Jacques Chevallier

L'élite politico-administrative : une interpénétration discutée

La création de l'ENA a été sans conteste un puissant moteur d'unification des élites en France : promue au rang de véritable « école du pouvoir », l'ENA en est venue à préparer à l'ensemble des positions de pouvoir existant dans la société française, dans le champ administratif aussi bien que politique, économique, voire intellectuel ; le passage par l'ENA peut être considéré à bien des égards comme un *droit d'entrée* qu'il faut acquitter pour pénétrer dans le *club très fermé* des élites. La France est sans doute le pays du monde occidental dans lequel l'homogénéité des élites est la plus grande[1] : cette homogénéité est due notamment au fait que ces élites proviennent du même vivier, ont suivi les mêmes filières de recrutement, sont passées par les mêmes écoles d'État ; une véritable « noblesse d'État[2] » existerait ainsi, dont l'aptitude et la légitimité à commander seraient garanties par l'État et qui contrôlerait les différents lieux de pouvoir social. Sans doute convient-il de ne pas faire de l'ENA le dispositif unique de cette configuration, en réactivant le mythe de l'« énarchie[3] », propagé dans les années soixante par des énarques socialistes : non seulement le système des élites d'État ne date pas de la création de l'ENA, mais encore l'ENA ne constitue, ni une voie exclusive[4], ni une voie suffisante pour être inté-

1. E.N. Suleiman, *Les Ressorts cachés de la réussite française*, Paris, Éd. du Seuil, 1995, p. 268 s.

2. P. Bourdieu, *La Noblesse d'État,* Paris, Éd. de Minuit, 1989.

3. J. Mandrin, *L'Énarchie,* Paris, La Table ronde, 1967.

4. Il faut encore tenir compte de la filière structurée autour de Polytechnique, Centrale et des grandes écoles d'ingénieurs, ainsi que du pôle constitué autour des grandes écoles de commerce : HEC, ESSEC, ESCP.

gré à l'univers des élites ; les énarques forment un ensemble stratifié, dont les perspectives de carrière sont fortement différenciées et inégalitaires[5]. Les contours de l'élite administrative, appelée à occuper les postes de responsabilité et d'influence au sein de l'appareil d'État, restent ainsi affectés d'une marge de flou et d'incertitude, même si les grands corps constituent un point d'appui solide. Il n'en reste pas moins que la mise en place de l'ENA a été un facteur de polarisation et d'intégration, à la fois symbolique et pratique, des élites, autour duquel se sont restructurées les diverses voies d'accès aux positions de pouvoir.

Cette dynamique a été particulièrement forte au niveau politico-administratif. Certes, le modèle wébérien, reposant sur la dissociation des fonctions politiques, relevant de dirigeants dont l'honneur consiste dans « la responsabilité personnelle exclusive », et des fonctions administratives, confiées à des professionnels qualifiés, attachés à exécuter le plus fidèlement possible les ordres reçus, n'a-t-il jamais été appliqué dans toute sa rigueur : partout, les fonctionnaires s'appuient sur les ressources spécifiques dont ils disposent pour exercer une influence sur les affaires publiques, et les relations avec le politique sont à base d'interdépendance réciproque ; en France même, les hauts fonctionnaires n'ont jamais été totalement absents de la scène politique, même après que la République eut interdit le cumul des fonctions de député et de fonctionnaire (loi du 30 novembre 1875)[6], et, à l'inverse, les considérations partisanes ont toujours été présentes dans l'affectation aux emplois de responsabilité. La politique et la haute administration sont donc nécessairement interdépendantes : cependant, elles n'en constituaient pas moins sous la IIIe République deux mondes distincts[7] – par l'origine sociale[8], les circuits de formation, le système de valeurs des intéressés – ; et une méfiance réciproque, dont on trouvera des séquelles à la

5. Notamment suivant qu'on sort, ou non, dans un des grands corps.

6. Si les hauts fonctionnaires n'ont qu'une représentation infime à la Chambre des députés, ils sont mieux représentés au gouvernement, et certaines personnalités de la IIIe République seront issues des grands corps de l'État (Léon Blum vient du Conseil d'État, Joseph Caillaux de l'Inspection des finances, Albert Lebrun des Mines) ; voir M.-C. Kessler, *Les Grands Corps de l'État*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 1437, 1994, p. 102 s.

