

JEAN-CLAUDE THËNIG

## LES GRANDS CORPS

108 **L**ES GRANDS CORPS REPRÉSENTENT une figure imposée dès lors qu'il est question de pouvoir et de prestige en France. Depuis Alexis de Tocqueville jusqu'à aujourd'hui, à travers les ingénieurs des Ponts et Chaussées ou les préfets, leur permanence étonne<sup>1</sup>. Leur rôle dans la conduite des affaires publiques mais aussi privées alimente les commentaires. Les Deux Cents familles ont disparu, la franc-maçonnerie s'est faite discrète, le patronat vacille. Par contraste, les polytechniciens, rejoints depuis quelques décennies par les énarques, demeurent une valeur stable à la bourse de l'influence. De ce monument, dont aucun autre pays ne possède la pareille et que les observateurs étrangers regardent en mêlant l'envie et l'ironie, tout semble connu et n'importe quoi se dit.

La fiche d'identité des grands corps fait aujourd'hui référence en premier lieu aux ingénieurs des Mines, aux inspecteurs des Finances, aux conseillers d'État et aux membres de la Cour des comptes. Un corps est d'autant plus grand qu'il est petit en nombre et que, niché dans le sein de l'appareil d'État, il place ses membres ailleurs, mais toujours au plus haut rang. Ce cadre statutaire recrute ses fonctionnaires à la sortie de la plus grande des écoles, l'École polytechnique ou l'École nationale d'administration. Coquetterie supplémentaire, il sélectionne seulement les élèves les mieux classés. Sur la base de leurs seuls mérites scolaires, quelques centaines d'hommes et de femmes accèdent presque immédiatement à des responsabilités administratives substantielles, à des conditions de rémunération et d'emploi hors du commun, à des plans

---

2. Jacques Mandrin, *L'Énarchie*, Paris, La Table ronde, 1967.

de carrière personnalisés. Les directions des grands services, les cabinets ministériels, les présidences d'organismes du secteur public, les états-majors des grandes entreprises et même les mandats électifs locaux ou nationaux constituent leurs terrains de chasse. Trois énarques « pur sucre » dirigent la France : le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale.

Des grands corps, l'on parle beaucoup, en disant tout et son contraire. Les familles rêvent d'envoyer leurs rejetons dans les grandes écoles. Les gens mécontents de leur sort dénoncent les grands commis. Les maisons d'édition leur consacrent des livres à fort tirage. Les salons parisiens bruissent de leurs faits et méfaits. On admire l'intelligence et le dévouement de leurs membres pris individuellement. On suspecte l'arrogance et l'impunité dont ils bénéficient en tant que groupes. Ils font la France en même temps qu'ils la défont. Les succès qu'on leur impute compensent-ils les échecs qu'on leur attribue ? Rien de tel pour lancer une conversation animée et mobiliser les arguments les plus hétéroclites. On les signale en déclin et voilà qu'ils reviennent en force. Le sociologisme de café se nourrit de références à des mots tels que caste, mafia, privilèges ou domination. La frontière est ténue entre l'analyse et le pamphlet, entre les données factuelles et les fantasmes. Ceci n'est pas pour déplaire aux grands corps eux-mêmes. N'est-ce pas un énarque, Jean-Pierre Chevènement, qui commit dans les années 1960 un livre sur son propre milieu et rendit populaire un genre resté ambigu<sup>2</sup> ? Ceux à qui l'on attribue la puissance s'autoflagellent en public, exposent leurs secrets au peuple, dénoncent leur embourgeoisement élitiste en même temps qu'ils entretiennent l'image de leur puissance et plaident pour un retour à leurs seuls mérites professionnels.

Bref, la cause paraît entendue. Les grands corps sont des groupes d'intérêt. Certes, leur front n'est pas homogène et la concurrence entre eux est féroce pour occuper tel poste ou telle fonction, comme si la présidence d'un grand groupe changeait le destin du pays selon qu'elle est assurée par un polytechnicien ou par un énarque. Mais, d'une manière plus globale, tout se passe comme si, par-delà leurs rivalités mesquines, les grands corps formaient un monde à part, préservé, protégé, privilégié, dans une société devenue fluide, ouverte et cruelle pour la masse des gens qui la composent. C'est peut-être là que réside l'originalité des temps présents. Le milieu des années 1990 coïncide avec une démocratisation de la controverse sur les grands corps. Face à la pression des médias et des discours qui relaient ce qui est devenu un enjeu à la mode, qui peut encore nier l'évidence ?

