



**HAL**  
open science

# Le Conseil d'État 1958-2008. Sociologie d'un grand corps

Luc Rouban

► **To cite this version:**

Luc Rouban. Le Conseil d'État 1958-2008. Sociologie d'un grand corps. Les Cahiers du CEVIPOF, 49, pp.118, 2008. hal-03461860

**HAL Id: hal-03461860**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03461860>**

Submitted on 1 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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

LES CAHIERS DU  
**CEVIPOF**

MAI 2008 / 49

CENTRE DE RECHERCHES POLITIQUES DE SCIENCES PO



**LE CONSEIL D'ÉTAT 1958 - 2008**  
**SOCIOLOGIE D'UN GRAND CORPS**

LUC ROUBAN



**SciencesPo.**

**CRS**  
CENTRE NATIONAL  
DE LA RECHERCHE  
SCIENTIFIQUE



LE CONSEIL D'ÉTAT 1958-2008  
SOCIOLOGIE D'UN GRAND CORPS

LUC ROUBAN

DIRECTEUR DE RECHERCHE AU CNRS  
CEVIPOF – SCIENCES PO



## Sommaire

SOMMAIRE .....	5
INTRODUCTION.....	7
1. SOCIOLOGIE DU CONSEIL D'ÉTAT .....	11
1.1. ORIGINES GÉOGRAPHIQUES .....	11
1.2. LA FÉMINISATION DU CORPS .....	13
1.3. LA SITUATION MATRIMONIALE ET FAMILIALE .....	17
1.4. LES ORIGINES SOCIALES .....	20
1.5. LES TRANSFORMATIONS DE L'HABITAT .....	28
1.6. LES ÉTUDES SUIVIES.....	32
1.7. LES GRANDES ÉCOLES .....	35
1.8. L'ÉVOLUTION DU CAPITAL SOCIAL .....	37
1.9. LA PRÉSENCE INTELLECTUELLE DES MEMBRES DU CONSEIL.....	40
2. LA CARRIÈRE.....	43
2.1. L'ENTRÉE DANS LE CORPS.....	43
2.2. LES ÉTAPES DE LA CARRIÈRE .....	53
2.3. LA PROMOTION AU SEIN DU CORPS .....	57
2.4. LES TYPES DE CARRIÈRE .....	65
3. LE CONSEIL D'ÉTAT ET LE SYSTÈME ÉLITAIRE FRANÇAIS .....	79
3.1. LE PANTOUFLAGE .....	80
3.2. TOUR EXTÉRIEUR ET POLITIQUE .....	89
3.3. LA PRÉSENCE DANS LES CABINETS MINISTÉRIELS .....	97
3.4. LE CONSEIL D'ÉTAT AU SEIN DE LA CLASSE POLITIQUE .....	108
CONCLUSION .....	114
BIBLIOGRAPHIE.....	118



## Introduction

La sociologie des élites de l'État est assez mal connue en France alors même que l'on ne cesse, à différents titres, de dénoncer leur omniprésence autant dans la classe politique que dans le monde des affaires ou bien, au contraire, de parler de leur déclin, l'Europe et la mondialisation les reléguant dans des fonctions poussiéreuses. Il est important de chercher à savoir en quoi la distribution des rôles impartis aux uns et aux autres au début de la V<sup>e</sup> République est encore d'actualité cinquante ans plus tard et si les pratiques d'échange qui alimentent les divers univers des élites sociales sont restées hermétiques aux changements économiques et politiques. Les relations entre les élites administratives et la sphère politique donnent en effet un aperçu en général assez précis de la nature de la vie politique dans un pays.

La « fonctionnarisation » du personnel politique est une des principales caractéristiques de la V<sup>e</sup> République à ses débuts, tout comme la distance que prend la haute fonction publique à l'égard des engagements partisans dans la foulée de sa posture technocratique adoptée sous le régime précédent, laissant cela aux fonctionnaires subalternes et aux enseignants. La première alternance marque le retour du politique mais ne renouvelle que faiblement la classe politique. Le véritable changement introduit par 1981 et institutionnalisé depuis par tous les gouvernements successifs est que l'engagement partisan devient un bon investissement professionnel pour les fonctionnaires confrontés de plus en plus à la contestation de leur imperium social comme à la réduction de leur espace de mobilité étant donné l'effet des politiques de libéralisation européennes sur le secteur public. Dans le même temps, les pratiques de pantouflage s'intensifient et changent de nature : on part de la fonction publique vers la direction des entreprises privées sans espoir ni surtout volonté de retour. La banque et la grande industrie deviennent le nouvel horizon des énarques les plus dynamiques.

L'autonomisation de la classe politique à l'égard de la haute fonction publique marque sans doute les années 2000, comme on peut le constater dans la composition des gouvernements, où reviennent en force les membres des



professions libérales et les chefs d'entreprise, comme dans celle de l'Assemblée nationale où les représentants des grands corps se font très rares (4,8 % en 2007 contre 7 % en 1967 et 1968). Cette autonomisation se traduit par la nouvelle dépendance de la fonction publique sommée de rendre des comptes sinon sur son efficacité du moins sur son efficience et son coût au nom de la réforme de l'État, réforme venant discriminer les techniciens du droit et de la gestion des membres politisés de la fonction publique qui ont intégré les cercles de la décision gouvernementale. De nouvelles strates de pouvoir apparaissent alors qui modifient les plans de carrière. Le jeu autour de la différenciation entre le politique et l'administratif devient un moyen de hiérarchiser les corps entre eux mais cette hiérarchisation intervient également à l'intérieur de chaque grand corps, comme on l'a montré pour l'Inspection des finances. Les techniques de la gestion publique moderne tendent en effet à séparer de plus en plus ceux qui prennent les décisions de ceux qui les exécutent, plaçant les membres des grands corps dans une situation délicate puisqu'ils doivent choisir entre la voie politique pour conserver leur emprise sur l'appareil d'État ou celle de l'expertise mais rester en périphérie.

La recomposition de l'État doit donc être appréciée au regard des transformations que subissent les carrières et les parcours professionnels des membres de ces élites. L'État, en fait, n'est que l'expression juridique et politique de cet assemblage complexe de trajectoires qui s'entrecroisent et font sens pour les acteurs car elles sont liées à leur histoire personnelle comme aux attentes qu'ils projettent sur le devenir collectif.

Parmi ces élites, le Conseil d'État occupe une place privilégiée. Juridiction administrative suprême, organe de consultation du gouvernement pour l'élaboration des principaux textes juridiques mais aussi, et de plus en plus, organe d'étude et de réflexion, le Conseil d'État reste marqué par une ambiguïté historique souvent relevée par les commentateurs. D'un côté, il est l'héritier du Conseil du roi et reste au service du pouvoir exécutif, proximité avérée par le fait que le poste de secrétaire général du gouvernement est toujours occupé par un de ses membres ; de l'autre, il constitue l'un des tous premiers producteurs de droit afin de protéger les citoyens de l'administration, prenant souvent à contre-pied les gouvernements par une

jurisprudence libérale protectrice des libertés publiques. Il incarne la construction historique de l'État en France et a pu survivre à tous les régimes depuis sa réinvention par Bonaparte en 1799, bien que son histoire soit jalonnée de remises en cause parfois radicales marquées par des purges importantes comme celles de 1851 ou de 1879 ou bien plus modestes comme celle de 1944. Il a donc pu autant plier l'échine devant la volonté du pouvoir en place, comme sous le gouvernement de Vichy, que s'opposer au charisme du général de Gaulle en 1962 en refusant la création de tribunaux d'exception.

Cette permanence prend appui sur l'édification d'un droit administratif aux multiples ramifications au point que l'histoire du Conseil d'État s'est progressivement identifiée depuis la III<sup>e</sup> République à la construction normative de l'État républicain. Il faut cependant prendre ses distances avec la tentation de l'« histoire sainte » (Monnier, 2000) car l'histoire du corps n'est pas le produit d'une évolution linéaire et régulière ni celle d'un sanctuaire du droit imperméable à la vie politique, « toujours le même et toujours différent ». L'image que le corps renvoie de lui-même est celle d'une parfaite intégration, d'une communauté de travail harmonieuse, d'un havre de la pensée juridique. La tentation est donc forte de n'appréhender le Conseil d'État qu'à travers sa fonction de « fabricant du droit » (Latour, 2004), sans tenir compte de sa composition sociale ou des transformations internes que le corps subit sur la longue période. Ne retenir du Conseil d'État que sa fonction juridique, c'est identifier le corps à l'institution et se priver d'une analyse menée en termes sociologiques. Or le Conseil d'État ne fait pas que juger l'administration et conseiller le gouvernement. C'est aussi l'un des plus importants viviers des élites administratives et politiques sous la V<sup>e</sup> République (Arnoult, Monnier, 1999).

Mieux connaître la composition sociale et les carrières menées au (et à partir du) Conseil d'État permet d'appréhender la réalité des élites administratives en France au début du XXI<sup>e</sup> siècle et des dynamiques à l'œuvre qui organisent la relation entre administration et politique. Dans quelle mesure les élites administratives sont-elles désormais attirées par le monde de l'entreprise ? Assiste-t-on à une politisation croissante des nominations ou des carrières ? Les élites sociales sont-elles en train de fusionner et de constituer une classe

dominante unique ou bien observe-t-on au contraire une différenciation des groupes élitaires ?

On poursuit donc ici le projet entamé il y a quelques années avec les études menées sur le corps préfectoral et l'Inspection des finances afin de suivre l'évolution d'un des grands corps de l'État sous la V<sup>e</sup> République. L'étude porte donc sur les 691 membres du Conseil en service ordinaire présents au sein du corps entre 1958 et 2008. Là encore, comme précédemment, la recherche s'appuie sur l'étude de l'ensemble des parcours professionnels tels qu'ils peuvent être connus en 2007-2008 afin d'éviter l'erreur trop fréquente de la « coupe chronologique » qui conduit à prendre un échantillon aléatoire comme représentatif des dynamiques du long terme. Comme on ne peut comparer dans le temps que ce qui est comparable, certains calculs ne portent que sur les carrières achevées. D'autres prennent en considération des cohortes de quelques années afin d'éviter les erreurs d'appréciation liées à l'utilisation d'une date précise. C'est pourquoi l'on parlera parfois des « années 2000 » plutôt que de l'année 2000.

Le parti pris est donc celui de la recherche empirique afin de connaître la réalité des pratiques au-delà des discours mais aussi au-delà de la conscience que les acteurs peuvent avoir de leur histoire personnelle ou collective. Les récits de carrière peuvent enrichir les connaissances mais ne peuvent pas les organiser. On ne souscrita pas non plus à la thèse déterministe selon laquelle des lois historiques viennent expliquer les choix professionnels. On défendra ici la thèse que l'on a précédemment avancée sur l'existence d'ordres institutionnels suffisamment stables dans le temps pour donner sens à un devenir collectif, auquel se rapportent les récits de vie individuels, mais toujours pluriels, hiérarchisant les trajectoires, définissant les critères d'excellence professionnelle et conduisant donc à distinguer la réussite de l'échec, l'intégration au corps et la mise en périphérie. C'est dans cette perspective que l'on étudie donc la sociologie des membres du Conseil d'État, leurs carrières et leur place dans le système élitaire de la V<sup>e</sup> République sans revendiquer bien entendu l'exhaustivité sur un sujet riche et foisonnant.

## 1. Sociologie du Conseil d'État

La sociologie des membres du Conseil d'État, même si elle s'insère naturellement dans une sociologie générale de la haute fonction publique, soulève des difficultés liées aux caractéristiques du recrutement au sein de ce corps. Les membres du Conseil d'État n'ont pas été recrutés de manière homogène puisque 47 % d'entre eux ont été affectés au Conseil à la sortie de l'ENA alors que 35 % environ ont été recrutés par le biais du tour extérieur. Par ailleurs, 15 % ont été recrutés sur la base de l'ancien concours d'avant-guerre, qui subsiste encore en 1946, et 3 % ont été intégrés au Conseil sur la base de diverses dispositions relatives notamment à la reconversion des militaires de carrière ou des administrateurs de la France d'outre-mer. Le second point à souligner tient à ce que les effectifs du corps augmentent dans le temps puisque l'on passe de 196 membres actifs présents dans le corps en 1958 à 301 en 2007 soit une augmentation de la moitié environ.

### 1.1. Origines géographiques

Sur l'ensemble de la V<sup>e</sup> République, les membres du Conseil d'État sont originaires de la région parisienne à hauteur de 40 %. Les deux autres origines les plus fréquentes sont la région Rhône-Alpes et les colonies (8 % dans les deux cas). Cette première observation tend à montrer que leurs origines géographiques les rapprochent clairement des inspecteurs des Finances. La concentration des naissances dans la région parisienne est généralement un bon indicateur de l'élitisme relatif des corps. Cette concentration, du reste, est moindre pour ceux qui sont entrés au Conseil par le concours de l'ENA que pour ceux qui avaient passé les anciens concours. Ces derniers sont originaires de la région parisienne à hauteur de 50 % contre 44 % des énarques et 32 % de ceux qui ont été recrutés par le biais du tour extérieur. À cette concentration régionale répond une concentration départementale car c'est bien de Paris *intra muros* qu'une majorité de membres du Conseil sont originaires : 26 % en moyenne pour l'ensemble de la période (et 9 % dans les Hauts-de-Seine) mais 40 % pour ceux qui ont réussi les anciens concours contre 24 % seulement des énarques. Cette évolution est compensée par le fait que les énarques sont nés bien plus souvent dans les Hauts-de-Seine

(14 %) que leurs collègues des anciens concours (4 %). Cette répartition des origines géographiques n'est pas perturbée par la profession exercée par le père et notamment par le fait qu'il ait été ou non fonctionnaire.

Peut-on déceler une évolution en cinquante ans ? Comme le montre le tableau 1, on assiste à de légères variations régionales mais la proportion de l'Île-de-France reste étonnamment stable. La distribution par départements montre en revanche des modifications bien plus marquées en particulier dans la région parisienne puisque la proportion de membres du Conseil nés dans Paris *intra muros* passe de 32 % à 23 % alors que la part des membres originaires des Hauts-de-Seine passe de 4 % à 14 %, ce qui ne fait que confirmer la nouvelle géographie des élites qui se sont progressivement implantées dans la partie Ouest de la région parisienne. Au total, donc, la concentration dans l'Île-de-France ne se dément pas durant la période de la V<sup>e</sup> République.

La concentration des naissances dans les grandes villes tout comme l'absence totale de toute naissance dans les DOM-TOM constituent également le signe d'une faible différenciation des recrutements.

Tableau 1. Origines géographiques de 1958 à 2007

	% moyen 1958-2007	% 1958	% 2007	Variation 1958-2007
Alsace	1,3	2,1	1,1	+1
Aquitaine	3,5	4,1	2,6	-1,5
Auvergne	1,8	3,1	1,9	-1,2
Bourgogne	1,5	1,5	1,9	+0,4
Bretagne	2,2	3,1	1,1	-2
Centre	2,8	3,6	1,9	-1,7
Champagne-Ardenne	1,7	2,1	1,9	-0,2
Corse	,8	,5	,4	-0,1
Franche-Comté	,8	,5	,7	+0,2
IDF	39,7	41,0	41,1	+0,1
Languedoc-Roussillon	2,5	3,1	1,9	-1,2
Limousin	1,8	2,1	1,9	-0,2
Lorraine	3,4	4,6	4,1	-0,5
Midi-Pyrénées	2,5	2,1	3,3	+1,2
Nord - Pas-de-Calais	2,0	3,1	1,5	-1,6
Basse-Normandie	1,5	,5	2,6	+2,1
Haute-Normandie	,7	1,0	,7	-0,3
Pays de la Loire	3,0	1,0	5,6	+4,6
Picardie	,8	1,0	,4	-0,6
Poitou-Charentes	3,4	3,1	1,5	-1,6
PACA	3,7	2,6	4,1	+1,5
Rhône-Alpes	8,0	7,2	7,0	-0,2
Étranger	2,8	2,1	3,7	+1,5
DOM-TOM	-	-	-	-
Colonies	7,5	5,1	7,4	+2,3

### 1.2. La féminisation du corps

Durant la V<sup>e</sup> République, la proportion moyenne des femmes entrées au Conseil est de 12 %, une proportion faible mais néanmoins bien supérieure à celle observée à l'Inspection des finances (4 %). Il n'y en avait que 5, soit moins de 3 % en 1958, contre 56, soit 19 %, en 2000 puis 72, soit 24 % en

2007, les nouvelles générations d'auditeurs et de jeunes maîtres des requêtes étant beaucoup plus féminisées. Cette féminisation n'est cependant pas régulière car si le recrutement à la sortie de l'ENA s'est sensiblement féminisé entre 1999 et 2004, on n'enregistre qu'une seule femme dans les recrutements opérés à la sortie de l'École entre 2005 et 2007.

C'est en 1953 qu'apparaissent les premières femmes au Conseil d'État : en janvier, Jacqueline Bauchet et Louise Cadoux, en octobre Suzanne Grévisse, toutes les trois issues de l'ENA. En moyenne, les femmes entrent au Conseil par le biais du tour extérieur plus fréquemment que les hommes (45 % contre 34 %). On ne peut pas calculer de manière globale et directe la proportion d'hommes et de femmes dans chaque grade car il faut tenir compte des transformations qui s'opèrent en cinquante ans et de la superposition des générations. Le seul indicateur fiable est de mesurer cette proportion rapportée à la sous-population des membres du Conseil qui ont quitté le corps pour une raison ou une autre. Il apparaît alors que 20 % des femmes contre 15 % des hommes terminent leur carrière comme maître des requêtes et non comme conseiller d'État, ce qui peut s'expliquer par le fait que le tour extérieur, dans son ensemble, est plus féminisé que le recrutement par concours (14 % de femmes dans le premier cas contre 10 % dans le second).

En moyenne, les femmes proviennent un peu plus souvent que les hommes des catégories socioprofessionnelles supérieures (80 % contre 76 %) et moyennes (19 % contre 16 %), des écarts sensiblement moins importants que ceux que l'on a pu enregistrer au sein de l'Inspection des finances. Dans les années 2000, cet écart moyen est le même notamment en ce qui concerne les catégories supérieures (83 % contre 78 %). Les différences s'accroissent néanmoins très nettement au sein même de ces catégories. En effet, les femmes ont ou ont eu bien plus souvent un père issu de l'encadrement supérieur de la fonction publique (11 % contre 7 %), des grands corps de l'État en dehors du Conseil (14 % contre 7 %). En revanche, elles sont généralement moins souvent issues que les hommes des catégories supérieures du secteur privé, qu'il s'agisse du milieu salarié ou du milieu indépendant.

La répartition des diplômes montre que les femmes ont plus souvent que les hommes un diplôme de Sciences Po Paris (66 % contre 58 %) alors même que le cumul avec des diplômes de droit est plus rare. Par exemple, 16 % des femmes contre 22 % des hommes ont cumulé une licence de droit et Sciences Po Paris, alors qu'aucune femme ne cumule le doctorat en droit avec Sciences Po Paris contre 6 % des hommes. Une fois encore, la proportion de femmes n'ayant fait que Sciences Po est largement supérieure à celle des hommes, ce qui ne fait que traduire la distance sociale (8 % chez les hommes et 15 % chez les femmes). On peut néanmoins remarquer que ces chiffres sont très bas si on les compare notamment à ceux de l'Inspection des finances, ce qui semble déjà marquer un moindre élitisme social. La proportion de femmes ayant obtenu une licence ou une maîtrise de droit est plus faible que celle des hommes (21 % contre 35 %) et la différence est encore plus grande en ce qui concerne le doctorat en droit (1 % contre 12 %). En revanche, les proportions concernant le DEA de droit sont similaires (20 % dans les deux cas), ce qui peut traduire des stratégies de cumuls rapides des diplômes grâce aux équivalences universitaires.

On peut enfin s'interroger sur le point de savoir si les femmes ont des carrières plus ou moins rapides que les hommes. On sait que l'une des caractéristiques du Conseil d'État est d'organiser les carrières sur la base d'une gestion égalitaire et collective s'appuyant sur l'ancienneté de ses membres et la disponibilité des postes. La question mérite néanmoins d'être posée car certains auteurs ont pu supposer qu'il existait des plafonds de verre et que les femmes souffraient d'une discrimination discrète mais réelle (Bui-Xan, 2001).

L'enquête montre que l'âge moyen d'entrée au Conseil par le biais de l'ENA est le même chez les hommes et les femmes (27 ans et demi dans les deux cas) alors que les hommes recrutés au tour extérieur le sont plus tardivement que les femmes (49 ans en moyenne contre 44 ans). Si l'on ne retient que celles et ceux qui sont entrés dans le corps directement par le biais de l'ENA et qui y ont fait carrière, on voit que les hommes sont promus en moyenne au rang de conseiller d'État à l'âge de 48 ans contre 47 ans pour les femmes. Ces dernières ne semblent donc pas souffrir d'une discrimination particulière sur ce terrain. En revanche, on peut se demander si les femmes arrivent en même proportion que les hommes à ce grade. La comparaison n'est pas aussi simple



qu'il n'y paraît car les femmes étant arrivées historiquement plus tard au Conseil, on en trouve en proportions croissantes dans les dernières générations et à un âge, par conséquent, qui exclut d'être promu au rang de conseiller. Ce qui explique qu'en moyenne globale 45 % des femmes contre 57 % des hommes aient été promues au rang de conseiller d'État. Il faut donc comparer les durées moyennes entre la date d'entrée dans le corps à la sortie de l'ENA et celle de la promotion pour obtenir une grille de lecture objective. Il apparaît alors que les hommes doivent attendre 21 ans après leur entrée dans le corps alors que les femmes n'attendent que moins de vingt ans. Il ne semble donc pas que les carrières des femmes soient en moyenne plus lentes que celles des hommes.

Une autre question est de savoir si l'accès à des postes plus sélectifs, comme celui de président de section, est plus facile aux hommes qu'aux femmes. Il est vrai, sur ce terrain, que l'on compte beaucoup moins de femmes présidents de section que d'hommes : 5 contre 61, chiffres qui correspondent néanmoins à leur proportion moyenne au sein du corps. Cependant, les deux femmes ayant atteint ce grade au plus jeune âge (Suzanne Grévisse et Nicole Questiaux) ont toutes deux 58 ans alors que les hommes les plus jeunes en ont 48. Il reste enfin que toutes les femmes présidentes de section ont été présidentes de sous-section auparavant alors qu'aucune n'a pu décrocher directement ce poste contrairement aux hommes.

Ces chiffres doivent être rapportés au fait que les femmes ont des carrières moins accidentées que celles des hommes. Si l'on ne prend en considération que les membres du Conseil directement issus de l'ENA, la moitié des femmes contre le quart des hommes mènent toute leur carrière au Palais-Royal. Cette caractéristique expliquerait-elle ces différences ? L'analyse de l'âge moyen d'accès aux fonctions de président de section en fonction du type de carrière ne montre cependant pas de différence significative entre ceux qui ont passé tout leur temps au Conseil et ceux qui ont mené des carrières administratives à l'extérieur.

Si inégalité il y a, celle-ci doit donc être expliquée par la faible proportion de femmes qui rend leurs carrières individuelles plus vulnérables aux aléas démographiques du corps et donc aux possibilités de promotion.

On doit également tenir compte du fait que les femmes ont été longtemps exclues des postes de direction au sein des états-majors administratifs, ce qui explique pourquoi une majorité d'entre elles ne quittent jamais ou presque le Palais-Royal. Le témoignage de Bernard Tricot est édifiant sur ce point. Alors qu'il était secrétaire général de l'Élysée auprès du général de Gaulle et qu'il recherchait de nouveaux collaborateurs, il explique que le recrutement d'une femme paraissait bien étrange à l'époque :

*« Une autre fois, j'avais essayé de faire valoir qu'une de mes collègues du Conseil, Colette Même, très informée des questions sociales, serait un précieux renfort. Je sentis aussitôt qu'il était à la fois réticent et ennuyé de me le dire. Après quelques hochements de tête, vint une phrase hésitante d'où il ressortait qu'il croyait volontiers aux mérites de cette personne (elle a plus tard, entre autres charges, rempli celle de chargé de mission auprès de Simone Veil) mais qu'il préférerait ne pas faire appel à une femme "parce que, voyez-vous, avec une femme, ce n'est jamais tout à fait la même chose", ce dont, à vrai dire, j'avais déjà cru m'apercevoir. Mais sans doute pensait-il aux relations de travail dans les bureaux. » (Tricot, p. 213).*

### 1.3. *La situation matrimoniale et familiale*

Le tiers des conjoints des membres du Conseil d'État exercent une profession ou témoignent d'un état social particulier méritant d'être souligné dans le *Who's Who*, qu'il s'agisse de propriétaires terriens ou de membres de l'aristocratie. C'est trois fois plus que la proportion observée au sein du corps préfectoral et c'est un peu plus que celle qui caractérise les membres de l'Inspection des finances. Cette proportion a changé dans le temps car elle n'était que de 14 % en 1958 contre 44 % dans les années 2000, ce qui montre à la fois que la sociologie des membres du corps a évolué au diapason des évolutions sociales mais aussi que les membres du Conseil ont pu subir une perte de pouvoir d'achat et de rang social impliquant que le conjoint exerce une profession. En effet, en 1958, les conjoints, qui sont à l'époque surtout des épouses, n'ont que trois types d'activités : pour 52 %, il s'agit seulement d'assurer le statut social d'un état aristocratique ou notabiliaire, pour 33 % il s'agit d'un métier relevant des élites du secteur public (3 d'entre elles sont membres de grands corps de l'État dont une au Conseil) et pour 14 %

seulement d'un métier relevant des élites du secteur privé (dont un avocat, un médecin). On peut remarquer en outre que la présence de conjoints présentant des caractères notabliaires avérés est bien plus importante parmi les membres du Conseil recrutés par la voie de l'ancien concours que parmi ceux qui sont passés par l'ENA.

Dans les années 2000, en revanche, la part des activités notabliaires passe à 12 %, celle des activités au sein des élites du secteur public passe à 43 % (19 sont membres de grands corps de l'État dont 4 au Conseil, 24 sont cadres de la fonction publique en dehors des grands corps) et celle des activités au sein des élites du secteur privé passe à 33 % (dont 13 cadres d'entreprise). On observe également que 12 % des conjoints faisant état d'une activité exercent des métiers beaucoup plus modestes comme instituteur ou enseignant du secondaire. Par ailleurs, ceux qui sont passés par l'ENA ont également bien plus souvent des conjoints travaillant dans le secteur privé, cadres d'entreprises ou membres de professions libérales que ceux qui sont passés par le tour extérieur et dont les alliances matrimoniales les conduisent apparemment à fréquenter plutôt les milieux élitaires du secteur public, ne serait-ce qu'en vertu de la politisation qui marque ce type de recrutement<sup>1</sup>.

Il faut bien entendu se méfier des tranches chronologiques qui peuvent masquer des évolutions en dents de scie. Si l'on mène alors une comparaison plus fine entre la situation des membres actifs en 1958, 1978 et 2007, trois points permettant de tracer des tendances, on arrive à deux conclusions.

D'une part, les alliances matrimoniales avec le milieu notabliaire ou aristocratique ne font que se raréfier, quel que soit le mode d'entrée au Conseil.

D'autre part, même si les réseaux matrimoniaux au sein des élites du secteur public sont toujours plus fréquents que les réseaux au sein des élites du secteur privé, il est indéniable que le passage par l'ENA correspond à une diversification des réseaux des membres du Conseil, assurant une certaine

---

<sup>1</sup> On notera qu'il n'y a plus dans les années 2000 de membre du Conseil provenant de l'ancien concours.

articulation entre le monde du public et le monde du privé. Ce n'était certes pas le cas de l'ancien concours. Le fait que la V<sup>e</sup> République voit évoluer les stratégies de carrière et les stratégies matrimoniales des hauts fonctionnaires, allant vers une interrelation beaucoup plus grande entre le secteur administratif et le secteur privé, n'est donc pas l'effet ni d'un pur hasard ni d'une évolution « historique » soudaine décrétée par quelque puissance occulte mais bien en grande partie celui des modes de recrutement et des profils des candidats. Nombreux en effet sont les candidats à l'ENA qui ne proviennent pas d'un milieu de fonctionnaires et qui peuvent naturellement s'orienter vers d'autres réseaux de sociabilité lorsqu'ils convolent.

Les réseaux familiaux des membres du Conseil présentent néanmoins une particularité, celle d'inclure plus souvent que d'autres grands corps des représentants du monde politique, ce qui s'explique par la présence du tour extérieur « politique ». Alors que l'Inspection des finances constitue un lieu de rencontre entre la banque privée et l'État, le Conseil offre un point de contact entre le politique et l'administratif. Mais ce point de contact est de nature individuelle et ne s'insère pas dans des relations intergénérationnelles ou des relations familiales croisées comme celles que l'on observe pour l'Inspection.

Il n'existe que très peu de « dynasties » de conseillers d'État sous la V<sup>e</sup> République. Au total, 6 membres du Conseil seulement, parmi ceux qui sont entrés par concours, ont eu un membre de leur famille également membre du Conseil. Mais il s'agit pour la plupart de membres de la belle-famille ou bien de collatéraux. La seule « dynastie » est celle des Join-Lambert puisque Pierre Join-Lambert, entré au Conseil en 1931, est le fils d'André, parlementaire, et le petit-fils d'Arthur, lui-même entré au Conseil d'État en 1863 avant d'être suspendu de ses fonctions par le gouvernement de la Défense nationale en 1870 avant de se consacrer à la politique locale en Normandie. Pierre Join-Lambert est également l'époux de Jacqueline Rivet dont le père, René, est entré au Conseil après sa réussite au concours de l'auditorat en 1905.

L'organisation sociale des membres du Conseil d'État n'est donc pas aussi systématiquement « réticulaire » que celle des membres de l'Inspection des finances.

