JOURNAL

L'élite de la cohabitation
Enquête sur les cabinets ministériels du gouvernement Chirac

MONIQUE DAGNAUD* et DOMINIQUE MEHL*

Mars 1986. La droite récupère les lieux de sa mémoire : les palais ministériels qu'elle n'avait jamais cessé d'habiter sous la Ve République jusqu'au coup d'assommoir des élections présidentielles de 1981. Elle retrouve ses habitudes, rétablit un ordre que la gauche avait quelque peu bousculé, distribue ses hommes (et quelques femmes, tableau 1) dans les coulisses du pouvoir.

Répartis à Matignon et dans 42 cabinets de ministères et secrétariats d'Etat, plus de 450 personnages tiennent aujourd'hui (1) les leviers de commande. Leurs profils sociaux, leurs itinéraires scolaires et professionnels, leurs cheminements politiques et militants méritent l'attention : ces promus constituent la force vive avec laquelle la droite entend se battre — et notamment porter l'estocade définitive à la gauche en 1988. Qu'est-ce qui les distingue de l'élite rose ? Sont-ils conformes au tableau que maintes études ont brossé des états-majors ministériels de la Ve République ? L'énarchie se réinstalle-t-elle dans ses bastions ? Les grands corps régentent-ils à nouveau l'empire administratif ? Les passions partisanes se sont-elles apaisées, cédant le terrain à une éthique de neutralité que la haute administration a toujours revendiquée ? Au fond tout est-il redevenu comme avant ?

* Sociologues au Centre d'Etude des Mouvements Sociaux, chargées de recherche au CNRS.

(1) L'enquête a été effectuée à partir des fiches de la Société générale de Presse arrêtées au mois de novembre 1986, disponibles pour 443 personnes — manquaient une dizaine de personnes. Nous n'avons pas retenu les attachés de presse.

LES ALLÉES DIRECTES

On atterrit dans les cabinets ministériels après un séjour plus ou moins prolongé dans la stratosphère administrative. L'heureux élu soit baigne déjà dans le sérail : il appartient à la confrérie des très grands corps (2) ou occupe un poste de directeur ou de sous-directeur dans le secteur public ou parapublic. Soit détient un statut un peu moins prestigieux, quoique encore brillant : chef de bureau, chargé de mission, ingénieur, parfois attaché d'administration, il est un rouage essentiel dans la gestion des services. A l'ère chiraquienne cette loi d'airain n'a pas été balayée (tableau 1) : l'élite administrative accapare 21 % des fonctions de cabinet, exactement comme à l'époque du gouvernement Mauroy. De même, les autres hauts fonctionnaires captent 45 % de ces postes, à peine plus que cinq ans auparavant (44 %).

Sous la droite, comme sous la gauche naguère, les grands commis de l'Etat demeurent aux commandes des états-majors ministériels (53 % des directeurs de cabinets sont issus de l'élite administrative en 1986, contre 52 % fin 1981) : parallèlement les charges de chef de cabinet sont plutôt dévolues aux autres hauts fonctionnaires (51 % en 1986, 49 % en 1981), ainsi que celles de conseillers techniques (55 % en 1986, 51 % en 1981).

La piste d'envol vers ces fonctions élevées réside souvent à l'ENA (tableau 1). Renouant avec une tradition que la gauche avait un peu ébranlée, la rue de l'Université fournit 36 % des contingents, soit encore plus que sous les gouvernements qui se sont succédé sous la Ve République (34 % en moyenne pour la période 1958-1972) (3). Matignon, en particulier, qui ne drainait que 32 % d'énarques en 1981 — et 39 % sous le gouvernement Fabius — en accueille aujourd'hui 44 %, record jamais atteint jusqu'alors. L'X, aussi, apporte sa contribution habituelle : 7 % en 1986, 8 % en 1981, 9 % en moyenne sous la Ve République. Normale-Sup, enfin, dont sont issus 3 % des membres des états-majors chiraquiens, recouvre une influence qu'elle avait quelque peu perdue lors de la législature socialiste (1 %). Plus généralement, les grandes écoles pèsent d'un poids plus fort aujourd'hui (54 %) qu'alors (49 %). Ces différences, toutefois, ne doivent pas être surestimées car la gauche était loin d'avoir cassé les règles du jeu scolaire qui régissent les carrières de l'élite dirigeante. Ainsi, en 1986 comme en 1981, la part des diplômés des Instituts de Science politique demeure sensiblement la même (44 % et 45 %). Parallèlement, ici comme là, les énarques accaparent les postes stratégiques, ceux des directeurs de cabinet (55 % et 51 %).

(2) Inspection des finances, Conseil d'Etat, Cour des comptes, corps des Mines, corps des Ponts et Chaussées.

(3) René Rémond, Aline Coutrot, Isabel Boussard, *Quarante ans de cabinets ministériels*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1982. A titre de comparaison aussi, il y avait 33 % d'énarques dans les cabinets ministériels en 1968, d'après l'étude de Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le personnel de direction des ministères*, Librairie Armand Colin, 1969.