## 1. L'INCANTATION ANTI-ÉLITISTE

La figure des grands corps alimente le débat public dans la France d'aujourd'hui. De façon justifiée ou exagérée, elle symboliserait le phénomène élitaire. Cette élite serait la source de maux majeurs qui frapperaient la société : la non-écoute des aspirations populaires, la dictature d'une pensée unique en matière de politique économique et monétaire, la banqueroute d'entreprises financières et, par-delà, le chômage, l'imposition fiscale et la centralisation des décisions.

La campagne ayant précédé l'élection présidentielle de 1995 a ainsi été marquée par le thème de la critique virulente et persistante de la technostructure. Le héraut en a été Jacques Chirac, lui-même énarque et membre de la Cour des comptes. A la fin de 1994, le candidat commence à marteler la dénonciation et l'imprécation dans ses discours publics. Pendant près de six mois, avec obstination, il va ainsi poursuivre sa croisade. Il est question d'un « monopole des pouvoirs par une certaine caste. Une caste éloignée des Français. Elle se replie sur elle-même, possède sa propre culture, secrète un certain conformisme de la pensée, se partage les places et les faveurs. Elle s'autocontrôle, donnant très souvent le sentiment que la loi n'est pas la même pour tous » (discours du 17 février 1995). La haute fonction publique ferait partie de la technostructure. Elle serait certes dévouée, mais par essence conservatrice, et dresserait un mur entre elle et les Français.

Le thème de la dénonciation de la technostructure et, à travers elle, de l'élite constitue un classique du répertoire mobilisé sur les tréteaux électoraux. Ceux qui l'adoptent peuvent ce faisant critiquer leurs concurrents qui sont, eux, au pouvoir. Jacques Chirac remet ainsi en cause Édouard Balladur, alors Premier ministre et son concurrent le plus menaçant pour la fonction présidentielle. Le thème sert également à rallier des coalitions politiques derrière qui le promeut. Jacques Chirac se donne un dénominateur commun à deux de ses alliés, Philippe Séguin et son populisme gaullien, Alain Madelin et son anti-étatisme libéral. Enfin, la dénonciation relève de l'incantation. S'agissant de Jacques Chirac, les éditorialistes de la presse le relèvent abondamment : aucune véritable proposition programmatique n'est formulée par lui pour contenir ou transformer les élites incriminées, sauf à déclarer qu'il revient aux gouvernants de les combattre et à l'autorité politique élue par le peuple d'imposer son primat. L'électeur est ainsi appelé à faire un acte de foi : en votant aujourd'hui pour

l'imprécauteur, il s'assurera demain contre les abus de la technocratie. Comment ceci sera réalisé est une autre histoire. D'ailleurs, une fois élu à la présidence, Jacques Chirac se dépêche de ranger sa grosse caisse, et la vie se poursuit comme avant. Un inspecteur des Finances, Alain Juppé, est nommé Premier ministre. La réforme de l'État est confiée à des membres éminents des grands corps. Il en sortira une disposition : à leur sortie de scolarité, les jeunes énarques seront astreints à passer deux ans dans un service extérieur de l'État. La fracture sociale se guérit, s'agissant de la part des grands corps, par l'application d'un emplâtre.

La ficelle est vieille qui consiste à faire peuple. L'auto-élitisme se mêle à l'antiparisiisme et à l'anti-étatisme. Pourtant, la campagne présidentielle de 1994-1995 coïncide avec quelque chose d'original et de neuf : le discours occupe une place majeure dans les controverses publiques et dans le débat politique. Qui plus est, les grands corps constituent désormais la référence de ce que l'élite veut dire.

111

La question des grands corps s'idéologise. Ce faisant, elle se radicalise. Elle échappe à la logique des faits et appartient à l'univers des passions. La nuance n'a pas cours. La réponse ne peut être que binaire. Elle offre une explication clés en main de l'état des choses en désignant des boucs émissaires au regard public. Les méfaits des énarques et des polytechniciens ne se discutent pas, ils s'imposent comme des évidences. En même temps, la question des grands corps se popularise. Des hommes politiques de premier plan la crédibilisent, relayés par les médias. En 1994-1995, l'aboiement en la matière est devenu acceptable et chic. Le discours de Jean-Marie Le Pen, lui aussi candidat à la présidence, et qui réclame la paternité de la critique des élites, est repris par Jacques Chirac qui s'efforce, ce faisant, d'occuper l'espace délaissé à gauche par le retrait de Jacques Delors et d'afficher « un tournant social ».