#### 1.4. *Les origines sociales*

On a pu reconstituer la profession du père dans 83 % des cas, ce qui autorise un traitement statistique fiable<sup>2</sup>. Dans leur grande majorité (76 %), les membres du Conseil sont issus de milieux sociaux supérieurs. C'est également en majorité que les membres du Conseil sont issus du secteur privé salarié ou indépendant (54 %), ce qui dénote *a contrario* une surreprésentation du secteur public (46 %) dont les salariés ne représentent que 22 % environ de la population active. Si on établit une hiérarchie sociale par secteur, il apparaît que la part relative des professions supérieures du secteur privé, qu'elles soient salariées ou indépendantes, est plus importante que la part des professions supérieures du secteur public (43 % contre 34 %).

En moyenne, 12 % des membres du Conseil proviennent des catégories populaires ou moyennes du secteur privé. On ne compte que trois enfants d'ouvriers et six enfants d'employés du secteur privé, huit enfants d'employés du secteur public.

Au sein du secteur privé, trois groupes se distinguent : le monde des affaires, dans lequel on a réuni les industriels, les administrateurs de société et les dirigeants de banques, qui regroupe 16 % des origines sociales, les professions libérales (13 % des origines, les médecins et les avocats comptant pour 3 % dans chaque cas) et les cadres d'entreprises (10 %).

Au sein du secteur public, les grands corps de l'État rassemblent 10 % de toutes les origines sociales, suivis par le groupe des cadres de la fonction publique (8 %), qui ne comprend pas ici les magistrats, et les officiers supérieurs et généraux (6 %). On peut noter trois caractéristiques.

---

<sup>2</sup> Le calcul est établi ici pour la période 1958-2000 car les plus jeunes membres du Conseil d'apparaissent pas ou rarement dans le *Who's Who*. Leur intégration dans les calculs fausserait les résultats.

La première tient à la relative rareté des filiations directes au sein du Conseil puisque 11 membres du Conseil seulement soit 2 % ont eu un père lui-même membre du Conseil.

La seconde tient à la faible proportion de personnes issues de milieux notabilliaires ou aristocratiques (1,5 %).

Enfin, le Conseil d'État réunit une proportion moins importante de représentants de la haute fonction publique que l'Inspection des finances. Si l'on prend comme groupe témoin celui composé par les magistrats, les professeurs d'université, les officiers généraux et les membres des grands corps de l'État, on voit que les membres du Conseil n'en sont originaires qu'à hauteur de 13 % contre 28 % pour les membres de l'Inspection des finances. Contrairement aux idées reçues, le Conseil d'État n'est donc pas un club où se concentreraient les représentants de la haute fonction publique.

*Tableau 2. Les origines sociales des membres du Conseil d'État selon la profession du père – moyenne 1958 – 2000 (% valide)*

Profession du père	N	%
Ouvrier	3	0,6
Artisan-commerçant	22	4,2
Agriculteur <sup>3</sup>	14	2,7
Employé	6	1,2
Profession intermédiaire du privé	15	2,9
Cadre d'entreprise	52	10
Gros commerçant	5	1
Industriel	32	6,1
Administrateur de société	36	6,9
Directeur de banque	14	2,7
Profession libérale	76	14,7
Employé de la FP	8	1,5
Instituteur	9	1,7
Enseignant <sup>4</sup>	14	2,7
Profession intermédiaire du public	10	1,9
Cadre des SPIC	2	0,4
Cadre de la FP	44	8,4
Magistrat	8	1,5
Universitaire	32	6,1
Officier	22	4,2
Officier général	13	2,5
Grand corps	47	9
Conseil d'État	11	2,1
Homme politique	16	3,1
Rentier, propriétaire	8	1,5
Intellectuel, artiste	2	0,4

<sup>3</sup> La plupart des agriculteurs sont en fait de grands agriculteurs propriétaires.

<sup>4</sup> Enseignants du second degré.

On peut réunir ces diverses catégories socioprofessionnelles en trois grands ensembles selon des critères que l'on a déjà utilisés pour l'étude d'autres corps<sup>5</sup>, ce qui donne une répartition de 76 % pour les catégories supérieures, 14 % pour les catégories moyennes et 9 % pour les catégories populaires. Paradoxalement, le Conseil d'État paraît plus élitaire que l'Inspection des finances du moins si l'on s'en tient à la répartition globale des catégories sociales et non à la concentration plus ou moins poussée des divers types d'élites.

Cette répartition a-t-elle subi des distorsions tout au long de la V<sup>e</sup> République ? On observe une légère augmentation de la proportion de personnes originaires des classes supérieures passant de 76 % en 1958 à 77 % en 1978 puis à 79 % en 2000 alors que la proportion des classes moyennes stagnait (passant de 15 % à 13 % puis remontant à 14 %) et que celle des classes populaires déclinait (passant de 9 % en 1958 et 1978 à 7 % en 2000).

Une analyse plus fine permet de suivre à ces trois dates les diverses catégories d'origines sociales en fonction du secteur, public ou privé. Il apparaît alors, comme le montre le tableau 3, que la proportion de membres du Conseil issus des catégories supérieures du secteur privé ne cesse d'augmenter au détriment de leurs homologues du secteur public, ce qui peut refléter autant un investissement des élites sociales du secteur privé dans la haute fonction publique que l'effet mécanique de rétraction du secteur public avec les privatisations. On remarque la convergence de deux mouvements, l'un de concentration des élites chez les personnes provenant du secteur privé, l'autre de « moyennisation » des représentants du secteur public. En tout état de cause, on ne peut pas soutenir la thèse selon laquelle les élites du privé se détourneraient désormais des carrières dans les grands corps.

---

<sup>5</sup> Avec les précautions d'usage dues aux évolutions sociales dans le temps. On a donc intégré ici dans les classes populaires les instituteurs, les ouvriers, employés et artisans-commerçants même si cette dernière catégorie est assez hétérogène. Dans les classes moyennes, on retrouve surtout les membres des professions intermédiaires, les officiers supérieurs (mais non pas les officiers généraux), les enseignants, les cadres des services publics industriels et commerciaux et les agriculteurs, même si, là encore, on peut avoir des hésitations légitimes. Cette catégorisation, même imparfaite, est celle que l'on a retenue pour l'étude des préfets et des inspecteurs des Finances.



*Tableau 3. Origines sociales en grandes classes  
et par secteur (% valide)*

	1958	1978	2000
<i>Secteur privé</i>			
Classes populaires	7	8	4
Classes moyennes	7	6	5
Classes supérieures	41	43	48
<i>Secteur public</i>			
Classes populaires	1	1	1
Classes moyennes	9	8	12
Classes supérieures	36	34	31

Le Conseil d'État, à la différence d'autres grands corps, recrute massivement en dehors de la procédure normale des concours par le biais du tour extérieur même si des normes juridiques sont venues encadrer et réguler cette procédure. On peut donc se demander dans quelle mesure le profil social des membres du Conseil ne varie pas en fonction du mode de recrutement. Peut-on par exemple penser que le tour extérieur soit la procédure destinée aux personnels d'origine modeste ayant profité d'un appui politique alors que les concours seraient réservés aux enfants des milieux favorisés ? Le tour extérieur serait alors la « filière ZEP » du Conseil d'État.

En moyenne, il apparaît que la proportion de membres du Conseil issus des classes supérieures est de 79 % pour ceux qui ont passé le concours étudiant de l'ENA<sup>6</sup>, de 63 % pour ceux qui ont réussi le concours interne ou le troisième concours de l'ENA et de 73 % pour ceux qui sont arrivés au Conseil par le tour extérieur. La sélection sociale joue donc également pour cette procédure, ce qui n'est d'ailleurs guère surprenant étant donné la nécessité d'être passé auparavant par des états-majors, comme les cabinets de Matignon ou de l'Élysée, qui ne sont pas accessibles à tous.

---

<sup>6</sup> Contre 82 % pour ceux qui avaient passé l'ancien concours mais ce sous-groupe n'est pas totalement représentatif de la situation qui prévalait avant-guerre puisqu'il ne s'agit que de ceux qui ont été actifs pendant la V<sup>e</sup> République.

D'une manière générale, la tendance est à la sélectivité sociale car la part des personnes issues des classes supérieures ne cesse de croître qu'il s'agisse du concours externe de l'ENA (72 % en 1958, 77 % en 1978 puis 80 % en 2000), du concours interne (on passe alors de 43 % à 50 % puis 71 %) ou du tour extérieur (qui évolue à peine de 76 % à 77 % puis à 79 %).

Entre 1958 et 2000, l'origine sociale par métier ne fait qu'enregistrer les évolutions globales de la société : croissance régulière de la part des enfants de cadres hiérarchiques ou dirigeants d'entreprises du secteur privé, amenuisement de la part des enfants d'agriculteurs. La proportion des enfants de membres des professions libérales ou des grands corps de l'État est assez irrégulière et ne subit pas d'inflexion marquée. La part des enfants de membres du Conseil oscille, quant à elle, entre 2 et 3 %.

Si l'on ne retient que les membres du Conseil qui sont entrés par la voie du concours étudiant de l'ENA, on remarque une assez grande stabilité perturbée seulement par la progressive raréfaction des enfants d'industriels (passant de 12,8 % en 1958 à 4,2 % en 2000) et de cadres de la fonction publique (passant de 10,6 % à 7 %)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Les chiffres concernant 1958 doivent être utilisés avec précaution car le recrutement est alors très mélangé, reposant encore en grande partie sur l'ancien concours d'avant-guerre et fort peu sur l'ENA. Au total, en 1958, 46 % des membres du Conseil proviennent de l'ancien concours, 30 % de l'ENA (dont 7, soit moins de 4 %, du concours interne), 22 % du tour extérieur et 1,5 % de procédures d'intégration.

*Tableau 4. Évolution de la profession du père (% valide)*

Profession du père	1958	1978	2000
Ouvrier	-	-	-
Artisan-commerçant	5,5	6,2	3,2
Agriculteur	3,7	2,7	1,6
Employé	1,8	1,3	0,8
Profession intermédiaire du privé	3,1	3,6	2,8
Cadre d'entreprise	3,7	12	13,4
Gros commerçant	1,2	1,3	0,4
Industriel	8,6	7,6	5,3
Administrateur de société	4,3	4,4	8,9
Directeur de banque	3,1	1,8	3,2
Profession libérale	17,8	14,2	15,8
Employé de la FP	1,2	1,3	0,8
Instituteur	-	0,4	2,4
Enseignant	1,8	3,1	2,8
Profession intermédiaire du public	1,2	0,4	2,8
Cadre des SPIC	-	0,9	0,8
Cadre de la FP	8	7,6	8,5
Magistrat	3,1	1,8	0,8
Universitaire	6,7	6,2	5,3
Officier	5,5	3,6	3,6
Officier général	2,5	1,3	2
Grand corps	8,6	10,2	8,5
Conseil d'État	2,5	3,1	2
Homme politique	3,1	2,2	2,8
Rentier, propriétaire	1,8	1,8	1,2
Intellectuel, artiste	1,2	0,9	-

L'analyse par filière d'accès ne fait que confirmer les tendances moyennes soulignées plus haut. Entre 1978 et 2000, deux évolutions interviennent. La première voit la proportion de membres du Conseil issus des catégories supérieures du privé passer de 45 à 50 % parmi ceux qui ont fait l'ENA par le concours externe. La seconde, en revanche, tient au fait que la proportion de

recrutés par le tour extérieur provient désormais bien plus souvent des catégories supérieures du secteur privé que de celles du secteur public, les premières passant de 34 à 44 % alors que les secondes passent de 43 à 34 %. L'emprise d'une socialisation précoce dans le milieu administratif semble donc diminuer au profit d'une ouverture plus grande du corps aux personnes originaires du secteur privé.

Si l'on regroupe maintenant les diverses professions des catégories supérieures, comme on l'a fait pour l'Inspection générale des finances, on voit effectivement que le tiers des membres du Conseil proviennent désormais des milieux élitaires du secteur privé mais au profit des cadres hiérarchiques ou dirigeants d'entreprises.

Comment interpréter les tendances indiquées dans le tableau 5 ? La fin des années 1960, et notamment la décennie 1968 – 1978, marquent une rupture dans la composition sociale des membres du Conseil. Durant ces dix années, une modification structurelle – puisqu'elle perdure – se produit au sein des représentants des élites du secteur privé, voyant chuter la proportion de personnes issues des « fractions dominantes » de la banque et de l'industrie au profit de celles venant du milieu des cadres d'entreprises. Dans le même temps, la proportion de personnes issues du monde très élitair des grands corps de l'État ou de la haute fonction publique militaire double alors que la part des enfants de cadres de la fonction publique (comprenant ici les magistrats mais pas les enseignants) subit une certaine érosion. Les années 1970 voient donc s'opérer une transformation similaire à celle de l'Inspection des finances, bien que son rythme soit bien plus lent : montée en force des nouvelles couches salariées supérieures du secteur privé, déclin relatif des personnes issues de l'encadrement de la fonction publique face à celles issues du monde des grands corps.

Comme pour l'Inspection, il semble qu'une hypothèse de travail soit de placer cette évolution sociologique dans la perspective du potentiel qu'offre un corps en termes de carrières ultérieures. Le Conseil n'offre pas *a priori* beaucoup de possibilités de pantouflage dans les grandes entreprises privées. Il reste en revanche un point de départ privilégié, comme on le verra plus loin, pour mener des carrières dans les entourages politiques voire dans le milieu

politique lui-même. Le renforcement des phénomènes de politisation au sein de l'appareil d'État est précisément l'une des caractéristiques des années 1970, avec notamment le développement de pratiques nouvelles de nominations sous le mandat de Valéry Giscard d'Estaing. Cela pourrait expliquer la hausse soudaine de la proportion des enfants de membres des grands corps, qui vont rechercher les voies d'accès aux cercles de la décision politique, accompagnée par la baisse aussi soudaine de celle des héritiers du monde de l'industrie et de la finance, qui vont s'orienter très jeunes vers les écoles de commerce et le monde des affaires. Il faut bien entendu relativiser ces résultats qui sont brouillés en partie par la sociologie propre de l'ENA et par les résultats obtenus au concours de sortie.

*Tableau 5. L'origine sociale par grandes catégories professionnelles.  
Concours étudiant de l'ENA seulement (%)*

	1958	1968	1976	1984	1994	2007
Grands corps et officiers généraux	8,5	8,7	15	13,4	14	12,6
Cadres de la fonction publique et officiers supérieurs	17	14	13,4	15,5	13,4	12,6
Industriels, banquiers	21,3	16,3	13,4	18,3	16,5	16,8
Cadres hiérarchiques et dirigeants du privé	8,5	15,2	15	14	14,6	15,4

### *1.5. Les transformations de l'habitat*

En 1963, 71 % des membres du Conseil habitent la capitale, un seul habite en province et un autre à l'étranger alors que tous les autres ont leur domicile dans la région parisienne. Celle-ci est surtout représentée par deux départements, les Hauts-de-Seine (19 % de tous les membres du Conseil) et

les Yvelines (5 %)<sup>8</sup>. On ne trouve que quatre membres du Conseil dans le Val-de-Marne et un seul dans le Val-d'Oise. À l'intérieur des Hauts-de-Seine, une concentration très forte se produit à Neuilly (16 membres soit 38 % de ceux qui habitent ce département), venant bien avant Sceaux (7 membres) et Boulogne (4 membres). À Paris *intra muros*, une concentration également très forte se produit au profit du 16<sup>e</sup> arrondissement puisque ce dernier réunit 37 % de tous les membres parisiens du Conseil. En seconde position, on trouve le 7<sup>e</sup> arrondissement (14 % des parisiens) suivi par le 8<sup>e</sup> (8 %) et le 6<sup>e</sup> (7 %).

L'habitat des membres du Conseil en 2007 est encore assez concentré sur la capitale puisque les trois quarts ont leur domicile à Paris. L'habitat en province est devenu plus fréquent (20 membres du Conseil, souvent nommés comme présidents de cours administratives d'appel depuis 1987). Dans la région parisienne, la plupart des membres du Conseil se trouvent dans les départements de l'Ouest, avec une forte concentration dans les Hauts-de-Seine (29) et dans les Yvelines (8), alors que les départements de l'Est parisien sont peu fréquentés mais bien davantage qu'en 1963 (6 dans le Val-de-Marne). Dans les Hauts-de-Seine, Neuilly et Boulogne-Billancourt (9 et 7 membres du Conseil dans chaque cas) concentrent plus de la moitié des membres du Conseil habitant le département. Neuilly n'attire cependant plus autant qu'autrefois et l'habitat au sein des Hauts-de-Seine est bien plus éparpillé qu'en 1963. En ce qui concerne Paris, le 16<sup>e</sup> arrondissement n'arrive plus en tête mais à égalité avec le 7<sup>e</sup> où séjournent dans chaque cas 13 % des membres du Conseil ayant leur domicile à Paris, suivi par le 5<sup>e</sup> arrondissement (11 %), les 6<sup>e</sup> et 15<sup>e</sup> arrondissements (8 % dans chaque cas). Le 8<sup>e</sup> arrondissement ne réunit plus que 6 % des parisiens. On observe également une répartition géographique beaucoup plus large qu'en 1963 puisque les membres du Conseil ont pu également élire domicile dans des quartiers beaucoup plus populaires notamment le 12<sup>e</sup>, le 13<sup>e</sup> et le 18<sup>e</sup>.

La distribution géographique de l'habitat est corrélative aux origines sociales et aux attributs sociaux dont disposent les membres du Conseil. Le tiers de

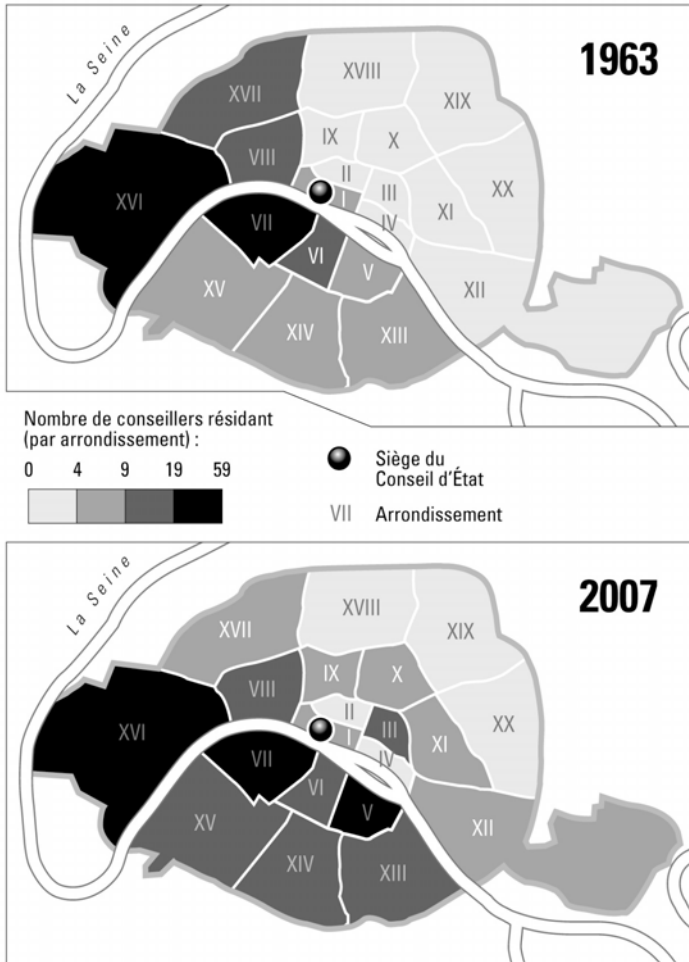
---

<sup>8</sup> On a volontairement recodé les communes en fonction du découpage départemental actuel afin de pouvoir faire des comparaisons dans le temps.

ceux qui proviennent des catégories sociales supérieures, qu'elles soient du privé ou du public, sont concentrés dans les arrondissements les plus huppés de la capitale, à savoir le 7<sup>e</sup>, le 8<sup>e</sup>, le 16<sup>e</sup> et le 17<sup>e</sup>.

Au total, la transformation des lieux de vie en l'espace d'une quarantaine d'années est remarquable. Alors que Neuilly et le 16<sup>e</sup> arrondissement de Paris réunissaient 44 % des membres du Conseil en 1963, ils n'en réunissent plus que 13 % en 2007. Alors que ni les origines sociales ni la nature des études suivies n'indiquent une dégradation du statut social des membres du Conseil, bien au contraire, l'habitat reflète avec acuité la baisse du pouvoir d'achat des grands corps de l'État mais également la fin des grandes traditions notablières qui impliquaient que l'on habitât dans quelques endroits privilégiés fermant le cercle étroit de ses relations et de ses liens familiaux. Cette proximité géographique est telle qu'en 1963 trois avenues de Neuilly accueillent six membres du Conseil, que la rue de Rémusat, dans le 16<sup>e</sup> arrondissement en accueille cinq. On peut penser que ces modes de vie témoignent encore au début de la V<sup>e</sup> République de ceux qui prévalaient encore sous la IV<sup>e</sup> République voire avant-guerre. En revanche, les années 2000 illustrent la mise en place de nouvelles élites de l'État, aux liens plus denses avec le secteur privé et aux attributs sociaux plus nombreux – comme on le verra plus loin – mais se dégageant de l'entre-soi caractéristique des grands corps de l'État dans les années 1960. C'est une élite relativement différenciée qui se met en place dans les années 1980, ouverte à des carrières plus mobiles, plus accidentées mais concentrant néanmoins davantage qu'autrefois toute une gamme de ressources sociales. Il reste que le service de l'État, à ce niveau, n'est plus synonyme d'un « état social » figé et reposant sur des modes de vie bien établis.

Tableau 6. L'évolution de l'habitat





### 1.6. *Les études suivies*

La quasi-totalité des membres du Conseil ont au moins un diplôme d'études supérieures au-dessus du niveau Bac+2. Seuls 12 d'entre eux ont un diplôme de rang inférieur voire pas de diplôme d'études supérieures. Par ailleurs, 64 % en possèdent deux et 13 % en ont trois ou plus. Ces données moyennes pour l'ensemble de la période 1958-2008 connaissent néanmoins une évolution qui va dans le sens d'une réduction progressive du nombre des diplômes détenus. C'est ainsi que la proportion de membres du Conseil détenant trois diplômes ou plus passe ainsi de 24 % en 1958 à 7 % dans les années 2000 suivant une pente régulière dans le temps. La proportion de membres du Conseil détenant deux diplômes reste stable autour de 70 % jusque dans les années 1990 où elle commence à fléchir à 63 % à partir de 2000. La stratégie d'accumulation des diplômes a donc évolué sensiblement tout au long de la V<sup>e</sup> République. Une première vérification doit être menée auprès des seuls membres du Conseil étant passés par l'ENA. Celle-ci confirme la tendance générale puisque 24 % des énarques (tous concours confondus) avaient trois diplômes au moins en 1958 contre 5 % dans les années 2000. Parmi ceux entrés par le tour extérieur, la même situation prévaut bien que l'évolution soit plus chaotique. On passe là encore de 18 % ayant trois diplômes ou plus en 1958 à 11 % dans les années 2000 après une chute à 8,5 % en 1994.

Peut-on déceler des stratégies sociales derrière cette évolution ? En moyenne, sur l'ensemble de la période, 60 % des énarques issus du concours étudiant ont deux diplômes au maximum et cela quelle que soit leur catégorie sociale d'origine. C'est parmi les personnes issues des catégories moyennes et populaires que l'on trouve en revanche la plus grande proportions de personnes ayant trois diplômes ou plus, ce qui ne fait que confirmer des stratégies classiques de compensation par l'accumulation de titres universitaires. Une comparaison entre la situation prévalant en 1958 et celle de 2008 ne montre pas d'évolution notable sur ce terrain.

Ces stratégies se dévoilent également à travers la nature des études suivies. En moyenne, sur l'ensemble de la période, deux grands pôles attirent près de 60 % des futurs membres du Conseil : les études juridiques et Sciences Po, la part des Instituts d'études politiques de province restant toujours très faible.

En seconde position, on trouve les licences ès lettres puis, mais bien plus rarement, des diplômes scientifiques ou des formations d'ingénieur. Les études d'économie sont très rares tout comme les diplômes étrangers.

Entre 1958 et 2008, plusieurs évolutions se dessinent. Tout d'abord, la réduction considérable de la part prise par les études de droit : les juristes, quel que soit leur niveau, constituaient près de 87 % des membres du Conseil en 1958 contre 48 % dans les années 2000. Au sein des études juridiques, on voit disparaître presque totalement les docteurs en droit, qui représentaient presque le quart des membres du Conseil en 1958. Cette évolution, qui opère de la même façon pour d'autres corps, est le résultat à la fois de nouvelles stratégies qui privilégient des formations courtes et la durée comme la difficulté croissante des doctorats en droit qui, dans les années 2000, requièrent des investissements personnels beaucoup plus importants que dans les années 1960. On remarque également qu'en 1958, huit membres du Conseil avaient pour seul diplôme qu'un doctorat en droit contre un seul membre du Conseil en 2007. Si les études à Sciences Po restent incontournables pour une majorité, puisqu'elles débouchent sur les préparations au concours de l'ENA, la part que prennent les études de lettres s'effondre également. On note en revanche une augmentation sensible des diplômes en économie ou des formations scientifiques, tout comme un processus de diversification des formations qui transparait à travers la croissance des « autres licences et DEA ».

Au début de la V<sup>e</sup> République, le futur membre du Conseil d'État, comme son homologue de l'Inspection des finances, partage donc l'essentiel de sa formation entre les études de droit, Sciences Po et les études de lettres, les autres formations étant plutôt rares. Dans les années 2000, le droit reste un investissement important après Sciences Po mais se trouve concurrencé fortement par des formations de type économique ou scientifique voire par des formations très variées à la mesure de nouveaux investissements dans des écoles de commerce et des formations de prestige qui ne passent plus par l'université mais par des diplômes obtenus à l'étranger.

*Tableau 7. La répartition des diplômes (%)*

	Moyenne 1958-2007	1958	2007
Licence en droit	33,7	36,7	29
DEA/DES en droit	10,5	27	17,6
Doctorat en droit	10,5	23	1
Sciences Po Paris	59	58,7	65
Sciences Po province	3	1,5	3,7
Licence sciences économiques	3,3	1	4,4
DEA/doctorat sciences économiques	3,8	2,6	5,7
Licence ès lettres	16	28	10,5
Diplôme étranger	2,2	1	2
Diplôme d'ingénieur	6,2	2	8,4
Médecine	1	0,5	1
Autre licence	4,4	1	7,4
Autre doctorat	0,6	0	0,7
Autre DEA	3	1,5	4,7
Agrégation du secondaire	5,7	1	7,8

En moyenne, environ 21 % des membres du Conseil ont cumulé une licence ou une maîtrise de droit avec Sciences Po. Cette moyenne a peu évolué en cinquante ans puisqu'elle ne fait que baisser légèrement (passant de 23 % à 19,6 %). En revanche, le cumul d'études de droit de troisième cycle avec Sciences Po a disparu progressivement passant pour le cumul DEA de droit + Sciences Po de 17 % à 9,5 % et pour le cumul doctorat en droit + Sciences Po de 13,3 % à moins de 1 %. Le cumul de ceux qui ont fait une licence en droit, Sciences Po Paris et une licence ès lettres devient également très rare puisque l'on passe de 7 % en 1958 à 0,3 % dans les années 2000.

On note en revanche deux autres évolutions. Tout d'abord, la part de ceux qui n'ont fait que Sciences Po Paris augmente sensiblement, de 3 à 15 %. Ensuite, la proportion de ceux qui n'ont fait qu'une licence ou une maîtrise en droit passe de 9 à 5 %. L'ensemble de ces données laisse à penser que les études juridiques ne sont plus valorisées en tant que telles mais considérées comme

un appoint parmi d'autres dans la perspective de formations plus ramassées sinon plus courtes en termes d'années.

On peut s'interroger sur le point de savoir si ces cumuls correspondent à des profils sociaux particuliers. Pour rendre les résultats plus homogènes, on comparera ici deux générations de membres du Conseil, la première couvrant la période 1958-1968 et la seconde la période 1990-2000. Il apparaît que deux profils étaient socialement plus discriminants entre 1958 et 1968 : ceux qui faisaient Sciences Po Paris seulement étaient issus des classes supérieures à hauteur de 80 % et ceux qui avaient cumulé un DEA/DES de droit et Sciences Po Paris en étaient issus à concurrence de 90 %. Pour la période 1990-2000, la situation est beaucoup plus nuancée, car le cumul du DEA de droit et de Sciences Po Paris ne réunit plus que 72 % des personnes issues des catégories supérieures. De même, le fait de n'avoir fait que Sciences Po Paris apparaît toujours un peu discriminant sur le plan social (74 % de personnes provenant des catégories supérieures) mais moins que dans la période 1958-1968. Au total, aucun type de cumul ou de non-cumul de diplôme ne paraît particulièrement discriminant sur le plan social entre 1990 et 2000.

Pour compléter l'étude, il faut alors se demander si le jeu des diplômes n'est pas devenu moins important que le passage par les grandes écoles.

### *1.7. Les grandes écoles*

Durant la V<sup>e</sup> République, 66 % des membres du Conseil ont fait au moins une grande école et 16 % deux grandes écoles, ce qui les situe nettement en dessous des chiffres observés pour l'Inspection des finances. La principale filière est bien évidemment constituée par l'ENA, du moins à partir des années 1970 avec le changement démographique au sein du corps : on passe ainsi de 49 % d'énarques en 1976 à 60 % en 1984 soit huit années seulement après. Les deux autres filières de prestige les plus utilisées sont constituées par l'École normale supérieure et par les écoles de commerce quoique cette évolution soit relativement récente. Les anciens de Normale sup affirment leur présence au Conseil qu'à partir des années 1990 : on en dénombre 3,5 % en 1976, 4,6 % en 1984 mais 9,8 % en 1994. Il en va de même pour les anciens des écoles de commerce dont la présence reste très timide avant les

années 1990 : 2 % en 1976, 3 % en 1984 mais 7,4 % en 1994. Tout semble indiquer qu'un changement sensible intervient donc au détour des années 1990. Les normaliens comme les anciens des écoles de commerce investissent de plus en plus les carrières de la haute fonction publique offertes par l'ENA et on en trouve naturellement une proportion croissante au sein du Conseil. Les filières constituées par Polytechnique et les grandes écoles d'ingénieurs sont peu utilisées bien que la proportion de membres du Conseil étant passés par l'X augmente régulièrement : 2,7 % en 1976, 3 % en 1984, 3,7 % en 1994 puis 4,7 % dans les années 2000.