7. J.-F. Lacam, « Haute fonction publique et politique », *Regards sur l'actualité,* septembre-octobre 1994, p. 25.

8. Les hauts fonctionnaires continuant, malgré la généralisation du concours, à être issus des couches sociales les plus élevées (voir D. Chagnollaud, *Le Premier des ordres,* Paris, Fayard, 1991), alors que les députés se recrutent principalement parmi les professions libérales (P. Birnbaum, *Les Sommets de l'État : essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Éd. du Seuil, coll. « Politique », 1977).

Libération[9], présidait à ces relations. La création de l'ENA a provoqué une transformation en profondeur, en favorisant un processus d'osmose entre les élites politiques et les élites administratives. Cet effet ne se fera pas immédiatement sentir : sous la IVe République, les hauts fonctionnaires se tiennent toujours pour l'essentiel à l'écart du cursus électif[10] ; néanmoins, le fait qu'ils investissent massivement les cabinets ministériels[11] et surtout le poids qu'ils conquièrent dans certains gouvernements[12] témoignent d'un changement d'attitude par rapport à la politique. A partir de 1958, le phénomène prend toute sa portée : tout se passe depuis comme si un mouvement irrésistible poussait à la constitution d'une élite politico-administrative unifiée (I) ; mais ce mouvement, exceptionnel dans le monde occidental, reste fortement controversé (II).

I. Un Mouvement Irrésistible

En cherchant après 1958 à investir le champ de la politique, les énarques ont contribué à bouleverser les règles qui présidaient au recrutement des élites politiques. Sans doute, pénétration n'est pas synonyme de confusion : les hauts fonctionnaires n'ont pas, en tant que tels, accès au champ de la politique ; ils doivent pour cela se plier aux lois qui le régissent, passer par la médiation du système représentatif et jouer le jeu de l'élection. Cependant, il s'agit bien, en fin de compte, de *valoriser* les ressources détenues en tant que haut fonctionnaire, en les *convertissant* en ressources politiques : on voit ainsi apparaître de nouveaux critères de sélection du personnel politique, qui étaient jusqu'alors fondés sur la notabilité ou le militantisme, et s'amalgamer les filières de recrutement des élites administratives et politiques ; la même « noblesse d'État », formée dans le cadre d'une même école, a vocation à occuper indifféremment les positions de pouvoir administratives et politiques, en passant des unes aux autres. Cet investissement a une contrepartie : le tropisme qui conduit les énarques à se tourner vers la politique affecte en retour les règles qui président à la dévolution des postes de responsabilité admi-

9. Les critiques que la gauche adresse alors aux grands corps, notamment à l'Inspection des finances ainsi qu'à l'École libre des sciences politiques, sont virulentes. (Voir J.-F. Kesler, « La création de l'ENA », *Revue administrative,* n° 178, juillet-août 1977, p. 354 s., et *L'ENA, la société, l'État,* Paris, Berger-Levrault, 1985, p. 30 s.)

10. Moins de 5 % des députés.

11. On compte 65 % de fonctionnaires parmi leurs membres, parmi lesquels une forte majorité de hauts fonctionnaires.

12. 37,5 % dans le gouvernement Pierre Mendès France.

nistrative ; la logique professionnelle va se trouver contrebalancée ici par le poids toujours croissant de la rationalité politique. L'interpénétration se traduit donc par la conjugaison d'un mouvement de pénétration des hauts fonctionnaires sur la scène politique et de politisation des hautes strates de la fonction publique, qui s'alimentent réciproquement.

La fonctionnarisation de l'élite politique

Par élite politique, il faut entendre le groupe des professionnels de la politique qui ont accédé aux positions les plus élevées du *cursus honorum* politique[13] : les contours de cette élite sont relativement flous et fluctuants ; ils peuvent néanmoins être définis à l'aide d'une série d'indicateurs objectifs (les rôles exercés), mais aussi plus diffus (l'image propagée par les médias).