TABLEAU 1. — *Profils sociaux des membres des cabinets ministériels et de Matignon*

	Ministères Chirac 1986 N = 443	Ministères Mauroy 1981 N = 514 (1)	Matignon Chirac 1986 N = 34	Matignon Mauroy 1981 N = 46 (1)
Sexe :				
Masculin	83	85	88	87
Féminin	17	15	12	13
Total	100	100	100	100
Profession (2) *:*				
Elite administrative	21	21	35	24
Autres hauts fonctionnaires	45	44	38	45
Privé	14	8	6	7
Enseignant	4	10	3	11
Permanent politique	14	15	18	11
Autres	2	2	0	2
Total	100	100	100	100
Niveau d'études :				
Bac ou en dessous	1	7	6	2
Licence DES	36	33	23	43
Doctorat, agrégation	9	11	12	5
Normale-Sup	3	1	0	0
ENA	36	29	44	32
Ecoles d'ingénieur	8	11	12	0
X	7	8	3	18
Total	100	100	100	100
Corps d'appartenance :				
Grand corps prestigieux (3)	12	11	21	17
dont corps techniques	9	7		
Corps diplomatique	6	4	12	5
Corps préfectoral	5	3	12	5
Administrateur civil	20	16	20	17
dont Finances	6	7		
Magistrature	3	4	3	2
Autres corps	6	3	3	0
Hors corps (4)	48	59	29	54
Total	100	100	100	100

(1) Monique Dagnaud, Dominique Mehl, *L'élite rose*, Ramsay, 1982.

(2) Nous avons retenu les classifications utilisées pour l'élite rose ; soit :

Elite administrative : les 5 grands corps prestigieux de l'Etat (Inspection des finances, Conseil d'Etat, Cour des comptes, Mines, Ponts et Chaussées) et les hauts fonctionnaires situés dans des postes de directeurs ou sous-directeurs dans le secteur public ou para-public ;

Autres hauts fonctionnaires : les postes de cadres supérieurs dans l'administration (hors ceux de l'élite administrative) ;

Privé : cadres supérieurs du privé, chefs d'entreprises, professions libérales, professions intellectuelles ;

Enseignant : professeur du supérieur, du secondaire ou du primaire ;

Permanent : employé de parti, syndicat ou d'association;

Autres : agriculteurs, cadres moyens, employés, ouvriers, retraités, femmes au foyer.

(3) Inspection des finances, Conseil d'Etat, Cour des comptes, Mines, Ponts et Chaussées.

(4) Ou appartenant à un petit corps de l'Etat non comptabilisé parmi les corps importants (ex. : corps des inspecteurs de PTT, corps professoral, etc.).

LES VOIES DE TRAVERSE

La voie royale de la haute administration, aboutissement d'un parcours scolaire d'excellence, n'est pas absolument obligée. D'autres chemins mènent dans les allées du pouvoir (tableau 1). Tout d'abord le professionnalisme politique : la droite tout comme la gauche a introduit ses permanents dans les cabinets ministériels. Assistants parlementaires, employés de partis, syndicats ou associations partisanes y côtoient une petite poignée de députés : tous ensemble, ils représentent aujourd'hui 14 % de ces états-majors, soit presque la même proportion que sous les socialistes (15 %). Matignon ainsi est plus peuplé de ces croisés de la politique (18 %) qu'à l'époque de Pierre Mauroy. D'autres catégories professionnelles arrivent à se hisser dans ces sphères : surtout des professeurs (10 %) ou des écrivains et journalistes (3 %) en 1981, des cadres supérieurs et des professions libérales en 1986. Autrement dit, chaque mouvance politique draine des couches sociales symboliques de sa clientèle, et qui s'infiltrent vers les sommets par affiliation politique. Au total, plus d'un tiers des entourages ministériels n'appartient pas, au départ, au sérail, et gagne son envolée sociale grâce à l'activisme militant et éventuellement grâce à des relations personnelles.

Ces promus du système politique ne continueront pas nécessairement par la suite leur ascension. Le passage en cabinet ministériel peut constituer pour eux un tremplin, mais l'accélération de carrière n'est pas garantie, alors que pour les membres de la haute fonction publique cette expérience fait quasiment partie intégrante du cursus et se révèle toujours d'un bon rapport (4).

L'ÈRE DES RUPTURES

L'infiltration, dans les palais ministériels, d'un personnel extérieur à la fonction publique et marqué surtout par sa griffe politique prolonge, à l'époque chiraquienne, une tendance que la gauche avait inaugurée. Les études sur les états-majors de cabinets de la Ve République avant 1981 signalent le quasi-monopole des agents de l'administration sur ces fonctions : René Rémond (5) en décompte 94 % (dont 5 % de professeurs). Cette donnée est corroborée par l'analyse de Jeanne Siwek-Pouydesseau (91 % de hauts et moyens fonctionnaires en 1968, dont 4 % d'enseignants) (6). Cette dernière insiste d'ailleurs sur l'extrême rareté des représentants du secteur privé, ainsi que des carrières uniquement politiques. L'ouverture professionnelle constatée aujourd'hui en faveur des cadres du privé et membres des professions libérales distinguait cependant les

(4) Monique Dagnaud, Dominique Mehl, La diaspora rose, *Libération*, 4 juillet 1984.
(5) René Rémond, Aline Coutrot, Isabel Boussard, *op. cit.*, p. 82.
(6) Jeanne Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 46-47.

cabinets ministériels de la IVe République (7). Aucune étude, d'aucune époque ne signale par contre l'incursion de permanents des appareils politiques dans les sommets de l'Etat. L'absence totale de traces de militants professionnels dans les états-majors avant 1981 laisse tout de même insatisfait et incite à s'interroger sur la base des données, ou la nomenclature utilisée par les travaux antérieurs. Autrement dit, cette rupture observable à partir de 1981 est-elle réelle ou liée à une déficience de visibilité ?

