

Les Énarques en Cabinets : 1984-1996

Luc Rouban
Chargé de recherche au CNRS
CEVIPOF – Sciences Po



Sommaire :

SOMMAIRE :	2
INTRODUCTION	3
1 - LA PRÉSENCE DES ANCIENS DE L'ENA DANS LES CABINETS MINISTÉRIELS	4
1.1 - UNE EXPANSION RELATIVE	4
1.2 - LES ANCIENS DE L'ENA ET LES FONCTIONNAIRES EN CABINET	6
1.3 - LES CORPS D'ORIGINE	8
1.4 - LES FONCTIONS OCCUPEES	11
1.5 - LA DUREE DE PASSAGE ET LE TAUX DE FREQUENTATION	12
1.6 - LA FREQUENTATION ET LES HERITAGES	13
2 - LA SOCIOLOGIE DES ENARQUES EN CABINETS	15
2.1 - LA FEMINISATION	15
2.2 - L'AGE D'ENTREE	16
2.3 - LES ETUDES SUIVIES	17
2.4 - LES ORIGINES SOCIALES	18
2.5 - L'ENGAGEMENT POLITIQUE	21
2.6 - LE JEU DES AFFINITES PARTISANES	23
2.7 - LA FIDELITE DES ENARQUES	26
3 - LE PASSAGE EN CABINET ET LA CARRIÈRE	27
3.1 - L'ENTREE DANS UN CABINET MINISTERIEL	27
3.2 - L'INTERET POUR LES CABINETS MINISTERIELS	30
3.3 - LA SORTIE DES CABINETS	34
CONCLUSION	39
BIBLIOGRAPHIE	40

Introduction

La Cinquième République est-elle définitivement marquée du sceau de la technocratie ? De nombreux discours savants et moins savants stigmatisent le système politique français pour sa propension à donner le pouvoir et tout le pouvoir à la haute fonction publique. Parmi ces hauts fonctionnaires, une catégorie particulière attise les polémiques et suscite bien des critiques : celle des anciens élèves de l'ENA. Partout présents, ils auraient investi tous les rouages de décision au premier rang desquels figurent bien entendu les cabinets ministériels. Pour tester la validité de ces assertions et pour vérifier dans quelle mesure la technocratie est un phénomène massif et irréversible, on a pris le parti d'étudier systématiquement l'évolution de la population des énarques en cabinets entre 1984 et 1996. On est donc ici au coeur du pouvoir d'État et dans la situation expérimentale la plus extrême pour mesurer l'évolution de la "technocratie". Cette recherche a aussi pour but de déceler les évolutions qui ont pu intervenir dans l'organisation et la dynamique des élites gouvernementales dans une période marquée par les alternances et les cohabitations. L'une des hypothèses sous-jacentes à ce travail tient à ce que les modèles administratifs n'évoluent pas nécessairement au même rythme ni dans la même direction que les modèles politiques mais qu'ils peuvent néanmoins les modifier. Que reste-t-il aujourd'hui réellement des structures du pouvoir d'État derrière la façade constitutionnelle ?

Cette étude ne repose pas sur un échantillon mais porte sur l'ensemble de la population des anciens de l'ENA qui ont fréquenté les cabinets ministériels et Matignon entre 1984 et 1996¹. Tous les ministères, de plein exercice ou délégués, ainsi que les secrétariats d'État ont été couverts.

Pour apprécier la place des anciens élèves de l'ENA au sein des cabinets ministériels, il faut poser trois séries de questions. La première est liée aux changements sociologiques d'ensemble qui touchent la composition des cabinets. La population des cabinets ministériels s'est en effet considérablement diversifiée depuis le début des années quatre-vingts. L'époque est bien révolue où les hauts fonctionnaires en faisaient leur "chasse gardée". La seconde tient à l'évolution qui affecte la fonction même des cabinets ministériels. Ceux-ci sont devenus avec les alternances et les cohabitations des lieux de pouvoir stratégiques dont l'importance dépasse celle de simple "conseils du Prince". Enfin, une troisième série de questions concerne la place que les cabinets ministériels occupent dans les carrières des anciens de l'ENA.

¹. Je tiens à remercier ici l'Association des anciens élèves de l'ENA dont l'aide a été particulièrement précieuse pour le récolement des données biographiques. Ces données ont été extraites des annuaires de l'École, du Who's Who en France, des fiches publiées régulièrement par la Société générale de Presse (le "Bérard-Quélin"), de l'Annuaire du pouvoir, éditions J.F. Doumic, Paris, et des journaux professionnels édités par les divers ministères.

1 - La présence des anciens de l'ENA dans les cabinets ministériels

1.1 - Une expansion relative

Pour apprécier la population des cabinets ministériels et son évolution, il faut distinguer le nombre des emplois du nombre des personnes qui ont pu occuper ces emplois. La mobilité interne, les changements d'affectation, les flux de personnels liés aux alternances font que l'on dénombre 1276 emplois en cabinets occupés par 762 personnes entre 1984 et 1996.

Contrairement à l'opinion la plus couramment répandue, la proportion des énarques au sein des cabinets ministériels est relativement faible. Les anciens de l'ENA sont présents dans les cabinets ministériels à concurrence de 27,4% en moyenne. Cette moyenne recouvre cependant des variations importantes selon les gouvernements, puisque le chiffre plancher est atteint lors des gouvernements Cresson et Bérégovoy (respectivement 22% et 22,4%) et que le niveau maximum, 36%, est atteint lors du premier gouvernement Juppé. Toujours en moyenne, les gouvernements de droite font appel plus fréquemment aux énarques que les gouvernements de gauche. On peut cependant distinguer les deux gouvernements Rocard des autres gouvernements de gauche, puisque la proportion d'énarques y est relativement élevée, autour de 27%. On a fait figurer dans le tableau 1 les proportions d'énarques dans les cabinets ministériels de chaque gouvernement ainsi que l'écart standardisé à la moyenne qui permet de mesurer le fait que la distribution statistique s'écarte en plus ou en moins de la distribution moyenne.

Tableau 1 - La présence des énarques dans les divers gouvernements (% et écart standardisé à la moyenne)

Gvt. Fabius	Gvt. Chirac	Gvt. Rocard1	Gvt. Rocard2	Gvt. Cresson	Gvt. Bérégovoy	Gvt. Balladur	Gvt. Juppé1	Gvt. Juppé2
24,3%	34,3%	28,2%	26,9%	22%	22,4%	32,4%	36%	30,3%
-1,3	+2,8	+0,3	-0,2	-2,7	-2,6	+2	+2,8	+1

La présence des anciens de l'ENA n'est pas distribuée de manière homogène. La concentration des énarques est surtout remarquable dans quelques secteurs² prestigieux : l'Economie et les Finances (près de 48%), Matignon (41%), la Fonction publique (40%), la Culture (33%), les Affaires étrangères (31,8%). Elle est la plus basse aux Anciens combattants et aux Relations avec le Parlement (autour de 8%). Il faut, là encore, tenir compte non seulement des proportions mais encore des écarts à la moyenne (Tableau 2).

². On a regroupé les secteurs ministériels par "thème" afin de réduire la dispersion entre de multiples secrétariats d'État ou ministères délégués aux appellations fort changeantes mais aux missions et aux champs d'action similaires.

**Tableau 2 - Répartition des énarques par secteur ministériel
(% et écart standardisé à la moyenne)**

Affaires étrangères	31,8%	+1,6
Coopération	25,4%	-0,4
Affaires sociales	24,4%	-1,3
Agriculture	20%	-1,8
Anciens combattants	8,2%	-2,9
Economie-Finances	47,9%	+7,4
Dom-Tom	31,6%	+0,9
Commerce extérieur	22,2%	-1,5
Education nationale	21,7%	-1,7
Culture	33%	+1,6
Environnement	26,1%	-0,3
Équipement	21,8%	-2
Fonction publique	40,2%	+2,4
Industrie	33,5%	+1,5
Intérieur	27,8%	+0,1
Jeunesse et sports	11,9%	-3
Justice	16,8%	-2,4
PT	10,8%	-3,2
Travail	26,4%	-0,2
Matignon	41%	+5,1
Aménagement du territoire, Ville	15,7%	-2,4
Défense	22,6%	-1,3
Relations avec le Parlement	7,8%	-3
Universités, Recherche	15,9%	-2,1

Le fait que les énarques soient surtout concentrés dans quelques secteurs stratégiques ne signifie nullement que leur proportion est invariable ou que les conditions politiques ne jouent pas. En fait, sur l'ensemble de la période 1984-1996, on observe que leur présence au sein des trois secteurs où ils sont en moyenne les plus nombreux (les Affaires étrangères, l'Economie et les Finances, Matignon) peut varier du simple au double et que cette variation n'est pas identique pour chacun de ces secteurs au sein d'un même gouvernement et qu'il existe des différences importantes entre les divers gouvernements de gauche ou les divers gouvernements de droite. Par exemple, si la proportion d'énarques aux Affaires étrangères est à peu près la même dans le gouvernement de Jacques Chirac en 1986 et dans le gouvernement Balladur, celle de Matignon augmente en revanche de 50%. Si la proportion d'énarques à l'Economie et aux Finances est la même du second gouvernement Rocard au gouvernement Cresson, elle diminue sensiblement dans le même temps aux Affaires étrangères et à Matignon. On peut encore remarquer que la proportion d'énarques à Matignon reste étonnamment stable entre le gouvernement Chirac et le second gouvernement Rocard alors qu'elle diminue de moitié à l'Economie et du tiers aux Affaires étrangères (Tableau 3). Que signifient ces chiffres ? Tout d'abord, ils montrent qu'il n'existe pas de présence stable des énarques y compris dans les secteurs où leur recrutement est privilégié aussi bien pour des raisons stratégiques que pour des raisons de technicité. D'autre part, ils signifient que chaque gouvernement opère un "dosage" particulier dans la composition des cabinets ministériels, qui dépend des besoins du moment, de la personnalité du ministre, ou de son profil personnel, mais aussi des réseaux mobilisables.

Tableau 3 - Proportions des énarques par secteur et par gouvernement (%)

	Gvt. Fabius	Gvt. Chirac	Gvt. Rocard1	Gvt. Rocard2	Gvt. Cresson	Gvt. Bérégovoy	Gvt. Balladur	Gvt. Juppé1	Gvt. Juppé2
Affaires étrangères	28,3	36,1	40	26,3	20	26,3	39,4	55,6	48,1
Economie	51,3	62,8	36,7	38,2	40	48,1	55,2	57,1	50
Matignon	37,5	41,9	34,1	39,1	28,8	38,6	61,8	46,7	47,4

1.2 - Les anciens de l'ENA et les fonctionnaires en cabinet

Pour apprécier la part que les énarques prennent dans les cabinets ministériels, il faut encore rapporter leur nombre à celui de la population fonctionnaire des cabinets ministériels. Or celle-ci a considérablement diminué entre 1984 et 1996 pour s'établir à 70% en moyenne si l'on ne tient compte que de la fonction publique d'État et à 80% si l'on y ajoute la fonction publique territoriale (1,5%) et l'ensemble des autres agents publics, contractuels ou non (8,5%). La situation des douze dernières années tranche donc singulièrement sur celle des quatorze premières années de la Cinquième République, entre 1958 et 1972, où la proportion des fonctionnaires n'est *jamais* tombée en dessous de 90%. Désormais, la part des représentants du secteur privé³, 20% en moyenne, indique une évolution de fond des cabinets ministériels qui ne constituent plus une chasse gardée pour la haute fonction publique. Cette évolution a deux effets. Le premier, c'est que l'ouverture des cabinets ministériels à la "société civile" pousse à structurer et à hiérarchiser davantage les fonctions, les membres "non fonctionnaires" des cabinets assurant davantage un rôle militant alors que les membres fonctionnaires se retrouvent plus fréquemment dans les fonctions de gestion, c'est-à-dire dans les postes de directeur et de directeur adjoint. Un second effet tient à la raréfaction relative des postes ouverts à des fonctionnaires, étant donné que les gouvernements ne peuvent sans cesse accroître la population de chaque cabinet au risque, sinon, de les rendre ingouvernables ou inutilisables. Ces deux effets conjugués peuvent expliquer la part croissante des énarques par rapport à l'ensemble de la population fonctionnaire des cabinets. Cette part n'est jamais inférieure à 34% et ne dépasse pas les 50%. Mais, là encore, il est difficile de conclure à une quelconque pression "technocratique" étant donné les fortes variations que l'on enregistre entre les gouvernements de gauche, où la proportion des fonctionnaires non énarques est toujours plus élevée, et les gouvernements de droite où les énarques gagnent systématiquement 10 points, comme le montre le tableau 4, où cette proportion est bien entendu calculée par rapport à la seule population des fonctionnaires d'État.

Tableau 4 - Proportion des énarques dans la population fonctionnaire des Cabinets (%)

Gvt. Fabius	Gvt. Chirac	Gvt. Rocard1	Gvt. Rocard2	Gvt. Cresson	Gvt. Bérégovoy	Gvt. Balladur	Gvt. Juppé1	Gvt. Juppé2
35,4	47,2	38,1	37,9	34,1	34,3	43,3	49,8	42,5

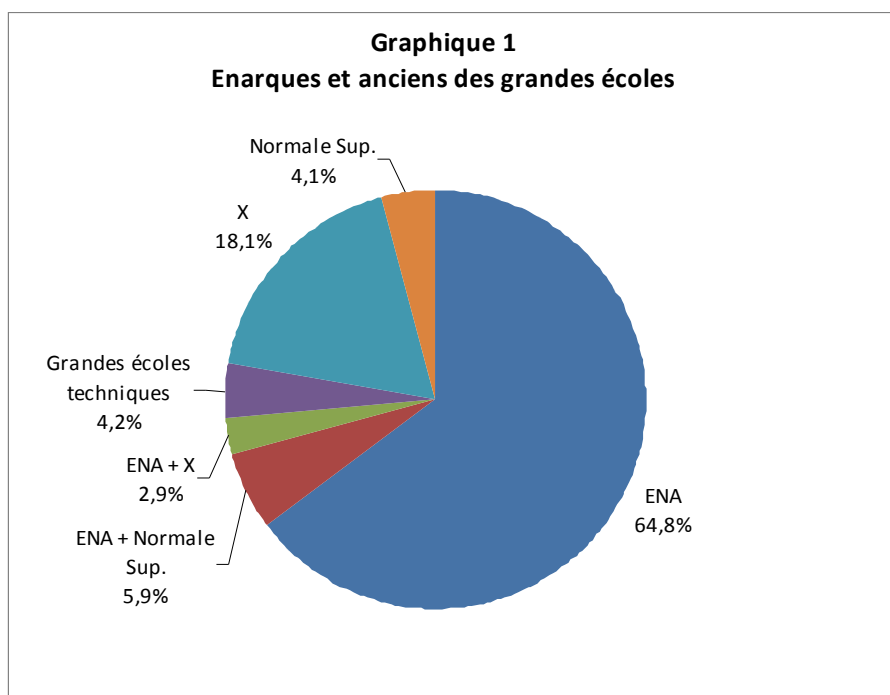
Quelle est la part de l'ENA parmi les anciens des grandes écoles au sein des cabinets ministériels ? Si l'on sélectionne tous ceux qui ont fait au moins une grande école⁴, on observe que cette part est majoritaire en moyenne, dépassant les 60% pour ceux qui n'ont fait que l'ENA mais atteignant les trois quarts si l'on compte l'ensemble des énarques qui ont pu faire par ailleurs Polytechnique (ils sont 51) ou qui ont fait aussi Normale Sup. (ils sont 102). La part de Polytechnique est beaucoup plus faible, 18% en moyenne, alors que celle de ceux qui n'ont fait que Normale Sup. dépasse à peine les 4%. La situation a donc profondément évolué depuis la Quatrième République puisque les "normaliens littéraires" ont pratiquement disparu et que les

³. Ce groupe ne comprend que des personnes provenant du secteur privé (entreprises, associations) à l'exclusion de fonctionnaires en position de mise à disposition ou de disponibilité et travaillant temporairement dans le secteur privé. En outre, comme l'étude portant sur les cabinets ministériels ne s'étend ni aux attachés de presse ni aux secrétariats, on peut penser que la proportion de personnes issues du secteur privé est légèrement minorée.