Or, si le mouvement de pénétration des fonctionnaires sur la scène politique est un phénomène général, qui provient de strates diverses de la fonction publique, notamment les enseignants, et atteint tous les rouages politiques, la présence des hauts fonctionnaires se fait de plus en plus forte dès l'instant où l'on se situe dans les cercles plus restreints du politique, qui touchent de plus près à l'exercice du pouvoir. Si les hauts fonctionnaires n'ont ainsi qu'une présence faible au niveau local, ce que leur nombre restreint explique aisément, leur poids augmente dès l'instant où l'on se rapproche du nœud du pouvoir. Alors que leur représentation reste limitée au Sénat[14], les énarques occupent depuis les années soixante-dix une place stable à l'Assemblée nationale[15], largement indépendante des fluctuations politiques[16] ; et surtout leur présence s'affirme lorsqu'on pénètre au cœur de l'exécutif. Les énarques conservent une influence prépondérante dans les cabinets ministériels[17], mais surtout dans les fonctions de direction de ces cabinets[18] ; or ces fonctions, qui constituent un tremplin privilégié pour accéder au monde des élites et un puissant accélérateur de carrière politique, donnent aussi une emprise directe sur la marche des affaires publiques. Au

13. D. Gaxie, *La Démocratie représentative,* Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 2e éd., 1996.

14. 11 sénateurs énarques en 1993.

15. Les énarques étaient 33 à l'Assemblée en 1978, 25 en 1981, 39 en 1988, 34 en 1993.

16. Il n'en va pas de même pour les enseignants, dont la représentation est d'autant plus forte que la gauche est dominante – 35,65 % dans l'Assemblée de 1981…

17. 36 % d'énarques dans les cabinets du gouvernement Balladur, 38 % dans ceux du gouvernement Juppé.

18. 70 % dans les cabinets du gouvernement Juppé.

sein des gouvernements, les fluctuations qui affectent la présence des fonctionnaires au gouvernement ne concernent pas les énarques, dont le poids est remarquablement stable[19] ; ces chiffres globaux doivent de surcroît être complétés par des données plus qualitatives, telles que la prépondérance des énarques dans les postes clés du gouvernement (Affaires étrangères, Défense nationale, Économie et Finances), ainsi que la présence des ministres non parlementaires provenant de la haute fonction publique. Enfin, neuf des quatorze Premiers ministres de la Ve République sont issus de la haute fonction publique[20] et trois présidents de la République sur cinq, dont deux issus de l'ENA[21]. Aux élections présidentielles de 1995, le second tour a mis aux prises pour la première fois deux énarques, Jacques Chirac (Cour des comptes) et Lionel Jospin (diplomatie), dont l'entourage immédiat était dominé par d'autres énarques – Philippe Séguin (Cour des comptes), Alain Juppé (Inspection des finances) d'un côté, Laurent Fabius (Conseil d'État), Martine Aubry (Affaires sociales) de l'autre.

Le constat est donc sans équivoque : l'élite politique française est dominée par des hauts fonctionnaires, énarques ou plus précisément encore membres des grands corps administratifs qui forment l'élite administrative : l'appartenance à cette élite donne donc en France un atout essentiel, non seulement pour accéder au champ politique, mais surtout pour conquérir une position dominante dans ce champ. Cette situation contraste avec celle des autres pays occidentaux, où l'on assiste plutôt à une chute de la fonctionnarisation des gouvernements[22]. Mais l'élite administrative ne sort pas elle-même indemne de cette imbrication.

La politisation de l'élite administrative

Par élite administrative, il faut entendre le cercle des très hauts, ou « grands » (B. Gournay), fonctionnaires, qui sont appelés à occuper les

19. 36 % des ministres venaient de la haute fonction publique dans le gouvernement Balladur (dont 8 énarques sur 42), 44 % dans le gouvernement Juppé 1 (dont 9 énarques sur 43), 36 % dans le gouvernement Juppé 2 (dont 8 énarques sur 33)

20. 4 du Conseil d'État (MM. Debré, Pompidou, Fabius, Balladur), 3 de l'Inspection des finances (MM. Chaban-Delmas, Rocard, Juppé), 1 de la Cour des comptes (M. Chirac), 1 du corps diplomatique (M. Couve de Murville).

21. Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac.

