

## LE CONSEIL D'ÉTAT : QUELLE COMPOSITION RÉELLE ?

**R**ené Cassin, Marceau Long, Renaud Denoix de Saint Marc... 89  
Voici quelques noms qui viennent à l'esprit lorsque l'on évoque les membres du Conseil d'État. Mais au-delà de ces figures emblématiques, on s'aperçoit que les personnes formant aujourd'hui le premier des grands corps sont souvent mal connues.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2007<sup>1</sup>, on dénombre 300 membres, auxquels viennent s'ajouter 12 conseillers d'État en service extraordinaire, 13 fonctionnaires en mobilité et 2 professeurs des universités mis à disposition : 16 sont auditeurs, 119 maîtres des requêtes et 165 (dont 14 maintenus en activité) conseillers d'État.

Si le Conseil d'État a déjà été appréhendé sous l'angle sociologique<sup>2</sup>, les études ne sont aujourd'hui plus à jour ; surtout, dans un contexte où la haute fonction publique fait l'objet de controverses, il est intéressant de la saisir de l'intérieur et de tenter de savoir qui sont réellement ceux qui participent à la juridiction suprême de l'ordre administratif et qui conseillent le gouvernement. Le recrutement par concours, par le biais de l'École nationale d'administration (ENA), a-t-il permis de

---

1. C'est à cette date que les statistiques ont été arrêtées. Elles ont été établies à partir des données fournies par le bureau de la gestion des membres, de l'annuaire des membres du Conseil d'État, des fiches biographiques de la Société générale de presse et du Who's Who in France. Je tiens à remercier le secrétaire général du Conseil d'État d'avoir accepté de me communiquer les fiches biographiques ainsi que le responsable du bureau de la gestion des membres pour son aide précieuse.

2. Voir notamment Marie-Christine Kessler, *Le Conseil d'État*, Armand Colin, 1968 ; Jean-Paul Costa, *Le Conseil d'État dans la société contemporaine*, Economica, 1993, p. 83 sq. ; Bruno Latour, *La Fabrique du droit. Une ethnographie de Conseil d'État*, La Découverte, 2002, p. 123 sq.

diversifier les profils ou, à l'image d'une « noblesse d'État », n'a-t-il fait que reproduire l'ancienne cooptation ?

Outre une indispensable « photographie » de cette partie de l'« élite », il s'agit ici d'évaluer le poids des déterminismes sociaux dans l'intégration d'un grand corps et dans le choix de carrière de ses membres. De cette étude, il ressort que l'homogénéité du profil des membres du Conseil d'État, largement prédéterminé, contraste avec la diversité des trajectoires professionnelles qu'ils choisissent.

#### UN PROFIL HOMOGÈNE

90 Nombreux sont les membres du Palais-Royal à affirmer que le Conseil d'État est synonyme d'ouverture. Cette diversité, sur laquelle insistent les études réalisées par les membres eux-mêmes, ne doit pourtant pas masquer la frappante homogénéité de leurs caractéristiques socio-logiques.

#### *Les éléments de diversité*

À lire le discours forgé par l'institution, les membres du Conseil d'État ne se ressemblent pas. En premier lieu, ce grand corps mêle des personnes de tout âge : le plus jeune auditeur âgé de 24 ans côtoie en effet des conseillers d'État de 68 ans. Ce brassage des générations permet aux anciens de former les novices et aux jeunes énarques d'apporter un regard nouveau sur le travail de leurs aînés. La moyenne d'âge est ainsi de 48 ans et demi et, sur ce point, il n'y a guère de différence entre les membres masculins et les membres féminins : 49 ans pour les hommes et 47 ans et demi pour les femmes. Ce constat révèle pourtant un autre élément de diversification des membres : le Conseil d'État est en effet le grand corps le plus féminisé. Alors qu'en 2000 la haute juridiction administrative comptait 18,1 % de femmes – contre 14,7 % pour la Cour des comptes et 8,6 % pour l'Inspection générale des finances<sup>3</sup> –, il en comporte aujourd'hui 25,7 %, soit 77. L'augmentation du nombre de femmes n'est pas propre à ce corps : en 2004, le pourcentage de femmes était de 19 % à la Cour des comptes et de 16 % à l'Inspection générale des finances. Elle traduit à la fois une volonté politique de nommer des femmes dans la haute administration, par la voie du tour extérieur, et la légère augmentation des femmes diplômées de l'ENA,

---

3. Rapport annuel mars 2000 / mars 2001, *La Fonction publique et la Réforme de l'État*, La Documentation française, 2001, p. 166.

même si, assez étrangement, aucune femme sortie « dans la botte » n'a choisi le Conseil depuis 2004. Aussi, parmi les 77 femmes membres du Conseil d'État, ne compte-t-on que 3 auditeurs sur les 16; 35 sont par ailleurs maîtres des requêtes et 39 sont conseillers d'État; 2 d'entre elles – Marie-Ève Aubin et Yannick Moreau – sont respectivement présidents de la section des travaux publics et de la section sociale. Entrées au « compte-gouttes » à partir de 1953, les femmes ont donc aujourd'hui toute leur place au Palais-Royal<sup>4</sup>.