SOUPÇON D'ÉLITISME

Les états-majors captent, sous la droite, à peu près la même proportion de très grands corps (8) que sous la gaucbe (12 % et 11 %) (tableau 1).

Les trois grands corps de contrôle (9) pourvoient 9 % des postes des cabinets ministériels, soit un peu plus que sous le gouvernement Mauroy (7 %). Si on leur adjoint la Préfectorale et le Corps diplomatique, la part de ces grands commis passe à 20 %, contre 14 % en 1981. Au total, les équipes chiraquiennes puisent un peu plus dans cette fine fleur que les entourages socialistes et communistes, surtout en raison du rôle accru de l'administration préfectorale et du quai d'Orsay. L'univers de Matignon, en outre, se révèle nettement plus élitiste que cinq ans auparavant : 71 % de ses membres émanent d'un corps important de l'Etat (10), contre 46 % seulement à l'époque de Pierre Mauroy.

Les chiraquiens n'ont pas recruté davantage d'inspecteurs des finances (10 en 1986) que les socialistes (11 en 1981). L'inspection détient une position solide dans le cabinet d'Edouard Balladur (le directeur, le chargé de mission auprès du ministre, deux conseillers techniques), tout comme à l'époque de Jacques Delors. Elle a délégué un de ses membres pour diriger le cabinet du Budget : le schéma était le même lorsque Laurent Fabius occupait ce ministère. Elle a en outre placé ses hommes à la tête du cabinet de l'Industrie, de l'Agriculture et du ministère chargé des Affaires européennes ; cependant elle n'a pas pris pied à Matignon. Sous la gauche, au contraire, elle détenait des places moins fortes hors des ministères de la rue de Rivoli, mais elle disposait de deux antennes rue de Varenne. Les fonctionnaires des finances, avec 27 administrateurs civils distribués dans les cabinets ministériels aujourd'hui, ont moins essaimé qu'en 1981 dans cet univers (34 administrateurs civils). Ce panorama précis infirme l'image d'une reconquête des positions de l'administration des Finances, avec le retour de la droite au pouvoir.

Pour les autres très grands corps, droite et gauche ne puisent pas aux

(7) René Rémond, Aline Coutrot, Isabel Boussard, *op. cit.*, p. 87.

(8) Membres de l'inspection des finances, du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes, du corps des Mines, et du corps des Ponts et Chaussées.

(9) Inspection des finances, Conseil d'Etat, Cour des comptes.

(10) Les 3 grands corps non techniques, les deux grands corps tecbniques, plus les administrateurs civils et les magistrats.

mêmes sources. La Cour des comptes a accru ses positions en 1986 (16 membres en 1986, contre 12 en 1981) : dans cet acquis pèse le poids de ses 5 membres recrutés par Jacques Chirac à Matignon. Le corps des Ponts et Chaussées, de même, gagne quelques galons (12 membres en 1986, contre 8 en 1981). Le corps des Mines lui, en perd (6 membres en 1986, contre 10 en 1981). Le plus lourd sacrifice toutefois touche le Conseil d'Etat : 11 seulement de ses membres se distribuent dans les cabinets de Jacques Chirac, alors que la gauche avait offert ses bancs à 17 d'entre eux.

LA DÉSERTION DES GRANDS COMMIS

Ces données sur les grands corps dans les équipes de Jacques Chirac et de Pierre Mauroy, pourtant, tranchent moins entre elles qu'elles ne se distinguent des tendances observées sur les cabinets d'avant 1981. La part relative de ces institutions prestigieuses s'est fortement réduite depuis cette époque (tableau 2).

TABLEAU 2. — *Poids des grands corps non techniques dans les cabinets ministériels au cours de la Ve République* (en %)

	Comparaison sur 3 corps (1)	Comparaison sur 5 corps (2)
1960 (3)	16,5	39
1968 (3)	18	52
Moyenne 1958-1972 (4)	13	34
1981 (5)	7	14
1986	9	20

(1) Inspection des finances, Conseil d'Etat, Cour des comptes.
(2) Les trois précédents, plus le corps diplomatique et la Préfectorale.
(3) Etude Jeanne Siwek-Pouydesseau.
(4) Etude René Rémond.
(5) Etude Monique Dagnaud, Dominique Mehl.

Analyser la proportion de grands corps dans les cabinets ministériels n'a qu'une portée limitée, puisque la taille des états-majors s'est étoffée de manière spectaculaire après 1981 (11) : ainsi la gauche a crevé les plafonds (plus de 500 conseillers), mais la droite de 1986 a maintenu cette dimension pléthorique. Une observation des chiffres bruts confirme toutefois l'image du déclin des grands corps (tableau 3).