⁴. Parmi les grandes écoles, on a retenu l'ENA, Polytechnique, l'école des Ponts-et-Chaussées, l'école des Mines, l'école nationale supérieure des Télécommunications, et Normale Sup.

Polytechniciens voient leur présence considérablement réduite. Certes, les Polytechniciens résistent encore dans leurs bastions traditionnels, mais, même là, ils sont en minorité face aux énarques. Leur proportion est en effet de 28,3% à l'Agriculture (plus 8,7% qui ont aussi fait l'ENA), de 19,5% au Commerce extérieur (plus 2,6% ayant fait aussi l'ENA), de 34,7% à l'Équipement (plus 3,3% ayant fait aussi l'ENA), et de 32,7% à l'Industrie (plus 2% ayant fait aussi l'ENA). Quant aux normaliens littéraires, leurs seuls points d'appui sont constitués par l'Éducation nationale (17,6%) et la Culture (8%).

Graphique 1 - Énarques et anciens des grandes écoles



La proportion des énarques par rapport à l'ensemble des membres de cabinets ayant fait au moins une grande école ne varie pas beaucoup d'un gouvernement à l'autre et reste toujours très proche des 75% sauf dans le second gouvernement Juppé où ce chiffre fléchit à 65%. L'ENA et Polytechnique constitue en réalité les deux sources dominantes des membres de cabinets ayant fait au moins une grande école puisque leur proportion accumulée est généralement de l'ordre de 95%. Lorsque la proportion des énarques fléchit un peu, comme c'est le cas lors des deux gouvernements Juppé, le chiffre de Polytechnique augmente simultanément, ce qui signifie que les représentants des autres grandes écoles doivent se contenter d'une marge de 5% en moyenne.

Tableau 5 - Anciens de l'ENA et de Polytechnique parmi les anciens d'une grande école Tri par gouvernement (%)

	Gvt. Fabius	Gvt. Chirac	Gvt. Rocard1	Gvt. Rocard2	Gvt. Cresson	Gvt. Bérégovoy	Gvt. Balladur	Gvt. Juppé1	Gvt. Juppé2
ENA	74,4	75,5	71,3	74,4	74,7	74,2	75	73,6	65,8
X	18,9	20,8	20,7	20,2	19,7	20,3	19,7	24,3	27,7

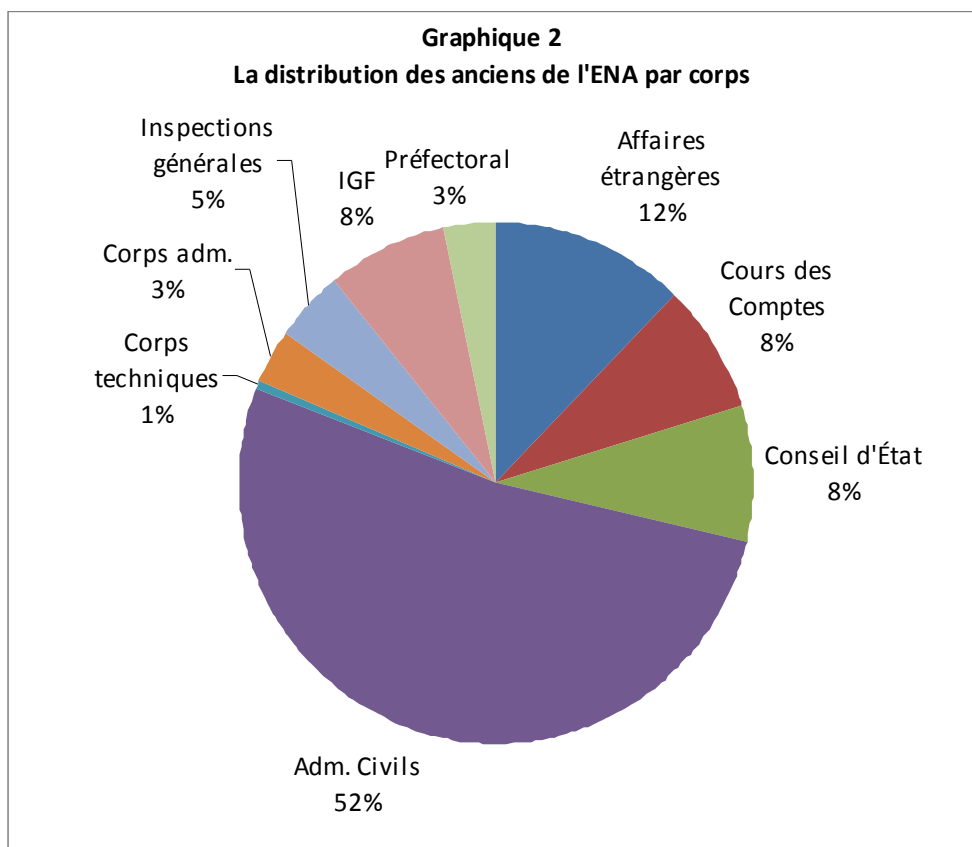
1.3 - Les corps d'origine

Contrairement à toute attente, les énarques en cabinets ne sont pas majoritairement membres des grands corps de l'État puisque plus de 52% d'entre eux sont administrateurs civils. Les membres des grands corps administratifs (Conseil d'État, Cour des Comptes, Inspection des Finances) constituent 24% de la population des énarques membres de cabinets, 27,2% si l'on ajoute les membres du corps préfectoral (dont 28 sont préfets et 13 sous-préfets). Il s'agit d'une évolution historique considérable. En effet, rapportée à l'ensemble de la population des cabinets, les membres des grands corps (en y adjoignant le corps diplomatique) n'en constituent plus que 20,8% contre 34% dans les premières années de la Cinquième République, entre 1958 et 1972⁵.

Parmi les grands corps, le corps diplomatique a la représentation moyenne la plus importante alors que le Conseil d'État et la Cour des Comptes sont nettement en retrait regroupant chacun un peu plus de 8% des énarques. Les membres du Conseil d'État et de la Cour des Comptes sont à des niveaux hiérarchiques intermédiaires étant donné l'âge des titulaires et la structure de la distribution est étonnamment similaire : 97 maîtres des requêtes et 8 conseillers d'État, 98 conseillers référendaires à la Cour des Comptes et 6 conseillers maîtres. On peut remarquer que 8 anciens de l'ENA se retrouvent dans des corps techniques étant leur passage par Polytechnique ou des écoles d'application scientifiques ou techniques.

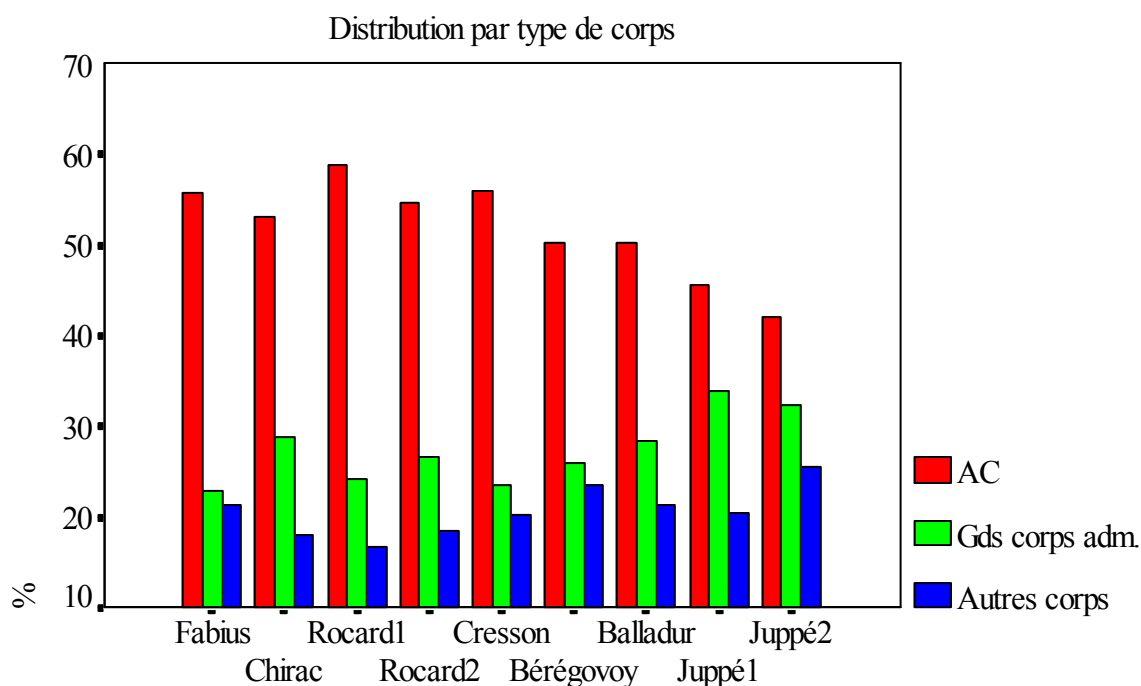
Une certaine différence apparaît entre les énarques ayant passé le concours externe (614) et ceux qui ont passé le concours externe ou le troisième concours (148). Ces derniers sont en effet plus nombreux en proportion dans le corps des administrateurs civils (63% contre 51%), et nettement en retrait dans les grands corps comme le Conseil d'État (4,1% contre 8,8%), la Cour des Comptes (4,7% contre 8,6%) ou l'Inspection des Finances (2,7% contre 8,2%). En revanche, les deux groupes font jeu égal pour le corps préfectoral ou les Affaires étrangères.

⁵. René Rémond, Aline Coutrot, Isabel Boussard et *alii*, *Quarante ans de cabinets ministériels*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 1982.

Graphique 2 - La distribution des anciens de l'ENA par corps

La présence d'énarques membres des grands corps administratifs (en retenant ici le Conseil d'État, la Cour des Comptes, l'Inspection des Finances et le corps préfectoral) reste en général au niveau du quart de la population des énarques membres de cabinets. Cette proportion varie cependant en fonction de la couleur politique du gouvernement puisque les gouvernements de droite y font plus systématiquement appel que les gouvernements de gauche : près de 29% pour le gouvernement de Jacques Chirac en 1986, plus de 28% pour le gouvernement Balladur et un soudain accroissement avec le premier gouvernement Juppé (34%), confirmé durant le second gouvernement Juppé (32,4%), alors que le maximum pour un gouvernement de gauche est atteint par le second gouvernement Rocard (26,7%). Cependant, comme le montre le graphique 3 ci-dessous, les écarts ne sont jamais très importants et la structure de la distribution entre les administrateurs civils, les grands corps administratifs et les autres corps reste assez stable sur le long terme.

Graphique 3



La distribution précise de chaque corps permet d'apprécier dans quelle mesure les divers gouvernements font appel à lui ou non. La proportion la plus élevée de membres du Conseil d'État se rencontre ainsi plus souvent dans les gouvernements de gauche que dans les gouvernements de droite, le maximum étant atteint sous le gouvernement Fabius avec 9,8% de tous les énarques membres de cabinets. C'est l'inverse qui se produit avec la Cour des Comptes dont les membres sont relativement plus présents dans les gouvernements de droite que dans les gouvernements de gauche, le maximum étant atteint ici sous le gouvernement Ballardur avec plus de 12%. Les membres du corps préfectoral sont très également distribués au moins jusqu'au premier gouvernement Juppé, où leur proportion double par rapport à ce qu'elle était en moyenne auparavant. Les membres de l'Inspection des Finances sont généralement plus présents dans les gouvernements de droite, à l'exception du premier gouvernement Rocard où ils atteignent 8,4% pour redescendre cependant un mois plus tard durant le second gouvernement Rocard à moins de 7%.

Tableau 6 - La distribution de chaque corps par gouvernement (%)

	Gvt. Fabius	Gvt. Chirac	Gvt. Rocard1	Gvt. Rocard2	Gvt. Cresson	Gvt. Bérégovoy	Gvt. Ballardur	Gvt. Juppé1	Gvt. Juppé2
Adm. civils	55,7	53,1	58,9	54,7	56,1	50,3	50,4	45,6	42,2
Conseil d'État	9,8	6,9	9,3	9,1	7,4	8,1	5,7	9,7	8,8
Cour des Comptes	4,9	10,6	2,8	5,6	8,8	8,7	12,1	10,7	9,8
Préfectoral	0,8	2,5	3,7	5,2	2	2,5	2,1	4,9	4,9
IGF	7,4	8,8	8,4	6,9	5,4	6,8	8,5	8,7	8,8

Dans quels secteurs la présence des membres des grands corps est-elle la plus forte ? La proportion d'énarques membres des grands corps est généralement la plus élevée dans les cabinets des ministères où ils sont les moins nombreux et où ils doivent coexister avec les membres de corps "sectoriels" dominants. C'est le cas à la Justice (47,8% des énarques sont membres des grands corps), à la Défense (42,2%), à l'Education nationale (37,3%), à

l'Équipement (33,8%), à l'Industrie (31,5%). A contrario, cette proportion n'est que de 26,9% à l'Économie alors que plus de 70% des énarques qui en compose les cabinets sont des administrateurs civils. Cette "règle" n'est pas valable pour Matignon où l'on trouve à la fois l'une des plus grandes proportions d'anciens de l'ENA et, parmi ces derniers, une proportion importante de membres des grands corps (34,8%).