Le binôme de grandes écoles le plus fréquent pour l'ensemble de la période est le binôme Normale sup + ENA (35 % des binômes de grandes écoles) suivi par le binôme École de commerce + ENA (30 %) et par le binôme, bien plus rare, Polytechnique + ENA (12,6 %).

Ce type de binôme est presque inexistant au sein du Conseil de 1958 car on ne compte que deux membres qui ont fait l'ENA et une école militaire et deux autres qui sont des anciens de la France d'outre-mer passés ensuite à l'ENA. À la fin des années 1960, on voit apparaître les premiers binômes École de commerce + ENA car trois membres du Conseil ont utilisé cette filière en 1968. Ils sont cinq en 1976 puis huit en 1984 mais 21 en 1994 et 30 en 2000. La filière Normale sup + ENA suit la même pente ascendante au même rythme : 3 membres du Conseil l'ont suivi en 1968, 6 en 1976, 9 en 1984 mais 28 en 1994 et 30 en 2000.

Là encore, peut-on déceler une sociologie particulière qui distinguerait ces deux filières de la filière unique de l'ENA ? Si l'on prend les chiffres des années 2000, afin d'avoir une base statistique relativement étoffée, on voit effectivement que deux filières sont particulièrement sélectives sur le plan social : la filière Polytechnique + ENA et la filière Écoles de commerce + ENA puisqu'elles sont constituées toutes les deux de 90 % de personnes issues des catégories supérieures. Bien que les différences ne soient pas très grandes, on remarque en revanche que la filière Normale sup + ENA n'en réunit que 81 % alors que les membres du Conseil n'ayant fait que l'ENA en dehors de toute autre école n'en proviennent qu'à hauteur de 73 %, ce qui correspond à la moyenne observée pour l'ensemble des membres du Conseil. La répartition

des professions détaillées exercées par les pères montre également un certain nombre de différences. Ceux qui n'ont fait que l'ENA ont un père membre des professions supérieures du secteur public à hauteur de 29 % (alors que 45 % d'entre eux ont un père exerçant une profession supérieure du secteur privé) contre 35 % pour ceux qui ont suivi la filière Normale sup + ENA et 50 % pour ceux de la filière X-ENA. En revanche, ceux qui ont suivi la filière École de commerce + ENA ont en très grande majorité (65 %) un père exerçant une profession supérieure du secteur privé.

*Tableau 8. Le passage par les écoles de formation (%)*

	Moyenne 1958-2000	1958	2000
ENA	58,4	30,6	82,4
FOM	2,4	1	0,3
Écoles administratives	1,3	0,5	1
Écoles militaires	2,1	2	2
Polytechnique	3,2	1,5	4,7
Ponts-et-Chaussées	1	0,5	1
Grande école d'ingénieurs	0,2	0	0
Agronomie	0,5	1	0
Grande école de commerce	5,2	0	10,5
ENS	7	1	10,8
Langues orientales	0,8	0	1,4
École des Chartes	0,2	0	0,3

### *1.8. L'évolution du capital social*

Une première mesure de l'influence sociale des membres du Conseil d'État est de dresser une carte même sommaire de leurs réseaux de relations familiales, qu'il s'agisse de prendre en compte l'activité des ascendants, des collatéraux ou le milieu familial du conjoint. Il s'agit bien évidemment ici de

relations familiales en tant que telles, certifiées par la lecture des biographies<sup>9</sup> et non de relations professionnelles ou amicales, de relations fonctionnelles liées à un engagement militant ou associatif ou bien encore de relations occasionnelles liées à la pratique de certains loisirs. Ces relations, qui peuvent avoir été nouées soit avant soit après l'entrée dans le corps, permettent de repérer les nœuds d'interconnexion entre divers mondes, le monde du Conseil d'État, des autres grands corps de l'État, le monde politique (notamment celui des élus nationaux ou locaux), le monde administratif au sens large, le monde des affaires et de la finance, le monde des intellectuels et des universitaires.

La première observation tient à ce que la fréquence des relations familiales avec ces divers mondes est curieusement basse : plus de 87 % des membres du Conseil ne font état d'aucune relation familiale particulière, ce qui les situe très loin derrière les inspecteurs des Finances. On peut sans doute penser qu'il s'agit d'une sous-estimation pouvant être due à une certaine discrétion, l'étalage de ses relations n'étant pas une caractéristique culturelle de ce corps très marqué par un travail juridictionnel et de conseil au gouvernement qui n'appellent pas la publicité sur son univers personnel. Il ne sied pas à un juge même travaillant de manière collective de faire état de ses relations familiales.

En moyenne, les relations avec le monde de la politique sont les plus fréquentes (3,5 %), suivies par les relations avec le monde administratif au sens large (3 %) puis par les relations avec le monde des entreprises (2,2 %). Les relations familiales au sein du Conseil lui-même sont rares (2 %).

On peut alors calculer le nombre des attributs sociaux à partir du fait de disposer ou non de relations familiales dans les divers univers que l'on a repérés, d'être originaire d'une catégorie sociale supérieure, d'avoir fait au moins deux grandes écoles en ne tenant pas compte du passage par l'ENA qui devient une étape obligatoire pour ceux qui ne passent pas par le tour extérieur mais qui ne l'était pas dans les premières années de la

---

<sup>9</sup> Lesquelles, on en conviendra aisément, sont souvent très lacunaires et ne disent qu'une partie de la vérité. L'intérêt de cette recherche reste néanmoins de faire des comparaisons avec d'autres corps sur la base des mêmes types d'informations. Les lacunes, les oublis, volontaires ou non, voire les inventions sont alors des contraintes communes aux divers groupes élitaires.

V<sup>e</sup> République, et d'avoir un conjoint exerçant une profession supérieure du public ou du privé. On peut alors mesurer l'évolution du capital social entre le début et la fin de la période de référence. Comme le montre le tableau 9, la proportion de membres du Conseil disposant de nombreux attributs sociaux a augmenté puisque la part de ceux qui se situent sur les deux échelons supérieurs, 3 et 4, passe de 2 % à 18 %. En 1958, une majorité de membres du Conseil ne pouvaient se prévaloir que d'un élément de capital social sur les quatre que comporte l'indice. À la vue de ces résultats, on peut admettre l'hypothèse que le Conseil fait l'objet d'un investissement élitaire bien plus important dans les années 2000 qu'en 1958, phénomène que l'on a également observé dans le cas de l'Inspection des finances quoique différent dans sa structure. On peut même soutenir la thèse selon laquelle le Conseil faisait l'objet d'un investissement social encore plus faible avant-guerre car on peut constater que 2 % seulement de ceux qui avaient passé l'ancien concours disposent ou disposaient de 3 ou 4 attributs sociaux alors que 82 % d'entre eux ne disposaient au plus que d'un attribut social.

On doit faire également ici la distinction entre les énarques et ceux qui sont passés par le tour extérieur en prenant comme dates de référence deux ensembles plus larges afin de disposer d'effectifs suffisants, à savoir la période 1958-1968 et la période 1990-2000. On peut alors constater que le phénomène est similaire dans les deux voies de recrutement. Entre 1958 et 1968, moins de 2 % des énarques avaient 3 ou 4 attributs sociaux contre 22 % entre 1990 et 2000. De la même façon, la proportion de membres du Conseil entrés par le tour extérieur et disposant de ressources sociales importantes (soit ici le seul échelon 3) passe de 4 à 8 %. On remarque néanmoins que le capital social global des membres du Conseil passés par le tour extérieur est sensiblement inférieur à celui des énarques car entre 1958 et 1968 l'immense majorité d'entre eux (88 %) n'ont pas plus d'un attribut de capital social et cette proportion, bien qu'en diminution, reste de 68 % entre 1990 et 2000.



*Tableau 9. Les attributs de capital social (%)*

Attributs	Moyenne 1958-2000	1958	2000
0	25,2	28,1	19,6
1	42,7	54,1	35,8
2	21	15,8	26,7
3	9,8	2	15,5
4	1,3	0	2,4

*1.9. La présence intellectuelle des membres du Conseil*

Si les membres du Conseil n'ont pas des réseaux de relations très étendus dans le monde de l'entreprise, leurs fonctions les amènent à cultiver une ressource sociale particulière comme auteurs d'ouvrages et comme enseignants généralement engagés dans une production intellectuelle destinée à encadrer la réforme de l'État. Très présents dans les réseaux de réformateurs qui ont développé les nouveaux modes de recrutement des hauts fonctionnaires qui vont constituer l'élite de la IV<sup>e</sup> puis de la V<sup>e</sup> République, très actifs au lendemain de la guerre dans les activités de coopération administrative internationale, lançant des journées d'études grâce à l'Institut français des sciences administratives, directement rattaché au Conseil, assurant la liaison entre le monde du droit public et celui de la haute administration, les membres du Conseil ont toujours été très présents aussi bien dans les cercles d'étude de la réforme administrative que dans le milieu enseignant lui-même. La production intellectuelle des membres du Conseil est considérable car le cinquième d'entre eux a signé au moins un ouvrage. Un cinquième d'entre eux également enseigne ou a enseigné, généralement à l'ENA ou à Sciences Po.

On remarque néanmoins que les membres du Conseil originaires de l'ancien concours ont ou ont eu une production intellectuelle supérieure à celle de leurs collègues passés par le concours étudiant de l'ENA puisque l'on compte dans leurs rangs un tiers d'auteurs contre un cinquième. En revanche, les

anciens de l'ENA sont bien plus présents dans les enseignements : le tiers d'entre eux enseignent lorsqu'ils sont passés par le concours étudiant, 18 % lorsqu'ils sont passés par le concours interne, 13 % lorsqu'ils proviennent du tour extérieur et 10 % seulement pour les titulaires de l'ancien concours. Cette situation est liée à la présence fréquente des anciens énarques dans les prép-ENA ou à l'ENA afin de former leurs futurs collègues, ce qui est une manière de reproduire sur un ton mineur le rôle des « écuries » d'avant-guerre. Les membres du Conseil issus de l'ancien concours ont été assez peu appelés dans les nouvelles formations car ils ne disposaient pas du savoir-faire utile pour préparer aux concours ou encadrer les élèves de l'ENA.

Les œuvres des membres du Conseil entrés par le biais de l'ancien concours sont assez peu diversifiées et se rapportent soit à des cours de droit administratif (celui, bien connu, de Raymond Odent, par exemple) soit à des travaux de science administrative (Louis Fougère, Roger Grégoire, qui participe activement à la réforme de la fonction publique de 1945-46, Henry Puget, qui sera le rapporteur de la commission de réforme du Conseil au lendemain de la guerre), plus rarement et de manière plus éparse à des écrits historiques. Les œuvres portant sur les politiques sociales ou la science politique sont beaucoup plus rares (Pierre Laroque, Daniel Pépy, Bernard Tricot, entre autres).

La littérature des énarques, en dehors des nombreux rapports qu'ils sont appelés à rédiger dans l'exercice de leurs fonctions ou de missions particulières, est plus variée et s'étend à de multiples domaines bien qu'elle soit encore dominée par les travaux juridiques. Ceux-ci constituent parfois de véritables participations à la recherche, comme c'est notamment le cas du fameux recueil de jurisprudence des « Grands arrêts du Conseil d'État » cosigné par Marceau Long et Guy Braibant avec le professeur Prosper Weil. En dehors du droit, on trouve des œuvres qui s'appuient sur la pratique de la réforme, qu'il s'agisse de traiter des questions sociales (notamment Jacques Fournier ou Nicole Questiaux), de la politique de santé (Didier Tabuteau), de la politique culturelle (Jacques Rigaud) ou bien encore de l'enseignement supérieur (Richard Descoings). Le champ intellectuel en tant que tel est surtout représenté par des travaux historiques (notamment ceux de Marcel Pinet, qui a dirigé un ouvrage de référence sur l'histoire de la fonction

publique) et ceux de quelques essayistes connus (Jacques Attali, Bernard Spitz), bien que ces derniers exercent des activités dans le secteur privé. Les romans et les écrits littéraires se sont multipliés (Françoise Chandernagor, Marc Lambron, entre autres) mais restent peu fréquents.

Dans l'ensemble, la production intellectuelle récente des membres du Conseil est donc très largement orientée vers des ouvrages de droit administratif ou de science politique portant sur l'État, la réforme des institutions, les politiques sociales. On ne trouve pas ou très rarement des prises de position partisans sauf lorsque l'intéressé s'est effectivement engagé sur la voie politique à titre professionnel, comme c'est le cas d'Édouard Balladur.

Ces multiples interventions font que les membres du Conseil prennent une part active à la réforme de l'État car ils parlent en praticiens de l'administration et sont écoutés des autres fonctionnaires. Cette capacité est certainement l'un des traits distinctifs de la haute fonction publique française si on la compare aux cadres supérieurs de la fonction publique dans les autres pays européens. Il est vrai que le mode de vie imprimé par le travail au Conseil facilite cette liberté individuelle et quelque peu aristocratique. Néanmoins, on observe une évolution dans le temps. Alors que les écrits venaient illustrer habituellement une forme d'auto-régulation de la réforme par l'État lui-même au nom du savoir et du savoir-faire juridiques, ils proviennent depuis les années 1990 de membres du Conseil qui ont pris des positions politiques sur la réforme de l'État soit à travers des itinéraires assez long dans les cabinets ministériels soit comme intellectuels engagés, très souvent, du reste, du côté du libéralisme et des solutions managériales. Leur position, ou leur ancienne position, au Conseil leur offre une légitimité dans la construction d'un argumentaire concernant le devenir de l'État, des administrations et même de certains secteurs de la vie sociale. On pourra sans doute voir dans cette mutation de l'activité intellectuelle, qui s'associe du reste fort bien au pantouflage, une forme d'instrumentalisation du Conseil que l'on retrouve avec bien plus de clarté dans l'analyse des carrières.

## 2. La carrière

Bien que les membres du corps défendent toujours l'idée d'une collégialité forte et d'une unité organique, la multiplicité des voies d'accès au Conseil et, surtout, leur différence, font que les personnels qui entrent au Palais-Royal ont des profils et des attentes de carrière très contrastés. On est loin du Conseil d'État de la III<sup>e</sup> République, peuplé presque en totalité de juristes. Désormais, ces derniers se font rares. Les trajectoires de carrière ne peuvent donc plus être analysées dans les années 2000 comme elles pouvaient l'être dans les années 1960. Derrière l'apparente permanence des modèles professionnels en vigueur au Conseil, se développent de nouvelles logiques faisant de plus en plus la part belle à la politique et au secteur privé mais également à l'initiative individuelle sur les choix collectifs. Les carrières au Conseil d'État n'ont cessé en effet de se diversifier.

### 2.1. *L'entrée dans le corps*

L'entrée au Conseil d'État, juge suprême dans l'ordre administratif et conseiller du gouvernement, est marquée par une très forte part du recrutement au « tour extérieur » puisque plus du tiers des membres (36,7 %) en proviennent en moyenne tout au long de la V<sup>e</sup> République<sup>10</sup>. Encore faut-il souligner que cette proportion inclut les énarques qui sont sortis dans un autre corps que le Conseil à la sortie de l'École et qui sont entrés dans le corps par la suite en profitant du tour extérieur.

Sur l'ensemble de la V<sup>e</sup> République, on dénombre donc en tout 414 énarques dont 328 sont entrés tout de suite au Conseil après avoir passé les divers concours et 86 qui sont sortis dans un autre corps et ont utilisé le tour extérieur pour entrer au Conseil. Parmi ces derniers, 31 sont sortis dans le

---

<sup>10</sup> On distinguera bien ici les membres du Conseil recrutés au tour extérieur des membres du Conseil intégrés. Ces intégrations ont pu se faire tout d'abord sur la base de l'article 70-2 de la loi du 2 janvier 1970 qui organise la reconversion des officiers de l'armée. On enregistre ensuite quelques rares cas d'anciens de l'École de la France d'outre-mer ou d'anciens administrateurs coloniaux intégrés au Conseil après les décolonisations.

corps des conseillers des tribunaux administratifs et ont bénéficié du recrutement par le « tour extérieur tribunaux administratifs ».

Par ailleurs, 277 membres du Conseil n'ont pas fait l'ENA, dont 93 ont passé l'ancien concours d'avant-guerre, 14 ont été intégrés en provenant soit des différents corps militaires soit d'anciens corps coloniaux, 11 proviennent des tribunaux administratifs après y avoir été recrutés par le biais du concours spécial et 159 ont été recrutés au tour extérieur.

Au total, entre 1958 et 2007, les anciens de l'ENA entrés tout de suite au Conseil comptent pour 47,5 % des recrutements, les anciens de l'ENA étant passés par le tour extérieur pour changer de corps pour 12,5 %, les personnes ayant utilisée le tour extérieur sans faire l'ENA pour 23 %, celles ayant été intégrées pour 2 % et celles ayant passé l'ancien concours pour 14 %. Comme le montre le tableau ci-après, ces proportions ont changé dans le temps, mais peuvent être assez irrégulières selon les périodes retenues.

*Tableau 10. Le type d'entrée au Conseil et son évolution (%)*

	Moyenne	1958-1968	1990-2000
Entrée directe après les concours de l'ENA	47,5	36	77
Concours de l'ENA+tour extérieur	12,5	1	9
Ancien concours	13,5	47	0
Intégration	2	1	3
Tour extérieur (sans ENA)	23,5	16	11

On est donc loin d'un corps dont l'accès est verrouillé par une grande école ou qui s'inscrirait dans un univers juridique clairement séparé des vicissitudes du monde administratif ou politique. Bien au contraire, puisque l'institution de conseillers en service extraordinaire nommés pour quatre ans dans le cadre des formations administratives, comme la multiplication des allers-retours dans les postes de responsabilité ministériels ou la possibilité de mener de véritables carrières dans les entourages de l'Élysée ou de Matignon, créent

également des liens organiques entre le Conseil et l'ensemble des administrations publiques.

Cette proximité volontaire au monde administratif, historiquement organisée et confirmée par le décret du 30 juillet 1963, fait du Conseil un organisme hybride. Certes, la proportion maximum de recrutements au tour extérieur est encadrée par les textes (le quart des maîtres des requêtes, le tiers des conseillers) sur la base des promotions afin de préserver des carrières normales pour ceux qui sont sortis de l'ENA<sup>11</sup>. Une certaine pratique s'est également développée qui réserve quelques postes au tour extérieur à ceux qui sont passés par le Secrétariat général du gouvernement.

Néanmoins, les quotas ne sont pas calculés sur la base des flux d'entrée. Les évolutions démographiques et de carrière, la disparition progressive des membres ayant passé l'ancien concours et les variations dans les flux de personnels, qui dépendent notamment de la volonté ou non du vice-président d'accepter un candidat au tour extérieur ou bien du nombre de postes offerts à la sortie de l'ENA, créent un brassage permanent où vont se côtoyer des spécialistes du contentieux socialisés dès leur plus jeune âge au sein du corps, des administrateurs ayant eu une longue expérience professionnelle en tant que gestionnaires, des fonctionnaires politisés ayant surtout fréquenté les entourages de l'Élysée ou de Matignon et des anciens membres de tribunaux administratifs qui n'ont pas pu intégrer le Conseil à la sortie de l'ENA.

Dans l'ensemble, le recrutement est très irrégulier et procède par à-coups car le corps ne s'est pas régulièrement renouvelé. Le recrutement direct par l'ENA est assez important au début de la V<sup>e</sup> République mais l'on ne dépasse plus guère les 5 postes annuels entre 1963 et 1980. Ce renouvellement du corps au

---

<sup>11</sup> Le tour extérieur est lui-même composé de deux filières, le « tour extérieur tribunaux administratifs » réservé aux membres des juridictions administratives qui bénéficient eux-mêmes de quotas spécifiques (un quart des nominations au tour extérieur pour les maîtres des requêtes, un sixième pour les conseillers) et le « tour du gouvernement » qui relève lui de l'autorité discrétionnaire du pouvoir politique bien que le vice-président ait depuis 1994 la possibilité d'exprimer un avis sur la pertinence des recrutements, avis consultatif que le gouvernement n'a pas à suivre nécessairement mais qu'il respecte généralement (le recrutement de Paule Dayan, proche de François Mitterrand, en 1995 constitue l'un des rares exemples où le gouvernement est passé outre à l'avis négatif du vice-président).

début de la V<sup>e</sup> République va entraîner un rajeunissement massif qui va se traduire par un tarissement des recrutements jusqu'à la fin des années 1970. À ce titre, 1978 paraît bien marquer un tournant car on enregistre durant cette année rien de moins que 17 départs à la retraite. Dans les dix années qui vont suivre, ce sont 84 membres du Conseil qui partent à la retraite. Entre 1980 et 1998, les recrutements sont en conséquence bien plus importants et l'on atteint un pic de 9 recrutements en 1986.

L'âge moyen d'entrée dans le corps est de 35 ans, ce qui recouvre évidemment des situations contrastées en fonction du mode et de la date d'entrée. Cet âge moyen, pour les énarques du concours extérieur est de 26 ans et demi, moyenne qui ne change pas dans le temps, contre 33 ans et demi pour les énarques du concours interne et du troisième concours, 48 ans pour ceux qui entrent au tour extérieur et 26 ans pour ceux qui ont passé l'ancien concours. On peut noter que l'âge moyen de ceux qui entrent par le tour extérieur est passé de 39 ans en moyenne pour la décennie 1958-1968 à 42 ans pour la décennie 1990-2000. La plage des âges du tour extérieur est d'ailleurs très large puisqu'elle va d'un minimum de 32 ans à un maximum de 68 ans.

La part effective prise par les membres du Conseil recrutés au tour extérieur au sein de la population totale des maîtres des requêtes et des conseillers peut également varier selon les époques. Un premier examen historique montre que cette part évolue de 22,6 % en 1958 à 21,5 % en 1976 pour remonter ensuite à 24 % dans les années 1980 et se situer à 28 % en 2000.

Par ailleurs, la proportion de chaque type de recrutement n'est pas stable. Jusqu'à la fin des années 1970, les recrutements annuels par le biais de l'ENA sont toujours plus importants que les recrutements par le tour extérieur sauf en 1962. Les choses changent à partir de 1978 et les situations se multiplient où le nombre de recrutements par le tour extérieur est égal voire supérieur à celui effectué par l'ENA. C'est le cas en 1982, 1983, 1984, 1987, 1988, 1992, 1996 et 1997. De plus, comme le montre le tableau 11, les recrutements des deux types augmentent fortement à la fin des années 1970, ce qui conduit à un renouvellement important du corps dans les quinze ans qui suivent. Cependant, ce renouvellement passe désormais autant par le tour extérieur que par l'ENA.

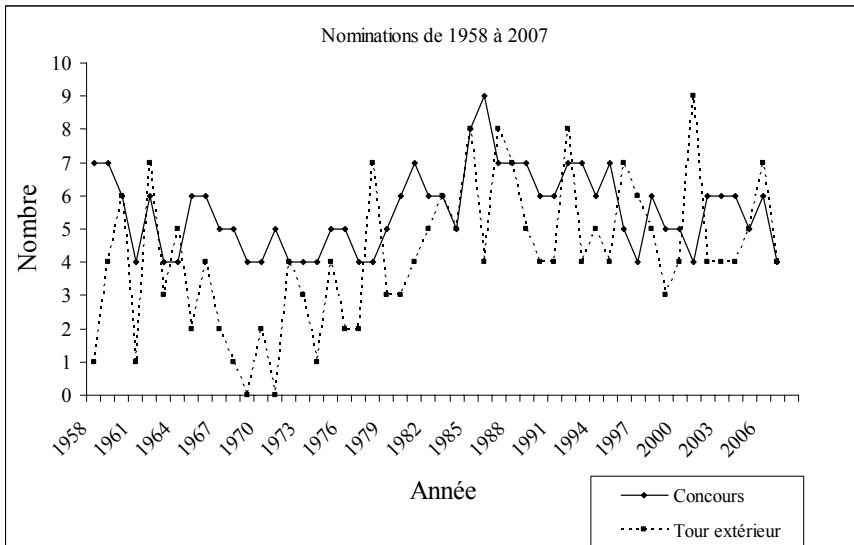
Une question se pose évidemment sur le point de savoir si les membres du Conseil entrés au tour extérieur sont compétents dans le domaine de la justice administrative ou, plus largement, dans celui des questions administratives, puisque ce recrutement n'exige aucune qualification certifiée en la matière.

Le tour extérieur recouvre plusieurs types de situations. À côté des recrutements de personnels au profil politique clairement décliné, on trouve bon nombre de fonctionnaires politisés, dont une partie d'énarques, mais ayant une expérience de terrain considérable. Enfin, une partie du tour extérieur est réservé aux membres des tribunaux administratifs. Le groupe composé par les recrues du tour extérieur est donc composite.

Sur l'ensemble de la période, 67 % ont au moins un diplôme en droit : 32 % ne dépassent pas le niveau de la licence ou de la maîtrise, 19 % ont un DEA et 16 % un doctorat. Par comparaison, ceux entrés directement par le biais de l'ENA n'ont un diplôme de droit qu'à hauteur de 48 % : 31 % ont une licence ou une maîtrise, 14 % un DEA et 3 % seulement un doctorat. Cette comparaison d'ensemble peut être assez trompeuse car les formations permettant de réussir l'ENA ne conduisent pas à faire de longues études de droit, à la différence des préparations à l'ancien concours d'avant-guerre. Il faut donc faire une comparaison entre la période 1958-1968 et la période 1990-2000.



Tableau 11. L'évolution du recrutement



Cette comparaison montre que la situation s'est inversée entre le début de la V<sup>e</sup> République et les années 2000. Dans la première décennie, les membres du Conseil recrutés par le tour extérieur ont moins de diplômes en droit que ceux qui sont passés soit par la voie des anciens concours, soit par l'ENA ou l'intégration. Dans les années 1990-2000, la proportion de juristes est plus importante parmi ceux qui passent par le tour extérieur que parmi les autres, cette présence étant largement due au « tour extérieur TA », les membres des juridictions administratives entrant au Conseil par le tour extérieur ayant un diplôme de droit à hauteur de 80 % ce qui est somme toute assez normal. D'une manière générale, et cela confirme l'analyse menée plus haut sur la nature des études suivies, la proportion de membres du Conseil juristes s'écroule entre la décennie 1958-1968 et la décennie 1990-2000. Cependant, comme le montre le tableau 12, quelle que soit la période de référence, le niveau des juristes est toujours plus élevé parmi ceux qui passent par le tour

extérieur : beaucoup plus de docteurs en droit entre 1958 et 1968 et beaucoup plus de titulaires d'un diplôme de troisième cycle entre 1990 et 2000.

Si l'on étudie dans le temps l'évolution du « véritable » tour extérieur, c'est-à-dire le recrutement opéré en dehors des tribunaux administratifs et des anciens de l'ENA qui ont raté le Conseil à leur sortie de l'École, on voit que la proportion de juristes passe de 80 % entre 1958 et 1968 à 57 % entre 1990 et 2000 alors que la proportion des juristes parmi ceux qui ont rejoint directement le Conseil à la sortie de l'ENA passe, elle, de 78 % à 45 %.

On ne peut donc conclure que les membres du Conseil issus du tour extérieur seraient en moyenne beaucoup moins bien formés au droit sur le plan universitaire que les autres. En revanche, la culture juridique semble dans l'ensemble disparaître du Conseil. Cela signifie que l'acculturation au droit administratif se fait de plus en plus en interne.

*Tableau 12. Les formations juridiques par voie d'accès (%)*

	1958-1968		1990-2000	
	Tour extérieur	Autre voie	Tour extérieur	Autre voie
Licence, maîtrise	30,8	36	21,6	29,4
DEA, DES	7,7	35,2	29,7	15,4
Doctorat	42,3	17,2	2,7	1,4
Proportion de juristes	80,8	88,4	54	46,2

L'évolution opère en plusieurs étapes. C'est au début des années 1980 que la proportion des docteurs en droit passe en dessous des 10 % et c'est à la fin des années 1990 que les juristes, quel que soit leur diplôme, sont minoritaires au sein du Conseil. Pour essayer de saisir en quoi l'évolution des profils peut exprimer le statut social réel accordé au droit au sein du Conseil, il faut tout d'abord examiner les deux groupes les plus directement impliqués dans les formations de jugement à savoir les maîtres des requêtes et les conseillers d'État.

Chez les conseillers d'État, la proportion de juristes baisse entre 1958 et 2000 de manière sensible, de 93 % à 64 %, mais ils constituent toujours la majorité du grade. En 2000, 2 % des conseillers d'État sont encore docteurs en droit. En revanche, le changement est bien plus brutal chez les maîtres des requêtes, car la proportion de juristes passe ici de 86 % à 31 %. Moins du tiers des maîtres des requêtes aujourd'hui sont des juristes. À cela s'ajoute le fait que l'on ne trouve plus un seul docteur en droit dans leurs rangs depuis les années 1980. Si l'on examine le groupe des auditeurs présents dans le corps en 2000, on voit également que 5 sur 20 seulement ont un diplôme de droit. En 2007, 2 sur 16 en ont un, qui ne dépasse pas le niveau de la maîtrise.

La culture juridique n'est donc plus fortement présente que chez les conseillers d'État et on peut penser que le rôle du tour extérieur, en dehors de servir de débouché aux amis politiques des divers gouvernements, est désormais de venir alimenter le Conseil en personnes aux profils divers mais qui ont néanmoins, à un titre ou un autre, été formées par au droit.

