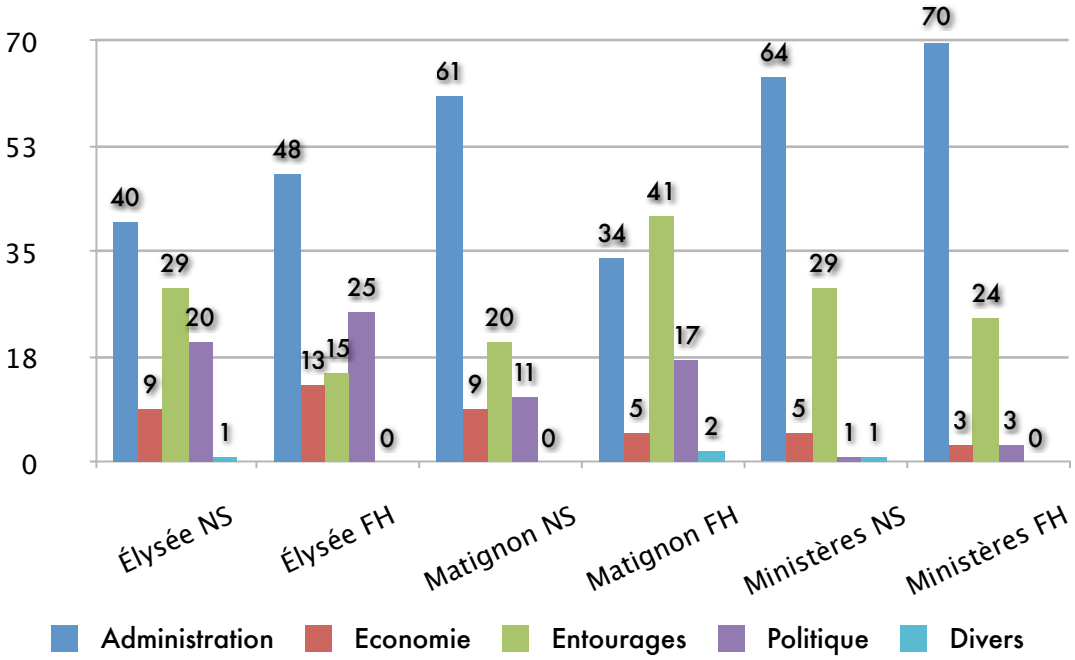
[2] Ces difficultés proviennent notamment de l'interprétation de la nature administrative, politique ou économique d'un poste à un moment donné sans tomber dans les faux semblants des nomenclatures officielles (cabinet conseil travaillant pour un groupe politique, état-major d'un établissement public, entourages locaux, etc.).

et le monde « politique » que l'on a scindé en deux entités : le monde politique stricto sensu (élus, permanents des partis politiques) et le monde des entourages (cabinets ministériels, entourages locaux).

Une première analyse montre clairement deux changements : à l'Élysée, les conseillers proviennent directement du monde économique et financier en plus grandes proportions sous François Hollande que sous Nicolas Sarkozy. Par ailleurs, la proportion des conseillers de Matignon provenant soit du monde politique soit des entourages est sensiblement plus élevée entre 2012 et 2014. C'est ainsi que 41% des conseillers contre 20% sous François Fillon proviennent des entourages et que 17% contre 11% proviennent du monde de la politique. Le cabinet de Jean-Marc Ayrault a été largement recruté dans les administrations (54%) et dans le monde politique (24%), beaucoup moins dans les entourages (15%) puisqu'il a été organisé après une alternance. Ces proportions vont s'inverser avec Manuel Valls puisque 67% de ses conseillers proviennent des entourages, 13% des administrations et 11% du monde politique. Le recrutement de conseillers provenant directement du privé est rare aussi bien avec Jean-Marc Ayrault (4%) qu'avec Manuel Valls (7%).