## 2. DISCOURS IDÉOLOGIQUE ET PRATIQUE CONSERVATRICE

L'enjeu ne se réduit pas à la seule dimension du cynisme politique. La campagne présidentielle s'inscrit dans un débat plus large qu'alimentent diverses circonstances. Le Crédit lyonnais se trouve dès 1994 en état de quasi-banqueroute. Le Crédit foncier déclare en 1995 des pertes finan-

---

3. Anne Depaigne a réalisé un dépouillement de presse.

cières abyssales. En décembre 1995, des conflits sociaux dans le secteur public paralysent le pays et envahissent les rues des grandes villes.

112 Chaque fois, le spectre des grands corps est brandi. Le président du Crédit lyonnais incarne la crème de l'*establishment*. Il aurait bénéficié d'une impunité totale pour avoir réalisé des investissements hasardeux. Car, entre inspecteurs des Finances, on n'a pas recours à de mesquins contrôles : les jeunes respectent les anciens. Quant aux grèves liées à la lutte contre le déficit de la Sécurité sociale, elles traduiraient la défiance des Français à l'égard de leurs dirigeants, leur ras-le-bol face à des énarques qui, depuis le secret des palais nationaux et coupés de la réalité du terrain, leur imposeraient autoritairement des solutions. Pensant refléter l'opinion publique, la presse écrite et la télévision multiplient l'ouverture de débats et de dossiers où le voyeurisme côtoie l'indignation. En douze mois, dans la seule presse nationale quotidienne et hebdomadaire, on recense ainsi pas moins de trente et un articles et dix-sept couvertures consacrés au thème des élites-dirigeants-grands corps<sup>3</sup>. Des intellectuels organiques ou de circonstance, appartenant parfois eux-mêmes au monde douillet et protégé des institutions académiques, font entendre leur petite musique. Aux arguments des économistes, qui renvoient l'explication du malaise français à la persistance du chômage et à la globalisation des échanges, les penseurs sociaux et politiques, tels Emmanuel Todd et Henri Vacquin, opposent l'isolement des élites et la coupure de la société en deux.

Face à une telle agitation, d'autres explications apparaissent mal recevables. Pierre Birnbaum rappelle que la corruption est moindre aujourd'hui qu'il y a quatre-vingts ou cent ans. Ezra Suleiman indique que les grands corps de la fonction publique d'État ne sont qu'un cas particulier d'un modèle plus général de l'élite parisienne, qui s'étend à tous les secteurs de l'activité, du monde des médecins à l'intelligentsia universitaire et de l'édition. En fait, il en va de la dénonciation des grands corps comme de l'antisémitisme et du racisme. Personne n'ose vraiment avouer qu'un seul bouc émissaire est responsable de tous les maux collectifs. Cependant, il en reste toujours quelque chose et l'on finit, presque inconsciemment, par se persuader que l'élite des énarques et des polytechniciens est coupable. L'affaire du Crédit lyonnais est pourtant imputable à une confluence de divers facteurs. Des enquêtes

---

4. Michel Bauer, *Les 200*, Paris, Éd. du Seuil, 1987.

5. Michel Crozier, *État modeste, État moderne*, Paris, Fayard, 1987.

sérieuses le démontrent : gestion interne de la banque défailante, tutelle coupable de la part des autorités bancaires, relâchement de la vigilance du ministère des Finances, légèreté des choix du président de la banque, etc. Peu importe le diagnostic, l'affaire se réduit à une querelle intra-bureaucratique : du moment que cela se passe entre énarques...