(11) D'après les données dont nous disposons le volume des états-majors ministériels a varié de la façon suivante : 1958 : 286 personnes ; 1960 : 367 ; 1968 : 243 (étude de J. Siwek-Pouydesseau) ; 1980 : 260 (étude de Y. Poirmeur) ; 1982 : 514 (étude de M. Dagnaud, D. Mehl); 1985 : 538 personnes (étude de Y. Poirmeur); 1986 : plus de 450.

TABLEAU 3. — *Nombre de membres des grands corps dans les cabinets ministériels sous la Ve République* (1)

Corps	1960 (2)	1968 (2)	(Barre) 1980 (3)
Inspection des finances	27	16	15
Conseil d'Etat	14	17	10
Cour des comptes	18	12	12
Total grands corps non techniques	59	45	37
Mines	?	?	11
Ponts	?	?	11
Total grands corps techniques	?	?	22
Total grands corps prestigieux	?	?	59
Diplomatique	22	29	?
Préfectoral	36	50	?

	(Mauroy) 1981 (4)	(Fabius) 1985 (3)	(Chirac) 1986
Inspection des finances	11	7	10
Conseil d'Etat	17	13	11
Cour des comptes	12	2	16
Total grands corps non techniques	40	22	37
Mines	10	7	6
Ponts	8	11	12
Total grands corps techniques	18	18	18
Total grands corps prestigieux	58	40	55
Diplomatique	18	18	27
Préfectoral	16	16	24

(1) Au bout d'une législature il y a nécessairement moins de grands commis dans les états-majors qu'au début : ceux qui ont été appelés au départ ont, entre-temps, souvent été promus dans des postes clefs du secteur public ou para-public. Ce mouvement explique la réduction du nombre de grands corps pendant la législature socialiste entre 1981 et 1985. Le fait que le nombre de grands corps soit le même (37) à la fin du gouvernement Barre que lors des premiers mois du gouvernement Chirac porte aussi argument en faveur d'une régression des grands corps.

(2) Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le personnel de direction des ministères*, Librairie Armand Colin, 1969, p. 46.

(3) Yves Poirmeur, Les grands corps et l'alternance de 1981 : déclin ou redéploiement, in *La haute administration et le politique*, PUF, 1987, p. 107.

(4) Monique Dagnaud, Dominique Mehl, *L'élite rose*, Ramsay, 1982, p. 332.

Tout d'abord, une mise en perspective historique du nombre de membres des trois grands corps de contrôle dans les cabinets ministériels désigne une tendance : de 59 en 1960, ils sont 45 en 1968, 37 en 1980 (fin du gouvernement Barre), 40 en 1981 (début du gouvernement Mauroy), 22 en septembre 1985 (fin du gouvernement Fabius), 37 en novembre 1986 (début du gouvernement Chirac) (12). Cette érosion semble tout particulièrement toucher l'Inspection des finances : constituant 6 % des membres des cabinets en moyenne sous la Ve République, sa position est tombée à 2 % sous Mauroy et sous Chirac. Occupant 27 postes en 1960, sa participation se limite à une dizaine d'hommes depuis 1981.

En valeur absolue, le corps préfectoral semble aussi avoir chuté — plus de 30 de ses membres étaient distribués dans les cabinets ministériels au cours des années 60 ; sous la gauche, il ne pourvoyait plus que 16 postes et 24 dans le gouvernement chiraquien. Le poids du corps diplomatique en revanche fluctue d'une époque à l'autre, et globalement ses positions se maintiennent jusqu'en 1986. Le rôle des deux grands corps techniques est plus difficile à mesurer, car on ne dispose pas de données sur la période avant 1980.

Même si les équipes chiraquiennes ont quelque peu restauré la position des grands corps qui avait été affaiblie sous les gouvernements de gauche, elles sont loin d'avoir enrayé cette tendance. L'âge d'or des grands commis inauguré sous la Ve République semble se situer dans les années 60 : faute de chiffres fiables sur les années 70, il est difficile de dire si le déclin s'est amorcé avant la venue au pouvoir des socialistes, ou si elle a coïncidé avec elle.

LES CABINETS MINISTÉRIELS : UN MUST EN VOIE DE DISPARITION ?

Les profils sociaux des états-majors chiraquiens s'inscrivent, à quelques nuances près, dans la filiation de l'élite rose. Tout d'abord, ils se singularisent par l'afflux (environ un tiers des membres des cabinets) d'un personnel de type nouveau : les promus du levier politique. Le recrutement « pour services rendus » s'est accru : on peut estimer que les appareils politiques, qui se sont fortement étoffés et professionnalisés au cours des vingt dernières années, ont de plus en plus d'employés à « caser » et à « récompenser » en cas de victoire. Cette logique expliquerait aussi que la taille des cabinets ministériels n'a cessé de s'agrandir.

Ensuite, les entourages ministériels d'aujourd'hui accueillent moins de très grands corps qu'au début de la Ve République. La difficulté à dater avec certitude l'origine de ce mouvement rend encore plus ardues les tentatives pour l'expliquer. S'agit-il ainsi d'une vague de fond, qui signalerait une réorganisation des carrières de la super-élite, ou bien d'une conséquence conjoncturelle de l'alternance ouverte en 1981, et de la politisation qui a déferlé dans les sommets de l'Etat ?

(12) Voir tableau 3.