La pluralité des modes d'accès au Conseil constitue *a priori* une autre source de diversification des membres. Il existe en effet trois types de recrutement. Le premier se fait par concours: cinq à sept postes d'auditeurs sont proposés chaque année aux personnes qui terminent leur scolarité à l'ENA; depuis la création de l'école, ce sont les élèves les mieux classés qui choisissent ces postes. Ce recrutement remplace, depuis 1947, le concours propre au Conseil créé sous l'Empire. Le deuxième se fait par la voie du tour extérieur: depuis 1923, un maître des requêtes sur quatre et un conseiller d'État sur trois intègrent le Conseil par ce biais. Ces nominations sont souvent qualifiées de « politiques » dans la mesure où le gouvernement en fait bénéficier ses réseaux. Le « tour extérieur politique » doit cependant bien être distingué du « tour extérieur “tribunaux administratifs” »: un quart des nominations de maîtres des requêtes au tour extérieur et une nomination sur six des conseillers d'État au tour extérieur sont en effet réservées aux membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Enfin, le troisième mode de recrutement se fait selon la procédure dite du « 70-2 »<sup>5</sup>, laquelle offre tous les deux ans un poste d'auditeur de première classe à un militaire de carrière. Cette variété de modes d'accès est souvent présentée comme un enrichissement pour l'institution. Pour autant, les « tours extérieurs politiques » doivent faire leurs preuves avant d'être acceptés comme *alter ego* par les « sortis de l'ENA »<sup>6</sup>.

Actuellement, sur les 300 membres, 194 – dont 21 majors de promotion – sont directement issus de l'ENA; on compte parmi eux 41 femmes, soit 21,1 %, proportion légèrement inférieure à la proportion de femmes

4. V. Olivia Bui-Xuan, *Les Femmes au Conseil d'État*, L'Harmattan, 2001.

5. En référence à la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970 tendant à faciliter l'accès des officiers à des emplois civils abrogée par l'article 92 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

6. Par commodité, selon leur mode de recrutement, on appellera les membres: les « sortis de l'ENA », les « tours extérieurs politiques », les « tours extérieurs TA » et les « 70-2 ».

dans le corps. Ces chiffres attestent la volonté des gouvernements successifs – notamment depuis 1981 – de féminiser le premier des grands corps : sur les 73 « tours extérieurs politiques », on dénombre 26 femmes (35,6 %) et sur les 24 « tours extérieurs TA », on note 9 femmes (37,5 %) ; 9 membres, dont une seule femme, ont par ailleurs bénéficié de la procédure « 70-2 ».

Aussi, 64,7 % seulement des membres du Conseil d'État sont des énarques « sortis dans la botte ». De prime abord, il semble donc bien y avoir un réel brassage. Les traits communs semblent pourtant prévaloir.

### *Les caractéristiques communes*

92 Quels que soient leur âge, leur sexe et leur mode de recrutement, la plupart des membres du Conseil ont un profil social identique. Sans parler de détermination mécanique, tout se passe comme si certaines prédispositions étaient nécessaires pour accéder au Palais-Royal.

En premier lieu, la majorité des membres ont une formation commune : 246 sont diplômés de l'ENA, soit 82 %. Cette proportion relativise d'autant les vertus de brassage du tour extérieur : on compte en effet 32 énarques parmi les 73 « tours extérieurs politiques » et 20 énarques sur les 24 « tours extérieurs TA ». Aussi n'est-il pas rare que des membres recrutés au tour extérieur retrouvent au Palais-Royal d'anciens camarades de promotion ; de surcroît, un certain nombre d'énarques du « tour extérieur politique » – administrateurs civils pour la plupart – ont, quelques années avant leur nomination, effectué leur mobilité au Conseil. Mais si le tour extérieur ne permet pas de réellement diversifier les profils, il a le mérite de rendre, dans une certaine mesure, réversible le classement de fin d'étude de l'ENA.