La controverse sur les élites incarnées par les grands corps n'est pas l'apanage des seuls aboyeurs de la politique professionnelle. Attirés par le bruit généralisé et alléchés par les tribunes offertes, d'autres acteurs entrent en scène qu'en principe une appartenance au monde des sciences sociales protège des excès et du manque de rigueur. Michel Crozier, Michel Bauer ou encore Henri Mendras travaillent sur les grands corps depuis de longues années. Ils sont l'illustration de deux logiques voisines mais différentes : celle du comptable, celle du bon samaritain. Le comptable additionne le nombre de postes de direction occupés par les énarques à la tête des entreprises et le compare avec la proportion de PDG issus d'autres filières. La confrontation avec d'autres pays, dont l'Allemagne, rend le tableau très parlant. La France parachute ses élites administratives directement à la tête du secteur économique privé. L'Allemagne les recrute par le rang de ses entreprises<sup>4</sup>. Quant au bon samaritain, il veut sauver son pays en tirant d'enquêtes scientifiques fouillées des pistes réformistes et des suggestions opératoires afin de distendre le lien exclusif entre les grandes écoles et les grands corps et d'obliger les entreprises aussi bien que les administrations à mieux écouter en tant qu'organisations les aspirations de leur environnement<sup>5</sup>.

Paradoxalement, rien n'y fait. L'idéologisation médiatique du couple grand corps-élite étouffe toute progression vers des réformes concrètes. Aucun débat ne s'ouvre qui concernerait le mode de recrutement de leurs membres à la sortie des grandes écoles, le contrôle des pantouflages, la limitation de l'influence des cabinets ministériels, etc. Les hauts fonctionnaires ont peu à craindre de dénonciations véhémentes et répétées : les effets menaçants ne suivent pas. Les systèmes de recrutement, d'avancement et de placement restent préservés, parmi les plus stables des démocraties avancées. Globalisation idéologique et conservatisme gestionnaire font bon ménage. Les gouvernants de la politique se défaussent des échecs de leurs politiques sur le dos des hauts fonctionnaires. Les intellectuels peuvent dénoncer la violence symbo-

---

6. Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'État*, Paris, Éd. de Minuit, 1989.

lique qu'exercerait la noblesse d'État<sup>6</sup>. En attendant, grâce à l'anonymat des attaques, en désignant une catégorie abstraite telle que les élites ou les grands corps à la vindicte populaire, rien d'identifiable et d'instrumentable n'hypothèque l'avenir. Tel corps spécifique poursuit sa route sans voir ses chasses gardées menacées. L'ÉNA fête son demi-siècle, entourée de louanges. Les cabinets ministériels restent, étoffés et influents. Le bouc émissaire des grands corps de l'État arrange les autres élites. Les hommes politiques peuvent cumuler les mandats électifs. Les intellectuels ont tout loisir, de leur côté, de maintenir l'emprise de leur nomenclatura, nourrie par l'École normale supérieure d'Ulm.

### 3. LA CONSTITUTION D'UN ACTEUR COLLECTIF

114 4 200 énarques exercent aujourd'hui un emploi actif. 75 % d'entre eux sont au service de l'État, dont 1 900 dans les ministères et 1 300 dans les juridictions financières et dans les corps d'inspection. Le quart restant œuvre ailleurs, dans les entreprises publiques et dans des organismes internationaux et professionnels. Dans les cabinets ministériels, le gouvernement d'Alain Juppé compte 38 % d'énarques, contre 36 % sous Édouard Balladur en 1993 et Jacques Chirac en 1986, et 28 % au maximum dans les gouvernements de gauche entre 1981 et 1985 et 1988 et 1993. Les entreprises privées occupant plus de 20 pantoufleurs de l'ÉNA comprennent Elf, Renault, l'UAP, Alcatel-Alsthom, Paribas, Suez, la BNP et Thomson. Si l'on élargit la population aux polytechniciens et que l'on comptabilise les seuls emplois dirigeants, l'effet d'optique se renforce. Près de la moitié des postes de direction générale sont dans les entreprises privées de plus grande taille occupés par des individus issus des grandes écoles.

On peut multiplier les statistiques et les regards. Plus un corps est grand, plus il cumule des fonctions élevées qu'il alloue à ses membres. Reste à établir précisément ce que de tels chiffres veulent signifier. Deux vérités semblent solidement établies par les sciences sociales.