1.4 - Les fonctions occupées

Les énarques occupent à concurrence de 28,1% des postes de directeurs ou de directeurs adjoints de cabinets, sans que l'on puisse vraiment différencier ceux qui ont passé le concours externe et ceux qui ont passé le concours interne ou qui ont utilisé la "troisième voie". Cette proportion est considérable car elle n'est que de 12,9% pour l'ensemble de tous les membres de cabinets et la distance est encore plus grande pour le seul poste de directeur puisque les énarques le sont à près de 21% contre un peu plus de 8% pour l'ensemble de la population des cabinets. En revanche, on peut remarquer que la proportion d'énarques conseillers techniques (47,2%) est parfaitement au niveau de la distribution moyenne des conseillers techniques (47,6%), ainsi que celle de conseiller spécial (6,3% contre 6,2%) ou de chargé de mission "auprès du ministre" (4% contre 4,2%), deux catégories de postes souvent importants puisque leurs titulaires ont un poids particulier dans la hiérarchie des cabinets, leur donnant un accès immédiat au ministre ainsi que la responsabilité d'un dossier prioritaire. Les énarques sont surtout en retrait sur tous les postes à vocation plus purement militante, qu'il s'agisse des postes de chefs ou de chefs adjoints de cabinets, d'attachés parlementaire et de chargés de mission.

Un second point tient à la suprématie des énarques par rapport aux Polytechniciens dans le contrôle des postes de direction. En effet, ces derniers, en nombre plus restreint, auraient pu se spécialiser dans des emplois de supervision. Il n'en est rien et si l'on spécifie les anciens de l'X, on voit que la proportion d'entre eux détenant des emplois de directeur ou de directeur adjoint n'est que de 12,8%, ce qui les met au niveau de la distribution moyenne. Qui plus est, la très grande majorité d'entre eux n'accèdent pas aux postes privilégiés de conseiller spécial ou de chargé de mission "auprès de" puisque la proportion de conseillers techniques atteint dans leurs rangs 65%.

Tableau 7 - Les fonctions occupées par les anciens de l'ENA comparées à l'ensemble de la population des cabinets

	ENA Nombre	ENA %	Distribution sur l'ensemble de la population %
Directeur	267	20,9	8,8
Directeur adjoint	98	7,7	4
Chef	72	5,6	8,7
Chef adjoint	3	0,2	1,6
Conseiller technique	602	47,2	47,6
Chargé de mission	101	7,9	14,8
Conseiller spécial	80	6,3	6,2
Attaché parlementaire	2	0,2	3,1
Chargé de mission auprès du ministre	51	4	4,2
Titre militaire	-	-	1

Cette proportion moyenne d'occupation des postes de direction varie-t-elle selon les gouvernements ? La proportion d'énarques occupant des fonctions de direction (directeur et directeur adjoint) est remarquablement stable, autour de 25%, jusqu'au premier gouvernement Juppé où cette proportion grimpe soudain à 40,8%, puis redescend mais à un niveau élevé (33,3%) sous le second gouvernement Juppé. La répartition avant le gouvernement Juppé ne suit aucune logique politique puisque certains gouvernements de gauche se situent au-dessus des précédents gouvernements de droite : il en va ainsi, notamment, du gouvernement Fabius avec 29,5% ou du second gouvernement Rocard avec 26,7% alors que le gouvernement Chirac est à 25% et le gouvernement Balladur à 25,5%.

En ce qui concerne la répartition par secteur, il se produit le même phénomène que pour l'appartenance aux grands corps, à savoir que là où les énarques sont relativement peu nombreux, ils occupent en proportion plus élevée des fonctions de direction. Il en est ainsi, par exemple, aux Anciens Combattants, où 40% d'entre eux sont directeurs ou directeurs adjoints, mais où leur nombre total n'est que de 5. Aux Relations avec le Parlement, ils occupent des fonctions de direction à concurrence de 60%, mais ils ne sont, là aussi, que 5. A la Jeunesse et aux Sports, cette proportion passe à plus de 66% pour un effectif de 12, aux Universités et à la Recherche à 50% pour un effectif de 14. En revanche, dans les secteurs où les énarques sont très nombreux, la proportion d'entre eux qui occupent ces postes diminue sensiblement, ce qui est un effet mécanique du rapport entre le nombre de postes de direction et le nombre de postes de conseillers techniques ou de chargés de mission. Il en va ainsi à Matignon avec 11,8% (où ils sont 161) et à l'Economie avec 19,3% (où ils sont 171). Ce recours aux énarques, d'autant plus fréquent pour occuper les postes de direction qu'ils sont peu nombreux dans certains ministères, tend à montrer que les énarques sont jugés capables de diriger les cabinets ministériels même dans des secteurs où des corps concurrents puissants leur font face. On peut déduire de ce phénomène que les cabinets ministériels se sont considérablement institutionnalisés, ressemblant aujourd'hui beaucoup plus à des administrations d'état-major qu'à des entourages purement politiques. Ce recours aux énarques montre que l'on a besoin de gestionnaires pour organiser le travail en cabinet et qu'il existe clairement une strate gestionnaire bien distincte des postes de militantisme confiés à des conseillers techniques ou à des chargés de mission.

1.5 - La durée de passage et le taux de fréquentation

Cette hypothèse semble confirmée par l'examen des durées de passage. En effet, si, en moyenne, les énarques restent moins longtemps en poste que les personnes ne sortant pas de l'ENA (1,5 an contre 1,65), il n'en va pas de même pour ceux qui occupent des postes de direction puisque ces derniers restent plus longtemps en poste que les personnes ne sortant pas de l'ENA (1,57 an contre 1,41). De la même façon, les taux de fréquentation ne sont pas les mêmes. Le nombre de postes occupés en cabinet dans la période de référence est un bon indice de la plus ou moins grande institutionnalisation de la vie en cabinet, ou, autrement dit, du fait que le travail en cabinet n'est plus constitutif d'un "passage" mais bien d'une forme de carrière aux confins de l'administratif et du politique. Or, sur ce point, on peut observer, d'une part, que l'ensemble des énarques a fréquenté le même nombre de cabinets que la moyenne des membres de cabinets, tous catégories confondues ; mais, d'autre part, que les énarques accédant aux postes de direction ont un taux de fréquentation des cabinets plus élevé puisque la proportion de ceux qui ont fait deux cabinets est de 33,5% contre 29,3% en moyenne et que la proportion de ceux qui ont fait trois ou quatre cabinets est de plus de 25% contre 21,3% en moyenne.

Tableau 8 - Taux de fréquentation moyen (%)

	Moyenne	ENA	ENA et postes de direction
1 poste	48	46,1	39,2
2 postes	29,3	31,3	33,5
3 ou 4 postes	21,3	21,2	25,1
5 postes et plus	1,4	1,4	2,2

On peut donc supposer, mais cela reste à vérifier par la suite, que les énarques directeurs ou directeurs adjoints de cabinets ne partagent pas le même profil que leurs collègues ayant été nommés sur des postes de conseillers techniques ou de chargés de mission.

Une analyse plus fine montre aussi que le passage par les cabinets n'a ni la même durée ni la même fréquence en fonction du corps d'appartenance. Les membres du corps préfectoral sont à la fois ceux qui changent le moins souvent de poste et qui y passent le moins de temps en moyenne (1,26 an). A l'autre bout du spectre, on trouve les membres du Conseil d'État qui changent souvent de poste (plus de 33% d'entre eux sont passés par au moins trois cabinets durant la période de référence) et dont la durée moyenne de passage est la plus longue (1,68 an). Les administrateurs civils se situent dans la moyenne. On peut observer pour les membres de l'Inspection des Finances une véritable dichotomie entre deux groupes, le premier majoritaire, ne passant que par un cabinet, et le second, de l'ordre du quart de l'effectif, passant par trois ou quatre cabinets.

Un certain nombre de variations interviennent en fonction du secteur ministériel. Parmi les secteurs où l'on ne fait que passer, c'est-à-dire là où la proportion de personnes n'ayant occupé qu'un seul poste en cabinet est élevée, on compte les DOM-TOM (77,3%), les Anciens Combattants (66,7%), la Jeunesse et les Sports (62,5%), les Affaires sociales (60,5%). En revanche, le nombre de postes est plus élevé à la Fonction publique (29,6%), à l'Education nationale (31%), à Matignon (36,9%), à l'Intérieur ou à l'Economie (44% dans les deux cas). Il est difficile d'interpréter ces chiffres car ils peuvent désigner comme "lieux de passage" tout autant des secteurs peu prestigieux que des secteurs où les changements de politique ministérielle sont plus brutaux qu'ailleurs ou tout simplement le fait que le jeu des fidélités personnelles au ministre est plus accentué.

Tableau 9 - Taux de fréquentation par corps (%)

	Adm. civils	Conseil d'État	Cour des Comptes	Préfectoral	Inspection des Finances
1 poste	46,7	35	47,6	37,5	54,4
2 postes	31,4	35	31,7	50	19,3
3 ou 4 postes	20,6	30	17,5	12,5	26,3
5 postes et plus	1,3	3,2	3,2	0	0

1.6 - La fréquentation et les héritages

La succession des alternances et des cohabitations est évidemment favorable à la multiplication d'allers-retours entre les cabinets ministériels et des emplois externes, au sein ou en dehors du secteur public. Dans quelle mesure les cabinets ministériels d'un gouvernement héritent-ils des personnes ayant déjà participé à des cabinets ministériels sous des gouvernements précédents de même tendance politique ou de tendance politique opposée ? Le renouvellement du personnel n'est pas complet et on peut supposer que certains gouvernements

profitent de l'expérience acquise. La réponse statistique à cette question permet aussi de mesurer l'existence de "noyaux durs" c'est-à-dire d'un vivier de personnes dans lequel divers gouvernement vont puiser plutôt que de rechercher ailleurs les membres de leurs cabinets.

L'analyse montre que l'"héritage" d'un gouvernement peut être très important. Cela, néanmoins, n'est vrai que pour les gouvernements de même couleur politique. Dans les autres cas de figure, il n'y a aucun héritage et la rupture est clairement consommée. On voit ainsi que plus de 40% des emplois d'énarques dans les cabinets du second gouvernement Rocard sont pourvus par des personnes présentes dans les cabinets du premier gouvernement Rocard. Cette situation n'est pas exceptionnelle : sous le gouvernement Cresson, on trouve les anciens du second gouvernement Rocard à concurrence de 52% ; ce chiffre grimpe encore sous le gouvernement Bérégovoy avec, cette fois, une proportion de 67% d'énarques ayant servi sous le gouvernement Cresson. En revanche, la rupture entre chiraquiens et balladuriens est clairement inscrite dans les chiffres de la succession du gouvernement Balladur puisque la proportion d'emplois du gouvernement Juppé confiés à des anciens du gouvernement Balladur tombe à 28%. Par ailleurs, les alternances réduisent à presque rien les chiffres des diverses successions : 1 seul énarque ayant servi sous le gouvernement Fabius se retrouve dans le gouvernement Chirac de 1986 ; il n'y en a aucun pour passer du gouvernement Chirac au premier gouvernement Rocard ; et l'on n'en trouve qu'un, également, pour passer du gouvernement Bérégovoy au gouvernement Balladur.

On voit donc que les thèses sur la technocratie paraissent peu vraisemblables lorsqu'on examine ces chiffres. La formule selon laquelle "on change les ministres mais pas les cabinets" est fautive. Le poids du politique est décisif et les énarques s'inscrivent désormais dans cette politisation comme ils se sont inscrits autrefois dans la perspective de l'État gaullien. En revanche, on voit aussi qu'il existe un véritable "métier" de cabinet. Lorsqu'une alternance est venue s'interposer entre deux gouvernements de même couleur politique, on voit que la population des personnes "récupérées" est largement composée de directeurs ou de directeurs adjoints de cabinet. Il en va ainsi pour le groupe des énarques ayant servi le gouvernement Fabius et qui se retrouvent dans le premier gouvernement Rocard : 52% d'entre elles sont alors directeurs ou directeurs adjoint. Il en va de même pour ceux qui étaient présents dans les cabinets du gouvernement de Jacques Chirac et qui sont recrutés dans le gouvernement Balladur (44% de directeurs ou de directeurs adjoints) ou dans le premier gouvernement Juppé (plus de 57%).

2 - La sociologie des énarques en cabinets

2.1 - La féminisation

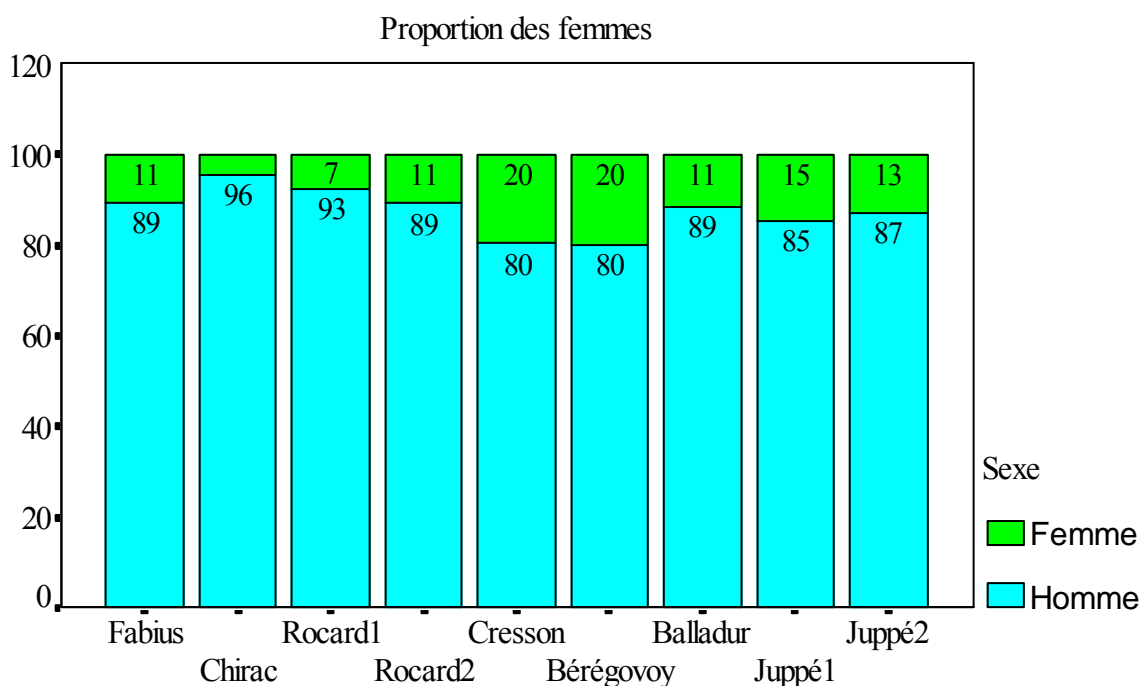
La population d'ensemble des cabinets ministériels s'est considérablement féminisée puisque les femmes en constituent 20,6% contre 5,4% entre 1958 et 1972⁶. Cette proportion ne se retrouve cependant pas dans la population des énarques puisque 12,4% seulement des anciens de l'école présents dans les cabinets ministériels sont des femmes. La part relative des femmes augmente en revanche dans la population des personnes n'ayant pas fait l'ENA puisqu'elle atteint 23,7%. Les énarques en cabinet sont donc principalement des hommes. Cela est encore plus vrai pour les postes de direction puisque la moyenne est de 8% de femmes alors que parmi les énarques ayant des postes de directeur ou de directeur adjoint on ne trouve que 7,1% de femmes.