Selon Yves Poirmeur, l'affaiblissement de l'Inspection des finances dans les cabinets ministériels et dans les postes administratifs sous la gauche a été largement compensé par son emprise dans le secteur industriel et bancaire (13). La revalorisation de l'image du manager qui a curieusement coïncidé avec la législature socialiste — elle fut partiellement entretenue par elle — légitimerait ce mouvement. Les charmes de la bureaucratie, et des ballets dans les allées du pouvoir se seraient épuisés aux yeux des recrues des grands corps. Ceux d'entre eux qui y sont le mieux préparés (l'Inspection des finances et les grands corps techniques) se dirigeraient de plus en plus tôt après leurs études vers l'univers entrepreneurial qui non seulement offre des gratifications matérielles nettement supérieures au secteur public, mais de plus assurerait des carrières jugées plus gratifiantes.

Cette évasion des grands commis survient, remarquons-le, au moment où s'opère une certaine ouverture sociale des cabinets ministériels par le biais politique. Ceci explique-t-il cela ? N'y a-t-il pas aujourd'hui une politisation accrue des entourages ministériels, qui éloignerait la super-élite de l'activité étatique ?

LES POLITIQUES A L'HONNEUR

L'entrée en force du militantisme dans les antichambres du pouvoir, telle semblait la mutation la plus significative induite par l'accession de la gauche aux commandes de l'Etat. Le poids des permanents l'attestait. De même que l'affiliation massive des membres des cabinets ministériels à un parti politique : 69 % de l'élite rose adhérents d'une organisation politique côtoyaient un contingent appréciable de sympathisants avoués. En fin de compte, seuls 9 % des conseillers des ministres de gauche revendiquaient clairement leur apolitisme. En ce sens, la rupture était nette avec la tradition affichée par la Ve République.

Or, l'enquête menée sur les entourages des ministres du gouvernement Chirac apporte des révélations surprenantes. Le militantisme de haute volée y est aussi imposant que sous le règne de la gauche. Les permanents, nous l'avons vu, sont aussi nombreux. La proportion d'élus, essentiellement munis de mandats locaux, y est identique : 14 % (dont 12 % d'élus locaux) contre 13 % sous la gauche. Les responsables nationaux des partis politiques sont également présents : 11 % contre 9 % sous le gouvernement Mauroy. Au total, le bataillon des conseillers fortement engagés est similaire : les 29 % de « super-militants » (permanents, élus, responsables de partis ou cumulant plusieurs de ces fonctions) associés au gouvernement Chirac sont autant immergés dans le bain politique que les 28 % d' « activistes » recensés dans les rangs de l'élite rose (tableau 4) .

(13) Yves Poirmeur, Les grands corps et l'alternance de 1981 : déclin ou redéploiement ?, in *La haute administration et la politique*, PUF, 1987.

TABLEAU 4. — *Typologie des engagements politiques*
(en %. N = 443)
Gouvernement Chirac 1986

Permanent seulement	4
Elu seulement	5
Responsable d'appareil seulement	7
Permanent + Elu	2
Permanent + Responsable d'appareil	4
Elu + Responsable politique	3
Permanent + Elu + Responsable d'appareil	4
Total militants	29
Total permanents	14
Total élus	14
Total responsables d'appareil	17

Ces hommes d'appareil proviennent davantage du RPR (42 %) que des diverses composantes de l'UDF (33 %, dont 9 % du CDS, 9 % du Parti républicain, 12 % du Parti radical et 3 % du Parti social-démocrate). La mouvance des clubs et associations a elle aussi fourni des recrues de choix. La CFDT, le Syndicat de la Magistrature, le Club Echange et Projets, entre autres, avaient essaimé dans les cabinets de gauche. Pour la droite,

TABLEAU 5. — *Les affiliations partisanes des responsables politiques*
(en %. N = 80)
Gouvernement Chirac 1986

RPR		42	
UDF	CDS	9	34
	Parti républicain	9	
	Parti radical	12	
	Parti social-démocrate	3	
Centre national des indépendants et paysans		1	
Club 89		8	
Clubs Perspectives et Réalités		5	
Autres clubs		5	
Syndicats et Associations		8	
Total		102 (1)	

(1) Le total dépasse 100 % à cause des cumuls : 3 personnes assument ainsi des responsabilités à la fois au RPR et au club 89. En revanche les cumuls de responsabilités au sein de l'appareil UDF et des partis qui la composent n'ont pas été pris en compte : 3 responsables UDF sont également responsables, l'un au CDS, l'autre au Parti radical, le dernier au Parti social démocrate ; ils sont comptabilisés au sein de leurs partis.

le Club 89, les Clubs Perspectives et Réalités comptent un nombre honorable d'émissaires. Le Club de l'Horloge, la FNSEA, Force ouvrière, la Fédération de Parents d'Elèves Lagarde ont aussi des représentants (tableau 5).

De même que sous la gauche, la géographie de ce militantisme n'est pas uniforme. Certains cabinets frappent par leur allure technicienne, d'autres par leur verve politique. Aujourd'hui, Matignon vient en tête du hit-parade militant avec un taux d'élus et de responsables plus élevé que les ministères et secrétariats d'Etat (tableau 6).