On peut également s'interroger sur l'expérience professionnelle acquise avant d'être nommé au Conseil. C'est une chose d'avoir passé un diplôme il y a vingt ou trente ans et d'avoir pratiqué une carrière de juriste professionnel.

La moitié environ des membres du Conseil entrés par le tour extérieur ont eu précédemment une carrière administrative. Parmi ces derniers, 28 % ont mené une carrière complète au sein des tribunaux administratifs, 15 % dans le corps préfectoral, 15 % dans diverses administrations, 12 % dans les anciennes colonies, 7 % dans la magistrature. On remarque à ce titre que le tiers de ceux qui entrent par le tour extérieur ont également fait l'ENA. Ce groupe est donc largement composé de véritables administrateurs connaissant le droit public. L'autre moitié des recrutements au tour extérieur est en revanche marquée par des engagements politiques plus ou moins explicites, ce que l'on analysera plus loin.

Au total, par conséquent, le tour extérieur est composé de deux ensembles, ceux qui ont mené une carrière administrative et ceux qui ont emprunté la voie politique. Le tour extérieur n'est donc pas une voie de recrutement homogène et ne vient pas concurrencer un recrutement de juristes qui

s'effectueraient par l'ENA. En fait, on se trouve confronté ici à un problème très général d'interprétation des pratiques administratives de la V<sup>e</sup> République qui mêlent de plus en plus souvent des carrières de gestionnaires ou d'expert à des fonctions politiques ou, du moins, très fortement politisées comme le fait de passer par le secrétariat général de l'Élysée ou le cabinet du Premier ministre.

Le tour extérieur a-t-il changé de profil au fil du temps ? Si l'on compare les profils de ceux qui sont présents dans le corps entre la période 1958-1968 et la période 1990-2000, trois différences apparaissent d'emblée.

La première, sur laquelle on reviendra, est la proportion grandissante de nominations par le tour extérieur de professionnels de la politique, permanents de partis politiques, parfois élus au niveau national ou nommés comme ministres. C'est le cas ainsi de Maurice Benassayag, délégué national du Parti socialiste, candidat aux élections législatives de 1978, puis directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé des rapatriés en 1981, qui est recruté au Conseil en 1983 tout en continuant une carrière politique de conseiller de Paris. C'est encore le cas d'Anicet Le Pors, sénateur PCF des Hauts-de-Seine, nommé ministre de la Fonction publique en 1981, qui entre au Conseil en 1985 après son éviction du gouvernement. Cette part offerte au personnel politique est passée de 4 % à 17 %.

Une seconde différence tient à la proportion beaucoup plus faible (14 % contre 35 %) de personnes ayant fait une carrière purement administrative avant d'entrer au Conseil (ces chiffres n'incluent pas ceux qui ont fait carrière dans la justice administrative). Cependant, il faut prendre en considération le fait que bon nombre de membres du Conseil entrés au début de la V<sup>e</sup> République s'étaient signalés par une participation active à la Résistance. Ces administrateurs avaient souvent décroché des postes en 1944 ou 1945 à la suite de leur engagement soit auprès du CFLN soit dans les services mis en place à la Libération, ce qui correspond à une certaine forme de « politisation ». C'est, par exemple, le cas de Jean Burnay qui, nommé directeur des Affaires judiciaires et des grâces de la France combattante en novembre 1940, devient délégué du ministère de la Justice en Normandie en 1944 avant d'entrer au Conseil en décembre de la même année. C'est encore

le cas d'Alfred Coste-Floret, chef du service national de renseignement du mouvement Combat et directeur de cabinet du commissaire de la République de Strasbourg en 1944, nommé également maître des requêtes au tour extérieur en décembre.

Enfin, la troisième différence tient à ce que l'on voit apparaître entre 1990 et 2000 des impétrants qui n'ont mené que des carrières au sein des banques privées ou publiques. C'est notamment le cas de Jean-Pierre Aubert, PDG de la banque La Hénin en 1982, administrateur de Paribas en 1984, qui passe par le Conseil économique et social avant d'entrer au Conseil en 1987 avant d'être nommé président du CIC de Paris en 1989. C'est également le cas de Jacques Bonnot qui commence sa carrière comme inspecteur à la Société générale puis à la Banque de Suez avant de devenir en 1979 secrétaire général de la Monod française de Banque puis PDG de la Caisse nationale de Crédit agricole en 1981 et président de la Caisse centrale de réassurances en 1985 avant d'entrer au Conseil également en 1989. Ce type de profil était totalement inexistant avant les années 1980.

Ces évolutions montrent que le tour extérieur est de plus en plus utilisé pour placer les membres des entourages politiques ou les hauts fonctionnaires ayant relayé la politique gouvernementale dans certains secteurs jugés stratégiques à un moment. La question reste donc posée : les plus politisés sont-ils également ou non porteurs d'une culture juridique ? Contrairement à toute attente, la réponse est positive. En moyenne, sur l'ensemble de la V<sup>e</sup> République, 68 % des recrutés au tour extérieur ayant été politisés (passage par un ou plusieurs cabinets ministériels, souvent associé à des fonctions de direction d'administrations centrales et à des mandats politiques locaux) ont au moins un diplôme de droit, cette proportion étant exactement la même chez ceux qui n'ont mené qu'une carrière purement administrative. Si l'on ne sélectionne que le groupe de ceux qui sont passés par l'Élysée ou Matignon, on trouve encore 52 % de juristes.

L'évolution de la culture professionnelle du Conseil d'État ne dépend donc pas directement de l'importance prise par le recrutement au tour extérieur mais bien de la désaffection générale pour les études de droit de la part des impétrants, quelle que soit la voie d'accès.

Il serait difficile de dire que la raréfaction des juristes a entraîné une baisse dans la qualité juridique des décisions, d'autant plus que ces décisions sont prises de manière collective sous la houlette de présidents de sections et de sous-sections pointilleux et très compétents. Cette évolution des profils implique en revanche d'une part que la formation en interne lors de l'intégration dans le corps prend une importance cruciale et, d'autre part, que le travail juridique n'est souvent perçu par certains membres du Conseil qu'à travers des techniques plutôt qu'à travers une véritable culture juridique assimilée en amont lors des études supérieures. On peut déceler dans cette mutation le signe d'une technicisation de la pratique juridique qui tranche avec l'utilisation théorique et sociale que l'on en faisait encore il y a cinquante ans.

## *2.2. Les étapes de la carrière*

La carrière au sein du Conseil d'État dure en moyenne 27 ans et demi, allant d'un minimum de 0 année jusqu'à 51 ans. Là encore, il faut discriminer par type de parcours car les anciens de l'ENA ont une carrière moyenne de 32 ans (la carrière la plus longue étant de 46 ans) contre 16 ans seulement pour ceux qui sont entrés par le tour extérieur (la carrière la plus longue étant ici de 34 ans) et 40 ans pour ceux qui ont passé l'ancien concours.

Si les carrières au sein du Conseil sont réglées par l'ancienneté et obéissent à une règle générale d'égalité, la diversité des parcours et des profils modifient la probabilité de mener une carrière longue au sein du Conseil. Une bonne mesure du degré d'homogénéité des carrières par groupe de référence est constituée par l'écart-type. On voit alors que la diversité des profils est bien plus grande parmi les énarques que parmi ceux qui sont entrés au tour extérieur. Les membres du Conseil ayant passé l'ancien concours, quant à eux, ont en moyenne les carrières les plus longues mais également les plus homogènes, ce qui peut être là aussi lu comme un signe d'évolution du corps, celui-ci se diversifiant progressivement dans le temps et perdant l'unité organique que lui conférait l'ancien concours, présenté souvent, à juste titre, comme « corporatif ». On pourra également remarquer que les énarques du concours étudiant entrés au Conseil ont des carrières plus longues que leurs camarades entrés à l'Inspection des finances.

*Tableau 13. La durée des carrières selon le mode d'entrée (années)*

	ENA externe	ENA interne	Tour extérieur	Ancien concours
Moyenne	32,2	28,5	16	40
Minimum	7	9	0	4
Maximum	46	44	34	51
Écart-type	10,2	11	9,5	8,4

La sortie de carrière est constituée à hauteur de 80 % de départs à la retraite, de 9 % de démissions, en moyenne après 16 années environ de carrière, et de 10 % de décès. Les démissions sont beaucoup plus fréquentes chez les anciens énarques ayant passé le concours étudiant (22 %), suivis par les anciens du concours interne (11 %) alors que les membres du Conseil entrés au tour extérieur ne démissionnent que rarement (5 % des sorties) mais encore plus que les lauréats de l'ancien concours (2 %). En moyenne, ces démissions sont posées lorsque les membres du Conseil ont aux alentours de 47 ans. La très grande majorité des démissionnaires rejoignent une entreprise privée dans le cadre d'un pantouflage que l'on examinera plus loin.

Comment se termine la carrière des membres du Conseil d'État ? Il faut distinguer les derniers emplois occupés au sein du corps, c'est-à-dire la dernière étape avant de le quitter pour une raison ou une autre, des dernières activités professionnelles qui peuvent s'effectuer après avoir quitté le Conseil.

Dans leur grande majorité (61 %), les membres du Conseil terminent leur carrière au Palais-Royal, alors que 21 % d'entre eux la terminent sur des emplois administratifs au sens large (postes dirigeants d'établissements publics, directions d'administrations centrales, présidences de tribunaux administratifs ou de Cours administratives d'appel, etc.), 9 % dans des entreprises publiques ou privées, 7 % environ sur des postes purement politiques, d'élus nationaux ou locaux voire de ministres, et moins de 3 % dans des cabinets ministériels, qui constituent davantage des étapes de passage que des fins de trajectoires professionnelles. En tout, 64 % des membres du Conseil terminent leur carrière au service de la justice

administrative, au sein du Conseil lui-même ou bien des Cours administratives d'appel. Le point saillant qui caractérise le Conseil au regard d'autres grands corps est bien évidemment constitué par le fait que la grande majorité des membres du Conseil restent à l'intérieur des administrations publiques et surtout celles de l'État. On n'enregistre en effet que 6 emplois internationaux (dont quatre au sein de l'Union européenne), aucun emploi en administration territoriale à l'exception de deux emplois à la Ville de Paris.

Il existe des variations importantes selon le mode d'entrée. Comme le montre le tableau 14, les trois quarts des titulaires de l'ancien concours terminent leur carrière au sein du corps, cette proportion étant également très élevée parmi ceux qui sont entrés par le tour extérieur et qui, ayant reçu leur bâton de maréchal, ne sont guère tentés par des aventures extérieures qu'ils ont déjà connues auparavant. Les départs en pantouflage concernent pour l'essentiel les anciens de l'ENA, quel que soit le concours d'entrée. En revanche, les fins de parcours purement politiques sont assez régulièrement réparties et ne dépendent pas du type d'entrée au Conseil.

*Tableau 14. La dernière étape au sein du corps (%)*

	ENA externe	ENA interne	Tour extérieur	Ancien concours
Conseil d'État	42	44	69	75
Poste administratif	25	22	21	14
Cabinet ministériel	3	0	1	3
Politique	6	11	7	5
Entreprises	24	22	1	3

Quelles sont maintenant les activités exercées par les membres du Conseil une fois qu'ils sont sortis ? Si l'on ne prend ici en considération que les départs en retraite, on voit qu'en moyenne la moitié des membres du Conseil n'ont aucune activité professionnelle. Une majorité de ceux qui en ont une (56 %) se retrouvent dans de nombreuses commissions administratives, deviennent membres d'institutions prestigieuses comme l'Institut (académie française, académie des sciences morales et politiques) ou gèrent des fondations. Un



second groupe est composé de tous ceux qui occupent des postes politiques (17 %) et un troisième, plus restreint, de ceux qui occupent des emplois de direction au sein des entreprises privées (14 % environ).

Là encore, une évolution sensible apparaît sur le long terme. Sur les 43 membres du Conseil qui partent à la retraite entre 1958 et 1970, 8 seulement font état d'une activité professionnelle. L'éventail de celle-ci est du reste très limité : une entrée au Conseil constitutionnel, un sénateur qui poursuit sa carrière politique commencée bien avant, six postes dans des entreprises, des banques ou des syndicats professionnels comme le Conseil national des assurances. Aucun retraité de cette époque ne s'investit dans des fonctions de conseil ou d'expertise dans le domaine administratif.

Si l'on examine maintenant la situation des retraités qui partent entre 1990 et 2000, on voit que les trois quarts d'entre eux ont désormais une activité professionnelle. Sur les 85 membres du Conseil qui partent en retraite, 47 exercent à divers titres au sein de commissions ou d'organismes administratifs. Les anciens membres du Conseil d'État sont très présents dans des institutions associées de près ou de loin au Conseil dans son activité juridictionnelle, comme c'est notamment le cas de la Commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, de la Commission nationale des infractions fiscales, de la Commission de recours des réfugiés auprès du Conseil d'État où 7 anciens membres siègent, souvent comme présidents de section. Un grand nombre sont également présents dans des commissions chargées de réguler la vie politique : Commission pour la transparence financière de la vie politique, Commission de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle de 2002, Commission nationale des comptes de campagne, Délégation du Conseil constitutionnel pour le suivi des élections en outre-mer, Commission des sondages, etc. Un troisième secteur est composé de tous les organismes s'occupant de la santé publique : conseil d'administration de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris, Conseil supérieur des Hôpitaux, Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, Conseil national de l'ordre des médecins, Conseil supérieur des maladies professionnelles en agriculture, Commission nationale de l'expérimentation animale, etc. On trouve enfin, mais de manière plus classique, des représentants du Conseil dans des commissions administratives

comme le Haut conseil de la déontologie de la police nationale ou la Commission administrative de l'aviation civile.

Les activités de conseil ou la présidence de nombreuses commissions ont considérablement élargi la zone d'influence du Conseil d'État au sein de l'appareil administratif, créant des réseaux internes qui permettent à la fois d'encadrer en amont la production d'actes administratifs susceptibles de recours contentieux ultérieurs et en aval d'intégrer à cette administration consultative les stratégies jurisprudentielles ou les perspectives juridiques développées par le Conseil. L'évolution que l'on enregistre entre les années 1960-1970 et les années 2000 montre un phénomène d'expansion du Conseil certainement lié à la juridicisation de la société mais également à la prolifération des organismes chargés de réguler ou d'encadrer les activités professionnelles ou politiques, voire certains secteurs sensibles comme celui de la santé publique. La présence fréquente de retraités du Conseil peut être considérée comme un facteur de centralisation et d'harmonisation des jurisprudences comme des pratiques procédurales. La fragmentation institutionnelle est ainsi compensée par une production normative unifiée.

### *2.3. La promotion au sein du corps*

Le fait que la règle implicite dans la gestion du corps soit la promotion à l'ancienneté à l'intérieur des grades et que des délais réglementaires soient nécessaires avant d'être promu conseiller d'État (12 années de service dans le grade de maître des requêtes) vient encadrer les perspectives de promotion professionnelle. Dans un univers apparemment égalitaire, bien que les profils des énarques et de ceux du tour extérieur induisent bien des distinctions au quotidien, les enjeux de carrière sont constitués par le passage au grade de conseiller, par l'accès aux fonctions de président de section et, bien entendu, par le succès ultime que constitue l'accès à la vice-présidence qui confère à son titulaire le rang de premier fonctionnaire de France.

L'accès au rang de conseiller, bien qu'il se fasse à l'ancienneté et ne procède d'aucune forme de « gestion des ressources humaines » moderniste et encore

moins d'aucune évaluation des résultats (qui, en l'occurrence serait sans doute bien précieuse)<sup>12</sup>, peut être néanmoins plus ou moins rapide selon les possibilités budgétaires. Pour comparer ce qui est comparable, on ne sélectionnera ici que les membres du Conseil qui ont commencé leur carrière comme auditeurs à la sortie de l'ENA. On voit alors que la durée moyenne entre l'entrée dans le corps et l'accès au grade de conseiller est de 21 ans environ avec un point médian à 22 ans. La durée minimum est de 15 ans et la durée maximum est de 29 ans. Près du tiers des membres du Conseil attendent 25 ans ou plus avant de passer conseillers. La comparaison entre le groupe de ceux qui passent conseillers après 15 à 22 ans et ceux qui passent après 23 à 29 ans de carrière ne permet pas de mettre en lumière des facteurs professionnels particuliers. Les étapes de carrières et notamment la fréquentation des cabinets ministériels ne présentent pas de différences significatives. En fait, la plus ou moins grande rapidité du passage au rang de conseiller s'explique surtout par les irrégularités dans les flux de départs à la retraite. Ces derniers sont très nombreux au milieu des années 1980 (35 pour les seules années 1984, 1985 et 1986) comme au début des années 1990 (34 entre 1990 et 1993). Or il apparaît que les promotions au rang de conseillers sont particulièrement nombreuses dans les années qui suivent ces départs à la retraite : 18 entre 1987 et 1989, 10 en 1991 et 1992, 20 entre 1995 et 1998. La rapidité des promotions dépend donc surtout du moment où elles interviennent et du nombre de postes disponibles plus que de considérations relatives à la nature des expériences professionnelles ou aux ressources sociales disponibles, même si celles-ci doivent jouer à la marge. Dans l'ensemble, l'étude confirme donc la très forte auto-régulation du corps.

Il reste que tous les membres du Conseil ne deviennent pas conseillers. Environ 20 % des membres sortis du corps et entrés comme auditeurs (que ce soit par l'ENA ou l'ancien concours) terminent leur carrière comme maîtres des requêtes. Le profil de ces derniers est particulier. Lorsqu'ils sont passés par l'ENA, la totalité d'entre eux ont accédé directement au Conseil à la sortie de l'école. La moitié d'entre eux a quitté le corps en démissionnant et près des trois quarts d'entre eux sont partis en pantouflage dans le secteur privé. On

---

<sup>12</sup> Cette évaluation existe néanmoins puisqu'un système de prime au rendement existe pouvant moduler le traitement de base jusqu'à 20 % en fonction de la charge de travail. Certes, les primes des présidents de section et des commissaires du gouvernement sont forfaitaires.

peut aussi noter que 15 % d'entre eux exercent une fonction politique, souvent au niveau national, avant de quitter le corps. En bref, seuls ceux qui se sont durablement absentés pour mener des carrières dans le privé ou dans la politique ne deviennent pas conseillers.

L'accès aux fonctions de président de section est en revanche beaucoup plus rare et, ce faisant, exige des profils particuliers. L'âge moyen d'accès à ces fonctions est de 61 ans avec un faible écart-type. Le plus jeune avait 48 ans (Bruno Lasserre) et les deux plus âgés 68 ans (Alain Barjot en 1980 et Jean Toutée en 1960). Sur les 66 présidents de section qui ont été nommés entre 1958 et 2002, seuls 4 proviennent du tour extérieur, les autres provenant à parts égales de l'ancien concours et de l'ENA. Ils ont davantage participé aux cabinets ministériels que ceux qui ne deviennent pas présidents de section (93 % contre 83 %), ont été plus souvent directeurs de cabinets (30 % contre 20 %) bien que cette participation ait été plus ponctuelle car aucun d'entre eux n'a été directeur plus de deux fois. En revanche, ils ne pantoufflent pas ou très peu (3 % contre 20 %), et la moitié d'entre eux a surtout passé sa carrière au Conseil alors que le tiers d'entre eux a mené une carrière d'administrateur à la tête de divers organismes. Ils ont suivi bien plus que les autres et à un niveau supérieur des études en droit (82 % contre 60 %). Leurs origines sociales montrent qu'ils sont plus souvent issus d'une famille de la haute fonction publique. Leur profil est donc surtout celui de conseillers juristes investis dans les fonctions contentieuses ou dans les fonctions de gestion au sein du secteur public.

Les présidents de section partagent évidemment les mêmes caractéristiques générales que les présidents de sous-section puisqu'ils ont du accéder d'abord, pour les trois quarts d'entre eux, à ce rang. Il s'agit cependant d'une moyenne car il apparaît sur le long terme que les carrières ont été progressivement structurées. Parmi les présidents de section nommés entre 1945 et 1982, environ 66 % ont été nommés présidents de sous-section au préalable alors que ce chiffre grimpe entre 1983 et 2002 à plus de 82 %. La moitié seulement des présidents de sous-section deviennent présidents de section.

L'accès direct aux fonctions de président de section sans passer par celles de président de sous-section caractérise plutôt des pratiques anciennes car 9 des

16 membres du Conseil qui sont concernés avaient été recrutés par le biais de l'ancien concours. Les cinq qui sont passés par l'ENA et qui ont accédé directement à la présidence de section ont généralement acquis de solides expériences du travail administratif et de l'expertise juridique. En effet, figurent parmi eux Jacques Boutet qui préside la section des Finances à partir de 1985 et qui a servi pendant dix ans comme président de la chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire avant d'être commissaire du gouvernement et président de l'association des membres du Conseil ; Guy Braibant, qui prend la présidence de la section du Rapport et des Études en 1984 après avoir été longuement commissaire du gouvernement aussi bien auprès de l'assemblée du contentieux qu'auprès du Tribunal des conflits ; Jean-Louis Dewost, qui préside la section sociale à partir de 2001 après avoir été directeur général du service juridique de la Commission européenne entre 1987 et 2001 ; Yves Galmot, qui prend la présidence de la section des Finances en 1994 après avoir été lui-même juge à la Cour de justice de Luxembourg et président de l'association des membres du Conseil ; Dominique Le Vert, qui préside la section des Travaux Publics à partir de 1995, ayant été préalablement préfet, directeur général de l'administration et de la fonction publique entre 1986 et 1989 et directeur de cabinet du ministre des Affaires sociales.

La nomination au rang de président de section est faite par décret signé en Conseil des ministres. Néanmoins, elle est réellement décidée par le bureau du Conseil d'État qui a su développer une procédure coutumière : en ce qui concerne les sections administratives, le bureau soumet trois noms au pouvoir exécutif qui, très habituellement, choisit le premier ; en ce qui concerne la section du contentieux, un seul nom est proposé. Ce mécanisme d'auto-contrôle du corps a toujours bien fonctionné sauf en 1985 lorsque le nom de Guy Braibant avait été avancé pour occuper le poste de président de la section du contentieux. Cette promotion avait suscité une polémique politique qui avait défrayé la chronique de l'époque car c'est sans doute pour sauvegarder la paix interne au Conseil que le vice-président avait demandé à ce que l'on nommât quelqu'un d'autre :

*« La promotion de M. Braibant, ancien chargé de mission de Charles Fiterman au ministère des Transports, était encore tenue pour*

*acquise la veille à l'Élysée et au ministère de la Justice. C'est une démarche du vice-président du Conseil d'État, M. Pierre Nicolaÿ, auprès de M. François Mitterrand qui semble avoir convaincu le Président de la République de renoncer à la promotion de celui qu'on a appelé le "cinquième ministre communiste" des gouvernements Mauroy. La perspective de voir M. Braibant prendre la tête de la section du contentieux avait suscité de sérieux remous au sein du Conseil d'État. Certains des collègues de M. Braibant se disaient "traumatisés" par cette nomination, considérée par certains comme inévitable et une campagne de presse – qui s'est révélée efficace – s'était développée pour y faire obstacle » (Le Monde, 5 janvier 1985).*

L'accès au rang de vice-président ne relève pas de la même logique et ne s'intègre pas dans un parcours professionnel typique. Neuf vice-présidents se sont succédé pendant la période étudiée : René Cassin (1944), Alexandre Parodi (1960), Bernard Chenot (1971), Christian Chavanon (1978), Marc Barbet (1981), Pierre Nicolaÿ (1982), Marceau Long (1987), Renaud Denoix de Saint Marc (1995), et Jean-Marc Sauvé (2006). Ces divers vice-présidents ne s'insèrent pas dans un profil bien déterminé. Leurs origines sociales sont très diverses et seul l'avant-dernier est issu d'une famille aristocratique. Tous, sauf Jean-Marc Sauvé – une innovation qui n'est pas dénuée de signification – sont diplômés en droit, deux seulement ayant eu un doctorat. Marceau Long se distingue également dans la mesure où il est le seul à n'avoir pas fait Sciences Po.

Leurs trajectoires professionnelles sont également très disparates. Trois d'entre eux sont étroitement associés soit à la Résistance soit à l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle : René Cassin qui est agrégé de droit entre au Conseil par le tour extérieur le 22 novembre 1944 pour y assurer le même jour les fonctions de vice-président ; Alexandre Parodi, ancien délégué général du gouvernement provisoire en 1944 puis ministre du Travail, devient tout d'abord secrétaire général du ministère des Affaires étrangères puis ambassadeur ; Bernard Chenot est ministre de la Santé publique dans le cabinet de Gaulle en juillet 1958 puis garde des Sceaux en 1961 et membre du Conseil constitutionnel en 1962 avant de partir présider les AGF en 1964 et de revenir au Conseil.

Une erreur souvent commise par les historiens politiques est d'avoir assimilé le gaullisme institutionnel à une forme de neutralité de la haute fonction publique dans les années 1960. Le fait de défendre les nouvelles institutions n'est pas le signe d'un apolitisme ou d'un retour en force des « technocrates » de la IV<sup>e</sup> République. Bernard Chenot n'a jamais caché ses sympathies politiques et il se présente en 1965 aux élections municipales de Paris sur une liste gaulliste. Christian Chavanon participe également au pouvoir gaullien en étant secrétaire général à l'Information en 1958 puis directeur général de la RTF à une époque où les médias commencent à prendre une importance politique décisive. Il passera ensuite quinze ans dans le poste de PDG de l'agence Havas puis de RTL avant d'être nommé vice-président du Conseil.

La carrière de Marc Barbet est très différente car celui-ci, qui ne reste à la vice-présidence qu'un an, l'a faite tout entière au sein du Conseil. Entré en 1938, il participe au cabinet du ministre de l'Agriculture en 1942 puis se consacre exclusivement au travail juridique comme commissaire du gouvernement, président de la 11<sup>e</sup> sous-section du Contentieux, président-adjoint de la section du Contentieux en 1967 et président de la section de l'Intérieur en 1975. Sa nomination intervient en mars 1981, en pleine campagne électorale alors que son prédécesseur a atteint la limite d'âge. Il est lui-même très proche de la retraite et on peut considérer sa vice-présidence comme un intérim. Valéry Giscard d'Estaing aurait préféré nommer Marceau Long mais il a considéré que ce dernier, trop jeune, aurait bloqué le poste pendant plus d'une décennie. Il nomme donc le conseiller le plus ancien dans le grade le plus élevé pensant pouvoir nommer ensuite Marceau Long après la victoire qu'il projette en mai 1981.

Pierre Nicolaj, nommé en août 1982, quant à lui, s'insère dans une nouvelle logique, celle des amitiés présidentielles. Il est clairement l'homme de François Mitterrand puisqu'il le suit dans toutes ses responsabilités ministérielles. Il est neuf fois son directeur de cabinet de 1946 à 1957 (secrétariat d'État à l'Information, ministère des Anciens Combattants, ministère de la France d'outre-mer, ministère délégué au Conseil de l'Europe, ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice). Du reste, le poste de vice-président est « chauffé » à son profit. Jacques Attali souligne qu'il est nommé en juin 1981 à la tête d'Havas en attendant que la vice-présidence du Conseil

se libère (Attali, 1993, p. 33). Sa nomination n'a cependant provoqué aucune vague car il a développé une conception très traditionnelle de sa mission, comme il le souligne au moment de son départ à la retraite :

*« Certains avaient de l'estime pour moi. Et les autres ont pensé que je serai un paratonnerre. Ils craignaient que la gauche ne fiche en l'air le Conseil. Mais je n'ai pas eu à jouer ce rôle et il n'y a pas eu d'histoires affreuses » (Libération, 9 février 1987).*

Avec Marceau Long, on retrouve la fidélité au gaullisme éprouvée dans les postes successifs de directeur général de l'administration et de la fonction publique entre 1961 et 1967, de PDG de l'ORTF puis de Secrétaire général du gouvernement de 1975 à 1982. Lorsqu'il est écarté en juin 1982, pour aller diriger Air Inter, son avenir est déjà, tracé :

*« Marceau Long prend la direction d'Air Inter ; déjà, il est prévu qu'il ira plus tard à la vice-présidence du Conseil d'État, après Pierre Nicolaÿ, lequel quittera dans un mois la direction de Havas pour le Palais-Royal. Il sera remplacé à l'agence par André Rousselet » (Attali, 1993, p. 237).*

La carrière de Renaud Denoix de Saint Marc s'inscrit dans la même perspective que celle de son prédécesseur car elle illustre l'alliance de la tradition juridique du Conseil et des réseaux d'amitiés politiques, qui le conduisent au Conseil constitutionnel après son départ à la retraite ou qui l'amènent à proposer, selon la presse, un directeur de cabinet au Président Sarkozy en 2007. Cette carrière reste surtout marquée par un poste de directeur-adjoint au cabinet d'Alain Peyrefitte, garde des Sceaux entre 1978 et 1979, puis par celui de directeur des Affaires civiles au ministère de la Justice entre 1979 et 1982 et enfin par celui de secrétaire général du gouvernement entre 1986 et 1995, période caractérisée par deux cohabitations et la succession de cinq Premiers ministres, ce qui pouvait laisser accroire à un certain retour en force de la haute fonction publique s'appuyant sur l'État de droit pour contrer le pouvoir partisan ou, du moins, s'en prémunir.

Jean-Marc Sauvé illustre peut-être encore plus cette tentative de restaurer la fonction experte de la haute fonction publique. Auditeur, il a participé aux



cabinets de Maurice Faure et Robert Badinter, gardes des Sceaux, entre 1981 et 1983, puis devient directeur de l'administration générale dans le même ministère jusqu'en 1988, date à laquelle il est nommé directeur des libertés publiques au ministère de l'Intérieur. Il est nommé préfet en 1994 puis secrétaire général du gouvernement en 1995. La réforme du Conseil qu'il entreprend dès sa nomination au poste de vice-président a précisément pour objectif de moderniser la justice administrative en séparant plus clairement les fonctions consultatives des fonctions contentieuses et en adoptant des procédures qui la rapprochent de la justice de droit commun, notamment par l'usage de procédures orales qui viendraient compléter la traditionnelle procédure écrite.