La proportion la plus importante de femmes se rencontre parmi les membres du Conseil d'État (14,3%) suivis par les administrateurs civils (13,9%) puis, loin derrière, par les membres de la Cour des Comptes (7,7%), de l'Inspection des Finances (6,2%) et du corps préfectoral (4,9%). C'est dans les secteurs dits "régaliens" que le nombre des femmes est le plus faible : la Défense, où l'on ne trouve aucune femme, l'Intérieur (3,1%), la Justice (4,3%). Les proportions les plus élevées de femmes se rencontrent à Matignon (17,4%), à l'Éducation nationale (17,6%) et dans un certain nombre de ministères techniques comme l'Industrie (18,5%) ou l'Équipement (20%).

Là encore, les variations introduites par les changements politiques sont considérables et la proportion des femmes n'est pas constante. Le maximum est atteint durant le gouvernement Bérégovoy (19,9%) et le gouvernement Cresson (19,6%) alors que le minimum se rencontre durant le gouvernement de Jacques Chirac (4,4%). De même que le nombre de ministres femmes a diminué dans le second gouvernement Juppé, la proportion de femmes membres de cabinets accuse un certain retrait passant de 14,6% à 12,7%.

⁶ René Rémond, Aline Coutrot, Isabel Boussard et *alii*, *Quarante ans de cabinets ministériels*, *op. cit.*

Graphique 4



2.2 - L'âge d'entrée

Les énarques entrent plus jeunes en moyenne en cabinet que les autres personnes. Leur moyenne d'âge est en effet de 38 ans (point médian à 37 ans) alors que celle de l'ensemble de la population est de 40 ans (avec un point médian à 39 ans). Le plus âgé a 66 ans et le plus jeune 24 ans alors que la plage d'âge est plus large pour l'ensemble de la population, allant de 22 ans à 76 ans. La distribution par catégories montre également que la grande majorité des énarques entrent dans un cabinet ministériel entre 30 et 39 ans alors que la tranche des 40 à 49 ans est sensiblement plus basse (30%) et que la tranche d'âge des 50 ans et plus est presque vide.

Tableau 10 - L'âge d'entrée par catégories (%)

	ENA	Ensemble de la population
-30 ans	3,9	5,8
30 à 39 ans	60,3	45,8
40 à 49 ans	30,1	35
50 ans et +	5,7	13,3

Les énarques appartenant à l'Inspection des Finances entrent les plus jeunes en cabinet, 77% d'entre eux ayant moins de 39 ans. Il en va de même pour les membres du Conseil d'État dont 73,4% ont également moins de 39 ans. Les personnes les plus âgées se rencontrent surtout dans le corps préfectoral puisque 46% d'entre eux ont 50 ans ou plus. Les variations dues aux divers gouvernements ne sont pas très importantes. On peut seulement remarquer que le gouvernement Fabius réunit la population la plus jeune, avec plus de 78% d'énarques ayant moins de 39 ans. Les gouvernements réunissant les personnes les plus âgées sont les deux gouvernements Juppé puisque dans aucun de ces deux gouvernements ne figure un seul énarque de moins de trente ans. En revanche, ces deux gouvernements ont recruté à

concurrence de 45% des personnes de 40 ans et plus. La distribution par secteur ministériel montre quelques contrastes intéressants. C'est à l'Industrie et au Commerce extérieur que l'on trouve le personnel le plus jeune en moyenne avec, respectivement, 83% et 75% de personnes provenant de la tranche d'âge des 30 à 39 ans. Les secteurs dont les cabinets sont composés de personnes plus âgées en moyenne sont les Anciens Combattants (40% de 50 ans et plus), la Justice (21,7%) et l'Équipement (53% dans la tranche d'âge des 40 à 49 ans).

2.3 - Les études suivies

La majorité relative des énarques possède au moins deux diplômes d'études supérieures (47,8%) mais plus de 41% d'entre eux en ont trois. Une faible minorité de 7,4% d'entre eux seulement n'a qu'un seul diplôme d'études supérieures et 3,1% n'en ont aucun, groupe constitué de personnes ayant passé le concours interne ou étant passées par la "troisième voie".

L'examen des divers types de diplômes révèle la part décisive que prend le diplôme de l'IEP de Paris, ce qui caractérise nettement les énarques par rapport à l'ensemble de la population des cabinets ministériels. La détention d'un diplôme de droit, quel que soit son niveau, est certes plus fréquente chez les anciens de l'ENA que dans l'ensemble de la population (39,4% contre 31,5%) mais la différence reste néanmoins assez faible. On remarque en revanche que les énarques sont deux fois plus souvent titulaires d'une agrégation du secondaire que les autres membres de cabinet (11% contre 5,4%). Les couples de diplômes les plus fréquents et les plus significatifs sur le plan statistiques sont les binômes maîtrise en droit/IEP de Paris (19%) ou DEA en droit/IEP de Paris (4,4%). On trouve ensuite, mais bien loin derrière, le couple agrégation du secondaire/IEP de Paris (2,5%) et autre licence ou maîtrise/IEP de Paris (1,6%).

Tableau 11 - Répartition des diplômes par fréquence (données cumulables) (%)

	ENA	Ensemble de la population
IEP de Paris	59,2	27,5
Licence/maîtrise de droit	28,4	20,2
Autre licence/maîtrise	12,1	14,6
Diplôme d'ingénieur	7,2	14,4
DEA de droit	10	9
Autre DEA	4,2	9
Licence/maîtrise de lettres	4,9	5,7
Agrégation du secondaire	11	5,4
DEUG	2,2	5,1
DEA/doctorat d'économie	3,8	4,8
Licence/maîtrise d'économie	7,1	4,2
IEP de province	4,6	4,1
Autre doctorat	0,6	2,9
Doctorat scientifique	0,4	2,3
Doctorat en droit	1	2,3
Médecine	0,1	2
Diplôme étranger	1,7	2
CAPA	0,1	0,9

Un certain nombre de filières existent qui conduisent à l'ENA. La plus importante d'entre elle est la filière droit/Institut d'études politiques puisqu'elle réunit 29,9% des énarques en cabinet. Ce groupe précède en proportion celui des personnes ayant fait l'ENA après

avoir suivi seulement un IEP (15,6%), IEP de Paris ou IEP de province, ou seulement des études de droit (6,1%), quel que soit leur niveau. Le groupe le plus important statistiquement, mais qui ne présente pas d'homogénéité interne et qui ne constitue donc pas une filière, réunit toutes les personnes qui sont entrées à l'ENA en dehors des cas de figure précédents, c'est-à-dire qui ont suivi des cursus très variés allant de la licence de lettres aux langues orientales et des études d'économie aux diplômes scientifiques en ayant fait ou non un IEP. Ce dernier groupe réunit près de la moitié des énarques (48,4%). On peut aussi spécifier trois autres filières qui combinent les grandes écoles entre elles, notamment Normale Sup. et l'ENA (8%), une grande école de commerce et l'ENA (6%), enfin Polytechnique et l'ENA (4%).

Chacune de ces filières commande en réalité la nature des fonctions exercées en cabinet. Contrairement aux attentes, la filière droit/IEP n'est plus la filière dominante pour accéder aux fonctions de direction puisque la filière des écoles de commerce la dépasse, de peu, certes, mais suffisamment pour indiquer qu'elle devient prioritaire dans l'accès aux postes de directeurs ou de directeurs-adjoints (33,8% contre 32,5%). Ces chiffres sont bien entendu relatifs et l'on ne peut en déduire des lois qui viendraient déterminer les destins professionnels des uns et des autres. Ils indiquent néanmoins que le passage par les grandes écoles de commerce n'est pas pénalisant et que cette filière vient concurrencer les filières plus classiques associées uniquement aux études de droit et aux IEP.

Tableau 12 - Les fonctions⁷ exercées par cursus de formation (%)

	Dir.	Dir. Ad.	Chef	Chef Ad.	CT	CM	CM/M	CS	Attaché parl.
X + ENA	15,7	17,6	-	-	51	5,9	3,9	5,9	-
Normale Sup./ENA	11,8	9,8	3,9	-	46,1	12,7	7,8	7,8	-
Ecole commerce/ENA	22,1	11,7	2,6	1,3	46,8	6,5	1,3	7,8	-
Droit+ENA	10,3	3,8	5,1	-	61,5	7,7	5,1	6,4	-
IEP+ENA	24,1	4,5	6,5	-	51,3	6	2	5,5	-
Droit/IEP/ENA	26,5	6	5,2	0,8	44,9	6	4,5	5,5	0,5
ENA+autre cursus	17,8	10,2	5,7	-	45,5	9,7	4,2	7	-

2.4 - Les origines sociales

L'origine sociale de l'ensemble des anciens de l'ENA entrés en cabinet n'est connue qu'à concurrence de 50%. Aussi, plutôt que d'extrapoler sur une base statistique peu fiable, il paraît préférable de focaliser l'analyse uniquement sur les directeurs et directeurs adjoints de cabinets, dont on connaît les origines à concurrence de 83,8%. Comme le montre le tableau 13, les origines sociales supérieures sont davantage liées au secteur privé qu'au secteur public : 39,5% si l'on fait la somme des cadres d'entreprises, des professions libérales et des industriels ; 24,6% du côté du secteur public, si l'on fait la somme des cadres de la fonction publique et des membres des grands corps, 25,4% si l'on y ajoute les hommes politiques dont la profession originelle relève le plus souvent du secteur public. En intégrant l'ensemble des catégories sociales, on voit de la même façon que les énarques directeurs ou directeurs adjoints de cabinet ont majoritairement un père travaillant dans le secteur privé : 49,6% contre 34,2% pour le secteur public. Quant à la distribution par grandes catégories sociales, les personnes issues des classes

⁷ Les fonctions sont indiquées comme suit : Dir. : directeur - Dir. Ad. : directeur adjoint - CT : conseiller technique - CM : chargé de mission - CM/M : chargé de mission auprès du ministre - CS : conseiller spécial ou conseiller auprès du ministre.

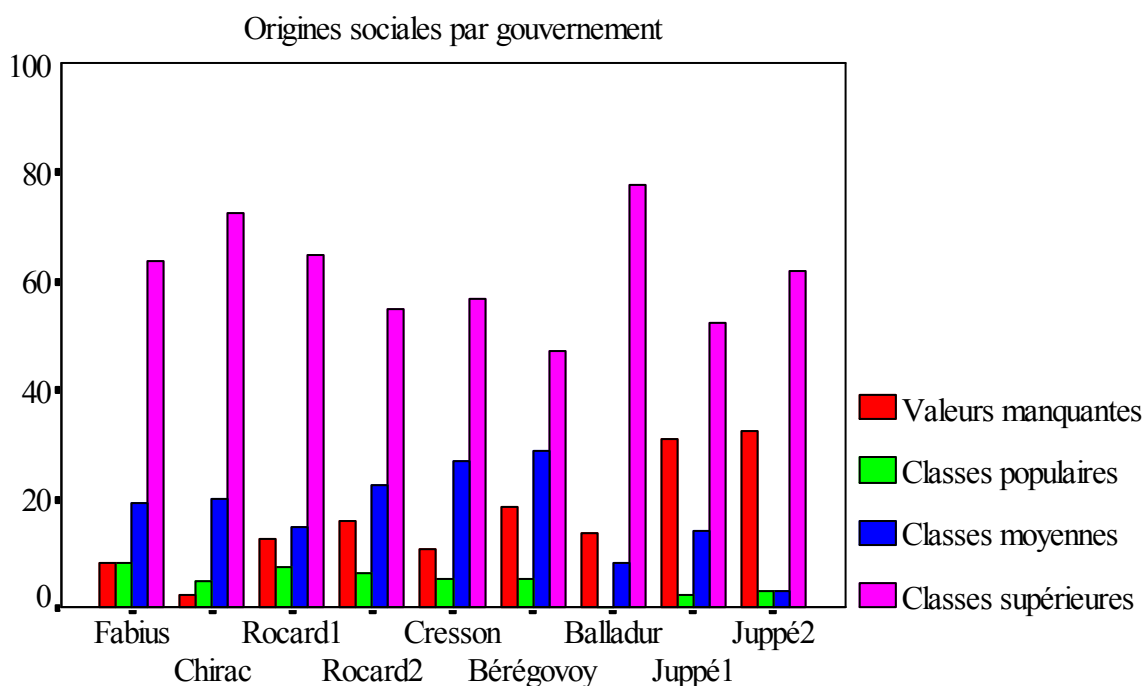
supérieures constituent 60,8% de la population, contre 18,1% pour les classes moyennes et 4,9% pour les classes populaires.

Tableau 13 - Profession du père

	N	%	% valide
Employé	2	0,5	0,7
Homme politique	3	0,8	1
Ouvrier	7	1,9	2,3
Prof. intermédiaire du secteur privé	7	1,9	2,3
Agriculteur	9	2,5	2,9
Artisan-commerçant	12	3,3	3,9
Enseignant	14	3,8	4,6
Prof. intermédiaire du secteur public	15	4,1	4,9
Employé du secteur public	18	4,9	5,9
Cadre de la fonction publique	32	8,8	10,5
Industriel	38	10,4	12,4
Grand corps de l'État	43	11,8	14,1
Profession libérale	48	13,2	15,7
Cadre d'entreprise	58	15,9	19
Valeurs manquantes	59	16,2	-
Total	365	100	100

On peut donc s'interroger sur le point de savoir si cette distribution d'ensemble change avec les divers gouvernements. La distribution entre le secteur privé et le secteur public ne varie pas avec les options politiques car si la proportion maximum de personnes dont le père exerce ou exerçait une profession dans le secteur public est atteinte durant le gouvernement Balladur avec plus de 58%, on remarque que cette proportion atteint aussi plus de 51% durant le gouvernement Fabius. Quant à la distribution en catégories sociales, la proportion la plus importante de représentants des classes supérieures est atteinte sous le gouvernement d'Edouard Balladur, avec 90,3%, contre environ 75% pour le gouvernement de Jacques Chirac et le premier gouvernement d'Alain Juppé. La proportion la plus importante de directeurs ou directeurs adjoints issus des classes populaires se rencontre sous le gouvernement Fabius, avec un peu plus de 9%, le maximum pour un gouvernement de droite étant atteint sous le gouvernement de Jacques Chirac avec un peu plus de 5%. Quant aux classes moyennes, leur proportion la plus importante apparaît sous le gouvernement de Pierre Bérégovoy, avec 35,5%. La distribution par secteur montre que les personnes issues des classes populaires se trouvent surtout à l'Environnement (22%), à l'Intérieur (18%), à la Fonction publique (15%), à l'Education nationale (13%). Les personnes issues des classes moyennes sont plus particulièrement concentrées au ministère de l'Agriculture (70%), au ministère des Postes (50%), à l'Équipement (33%), à l'Intérieur (31%). Les personnes issues des classes supérieures obtiennent 100% aux Anciens Combattants, à l'Aménagement du territoire et à la Ville, au Travail. Une proportion de 85% est atteinte également aux Affaires étrangères. Contrairement aux idées préconçues, le ministère de l'Économie ne se caractérise pas par une proportion de directeurs ou de directeurs adjoints issus massivement des classes supérieures, puisque cette proportion est de 75% et correspond à la moyenne. Il en va de même pour Matignon.