La grande majorité des membres sont donc avant tout des généralistes qui ont pour principales qualités une excellente culture générale, l'aisance et la rigueur<sup>7</sup>. Cette homogénéité de formation, à laquelle est souvent associée une uniformité de modes de raisonnement et de valeurs, doit néanmoins être relativisée. D'une part, proportionnellement, les « sortis de l'ENA » cumulent plus de diplômes que les membres entrés par les autres voies : un grand nombre d'entre eux collectionnent en effet les diplômes les plus prestigieux. Si l'on considère l'ensemble des membres « sortis dans la botte », 139 sont diplômés de l'IEP Paris, 33

---

7. Si l'on se fie aux qualités des énarques répertoriées par Yves-Thibault de Silguy, Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, *Moderniser l'État : le cas de l'ENA*, La Documentation française, 2003, p. 28.

d'une ENS, 11 de Polytechnique et 31 d'une grande école de commerce – dont 19 de HEC; 21 sont par ailleurs agrégés<sup>8</sup>. Cette pluralité de formations antérieures à l'ENA permet d'atténuer la critique selon laquelle la grande école imposerait le même « moule » à tous les élèves. On relève d'ailleurs des profils atypiques comme celui de cet homme, entré à l'ENA après avoir obtenu l'agrégation de sciences naturelles – ENS Fontenay/Saint-Cloud –, un DEA en biologie végétale et un DEA en didactique de la biologie. Aussi, certains « sortis de l'ENA » ont-ils d'abord eu une formation scientifique et les membres entrés à l'ENA sans être préalablement passés par les facultés de droit ne sont pas rares<sup>9</sup>.

Les membres du Conseil d'État recrutés par la voie du tour extérieur cumulent généralement moins de diplômes : sur les 24 « tours extérieurs TA », 11 sont diplômés de l'IEP Paris et si aucun n'est diplômé d'une école de commerce, de Polytechnique ou d'une ENS, 2 sont agrégés de philosophie. Par ailleurs, sur les 73 « tours extérieurs politiques », 45 sont diplômés de l'IEP Paris, 7 d'une ENS et 1 de Polytechnique; 8 sont agrégés – pour la plupart de lettres ou de langues – et 10 ont un doctorat. Avant d'intégrer le Conseil, 10 étaient avocats ou magistrats, 2 étaient administrateurs au Sénat et 4 enseignaient le droit dans une université, en tant que chargés d'enseignements, maîtres assistants ou professeurs. Aussi, ne compte-t-on qu'une vingtaine de « tours extérieurs politiques » non énarques à n'avoir aucune formation juridique, qu'ils soient initialement agrégé de lettres ou de langues, journaliste, banquier, ou médecin – pour l'un d'entre eux.

Au total, 246 membres du Conseil sont énarques, 200 diplômés de l'IEP Paris (66,7 %); 40 d'une ENS (13,3 %), 33 d'une école de commerce (11 %) – dont 19 de HEC (6,3 %) – et 13 de Polytechnique (4,3 %). Le cumul fréquent des diplômes les plus prestigieux a de quoi impressionner. Il ne semble pas être l'apanage des plus jeunes : 11 conseillers d'État, dont 2 « tours extérieurs », sont diplômés d'une école de commerce et 16 conseillers d'État, dont 3 « tours extérieurs », sont diplômés d'une ENS.

Le second facteur qui atténue l'homogénéité de formation est la pluralité des concours d'entrée à l'ENA. Si la majorité des membres énarques proviennent du concours externe, un pourcentage non négligeable a passé les deuxième et troisième concours : au total, une qua-

8. Un même membre peut évidemment cumuler trois ou quatre diplômes.

9. Ils sont cependant difficilement comptabilisables dans la mesure où certains ne mentionnent que le diplôme de l'IEP Paris alors qu'ils ont au moins une licence de droit.

rantaine n'ont pas intégré l'ENA par la voie du concours externe, soit près de 17 % des membres énarques<sup>10</sup>. Parmi les « sortis de l'ENA », on compte une trentaine de « deuxième concours » – dont 8 femmes, soit 26,7 % – et 2 « troisième concours ». Un peu plus de 15 % des membres sortis « dans la botte » n'ont donc pas emprunté la « voie royale » : il s'agit en majorité d'agrégés de philosophie ou de lettres ; on note par ailleurs quelques attachés d'administration centrale et des inspecteurs du travail. Contrairement aux idées reçues, il est donc possible de sortir bien classé en ayant intégré l'ENA par le second concours, même si on a beaucoup moins de chances<sup>11</sup>. Ces « concours internes » présentent toutefois une spécificité : 26,7 % d'entre eux sont normaliens.