Pour atteindre le poste de vice-président, les relations personnelles avec les sommets de l'exécutif comptent bien plus que les engagements partisans. En fait, le style de la vice-présidence est bien davantage défini par les exigences du système politique que par une logique professionnelle forgée au sein du Conseil. C'est le style du président qui détermine celui du vice-président du Conseil. L'arrivée de René Cassin puis celle d'Alexandre Parodi correspondent à une logique de reprise en main d'un grand corps gravement compromis, au moins pour une partie de ses membres, avec le régime de Vichy. Le général de Gaulle n'avait confiance que dans les anciens de la Résistance. Bernard Chenot et Joseph Chavanon, quant à eux, sont associés à la mise en place des institutions de la nouvelle Constitution mais également à l'emprise du pouvoir gaullien sur les moyens d'information. Avec Pierre Nicolaÿ, on entre de plain-pied dans le style mitterrandien des choix électifs au sein d'un cercle d'intimes. Marceau Long, Renaud Denoix de Saint Marc et Jean-Marc Sauvé, tous trois anciens secrétaires généraux du gouvernement ayant connu des alternances ou des cohabitations, illustrent une autre étape des rapports entre administration et politique, celle d'une nouvelle alliance entre la fonction juridique et le pouvoir élyséen, l'État de droit venant limiter ou encadrer le développement d'un pouvoir partisan fort, une alliance qui se traduit à la fois par une politisation forte de la haute administration et une défense de l'autonomie professionnelle des grands corps. Le vice-président devient dès lors la figure de proue d'une résistance au nom du droit contre des pratiques politiques nouvelles qui conduisent de plus en plus à utiliser le Conseil

comme une récompense pour les anciens collaborateurs de Matignon et de l'Élysée.

#### *2.4. Les types de carrière*

La carrière au Conseil est dominée par deux logiques qui s'appliquent simultanément : celle de l'égalité à l'ancienneté en ce qui concerne le passage aux différents grades, du moins jusqu'au niveau de conseiller d'État ; celle de la mobilité qui fait que le Conseil voit partir en permanence ses membres soit en détachement soit en disponibilité pour occuper des fonctions de direction au sein des administrations ou des postes dans le secteur privé. La diversité d'expériences est au cœur de la professionnalité des membres du Conseil. Il n'y a donc pas une mais plusieurs carrières possibles au Conseil d'État. Cette diversité a souvent été constatée pour justifier l'absence de toute analyse et la thèse dominante est que l'histoire sociale des membres du Conseil se fait de manière aléatoire sur la base d'initiatives personnelles ou d'échanges discrets entre les candidats potentiels à certains postes de responsabilité et le secrétariat général du Conseil.

Une analyse un peu systématique sur le long terme montre cependant que cette diversité s'inscrit dans des structures récurrentes que les biographies permettent de repérer. L'initiative individuelle comme les opportunités s'inscrivent toujours dans les limites d'un ordre institutionnel qui vient hiérarchiser les carrières réussies et les autres. L'éventail des pratiques et encore plus des trajectoires n'est pas extensible à l'infini et les parcours professionnels sont relativement balisés.

La diversité de trajectoires pose donc la question de l'homogénéité des carrières. Celle-ci fait référence à trois dimensions qui se cumulent :

- la durée moyenne des carrières en dehors et au sein du corps ;
- la plus ou moins grande différenciation des carrières, c'est-à-dire la plus ou moins grande comparabilité des trajectoires professionnelles. La différenciation appelle deux questions de recherche : tout d'abord celle de savoir si les carrières sont plus ou moins diversifiées en fonction du nombre de bifurcations impliquant un réel changement

de situation professionnelle (comme passer du Conseil à un cabinet ministériel ou à une entreprise) ; ensuite celle de savoir si l'on peut catégoriser les carrières : existe-t-il des carrières typées ? ;

- les séquences qui ordonnent les carrières, c'est-à-dire l'ordre dans lequel les étapes de la carrière sont franchies, en dehors même des promotions au sein du corps.

La question de l'homogénéité n'est pas gratuite. En effet, une forte différenciation des carrières indique que le corps n'impose pas des trajectoires bien identifiées et que l'on assiste à une individualisation des carrières voire des modes de vie. Au contraire, une différenciation relativement faible indique un balisage relativement clair des trajectoires : on fait alors carrière au Conseil, en entreprise, dans les cabinets ministériels, etc.

Le premier indice de différenciation est donc offert par la plus ou moins grande diversité des étapes professionnelles franchies pendant le temps de la carrière. On a donc créé à cet effet un indicateur de diversification à partir du nombre de changements de champs professionnels ou de secteur (ce qui exclut donc les promotions obtenues à l'intérieur du Conseil, des carrières administratives ou bien dans des entreprises). Le nombre des changements a été ensuite rapporté à la durée des carrières dans le corps car il est bien évident que l'on ne peut pas comparer une carrière de trente ans après l'ENA à une carrière de cinq ans après une entrée dans le corps au tour extérieur. On dispose ainsi d'un indice qui va de 0 à 0,38. Les données sont calculées uniquement à partir des carrières achevées et comparées en fonction de quatre périodes de sortie du corps : 1958-1970, 1971-1980, 1981-1990 et 1991-2002. Ces quatre décennies correspondent à des périodes politiques et sociales distinctes, étant entendu qu'elles renvoient à des carrières qui se sont déroulées quelques années avant. L'indice montre clairement que les carrières sont devenues de plus en plus diversifiées. Le nombre moyen de changements de situations professionnelles n'a cessé de croître tout comme l'écart-type.

*Tableau 15. Indice de diversification des carrières*

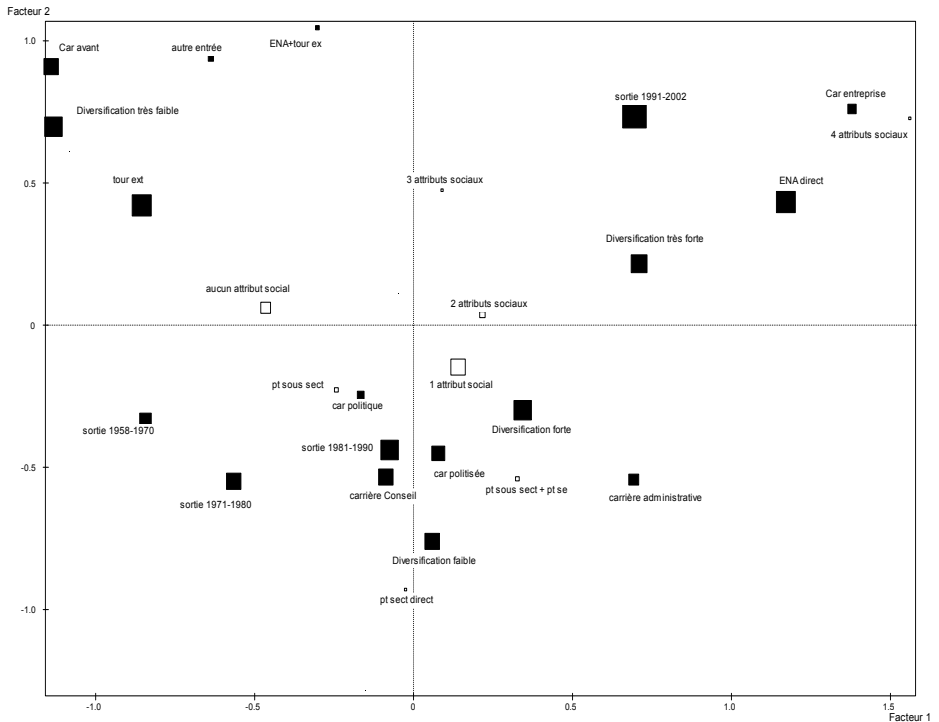
	Indice	Écart-type
Moyenne	0,8	0,78
1958-1970	0,5	0,06
1971-1980	0,6	0,06
1981-1990	0,9	0,07
1991-2002	1	0,08

On peut alors étudier les facteurs jouant sur cette diversification en spécifiant quatre classes allant de la plus petite à la plus grande diversification. Comme le montre le plan factoriel ci-après, la diversification des carrières est surtout corrélée avec le type d'entrée dans le corps et la date de sortie du corps. À gauche du plan factoriel sont regroupées les carrières très peu diversifiées menées à la suite d'un recrutement au tour extérieur ou bien après un passage par l'ENA suivi par un recrutement au tour extérieur. On y retrouve donc tous ceux qui ont mené une carrière administrative parfois assez longue avant d'entrer au Conseil. À droite, figurent des carrières hautement diversifiées qui apparaissent surtout dans la dernière période de sortie du corps et qui sont massivement liées à des entrées directes dans le corps par l'ENA. Comme on peut également le voir, le nombre d'attributs sociaux ne vient pas jouer directement sur cette répartition. De la même façon, la plus ou moins grande politisation des carrières constitue une autre dimension qui n'est pas associée à la diversification et renvoie plutôt à une catégorisation différente. La diversification est associée aux départs vers les entreprises privées mais aussi aux carrières administratives menées dans les divers organismes de gestion. Les promotions à l'intérieur du Conseil afin d'atteindre les postes de présidents de section s'inscrivent dans le cadre de carrières « moyennes » qui peuvent être un peu ou pas vraiment diversifiées sans atteindre les extrêmes. Seul l'accès direct à la présidence de section sans passer par l'étape de la présidence de sous-section est associé à des carrières peu diversifiées surtout menées en interne au Conseil.

On peut illustrer les deux extrémités de ce spectre. Parmi les carrières les moins diversifiées, on peut citer celle de Suzanne Grévisse qui entre au Conseil en 1953 à la sortie de l'ENA. En 1967, elle est commissaire du gouvernement près l'Assemblée du contentieux et en 1975 près le Tribunal des conflits. En 1981, elle est présidente de la quatrième sous-section de la section du Contentieux puis, en janvier 1984, de la dixième sous-section. En janvier 1985, elle est nommée présidente de la section sociale jusqu'à sa retraite en 1991. Elle sera ensuite membre du comité consultatif pour la révision de la Constitution et du comité d'histoire de la Sécurité sociale.

Parmi les carrières les plus diversifiées, on trouve celle d'Yves Cannac. Après avoir commencé sa carrière comme professeur du second degré puis intégré le Conseil par le concours interne de l'ENA en 1965, il est nommé chargé de mission au Commissariat général du Plan en 1968. En 1969, il est chargé de mission puis, en 1970, conseiller technique au cabinet du Premier ministre (Jacques Chaban-Delmas), fonctions qu'il quitte en 1972. En 1973, il est nommé directeur-adjoint du cabinet du ministre des Finances (Valéry Giscard d'Estaing) et devient secrétaire général adjoint de la présidence de la République en mai 1974. En juin 1978, il est PDG de l'agence Havas mais réintègre le Conseil en juin 1981 après l'arrivée de la gauche au pouvoir où il devient le rapporteur général de la Commission des études. En 1985, il est placé en disponibilité afin d'assurer les fonctions de président du groupe CEGOS et d'administrateur de Danone. À partir de janvier 1989, il préside l'Institut de l'entreprise et, après sa retraite du Conseil en 1991, poursuit sa carrière dans le secteur bancaire en tant que membre du conseil de surveillance de Warburg France avant d'entrer au Conseil économique et social puis au MEDEF.

Tableau 16. La diversification des carrières



Les carrières des membres du Conseil peuvent également faire l'objet d'une caractérisation à partir du temps moyen passé sur divers postes comme sur celui qu'ils consacrent au Conseil tout au long de leur carrière.

En moyenne, entre 1958 et 2002, environ 22 % se consacrent exclusivement au Conseil et à ses diverses missions, 20 % ne passent que quelques années au Conseil après avoir eu une carrière préalable parfois assez longue (ces derniers sont presque tous recrutés par la voie du tour extérieur), 9 % se lancent dans de véritables carrières politiques, souvent comme élus, 9 % partent dans des entreprises privées et y passent la majeure partie de leur carrière, 17 % se

consacrent surtout à des tâches de gestion au sein des ministères ou des établissements publics alors que 23 % mènent des carrières politisées, c'est-à-dire qu'ils fréquentent assidûment les cabinets ministériels ou sont nommés à plusieurs reprises dans des emplois à la décision du gouvernement. En d'autres termes, seul un cinquième des membres du Conseil font une véritable carrière à l'intérieur de l'institution soit pour exercer des fonctions consultatives soit pour exercer des fonctions juridictionnelles.

Une lecture par type de recrutement montre que les anciens du concours externe de l'ENA partent bien plus souvent en pantouflage dans le secteur privé (18 %) alors que ceux du concours interne ou du troisième concours investissent beaucoup plus les postes administratifs de gestion (32 %) mais également les réseaux politisés (24 %).

Cette diversité de profils a-t-elle évolué dans le temps ? On touche ici à une véritable difficulté de la comparaison historique car comparer des carrières à intervalles réguliers peut être très trompeur dans la mesure où le degré d'avancement des carrières peut ne pas être le même d'une période à l'autre puisque des arrivées massives de jeunes recrues tout comme un vieillissement moyen peuvent se produire. Or il est bien évident que les carrières des plus anciens sont bien plus susceptibles d'avoir évolué et d'avoir offert l'occasion, par exemple, de passer dans des cabinets ministériels ou dans des entreprises privées, que celles des jeunes membres du Conseil qui passent au minimum quelques années dans les cadres. On ne peut pas non plus prendre comme point de comparaison l'ancienneté car cette solution conduirait *ipso facto* à éliminer des calculs ceux qui ne restent que quelques années au Conseil après être entrés au tour extérieur. La seule solution est de ne comparer que des groupes de membres du Conseil ayant terminé leur carrière et donc étant sortis du corps, pour une raison ou une autre, à des périodes déterminées.

Si l'on examine les quatre décennies que couvre notre période de référence, on voit que la proportion de membres du Conseil qui ont réellement fait leur carrière au sein du Conseil n'a cessé de baisser, passant de 33 % pour ceux qui sont partis dans la décennie 1958-1970 à 17 % pour ceux qui sont partis entre 1991 et 2002. Un autre type de profil tend également à disparaître, celui des membres du Conseil qui n'ont passé que quelques années au Palais-Royal

après avoir fait au préalable une longue carrière administrative, puisque leur proportion passe de 31 % à 18 %<sup>13</sup>. La proportion de ceux qui, une fois entrés au Conseil, se consacrent exclusivement à la politique reste en revanche stable. Les carrières « politisées », c'est-à-dire les carrières menées dans les états-majors ministériels ou dans ceux de Matignon ou de l'Élysée, sont bien plus fréquentes dans la cohorte de ceux qui partent à partir des années 1970, c'est-à-dire ceux qui ont connu les débuts de la V<sup>e</sup> République comme ceux qui ont vécu les alternances successives à partir de 1981. On enregistre également parmi ceux qui partent à partir des années 1980 une proportion sensiblement plus importante de membres du Conseil qui ont passé la majeure partie de leur carrière à gérer des administrations de divers types. En revanche, la proportion des pantoufleurs explose parmi ceux qui partent à partir du début des années 1990.

*Tableau 17. Les profils de carrière selon les dates de départ du Conseil (%)*

	1958- 1970	1971- 1980	1981- 1990	1991- 2002
Carrière au Conseil	33	27	19	17
Carrière administrative préalable et carrière courte au Conseil	31	25	23	18
Carrière politique	9	12	11	9
Carrière politisée	11	23	23	19
Carrière en entreprise	7	3	7	20
Carrière administrative	9	10	18	17

<sup>13</sup> La quasi-totalité des membres du Conseil ayant fait une carrière administrative avant d'entrer dans le corps sont arrivés par la voie du tour extérieur et un petit nombre par le biais de procédures d'intégration. En moyenne, ces carrières administratives se concentrent dans un certain nombre de secteurs « fournisseurs » qui sont très généralement des secteurs régaliens : les tribunaux administratifs (28 %), le corps préfectoral (11 %), les divers corps militaires (11 %), les corps des administrateurs des colonies (10 %), des Affaires étrangères (6 %), la magistrature (6 %), les Mines et les Travaux publics (4 %), les corps du ministère de l'Économie et des Finances (3 %).



Si l'on compare donc les deux cohortes les plus éloignées, celles de 1958-1970 et de 1991-2002, on voit que les anciens membres du Conseil constituent des populations assez différentes malgré la stabilité proverbiale de l'institution. Les deux tiers des premiers ont passé leur vie professionnelle au Conseil ou dans diverses administrations alors que les seconds se divisent en cinq groupes à peu près égaux. À quarante ans de distance, ces chiffres montrent que l'apport du tour extérieur est de moins en moins administratif et que les carrières se font de plus en plus à l'extérieur. Autrement dit, le Conseil est de moins en moins un point d'arrivée pour des carrières d'administrateur et de plus en plus un point de départ pour des carrières de conseiller politique ou d'entrepreneur.

Le type de carrière correspond à des caractéristiques personnelles et familiales. Dans l'analyse factorielle ci-dessous, on a cherché à mettre en lumière les relations entre les divers types de carrières, la profession exercée par le père, le nombre d'attributs sociaux tels qu'on les a définis plus haut et qui montre l'étendue des relations familiales, les principaux diplômes et le mode d'entrée au Conseil (la dimension différente des points indique le poids relatif de chaque modalité).

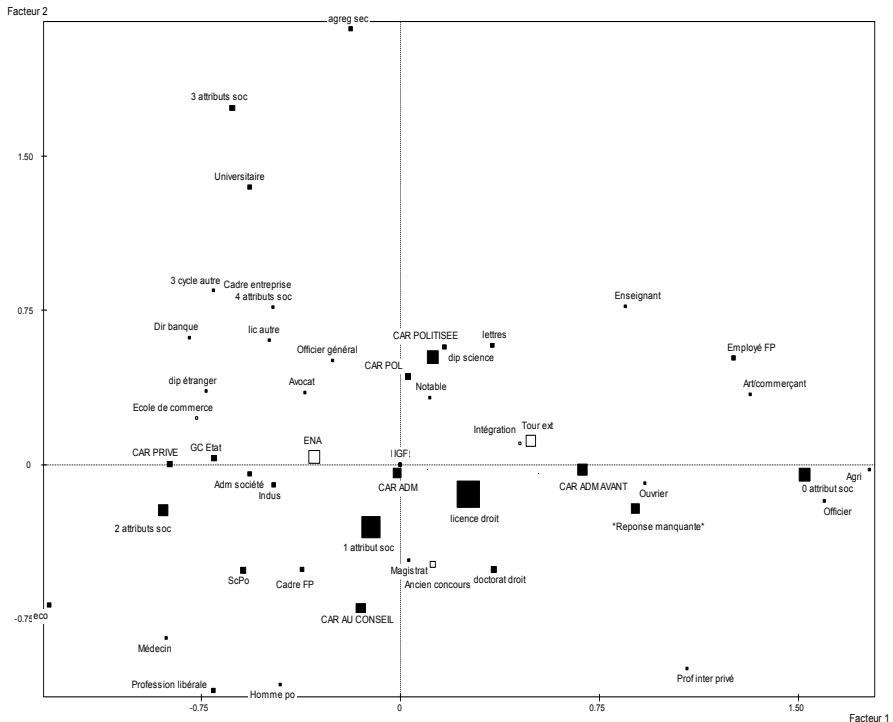
Le monde juridique des docteurs en droit, des enfants de magistrats et de ceux qui passaient toute leur vie professionnelle au Conseil correspond au modèle né de l'ancien concours avant la création de l'ENA. On peut remarquer que ce monde ne fait partie ni des strates sociales supérieures (le nombre d'attributs sociaux est généralement de 1) ni des milieux les plus modestes qui apparaissent à droite du plan factoriel. Ces milieux, où l'on trouve de nombreux enfants d'employés de la fonction publique, d'officiers, de commerçants et d'artisans, nourrissent surtout le tour extérieur et des carrières administratives longues effectuées avant d'entrer au Conseil.

Tout à fait à l'opposé se trouve le monde de ceux qui vont faire carrière dans le secteur privé après leur entrée au Conseil. On y trouve une forte concentration de représentants des classes supérieures, issus notamment du monde de la banque et de la finance, cumulant les attributs sociaux, ayant souvent comme unique diplôme celui de Sciences Po Paris ou ayant fait une école de commerce. On peut remarquer que l'ENA se situe en fait à mi-

chemin entre le monde des pantoufleurs et celui des administrateurs classiques car fournissant les deux groupes.

Ceux qui se lancent dans des carrières purement politiques ou politisées présentent en haut du plan factoriel, mais pas très loin du centre, un profil mixte car une partie d'entre eux provient de milieux notablistes alors qu'une autre provient plutôt de milieux modestes, l'engagement dans des carrières politiques ou politisées venant compenser la maigreur de leurs ressources sociales. Enfin, les membres du Conseil menant une carrière purement administrative ne se différencient pas ou très peu de la moyenne et figurent presque au centre du plan factoriel.

*Tableau 18. Analyse factorielle des types de carrières*



Les données présentées dans le tableau 17 comprennent l'ensemble des situations observables entre 1958 et 2002. Elles permettent de rendre compte de l'évolution historique qui va d'un Conseil d'État caractérisé par la prééminence de la culture juridique (signalée par la fréquence du doctorat en droit et non de la simple licence/maîtrise) mais aussi des milieux juridiques d'origine à un Conseil d'État beaucoup plus diversifié où se côtoient à partir des années 1970 des sous-groupes aux perspectives de carrière sensiblement différentes. À l'intérieur d'une même institution se déploient des logiques professionnelles assez étrangères les unes aux autres (sauf la carrière administrative et la carrière « juridictionnelle » qui restent consubstantielles) en fonction de la nature des diplômes, elle-même associée au type d'entrée, et du nombre d'attributs de capital social.

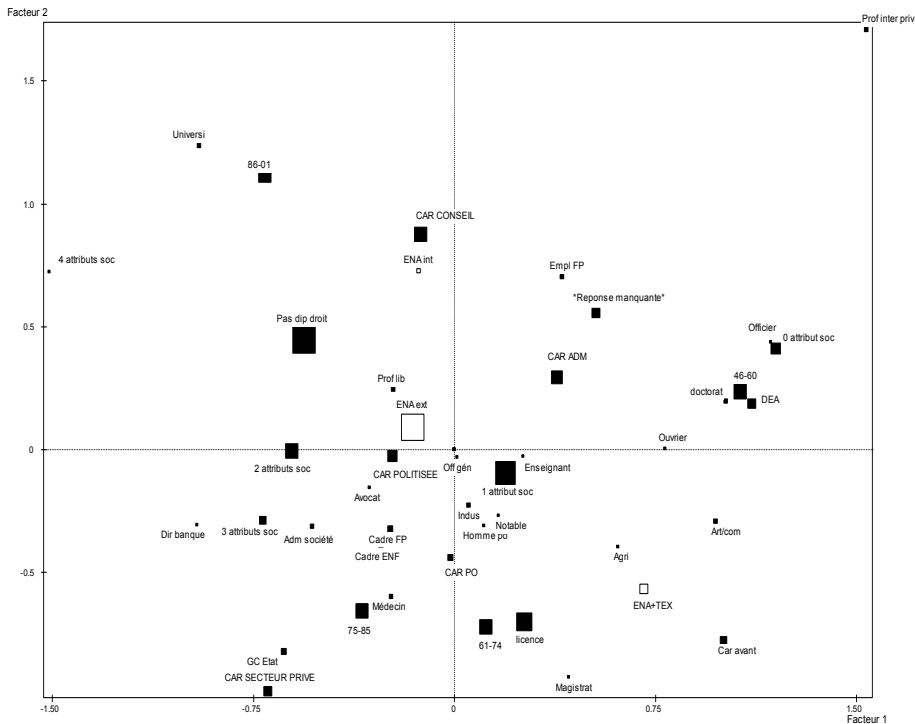
Ces données ne permettent cependant pas de savoir comment s'opère cette différenciation dans le temps à situation égale, c'est-à-dire pour des membres du Conseil qui ont une origine commune comme le passage par l'ENA. On a donc isolé les anciens de l'ENA en cherchant à savoir si les profils de carrière changeaient dans le temps en fonction des ressources sociales mais aussi en fonction du mode d'entrée dans le corps puisque certains d'entre eux sont entrés directement au Conseil au sortir de l'École alors que d'autres, moins bien classés et sortis comme conseillers de tribunaux administratifs ou comme administrateurs civils, sont ensuite passés par le tour extérieur. On a retenu comme points de repère historiques quatre grandes périodes correspondant aux dates de sortie de l'École : 1946-1960, 1961-1974, 1975-1985 et 1986-2001, périodes à peu près équivalentes en termes numériques. Le plan factoriel présenté ci-dessous fait figurer également les types de carrière, les diplômes en droit (licence/maîtrise, DEA, doctorat ou aucun diplôme en droit) et le mode d'accès au Conseil. Ce plan nous apprend trois choses.

Tout d'abord, les membres du Conseil énarques subissent une évolution sociale sensible puisque le nombre des attributs sociaux augmente dans le temps alors que la profession exercée par le père est de plus en plus l'indice d'une origine sociale supérieure.

Ensuite, le passage par l'ENA se traduit dans le temps par un abandon progressif des études de droit, très fréquentes même pour les énarques dans les années 1946-1960.

Enfin, les carrières au sein du Conseil restent bien spécifiques et se distinguent de toutes les autres mais n'ont pas de substrat social particulier alors que les carrières menées dans le secteur privé après un départ en pantoufflage restent très liées à des origines sociales supérieures. Elles sont associées plus fortement à la période 1986-2001 car cette période concerne surtout les jeunes membres du Conseil. Les carrières politisées, quant à elles, sont relativement banalisées comme l'indique leur proximité aux axes du plan factoriel.

Tableau 19. Les types de carrières des anciens de l'ENA par périodes



Le séquençage des carrières permet enfin de savoir dans quelle mesure les choix opérés en début de carrière influent sur la suite des évènements ultérieurs. Pour ce faire, on a catégorisé les trois premières étapes de la carrière en séquences relativement homogènes, toujours sur la base du seul échantillon composé par les membres du Conseil qui ont terminé leur carrière. Trois séquences de débuts de carrière regroupent à elles seules 60 % de tous les cas de figures : la carrière menée uniquement au Conseil ou dans les Cours administratives d'appel (25 % de tous les cas), la carrière menée au Conseil puis dans un ou deux cabinets ministériels (22 %), la carrière menée au Conseil puis dans diverses administrations de gestion (13 %). Les autres

séquences réunissent des proportions bien plus modestes : la séquence Conseil – administrations – Conseil (9 %), la séquence Conseil – cabinet ministériel – administrations (9 %), la séquence Conseil – poste politique (7 %), la séquence Conseil – cabinet ministériel – Conseil (7 %), la séquence Conseil – administrations – cabinet ministériel (6 %) et enfin la séquence Conseil – secteur privé (3 %).

Les séquences de début de carrière sont donc assez fortement typées autour de trois profils principaux, ce qui implique que les étapes de carrières ne sont pas aléatoires une fois que l'on est entré dans le corps. Mais elles ne sont pas entièrement programmées non plus car on peut très vite passer, par exemple, de la séquence Conseil – cabinets ministériels à la séquence Conseil – cabinets ministériels – Conseil en cas d'alternance politique. On voit ici que l'histoire des trajectoires professionnelles ne se réduit pas à une série de coups de dés ou de situations aléatoires qui ne pourraient faire l'objet d'aucune modélisation. En revanche, cette modélisation est probabiliste dans la mesure où les aléas jouent beaucoup dans l'apparition de bifurcations de carrière. Sur le plan théorique, on peut donc dépasser la confrontation entre l'histoire purement aléatoire (les modèles n'existent pas, les cas individuels sont tous différents et ne peuvent se réduire à aucune catégorie) et l'histoire sociale décrivant des trajectoires bien identifiées ou des positions repérées à l'avance par des stratégies corporatives ou familiales. En fait, il semble bien que l'on soit à mi-chemin de ces deux conceptions. L'aléatoire joue dans une certaine mesure mais il reste calé et encadré par le jeu des normes corporatives. En ce sens, on voit ici se développer ce que l'on a appelé par ailleurs un ordre institutionnel, c'est-à-dire une série de champs probables d'implication qui viennent décrire l'horizon stratégique du corps. En théorie, tout est possible, mais cette théorie est fautive. Les choix de carrière s'effectuent en partie sur la base de ressources sociales qu'il faut maximiser mais également sur un jeu d'opportunités qu'offre le corps, opportunités permettant des carrières plus ou moins brillantes.

Le séquençage des carrières nous apprend ensuite que les choix sont stratifiés très tôt dans la carrière, du moins pour un certain nombre de séquences qui débouchent sur des probabilités de carrière ultérieure assez concentrées. On peut expérimenter cela en étudiant la corrélation entre chaque séquence

professionnelle constituée par les trois premières étapes de carrière dans le corps et le type de carrière menée ultérieurement. On ne prend ici en considération que les carrières achevées et que les membres du Conseil ayant intégré directement le corps à la sortie de l'ENA, puisque ceux qui ont été recrutés par le tour extérieur mènent des carrières limitées dans le temps et peu diversifiées par définition. Deux groupes de séquences peuvent alors être distingués.

Le premier groupe réunit toutes les séquences autorisant des carrières assez variées. La séquence Conseil + administrations débouche autant sur des carrières au Conseil (22 %), des carrières dans les administrations (22 %), des carrières politisées comprenant plusieurs passages en cabinet (20 %) ou des carrières en entreprise (33 %). La séquence Conseil + cabinets ministériels permet tout autant d'accéder à des postes de direction dans les administrations (28 %), de mener des carrières politisées (22 %), en entreprise (22 %) que de se lancer dans la politique professionnelle (11 %). De la même façon, la séquence Conseil + cabinets ministériels + administrations prédispose plutôt à mener des carrières dans les entreprises (33 %), dans les administrations (24 %), au Conseil (16 %) ou des carrières politisées dans les cabinets ministériels (16 %).