Graphique 5 - Origines sociales par gouvernement



Il faut compléter l'examen des origines sociales par l'étude des relations de parentèle et des liens matrimoniaux. La comparaison entre les anciens de l'ENA et l'ensemble des membres de cabinets montre que les premiers ont un réseau de relations familiales plus développé, qu'il s'agisse d'avoir un époux lui-même membre de cabinet, appartenant à la haute fonction publique, à la presse ou aux grandes entreprises ou bien qu'il s'agisse de relations de parentèle avec des hommes politiques de stature nationale. Comme on peut le voir dans le tableau 14, ces relations sont encore plus denses pour les anciens de l'ENA exerçant des fonctions de direction au sein des cabinets. Il s'agit notamment de relations en dehors du milieu administratif (puisque celui-ci est d'ailleurs légèrement moins fréquenté), qui doublent leur proportion tant ce qui concerne la presse, les grandes entreprises ou les milieux politiques. Les chiffres relatifs sont bien évidemment assez faibles mais il faut souligner que ces relations, telles qu'elles apparaissent de manière explicite dans les biographies, concerne plus de 12% des énarques directeurs ou directeurs adjoints de cabinets.

Tableau 14 - Relations matrimoniales et de parentèle (%)

	Ensemble de la population des cabinets	Anciens de l'ENA	ENA ayant des fonctions de direction
Epoux dans un cabinet	0,8	1,6	1,9
Epoux dans la haute fonction publique	2,6	5,3	4,7
Epoux dans la presse ou les grandes entreprises	0,5	2,4	4,1
Epoux dans le milieu politique	0,6	0,9	1,6
Parentèle politique et/ou administrative	1,6	0,2	0,3

2.5 - L'engagement politique

L'entrée dans un cabinet ministériel implique au moins la proximité politique ou la sympathie avec le ministre ou son équipe. Sans être nécessairement un militant, le conseiller technique ou le chargé de mission doit néanmoins défendre les options retenues par le gouvernement et, qui plus est, par son ministère. Il n'existe pas de ligne frontière bien tracée entre la compétence politique et la compétence experte, les deux se rejoignant nécessairement dans le travail en cabinet, qu'il s'agisse de faire avancer un dossier, de développer une nouvelle politique ou de superviser le travail des administrations centrales. Cette fonction d'état-major peut être néanmoins comprise dans deux sens. Dans une première acception, qui est largement celle des débuts de la Cinquième République, le travail en cabinet se développe dans un univers peu concurrentiel, qu'il s'agisse de la concurrence exercée entre ministères ou par des sources d'expertise extérieures. Il s'agit donc pour l'essentiel de mettre au point la mise en oeuvre de l'action publique. Dans une seconde acception, qui apparaît à la fin des années soixante-dix et plus encore avec les diverses alternances et cohabitations, la concurrence interne comme la concurrence externe s'institutionnalisent. Les sources d'expertise extérieure se multiplient. Le travail en cabinet est alors principalement dirigé non plus vers la mise en oeuvre mais vers la justification de l'action publique. L'état-major se doit d'avoir une cohésion non plus fonctionnelle mais organique et se définit davantage comme une "équipe". En conséquence, on ne peut réellement distinguer ce qui appartiendrait à la pure technique de ce qui relèverait de la politique partisane. Le rôle des cabinets est précisément d'assurer la fusion de ces deux registres. On ne peut donc distinguer que ce qui relève de l'activité purement militante (participation active à un parti politique, engagement dans les campagnes électorales) et ce qui relève de l'activité politisée (participation à un club de réflexion, travail d'expert), étant entendu que ces deux formes d'engagement relèvent bien du travail politique.

Les anciens de l'ENA participant à des cabinets ont un engagement politique visible, sinon public, à concurrence de 24% en moyenne contre 31% pour l'ensemble de la population des cabinets. Comme le montre le tableau 15, l'activité politique des énarques en cabinet est assez différente de la distribution moyenne pour l'ensemble de la population. On trouve, certes, la même proportion d'élus locaux mais l'engagement dans les activités purement militantes est nettement moins marqué surtout pour les partis de gauche. En revanche, l'activité politique se traduit surtout par la présence au sein de clubs de réflexion, à la tête d'entreprises "sensibles" (c'est-à-dire assurant des prestations aux partis politiques ou associées à certaines politiques gouvernementales). On notera l'absence de tout engagement visible dans les partis extrémistes.

Par ailleurs, l'engagement politique des énarques n'est pas le même dans tous les secteurs ministériels. Parmi les secteurs où le taux d'engagement est le plus élevé on remarque l'Education nationale (45%), l'Université et la Recherche (43%), l'Environnement (43%), la Culture (37%), Matignon (30%), la Coopération (26,5%). Parmi les secteurs où l'engagement est le moins sensible, on note les Affaires étrangères (13,5%), l'Economie (14%) et la Jeunesse et les Sports (16%).

Tableau 15- Activités politiques comparées (% - données relatives)

	Ens. de la population	ENA
Elu local	20,7	18,8
Elu national ou européen	2,7	1,3
Militant d'extrême gauche ou écologiste	1,5	-
Militant PCF	0,6	1
Militant PS	22,7	13
Militant Radical de gauche	2,1	0,3
Militant Radical valoisien	0,9	0,6
Militant UDF	5,8	4,9
Militant RPR	9,7	10,7
Militant d'extrême droite	0,1	-
Relations personnelles avec le ministre	5,4	2,6
Club de réflexion de gauche	3,6	6,8
Club de réflexion de droite	1,7	4,5
Syndicat de gauche	4,1	2,9
Association de droite	4,8	12,3
Expert	10,6	13,6
Dirigeant d'entreprises sensibles	3,1	6,5

Cet éclatement des activités politiques conduit donc à distinguer deux groupes principaux : les "militants", réellement impliqués dans l'activité partisane, et les "politisés", témoignant d'une certaine sensibilité politique dans des clubs ou des commissions d'experts. La différence entre les anciens de l'ENA et tous les autres membres de cabinets devient ici éclatante, puisque la proportion de "militants" est inférieure de moitié à la distribution moyenne, comme l'indique le tableau 16. Mais l'engagement politique d'ensemble des énarques est nettement supérieur à celui que l'on peut enregistrer pour les anciens de Polytechnique.

Tableau 16 - Le type d'engagement politique comparé (%)

	Ens. de la population	ENA	Polytechnique
Militants	22,3	12,9	3,8
Politisés	8,6	11,3	8,2

Les formes d'engagement politique varient fortement suivant les gouvernements. En effet, la proportion la plus élevée de "militants" est atteinte durant le gouvernement Balladur, avec plus de 65%, immédiatement suivi par le gouvernement Fabius, avec plus de 61%. Les deux gouvernements comportant le plus de "politisés", en revanche, sont le gouvernement d'Edith Cresson, avec plus de 65%, et le second gouvernement Juppé avec plus de 54%. Ces chiffres ne donnent que des proportions relatives rapportées au sous-groupe des énarques explicitement engagés dans des activités politiques. Il faut donc les compléter par la proportion des énarques engagés par rapport à l'ensemble des anciens de l'ENA qui ont eu un poste dans un cabinet ministériel. Ce chiffre, indiqué à la troisième ligne du tableau 17, varie dans des proportions légèrement inférieures. C'est sous le gouvernement de Jacques Chirac que la proportion d'énarques engagés est la plus importante. Viennent ensuite à égalité les gouvernements Fabius et Balladur. Là encore, c'est sous les gouvernements Cresson et Bérégovoy que la proportion d'énarques engagés est la plus faible. Mais comme la proportion d'engagés politiques *sur l'ensemble de la population* des cabinets reste, pour ces gouvernements, dans la moyenne, il est plus vraisemblable d'interpréter ces données comme indiquant que l'appel aux anciens de l'ENA a pu être plus ou moins sélective. Les anciens de l'ENA ont été alors recrutés dans les cabinets davantage pour leurs compétences de gestionnaires que pour leur activité politique. On remarque par ailleurs qu'il n'existe pas de différence en ce qui concerne l'engagement global entre les énarques ayant passé le concours externe et ceux qui ont passé le concours interne ou la "troisième voie". Néanmoins, lorsqu'ils sont engagés, les "internes" ou les

"troisième voie" sont davantage "militants" que les "externes" (61% contre 55% en moyenne), phénomène pouvant s'expliquer par la compensation entre l'activité politique et la faiblesse relative des ressources socio-professionnelles.

Tableau 17 - Les formes d'engagement politique par gouvernement (%)

	Gvt. Fabius	Gvt. Chirac	Gvt. Rocard1	Gvt. Rocard2	Gvt. Cresson	Gvt. Bérégovoy	Gvt. Balladur	Gvt. Juppé1	Gvt. Juppé2
Militants	61,8	59,6	46,4	51,9	34,5	50	65,8	52,2	45,5
Politisés	38,2	40,4	53,6	48,1	65,5	50	34,2	47,8	54,5
Proportion d'énarques engagés	27,9	32,5	26,2	22,4	19,6	18,6	27	22,3	21,6
Engagement de toute la population	33,1	37,9	29,5	28,9	33,3	27,5	30,8	30,4	27

La nature des fonctions exercées joue de manière assez sensible sur le type d'engagement politique puisque, parmi les engagés, les directeurs et directeurs adjoints sont "militants" à concurrence de 60% contre 50% pour les titulaires des autres postes. On ne peut donc pas complètement souscrire à la vision d'une dichotomie au sein des cabinets qui séparerait les "administrateurs", se consacrant à la gestion et à l'organisation du travail, et les "politiques" qui seraient engagés plus nettement en termes partisans. Les titulaires des fonctions de direction intègrent plus clairement et plus fortement les deux dimensions du travail en cabinet. La politisation a gagné du terrain partout, même là où l'on pouvait distinguer dans les premières années de la Cinquième République une frontière entre administration et politique.

2.6 - Le jeu des affinités partisans

La distribution par gouvernement ne rend pas compte des variations pouvant intervenir dans l'engagement politique en fonction de l'affiliation partisane de chaque ministre. Les cabinets sont en effet largement composés de manière autonome par chaque ministre en fonction des amitiés politiques et des réseaux personnels. Il faut également tenir compte du fait que les gouvernements peuvent être assez hétérogènes sur le plan politique, qu'il s'agisse des gouvernements de droite, avec l'équilibre toujours à réaliser entre le RPR et l'UDF, ou les gouvernements de gauche, avec l'introduction de ministres venant de la "société civile", ou avec le jeu des divers courants au sein du PS⁸.

Une analyse d'ensemble montre déjà, en moyenne, que les ministres de droite s'entourent davantage d'énarques "militants" que les ministres de gauche : 57,5% contre 49,4%. Une analyse par groupe d'affinités partisans confirme ces premières données : ce sont les ministres libéraux qui s'entourent le plus de "militants" (65%), suivis par les ministres chiraquiens (62,5%) et par les ministres UDF (61,3%)⁹.

⁸ . Durant la période de référence de l'étude les ministres communistes sont absents.

⁹ . On a spécifié les affinités partisans pour autant que les ministres sont activement engagés dans un parti politique ou dans un courant identifiable. Pour les autres, on a simplement indiqué la famille politique à laquelle ils se rattachent. A droite, le problème se pose plus particulièrement pour les balladuriens. A gauche, pour les ministres se rattachant à plusieurs courants durant la période de référence.

Tableau 18 - L'engagement politique par famille politique du ministre (%)

	"Militants"	"Politisés"
Radicaux de gauche	50	50
PS	50	50
"Mitterrandiens"	50,8	49,2
"Rocardiens"	57,1	42,9
RPR	58,7	41,3
"Chiraquiens"	62,5	37,5
UDF	61,3	38,7
Centristes	33,3	66,7
Libéraux	65	35
Ecologistes	22,2	77,8
Société civile	0	100

On peut enfin mettre en lumière le fait que la sensibilité politique des ministres commande des différences dans la sociologie des cabinets. Les ministres PS ou Radicaux de gauche font le plus appel aux administrateurs civils, généralement dans la tranche d'âge la plus basse des 30 à 39 ans. Les membres du Conseil d'État sont plus particulièrement sollicités par les ministres mitterrandiens (11%) alors que les membres de la Cour des Comptes sont surtout appelés par les ministres libéraux (plus de 18%). L'âge moyen est sensiblement plus élevé dans les cabinets des ministres chiraquiens ou plus généralement RPR. Les différences sont de même observables en ce qui concerne les origines sociales. Les ministres chiraquiens ou UDF font massivement appel aux représentants des classes supérieures (respectivement 95% et 90%), alors que les ministres rocardiens se caractérisent par la plus forte part des représentants des classes moyennes (38%). Les ministres mitterrandiens, quant à eux, font appel plus souvent à un personnel d'origine populaire (plus de 8%). Les ministres rocardiens se distinguent également des précédents par le recours presque deux fois plus fréquent à des personnes ayant suivi le cursus droit/IEP/ENA (plus de 44% contre plus de 24%). Il sont rejoints sur ce point par les ministres chiraquiens (41,5%) et centristes (41,7%).

La liaison entre corps, origines sociales et famille politique du ministre est plus aisément appréhendée par une analyse des correspondances. Celle-ci fait apparaître assez clairement une distribution en groupes identifiables : un premier groupe est constitué des ministres rocardiens et centristes dont les membres de cabinets sont originaires des classes moyennes et où le corps préfectoral est bien représenté. Un second groupe est constitué par les ministres libéraux, les énarques ayant suivi le cursus classique droit/IEP/ENA, la Cour des Comptes et l'Inspection générale des Finances. Vient ensuite le groupe des ministres RPR fortement corrélés avec personnes issues des classes supérieures et la présence des membres du Conseil d'État. On peut voir sur le graphe que les ministres chiraquiens sont relativement isolés, plutôt associés avec le cursus IEP/ENA, qui est un cursus court et dont les titulaires sont issus des classes supérieures en plus grandes proportions que ceux qui ont fait le chemin droit/IEP/ENA (81% contre 73%). L'analyse factorielle permet de mettre en évidence deux dimensions décisives donnant une clé d'interprétation à ce regroupement statistique : les origines sociales d'une part, qui délimite l'axe vertical (les origines supérieures étant situées vers le bas du graphe et les origines moyennes ou populaires vers le haut) ; la nature du cursus, d'autre part, qui détermine l'axe horizontal (les cursus les plus prestigieux se trouvant à gauche alors que les cursus les moins prestigieux comme le cursus droit/ENA se trouvent à droite).