22. Voir M. Potvin, « Fonctionnarisation et orientation partisane des élus : étude comparée des parlements et gouvernements de cinq démocraties libérales (1965 et 1985) », *Revue internationale des sciences administratives*, 1994, n° 3, p. 503 s.

postes clés, à exercer les fonctions de direction au sein de l'appareil d'État et plus généralement du secteur public. Cette élite administrative, en contact permanent avec les responsables politiques, est plus restreinte que le groupe des « hauts fonctionnaires », issus de l'ENA ou de Polytechnique ; elle prend appui sur les grands corps, administratifs et techniques, de la fonction publique, qui constituent le vivier dans lequel elle est préférentiellement recrutée ; néanmoins, l'accès à ces fonctions dépend d'autres facteurs, parmi lesquels la variable politique exerce une importance croissante.

Sans doute, les postes de direction dans l'administration ont-ils toujours été « à la discrétion » du gouvernement ; et les considérations d'ordre politique n'ont jamais été absentes des nominations aux emplois administratifs supérieurs, contrairement à certaines illusions tenaces : l'« âge d'or de l'apolitisme administratif » est un mythe[23]. Cependant, jusqu'en 1958, l'alternance régulière au pouvoir des partis à vocation gouvernementale entraînait un relatif pluralisme politique au sommet de la fonction publique, en réduisant du même coup l'importance des allégeances partisanes. Ce pluralisme, qui a perduré au début de la Ve République, sera mis en cause à partir du milieu des années soixante, l'UDR s'assurant le contrôle de la plupart des postes clés de l'administration et du secteur public : la haute fonction publique apparaît alors de plus en plus engagée aux côtés de la majorité présidentielle, étroitement soudée au gouvernement en place[24] ; cette évolution sera confirmée pendant la présidence giscardienne, puis au fil des alternances successives des années quatre-vingt. L'accès à l'élite administrative tend désormais à dépendre fortement de critères politiques. D'une part, la zone de « discrétionnalité politique », c'est-à-dire les emplois qui relèvent du libre choix des gouvernants, s'est élargie : non seulement le nombre des emplois de direction, placés sous la dépendance immédiate du gouvernement, a été augmenté, au moins dans le secteur public (décret du 6 août 1985), mais encore les considérations politiques ne sont plus absentes dans l'affectation aux emplois dits « fonctionnels » des administrations centrales et des services extérieurs ; quant au « tour extérieur », son élargissement à l'ensemble des corps d'inspection et de contrôle (loi du 13 septembre 1984) a donné au gouvernement des pos-

23. J. Chevallier, « La gauche et la haute administration sous la Ve République », *La Haute Administration et la Politique,* Paris, PUF, 1986, p. 22.

24. La formule de « l'État-UDR » est lancée par Jean-Jacques Servan-Schreiber en septembre 1972.

sibilités nouvelles d'influence sur la haute fonction publique. D'autre part, et surtout, au fil des années le critère de proximité politique vis-à-vis du pouvoir en place est devenu de plus en plus important : les alternances politiques des années quatre-vingt ont ainsi été assorties de véritables « alternances administratives », par lesquelles les gouvernants ont cherché à s'assurer un meilleur contrôle sur l'appareil d'État. Certes, cette « politisation » est relative : variable selon les secteurs, elle recouvre en fait des objectifs différents[25] et surtout elle n'implique nullement un strict conformisme politique : de préférence à un « engagement militant » qui reste exceptionnel, et n'est d'ailleurs nullement synonyme de docilité ou de conformisme, elle prend la forme d'un « engagement feutré », d'une « sympathie discrète », voire d'une simple « neutralité positive ». Plus généralement, le critère politique n'est pas le seul qui commande l'accès aux postes de responsabilité administrative : l'emprise des grands corps sur ces postes montre bien qu'il se combine avec un critère corporatif, toute nomination à un poste clé de l'administration nécessitant désormais un double parrainage, politique et corporatif ; il n'en reste pas moins que la variable politique intervient de plus en plus dans la carrière des très hauts fonctionnaires, réduisant du même coup la distance qui les sépare du monde de la politique.

La conjugaison de ces deux mouvements tend ainsi à la constitution d'une élite politico-administrative intégrée, dont la position s'appuie sur la conjugaison de deux types de ressources : les unes, administratives, qu'elle utilise pour s'imposer dans le champ politique ; les autres, politiques, qu'elle utilise pour s'imposer dans le champ administratif. Ce cumul de ressources, qui contribue à brouiller les frontières entre politique et administratif, n'en reste pas moins controversé.