94 On compte par ailleurs 6 « concours internes » parmi les « tours extérieurs TA » et 3 « concours internes » parmi les « tours extérieurs politiques ». Ceux-ci ont dès lors multiplié les expériences avant leur recrutement au Conseil. La trajectoire de l'un d'entre eux mérite d'être présentée : fils d'un employé à la SNCF, titulaire d'une licence de droit d'une université de province, il a d'abord été, de 18 à 25 ans, maître d'internat et maître auxiliaire et, pendant quatre années, attaché d'administration universitaire puis conseiller administratif des services universitaires, avant de passer le concours d'entrée à l'ENA et de devenir conseiller de tribunal administratif ; le concours interne puis le « tour extérieur TA » ont fonctionné pour lui comme des ascenseurs sociaux. À ce titre, on peut regretter que le décret n° 2004-313 du 29 mars 2004 ait non seulement abaissé la limite d'âge du deuxième concours à 35 ans, mais encore le nombre de postes réservés à ce mode de recrutement : la fonction d'ouverture que le concours interne ne remplissait déjà qu'imparfaitement va encore être atténuée.

---

10. Le nombre exact de membres ayant passé le deuxième et le troisième concours est difficile à comptabiliser dans la mesure où cette donnée ne figure pas dans les fiches et qu'on l'a déduite de l'expérience et de l'âge des membres au moment où ils ont passé le concours d'entrée à l'ENA. Or les personnes qui intègrent l'ENA à 26 ou 27 ans après quatre ou cinq années de service public peuvent passer le premier ou le second concours.

11. Dans son étude générale sur les énarques, Jean-Michel Eymeri affirme que « l'ENA n'a en cinquante ans d'existence classé dans la botte que 107 internes soit 5,5 % d'entre eux, alors que 690 externes (24,1 %) ont accédé aux grands corps », *La Fabrique des énarques*, Economica, coll. « Études politiques », 2001, p. 212. Il distingue plusieurs périodes : « La IV<sup>e</sup> République se caractérise [...] par une certaine ouverture des grands corps aux internes [...]. C'est dans la période gaullienne que s'opère une fermeture sociale extrême des grands corps, et ce dès la promotion "Carnot" 1959-1961 [...] En revanche, depuis 1973-1975, les grands corps se sont rouverts nettement aux internes, qui sont 17 % des heureux élus dans la dernière décennie, même si le clivage est net entre l'Inspection – 4 internes en dix ans – et le Conseil (17) ou la Cour (17). »

Bien que ces deux séries de nuances atténuent la similitude de formation des membres, ceux-ci ont en commun une autre caractéristique : quelle que soit leur région d'origine<sup>12</sup>, et quelle que soit leur formation, ils ont quasiment tous fait leurs études supérieures à Paris. Cet élément semble ainsi déterminant pour avoir une chance d'entrer au Conseil. Un grand nombre de membres sont par ailleurs issus du même milieu social : s'agissant des 215 membres dont la profession du père est connue<sup>13</sup>, on note une surreprésentation des catégories sociales supérieures, et ce quel que soit le mode de recrutement. Ce constat n'a rien d'étonnant s'agissant d'un corps constitué à 82 % d'énarques. En effet, il ressort des statistiques que les énarques sont en grande majorité issus de milieux favorisés, ce qui contribue à alimenter la lancinante question de la démocratisation de la haute fonction publique : à en croire Jean-Luc Bodiguel et Jean-Michel Eymeri, l'ENA serait même de plus en plus élitiste, et différentes études ont montré que « l'origine sociale des élèves affectés dans les grands corps est nettement plus élevée que celle des élèves nommés administrateurs civils<sup>14</sup> ».

95

Si la plupart des membres sont enfants de cadres supérieurs ou de professions intellectuelles, l'appartenance au secteur public n'est pas un facteur déterminant : le père d'une centaine de membres travaille ou travaillait dans le secteur privé ; on dénombre ainsi 21 directeurs de société, 12 industriels, 7 banquiers, 6 comptables, 16 ingénieurs, 13 médecins et 8 avocats<sup>15</sup>. Pour le secteur public, on compte un nombre sensiblement inférieur de fils et de filles de hauts fonctionnaires – 7 membres du Conseil d'État<sup>16</sup>, 2 magistrats à la Cour des comptes, 1 inspecteur général des finances, 5 préfets, 4 diplomates – que d'enseignants – 7 instituteurs, 8 enseignants (sans autre précision), 7 universitaires, 5 professeurs de médecine ; on relève également des

12. Une forte majorité des membres du Conseil d'État est née en région parisienne (127, soit 42,3 %) ; 31 sont nés à l'étranger (10 %) : dans un certain nombre de cas, cela s'explique par la profession des parents.

13. Les 85 membres dont la profession du père n'est pas connue sont ceux qui ne figurent pas dans le Who's who – notamment les plus jeunes – et quelques rares qui y figurent mais qui n'ont pas souhaité préciser la profession des parents. La profession de la mère est, quant à elle, très rarement indiquée, ce qui ne signifie pas systématiquement qu'elle était femme au foyer ; on ne peut donc pas se fonder sur cette donnée.