TABLEAU 6. — *L'engagement politique selon le ministère d'appartenance* (en %. N = 443)

Gouvernement Chirac 1986

	Elus	Militants
Total	14	29
Ministères	15	26
Secrétariats d'Etat	11	30
Matignon	18	38

La configuration socioprofessionnelle du militantisme épouse, à droite, les mêmes tendances qu'à gauche. Les fonctions les plus politiques au sein des cabinets (chef de cabinet, attaché parlementaire) sont davantage dévolues aux militants actifs (tableau 7). Les enseignants, les professionnels

TABLEAU 7. — *L'engagement politique selon la fonction au cabinet* (en %. N = 443)

Gouvernement Chirac 1986

	Militant	Permanent	Elu	Responsable d'appareil	Activiste Elite rose
Directeur de cabinet (N = 94)	26	10	17	17	24
Chef de cabinet (N = 51)	35	31	12	18	32
Conseiller technique (N = 266)	24	8	13	16	31
Attaché parlementaire (N = 32)	59	47	16	28	
Total	29	14	14	17	28

issus du secteur privé et, évidemment les permanents s'enflamment plus facilement que les membres issus de l'administration. Toutefois, les fonctionnaires, y compris de très haut niveau, ne sont pas épargnés par le virus militant (tableau 8).

TABLEAU 8. — *L'engagement politique selon la profession*
(en %. N = 443)
Gouvernement Chirac 1986

	Enseignant	Permanent	Elite administrative	Autres hauts fonctionnaires	Cadre du privé	Autre
Militant	29	100	16	10	34	29
dont :						
Elu	12	45	11	5	16	0
Responsable d'appareil	24	56	9	7	23	29
Activiste Elite rose	43	78	9	15	44	

Deux traits différencient les entourages de Pierre Mauroy et de Jacques Chirac, mais ni l'un ni l'autre n'indiquent un déclin de l'engagement partisan après 1986.

Le premier n'étonnera gnère. La gauche, qui faisait en 1981 ses premiers pas dans l'exercice du pouvoir sous la Ve République, a recruté un personnel totalement nouveau, vierge, à quelques exceptions près (3 %) de toute expérience de cabinet. A l'inverse, 30 % des actuels conseillers avaient déjà assisté des ministres de De Gaulle, de Pompidou ou de Giscard d'Estaing. Certains sont même de véritables abonnés des cabinets ministériels. Matignon abrite une proportion impressionnante de ces routiers du pouvoir (tableau 9).

TABLEAU 9. — *Les anciens membres de cabinets ministériels*
(en %. N = 443)

Ministères	24
Secrétariats d'Etat	16
Matignon	50
Total gouvernement Chirac	24
Total gouvernement Mauroy	3

La deuxième constatation intrigue davantage. Militantisme rimerait davantage avec élitisme à droite qu'à gauche. Il semble, en effet, qu'au sein des cabinets actuels, les éléments issus du top-niveau de l'Etat répugnent moins qu'à gauche à fréquenter les sommets des appareils politiques. A l'inverse les hauts fonctionnaires provenant de postes à moindre responsabilité marqueraient aujourd'hui plus de réserve que leurs prédécesseurs (tableau 8).

Exacerbation des passions idéologiques, percée significative des militants dans les instances de direction étatique, tout ceci conduit à s'interroger (à nouveau) sur les rapports entre la haute fonction publique et la politique.

UN ARTEFACT ?

Une question préalable ne peut être passée sous silence : jusqu'à quel point la gauche a-t-elle introduit une rupture ?

Bien sûr, aucun politologue averti n'a jamais conclu à la neutralité politique de l'administration. Encore moins lorsqu'il s'agit d'administrations d'état-major tels les cabinets ministériels et plus généralement l'ensemble des postes soumis à nomination gouvernementale. De façon concordante, les spécialistes des élites sous la Ve République font, au contraire, porter l'accent sur un double processus : de fonctionnarisation de la politique et de politisation de la fonction publique (14). Tandis que les fonctionnaires pénètrent dans les appareils de direction politique (successivement le Gouvernement, puis le Parlement, puis les partis), les décisions administratives combinent étroitement savoir-faire professionnels et options partisanes. Toutes les études mettent en garde contre le mythe de l'apolitisme, s'insurgent contre la séparation entre technique et politique, entre gestion administrative et convictions. Tout en reconnaissant que l'idéologie de la neutralité perdure en milieu administratif parce qu'elle est constitutive de l'identité du fonctionnaire, qu'elle permet de souder l'unité des corps et de faire l'économie du système de dépouilles (15).

Dans le même temps, tous ces observateurs insistent sur le faible niveau d'engagement des élites administratives. En leur sein, les solidarités professionnelles seraient plus aiguës que les solidarités partisanes ; la fidélité à l'Etat et au service public l'emporterait largement sur la fidélité politique. La permanence du pouvoir pendant la période gaulliste aurait peu à peu conforté ce détachement et renforcé la puissance des purs techniciens. Si la participation à un cabinet ministériel a toujours été révélatrice

(14) Voir notamment Ezra Suleiman, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Seuil, 1976 ; et Francis de Baecque, Jean-Louis Quermonne, *Administration et politique sous la Cinquième République*, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques, 1981.