En revanche, les ministères sont dirigés par des responsables issus plus souvent du monde administratif. Sous François Hollande, il en va ainsi de 51% des directeurs et directeur-adjoints de cabinets (contre 46% sous Nicolas Sarkozy) et de 84% des directeurs d'administration centrale (contre 77%). La séparation entre les états-majors politiques et les ministères semble donc se confirmer, les premiers étant de plus en plus ouverts aux recrutements directs en provenance soit des entreprises soit des partis politiques et de leurs satellites.

Tableau 1 - La provenance des entourages (%)

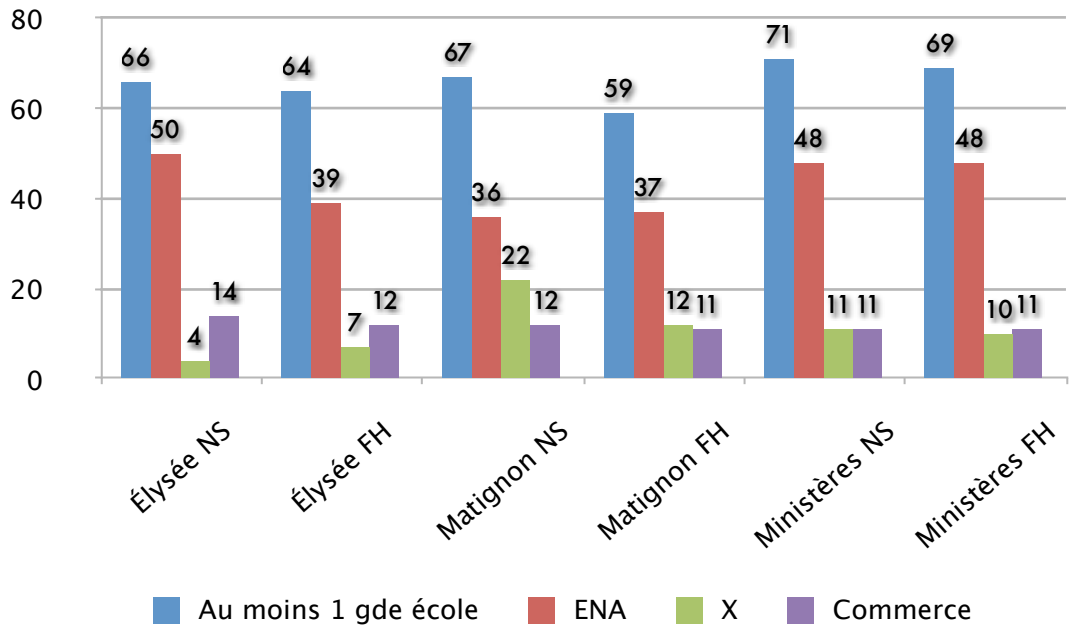


Ces résultats sont confirmés par l'analyse non pas de l'étape à t-1 mais des types de carrières menées par les entourages. On voit alors que 15% des conseillers de l'Élysée ont fait une partie de leur carrière dans le monde de l'entreprise (Alstom, Saint-Gobain, banques Barclays, Rothschild, sociétés de presse) sous François Hollande contre 11% sous Nicolas Sarkozy et que 22% des conseillers de Matignon viennent du monde de la politique professionnelle (contre 10% sous le quinquennat précédent). La diversification des élites de l'État s'est donc poursuivie après 2012. On peut encore affiner ces résultats en mesurant la fréquence des passages même courts dans le secteur privé notamment au titre du pantouflage pour les hauts fonctionnaires. À l'Élysée, 36% des conseillers de François Hollande sont passés au moins une fois dans le privé contre 28% de ceux de Nicolas Sarkozy. À Matignon, cette proportion est moindre entre 2012 et 2014 (26%) qu'entre 2007 et 2012 (31%) bien que du même ordre. Elle atteint 28% avec Jean-Marc Ayrault puis 24% avec Manuel Valls. Dans les fonctions dirigeantes des ministères elle est de 13% contre 17% sous Nicolas Sarkozy (18% pour les directeurs de cabinets contre 23%, 10% pour les directeurs d'administrations centrales contre 12%).