14. Jean-François Kesler, *L'ENA, la Société, l'État*, Berger-Levrault, 1985, p. 243.

15. Des professions sont plus atypiques : on compte par exemple un fils de grand rabbin, un fils de dessinateur projeteur et un fils de comédien marionnettiste.

16. Actuellement deux jeunes femmes et un jeune homme ont un de leurs parents au Conseil.

militaires gradés – 4 colonels et 5 généraux de brigade –, 4 magistrats et 3 fonctionnaires internationaux.

Paradoxalement, on a donc moins de chances d’entrer au Conseil d’État si on a un père haut fonctionnaire que chef d’entreprise... On note ainsi une hérédité relativement faible et on ne peut pas actuellement parler de véritable dynastie au Conseil. Aussi, si le recrutement par l’ENA a sans doute uniformisé le profil des membres et substitué des généralistes aux spécialistes en droit recrutés par le précédent concours<sup>17</sup>, il a, dans une certaine mesure, ouvert le Palais-Royal à d’autres classes aisées<sup>18</sup>, voire aux classes moyennes. En effet, bien que la plupart des membres du Conseil soient issus des classes supérieures, au moins une quinzaine de membres – dont 4 « tours extérieurs » (2 « TA » et 2 « politiques ») – ont connu une véritable mobilité sociale ascensionnelle<sup>19</sup>: fils ou fille d’instituteur (pour 7 d’entre eux), d’agent de maîtrise (pour 2 d’entre eux), d’employé à la SNCF, d’agriculteur (pour 2 d’entre eux), de cultivateur, d’ostréiculteur, de technicien en bâtiment, de chauffeur de taxi ou de pâtissier, ils sont aujourd’hui maîtres des requêtes ou conseillers d’État.

Mais si la plupart des membres du Conseil d’État sont issus d’un milieu social favorisé, ont fait leurs études supérieures à Paris, avant d’entrer à l’ENA, certains font mentir les statistiques: ainsi ce maître des requêtes, fils d’un technicien en bâtiment et d’une secrétaire, qui a réussi l’ENA avec un DEA d’administration publique délivrée par une université de province. Il s’agit d’une exception qui confirme la règle de l’uniformité de profil social, laquelle contraste avec la variété des carrières des membres.

## DES TRAJECTOIRES VARIÉES

Actuellement, 182 membres (dont 50 femmes, soit 27,5 %) travaillent au Conseil d’État, tandis que 118<sup>20</sup> (soit 39,3 %) exercent une activité à

17. Bernard Stirn, *Le Conseil d’État. Son rôle, sa jurisprudence*, Hachette, 1994, p. 26.

L’actuel vice-président souhaite refonder le tour extérieur « en mettant en place des procédures de sélection des personnes désireuses de rejoindre le Conseil d’État », *AJDA*, 2007, p. 558.

18. Jean-Michel Eymeri, *op. cit.*, p. 30. Pour Christophe Charle, cette ouverture daterait même de la III<sup>e</sup> République, *Les Élites de la République (1880-1900)*, Fayard, 1987, p. 65.

19. Ce sont plutôt les personnes issues des classes supérieures qui figurent au Who’s who.

20. Parmi les membres en activité, on compte 108 conseillers d’État (dont 27 femmes), 58 maîtres des requêtes (dont 20 femmes) et 16 auditeurs (dont 3 femmes); parmi les membres



l'extérieur, que ce soit en position de détachement, de disponibilité ou qu'ils soient mis à disposition. Ces expériences externes ne sont pas du tout critiquées car elles participent au prestige du corps. Pour l'institution, ces sorties sont source d'enrichissement : lorsqu'ils reviennent au Conseil, les membres sont censés faire profiter à tous des connaissances acquises dans l'administration active, dans la sphère politique et même dans le secteur privé.

Mais tous les membres du Conseil exercent-ils au cours de leur carrière des activités à l'extérieur ? Existe-t-il une carrière type ? Contrairement à ce que laisse croire le discours officiel, on peut répondre par la négative : chaque parcours professionnel est singulier. Il est toutefois intéressant de présenter des trajectoires idéal-typiques<sup>21</sup>, en se demandant si le mode d'accès au Conseil ou l'origine sociale des membres a une influence sur le type de carrière qu'ils embrassent.

97

#### *Les carrières à l'intérieur du Conseil d'État*

125 membres – desquels ils faut déduire les 23 « sortis de l'ENA » entrés après 2002 – n'ont jamais été placés en détachement ou en disponibilité ; parmi eux, une quinzaine ont néanmoins bénéficié d'une mise à disposition. On distinguera deux types de profils qu'on appellera, par commodité, les « fidèles » et les « convertis ».