(15) Voir notamment Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, *op. cit.*

d'une coloration politique, celle-ci aurait seulement joué sur un registre pastel : convictions feutrées et sympathies pondérées, certes, action et prosélytisme, non. C'est sur ce point que la gauche aurait opéré un tournant et que le gouvernement Chirac, à en croire notre étude, trancherait également.

Pourtant, aucune enquête portant sur les élites de la Ve République ne s'est donné les moyens de tester dans le détail les formes et niveaux d'engagement des entourages ministériels et des membres de la haute administration. Aussi, un lourd problème de source handicape toute tentative d'analyse comparative.

La majeure partie des recherches publiées ont puisé leurs informations dans le *Who's Who* ou dans les notices biographiques publiées par la Société générale de Presse. Or, l'affiliation politique des intéressés n'y est jamais mentionnée. Les responsabilités n'y sont signalées que si les personnes concernées y consentent. La seule enquête effectuée par questionnaire auprès d'un échantillon représentatif d'anciens membres de cabinets (16) n'a abordé le sujet que de façon extrêmement limitée. Une question permet de mesurer l'adhésion à des organisations militantes, une autre de comptabiliser les mandats électifs, une autre de recenser les collaborateurs d'un élu. Or, les résultats en sont troublants et confirment les limites d'une approche par les notices biographiques : sur un fait aussi tangible que la détention d'un mandat électif, l'enquête par questionnaire révèle 23 % d'élus alors que, pour l'ensemble de la population dont est issu cet échantillon l'examen des *curriculum vitae* n'en dénombre que 3 % (17). De même, nous l'avons vu, les permanents ne sont jamais recensés en tant que tels. Aussi, semble-t-il légitime de faire l'hypothèse que l'imbrication entre sommets administratifs et univers partisan a été sous-estimée tout au cours de la Ve République. Les cabinets ministériels ont bien été appréhendés comme des mondes non neutres mais la connaissance en finesse des modes et niveaux d'engagement fait défaut.

CONVICTIONS ET MILITANTISME

Distinguer convictions et militantisme se révèle, pourtant, absolument essentiel pour apprécier la politisation d'un milieu social. Lors de notre enquête auprès des conseillers des ministres de gauche, une telle approche s'est révélée particulièrement féconde. Elle nous a conduit à séparer professionnalisme politique et bénévolat militant. Elle nous a permis de proposer une typologie des engagements.

Le professionnalisme politique se nourrit à deux veines : le militantisme d'appareil qui englobe les permanents des partis, syndicats, associations

(16) René Rémond, Aline Coutrot, Isabel Boussard, *Quarante ans de cabinets ministériels, op. cit.*

(17) *Ibid.*, p. 67.

et de la nébuleuse de staffs qui entourent les élus ; la carrière élective qui se joue sur la scène publique. Chaque voie possède sa logique propre et détermine un mode de dépendance particulier à l'égard des organisations partisanes.

Le bénévolat militant ne présente pas non plus un visage uniforme. Le militant réservé, simple adhérent ou sympathisant se définit par son affiliation symbolique. 30 % de l'élite rose s'identifiait à ce modèle. Le militant pondéré pratique une activité locale régulière sans investissement outrancier dans l'appareil. 33 % de l'élite rose penchait dans cette direction. Enfin, le militant activiste déploie ses talents tous azimuths ; son engagement se mue en apostolat. 28 % de l'élite rose correspondait à ce type.

Par ailleurs, une forme de militantisme totalement négligée par les enquêtes de sociologie s'est avérée particulièrement répandue dans les rangs des conseillers de gauche : le militantisme d'expertise. 42 % des membres de l'élite rose avaient, avant 1981, prêté leur concours aux Commissions d'étude du Parti socialiste. Sur un thème en rapport avec leur compétence professionnelle, ils avaient participé à l'élaboration d'une ligne, d'une orientation, d'un projet de réforme. Ils offraient, par ce biais, des gages discrets de leurs convictions. Or cette activité, dans laquelle ont versé tous les types de militants était particulièrement prisée par l'élite administrative de gauche, moins prompte à verser dans la ferveur activiste mais prête à manifester sur un mode tempéré son enracinement partisan.

Faute de données, il est impossible de comparer cette cartographie militante tant avec la période précédente qu'avec l'époque actuelle.

Toutefois, les éléments recueillis sur les cabinets ministériels du gouvernement Chirac autorisent à faire l'hypothèse d'une forte similitude avec la gauche. Derrière le bataillon des militants impliqués dans les appareils nationaux des organisations de la majorité se profile, selon toute vraisemblance, un monde aussi actif que celui de l'élite rose.

L'EFFET DE L'ALTERNANCE

La venue de la gauche au pouvoir inaugure un tournant ; elle modifie de façon durable les rapports entre haute administration et politique ; son départ ne clôt pas une parenthèse car les transformations qu'elle a induites affectent largement le comportement de ses adversaires. Peut-être, les sommets de l'Etat ont été, sous la Ve République, plus contaminés par le souffle partisan qu'il n'est généralement admis. La rumeur signale d'ailleurs que le mouvement se serait amorcé sous le septennat de Giscard d'Estaing. En dépit du caractère incertain des sources, il est sûr cependant qu'avant 1981 une politisation affichée n'était guère de mise dans les coulisses du pouvoir ; le militant n'était pas le personnage le plus prisé sous les lambris ministériels.