II. Un Phénomène Controversé

L'imbrication de l'élite politique et de l'élite administrative est évidemment indissociable du constat plus général de la très forte homogénéité en France du monde des élites : c'est en effet dans le même vivier que puisent les entreprises industrielles, les banques, les médias (voir D. Chagnollaud) ; l'élite politico-administrative est aussi une élite éco-

25. D. Lochak distingue ainsi politisation « missionnaire », « de revanche » et « clientéliste » («Les hauts fonctionnaires et l'alternance : quelle politisation ? », *in* P. Muller (éd.), *L'Administration française est-elle en crise ?*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 354 s.).

nomique et intellectuelle[26], et les carrières en zigzag, à partir de la plaque tournante que constituent les cabinets ministériels, témoignent de cette osmose. Ce phénomène reste cependant paradoxal, à un double titre : d'une part, loin de régresser du fait du repli de l'État et de l'ouverture des frontières, il tend plutôt à s'accentuer ; d'autre part, les vives contestations, dont il a toujours été l'objet, ont, elles aussi, tendance à s'amplifier, comme en témoigne la campagne présidentielle de 1995. La question mérite dès lors d'être posée de savoir si un point de rupture n'a pas été atteint ou s'il s'agit d'un pur effet rhétorique.

La dénonciation des effets

La confusion des ressources, que la distinction des champs administratif et politique avait précisément permis de dissocier, remet en cause les équilibres sur lesquels l'État a été bâti ; elle entraîne de ce fait des critiques récurrentes, qui touchent aux deux facettes de cette confusion.

La « fonctionnarisation » des élites politiques entraînerait une dénaturation profonde du jeu démocratique : les hauts fonctionnaires auraient désormais les meilleures chances de s'imposer dans la compétition politique, en s'appuyant sur l'ensemble des ressources, symboliques et pratiques, liées à leur statut[27] ; les autres ressources mobilisables auraient perdu leur efficacité politique, provoquant un effet d'exclusion croissante des autres groupes sociaux. Ainsi assisterait-on à la formation d'une « classe politique » de plus en plus homogène sociologiquement et de moins en moins représentative de la diversité de la société : parlant le même langage, partageant les mêmes références, adhérant à la même conception de la gestion publique[28], les hauts fonctionnaires seraient peu aptes à percevoir les besoins et les aspirations sociales[29] et voués à un très grand conformisme[30] ; milieu protégé et fermé, la haute fonction publique serait caractérisée par « une absence de vision à long terme, une incapacité de résistance, une difficulté de situer son action dans une vision du monde[31] ». La « compétence » des

26. Voir M. Schifres, *L'Enaklatura,* Paris, J.-C. Lattès, 1987.

27. Certains indicateurs, tels que le coefficient de réussite aux élections législatives (fondé sur le ratio élus/candidats), l'attestent.

28. T. Pfister, *La République des fonctionnaires,* Paris, Albin Michel, 1988.

29. F. de Baecque, « Le fonctionnaire à l'assaut du pouvoir », *Pouvoirs,* nº 40, 1987.

30. Qui n'exclut pas des évolutions : le *credo* étatique est ainsi passé chez les hauts fonctionnaires de l'État « interventionniste » à l'État « stratège » ou « régulateur ».

31. N. Tenzner, « Haute fonction publique : de la crise individuelle à la faillite politique », *Le Débat,* nº 66, septembre-octobre 1991.

énarques, qui était érigée en postulat, fait place à une vision beaucoup plus critique, consécutive à une série d'échecs retentissants[32]. Toutes ces critiques, déjà formulées dans les années soixante, ont trouvé un fort écho au cours de la campagne présidentielle de 1995, Jacques Chirac ayant fait de la « technostructure », qui aurait accaparé peu à peu tous les pouvoirs, une des cibles de sa campagne[33].