#### *Les « fidèles »*

Les « fidèles » ont intégré le Conseil soit directement après l'ENA, soit par la voie du « tour extérieur TA ». S'agissant des premiers, on en compte 35 – dont 11 femmes – à n'avoir jamais été placés en détachement ou en disponibilité. Parmi eux, 13 – dont 2 femmes – ont tout de même travaillé en cabinet ministériel dans une plus ou moins grande mesure : pour certains, l'expérience a été de courte durée alors que, pour d'autres, les passages en cabinet se sont multipliés et sont significatifs d'un engagement politique marqué. Une sortie précoce dans un cabinet ministériel ne laisse pourtant pas présager d'une carrière à l'extérieur. À titre d'exemple, Daniel Labetoulle a travaillé en cabinet six ans après avoir intégré le Conseil, et ce pendant près de deux ans, et

---

exerçant une activité à l'extérieur, on dénombre 57 conseillers d'État (dont 12 femmes), 61 maîtres des requêtes (dont 15 femmes) ; 8 sont mis à disposition (dont 1 femme), 69 sont en détachement (dont 19 femmes), 40 sont en disponibilité (dont 7 femmes), 1 hors cadres.

21. Il en existe d'autres, notamment Marie-Christine Kessler, *op. cit.* ; Érik Arnoult et François Monnier, *Le Conseil d'État. Juger, conseiller, servir*, Découvertes Gallimard, 1999, p. 98 sq. ; Bruno Latour, *op. cit.*, p. 131 sq.

il n'est plus jamais sorti de l'institution, accomplissant la brillante carrière au sein du Conseil que l'on connaît.

Même parmi les « sortis de l'ENA » qui n'ont jamais fait de cabinet, les carrières sont variées : il y a ceux qui occupent des fonctions spécifiques au sein du Conseil d'État – responsable du centre de documentation, secrétariat général, commissaire du gouvernement – et ceux qui prolongent leurs activités à l'extérieur, en tant qu'enseignant ou en siégeant dans des commissions. Si, pour certains, les carrières internes sont moins valorisées, on constate que ce ne sont pas les moins diplômés qui restent dans l'institution : sur les « sortis de l'ENA » entrés au Conseil avant 2002 qui n'ont jamais travaillé à l'extérieur, 10 sont diplômés d'une école de commerce, 4 d'une ENS et 2 de Polytechnique. Une alternance politique peut néanmoins faire rapidement chuter ces chiffres et bon nombre de « fidèles » encore jeunes auront certainement des expériences professionnelles à l'extérieur d'ici la retraite.

Sur les 24 « tours extérieurs TA », 20 n'ont jamais quitté le Palais-Royal : ils n'ont été ni détachés, ni placés en disponibilité, ni même mis à disposition. Excellents juristes avant leur entrée au Conseil, ils mettent leurs connaissances au service de l'institution et se servent rarement de leur promotion comme tremplin vers d'autres postes.

#### *Les « convertis »*

En étudiant la trajectoire professionnelle des « tours extérieurs politiques » et des « 70-2 », on pouvait s'attendre à une sortie rapide du Conseil, ces membres n'ayant *a priori* pas la formation requise pour être juge administratif ou conseiller du gouvernement. Or, sur les 9 « 70-2 », 6 sont restés dans l'institution ; ils n'ont d'ailleurs jamais été tentés par un travail en cabinet. Par ailleurs, sur les 73 « tours extérieurs politiques », 41 – dont 14 femmes – n'ont jamais été détachés ou mis en disponibilité depuis leur entrée au Conseil et seulement 5 ont participé à un cabinet ministériel. Ce constat va à l'encontre de l'idée reçue selon laquelle le Conseil d'État ne constituerait, pour les « tours extérieurs politiques », qu'un sas, en attendant d'autres fonctions. S'il est vrai qu'un certain nombre d'entre eux sont nommés au Palais-Royal en fin de carrière, tout se passe comme si l'entrée au Conseil d'État « dépolitisait » quelques membres nommés par le gouvernement, comme s'ils prenaient finalement goût au contentieux, matière jugée pourtant austère par une bonne part de leurs collègues « sortis de l'ENA ».

Ceux qui font leurs preuves au sein de l'institution sont d'ailleurs parfaitement intégrés et l'esprit de corps efface, pour ceux-là, le mode

de recrutement dont ils ont bénéficié : après un certain nombre d'années, on oublie l'origine de ces « convertis ». Une différence subsiste cependant : tout aussi passionnés par le contentieux qu'ils soient, contrairement aux « sortis de l'ENA », ils ne pourront pas occuper certaines positions au sein du Palais-Royal : si quelques-uns peuvent être nommés commissaires du gouvernement, aucun n'a jamais été responsable du centre de documentation – responsabilité traditionnellement réservée aux maîtres des requêtes –, secrétaire général ou adjoint, ou président de section.