L'une est que les grands corps reproduisent inexorablement la stratification sociale existante. Du fait du système scolaire qui sélectionne et filtre les élèves en amont, les couches les plus favorisées de la population, en termes de revenus et d'origine sociale des parents, ont de cinq à dix fois plus de chances de voir leurs rejetons accéder aux grandes écoles. L'héritage d'un capital culturel et social gomme largement le principe démocratique et égalitaire des concours censés sanctionner les seuls mérites scolaires. La partie est déjà jouée lors de l'entrée à l'ÉNA

et à Polytechnique. De 2 à 15 % seulement des effectifs – tout dépend de ce que l'on met sous le terme de couches modestes ou défavorisées – proviennent des strates dites populaires. La sélection est encore affirmée au sein de la grande école : socialement, par le haut, le fils ou le gendre d'énarque ou de polytechnicien se voyant « coopté » dans un grand corps, et psychologiquement, le polytechnicien n'ayant pas accès par le classement de sortie à un grand corps se faisant affubler du sobriquet d'autodidacte.

L'autre est que le grand corps se construit et se décrit comme une configuration sociale très particulière de l'élite. Il limite le nombre de ses effectifs par un écrémage féroce : de trois à dix membres sont au maximum recrutés par an, à condition qu'ils soient issus du haut du classement de sortie de la grande école. La compétence qui prime est celle du généraliste et s'acquiert une fois pour toutes lors d'études achevées avant 22 à 26 ans. Une telle hyper-électivité par la prédétermination scolaire (et donc sociale) se prolonge par le mécanisme de l'essaimage. Plus un corps est grand, plus il s'éloigne des tâches dont formellement il est chargé en tant que groupement statutaire de la fonction publique d'État. Il détecte, offre et alloue des fonctions diversifiées à ses membres. La mobilité individuelle est encouragée, accélérée, récompensée. Les carrières sont donc très rapides pour les jeunes qui, à 40 ans, sont installés au sommet après avoir connu plusieurs expériences de travail diversifiées. Enfin, il exerce une pression forte sur ses membres pour constituer les positions qu'ils occupent en bien collectif. Le corps se dote d'un portefeuille d'emplois dont l'idéal est le monopole sur un secteur ou sur une organisation, si possible à la tête de ces derniers, et obligation morale est faite aux anciens de transmettre le patrimoine aux jeunes. L'héritage des attributs de la réussite est assuré. La compétence individuelle dérive de la compétence d'appartenance au corps.

Dans de tels contextes humains, fermés sur eux-mêmes et protégés, l'autogestion est de mise. Le grand corps s'érige en acteur autonome soucieux de ses propres intérêts et sourcilieux face aux menaces. En même temps, l'on note pourtant que le grand corps ne répond pas de manière parfaite et continue à ce modèle idéal. C'est ainsi que tous les membres ne bénéficient pas à part égale de l'ascenseur pour le succès. Une proportion non négligeable occupe des emplois statutaires et connaît une carrière certes confortable, mais non exceptionnelle, sans aller jusqu'au sommet. Par ailleurs, le grand corps encourage le conformisme chez ses membres si l'on entend par là la subordination au primat du politique. Ses membres cultivent les vertus de l'obéissance



bureaucratique au pouvoir légitime établi. A bien des égards, ils se montrent agnostiques, leur force résidant davantage dans la fourniture aux dirigeants d'individus pouvant mobiliser trois ressources : une disponibilité immédiate pour occuper un emploi sans pâtir de cette mobilité pour la carrière ultérieure, des compétences techniques, intellectuelles et sociales reconnues pour démêler des dossiers, un réseau de contacts personnels permettant de déjouer les cloisonnements institutionnels entre ministères. Enfin, un grand corps peut connaître des périodes durables de régression. Le secteur sur lequel il exerçait son emprise, ministère ou entreprise, se délite. Du même coup, on observe que la mobilisation de ses membres s'estompe spectaculairement et que son prestige décline. Le grand corps devient moins grand, à l'exemple des ingénieurs des Ponts et Chaussées depuis le milieu des années 1970.

116

L'occupation de positions par tel ou tel grand corps, lecture qui passionne certains experts de la chose administrative, est une arithmétique dont il faut prendre les résultats avec précaution. Car le phénomène recouvre des significations multiples. En aucun cas ne peut-il se comprendre en soi. Reste à le lier aux enjeux et aux effets qui favorisent ou restreignent son expression et sa consistance.