La « politisation » corrélative de l'élite administrative appelle des critiques d'un autre ordre. Compromettant aux yeux du public l'image de neutralité sur laquelle la haute fonction publique a bâti son prestige social, elle constituerait un aspect majeur de la crise de l'État[34]. Dénaturant le sens de la relation entre administration et politique, elle transformerait l'administration en servante docile du pouvoir, en portant atteinte à sa nécessaire indépendance professionnelle : dès 1976, François Bloch-Lainé dénonçait la tendance nouvelle à « astreindre les titulaires des principaux postes à des options politiques marquées » ; l'État devrait au contraire « faire agir, jusque vers les sommets, des hommes qui ne sont pas obligés d'avoir une appartenance politique ou qui peuvent avoir indépendamment de leurs fonctions les appartenances qu'ils veulent[35] ». Mais surtout, la politisation introduirait un malaise profond au sein de la haute fonction publique : non seulement le haut fonctionnaire doit, s'il veut accéder à l'élite administrative, faire acte d'allégeance politique, mais encore la carrière administrative ne devient plus une fin en soi ; une « grande carrière » implique que le haut fonctionnaire multiplie les trophées, « en occupant successivement ou conjointement diverses responsabilités à cheval sur les champs politique et administratif[36] ». Le « sens de l'État » qui caractérisait le haut fonctionnaire professionnel tend ainsi à s'effacer au profit d'ambitions personnelles.

En fin de compte, la transgression des règles sur lesquelles reposait traditionnellement le partage entre politique et administratif aurait été en tous points négative, l'élite administrative ayant perdu, du fait de son

32. Y. Poirmeur, « La légitimité d'une école : l'ENA et les alternances », *in* P. Muller, *op. cit.*, p. 93.

33. Le discours de Chassieu du 16 décembre 1994 est le point de départ de cette offensive qui s'inscrit dans une dénonciation plus globale de la « faillite » des élites.

34. En ce sens, J.-L. Bodiguel, L. Rouban, *Le Fonctionnaire détrôné,* Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991.

35. *Profession : fonctionnaire*, Paris, Éd. du Seuil, 1976, p. 231.

36. E.N. Suleiman, « Les élites de l'administration et de la politique dans la France de la Ve République », *Recherches*, 1995, p. 19 s.

engagement politique, les attributs qui fondaient sa légitimité sociale. Reste à savoir si une inversion du cours de l'évolution est concevable.

Un impossible retour en arrière ?

Le mouvement d'interpénétration résulte de causes variées, les unes conjoncturelles, les autres structurelles. On peut aisément reconstituer le cheminement du processus. Au départ, il y a sans nul doute la volonté gaulliste de restaurer le pouvoir gouvernemental, en s'appuyant sur les hauts fonctionnaires : la méfiance vis-à-vis des partis, mais aussi l'incompatibilité établie entre fonctions gouvernementales et parlementaires[37] ont conduit à faire largement appel à des « ministres-techniciens », provenant d'une haute fonction publique censée avoir « le sens de l'État » ; une fois entrés dans le champ politique, ces hauts fonctionnaires vont être irrésistiblement portés à tenter de consolider leur implantation, par la conquête de mandats électifs, avec l'encouragement d'un pouvoir qui y voit le moyen de court-circuiter des « notables » réservés ou hostiles. Le pas est franchi sous la présidence de Georges Pompidou, en permettant de faire l'économie de la formule des ministres-techniciens ; parallèlement, on l'a dit, l'installation solide des gaullistes au cœur de l'appareil d'État favorisait un phénomène d'osmose, qu'illustre encore la figure de « grands fonctionnaires », tel Paul Delouvrier, investis de responsabilités majeures. Cet engagement aux côtés du pouvoir suscitera un engagement réactif à gauche d'une frange des énarques, qui prendra des formes de plus en plus militantes[38]. Une série de facteurs y contribuent : l'apprentissage au sein de l'ENA de nouvelles formes de réflexion et d'action collectives ; la fermeture progressive des hauts emplois administratifs, qui pousse par compensation les exclus à miser sur l'accès au pouvoir de la gauche ; la naissance surtout du nouveau Parti socialiste, qui apparaît d'emblée comme un lieu privilégié d'investissement à des hauts fonctionnaires auxquels une SFIO sclérosée et bientôt moribonde et un PSU déchiré et voué à rester minoritaire n'offraient guère de perspectives attrayantes. Cette forte implantation du PS dans la haute fonction publique allait rendre inévitable la réalisation d'une alternance administrative après 1981. Dès lors, le mouvement s'alimentera de lui-même, l'engagement politique des uns