Le second groupe réunit les séquences qui ne prédisposent qu'à un nombre limité de carrières ultérieures. Les séquences les plus déterminantes sont les séquences Conseil + entreprise et Conseil + activité politique. Tous ceux qui empruntent la première séquence mènent par la suite des carrières en entreprise. Les deux tiers de ceux qui empruntent la seconde séquence feront de la politique professionnelle, un tiers d'entre eux iront mener des carrières dans le secteur privé. Quant à ceux qui ne quittent pas le Conseil durant les trois premières étapes, ils sont 40 % à mener des carrières au Conseil par la suite et 40 % à mener des carrières politisées. De la même façon, ceux qui empruntent la séquence Conseil + cabinet + Conseil, et qui ne font donc qu'un aller-retour rapide, mènent pour 50 % d'entre eux toute leur carrière au Palais-Royal. La séquence d'aller-retour Conseil + administrations + Conseil ouvre la voie à des carrières dans les administrations (46 %) et au Conseil (36 %). Enfin, ceux qui choisissent la séquence Conseil + administrations +

cabinets ministériels ont 63 % de probabilités de poursuivre une carrière politisée.

En d'autres termes, les membres du Conseil voient leur carrière singulièrement encadrée dès lors qu'ils ont choisi en amont la carrière au Palais-Royal, la carrière politique ou la carrière dans le secteur privé (et même dans le secteur public économique pour les plus anciens). Ces choix précoces dans la carrière ont des effets structurants puissants sur la suite. Ces effets ne signifient pas que la volonté des acteurs ait disparu mais que la nature de l'étape suivante est commandée par la structure sociale dans laquelle ils s'insèrent (la politique professionnelle, le monde des affaires ou celui du contentieux au Conseil). L'étape suivante est souvent similaire aux étapes précédentes tout simplement parce qu'elle est plus simple et que le coût de transaction dû au changement est plus faible. Il est ainsi plus facile de passer d'une entreprise à l'autre ou d'un mandat électif à l'autre que d'abandonner ces postes pour redevenir rapporteur sur des dossiers de contentieux. Le fait de choisir très tôt de quitter le Palais-Royal pour aller travailler dans des services administratifs ou dans des cabinets ministériels augmente considérablement les possibilités ultérieures de carrière. Ce choix augmente également fortement la probabilité de partir en pantoufflage dans le secteur privé et d'y rester.

### 3. Le Conseil d'État et le système élitaires français

Le Conseil d'État a toujours eu pour vocation d'être ouvert sur la vie administrative et politique. Cette ouverture a longtemps été considérée comme propice à l'évolution de sa jurisprudence, introduisant des savoir-faire nouveaux et appuyant le développement du droit sur la connaissance des pratiques. Ces considérations font partie du discours fondateur du Conseil d'État d'après-guerre. Elles ne reflètent plus cependant la réalité des pratiques qui conduisent de plus à plus à quitter le Conseil pour mener d'autres carrières, qui ne sont pas nécessairement celles du service public, et à y revenir non plus pour s'investir dans le contentieux mais pour attendre de nouvelles occasions de départ.



### 3.1. *Le pantouflage*

En moyenne, un peu moins du cinquième des membres du Conseil (18 %) partent en pantouflage dans le secteur économique durant leur carrière. Cette proportion est sensiblement plus basse que celle que l'on trouve chez les inspecteurs des Finances. Le départ en pantouflage n'a évidemment pas la même signification au Conseil car ce dernier n'est pas *a priori* en contact direct et permanent avec les milieux de l'entreprise ou de la banque. Quelles en sont les caractéristiques ?

Le pantouflage au Conseil n'est pas associé, du moins en moyenne, à des origines sociales particulières. On trouve, certes, un peu plus d'enfants de cadres de la fonction publique (13 % contre 8 % chez ceux qui ne pantoufflent pas) ou d'enfants d'industriels (9 % contre 6 %) mais ces écarts sont réduits et peu significatifs. Le pantouflage ne semble donc pas constituer en moyenne un effet de reproduction du milieu parental. En revanche, il paraît associé au milieu familial dans son ensemble, tel qu'il est notamment constitué par les conjoints et les collatéraux. On remarque ainsi une différence sensible dans le nombre d'attributs sociaux puisque 14 % seulement des pantouffleurs n'ont aucun attribut social contre 28 % de ceux qui ne pantoufflent pas. Inversement, 26 % des pantouffleurs ont 2 attributs sociaux contre 20 % de ceux qui ne pantoufflent pas. Il demeure que ces résultats ne démontrent pas un effet mécanique du milieu social sur le désir de partir dans le secteur privé.

Les chiffres moyens recouvrent là encore des évolutions historiques sensibles. Le taux de pantouflage a considérablement augmenté dans le temps puisqu'il est passé de 14 % chez les membres présents dans le corps entre 1958 et 1968 à 29 % pour ceux qui y étaient présents entre 1990 et 2000.

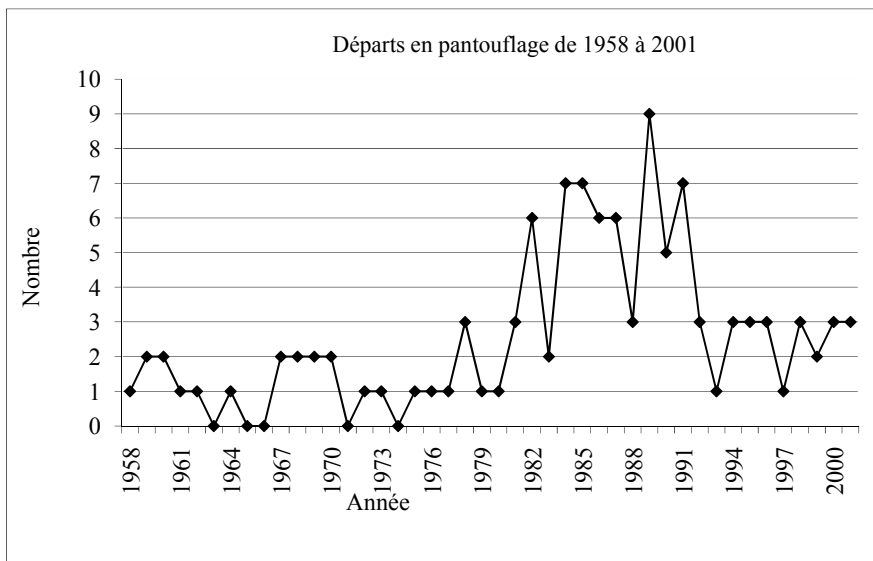
L'analyse des départs année par année montre également une évolution très contrastée. De 1958 à 1981, le nombre des départs est très faible, un ou deux par an seulement. Il n'augmente pas d'ailleurs sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing alors même que l'heure est au libéralisme à la française. L'explosion du pantouflage apparaît à partir de 1981 lorsque le nombre de départs annuels grimpe à 6 en 1982 puis à 7 en 1984 et 7 encore en 1985. L'arrivée de la gauche au pouvoir semble déclencher le phénomène. Celui-ci

se poursuit néanmoins après l'alternance de 1986 avec 6 départs dans l'année et se trouve encore renforcé après les élections de 1988 avec un pic de 9 départs en 1989. L'intensité du pantouflage diminue à partir de 1992 car le nombre de départs annuels jusqu'en 2001 ne va plus dépasser 3. On peut faire l'hypothèse que l'arrivée au pouvoir de gouvernements de droite à partir de 1993 rassure ceux qui entendaient faire une carrière administrative et craignaient les gouvernements de gauche. Cependant, l'arrivée au pouvoir de Lionel Jospin en 1997 ne provoque pas de nouvelle vague de départs.

Il faut analyser plus précisément ces départs qui n'ont pas au Conseil la signification qu'ils peuvent avoir à l'Inspection des finances. De fait, les membres du Conseil ont le choix entre des carrières au sein de l'institution, qui peuvent être fort brillantes puisqu'elles leur confèrent une réputation dans tout le milieu juridique, des carrières de conseillers au niveau national ou international, des carrières d'administrateurs voire même des carrières politiques. Le choix est donc beaucoup plus large que celui qui est offert aux inspecteurs des Finances qui n'ont le choix qu'entre des carrières médiocres de contrôleurs à l'intérieur du corps, des carrières au sein du ministère des Finances et des carrières de dirigeants au sein du secteur privé. Dans le cas du Conseil, l'impact de la couleur politique du gouvernement sur les carrières possibles est beaucoup plus réduit et les membres du Conseil n'ont d'ailleurs pas un profil qui les associe majoritairement à un choix partisan, pluralisme renforcé par les recrutements successifs du tour extérieur.

Il faut donc analyser plus précisément la nature du pantouflage. La moitié des départs en pantouflage concernent de véritables pantoufleurs, c'est-à-dire des membres du Conseil qui vont mener ensuite une carrière complète dans le secteur privé ne revenant plus au Conseil ou seulement de manière épisodique. L'autre moitié est composée de pantoufleurs occasionnels qui mènent une carrière au Conseil, une carrière administrative ou politisée mais partent pour un temps limité dans des entreprises publiques ou privées.

*Tableau 20. L'évolution des départs dans le secteur privé*



Le changement qu'introduisent les années 1980 est l'institutionnalisation du véritable pantoufflage. Entre 1958 et 1981, on ne compte en effet que 11 membres du Conseil qui partent pour mener des carrières dans le secteur privé, la grande majorité des départs étant à cette époque de nature provisoire. Parmi les membres du Conseil présents dans le corps entre 1958 et 1968, on ne compte que 14 % de véritables pantouffleurs alors que cette proportion passe à 55 % dans la cohorte de ceux qui sont présents dans le corps entre 1990 et 2000. La nature du pantoufflage a donc évolué dans le temps, passant d'une activité occasionnelle entre 1958 et 1981 pour déboucher sur des secondes carrières entre 1981 et 1993 et revenir ensuite entre 1993 et 2001 à des départs provisoires.

Les profils de ces deux groupes de pantoufleurs sont par ailleurs sensiblement différents. Alors que les vrais pantoufleurs ne passent par les cabinets de Matignon ou de l'Élysée qu'à concurrence de 14 %, les pantoufleurs occasionnels y passent à hauteur de 34 %. Alors que 52 % des premiers n'ont aucun diplôme en droit, 37 % des seconds n'en ont aucun. Si l'âge moyen de départ dans le premier groupe est 38 ans et demi, l'âge moyen dans le second groupe est de plus de 48 ans. Si les premiers partent pour ne pas revenir à hauteur de 80 %, les seconds ne partent définitivement qu'à hauteur de 44 % alors que 56 % d'entre eux font au moins un aller-retour entre le Conseil et les entreprises privées ou publiques.

Le mode de pantouflage se différencie également en fonction du mode d'entrée dans le corps. Les lauréats de l'ancien concours ne sont de véritables pantoufleurs qu'à hauteur de 7 % alors que cette proportion passe à 17 % parmi les recrues du tour extérieur et à 63 % parmi ceux qui sont passés par l'ENA.

On peut surtout mettre en lumière le fait que les deux types de pantouflage renvoient à des séquences assez différentes. Si l'on prend comme point de comparaison la nature du poste occupé juste avant de partir, on voit que les pantoufleurs occasionnels se trouvent, par ordre décroissant, en poste au Conseil (56 %), dans des cabinets ministériels (9 %), dans des fonctions politiques de diverses natures (7 %) et dans des postes administratifs de l'Union européenne (5 %). Par comparaison, les véritables pantoufleurs se trouvent eux en poste au Conseil (48 %), dans des cabinets ministériels (10 %), sur des postes de directeurs ou de directeurs adjoints d'administration centrale (9 %) ou dans des établissements publics (7 %). On remarque aussi, ce qui vient confirmer une évolution également observable pour l'Inspection des finances, que les pantoufleurs occasionnels, qui appartiennent plutôt aux anciennes générations, se voient offrir au sein des entreprises des postes de présidents-directeurs généraux à hauteur de 32 % alors que les véritables pantoufleurs, entrant plus jeunes dans le secteur privé, n'accèdent directement à ce niveau de responsabilité qu'à hauteur de 25 %.

Une comparaison des deux types de pantouflage implique en conséquence que l'on examine les séquences complètes de carrière avant le départ dans le

secteur privé. En effet, la nature du poste occupé juste avant ce départ ne permet pas de saisir toute la logique professionnelle à l'œuvre puisque ce poste peut être lui-même l'aboutissement de carrières diversifiées.

Les pantoufleurs occasionnels, ou pantoufleurs « à l'ancienne », soit font quelques allers-retours rapides entre le secteur économique public ou privé et le Conseil soit partent après de longues carrières administratives ou juridiques. Leur départ est bien plus tardif, intervenant pour la moitié d'entre eux après la septième étape de carrière. Leur carrière est classique dans la mesure où elle mêle de nombreux passages dans diverses administrations ou dans les cabinets ministériels. Deux variantes du premier modèle existent. Dans la première, le pantouflage n'est qu'une expérience professionnelle parmi d'autres, rapidement suivie d'une carrière « normale » au Conseil ou dans ses dépendances. Dans la seconde, le pantouflage intervient en fin de parcours professionnel, généralement à la suite de trajectoires ayant permis l'accumulation de ressources sociales soit à travers des réseaux de relations comme ceux de l'Europe ou de la télévision publique soit par l'expertise acquise dans certains dossiers. Le pantouflage, ici, relève plutôt de la seconde carrière. Sur les 59 personnes relevant de ce mode de pantouflage, 8 vont même aller pantoufler après leur retraite du Conseil soit pour présider des conseils d'administration soit pour diriger ou créer de nouvelles entreprises. Certains exemples sont significatifs.

La première variante du modèle classique ne s'insère qu'approximativement dans la définition habituelle du pantouflage car elle exprime aussi la logique institutionnelle du Conseil consistant à envoyer des experts dans divers domaines et notamment dans le secteur économique notamment lorsque ce dernier fait l'objet de nationalisations. L'exemple d'Yves Galmot peut être cité. Entré au Conseil à la sortie de l'ENA en 1956, il devient conseiller technique au cabinet du Haut commissaire à la Jeunesse et aux sports en 1962. Il collabore en 1963 à l'Organisme technique franco-algérien de mise en valeur du sous-sol saharien et devient commissaire du gouvernement en 1964. À partir de 1969, il est rapporteur général de la commission du rapport. En mai 1970, il est placé en position de détachement pour exercer les fonctions de secrétaire général adjoint de l'Entreprise minière et chimique. Deux ans plus tard, il est le directeur administratif de l'IRCAM au Centre Georges

Pompidou et réintègre le Conseil où il exerce des fonctions de rapporteur à la section du contentieux. En juillet 1981, il est nommé chargé de mission auprès du groupe Saint-Gobain qui vient d'être nationalisé. En octobre 1982, il devient juge à la Cour de justice de Luxembourg et réintègre le Conseil en 1988. Sa carrière sera ensuite entièrement consacrée aux fonctions juridiques au sein du Conseil puisqu'il deviendra président de la section des Finances en 1994.

La seconde variante du modèle classique peut être illustrée par le cas de Michel Gaudet. Celui-ci entre au Conseil en 1942, passe quelques années comme conseiller juridique au Maroc après la guerre puis rentre au Palais-Royal en 1948. En 1949, il entre au cabinet du sous-secrétaire d'État aux Finances (de Tinguy du Pouët) comme conseiller technique puis devient son directeur de cabinet en février 1950. Il réintègre le Conseil en août pour devenir commissaire du gouvernement près l'Assemblée du contentieux. En novembre 1952, il est directeur au service juridique de la CECA et devient en 1957 le conseiller juridique du président Spaak. Il passe conseiller d'État en 1964. En mars 1968, il est nommé directeur général du service juridique de la CEE jusqu'en novembre 1969, date à laquelle il part en pantouflage comme conseiller du président de la Fédération française des sociétés d'assurances. En juillet 1970, il devient président de cette même Fédération et entre au CNPF en 1971. Après sa retraite du Conseil, il devient notamment PDG de Finextel en mai 1978.

Chez les pantoufleurs de seconde génération, en revanche, le premier départ, même suivi d'un retour épisodique au Conseil, est généralement le signe d'un choix de carrière et s'accompagne à très court terme, comme on l'a vu, d'un départ définitif vers les banques ou les entreprises privées. Ce premier départ intervient tôt dans la carrière entre la seconde et la huitième étape. Quelques exemples peuvent en être donnés.

François Essig entre au Conseil en 1962 avant de mener une carrière à la DATAR, tout d'abord comme chargé de mission de 1964 à 1966 puis de chef du service financier de 1966 à 1969 avant d'être nommé délégué adjoint en 1969 et finalement délégué en 1975, fonction qu'il remplit jusqu'en 1978. Il est alors nommé directeur général de la Marine marchande au ministère des

Transports avant de réintégrer le Conseil en janvier 1981. Deux ans plus tard, en janvier 1983, il est placé en détachement de longue durée pour exercer les fonctions de directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris. Il est nommé conseiller d'État en septembre 1985. Il quitte la Chambre de commerce pour devenir PDG de la société Worms et Cie Développement en février 1991 et devient président du conseil de surveillance de la société en juin 1992. Il ne rentrera plus au Conseil et occupe après sa retraite divers postes dans des sociétés de conseil.

Eric Giuly entre au Conseil en 1979 après être sorti major de la promotion Pierre Mendès-France de l'ENA. De septembre 1981 à juin 1982, il est conseiller juridique à la direction générale des Collectivités locales au ministère de l'Intérieur. En juin 1982, il entre au cabinet du ministre de l'Intérieur (Gaston Defferre) et en décembre de la même année est nommé directeur général des Collectivités locales. Il réintègre le Conseil en juin 1986 et en septembre il devient directeur de la diversification du groupe Chargeurs SA. En décembre, il devient directeur général d'une des filiales du groupe (Cause-Walon France) puis son PDG en septembre 1990. En janvier 1991, il est directeur général de la société de programmes Antenne 2 puis, en juillet 1992, PDG de la Compagnie générale maritime. En octobre 1995, il est directeur général adjoint de la compagnie d'assurances La France, dépendant du groupe Generali, ce qui ne l'empêche pas d'être également nommé vice-président de la commission d'étude de la politique culturelle de la France auprès du ministre de la Culture. En octobre 1996, il est directeur général délégué de l'UAP et poursuit sa carrière dans le monde des assurances. Il donne sa démission du Conseil en 1998.

On peut donc s'interroger sur le point de savoir si le pantouflage s'associe à la politisation. Cette association est forte dans le cas du pantouflage à l'ancienne et le départ vers le secteur économique est considéré comme le prolongement naturel d'une carrière politico-administrative déjà largement entamée dans les cabinets ministériels ou bien dans les cabinets de Matignon ou de l'Élysée. Sur les 59 cas qui correspondent au premier modèle de pantouflage, 20 sont passés au moins une fois par l'Élysée ou Matignon, 22 ont été au moins une fois directeur d'un cabinet ministériel et 44 sont passés au moins une fois dans un cabinet ministériel dont 25 au moins trois fois.

Cette interchangeabilité entre les divers postes de responsabilité peut se faire avant ou après l'entrée au Conseil, sur la base soit des réseaux de relations offerts par l'occupation d'emplois d'état-major dans la haute fonction publique soit plus directement sur celle d'un engagement partisan.

C'est ainsi que Martine Aubry est tout d'abord directeur-adjoint du cabinet de Jean Auroux de 1981 à 1982, puis chargée de mission au cabinet de Pierre Bérégovoy avant d'être directeur des Relations du travail entre 1984 et 1987, date à laquelle elle entre au Conseil au tour extérieur. Elle est nommée directeur-adjoint de Péchiney de 1989 à 1991.

Dominique Balmay est également directeur des Relations du travail de 1980 à 1982 avant d'être nommé directeur des affaires sociales à la Compagnie générale d'électricité de 1982 à 1986 avant de revenir dans l'administration pour servir comme Délégué à l'emploi au ministère des Affaires sociales avant d'entrer au Conseil au tour extérieur. Roger Belin est secrétaire général du gouvernement de 1958 à 1964 puis président de la RATP jusqu'à sa retraite en 1981. Il devient ensuite PDG du Parisien Libéré.

Un exemple de profil partisan peut être offert par Bertrand Cousin. Entré au Conseil en 1970, il participe en 1975 comme conseiller technique au cabinet du secrétaire d'État porte-parole du gouvernement. En mars 1976, il part en détachement comme directeur du cabinet du PDG de la Société nationale de programme FR3 puis en devient le secrétaire général en 1978. Il quitte ce poste en 1979 pour devenir chef du Service juridique et technique de l'information placé auprès du Premier ministre et réintègre le Conseil en septembre 1982. Sa carrière d' élu politique commence l'année suivante lorsqu'il devient maire-adjoint de Brest. En janvier 1984, après avoir fait valoir ses droits à la retraite, il quitte le Conseil pour rejoindre comme directeur général adjoint la Socpresse qui dépend du groupe Hersant. En 1985, il est membre du comité central du RPR puis est élu député en mars 1986. Il poursuit alors en parallèle sa carrière politique et sa carrière dans le secteur privé.

Quels sont les secteurs de départ de ces pantoufleurs à l'ancienne ? Une quinzaine d'entre eux partent dans des entreprises industrielles (Compagnie



générale d'électricité, Elf, Péchiney), une dizaine dans des banques ou des assurances, neuf dans des entreprises de presse (RMC, Havas-RTL), et six dans des cabinets d'avocats.

Le profil des pantoufleurs de seconde génération est très différent. Dans ce cas de figure, le départ vers le secteur privé devient une alternative à une carrière politisée. Les données dont on dispose sur les 56 cas concernés démontrent clairement que l'investissement dans des postes d'état-major politisés est bien plus faible : 8 seulement sont passés au moins une fois par les cabinets de l'Élysée ou de Matignon, 8 ont été au moins une fois directeurs de cabinet et 25 sont passés au moins une fois par un cabinet ministériel dont 10 seulement au moins trois fois. Dans l'ensemble, les membres de ce second groupe sont bien moins politisés que les pantoufleurs de première génération. On remarque en effet qu'aucun d'entre eux n'est élu local alors qu'on en rencontre 20 % parmi les premiers et que 7 % seulement d'entre eux ont ou ont eu une fonction politique nationale comme élu ou comme ministre contre 22 % des premiers.

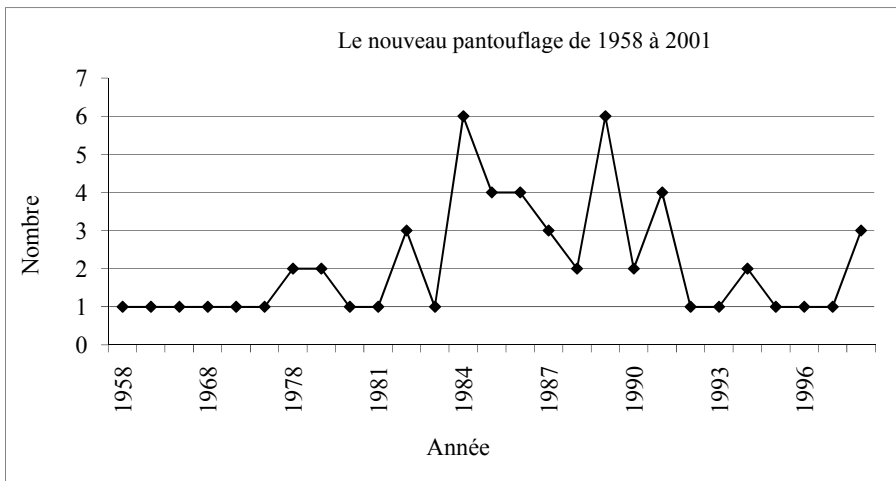
Les secteurs de pantouflage ont également évolué. La part du secteur industriel diminue fortement au profit du secteur financier. On ne compte plus en effet dans le second groupe que 11 départs vers des industries contre 24 départs dans le secteur financier, que ce soit dans des banques (Banque Worms, BNP-Paribas, Société générale) ou dans des assurances (Axa, AGF). Le nombre de départs vers le secteur de la presse est stable (8 départs) alors que l'on ne dénombre plus que 2 départs vers des cabinets d'avocats.

Le pantouflage a donc évolué autant dans sa dimension sociale ou professionnelle que dans sa dimension stratégique. Les pantoufleurs les plus récents partent plus tôt, s'investissent beaucoup moins en politique et affichent leur volonté de mener de véritables carrières dans le secteur privé avec une propension marquée pour le secteur de la banque d'affaires ou les compagnies d'assurances. Ces départs sont bien plus souvent liés à des démissions. Le pantouflage de seconde génération est également lié aux attentes professionnelles des membres du Conseil qui estiment que leurs chances d'accéder à des postes importants au sein des états-majors sont faibles. Du reste, la montée en force de cette nouvelle vague de pantouflage

correspond assez exactement à l'arrivée de la gauche au pouvoir. Elle s'amenuise après 1993. Elle concerne les membres du Conseil les plus jeunes et donc bien plus les maîtres des requêtes que les conseillers d'État.

À ce titre, la présence dans les cabinets d'avocats est bien plus importante chez les seconds que chez les premiers. En 2007, sur 21 maîtres des requêtes travaillant dans le secteur privé, 4 seulement sont dans des cabinets d'avocats. En revanche, 11 des 14 conseillers d'État en pantoufflage dans le privé y travaillent.

*Tableau 21. Les dates de départ du pantoufflage de seconde génération*



### *3.2. Tour extérieur et politique*

Si une proportion croissante des membres du Conseil, surtout parmi les jeunes générations, est tentée par le départ vers le secteur privé, le pantoufflage ne constitue pas la logique sociale dominante au sein du corps, comme cela peut être le cas à l'Inspection des finances. Une carrière réussie au

Conseil ne se mesure pas aux débouchés obtenus dans le secteur économique mais bien aux capacités d'expertise liées à la pratique ou à la fréquentation du pouvoir politique. Le conseiller d'État reste toujours à l'image de ses ancêtres du conseil du Roi, le conseiller du Prince. La fréquentation du monde politique reste la variable déterminante autant pour connaître les limites acceptables de l'encadrement juridique du pouvoir par le droit administratif que pour diffuser les concepts de ce même droit, droit essentiellement jurisprudentiel dont la fonction ne se réduit pas à celle du droit privé. On n'est pas en effet dans le cadre d'un droit d'arbitrage mais bien dans un droit à vocation politique puisqu'il vient définir les limites du pouvoir discrétionnaire des administrations et la légalité des décisions gouvernementales. L'ordre institutionnel du Conseil est dominé par la production du droit administratif. Or, l'expertise juridique ne relève pas de la génération spontanée et repose sur la connaissance voire sur l'appropriation des pratiques administratives concrètes, qu'il s'agisse d'édicter un acte unilatéral, de gérer les carrières des fonctionnaires ou de passer des marchés de fourniture.

Les flux d'entrée ont donc une importance cruciale pour le corps qui ne peut se renouveler en ne faisant seulement appel qu'à des professionnels « administratifs » du droit et qui exige l'arrivée de professionnels « politiques » du droit, c'est-à-dire de ceux qui sont chargés au quotidien de l'insérer dans les décisions prises à l'échelon local ou national. Il y a cependant une différence notable entre l'expert de l'action publique qui aura passé une partie de sa carrière auprès des décideurs politiques et le militant qui aura fréquenté les allées du pouvoir avant d'être parachuté directement au Conseil et qui continuera par la suite une carrière d'élu.

À ce titre, la dynamique des recrutements au tour extérieur est un indicateur du degré d'auto-contrôle que le corps exerce sur ses membres. Cette question, bien entendu, ne se pose que pour le véritable tour extérieur et non pour celui des tribunaux administratifs qui a vocation à fournir en personnel très qualifié les cours administratives d'appel.

On peut faire l'hypothèse que plus le tour extérieur (en dehors du « tour extérieur TA ») sera « administratif » et plus la logique corporative d'échange

avec le milieu aura pu être contrôlée collectivement. À l'inverse, plus le tour extérieur sera ouvert à des représentants de la politique professionnelle et moins la logique corporative aura pu s'imposer face aux décisions du pouvoir exécutif cherchant à placer ses protégés. Il faut donc examiner la nature des carrières menées avant l'entrée par le tour extérieur.

On a distingué ici les carrières purement politiques (comme élu ou militant) des carrières politisées qui consistent à fréquenter les cabinets ministériels ou les états-majors politiques de Matignon ou de l'Élysée.

Comme le montre le tableau ci-après, la comparaison entre la période 1958-1968 et la période 1990-2000 révèle bien l'affaïssement des carrières administratives et la montée en force des carrières politiques au sens large. Au sein de ces dernières, les carrières de militants sont devenues de plus en plus fréquentes même si elles restent minoritaires. De la même façon, on voit que la proportion de personnes ayant séjourné au moins une fois dans les états-majors de Matignon ou de l'Élysée n'a cessé de croître, ce qui indique une volonté politique du pouvoir exécutif de placer ses partisans plutôt qu'un simple renouvellement du personnel à l'intérieur du Conseil.

*Tableau 22. La nature des carrières menées avant le recrutement au tour extérieur (hors TA et hors Énarques recrutés ensuite au tour extérieur) (%)*

	Moyenne	1958-1968	1990-2000
Politique	17	4	24
Politisée	51	60	57
Dont au moins un passage par l'Élysée ou Matignon	25	24	33
Administrative	26	32	5
Magistrature	3	4	5
Entreprise	3	0	10

La fréquence des passages par les cabinets de Matignon ou de l'Élysée, l'apparition d'un recrutement direct en provenance des entreprises privées

dans la période 1990-2000 comme l'arrivée d'un véritable personnel politique montrent que le tour extérieur a changé de nature dans le temps et a conduit à l'irruption au sein du corps d'une population qui n'appartient pas à la haute fonction publique même politisée.