2.7 - La fidélité des énarques

Les énarques en cabinet sont-ils fidèles aux institutions ou bien aux hommes ? La réponse à cette question permet de mesurer le degré de "technocratie" véritable puisque l'on considère que les "technocrates" restent dans leur ministère quel qu'en soit le titulaire et sa couleur politique. Pour étudier la fidélité (statistique) des énarques, on est parti de deux considérations. La première est que la fidélité se mesure dans le temps. On a donc retenu les personnes ayant fait au moins trois étapes de carrière avant l'entrée dans le cabinet pris en considération au moment de la saisie. D'autre part, la fidélité s'éprouve dans le changement. Il a donc fallu repérer les quatre types logiques de situations pouvant se présenter lors d'un changement : même ministre et même secteur, cas peu intéressant car pouvant dénoter aussi bien la fidélité personnelle que la fidélité institutionnelle, le besoin de recourir à un spécialiste ou l'impossibilité de lui trouver un remplaçant dans des délais raisonnables ; même ministre et secteur différent, cas permettant de repérer la fidélité personnelle ; ministre différent et secteur identique, cas typique de fidélité institutionnelle ; enfin, ministre différent et secteur différent, cas évoquant une mobilité personnelle importante. L'enquête réalisée à la fin des années quatre-vingts par René Rémond et son équipe¹⁰ avait montré qu'à la forte fidélité personnelle des Troisième et Quatrième République avait succédé une forte fidélité institutionnelle entre 1958 et 1972, due, précisément, aux anciens élèves de l'ENA. Qu'en est-il entre 1984 et 1996 ?

Il apparaît que la fidélité institutionnelle est effectivement plus forte que la fidélité personnelle au ministre (plus de 26% contre 3%). Néanmoins, le groupe le plus important est composé désormais par les "mobiles" (près de 60%), qui changent aussi bien de secteur que de ministre. Ce taux de mobilité est plus élevé que celui des personnes n'ayant pas fait l'ENA dont le taux de fidélité politique personnelle est presque trois fois supérieur.

Tableau 19 - La fidélité des énarques

	ENA N	ENA %	Non ENA%	Tous membres de cabinets %
Fidélité personnelle	17	3,4	10,6	8,4
Fidélité mixte	51	10,3	13,1	12,2
Fidélité institutionnelle	131	26,4	24,2	24,9
Mobiles	297	59,9	52,1	54,5

Cette forte mobilité ne varie pas significativement selon la fonction occupée, du moins si l'on dichotomise les fonctions de direction et les autres. Le taux de fidélité personnelle est, sans surprise, plus élevé chez les chargés de mission auprès du ministre. En revanche, cette mobilité est assez marquée par le corps d'appartenance. Les membres des grands corps administratifs sont les plus mobiles, notamment ceux du Conseil d'État (75%), de la Cour des Comptes (64%) et du corps préfectoral (78%). Les membres des Affaires étrangères, par contraste, présentent la fidélité institutionnelle la plus forte (plus de 41% soit presque le double de la moyenne). La fidélité personnelle se rencontre à des niveaux plus élevés également au sein des grands corps administratifs : plus de 4% pour le Conseil d'État et la Cour des Comptes et 7% pour l'Inspection des Finances.

¹⁰. René Rémond, Aline Coutrot, Isabel Boussard et *alii*, *Quarante ans de cabinets ministériels*, op. cit.

3 - Le passage en cabinet et la carrière

Le passage dans un cabinet ministériel est un moment important dans la carrière d'un haut fonctionnaire. Il indique, certes, une proximité au politique et distingue définitivement les anciens des cabinets de leurs camarades d'école qui auront suivi une carrière purement administrative. Mais le passage en cabinet peut aussi indiquer un profil particulier, car il ne suffit pas d'être appelé, il faut encore convenir et satisfaire à des critères de recrutement qu'il convient de repérer. On peut en effet faire l'hypothèse qu'une institution secrète ses propres normes de fonctionnement et d'organisation, nécessitant de choisir parmi les sympathies politiques celles qui présentent le profil professionnel idoine. De la même façon, la sortie d'un cabinet ministériel prend des allures de second concours, pouvant redistribuer, dit-on, les cartes de la vie professionnelle. On considère généralement qu'un passage dans un cabinet constitue un tremplin pour des carrières ultérieures prestigieuses et qu'il offrirait de plus grandes possibilités de "pantouflage" dans le secteur privé. Ces considérations doivent être empiriquement vérifiées et rapportées à la nature des corps d'appartenance car elles justifient en grande partie toute une littérature critique dénonçant l'"énarchie" et, de manière plus ou moins explicite, un mécanisme pervertissant la logique des institutions. Apparaissent ainsi des personnages tout désignés à la vindicte populaire sous la forme d'énarques-pantoufleurs-membres de cabinet qui décideraient de tout et constitueraient un réseau occulte. Il faut donc soigneusement contrôler la véracité de ces assertions en prenant garde à ne pas prendre la partie pour le tout.

3.1 - L'entrée dans un cabinet ministériel

L'une des thèses les plus classiques concernant les cabinets ministériels consiste à soutenir qu'ils offrent le substrat d'une technocratie irresponsable constituée de jeunes énarques inexpérimentés faisant des passages rapides dans les cabinets ministériels avant que de s'en aller pour une destinée meilleure. Un premier point à vérifier est donc de savoir si les énarques en cabinet sont inexpérimentés ou si, au contraire, ils ont accumulé un savoir-faire en multipliant les postes et les fonctions.

En réalité, plus du quart des énarques prenant un poste dans un cabinet entre 1984 et 1996 viennent déjà d'un cabinet ministériel. Sur les 340 qui occupaient précédemment un poste dans un cabinet ministériel, 75 étaient déjà directeurs ou directeurs adjoints, 19 étaient chefs ou chefs adjoints, 189 étaient conseillers techniques, 38 étaient chargés de mission et 19 étaient conseillers spéciaux ou chargés de mission au près d'un ministre. La comparaison avec la distribution pour l'ensemble de la population montre que les énarques sont dans la norme moyenne, à l'exception de la proportion plus élevée de "postes administratifs", qui correspond à l'emploi "naturel" des anciens de l'ENA.

Tableau 20 - Nature du poste précédemment occupé

	ENA N	ENA %	Ensemble de la population %	ENA sur des postes de direction %
Poste administratif ¹¹	641	50,2	31,7	39,7
Poste de direction adm. ¹²	55	4,3	4,5	8,2
Cabinet	340	26,6	30,6	29,6
Représentation internationale	56	4,4	2,6	3,3
Entreprise privée	42	3,3	6,3	4,4
Entreprise publique	11	0,9	1,1	1,4
Etablissement public	54	4,2	10,1	5,5
Fonctions politiques	8	0,6	5,6	1,4
Collectivités locales	45	3,5	3,4	3,8
Adm. d'état-major ¹³	24	1,9	3	2,7
Autre ¹⁴	-	-	1,1	-

Pour mesurer l'expérience de la vie en cabinet, il faut remonter le cours de la carrière jusqu'au premier poste tenu avant l'entrée dans le premier cabinet. Le nombre d'étapes (qui ne dépasse pas 8 dans le récolement d'information pour des raisons statistiques) permet alors de voir si le passage en cabinet est unique, constitue en quelque sorte un incident de parcours, ou bien s'il s'inscrit dans de nombreux allers-retours entre diverses fonctions, qu'elles soient exercées dans des administrations, des établissements publics, des entreprises privées ou des cabinets ministériels. Cette seconde hypothèse est la bonne, car la répartition statistique des anciens de l'ENA correspond à la distribution moyenne valable pour l'ensemble de la population, comme le montre le tableau 21. Bien plus, on remarque que les anciens de l'ENA ont eu en moyenne des carrières plus riches que la moyenne de la population puisque la proportion d'entre eux dépassant les trois étapes est plus importante que celle que l'on trouve dans la population moyenne (24,3% contre 20%).

Tableau 21 - Le nombre d'étapes professionnelles depuis le premier poste en cabinet (%)

	ENA N	ENA %	Ensemble de la population %
1 étape	477	37,4	40,7
2 étapes	303	23,7	24,6
3 étapes	186	14,6	14,7
4 étapes	123	9,6	8,2
5 étapes	92	7,2	5,8
6 étapes	42	3,3	2,7
7 étapes	29	2,3	1,7
8 étapes	24	1,9	1,6

Une autre analyse permettant de mesurer le degré d'expérience des énarques comparé à celui de l'ensemble de la population des cabinets est d'observer le nombre de postes précédents en cabinet. Pour 51% des énarques, le poste pris en considération pour l'enquête est le premier. Mais ce chiffre est similaire, et même légèrement inférieur, à celui que l'on trouve pour l'ensemble de la population (53,1%). Quant à la distribution, comme le montre le tableau 22, elle est tout à fait comparable. Les chiffres sont sensiblement plus élevés pour les

¹¹. On a comptabilisé dans les "postes administratifs" les postes inférieurs à celui de chef de bureau, les postes de chefs de bureau, les postes de sous-directeurs et les postes de chargés de mission.

¹². On a comptabilisé dans les "postes de direction administratifs" les postes de chefs de service et de directeurs ou de directeurs adjoints d'administration centrale ainsi que les postes de chefs de services déconcentrés.

¹³. Sont désignées comme "administrations d'état-major" des postes administratifs occupés au Commissariat général du Plan, à la DATAR, dans les services de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

¹⁴. Catégorie regroupant pour l'essentiel des personnes n'ayant pas d'activité professionnelle particulière ou restant à leur domicile.

énarques directeurs ou directeurs adjoints puisque la proportion d'entre eux ayant deux, trois et quatre étapes en cabinet passe à plus de 32% contre 19,5% pour l'ensemble de la population. Néanmoins, il est vrai que les énarques gardent un léger avantage comparatif dans l'accès aux fonctions de direction par rapport à ceux qui n'ont pas fait l'ENA puisqu'ils sont 33,4% à n'avoir pas eu d'expérience préalable dans les cabinets contre 26,8% pour ceux qui n'ont pas fait l'ENA. Cette faible différence ne peut justifier des discours critiques faisant de l'ENA une plaque tournante de la technocratie en permettant à ses anciens élèves d'accéder à des postes de direction sans expérience préalable de la vie sociale. L'examen des divers profils montre de plus que les directeurs ou directeurs adjoints sans expérience préalable sont davantage des "militants" que de simples "politisés" (54,5% contre 45,5%) et que les chiffres moyens doivent aussi faire l'objet d'une discrimination par gouvernement. En effet, le nombre des alternances sur la période de référence conduit mécaniquement à prendre des directeurs et des directeurs adjoints sans expérience préalable des cabinets lorsqu'un changement politique vient de s'opérer. C'est ainsi que la proportion d'énarques titulaires de postes de direction sans expérience préalable est de 35% pour le gouvernement de Jacques Chirac, de 44,4% pour le gouvernement d'Edouard Balladur et de 45,2% pour le premier gouvernement Juppé alors qu'il n'est que de 32,5% pour le premier gouvernement de Michel Rocard et de 21,6% pour le gouvernement d'Edith Cresson.

Tableau 22 - Nombre d'étapes précédentes en cabinet

	ENA N	ENA %	Ensemble de la population %	ENA sur des postes de direction %	Postes de direction non ENA
0	651	51	53,1	33,4	26,8
1	364	28,5	26,7	33,7	35,3
2	175	13,7	12,6	20	22,1
3	60	4,7	5,1	8,8	9,4
4	19	1,5	1,8	3,3	3,8
5	5	0,4	0,5	0,5	2,1
6	2	0,2	0,2	0,3	0,4
7	-	-	0,1	-	-

Existe-t-il des profils types de carrière avant d'entrer dans un cabinet ministériel ? La réponse est positive car la très grande majorité des impétrants vient directement d'un poste administratif (ne dépassant pas le niveau de sous-directeur) ou bien d'un poste de direction administratif (chef de service ou directeur d'administration centrale). Plus de 84% des directeurs de cabinet et plus de 90% des conseillers techniques étaient soit sur un poste administratif soit déjà dans un cabinet avant d'occuper le poste qui est le leur au moment de la saisie.

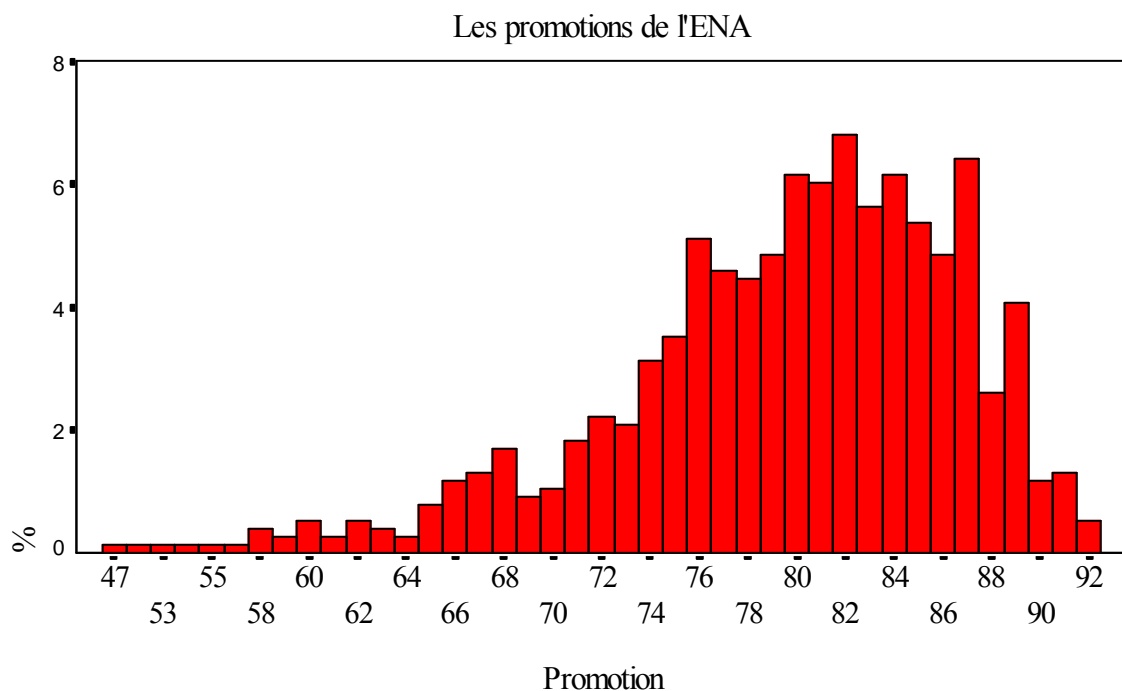
Le groupe dominant (403 personnes soit plus de 31% de la population) est constitué par les conseillers techniques dont le poste immédiatement précédent est un poste administratif (en France ou à l'étranger). Le second groupe (152 personnes soit 11,9% de la population) est constitué par les directeurs de cabinets dont le poste immédiatement précédent est également un poste administratif. Le troisième groupe (140 personnes soit 11% de la population) est constitué, lui, des conseillers techniques qui étaient déjà en cabinet sur le poste immédiatement précédent. L'analyse factorielle que l'on a réalisée pour repérer les diverses configurations sur les quatre étapes professionnelles précédentes montre que la configuration dominante "conseiller technique/poste administratif" peut être éventuellement décalée d'une étape, par un précédent passage en cabinet, mais qu'elle est fortement corrélée avec l'absence de seconde ou de troisième étape professionnelle précédente.