Des carrières internes au Conseil d'État existent donc bel et bien. Alors qu'en 2000 celles-ci étaient proportionnellement davantage prisées par les femmes, aujourd'hui les membres féminins occupent des postes dans l'administration active, dans une proportion équivalente à celle des hommes.

99

#### *Les carrières à l'extérieur du Conseil d'État*

À l'examen de la trajectoire des membres, on constate que sur les 300, 107 travaillent ou ont travaillé dans un cabinet ministériel ; 157 sont ou ont été placés en détachement et 67 sont ou ont été en disponibilité. Aucun des membres qui sort du Conseil ne fait pourtant la même carrière ; quatre portraits types peuvent ainsi être dessinés.

#### *Les « honorables »*

Les « honorables » sont appelés ainsi en référence au cursus *honorum* des membres du Conseil : celui-ci consiste à alterner séjours au Palais-Royal et séjours à l'extérieur, dans des cabinets, des postes à responsabilité de l'administration active et, éventuellement, dans le secteur privé ou la sphère politique. Mais, même parmi les « honorables », il existe une variété de trajectoires professionnelles. D'une part, certains apprécient le contentieux plus que d'autres : pour les uns, l'épanouissement professionnel passe autant par les activités à l'intérieur du Conseil – et notamment par la fonction de commissaire du gouvernement – que par celles pratiquées à l'extérieur, alors que, pour d'autres, le Conseil d'État ne constitue qu'un point de chute de quelques mois, dans l'attente d'une nomination à un nouveau poste. D'autre part, certains restent cantonnés dans la sphère administrative, alors que d'autres occupent pendant quelques années un poste dans le secteur économique – public ou privé – ou exercent un mandat politique. Il existe ainsi des « honorables » politisés et des « honorables » pantoufleurs.

Au total, on compte 122 « honorables » desquels il faut soustraire les deux « lettrés » du Conseil. Parmi ces 119 membres, 61 ont participé à un cabinet ministériel et 17 ont été placés en disponibilité, mais seulement une dizaine ont exercé des fonctions dans le secteur économique privé. 21 « honorables » viennent du tour extérieur – dont 4 « tours extérieurs TA » – et 32 sont des femmes : celles-ci n’hésitent plus aujourd’hui à occuper des postes à responsabilité dans l’administration active – directeur général du Centre d’analyse stratégique, membre du Conseil supérieur de l’audiovisuel, directeur des Archives de France, etc. ; la réforme de 2004 qui autorise la mobilité dans une administration parisienne a, sur ce point, peut-être eu une influence.

### *Les « pantoufleurs »*

100 Sont ici considérés comme « pantoufleurs » les membres qui multiplient les pantoufles<sup>22</sup> ou qui, en 2007, travaillent depuis plusieurs années dans le secteur privé. Bon nombre d’entre eux démissionneront au terme du dernier renouvellement de leur disponibilité. On en compte 36, dont 5 « tours extérieurs » et seulement 4 femmes – dont 2 « tours extérieurs » –, celles-ci semblant encore réticentes à prolonger une expérience dans le secteur privé. Les « pantoufleurs » occupent des postes importants de la sphère économique, essentiellement dans la communication, l’industrie, la banque et les assurances ; un nombre croissant d’entre eux sont par ailleurs avocats.

La profession du père a-t-elle une influence sur la décision d’un haut fonctionnaire de quitter le secteur public ? Des données recueillies, on ne peut guère dégager de loi : le père de 16 « pantoufleurs » travaillaient dans le secteur privé contre 13 dans le secteur public ; 1 était ministre et 1 autre sénateur. On peut ainsi décider de pantoufler, alors même que la culture du service public a été inculquée dès le plus jeune âge.

Sur les 36 « pantoufleurs », on dénombre 1 « troisième concours » et 5 « concours internes ». On pourrait penser que la préférence pour le secteur privé se manifeste assez tôt et que certaines personnes cumulent volontairement les diplômes de l’ENA et d’une école de commerce pour se donner toutes les chances d’accéder aux postes importants de la sphère économique. En réalité, les calculs de ce type semblent assez

---

22. Il existe une définition juridique et une définition socio-économique du pantouflage : la première prend en compte les départs vers le secteur privé alors que la seconde s’appuie sur les départs vers le secteur économique, qu’il soit public et privé. Actuellement, compte tenu de la réduction du nombre des entreprises publiques, les deux définitions tendent à coïncider.

rare : seulement 5 « pantoufleurs » sont diplômés d'une école de commerce, dont 2 d'HEC ; paradoxalement, autant de normaliens – 5 – ont choisi la sphère économique... ; 2 sont par ailleurs polytechniciens.