#### 4. LES ARÈNES DE L'INFLUENCE ET DU POUVOIR

Quels intérêts poursuivent donc les grands corps ? Deux leçons se dégagent de l'étude attentive de leurs pratiques. D'une part, l'existence et l'activité de ces groupements statutaires sont liées à trois types différents d'intérêts : bureaucratiques ou organisationnels, corporatistes ou professionnels, technocratiques ou politiques. D'autre part, c'est largement l'état de leur environnement qui conditionne leur capacité et leur mobilisation pour les assouvir.

Bureaucratiques ou organisationnels, les intérêts naissent des modes de gestion que l'État utilise pour structurer ses personnels et pour administrer leurs compétences. Le phénomène de corps représente une forme particulière de statut alloué aux fonctionnaires, qui leur garantit un niveau de sécurité d'emploi, de compétence professionnelle et d'avancement pour la carrière. Dans la réalité, l'autonomie ainsi concédée aux individus est appropriée par eux de manière à accentuer la stratification hiérarchique et à utiliser le groupe des pairs statutaires en vue d'atteindre deux avantages : une protection accrue face aux décisions discrétionnaires de la hiérarchie, un monopole de la fonction occupée, notamment en fermant son accès aux strates subordonnées. De ce point

de vue, les grands corps ne constituent pas une exception dans la fonction publique française, mais le parachèvement d'un modèle généralisé, sinon un idéal à imiter par les personnels des strates intermédiaires et subalternes. On est frappé par le fait que les petits corps rêvent de reproduire à leur avantage les caractéristiques des grands, quitte à les combattre ou à les jalouser. Énarques et polytechniciens sont la partie émergée d'un iceberg qui englobe des centaines de milliers d'agents publics.

De ce point de vue, le phénomène bureaucratique demeure plus vivant et plus répandu que jamais. La fonction publique territoriale telle que dessinée par les lois de 1985 recopie à l'identique les traits de la fonction publique d'État. Les cadres dirigeants des collectivités territoriales rêvent, pour beaucoup d'entre eux, de pouvoir être formés par l'ENA, quelle que soit par ailleurs la qualité intrinsèque offerte par la formation de cette école, ou de se doter d'une ENA alternative et d'un grand corps. Les ingénieurs des Travaux publics de l'État chaussent avec allégresse les bottes des ingénieurs des Ponts et Chaussées. L'élite administrative règne par l'exemple que le reste des fonctionnaires cherche à reproduire. Qui plus est, le même modèle fascine d'autres milieux. La frénésie des concours, du classement et du monopole sur un territoire se constate dans les écoles de gestion de type HEC ou ESSEC. La coopération du petit nombre et la transmission des avantages acquis sévissent allégrement dans l'enseignement supérieur et dans le monde des intellectuels. Le cumul et la protection par les pairs se manifestent jusques et y compris dans le monde des élus. Rente et restriction sont des pratiques largement répandues dans la société française et valorisées jusque dans les entreprises, à l'exemple des conducteurs de train de la SNCF.

117

Corporatistes ou professionnels, les intérêts manifestent la capacité que les grands corps peuvent mobiliser pour fermer un marché du travail et pour légitimer leurs attributs en tant que groupes. L'autogestion de ses membres par le groupe devient totale. Chaque individu, ou presque, est équivalent à un autre. L'employeur ne loue pas un individu spécifique, il achète un énarque ou il embauche un corpsard des Mines. A travers le réseau ainsi fourni, grâce au profil du corps, il est attendu que l'employeur bénéficiera d'une compétence unique et irremplaçable. Le corps se dote en conséquence d'un savoir qu'il construit et contrôle de façon autarcique et monopolistique, à l'aide d'une école et d'un métier dont il gère et définit les normes. Plus un corps arrive ainsi à baliser un savoir-faire, moins celui-ci est technique et plus il se confond avec une compétence généraliste ou sociale de nature implicite. A la limite, le grand corps est celui qui fournit des individus brillants et exceptionnels,

capables de tout démêler et de tout diriger. Le corporatisme élitiste est né. Pour un employeur, se priver d'une telle compétence devient un risque, surtout lorsque le titulaire précédent du poste était déjà corpsard.