3.2 - L'intérêt pour les cabinets ministériels

Il ne suffit pas d'analyser la répartition des énarques en cabinet, il faut encore savoir l'intérêt que ceux-ci présentent pour les anciens de l'école. Le fait que le passage en cabinet soit plus ou moins considéré comme un élément favorisant une carrière ultérieure brillante, peut se refléter dans les réponses que l'on apporte à deux questions : d'une part, quelle est la part de chaque promotion entrant dans un cabinet ministériel ? D'autre part, à quel moment de la carrière le passage en cabinet intervient-il ?

Pour répondre à la première question, on peut tout d'abord examiner quelle est la part de chaque promotion dans l'ensemble de la population des anciens de l'ENA membres de cabinets entre 1984 et 1996. On remarque que certaines promotions se sont investies plus que d'autres dans cette voie professionnelle, étant entendu qu'il faut faire la part des nécessités d'âge et de carrière qui réduisent la présence des promotions les plus anciennes et les plus récentes.

Graphique 7 - Les promotions de l'ENA



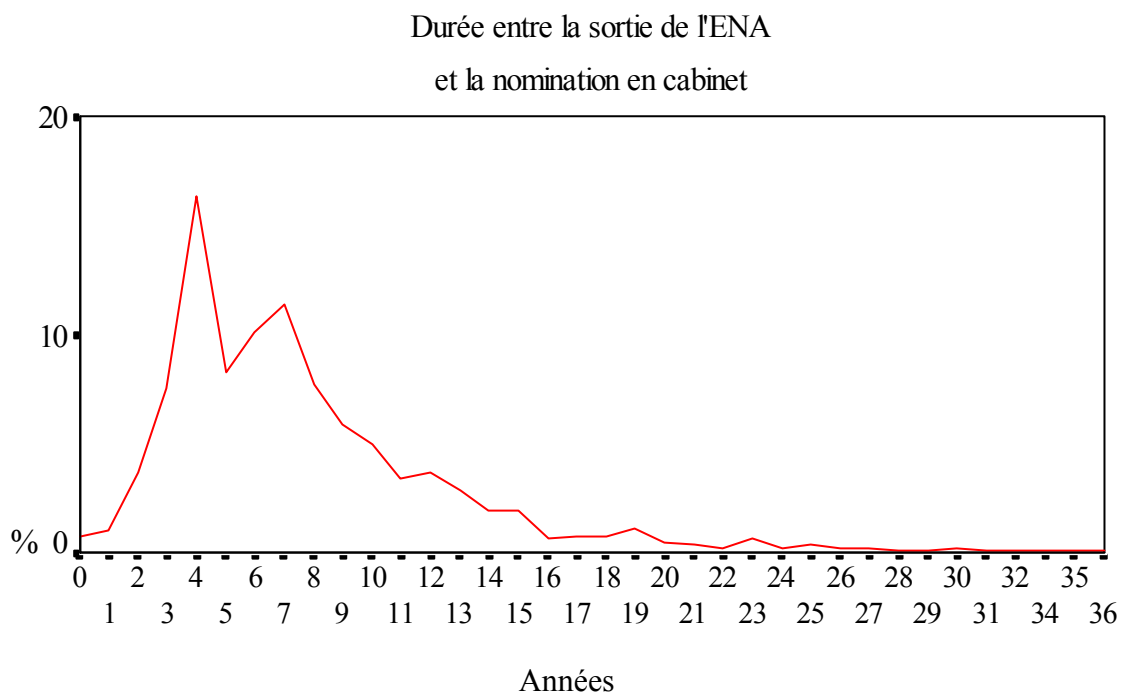
Certaines promotions sont plus représentées que d'autres. A elles seules, les promotions de 1980 à 1984 inclus représentent près de 32% de tous les énarques membres de cabinet entre 1984 et 1996.

Une seconde dimension à prendre en considération tient alors à la proportion des anciens de chaque promotion à vouloir entrer dans un cabinet ministériel. L'intérêt pour les cabinets ministériels a crû dans des proportions considérables à partir de la promotion 1980, puisque plus de 40 anciens élèves de chaque promotion entrent dans un cabinet ministériel, pour s'affaiblir à partir de la promotion 1988. Les promotions qui fournissent le plus de membres de cabinets pour la période considérée sont les promotions 1982 (52), 1987 (49), 1980, 1984

(également 47 anciens élèves), 1981 (46), 1976 (39). La proportion entre le nombre d'élèves par promotion et ceux qui entrent dans un cabinet ministériel se maintient presque toujours à 28 ou 29%, sauf la promotion Henri-François d'Aguesseau de 1982, où cette proportion grimpe à plus de 38%, et la promotion Louise Michel de 1984 où elle passe à 34%.

En ce qui concerne maintenant le moment de l'entrée dans le premier cabinet (celui-ci peut bien entendu précéder la période 1984-1996 et cette contrainte a été intégrée dans les calculs), les données montrent que les énarques n'entrent pas en cabinet immédiatement à la sortie de l'école. La durée moyenne entre l'année de sortie (date de la promotion) et l'entrée dans le premier cabinet ministériel est de 7,9 ans en moyenne, le point médian étant à 7 ans. Le minimum est offert par ceux qui entrent en cabinet immédiatement à la sortie de l'école, mais ils ne sont que 6. Le maximum est de 36 ans.

Graphique 8 - Durée entre la sortie de l'ENA et la nomination en cabinet



La durée moyenne entre la sortie de l'école et l'entrée dans un premier cabinet est la plus basse pour les membres de l'Inspection générale des Finances (7,05 ans) et la plus élevée pour les membres du corps préfectoral (11,9 ans). L'entrée dans un cabinet relève donc des stratégies de carrière définies par chaque corps de la fonction publique. Néanmoins, pour presque tous les corps, le point médian se situe entre 6 et 7 ans. On peut noter à ce sujet une différence entre les anciens de l'ENA ayant passé le concours externe et ceux qui ont passé le concours interne ou la "troisième voie" puisque la durée moyenne pour les premiers est de 8,1 ans contre 7,1 ans pour les seconds, ce qui traduit l'engagement politique plus fréquent de ces derniers.

**Tableau 23 - Durée entre la sortie de l'ENA et le premier emploi en cabinet.
Tri par corps (années)**

Corps	Moyenne	Point médian	Minimum	Maximum
Administrateurs civils	7,75	7	0	36
Conseil d'État	7,55	6	0	26
Cour des Comptes	8,04	7	3	29
Corps préfectoral	11,9	8	1	34
Inspection des Finances	7,05	6	3	19
Affaires étrangères	8,47	7	0	35

L'attrait, indéniable, pour les cabinets ministériels a-t-il évolué dans le temps ? Il faut, pour répondre à cette question, remonter dans le temps en deçà de la période de référence et observer quelle est la durée moyenne entre la sortie de l'école et le premier cabinet. Dans l'échantillon se trouvent 2 énarques ayant occupé un poste en cabinet sous la Quatrième République, 14 sous la présidence du général De Gaulle, 33 sous la présidence de Georges Pompidou, 145 sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing et 146 durant les trois gouvernements Mauroy. Le faible nombre du premier groupe conduit à l'écartier de toute étude statistique. Les second et troisième groupes, quant à eux, seront conservés, mais en gardant à l'esprit que ces sous-échantillons peuvent ne pas être totalement représentatifs. La comparaison des durées moyennes entre ces diverses périodes et les durées moyennes calculées pour les divers gouvernements qui se succèdent depuis 1984 met en lumière deux phénomènes.

D'une part, la durée moyenne entre la sortie de l'ENA et l'entrée dans un premier cabinet diminue sensiblement entre la présidence du général de Gaulle et le gouvernement Fabius pour remonter ensuite avec le gouvernement Chirac de 1986. Cette baisse très sensible de la moyenne (on passe en effet de 14,7 ans à 7,05 ans), confirmée par la réduction similaire du point médian, signifie que la politisation de la haute fonction publique est bien une réalité, le passage en cabinet devenant un investissement recherché de plus en plus vite par les anciens élèves de l'ENA. Le poids de la vie politique est sensible et les énarques l'intègrent dans leur projet de carrière.

D'autre part, et cela n'est pas contradictoire avec le premier phénomène, on observe des variations importantes selon les gouvernements ou les présidences qui traduisent des rythmes de politisation différents. Il apparaît que la politisation est plus sensible pour les gouvernements de gauche (à la notable exception du premier gouvernement Rocard, caractéristique que l'on avait déjà repérée auparavant), les durées moyennes ne dépassant pas les 8 ans. Les gouvernements de droite font appel plus souvent à des énarques ayant passé plus de temps dans l'administration ou dans d'autres secteurs d'activité en dehors des cabinets ministériels. Le record, pour la période de référence, est détenu par le premier gouvernement Juppé avec une moyenne dépassant les 10 ans.

**Tableau 24 - Durée entre la sortie de l'ENA et la première entrée en cabinet.
Tri par période (années)**

Période	Moyenne	Point médian	Minimum	Maximum
Général de Gaulle	14,7	12,5	0	36
Georges Pompidou	9,2	6	0	31
Valéry Giscard d'Estaing	8,16	6,5	0	36
Gvts. Mauroy	8,02	7	0	36
Gvt. Fabius	7,05	6,5	2	25
Gvt. Chirac	8,92	7	2	36
Gvt. Rocard 1	9,26	6	2	35
Gvt. Rocard 2	6,8	6	0	24
Gvt. Cresson	7,76	6	1	24
Gvt. Bérégovoy	8	7	2	23
Gvt. Balladur	8,54	7	2	32
Gvt. Juppé 1	10,38	9	3	27
Gvt. Juppé 2	9,7	8,5	4	23

Cette attraction pour les cabinets ministériels peut-elle être confirmée par l'évolution de l'offre de postes ? On peut en effet s'interroger sur la nature du premier emploi en cabinet. Les anciens de l'ENA ont ici un avantage décisif car ce premier emploi est pour eux bien plus souvent un emploi de direction : 16,5% des anciens de l'ENA arrivent pour la première fois dans un cabinet ministériel comme directeur ou directeur adjoint contre 3,1% pour les personnes n'ayant pas fait l'ENA. Ils sont bien moins nombreux, en revanche, à être chefs, chefs adjoints ou chargés de mission. La propension des anciens élèves de l'ENA à obtenir des postes de direction peut aussi s'expliquer par le fait que ces postes correspondent mieux à leur formation dans le cadre d'une répartition fonctionnelle des emplois qui, comme on l'a souligné plus haut, n'implique pas un moindre degré de politisation mais seulement un autre type de travail. Sur ce point, il n'existe pas de différence statistique entre ceux qui ont passé le concours externe et ceux qui sont passés par le concours interne ou la "troisième voie". Ces données sont néanmoins des moyennes qu'il faut discriminer sur le long terme.

Tableau 25 - Nature du premier emploi en cabinet (%)

Fonction	ENA	Autre population
Directeur et dir. adjoint	16,5	3,1
Chef et chef adjoint	7,4	12,2
Conseiller technique	60,8	48
Chargé de mission	11,4	23
Conseiller auprès du ministre	1,8	2,4
Autre	2,1	11,3

Est-ce que la nature de ce premier emploi a changé avec le temps ? On observe que l'évolution sur le long terme est celle d'une réduction progressive des postes de direction proposés en premier emploi de cabinet aux anciens de l'ENA. Cette proportion passe en effet de 20,5% pour ceux dont le premier emploi fut obtenu durant la présidence du général de Gaulle à 18% pour la présidence de Valéry Giscard d'Estaing puis à 17,3% pour les trois gouvernements Mauroy. On remarque ensuite le même phénomène que celui que l'on a observé pour la durée écoulée entre la sortie de l'ENA et la première entrée en cabinet : nette remontée de l'offre de postes de direction pour le premier gouvernement Rocard, puis réduction brutale de cette proportion jusqu'au gouvernement Bérégovoy (8% seulement de postes de direction mais 70% de postes de conseillers techniques), remontée au niveau de 18% sous le gouvernement Balladur et hausse singulière sous le premier gouvernement Juppé (plus de 37%). Le style des divers gouvernements s'exprime ici clairement à travers la nature de la politisation et le type d'emploi proposé aux anciens de l'ENA. On pourra aussi noter certaines évolutions structurelles, comme le

progressif désengagement des postes de chargé de mission, plus de 20% sous la présidence Pompidou et à peine plus de 2% sous le second gouvernement Juppé, ou bien la proportion relativement élevée de postes de chefs ou de chefs adjoints sous les gouvernements de droite à partir de 1986.

Tableau 26 - Nature du premier emploi en cabinet. Tri par gouvernement (%)

Période	Directeur ou dir. adjoint	Chef ou chef adjoint	Conseiller technique	Chargé de mission	Conseiller /Min.	Autre
G. Pompidou	20,5	2,6	48,7	20,5	2,6	5,1
V. G. d'Estaing	18	5,4	57,7	17,2	0,8	0,8
Gvts. Mauroy	17,3	6,7	57,2	17,3	0,7	0,7
Gvt. Fabius	18,2	7,3	65,5	7,3	1,8	0
Gvt. Chirac	18,2	11,8	55,5	13,6	0	0,9
Gvt. Rocard 1	25	7,1	50	14,3	0	3,6
Gvt. Rocard 2	18,8	7,4	51,7	11,4	0	2,7
Gvt. Cresson	15,5	8,5	62	7	4,2	2,8
Gvt. Bérégovoy	8	4	70	6	4	8
Gvt. Balladur	18,2	8	62,5	3,4	3,4	4,5
Gvt. Juppé 1	37,7	5,7	43,4	5,7	1,9	5,7
Gvt. Juppé 2	33,3	6,7	44,4	2,2	0	13,3

3.3 - La sortie des cabinets

Les cabinets ministériels constituent-ils des tremplins pour le "pantouflage" ou des vecteurs de réussite professionnelle ? Un premier examen doit porter sur la nature du poste de sortie. La succession des gouvernements durant la période 1984-1996 fait que la plus grande partie des énarques quittent les cabinets ministériels... pour entrer dans un nouveau cabinet. Une autre partie de l'échantillon est en poste au moment de la saisie et ne peut pas non plus être comptabilisée dans le calcul des postes de sortie. Seuls quatre emplois de sortie restent inconnus. On dispose donc de la totalité, ou presque, des emplois de sortie. Si on élimine par conséquent les trois types de postes que l'on vient d'indiquer, on s'aperçoit que le premier type d'emploi en sortie est de nature administrative, ne dépassant pas le niveau de sous-directeur (34%). Le second groupe d'emplois est constitué par tous les postes dans les grands corps, qu'il s'agisse d'un retour au corps d'origine ou d'une promotion (14,7%). Le troisième groupe est constitué par les emplois administratifs de direction (directeur ou directeur adjoint d'administration centrale ou de service déconcentré, chef de service). Ces trois groupes de postes de sortie, de nature purement administrative, comptent pour plus de 60% de tous les postes de sortie si l'on retient la distribution réelle (c'est-à-dire en éliminant les "fausses" sorties indiquées plus haut) et près du tiers (32,8%) de tous les postes de sortie non discriminés. Les postes de sortie vers le secteur privé (7,3%) sont à égalité avec les postes de sortie dans les entreprises publiques et en retrait par rapport aux postes de sortie dans les établissements publics.