Les « pantoufleurs » n'hésitent donc plus à quitter le Palais-Royal pour un secteur privé leur offrant de meilleurs salaires. Bien que les expériences dans la sphère économique aient toujours existé, les « pantouflages » précoces et les sorties sans retour peuvent sembler préoccupantes pour le corps. De surcroît, de plus en plus de membres sont placés en position de disponibilité pour exercer la profession d'avocat. Il y en a actuellement 15.

### *Les « politiques »*

Sont appelés « politiques » les membres qui exercent ou ont exercé un mandat politique ou des fonctions au gouvernement ; on en dénombre 31. Ils sont difficilement identifiables car leurs positions statutaires sont variées : alors qu'ils sont placés en détachement lorsqu'ils sont parlementaires ou ministres, ils doivent être mis en disponibilité pour convenances personnelles durant leur campagne électorale ; tout en étant en activité au Conseil, ils peuvent par ailleurs être maire, conseiller général ou conseiller régional. 101

Parmi ces 31 « politiques », on compte 12 « tours extérieurs politiques » et 5 femmes, dont 3 nommées au tour extérieur. Les mandats locaux sont autant prisés que les mandats nationaux : on dénombre 9 ministres, 14 députés, 2 députés européens, 2 sénateurs, 11 conseillers régionaux, 9 conseillers généraux, 11 maires, 2 adjoints au maire, 8 conseillers municipaux, 1 même membre pouvant cumuler plusieurs mandats ; certains sont par ailleurs présents dans l'état-major d'un parti politique. Ces « politiques » se situent majoritairement à la droite de l'échiquier politique : on n'en recense en effet que 11 affiliés au parti socialiste et 1 au MRC.

La profession du père et la formation ne semblent, là encore, pas exercer d'influence particulière : sur les 24 dont la profession du père est connue, seulement 2 faisaient de la politique – 1 ministre, 1 sénateur –, 11 exerçaient dans le secteur public et 10 travaillaient dans le secteur privé. En ce qui concerne la formation, 4 sont diplômés d'une ENS et 4 d'une école de commerce ; 2 ont intégré l'ENA par la voie du concours interne et 1 par la voie du troisième concours.

*Les « ambitieux »*

Les ambitieux veulent tout ! Ce sont les membres qui occupent ou qui ont occupé durablement des fonctions à la fois dans le secteur privé et la sphère politique. On en comptabilise 14 – qui relèvent donc à la fois des « pantoufleurs » et des « politiques » –, dont 6 « tours extérieurs politiques » et 3 femmes (dont 2 « tours extérieurs politiques »).

Situés majoritairement à droite – on ne compte que 5 militants du parti socialiste –, ils exercent ou ont exercé des mandats aussi bien au niveau national que local et sont, pour la moitié d'entre eux, avocats ; les autres occupent ou ont occupé des postes dans l'industrie ou sont conseillers juridiques. Leur père travaillait indifféremment dans le secteur public ou privé. S'agissant de la formation, 3 « ambitieux » sont <sup>102</sup> diplômés d'une école de commerce et 1 d'une ENS ; 1 provient du troisième concours et 1 du deuxième.

Cette étude sur la composition du Conseil d'État peut susciter quelque perplexité : alors que le discours officiel insiste sur le brassage des membres et sur un modèle de carrière, on constate plutôt une homogénéité de profil et une diversité de trajectoires. Si le déterminisme social joue un rôle important pour intégrer le premier des grands corps, ni le mode de recrutement des membres, ni la profession exercée par le père, ni leur formation ne laisse présager la carrière qu'ils vont embrasser. Le Conseil d'État serait-il donc un espace de liberté ? On peut répondre par l'affirmative, dans la mesure où seule une poignée de trajectoires semble prédéterminée : l'institution ne s'immisce pas dans le choix de carrière de ses membres et elle peut même constituer un lieu de mobilité sociale. Cette affirmation doit néanmoins être assortie d'un bémol : le Conseil d'État ne respecte le choix de ses membres qu'à condition que le poste qu'ils briguent soit suffisamment prestigieux eu égard à la réputation du corps. Le bureau du Conseil émet en effet un avis avant chaque nouveau détachement et n'autorise un membre à sortir dans un poste de l'administration active que si celui-ci est en adéquation avec son expérience (ENA + 8, etc.). Les membres du Conseil d'État sont donc totalement libres de déterminer leur carrière, s'ils veillent à ce que leurs choix ne portent pas préjudice à l'institution.

R É S U M É

---

*Outre une « photographie » des membres du Conseil d'État, cette étude se propose d'évaluer le poids des déterminismes sociaux dans l'intégration d'un grand corps et dans le choix de carrière de ses membres. Alors que le profil de ces derniers, largement prédéterminé, s'avère très homogène, leurs trajectoires professionnelles sont variées et sont rarement influencées par le mode de recrutement, la formation ou l'origine sociale.*