À quel moment ce changement intervient-il ? On peut le situer sans grande hésitation à l'arrivée au pouvoir de Valéry Giscard d'Estaing. En effet, de 1958 à 1974, aucun recrutement au tour extérieur de personnalités politiques n'est effectué. Les deux nominations de ce type les plus anciennes parmi les membres du corps en activité sous la V<sup>e</sup> République sont celles en 1947 de Victor Le Gorgeu, maire de Brest, sénateur puis sous-secrétaire d'État à l'enseignement technique dans le cabinet Chautemps avant la guerre et haute figure de la Résistance ainsi que celle de Jean Lecanuet en 1956 après son échec aux élections législatives. Ce dernier ne reste d'ailleurs pas longtemps au Conseil car il est placé hors cadre en 1959 pour exercer un mandat de sénateur et poursuivre sa carrière politique. Il ne sera réintégré au Conseil qu'en juillet 1977 et promu dans la foulée conseiller d'État pour repartir en détachement comme sénateur à partir du mois d'octobre de la même année. Au total, il est resté au Conseil un peu moins de quatre ans.

En 1974, intervient la nomination d'Anne-Marie Dupuy, proche collaboratrice de Georges Pompidou entre 1963 et 1974 en tant que chef de cabinet à Matignon et chef puis directeur de cabinet à l'Élysée. Deux ans après sa nomination au Conseil, elle est secrétaire général adjoint du RPR puis trésorier de ce parti en 1977. Elle mène ensuite une carrière d' élu tout d'abord comme maire de Cannes puis comme député européen. En 1976, sont nommés Pierre Mazeaud, magistrat de formation qui commence sa carrière au cabinet de Michel Debré puis entame une carrière politique et devient député puis secrétaire d'État et Jean-Marie Poirier qui est élu député pour la première fois en 1962, mène ensuite une carrière d' élu local, démissionne de l'UDR en 1974 pour devenir en 1975 le délégué national aux affaires sociales de la Fédération nationale des Républicains indépendants. L'année suivante, est nommé Pierre Brousse ancien président du Parti radical-socialiste, ancien délégué de la FGDS, sénateur-maire de Béziers, qui se rallie à Valéry Giscard d'Estaing en 1976 et se voit offrir le portefeuille de ministre du Commerce dans le gouvernement de Raymond Barre. En 1978, suivent Olivier Guichard,

qui reste trois mois au Conseil entre un poste de garde des Sceaux et un mandat de député, tout en étant toujours maire de La Baule, et Gérard Jaquet, ancien résistant, trésorier de la SFIO d'après-guerre, député en 1946 puis ministre dans les cabinets Bourguès-Maunoury et Gaillard, titulaire de nombreux postes de responsabilité au sein du PS. La nomination de cet homme de gauche, qui reste très proche de François Mitterrand et participe à sa campagne pour la présidentielle de 1981, était sans doute le contrepois nécessaire pour que la neutralité du corps ne souffrît pas trop des recrutements effectués depuis 1974. La série s'achève avant l'alternance de 1981 avec la nomination en janvier de cette année d'André Damien, avocat féru de recherches historiques, maire CDS de Versailles et conseiller général, ancien secrétaire général de la Fédération française des étudiants catholiques.

À partir de là, le pli est pris et une nouvelle pratique s'instaure. Rien ne s'oppose donc à ce que la gauche utilise cette ressource à partir de mai 1981. Parmi les personnalités politiques, sont alors nommés en 1983 Maurice Benassayag, proche de François Mitterrand, rédacteur en chef de la *Nouvelle Revue Socialiste*, délégué national du PS, ainsi que Jacques Ribs, ancien président de la Convention des institutions républicaines et chargé de mission au secrétariat général de la présidence de la République. En 1984 suivront Jean-François Dubos, responsable des questions de défense au PS, Georges Fillioud, député depuis 1967 et plusieurs fois ministre et François-Marcel Garcia, ancien responsable du MRP puis délégué national du Parti radical et enfin secrétaire national de l'UDF chargé des élections. Là encore, doit-on sans doute voir la volonté du Conseil, ou du moins de son vice-président, d'équilibrer quelque peu le sens politique des nominations.

L'une des nominations les plus controversées sera celle en 1985 de Régis Debray, lequel ne reste que trois ans au Conseil avant de prendre ses distances et d'être placé en disponibilité pour convenances personnelles puis de démissionner en 1992. Venant directement de l'entourage présidentiel, haute figure du tiers-mondisme et militant de longue date, il n'appartient cependant pas à la classe politique mais incarne tout l'esprit du mitterrandisme, fait d'ouverture au monde, d'intellectualisme et d'influence réticulaire. Son passage éphémère par le Palais-Royal est sans doute plus significatif que celui des recrues qui font semblant d'y rester jusqu'à obtenir

des droits à la retraite. Son arrivée au Conseil indiquait déjà que la fonction purement juridique de l'institution passait stratégiquement au second plan alors que sa fonction de conseil stratégique prenait une place prépondérante. Son départ fut également le signe d'un changement que Régie Debray analyse comme un déclin dans sa lettre de démission qu'il envoie à Marceau Long :

*« Le Conseil d'État est un lieu d'excellence. Encore faudrait-il qu'il y ait un État à conseiller. À quoi sert de servir quelque chose qui ne sert plus ? Pourquoi soigner un corps dont l'âme s'éteint ? De l'État républicain, celui qui survit bon an mal an sous nos yeux, ayant déserté ses propres principes et finalités, n'a plus que les apparences... Sous couvert de "modernisation", l'abaissement des services publics en entreprises commerciales et l'intérêt général partout remplacé par la seule logique de rentabilité ; sous couvert de "régionalisation", le retour en force des roitelets, des fiefs de famille et des notables, c'est-à-dire la régression féodale de ce qui était supposé un et indivisible... sous les invocations à la "société civile", une pléiade d'autorités administratives indépendantes, de comités de sages, d'organismes spécialisés, de lobbies de toutes sortes, en lieu et place du citoyen et de ses représentants élus, soit le dessaisissement de la loi délibérée en commun par le règlement incontrôlé... Le Conseil d'État m'apparaissait alors comme un des foyers de résistance possible à l'air du temps. N'est-il pas soustrait à la tyrannie de l'opinion, aux pressions des puissants et au besoin de soigner son "image" ? Je ne vous cacherais pas, Monsieur le Président, qu'il m'est arrivé, ces derniers temps, d'en douter... Les dernières décisions, dont l'arrêt Nicolo, prises par le Conseil depuis 1987, à l'encontre de toute sa jurisprudence antérieure, ont déjà soumis les lois françaises aux règlements communautaires, étrangement assimilés pour la circonstance, à des traités internationaux. Primauté du droit européen sur le droit national qui ratifie, en clair, l'inanité de nos débats législatifs, l'inutilité de notre Parlement, et la vieillesse du vieux principe selon lequel le peuple est source de tout pouvoir. » (Debray, 1996, pp. 479-480).*

Dans les années 2000, ce type de recrutement perdure. C'est tout particulièrement le cas de trois anciens ministres ou secrétaires d'État du gouvernement Raffarin : Dominique Versini, ancienne secrétaire d'État à la lutte contre la précarité, est nommée conseiller d'État au tour extérieur en

2004 tout comme Michel Barnier, ancien ministre des Affaires étrangères, en 2005 puis Nicole Guedj, ancienne secrétaire d'État au droits des victimes, en 2006.

On n'a évoqué ici brièvement que quelques exemples de nominations de représentants de la politique professionnelle. On peut également s'interroger sur le point de savoir si les nominations de fonctionnaires simplement politisés ont subi elles-mêmes des inflexions. On s'appuiera ici sur l'examen des passages par l'Élysée et Matignon.

Les profils des véritables recrutements au tour extérieur ne se distinguent pas ici des recrutements d'énarques par le tour extérieur. Dans les deux cas, la proportion moyenne de ceux qui sont passés par les entourages de l'Élysée ou de Matignon (dans ce dernier cas, l'entourage désigne le seul cabinet et non les organes tels que le Secrétariat général du gouvernement) est de l'ordre de 25 %. Il n'y a donc pas de différence entre ceux qui proviennent de l'extérieur et ceux qui proviennent des diverses promotions de l'ENA.

Là encore, 1974 se présente comme une date charnière car on ne compte entre 1958 et cette date que 5 recrutements au tour extérieur dont les intéressés soient passés par les cabinets de l'Élysée ou de Matignon.

Il y en aura 7 jusqu'en 1981 dont trois nominations pour la seule année 1978, celle d'Olivier Guichard, déjà cité sous une autre rubrique et qui a cumulé tous les postes politiques puisqu'il était directeur-adjoint du cabinet du général de Gaulle en juin 1958 avant de passer conseiller technique au secrétariat général de la présidence de la République en 1959 ; celle de Victor Chapot, chargé de mission auprès de Valéry Giscard d'Estaing après avoir été son chef de cabinet pendant quatorze ans lorsque ce dernier était ministre des Finances ; celle de Jean-Pierre Ronteix, sous-préfet ayant été conseiller technique au cabinet de Raymond Barre, qu'il retrouvera ensuite comme membre de son état-major de campagne pour l'élection présidentielle de 1988.

Entre 1981 et 1988, le nombre de ces nominations passe à 10 dont trois pour l'année 1985 : Erik Arnoult, conseiller culturel auprès de François Mitterrand



depuis 1983, Régis Debray déjà mentionné et Bernard Pêcheur, conseiller auprès de Laurent Fabius depuis 1984 après avoir été son directeur-adjoint de cabinet lorsque ce dernier était ministre de l'Industrie et qui deviendra conseiller social auprès de François Mitterrand à partir de 1988. La cohabitation de 1986-1988 donnera sur ce terrain plus de poids à l'Élysée qu'à Matignon puisque sur quatre nominations on n'en compte qu'une profitant à un profil « de droite », celle en 1986 de Philippe Sauzay, préfet, ancien chef de cabinet de Valéry Giscard d'Estaing et qui restera l'un de ses fidèles par la suite. Les trois autres concernent des hommes engagés à gauche : en 1986, Hubert Védrine, conseiller du Président de la République depuis 1981 ; en 1988, celles de Charles Gosselin et de Pierre Zémor, tous deux anciens conseillers de Michel Rocard à Matignon.

Entre 1988 et 1995, on enregistre 9 recrutements du même type dont un seul sera fait au bénéfice du sérail de droite, celui de Hugues Hourdin, conseiller pour les affaires sociales auprès d'Édouard Balladur entre 1993 et 1995. Toutes les autres nominations concernent des femmes et des hommes de gauche qui ont tous été conseillers à l'Élysée auprès de François Mitterrand à l'exception de Marisol Touraine, ancien membre du cabinet de Michel Rocard.

Il faut ensuite attendre 1998 pour que ce type de recrutement ressurgisse. Entre cette date et 2002, on compte 7 nominations de ce type au tour extérieur, dont toutes, à l'exception de celle concernant Christine Albanel, font entrer au Conseil d'anciens conseillers de François Mitterrand ou de Lionel Jospin.

Entre 2002 et 2007, ne sont recrutés au tour extérieur que deux anciens membres des cabinets de Matignon : Richard Senghor, petit-neveu de Léopold Sédar Senghor, conseiller technique de Jean-Pierre Raffarin entre 2002 et 2005, après avoir été membre du cabinet du maire de Paris entre 1995 et 2002 et Philippe Mettoux, ancien conseiller pour la justice de Dominique de Villepin.

Au total, les cohabitations n'auront pas débouché sur un équilibre politique de ces nominations au tour extérieur. Les personnalités de gauche ont été bien plus nombreuses à en profiter que les personnalités de droite. C'est pourquoi

de violentes polémiques ont éclaté à ce sujet dans la presse du milieu des années 1980, comme en témoigne cet extrait d'un article virulent du *Figaro* :

*« Le Parti communiste a joué la déstabilisation. Il a rappelé, à chaque annulation d'élection, que le Conseil d'État était une assemblée hautement réactionnaire... Le Parti socialiste a joué l'infiltration. Par tous les moyens. En abaissant par exemple l'âge de la retraite – par étapes il est vrai – afin de rajeunir les hommes, à son profit bien évidemment. En nommant des conseillers parmi les hommes en vue du Parti communiste qui n'ont aucune tendresse pour l'opposition, belle promotion, par exemple, pour Guy Braibant, qui préside désormais la commission du rapport et des études, devenue section pour donner plus d'importance à l'homme ; belle nomination pour Anicet Le Pors qui a quitté un palais national pour un autre palais national. Et puis il y a tous ceux qui sont beaucoup plus proches du Parti socialiste ; pas tous détectés mais parfois identifiés. Comme Mme Lenoir, ancienne secrétaire générale de la Commission Informatique et Libertés ; comme François Garcia, vieil "apparatchik" radical qui, en coulisses, pendant les européennes, a tiré les ficelles de la combinaison Stirn – Doublin – Lalonde et qui en a été ainsi remercié. Et puis, il y a eu Maurice Benassayag ou François-Xavier Stasse, membres du Parti socialiste tous les deux, mais dont les compétences sont plus évidentes que celles de leurs prédécesseurs. Et voici maintenant Régis Debray... » (Le Figaro, 19 février 1985).*

### 3.3. *La présence dans les cabinets ministériels*

Les membres du Conseil ont toujours été très présents dans les cabinets ministériels car cette présence vient consacrer le rôle d'intermédiaire que le corps joue entre le monde politique et le monde administratif. Le problème tient, comme on l'a montré dans d'autres travaux, à ce que la conception même des cabinets ministériels a changé tout au long de la V<sup>e</sup> République. Les cabinets sont en effet passés d'une fonction experte dans les années soixante, et à ce titre relativement peu associée à l'idée d'un engagement partisan, à une fonction d'état-major politique, impliquant de partager sinon les trajectoires militantes des hommes politiques au pouvoir du moins les convictions partisans du ministre et du gouvernement. L'implication dans les cabinets

ministériels ne soulève donc pas seulement la question des opportunités professionnelles qu'elle offre aux membres du Conseil pris à titre individuel. Elle pose également la question du rôle collectif du Conseil. Une trop grande participation de ses membres aux cabinets ministériels ne risque-t-elle pas de nuire à l'image du corps en le transformant en vivier de militants attendant la prochaine alternance ?

La participation aux cabinets ministériels obéit à certaines règles observables tout au long de la V<sup>e</sup> République.

La première est qu'elle dépend étroitement de la nature du recrutement. La majeure partie des membres du Conseil qui fréquentent les cabinets ministériels après leur entrée dans le corps se trouve parmi ceux qui sont entrés directement par l'ENA. Environ 55 % de ces derniers partent dans les cabinets ministériels alors que les trois-quarts de ceux nommés au tour extérieur, qu'ils soient passés ou non par l'ENA, n'y partent pas, tout comme 95 % de ceux qui ont bénéficié du « tour extérieur tribunaux administratifs » ou les deux tiers des officiers qui ont utilisé la voie de l'intégration. En revanche, mais la comparaison est limitée ici dans le temps, on voit également que la proportion de départs en cabinets est plus importante parmi ceux qui ont passé l'ancien concours (64 %).

La seconde est que cette participation aux cabinets ministériels se fait plutôt en début de carrière, car, comme on l'a vu plus haut, c'est un des moyens de diversifier sa trajectoire professionnelle par la suite et de ne pas rester enfermé au Palais-Royal à s'occuper de dossiers contentieux. La participation aux cabinets est un apprentissage des rapports entre administration et politique et ne constitue pas une carrière en soi, ce qui peut être le cas, par exemple de personnels provenant d'autres horizons et n'appartenant pas aux grands corps. Si l'on ne prend en considération que les membres du Conseil issus directement du concours de l'ENA, on voit que les trois quarts partent en cabinet dans les huit années suivant leur entrée dans le corps.

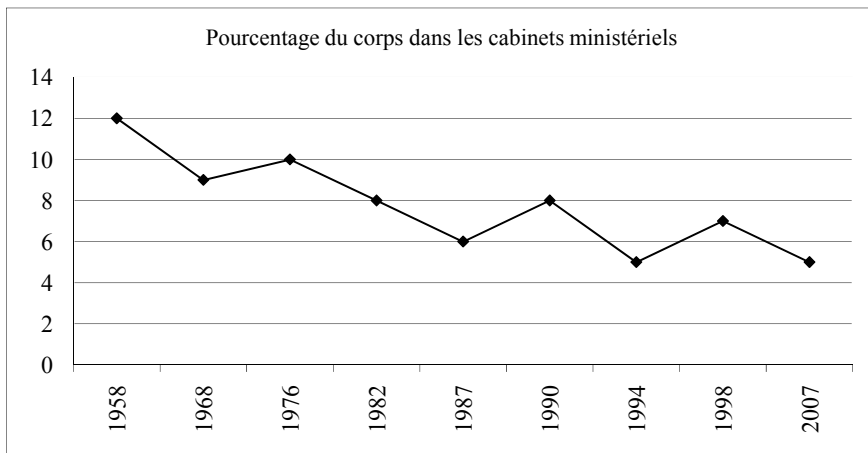
La troisième est que le nombre de participations est limité. Une très grande majorité (65 %) de ceux qui ont été recrutés en dehors du tour extérieur ne fréquente pas plus de deux cabinets ministériels tout au long de leur carrière.

En moyenne, plus d'un tiers n'en fréquentent qu'un seul. Dans le temps, le nombre moyen de cabinets fréquentés a d'ailleurs sensiblement baissé puisque parmi les membres du Conseil présents dans le corps entre 1958 et 1968, 57 % de ceux qui sont partis en cabinet n'en ont pas fréquenté plus de deux alors que cette proportion monte à 69 % parmi les membres du Conseil présents entre 1990 et 2000, baisse de fréquentation qui peut s'expliquer, mais seulement en partie, par les changements ministériels plus fréquents de la seconde période.

En revanche, le temps passé dans le premier cabinet ministériel après le recrutement semble s'allonger. Si l'on compare les entrées en cabinets de la période 1958-1968 à ceux de la période 1997-2002, on voit que les séjours étaient généralement plus courts au début de la V<sup>e</sup> République et ne dépassaient que rarement les deux ans. Cette durée est en revanche très fréquente voire supérieure chez leurs collègues des années 1990. Là encore, il faut prendre en considération la transformation des cabinets ministériels et le fait que de véritables états-majors politiques se sont créés afin de faire face aux cohabitations, activant ou réactivant des réseaux politiques. Le séjour en cabinet n'a donc plus la signification technocratique des années gaulliennes.

Si on examine la participation effective du corps aux cabinets ministériels, on s'aperçoit que la proportion de membres du Conseil travaillant à une date donnée dans les différents cabinets, et cela quelle que soit leur fonction, a baissé régulièrement depuis le début des années 1980 et n'a jamais dépassé dès lors les 10 %. On a pris comme points de repère des années marquant des périodes politiques mais en évitant de sélectionner les années où intervient un changement de gouvernement afin de ne pas surestimer l'effet de ce changement. On remarque en effet que les membres du Conseil ont tendance à entrer dans les cabinets ministériels immédiatement après la composition d'un nouveau gouvernement et pour une période de temps souvent assez brève de l'ordre de quelques mois. La mesure de l'étiage réel du corps au sein des cabinets ministériels doit donc se faire un ou deux ans après ces alternances.

Tableau 23. La présence des membres du Conseil d'État dans les cabinets ministériels



Cette baisse progressive de la proportion de membres du Conseil présents dans les cabinets ministériels peut être sans doute expliquée par le fait que cet investissement implique désormais une politisation avérée, ce qui n'était pas le cas dans les années 1960. Entrer dans un cabinet ministériel et, *a fortiori*, dans les entourages de Matignon ou de l'Élysée, c'est désormais signer son appartenance partisane, ce qui peut être soit bénéfique soit préjudiciable en fonction de la conjoncture politique. Ce départ devient un pari risqué. Une autre explication est relative au fait que ce type de carrière politisée peut paraître beaucoup moins intéressant qu'un départ dans le secteur privé car on a vu précédemment que le départ en pantoufles ne se cumulait plus avec la politisation mais en devenait l'alternative.

Il faut donc compléter cette première analyse par celle de la présence du Conseil au sein des cabinets ministériels afin de savoir si celui-ci perd ou non du terrain. Enfin, mais cela caractérise surtout les gouvernements depuis 2002, le personnel politique se méfie de plus en plus de la haute fonction publique.

Le profil des ministres des gouvernements Raffarin, de Villepin et Fillon montre bien que l'on assiste au grand retour de la classe politique traditionnelle composée de membres des professions libérales, de chefs d'entreprise ou de professionnels de la politique qui ne connaissent que le monde de la lutte électorale. La très faible proportion de représentants des grands corps de l'État dans leurs rangs est sans doute le signe d'un changement structurel faisant désormais s'opposer les deux groupes alors que ces derniers étaient entremêlés au début du régime. La mise à l'écart des hauts fonctionnaires n'est pas le fruit du hasard mais procède d'un projet politique clairement affirmé consistant à redonner aux professionnels de la politique la haute main sur le contrôle des affaires publiques et à renforcer la subordination de la fonction publique désormais mise au service du pouvoir en place.

La présence des membres du Conseil au sein des cabinets du gouvernement Jospin entre 1997 et 2002 est faible car elle ne compte que pour 2,8 % de tous les membres de cabinets et 3,5 % de tous les agents publics membres des cabinets. Cette proportion, en baisse par rapport à celle du gouvernement Juppé (3,5 %), reste cependant conforme à ce qu'elle a été dans les divers gouvernements de la V<sup>e</sup> République : pour les premières années du régime, 3 % dans le gouvernement Debré, 3,3 % dans le premier gouvernement Pompidou mais 4,6 % dans le dernier gouvernement Pompidou. Dans les années 1980-90, elle est de 2,4 % dans le gouvernement Fabius, 3,6 % dans le gouvernement Chirac, 2,7 % dans le second gouvernement Rocard, 2 % dans les gouvernements Cresson et Bérégovoy et 2,3 % dans le gouvernement Balladur. Dans le second gouvernement Fillon de 2007, on ne compte que 13 membres du Conseil sur 504 membres des cabinets ministériels, soit 2,6 %.

Ces chiffres doivent évidemment être rapportés au fait que les effectifs des cabinets ministériels ont considérablement augmenté entre les années 1960 et les années 2000 ainsi qu'à la nature stratégique de la présence des membres du Conseil. Une concentration du pouvoir s'est opérée depuis les années 1990 et les cabinets ministériels ont été hiérarchisés sous la direction de Matignon dans un premier temps puis de l'Élysée dans un second. C'est ainsi qu'en 2007 le directeur de cabinet du Président de la République comme celui du Premier ministre viennent tous deux du Conseil. Les secteurs privilégiés sur le long

terme sont d'ailleurs toujours les mêmes. On trouve en tête Matignon, suivi à parts à peu près égales par le ministère des Affaires Étrangères, des Affaires sociales, de la Justice puis, à un niveau plus bas, de l'Éducation nationale, de l'Intérieur, de la Culture.

Les pratiques de participation ont-elles changé ? Deux points paraissent particulièrement importants pour mesurer l'évolution des pratiques tout au long de la V<sup>e</sup> République.

Le premier concerne la nature des activités exercées. Au début de la V<sup>e</sup> République, une proportion très importante de membres du Conseil entrait dans les cabinets ministériels pour devenir directeurs : la moitié des membres du Conseil présents dans les cabinets ministériels du gouvernement Debré en 1959 le sont, tout comme 40 % de ceux qui sont présents dans les cabinets du gouvernement Chaban-Delmas. Inversement, on remarque aussi que 16 % de tous les directeurs de cabinets du gouvernement Debré proviennent du Conseil. Dans les années 1980-90, les choses changent. Entre 1984 et 1996, la proportion de membres du Conseil nommés ou devenant directeurs de cabinet descend à 38 % puis à 28 % entre 1997 et 2002. De la même façon, la part des membres du Conseil dans la population des directeurs de cabinets passe à 11 % entre 1984 et 1996 et elle est toujours de 12 % entre 1997 et 2002. Une explication de ce phénomène peut être donnée par la politisation croissante des fonctions en cabinet, les nouveaux directeurs des années 1980-90 étant beaucoup plus engagés en termes partisans que leurs prédécesseurs des années 1960. Le temps n'est plus où le directeur était un simple administrateur général du cabinet. La promotion à ce rang tout comme la nomination directe exigent désormais un engagement militant qui reste relativement peu prisé parmi les membres du Conseil.

Le second point permettant de mesurer l'évolution des pratiques concerne donc le degré d'engagement politique des membres du Conseil. Pendant les premières années de la V<sup>e</sup> République, le passage en cabinet était considéré comme une participation technicienne à l'action du gouvernement. Comme le montre Marie-Christine Kessler (Kessler, 1968, p. 239 et s.), les membres du Conseil de l'époque, lorsqu'ils font référence à cette participation, prennent soin de l'assimiler à une fonction experte distincte des vicissitudes et des

compromis de la politique partisane. Le cabinet ministériel est alors considéré comme une étape enrichissante dans une carrière diversifiée de haut fonctionnaire qui n'a pas d'engagement partisan avéré. On est au cœur des représentations de la haute fonction publique au début du régime. Cette assertion, maintes fois réitérée, rend-elle compte encore dans les années 2000 de la réalité ? On ne tient compte ici que des membres du Conseil qui y sont entrés par concours ou par intégration à l'exclusion du tour extérieur qui crée des carrières fort différentes puisque, dans ce dernier cas, la participation aux cabinets ministériels est très généralement antérieure à l'entrée dans le corps.

Pour effectuer la comparaison historique, on a donc créé un indice permettant de mesurer le degré d'engagement politique et prenant en considération la détention de mandats locaux, de mandats nationaux, la participation *déclarée* à des partis politiques ou à des clubs politiques ainsi que la participation aux activités de la Résistance. Cet indice va de 0 à 2.

Dans la période 1958-1968, 74 % des membres du Conseil participant à un cabinet ministériel se situent au niveau 0, 15 % au niveau 1 et 11 % au niveau 2. C'est dire que la participation aux cabinets ministériels n'est pas associée à de multiples activités militantes. Le nombre de cabinets fréquentés ne change pas grand-chose à l'affaire sauf lorsque les intéressés, au nombre de moins d'une dizaine, participent à plus de trois cabinets ministériels. Le fait d'être nommé directeur de cabinet est associé à un engagement politique plus varié puisque la moitié seulement des directeurs de cabinets de cette époque se situent au niveau 0 de l'indice alors que 22 % d'entre eux se situent au niveau 1 et que 28 % sont au niveau 2. Le fait d'être nommé directeur de cabinet plusieurs fois conduit à réduire encore plus le spectre des activités politiques.

Dans la période 1990-2000, et contrairement à ce que l'on pouvait attendre de l'effet des alternances et des cohabitations, la distinction entre les activités partisans et la participation aux cabinets ministériels semble s'être encore accentuée. C'est ainsi que 78 % des participants aux cabinets ministériels se situent au niveau 0 de l'indice, 11 % seulement au niveau 1 et 11 % au niveau 2. Bien plus, les directeurs de cabinets ont moins d'activités partisans que ceux de la période précédente puisque 75 % d'entre eux se situent au niveau 0 de l'indice. De la même façon qu'autrefois, plus le nombre de



directions de cabinets est élevé et moins la diversité de l'engagement est grande.

Ces chiffres n'indiquent évidemment pas que la politisation des membres de cabinets s'est atténuée dans le temps mais seulement que l'engagement en cabinet semble constituer une activité spécifique exclusive d'autres types d'engagements. La mesure précise de la politisation des membres de cabinets reste difficile à effectuer car les signes d'un engagement militant sont assez rares. On peut cependant apprécier en quoi la participation à un cabinet ministériel est plus ou moins politisée en vérifiant l'existence d'activités militantes antérieures ou postérieures à cette entrée.

Cette étude exige que l'on compare de grandes périodes historiques, afin d'avoir suffisamment d'effectifs et d'inertie temporelle, et que l'on distingue les membres du Conseil directement entrés dans le corps par la voie de l'ancien concours ou de l'ENA des membres du Conseil entrés par la voie du tour extérieur.

Parmi les 27 membres du Conseil recrutés directement après concours et qui entrent dans des cabinets ministériels entre 1958 et 1968, seuls 5 ont une activité politique. Encore faut-il faire des distinctions car, sur ce nombre, trois n'ont que des mandats locaux plusieurs années après être entrés dans les cabinets ministériels. C'est le cas de Georges Galichon, ayant fait ses premières armes comme chef de cabinet de Georges Bidault en 1946, étant ensuite devenu en 1959 directeur de cabinet d'un de ses collègues, Jean Chatenet, au ministère de l'Intérieur puis directeur de cabinet du Président de la République en 1961. Il est élu conseiller général des Deux-Sèvres en 1967 et obtient un mandat de maire en 1969. C'est aussi le cas de Max Querrien, plusieurs fois membre des cabinets ministériels de la IV<sup>e</sup> République, qui devient le directeur de cabinet de Bernard Chenot ministre de la Santé en 1958 et qui le reste une fois que ce dernier sera devenu garde des Sceaux en 1961. Il est élu maire PS de Paimpol en 1961, ce qui montre que l'époque n'est pas au sectarisme. C'est enfin le cas de Pierre Racine, qui commence sa carrière en cabinet en 1937, comme chef de cabinet du sous-secrétaire d'État auprès du président du Conseil, et qui devient en 1959 le directeur de cabinet de Michel Debré alors Premier ministre avant de le suivre lorsque ce dernier

sera nommé ministre de l'Économie et des Finances en 1966 puis ministre des Affaires étrangères en 1968. Il ne devient conseiller municipal qu'en 1977. En tout, deux membres du Conseil seulement auront durant cette période des carrières politiques ou fortement politisées. Pierre Chatenet, tout d'abord, issu de la Résistance, ami d'Alexandre Parodi, et chef de son cabinet en 1944, qui entre au cabinet du ministre des Armées en 1958 puis est nommé secrétaire d'État en 1959 et ministre de l'Intérieur avant d'être ministre de l'Économie et des Finances en 1967. Jean Ravanel, ensuite, qui est maire de Chamonix dès 1947 avant d'être directeur de cabinet du ministre de la Santé en 1953 et plusieurs fois conseiller technique sous la IV<sup>e</sup> République avant d'être nommé directeur de cabinet du ministère des Travaux publics en 1962. Il poursuit sa carrière politique, se présente comme candidat RPR aux élections législatives de 1986 et devient la même année conseiller régional de Rhône-Alpes.