## Le retour de l'énarchie ?

Contrairement à ce que l'on a pu soutenir, les entourages de François Hollande ne voient pas revenir en force les énarques puisqu'ils sont bien moins nombreux à l'Élysée que lors du quinquennat précédent (39% contre 50%). À Matignon et dans les ministères, leur proportion est identique. Ils constituent 35% du cabinet de Jean-Marc Ayrault et 39% de celui de Manuel Valls. Le niveau d'élitisme est par ailleurs très comparable d'un quinquennat à l'autre si on le mesure à l'aune du passage par au moins une grande école. La proportion d'anciens des écoles de commerce est similaire tout comme celle des anciens de Polytechnique malgré leur raréfaction notable dans les entourages du Premier ministre.

Tableau 2 - Le passage par les grandes écoles (%)



La distribution par corps de la fonction publique montre de la même façon que le quinquennat de François Hollande ne voit pas une entrée massive de membres des grands corps. Ces derniers refluent par rapport au quinquennat précédent du moins dans les états-majors : 12% à l'Élysée pour les grands corps administratifs[3] contre 20% entre 2007 et 2012, 10% à Matignon (contre 14%), 16% dans les ministères (contre 14%). C'est dans les fonctions de direction de cabinet que certains grands corps administratifs se renforcent : 8% viennent du Conseil d'État (contre 5% dans la période précédente), 12% de la Cour des Comptes (contre 2%). En revanche, l'Inspection des Finances recule à 3% (contre 11%). De même, la proportion des préfets est en diminution (5% contre 12%). La proportion des membres de grands corps techniques[4] augmente à l'Élysée (10% contre 3%) mais diminue à Matignon (11% contre 17%) et reste stable dans les ministères (13%). Une autre évolution tient à la part grandissante des contractuels ou des personnels recrutés en dehors de la fonction publique à Matignon (26% contre 18%) alors qu'elle diminue à l'Élysée (18% contre 24%) au profit de fonctionnaires de corps divers.

## Des profils sociaux plus modestes

L'analyse des profils sociaux peut être réalisée à partir d'un indice composite de ressources sociales composé de six variables : le fait d'avoir un père exerçant une profession supérieure, d'avoir des relations familiales dans le secteur des affaires ou de la haute fonction publique, d'être passé par au moins une grande école, d'être membre d'un grand corps administratif ou technique (tels que définis plus haut), d'être passé au moins une fois par un cabinet ministériel ou d'être un militant disposant de ressources politiques. L'indice va donc de 0 à 6 et permet de compenser soit le manque d'information sur la profession paternelle (que l'on ne connaît qu'aux environs de 70%) soit la surestimation des origines sociales, lesquelles sont souvent rééquilibrées par les trajectoires scolaires ou l'engagement politique.