118 Les exemples abondent de telles situations. Les nominations à la tête de groupes industriels tels qu'Elf, soit de non-membres de grands corps, soit d'inspecteurs des Finances, mobilisent le corporatisme du corps des Mines. Rien ne permet de conclure que les transformations de l'économie depuis les années 1960 – privatisations massives d'entreprises, globalisation de la concurrence – ont coïncidé avec un reflux des grands corps. La nomination d'« outsiders » reste un événement et une exception. En même temps, quelques secteurs se sont concentrés ou ont décliné – le bâtiment et les travaux publics, la sidérurgie, etc. Cela se traduit pour l'essentiel par le fait que moins de membres des grands corps sont assurés d'avoir le bâton de maréchal – PDG – dans leur poche et que les débouchés deviennent plus difficiles, surtout pour les moins grands des grands corps. Quant au secteur administratif proprement dit, malgré quelques vellétés d'ouverture épisodiques, il reste une chasse gardée. Pour qu'un corps d'encadrement supérieur perde son emprise corporatiste, deux conditions sont nécessaires : que le secteur concerné soit en déclin ou en voie de marginalisation et que le savoir professionnel ne soit plus contrôlable par le seul corps. Or, les corps en stagnation ou en régression – dans l'agriculture ou dans les infrastructures du génie civil – sont les grands corps de deuxième catégorie. Les ingénieurs de l'Équipement sont, à travers les collectivités locales et les entreprises privées, concurrencés par des savoirs qui échappent à leur régulation technico-normative. La botte de l'ENA et de Polytechnique échappe largement à de tels dangers. Sa régulation normative en matière de savoir professionnel est purement sociale.

Les intérêts technocratiques ou politiques sont d'une autre nature. Ils sont les plus spectaculaires, car ils permettent aux grands corps de définir et de mettre en œuvre des choix majeurs pour le pays. Les exemples les mieux connus sont ceux de la filière nucléaire ou du plan câble. Ils sont aussi les plus difficiles à imposer, car leur possibilité d'émergence est liée à des conditions spécifiques découlant du rôle de l'État. L'illustre un cas comme celui de l'aménagement urbain. Après avoir boudé les problèmes d'urbanisation, les ingénieurs des Ponts et Chaussées ont, du milieu des années 1960 au milieu des années 1970, massivement investi le domaine, imposant de façon hégémonique leurs perspectives. Depuis lors, dure a été la chute et rapide le désenchantement, ne serait-ce que par le réveil des collectivités locales et l'attention

d'associations d'habitants. La stratégie technocratique suppose en effet que, d'une part, l'État dicte largement le jeu à ses partenaires et que, d'autre part, le pouvoir politique sous-traite largement la conception et la mise en œuvre des choix publics à ses administrations. Faute d'argent et faute de légitimité, les élites administratives peinent à imposer leurs perspectives.

A cet égard, les années qui viennent de s'écouler coïncident avec un double reflux de la technocratisation du politique par les grands corps : par le haut ou par l'internationalisation, par le bas ou par la décentralisation. La décentralisation au bénéfice des collectivités locales traduit certes un transfert d'autorité et de compétences exercées par l'État. Elle s'inscrit également dans un contexte de rareté des ressources financières allouées par l'État, de montée d'expertises alternatives et d'émergence de capacités locales à définir les enjeux et les problèmes à satisfaire. La gestion du territoire n'est plus intégrée par les ministères mais par le terrain. Les politiques se définissent d'en bas. Le reflux net de l'assise du corps préfectoral et le malaise des services de l'Équipement traduisent une marche vers la polyarchie. Quant à l'internationalisation, elle coïncide avec la fin du colbertisme industriel et les processus de haute technologie que les Don Quichotte des grands corps arrivaient à « vendre » au gouvernement. L'État voit des pans entiers de sa souveraineté se transférer vers l'Union européenne, la dynamique du marché international ou les organismes régulant le commerce, la finance et les services au niveau mondial. L'épisode le plus récent de ce mouvement est illustré par la dérégulation des services publics dans le domaine des télécommunications, de l'énergie et des transports.

Une telle évolution ne signifie pas nécessairement que les grands corps perdent leurs débouchés. Les ingénieurs des Télécommunications ou les administrateurs civils des Finances gardent de beaux plans de carrière et les privilèges qui les accompagnent. En revanche, elle se traduit par une transformation, voire un affaiblissement du rôle de l'État, régulateur plus qu'entrepreneur. Le couple administrations de tutelle-entreprises sous tutelle, où les mêmes corps siègent comme contrôleurs et comme contrôlés, ne peut plus offrir un espace autarcique que la tentation technocratique accapare en silence et en force. Le monopole centralisateur s'atténue, même si quelques pans résistent encore.