37. H. Portelli, « L'évolution du personnel gouvernemental », *Le Débat,* nº 52, décembre 1988.

38. Comme en témoigne, après l'effervescence de mai 1968, la création en avril 1970 d'une section CFDT à l'ENA.

répondant à celui des autres, et les gouvernants étant amenés par contrecoup à exiger des hauts responsables administratifs une allégeance politique plus explicite. Au-delà de ces facteurs conjoncturels se profilent évidemment des causes plus profondes : du côté de la fonctionnarisation, le statut privilégié (détachement) dont bénéficient les fonctionnaires exerçant un mandat électif – statut qui les prémunit contre tout aléa et aboutit en fait à ce que « l'État finance la carrière politique des hauts fonctionnaires[39] » –, la semi-présidentialisation du régime qui a contribué à effacer les frontières entre gouvernants et hauts fonctionnaires, mais surtout l'aura tirée du passage par une école prestigieuse[40] ; du côté de la politisation, le pouvoir de nomination et de révocation discrétionnaire des responsables administratifs, qui n'est ni contrôlé ni limité dans le temps.

On mesure dès lors l'ampleur du problème. On peut chercher à rétablir une ligne de démarcation entre le champ administratif et le champ politique, à l'aide de dispositifs juridiques : obligation pour les fonctionnaires élus au Parlement de choisir entre ce mandat et la fonction publique, soit immédiatement[41], soit en cas de réélection, de manière à « supprimer le billet de retour automatique dans la fonction publique[42] » ; réduction du nombre des emplois à la discrétion du gouvernement[43] et encadrement du tour extérieur[44]. De portée limitée, ces mesures ne s'attaquent pas aux causes profondes d'un phénomène qui semble s'être durablement enraciné.

Sans doute convient-il de bien mesurer la portée de l'engagement du haut fonctionnaire sur la scène politique. D'une part, on l'a dit, pénétration n'est pas synonyme de confusion : les rôles administratifs et politiques restent distincts et séparés ; en franchissant la ligne de démarcation entre administration et politique, le haut fonctionnaire change aussi d'univers et de référentiel. D'autre part, l'appartenance à la fonction publique n'est qu'un élément parmi d'autres, et souvent secondaire, de trajectoires politiques complexes : s'il constitue à l'évidence une

39. E.N. Suleiman, *Recherches, op. cit.*

40. J.-M. de Forges, *L'ENA*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2455, 1989, p. 110.

41. P. Messmer, « Le dérèglement de l'État », *Le Monde*, 14 janvier 1988.

42. Suivant l'heureuse formule de T. Pfister, *op. cit.*

43. Engagement pris par Jacques Chirac à l'occasion du débat avec Lionel Jospin, le 2 mai 1995.

44. Aux termes de la dernière loi en date du 28 juin 1994, le tour extérieur ne peut excéder le cinquième des emplois vacants, et un avis est formulé par une commission, en tenant compte des fonctions antérieurement exercées et de l'expérience acquise.

ressource, l'atout ENA n'est jamais à lui seul suffisant pour espérer faire une « carrière politique » ; il se combine avec d'autres ressources (réseaux et liens personnels) et n'est pas tel qu'il permette d'ignorer les voies normales de recrutement politique, et notamment la médiation partisane. De même, le poids des logiques corporatives dans la dévolution des plus hauts emplois administratifs ne saurait être sous-estimé. Il reste que la France est l'un des rares pays du monde où l'osmose entre élites administratives et politiques soit aussi poussée : cette « exception française » renvoie évidemment aux modalités de construction de l'État ; et ce poids de l'histoire explique qu'elle ne saurait être aisément éradiquée.

RÉSUMÉ

Un mouvement irrésistible pousse en France depuis 1958 à la constitution d'une élite politico-administrative toujours plus intégrée, par le double jeu d'une pénétration des hauts fonctionnaires sur la scène politique et d'une politisation des hautes strates de la fonction publique. Si ce cumul de ressources aux mains d'un même groupe reste controversé, un retour en arrière n'en apparaît pas moins difficilement envisageable.