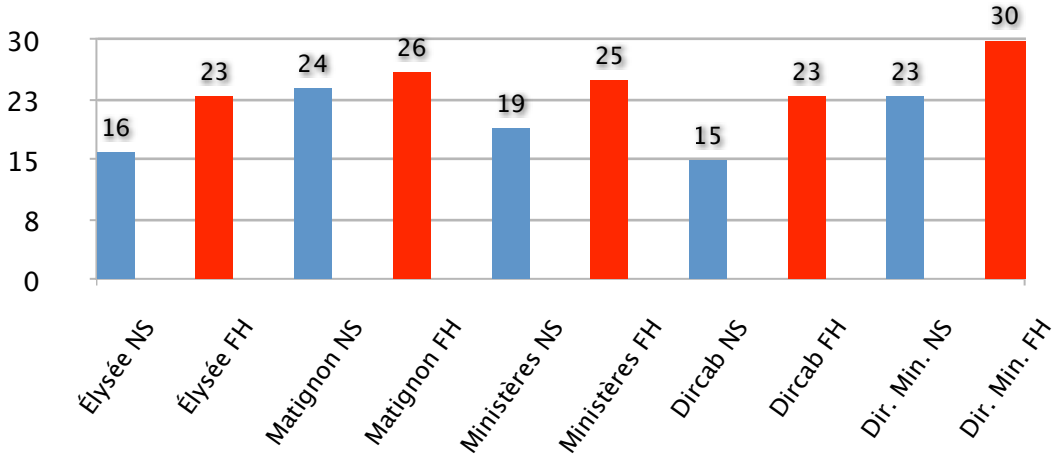
En moyenne, le profil social des entourages de François Hollande est plus modeste que celui des entourages de Nicolas Sarkozy puisque la moyenne de l'indice est de 2,17 (contre 2,46), ce qui se confirme aussi bien à l'Élysée (2,31 contre 2,68), à Matignon (2,04 contre 2,34) ou dans les postes dirigeants des ministères (2,18 contre 2,44). À Matignon, les entourages de Manuel Valls ont néanmoins un indice moyen supérieur à celui des entourages de Jean-Marc Ayrault (2,21 contre 1,86).

En revanche, la proportion de femmes est nettement supérieure durant le quinquennat de François Hollande notamment au sein des ministères.



[3] On a retenu ici le Conseil d'État, la Cour des Comptes et l'Inspection générale des Finances.
[4] Ingénieurs des Ponts, des eaux et des forêts et ingénieurs des Mines.

Tableau 3 - Proportion de femmes (%)