Avec la gauche, les professionnels de la politique sortent de l'ombre, les

cartes des partis sortent des poches, conviction rime avec engagement actif. Ce phénomène est certes imputable à la spécificité de la gauche. Au cours de ses longues années passées dans l'opposition, la joute politique fut son seul mode d'expression, la consolidation de son appareil organisationnel sa seule arme.

Pourtant, l'élite rose n'a pas l'apanage de l'activisme puisqu'il se prolonge au-delà de ses rangs et après son départ. L'alternance vient en effet transformer en profondeur les rapports entre administration et politique. Les partis de droite, confrontés à l'épreuve de la mise à l'écart du pouvoir font l'apprentissage du militantisme, développent leurs appareils, créent clubs et antennes, affichent leurs désaccords, élaborent des programmes de contre-gouvernement. Revenus à la barre, ils promeuvent des équipes de combat vouées au moins autant à la gestion des affaires courantes qu'à la préparation des prochaines échéances électorales. Les hauts fonctionnaires mis sur la touche pendant cinq ans (après, pour certains, une période de purgatoire sous le règne de Valéry Giscard d'Estaing), relèvent la tête et les plus engagés affluent sur le devant de la scène. La cohabitation rend encore plus impératif le recrutement de stratèges mis en selle de façon toute provisoire et obnubilés par la préparation de l'élection présidentielle. Ainsi se hissent dans les entourages des ministres des hommes sélectionnés pour leur fidélité politique, tandis que la masse des fonctionnaires techniciens reflue. De même sont propulsés des membres de l'élite administrative à la langue plus acerbe et à l'expérience du pouvoir plus affûtée. *A contrario*, ceux qui doivent plus leur carrière à leur appartenance de corps qu'à leur affiliation partisane se replient sur des emplois moins compromettants. Ainsi, les membres des grands corps, si friands des cabinets ministériels sous la Ve République ne profitent guère du retour de la droite pour reconquérir des positions que la gauche avait quelque peu entamées. Ils répugnent à s'installer à des postes aussi exposés.

L'examen des mutations qui affectent les grandes directions administratives conforte cette interprétation. La gauche n'a pas inauguré le *spoil system* (le septennat de Giscard d'Estaing avait déjà entamé le processus), mais elle y a largement contribué. Elle a élargi le tour extérieur des grands corps en en faisant profiter des hommes de confiance. Elle a accru notablement le nombre de postes auxquels il est pourvu par décret. Elle a créé de nouveaux corps d'inspection générale assortis d'un recrutement extérieur. Elle a muté à vive allure et dans des proportions imposantes les recteurs, préfets, diplomates. Elle a peu à peu remplacé la plupart des directeurs d'administration centrale (18). L'étude de Danièle Lochak révèle qu'en décembre 1983, sur 170 directions, 136 étaient occupées par des hommes nouveaux. Ils étaient plus politisés que sous la période précédente, plus fréquemment affiliés à un parti politique, comptaient plus de candidats aux élections législatives et plus de détenteurs de mandats électifs

(18) Voir André Passeron, Comment ils ont placé leurs amis, *Pouvoirs*, n° 40, 1987.

locaux (19). Le gouvernement de Jacques Chirac n'hésite pas à reprendre le flambeau. Un an seulement après sa nomination, il a déjà congédié la moitié des recteurs, 67 préfets (sur 116) et 81 directeurs (sur 168). Seuls les ambassadeurs ont, pour l'instant, échappé en partie à la purge (48 remerciés sur 153) (20). Or, tout laisse à penser que les conviction politiques des promus ont pesé lourd dans la balance.

Ainsi, la politisation de la haute fonction publique serait à mettre au crédit de la gauche au seul sens où sa victoire a inauguré une période d'instabilité politique. Tandis que les socialistes découvraient les lois et pesanteurs de la gestion étatique, la droite, elle, faisait l'expérience de l'opposition. Tandis que le militant de gauche faisait, parfois douloureusement, l'apprentissage des dossiers, l'homme de droite renouait avec le militantisme partidaire. Au terme de ce processus, leurs convictions les séparent toujours mais leur rapport à l'action politique tend à se ressembler. Dans cet affrontement, certains personnages passent à la trappe et se replient sur des postes plus abrités des joutes politiques. Plus généralement, l'alternance ouvre une nouvelle période : la carte politique devient un atout précieux pour accéder à l'élite. Au même titre que les diplômes et le cursus professionnel, elle favorise l'intronisation dans les palais de la décision. Aussi serions-nous tentées de conclure, avec Philippe Ardant, « la race des fonctionnaires apolitiques, de l'ancienne école, entrés au service de l'Etat comme d'autres en religion, indifférents aux changements de gouvernement et appliquant sans états d'âme apparents des politiques successives, parfois contradictoires » est en voie de disparition (21).

(19) Danièle Lochak, La haute administration à l'épreuve de l'alternance, in *Les élites socialistes au pouvoir*, PUF, 1985, p. 190.

(20) Laurent Greilsamer, Des têtes qui roulent, en silence, *Le Monde*, 19 mars 1987.

(21) Philippe Ardant, Les réactions à la politisation de la fonction publique, in *Pouvoirs*, n° 40, 1987, p. 52.