---

7. Marie-Christine Kessler, « Les grands corps face à l'Europe », dans F. d'Arcy et L. Rouban, *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Science Po, 1996, p. 183-201.

Les corps ont joué l'Europe et n'ont pas saboté la décentralisation. Quelques-uns, tels les Mines, le Conseil d'État ou le corps préfectoral, ont même intégré dans leurs objectifs collectifs ces nouveaux espaces comme lieux de débouchés pour leurs membres. Ils ont adopté de nouvelles tâches s'ajoutant à leurs attributions anciennes. Leur ressource majeure réside dans la solidité de leurs positions institutionnelles au sein des ministères. Leur intérêt stratégique n'est ni purement bureaucratique ni absolument technocratique. L'un est trop modeste, l'autre est mal réalisable. Le réseau élitiste demeure la clé de voûte. Mais, pour que l'assise corporatiste soit assurée, il leur reste à établir une doctrine et des normes professionnelles qui soient stables et distinctives. C'est ce que tente le corps préfectoral en investissant à l'heure actuelle, avec l'aide du Conseil d'État, le thème de la réforme de l'État. Plus incertaine encore demeure l'aventure européenne : quelle doctrine énoncer reste une question ouverte<sup>7</sup>.

## 5. EUX ET NOUS

Les grands corps existent bel et bien. Ils savent défendre et promouvoir leurs intérêts sur le marché du travail administratif et dans les entreprises. Leur laisse-t-on trop d'autonomie, ils s'en empareront. Si dérapage il peut exister pour la démocratie, pour l'intérêt général et pour le débat pluraliste, la cause se trouve du côté de la manière dont la société favorise la centralisation et les monopoles et dont les gouvernements exercent leur vigilance. En même temps, le pouvoir politique fait preuve d'une belle ambiguïté, à droite certes, mais aussi à gauche. Son discours alimente un débat hypocrite. Ses pratiques s'accrochent au *statu quo*.

De quoi est-il donc question ? D'un côté, d'une sorte de jacquerie contre les élites. Les grands corps de l'État offrent à cet égard un bouc émissaire fort utile. D'un autre côté, de la réforme de l'État. Les grands corps représentent un rouage certes essentiel, mais un rouage seulement d'une mécanique statutaire généralisée en même temps que la contrepartie élitiste d'une façon pour les pouvoirs publics d'attirer des fonctionnaires à la fois de bonne qualité et se conformant aux principes de la neutralité administrative. Dans ce contexte, les solutions proposées n'ont guère droit de cité, sauf à imaginer qu'en remplaçant une élite par une autre ou qu'en faisant chuter tel pourcentage dans l'occupation des postes de direction, le problème sera gommé. L'expérience montre que la transformation du rôle de l'État, par la voie de la décentralisation et par celle de l'europanisation, permet de contenir les excès des

---

jeux d'intérêts propres aux grands corps. Un travail de fond de nature volontariste privilégierait d'autres mesures : une abrogation du quasi-monopole de recrutement par les grandes écoles, une remise à plat des rémunérations, une réglementation drastique du pantouflage, la non-automatisme du retour dans un statut de fonctionnaire après l'exercice d'un mandat électif national.

En attendant, le psychodrame peut continuer et il n'y a pas de raison qu'il cesse. Reste à espérer que le pluralisme du pouvoir s'accroisse et que des contre-pouvoirs autonomes se musclent davantage, dans les entreprises, dans la magistrature, dans les collectivités territoriales, parmi les associations, chez les actionnaires, les salariés, comme chez les citoyens. Mais ceci est une autre histoire...

121

## R É S U M É

---

*La question des grands corps est à la fois un mythe et une réalité. Elle s'est radicalisée et idéologisée. Elle rend ardu un véritable débat sur les faits et sur les méfaits de cette configuration sociale. La France vit en plein paradoxe. Une jacquerie à relents hypocrites amuse la galerie en même temps que la décentralisation et l'internationalisation progressent, limitant les ardeurs et les intérêts des grands corps. Parle-t-on de renverser les élites ou de réformer l'administration ?*