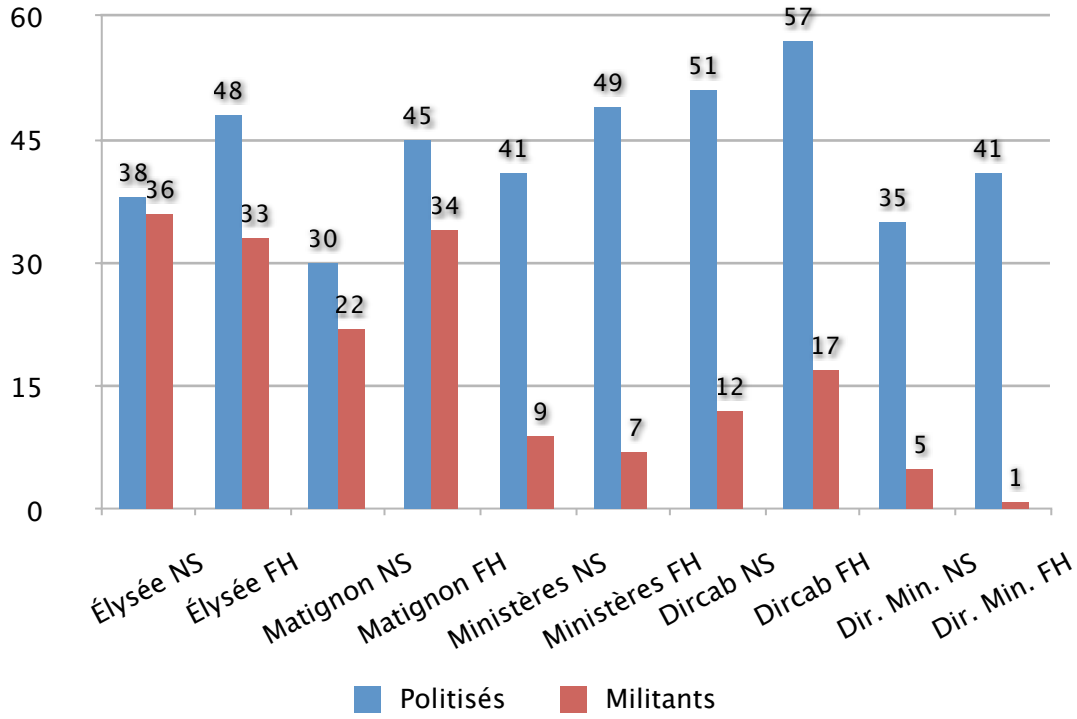

## Des profils plus politisés

Les frontières entre administration et politique s'estompent au niveau des états-majors du pouvoir exécutif, bien que cette indifférenciation reste relative en fonction des postes et qu'elle ne soit apparue qu'au détour du septennat de Valéry Giscard d'Estaing. Mesurer le degré de politisation des entourages est chose malaisée car il existe de nombreuses nuances à la notion de politisation, allant de l'engagement partisan ouvert à la proximité personnelle avec un élu ou un responsable politique. Néanmoins, on peut distinguer deux cas de figures : celui du « militant » (élu, responsable dans un parti) qui affiche clairement sa préférence partisane et celui du « politisé » qui passe par plusieurs cabinets ministériels ou états-majors de la même couleur, qui participe à des clubs de réflexion, qui appartient au réseau des anciens collaborateurs de X ou Y. Le troisième cas est celui de l'expert « neutre », provenant souvent des grands corps et que l'on recrute pour le suivi d'un dossier mais que l'on trouve bien plus au sein des ministères qu'à l'Élysée ou à Matignon.

La comparaison entre les entourages des deux quinquennats montre une mobilisation plus intense des réseaux de « politisés » à partir de 2012 comme une proportion plus importante de militants à Matignon. Ces réseaux ont une certaine ancienneté. À l'Élysée, 12% des conseillers sont entrés dans le circuit élitaire (cabinets, directions) sous Michel Rocard et 25% sous Lionel Jospin. À Matignon également, 8% des conseillers ont fait leurs premières armes dans les entourages de Michel Rocard et 20% du temps de Lionel Jospin. Dans les ministères, on obtient les mêmes proportions (8% et 18%).

On remarque que 20% des conseillers de l'Élysée comme de Matignon sont passés auparavant par la ville de Paris (contre 11% et 2% du temps de Nicolas Sarkozy), que ce soit dans les services ou les entourages municipaux.

Tableau 4 - Le degré de politisation des entourages (%)




Les différences dans les entourages de Matignon sont fortes entre le gouvernement de Jean-Marc-Ayrault et celui de Manuel Valls puisqu'on trouve dans le premier 26% de « politisés » et 44% de « militants » alors que dans le second on passe à 63% de « politisés » et à 24% de « militants ».

L'analyse comparative des entourages du pouvoir exécutif entre le quinquennat de Nicolas Sarkozy et la première moitié du quinquennat de François Hollande permet d'aboutir à trois conclusions. Tout d'abord, les entourages sont fortement différenciés et ne connaissent pas la même évolution. Si l'Élysée est ouvert aux conseillers venant des entreprises, ce n'est pas le cas de Matignon ou des ministères. Ensuite, l'alternance n'a pas renversé la situation de « rupture » recherchée par Nicolas Sarkozy en 2007 car l'expérience du secteur privé ou la formation en école de commerce se sont répandues quelle que soit la couleur politique des gouvernements, reflétant en cela l'évolution générale des élites administratives. Enfin, le profil social globalement plus modeste des entourages recrutés après 2012 s'accompagne d'un engagement politique plus marqué quelles qu'en soient les expressions.



**Pour aller plus loin :**

> ROUBAN (Luc), « Political-Administrative Relations : Evolving Models of Politicization », in Frits van der Meer, Jos Raadschelders, Theo Toonen (eds), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, New York, Palgrave-Macmillan, 2015, p. 317-333.
> ROUBAN (Luc), « La norme et l'institution : les mutations professionnelles des énarques de 1970 à 2010 », *Revue française d'administration publique*, 151-152, 2014, p. 719-740.
> ROUBAN (Luc), « L'État à l'épreuve du libéralisme : les entourages du pouvoir exécutif de 1974 à 2012 », *Revue française d'administration publique*, 142, 2012, p. 467-490.