Parmi les cinq personnes nommées dans la même période dans des cabinets ministériels mais recrutées au tour extérieur, une seule, Jean Dannaud, s'est engagé en politique. Ancien de la Résistance, directeur des services de renseignement en Indochine dans les années 1950, il devient directeur de la coopération culturelle au ministère des Affaires étrangères en 1961, entre au Conseil en 1966 puis devient le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, Christian Fouchet, en avril 1967. C'est à ce moment qu'il obtient un mandat de conseiller général qu'il garde jusqu'en 1973. Il est également élu maire d'une petite commune en 1971.

Au total, le niveau de militantisme est donc très bas et l'activité politique se traduit surtout par des engagements locaux tardifs qui ne viennent pas conditionner l'entrée dans les cabinets ministériels. On peut également remarquer que l'accès aux plus hautes fonctions, à Matignon comme à l'Élysée (on pense notamment à Jean Donnedieu de Vabres, directeur de cabinet de Georges Pompidou en 1962 ou à Bernard Tricot, secrétaire général de la présidence de la République en 1967), ne s'accompagne pas d'un engagement partisan ou d'une participation active aux élections. De même, la plupart des cas cités ont commencé leur carrière en cabinet sous la IV<sup>e</sup> République dans le cadre de gouvernements qui n'étaient évidemment pas gaullistes.

Dans la période 1958-1968, 44 % des membres du Conseil qui entrent dans les cabinets ministériels ont déjà été nommés dans les cabinets ministériels de la IV<sup>e</sup> République. C'est dire que le passage à la V<sup>e</sup> République ne se traduit pas sur le terrain administratif par une rupture avec le personnel du régime précédent non pas par la vertu d'une ouverture d'esprit particulière mais tout simplement parce que la participation aux cabinets ministériels est toujours considérée à l'époque soit comme une période de formation, une « seconde ENA » comme aiment à le rappeler certains membres du Conseil, soit comme une activité d'expertise juridique qui peut s'accommoder de toutes sortes d'environnements politiques.

La comparaison avec les dix premières années de la V<sup>e</sup> République n'est pas aisée car les périodes qui suivent sont marquées d'alternances et de cohabitations. Néanmoins, la question ici n'est pas tant de distinguer les pratiques de la droite et de la gauche que les pratiques institutionnelles afin de mesurer en quoi l'entrée en cabinet est liée à des considérations partisans, de quelque bord qu'elles relèvent. On prendra en considération ici le premier mandat de Jacques Chirac entre 1995 et 2002.

Parmi les membres du Conseil recrutés directement par l'ENA, 45 sont entrés dans les cabinets ministériels de la période. Sur ce nombre, une quinzaine environ ont des trajectoires clairement politisées même en ne tenant compte que des informations officielles présentes dans les biographies, qui conduisent évidemment à sous-estimer la réalité. Cette implication partisane ne prend cependant pas un tour explicite par l'engagement dans des campagnes électorales ou dans des responsabilités militantes. Ce type d'engagement reste assez rare, on n'en compte environ que 7 dont celui, par exemple, de Jean-François Debat maire-adjoint PS de Bourg-en-Bresse en 1995, premier secrétaire fédéral départemental du PS dans l'Ain en 1997 et conseiller de Laurent Fabius président de l'Assemblée nationale avant d'entrer comme conseiller technique au cabinet de Louis Besson, secrétaire d'État au Logement, en 1998. On peut encore citer le cas de Dorothée Pineau de Panisse Passis, élue conseiller régional UDF d'Île-de-France en 1998 après avoir été directeur de cabinet de Corinne Lepage, ministre de l'Environnement, en 1995.

Le véritable changement apparaît dans les trajectoires menées au sein même des cabinets ministériels car le cumul se fait plus fréquent et l'appartenance partisane apparaît dans le fait que l'on reste fidèle à une orientation politique par delà les alternances.

C'est ainsi que Philippe Bas est conseiller technique au cabinet de Jean-Pierre Soisson, ministre du Travail, en 1988, puis au cabinet de Simone Veil, ministre des Affaires sociales, en 1993 avant d'être nommé conseiller à la présidence de la République en 1997 avant que d'être nommé secrétaire général de la présidence en 2002. C'est également le cas de Marie-Laure Denis qui devient directeur-adjoint de Jean Tibéri, maire de Paris, en 1996 et qui occupe en 2002 le poste de directeur de cabinet de Christian Jacob, ministre délégué à la Famille. À gauche, on peut citer l'exemple d'Olivier Schrameck qui entre comme conseiller technique au cabinet de Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur, en 1982, qui devient en 1985 directeur des Enseignements supérieurs puis se retrouve directeur de cabinet de Lionel Jospin, ministre de l'Éducation nationale, en 1988, avant de suivre ce dernier à Matignon en 1997 comme directeur de cabinet. C'est encore le cas de Christian Vigouroux qui est directeur de cabinet de Roger-Gérard Schwartzenberg, secrétaire d'État aux Universités, en 1985, avant d'entrer en 1989 dans le cabinet de Pierre Joxe comme directeur-adjoint puis d'en devenir le directeur en 1990 avant que d'être nommé directeur de cabinet d'Élisabeth Guigou, garde des Sceaux, en 1997. On pourrait multiplier les exemples. La plupart des ces trajectoires impliquent des allers-retours réguliers entre les cabinets ministériels et le Palais-Royal, en attendant que la situation politique évolue.

Si l'on examine le cas des 7 membres du Conseil entrés en cabinet dans cette période après avoir été recrutés au tour extérieur, on peut faire le même constat, à savoir celui d'un mélange entre un engagement militant affirmé très tôt avant d'entrer au Conseil et une succession de postes en cabinets dans l'entourage d'hommes et de femmes politiques appartenant à la même sensibilité politique.

La différence avec la période 1958-1968 ne tient pas seulement au fait que la participation aux cabinets ministériels est désormais associée à un engagement partisan. Elle tient également à ce que cet engagement n'est pas ou plus caché,

qu'il est même parfois revendiqué. Le passage en cabinet s'inscrit clairement dans un projet partisan de longue durée qui implique que l'on soit disponible et prêt à se mobiliser lorsque son camp gagne les élections. Au regard des données numériques, les pratiques semblent n'avoir guère changé. Cependant, la signification des allers-retours entre le Conseil et les cabinets ministériels n'est plus la même. Cette situation a d'ailleurs eu des effets sur le climat interne au Conseil car, malgré la revendication hautement proclamée à la communauté de travail, des clans se sont formés. C'est d'ailleurs ce que remarque Bernard Tricot dans ses Mémoires :

*« Il est un domaine où, revenant au Palais-Royal en 1984, j'ai constaté une nette aggravation : c'est la politisation du Conseil. J'en parlerai d'autant plus librement que la situation s'est, depuis lors, redressée. Une image m'avait frappé, voici dix ans et reste présente en moi : dans l'un des couloirs de la Maison, quatre ou cinq collègues d'âge moyen forment un petit groupe bien rassemblé, ils se parlent à voix basse, les têtes rapprochées rentrent dans les épaules, je les connais bien ; ils sont tous "de sensibilité socialiste" : quand je passe à côté d'eux, sans aucune intention indiscrete, ils se taisent. Ce n'était pas grand-chose, et pourtant je n'avais jamais rien vu d'aussi contraire à l'esprit et au style de notre "club" comme aurait dit Jacques Boitreaud » (Tricot, 1994, p. 390-391).*

### 3.4. *Le Conseil d'État au sein de la classe politique*

Le Conseil d'État reste un gros fournisseur d'hommes et de femmes politiques. Sur les 691 membres du Conseil qui sont étudiés ici, 84, soit 12 %, ont eu une carrière politique nationale. Entre 1958 et 2002, un Président de la République (Georges Pompidou), 33 ministres (dont quatre Premiers ministres, Michel Debré, Georges Pompidou, Laurent Fabius et Édouard Balladur), 46 députés et 10 sénateurs viennent du Conseil d'État.

Du reste, cette proportion rapportée à la période d'entrée dans le corps a grimpé puisque l'on passe de 12 % parmi ceux qui entrent au Conseil de 1910 à 1953 à 16 % pour la cohorte 1954-1973. Cette proportion ne varie pas pour la cohorte 1974-1988. Elle baisse aux alentours de 9 % pour la cohorte 1989-2002 car les carrières sont encore trop précoces pour qu'elles puissent

déboucher fréquemment sur des postes politiques de niveau national. Une autre grille de lecture permet de rendre compte de cette place grandissante des débouchés politiques. En effet, la proportion de membres du Conseil engagés dans la classe politique nationale est de 15 % parmi ceux présents dans le corps entre 1958 et 1968 alors qu'elle passe à 19 % parmi ceux présents entre 1990 et 2000.

On peut remarquer que les caractéristiques socioprofessionnelles de ceux qui vont entrer dans la classe politique nationale ne sont pas *a priori* très différentes de leurs collègues qui n'y entrent pas. Ils ne sont pas moins juristes qu'eux (39 % contre 37 % n'ont aucun diplôme en droit), n'ont ni plus ni moins fait Sciences Po Paris qu'eux, n'ont pas plus d'attributs sociaux mais proviennent plus souvent des classes moyennes (21 % contre 13 %). En revanche, les femmes membres du Conseil sont moins nombreuses à entrer dans la classe politique nationale que les hommes (8 % y entrent contre 14 % des hommes).

Les différences les plus observables sont à rechercher du côté des trajectoires professionnelles. Le mode de recrutement est assez discriminant car ceux qui font carrière politique au niveau national viennent du tour extérieur « politique » à hauteur de 30 % et de l'ENA suivie du tour extérieur à concurrence de 10 %. De la même façon, 26 % de ceux qui mènent carrière en politique sont passés par les cabinets de Matignon ou de l'Élysée contre 18 % de leurs collègues.

À l'exception d'une partie de ceux qui sont recrutés par le tour extérieur, les membres du Conseil qui entament une carrière politique nationale le font plusieurs années après leur entrée dans le corps, généralement à l'issue d'un parcours institutionnel qui les font fréquenter les sommets de l'État comme les directions générales de grandes entreprises. L'exemple des membres du Conseil devenus députés est assez révélateur car il n'y a que peu d'exemples qui puissent s'inscrire dans le profil moyen du député sous la V<sup>e</sup> République. Ce profil exige généralement que l'on possède des mandats locaux avant que de se lancer à la conquête d'un siège à l'Assemblée.

Si l'on écarte les cas atypiques comme ceux de Jacques Duhamel, de Jean-Marie de Broglie, de Jean Legaret qui ont été élus directement députés après s'être distingués pendant la guerre dans la Résistance (Michel Debré est également élu directement sénateur en 1948), on peut en effet remarquer que la pratique la plus courante des membres du Conseil est de passer par des cabinets ministériels ou des structures partisans avant d'être élus députés dans un délai très court sans passer par de nombreux mandats locaux. Cette pratique n'est pas seulement celle des débuts de la V<sup>e</sup> République et perdure encore dans les années 2000. On doit bien reconnaître que ces trajectoires caractérisent bien plus les élus de droite que les élus de gauche.

Par exemple, Yves Guéna est le directeur-adjoint du cabinet de Michel Debré en 1959. Il est élu tout de suite député UNR-UDT de la Dordogne en 1962. Jean-Philippe Lecat est chargé de mission au cabinet de Georges Pompidou en 1966 puis est élu député RPR de la Dordogne en 1968. Michel Aurillac sort du cabinet de Georges Pompidou pour être nommé préfet en 1965. Il est immédiatement élu député RPR en 1978. Édouard Balladur fait également partie de l'entourage immédiat de Georges Pompidou. Il devient secrétaire général de la présidence de la République en 1973 puis devient le président de plusieurs filiales du groupe CGE. Il est élu directement député RPR de Paris en 1986. Hervé de Charrette est directeur de cabinet du ministre du Travail en 1976, secrétaire national du PR en 1977, vice-président de la commission de la Défense nationale de l'UDF en 1978, avant d'être élu conseiller municipal en 1983 puis député de la Nièvre en 1986. Renaud Dutreil est conseiller technique de Gérard Longuet, ministre de l'Industrie en 1993. Il est élu en 1994 conseiller général et député UDF de l'Aisne. Plus récemment encore, Valérie Pécresse est chargée de mission auprès du Président de la République de 1998 à 2002. Elle part en disponibilité pour préparer la campagne législative de 2002 et est élue député des Yvelines.

À gauche, où l'on trouve d'ailleurs beaucoup moins de députés issus du Conseil d'État, ces pratiques existent mais très rarement, ce qui peut s'expliquer par le fait que les candidats potentiels ne peuvent pas s'appuyer sur les entourages ministériels ou élyséens avant 1981. Après cette date, apparaissent quelques trajectoires courtes de « ministres-techniciens » obtenant un mandat de député après avoir été choisis par l'Élysée. C'est

notamment le cas de Jean-Louis Bianco qui est chargé de mission au cabinet du Président de la République en 1981 puis secrétaire général de la présidence en 1982 avant d'être ministre des Affaires sociales en 1991. Il obtient un mandat de conseiller régional en 1992 avant d'être à nouveau nommé ministre, cette fois en charge de l'Équipement. Il est élu député en 1997. Ce cas reste cependant assez isolé. La quasi-totalité des députés de gauche issus du Conseil ont dû conquérir des mandats locaux successifs. C'est le cas de Laurent Fabius, qui appartient à l'entourage politique de François Mitterrand dans les années 1970, devient conseiller municipal et conseiller régional de Haute-Normandie en 1977 puis député de Seine-Maritime en 1978. C'est aussi le cas d'Alain Richard qui commence sa carrière politique au PSU en 1972, qui est ensuite élu maire en 1977 puis député en 1978. Jean-Michel Belorgey est candidat aux législatives de 1976 puis aux municipales de 1977, une nouvelle fois aux législatives de 1978 avant d'être élu député en 1981.

Ces trajectoires purement politiques qui permettent aux membres du Conseil d'État d'intégrer le personnel politique professionnel, et de ne revenir au Palais-Royal qu'entre deux élections ou, pour la plupart, de ne jamais y revenir, ne sont donc pas homogènes et distinguent bien les pratiques de droite des pratiques de gauche. À droite, l'entrée en politique reste un débouché permanent des cabinets ministériels. Ceux-ci deviennent la véritable plaque tournante des carrières et l'accès à Matignon ou à l'Élysée constitue un facteur stratégique essentiel. Une fois passé par ces états-majors, les membres du Conseil se voient souvent offrir des mandats nationaux sans avoir eu à trop s'investir dans les appareils partisans, ce qui permet de sauvegarder l'image d'un Conseil d'État étranger à la vie politique. Les pratiques de « parachutage » sur des circonscriptions gagnées à l'avance continuent en 2002 comme en 1962. Néanmoins, la pratique gaullienne des institutions, qui impliquait une neutralisation des comportements militants au profit de la reconstruction de l'autorité étatique, a été détournée au profit d'investissement partisans clairement affirmés et d'appareils politiques ayant besoin de relais dans les différentes sphères de la vie publique.

À gauche, l'absence d'alternance a conduit à intensifier l'engagement dans les structures partisans en l'absence de carrières parlementaires rapides et



faciles, ce qui a eu pour effet de favoriser la constitution de véritables états-majors politiques autour du Président de la République et du Premier ministre après 1981, un facteur lui-même décisif de politisation du tour extérieur. On peut également faire l'hypothèse que l'engagement partisan devant être soutenu et durable, bon nombre de membres du Conseil de sensibilité de gauche se sont abstenus de se lancer dans une carrière politique, ne serait-ce que par manque de temps ou d'appétence pour des luttes politiques locales. C'est d'ailleurs ce que souligne Jacques Fournier :

*« Je ne me suis jamais résolu à emprunter cette voie. Question de tempérament sans doute. Je ne me voyais pas aller crapahuter chaque week-end en un point situé peut-être à l'autre bout du territoire, en tout cas loin de mes bases familiales, pour me faire connaître et m'imposer. Je n'aurais pas été à l'aise non plus dans le combat intestin, inévitable en pareil cas, que doit mener le nouvel arrivant contre ceux des militants locaux qui, tout à fait légitimement, auraient pu prétendre être investis... À ce moment, une autre voie d'accès à la carrière politique s'ouvrait d'ailleurs à moi. Appelé par François Mitterrand à exercer les fonctions de secrétaire général adjoint à la présidence de la République, j'aurais pu rester plus durablement dans ce poste et y attendre que, l'occasion se présentant, la faveur du Président me conduise à des responsabilités ministérielles »* (Fournier, 2008, p. 85).

Les membres du Conseil d'État représentent à peu près le quart de tous les députés membres des grands corps depuis les années 1980 après en avoir représenté le tiers dans les années 1960 et 1970. Il demeure que leur présence à l'Assemblée nationale est généralement très ténue.

*Tableau 24. Nombre de membres du Conseil d'État et des grands corps parmi les députés*

	1958	1962	1967	1968	1973	1978	1981
Conseil d'État	5	6	9	10	10	9	7
Total grands corps <sup>14</sup>	15	22	35	37	34	31	26

	1986	1988	1993	1997	2002	2007
Conseil d'État	11	9	8	8	8	7
Total grands corps	41	38	34	27	20	28

La même structuration des carrières politiques entre droite et gauche se retrouve dans l'examen des postes ministériels. Sur les 21 ministres ou secrétaires d'État nommés entre 1958 et le début 2008 (en prenant en considération les deux premiers gouvernements Fillon), qui proviennent du Conseil d'État après y être entrés directement sur concours, quatre seulement appartiennent à la gauche (Jean-Louis Bianco, Laurent Fabius, Nicole Questiaux et Alain Richard). Sur les 16 membres du Conseil recrutés au tour extérieur et qui deviennent également secrétaires d'État ou ministres, 8 appartiennent à la gauche et 3 seulement sont nommés à ces responsabilités après avoir été recrutés au Conseil (Martine Aubry, Noëlle Lenoir et Hubert Védrine).

La période 2002-2008 est significative d'un changement profond dans les relations entre administration et politique car la proportion de ministres originaires de la fonction publique baisse brutalement au profit d'un personnel provenant des professions libérales, des entreprises, le tout mélangé de carrières politiques au niveau local. Dans le gouvernement Raffarin, sur 40 membres de l'équipe, on ne compte que deux représentants des grands corps administratifs et un seul du Conseil d'État (Renaud Dutreil). Dans le gouvernement de Villepin, qui compte 31 membres, on ne trouve

<sup>14</sup> Il s'agit de l'ensemble des grands corps administratifs (comprenant le Conseil d'État, l'Inspection des finances, la Cour des comptes mais ici également le corps diplomatique) et des grands corps techniques.

qu'un seul conseiller d'État, le seul représentant d'ailleurs des grands corps administratifs (Philippe Bas). Le premier gouvernement Fillon (mai-juin 2007), qui ne comprend que 19 membres, ne compte que 3 membres des grands corps administratifs dont deux du Conseil d'État (Christine Albanel, nommée au tour extérieur en 2000 au sortir du cabinet de l'Élysée, et Valérie Pécresse). Dans le second gouvernement Fillon, qui s'enrichit de l'arrivée de 16 secrétaires d'État, le nombre total des membres du Conseil passe à 3 avec l'arrivée de Laurent Wauquiez.

La raréfaction des membres du Conseil dans les postes ministériels ou dans les rangs de l'Assemblée est donc l'une des caractéristiques de la décennie 2000.

## Conclusion

L'analyse des biographies entre 1958 et 2002 conduit à tirer plusieurs conclusions.

La première est que le Conseil d'État, qui se présente au travers du discours de ses membres, comme un corps unitaire, partageant la même culture et la même conception du travail contentieux ou du travail de consultant, est en réalité un corps hétérogène où cohabitent des filières professionnelles très différentes. Certes, la collégialité de rigueur pour débattre des dossiers définit un certain style qui s'impose aux entrants et qui est d'ailleurs fonctionnellement nécessaire afin que tous puissent participer à l'élaboration du droit comme à la consolidation des règles corporatives. L'« esprit de corps » s'est constitué à travers et pour la production de normes juridiques. Néanmoins, on a vu que la diversification des trajectoires professionnelles n'a cessé de s'accroître. Dans les années 2000, un tiers seulement des membres du Conseil mènent des carrières entièrement consacrées au travail juridique au sein du Palais-Royal contre les deux tiers dans les années 1960. La proportion de ceux qui partent pour mener de véritables carrières en entreprises a explosé, alors que les départs vers le secteur économique, le plus souvent public d'ailleurs, étaient non seulement plus rares autrefois mais surtout plus épisodiques. Le Conseil d'État a bâti son image sur l'idée d'un échange permanent entre les postes de juges ou d'experts et les postes au sein de

l'appareil administratif. Or cet échange s'est considérablement amenuisé dans le temps au profit d'une spécification plus poussée des trajectoires professionnelles à mesure que la légitimation « technocratique » de la présence dans les états-majors ministériels s'est évanouie.

La seconde conclusion est que l'instrumentalisation du corps a progressé dans la mesure où les carrières de ses membres ont dû s'insérer dans une règle du jeu dictée par les gouvernements et les réseaux partisans et que l'autorégulation corporative s'est réduite à la gestion des promotions internes. C'est en ce sens et en ce sens uniquement que l'on peut parler de la « politisation » du Conseil, sujet délicat qui a fait l'objet de bien des contresens. Le débat sur la politisation du Conseil d'État a souvent manqué sa cible ou s'est associé à des polémiques sur le travail contentieux ou consultatif qui n'avaient pas lieu d'être (sauf à rejeter la tendance observée dans les années 1980 à ne plus respecter en interne la règle de la confidentialité des avis donnés au gouvernement). Il est bien évident que certaines décisions de principe, comme l'arrêt Canal de 1962, ou certains avis, comme ceux concernant les nationalisations ou les privatisations des années 1980, ont eu un impact politique et qu'ils n'étaient pas dissociables d'un contexte de conflits ou de tensions politiques. Mais cela ne peut pas conduire à remettre en cause le fonctionnement interne du Conseil et c'est un truisme de considérer la politisation sous le seul angle de la participation du Conseil à l'action publique. Il est encore plus évident que le travail jurisprudentiel ou consultatif ne s'est pas politisé et ce serait faire un faux procès au Conseil d'État que de chercher à déceler des prises de position partisans dans les arrêts ou dans les avis qu'il donne au gouvernement. Comme le montre le débat organisé en 1987 par la revue *Pouvoirs* (Pouvoirs, 1987), le travail juridique ne peut pas fonctionnellement faire l'objet de tels engagements car l'anonymat du délibéré comme les débats collectifs produisent mécaniquement des phénomènes de compensation, sans même parler des contraintes fortes qu'exerce la logique juridique et que connaissent bien tous ceux qui ont fait du droit administratif.

La politisation s'est amplifiée dans la mesure où l'emprise du pouvoir politique sur les nominations au tour extérieur comme sur les nominations dans les cabinets ministériels s'est considérablement accrue, un phénomène

que l'on a pu démontrer plus haut. Les allers-retours en cabinets ne constituent plus des étapes initiatiques pour apprendre aux jeunes maîtres des requêtes de quoi est faite au quotidien l'action d'un ministère ou d'un état-major. Il s'agit désormais de développer des programmes politiques et de contrôler le travail des administrateurs, de participer activement à la mise en forme de l'action gouvernementale. Le départ en cabinet suppose des affiliations partisans claires comme c'est aussi le cas de l'occupation de postes de direction d'administration centrale à l'exception de quelques uns, bien connus – comme celui de directeur des relations sociales au ministère du Travail – qui appartiennent aux « chasses gardées » du Conseil. De même, le passage par les cabinets ministériels ouvre de nombreuses possibilités de carrière et constitue désormais bien plus une étape stratégique dans la conquête de postes de pouvoir qu'un simple détour. La politisation porte donc sur les flux d'entrée et les flux de sortie car nombreux sont ceux qui partent dans les entreprises privées tout simplement parce que les postes de responsabilité qu'ils espéraient dans les administrations leur sont fermés pour raisons politiques. C'est tout l'environnement institutionnel du Conseil qui s'est politisé, une évolution qui le touche indirectement mais puissamment car cela signifie qu'entrer au Conseil implique de moins en moins se dévouer au droit.

Cette politisation ne signifie pas que le droit se politise mais que la place faite au droit administratif se restreint dans l'univers de la haute fonction publique. Bernard Chenot soulignait déjà en 1987 (Pouvoirs, précité) qu'il observait le déclin des vocations juridiques et que le Conseil devenait une école de pouvoir. De fait, entrer au Conseil dans les années 2000 n'est plus le signe d'un engagement à servir le droit, si ce n'est de manière épisodique, comme on peut s'inscrire au barreau et plaider entre deux étapes professionnelles. Le Conseil d'État s'est instrumentalisé dans la mesure où il sert de plateforme à des carrières de pouvoir qui ne sont pas nécessairement des carrières d'élus ou de professionnels de la politique.

Une troisième conclusion peut donc être également tirée de l'analyse empirique. Le Conseil d'État, en tant que corps, a toujours renvoyé à une institution, le droit administratif. C'est en tant que serviteur et défenseur de l'institution que le corps a pu trouver sa raison d'être historique. Le propos

revient sans cesse chez les membres du Conseil : soumettre l'administration au droit est la mission principale du corps. Les grandes figures historiques, comme celle du vice-président Laferrière sous la III<sup>e</sup> République, se sont construites autour d'une idée d'œuvre, celle d'une architecture juridique ambitieuse venant encadrer la République et limiter la toute-puissance des élus (Gonod, 2005). Or l'institution du droit public interne a subi de très fortes inflexions à travers l'émergence des jurisprudences européennes de la Cour de Strasbourg comme de celle de Luxembourg, auxquelles le Conseil a dû s'adapter ou bien du fait de la diffusion des concepts du droit commun favorisée par l'intégration européenne (Chevallier, 2007). Celle-ci favorise un droit d'arbitrage, de régulation, renvoie à l'idée de marché plutôt qu'à celle d'État républicain et de devenir national. On peut sans doute aller plus loin et faire l'hypothèse que le droit lui-même s'est instrumentalisé alors que de nouveaux espaces de pouvoir ont été dégagés par la gestion publique, sous-produit de l'économie, ou par l'activité de transaction et de négociation liée à la mise en œuvre des politiques publiques. C'est tout le travail juridique, constitutif autrefois d'un véritable univers de pensée, qui, perdant de son prestige à mesure qu'il se banalisait au sein de la société, s'est trouvé ravalé au rang de technique. Le Conseil d'État et plusieurs de ses vice-présidents ont d'ailleurs été les premiers à souligner depuis les années 1980 la piètre écriture des lois qui deviennent des textes illisibles aux fonctions multiples, associant les normes à des commentaires et à des déclarations d'intention. Comme le montrent les résultats de l'analyse sociologique, les formations juridiques sont elles-mêmes peu à peu abandonnées avant d'entrer au Conseil qui se charge en interne de la formation professionnelle de ses membres. De cette technicisation naît le déclin social du droit, du moins en France. Contrairement à l'Inspection des finances, le Conseil d'État a plutôt bien résisté en tant que corps mais son ordre institutionnel d'origine s'est progressivement étioilé. Le corps reste donc toujours très élitare, comme en témoigne sa composition sociale, bien que sa fonction première se soit technicisée, ce qui a conduit à renforcer sa fonction institutionnelle de relais pour des carrières politiques ou fortement politisées.

## Bibliographie

*Annuaire du Conseil d'État*, annuel.

ARNOULT, Erik et MONNIER, François, *Le Conseil d'État : juger, conseiller, servir*, Paris, Gallimard, 1999.

ATTALI, Jacques, *Verbatim, tome 1, chronique des années 1981-1986*, Paris, Fayard, 1993.

BUI-XUAN, Olivia, *Les femmes au Conseil d'État*, Paris, L'Harmattan, 2001.

CHEVALLIER, Jacques, « Le Conseil d'État, au cœur de l'État », *Pouvoirs*, n° 123, 2007, pp. 5 et s.

DEBRAY, Régis, *Loués soient nos seigneurs*, Paris, Gallimard, 1996.

DRAGO, Roland, IMBERT, Jean, MONNIER, François et TULARD, Jean (dir.), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État*, Paris, Fayard, 2004.

FOURNIER, Jacques, *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé*, Paris, Dalloz, 2008.

GONOD, Pascale, *La présidence du Conseil d'État républicain*, Paris, Dalloz, 2005.

KESSLER, Marie-Christine, *Le Conseil d'État*, Paris, Presses de la FNSP, 1968.

LATOUR, Bruno, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004.

*Le Conseil d'État*, Société générale de presse, Encyclopédie périodique, Paris.

MONNIER, François, « Les leçons pour l'histoire », *Revue administrative*, numéro spécial colloque du deuxième centenaire du Conseil d'État, 2000, pp. 193 et s.

*Pouvoirs*, n° 123, *Le Conseil d'État*, 2007.

TRICOT, Bernard, *Mémoires*, Paris, Quai Voltaire, 1994.

Who's Who en France, Paris, annuel.





# CEVIPOF

CENTRE DE RECHERCHES POLITIQUES DE SCIENCES PO

*98, rue de l'Université  
75007 Paris*

Tél. 33 (0)1 45 49 51 05

e-mail : [info@cevipof.sciences-po.fr](mailto:info@cevipof.sciences-po.fr)

Site Internet : [www.cevipof.msh-paris.fr](http://www.cevipof.msh-paris.fr)



**16 Euros**

ISSN 1146-7924