Tableau 27 - Les postes de sortie

	N	%	% valide
Poste administratif	236	18,5	33,9
Poste de direction administratif	81	6,3	11,6
Etranger	69	5,4	9,9
Secteur privé	51	4	7,3
Etablissement public	68	5,3	9,8
Fonctions politiques	15	1,2	2,2
Collectivités locales	23	1,8	3,3
Grands corps	102	8	14,7
Entreprises publiques	51	4	7,3
Cabinet ministériel	442	34,6	-
En poste	125	9,8	-
Autre	9	0,7	-
Inconnu	4	0,3	-

On ne peut donc guère parler d'une évasion massive vers le secteur privé. Il faut, là encore, comparer les postes de sortie des énarques et ceux des autres membres de cabinet. On observe alors que les énarques ne présentent de véritables différences que sur l'accès aux postes administratifs ou aux postes de direction administratifs, et encore cet écart reste bien faible. Le seul "avantage" plus nettement perceptible est celui de l'accès aux grands corps administratifs, mais cette différence s'explique bien entendu par le monopole même de l'ENA sur l'accès aux grands corps (à l'exception du tour extérieur qui joue ici). Bien plus, la proportion moyenne des anciens membres de cabinet, sur l'ensemble de la population, qui partent vers le secteur privé s'avère supérieure à celle des énarques : 8,3% contre 7,3%. Si l'on distingue maintenant les anciens membres de cabinets n'ayant pas fait l'ENA, on s'aperçoit que cette proportion est encore plus élevée (8,9%). Quant à la population fonctionnaire n'ayant pas fait l'ENA, elle part dans le privé à concurrence de 5,8%. Il devient par conséquent bien difficile de soutenir que le cumul ENA + cabinet ministériel serait une voie d'accès privilégiée pour aller pantoufler dans le secteur privé. Encore faut-il souligner que l'on entend ici par "secteur privé" un secteur privé au sens large incluant les entreprises, les associations et les professions libérales. Les résultats sont très différents pour les anciens de Polytechnique qui vont en majorité dans le secteur privé (plus de 21%, premier poste de sortie en termes quantitatifs) puis sur des postes administratifs (19%) et dans des entreprises publiques (17%).

Les tris par corps montrent que la sortie "postes administratifs" est surtout celle des administrateurs civils mais aussi, et dans des proportions qui ne sont pas négligeables (30%), celle des membres du corps préfectoral. Les grands corps administratifs se distinguent bien entendu par un taux très fort de retour dans le corps. En revanche, la sortie vers le secteur privé est très différenciée : la proportion la plus élevée est atteinte par l'Inspection des Finances (plus de 21%) et la proportion la plus basse par le corps préfectoral (5%) qui se distingue assez nettement des autres grands corps administratifs. L'Inspection des Finances se différencie de même assez fortement des autres grands corps par le fort pourcentage d'anciens des cabinets allant dans des entreprises publiques : plus de 23% contre environ 10% pour la Cour des Comptes ou 0% pour le corps préfectoral. On peut estimer que seul le corps de l'Inspection des Finances se disperse réellement à l'extérieur de la sphère administrative après le passage en cabinet. Ses membres ne sont que très peu présents sur des postes de sortie "administratifs" au sens large, en France ou à l'étranger. Ils rejoignent néanmoins sur certains points les membres de la Cour des Comptes : faible investissement dans les fonctions politiques, ou dans les fonctions à l'étranger, à la différence des membres du Conseil d'État. Les grands corps administratifs ne présentent donc pas un paysage homogène. Les stratégies de carrière restent dominées par les sphères d'influence

des corps malgré le passage par les cabinets ministériels. Ces derniers ne conduisent donc pas à neutraliser l'influence corporative.

Tableau 28 - Postes de sortie par corps (%)

	Populat. totale	Non ENA	Adm. civils	Conseil d'État	Cour des Comptes	IGF	Corps préfet.	X
Poste administratif	31,4	30,1	44,1	1,7	9,6	23,4	30	19,2
Poste de direct. adm.	10,3	9,6	13,6	8,6	11,5	12,8	10	15
Etranger	6,8	5,2	2,9	12,1	1,9	2,1	0	2,6
Secteur privé	8,3	8,9	7,7	5,2	9,6	21,3	5	21,8
Etablissement public	16,4	19,8	11,2	15,5	9,6	2,1	10	17,1
Fonctions politiques	8,1	11,2	2,4	5,2	1,9	2,1	0	1
Collectivités locales	3,5	3,6	4	1,7	3,8	0	10	2,6
Grands corps	10	7,6	8,5	44,8	42,3	12,8	35	3,6
Entreprises publiques	5,1	4	5,6	5,2	9,6	23,4	0	17,1

Outre la nature du corps d'appartenance, d'autres variables jouent fortement sur la nature du poste de sortie. Il en va ainsi, notamment, du type d'emploi obtenu dans un cabinet ministériel. Les titulaires de postes de directeurs ou de directeurs adjoints obtiennent ainsi une prime pour les emplois administratifs de direction (16,7% contre 9,6%), pour entrer ou rentrer dans les grands corps (19,7% contre 12,7%), pour aller dans le secteur privé (10,1% contre 6,2%), ou dans des établissements publics, généralement à des postes de direction (11% contre 9%). Une autre variable tient aussi à la nature de la politisation. Les "militants" n'obtiennent pas les mêmes postes de sortie que les "politisés". Ils ont naturellement une prime pour aller occuper des emplois politiques (10,6% contre 1,3%), pour entrer ou rentrer dans les grands corps (26,9% contre 20,8%), pour aller dans le secteur privé (13,5% contre 6,5%), ou pour décrocher des emplois de direction dans les collectivités locales (4,8% contre 1,3%).

L'analyse de la variance permet de démontrer que la sortie vers les emplois administratifs de direction dépend beaucoup plus de la fonction assurée dans un cabinet ministériel que de l'engagement politique. Que l'engagement politique existe ou non, c'est l'accès aux fonctions de direction qui facilite l'obtention de postes de responsabilité dans l'administration. En revanche, c'est l'inverse qui prévaut pour le départ vers le secteur privé. A fonction égale, c'est l'engagement politique qui favorise statistiquement le pantouflage. Et cet engagement joue d'autant plus que les membres de cabinet ne sont ni directeurs ni directeurs adjoints de cabinet.

On peut ensuite s'interroger sur le rôle promotionnel des cabinets. Ce rôle est difficile à appréhender car il faudrait connaître la probabilité d'avancement moyen dans la carrière pour chaque groupe ou corps en dehors du passage par un cabinet ministériel. Si l'on prend les 150 énarques en fonction dans l'administration avant d'entrer dans un cabinet ministériel sur un poste inférieur à celui de chef de bureau, on peut néanmoins observer qu'au moins 30% d'entre eux accèdent en sortie à des fonctions plus élevées (en écartant la fonction de chef de bureau qui peut être obtenue par le seul jeu de l'avancement normal), qu'ils passent directement chef de service ou directeur, qu'ils obtiennent des postes de responsabilité dans des établissements publics ou des entreprises publiques, qu'ils obtiennent des postes d'ambassadeurs ou d'inspecteurs généraux. Si l'on prend les 88 énarques chefs de bureau avant d'entrer dans un cabinet, et sans tenir compte des promotions sur des postes de sous-directeur, on peut voir que 25% d'entre eux obtiennent en sortie des postes effectivement supérieurs. Ce type de raisonnement n'est cependant pas valable pour tous, et notamment pour les membres des grands corps, qui peuvent prétendre à des emplois de responsabilité dans l'administration sans nécessairement passer par les cabinets ministériels. On peut donc plutôt faire l'hypothèse que les cabinets permettent de réorienter les carrières.

On peut tout d'abord constater que l'attraction du secteur public est plus grande que celle du secteur privé. En effet, si l'on croise par grandes catégories le poste précédant l'entrée en cabinet avec le poste de sortie, on voit que les énarques issus du secteur public y retournent à concurrence de plus de 92% alors que ceux qui étaient dans le secteur privé n'y retournent qu'à concurrence de 31%, les autres 69% réintégrant le secteur public. Cependant, si l'on raisonne non plus en termes de secteur mais d'item de sortie, il apparaît que la sortie vers une entreprise est le choix le plus courant pour les personnes venant d'une entreprise.

L'examen des flux d'entrée et de sortie permet ensuite de vérifier l'effet du passage en cabinet. Pour les administrateurs civils, celui-ci se traduit surtout par l'accès aux fonctions de direction des administrations centrales ou aux grands corps. C'est aussi un moyen de passer dans le secteur privé ou les établissements publics, mais dans une moindre mesure. Pour les grands corps administratifs, le passage en cabinet facilite l'accès aux entreprises publiques (banques ou entreprises industrielles), ou aux établissements publics. L'accès au secteur privé est lui aussi facilité mais dans des proportions comparables en moyenne à celles que connaissent les administrateurs civils. Seuls les membres de l'Inspection des Finances font figure d'exception. Dans l'ensemble, on ne peut certes pas parler d'une redistribution complète des carrières au profit du secteur privé.

Tableau 29 - Flux d'entrée et de sortie par corps (%)

	Adm. civils		Gds. Corps adm.		Conseil d'État		Cour des Comptes		Inspection des Finances	
	E	S	E	S	E	S	E	S	E	S
Poste adm.	68,9	42,6	39,6	14,1	13,2	-	15,4	12,8	41,2	11,8
Direct. adm.	2,6	13,7	5,2	9,9	5,3	7,9	-	10,3	8,8	14,7
Secteur privé	5,2	9,3	5,2	9,9	5,3	7,9	-	10,3	17,6	26,5
Gd. corps en activité	-	7,4	29,7	25,5	68,4	47,4	56,4	43,6	26,5	14,7
Etab. public	7	11,9	3,6	6,8	5,3	18,4	10,3	7,7	-	-
Entreprise publique	1,5	5,9	2,1	8,9	-	-	5,1	10,3	5,9	26,5
Fonction politique	1,1	2,6	-	1,6	-	5,3	-	-	-	2,9
Coll. locale	10	4,8	3,6	2,6	-	-	10,3	5,1	-	-
Etranger	-	1,9	10,9	20,8	-	13,2	2,6	-	-	2,9

E : poste occupé avant l'entrée en cabinet

S : poste occupé à la sortie.

L'analyse des flux d'entrée et de sortie doit être rapportée à la diversité des corps de la fonction publique. Une analyse factorielle calculée à partir des postes d'entrée, des postes de sortie et des corps montre qu'il existe des univers professionnels bien caractéristiques qui ne recoupent pas les frontières habituelles des grands corps. Les profils des membres de cabinet issus de l'ENA ne dépendent pas uniquement de leurs souhaits ou des demandes exprimées par les ministres et leur entourage. Ils s'inscrivent dans des structures institutionnelles plus vastes correspondant à des cultures professionnelles que l'on peut repérer. L'analyse factorielle ci-dessous montre par exemple qu'il existe un premier groupe de "grands corps classiques", le Conseil d'État et la Cour des Comptes, dont les membres ne sortent que pour y retourner immédiatement après leur passage en cabinet. Un second groupe est composé des membres des Affaires étrangères qui reviennent d'un poste à l'étranger pour repartir dès qu'ils ont quitté le cabinet. Un troisième groupe est clairement constitué des membres de l'Inspection générale des Finances dont le profil est fortement corrélé avec une provenance fréquente des entreprises privées et un départ tout aussi fréquent en direction des entreprises privées. Enfin, un quatrième groupe, "administratif", est lié à la forte corrélation entre une entrée sur un poste administratif et une sortie sur un poste administratif. S'y rejoignent les administrateurs civils et les

Conclusion

L'analyse de la population des anciens élèves de l'ENA passés par les cabinets ministériels entre 1984 et 1996 permet d'infirmier un certain nombre de thèses concernant le supposé développement de la technocratie en France.

La première conclusion tient à ce fait central : la politisation concerne autant les anciens de l'ENA que les autres membres de cabinet. Qui plus est, cette politisation entraîne des variations conséquentes et mesurables autant sur leur présence que sur la qualité des corps qui seront représentés. On est à mille lieux d'une "énarchie" massive et indifférenciée. La diversification des profils est considérable en fonction de la famille politique des ministres et le style de chaque gouvernement exerce une influence qui n'est pas négligeable.

Un second point concerne l'évolution institutionnelle des cabinets. Des différences fortes séparent les titulaires des postes de direction de leurs camarades affectés sur d'autres emplois. Malgré les alternances, une spécification des fonctions de direction s'est opérée, faisant des cabinets ministériels des organes d'état-major sur un modèle qu'ignorait jusqu'à présent la Cinquième République. Cette spécification, qui ne contrarie pas du reste le phénomène de politisation, montre que les frontières entre administration et politique ne sont plus aussi clairement définies qu'elles ont pu l'être il y a de cela quelques années. On voit apparaître un nouveau modèle d'"administration politique" plus adapté aux nécessités de l'action publique. Le désengagement des membres des grands corps offre la confirmation d'une transformation de la nature des cabinets ministériels. Il ne s'agit plus seulement d'entourer politiquement le ministre ou de lui apporter une expertise sur un dossier technique. Les hauts fonctionnaires membres des cabinets doivent désormais défendre des options gouvernementales et s'en faire les avocats. On a pu observer à ce titre que les cabinets ministériels constituent moins des lieux de passage pour des carrières ultérieures que des sphères d'activité spécialisées où il s'avère nécessaire de disposer d'une bonne expérience.

Le troisième point tient enfin au fait que la vision d'un mécanisme général de "corruption" du système politique français qui s'appuierait sur l'équation ENA-cabinet ministériel-pantouflage relève plus de la polémique que de l'analyse sociologique sérieuse. Le pantouflage des énarques étant passés par un cabinet ministériel est moindre que celui de ceux qui n'ont pas fait l'ENA et reste quantitativement très limité. Par ailleurs, ce pantouflage dépend lui-même et de la nature de la politisation et de la qualité du corps d'appartenance.

L'ensemble de ces considérations conduit donc à penser que la politisation a gagné du terrain bien plus que la technocratie, que l'on croyait irrémédiablement liée à la Cinquième République.

Bibliographie

A notre connaissance, aucun document ne présente d'analyse des cabinets ministériels pour la période qui va de 1984 à 1996. Pour les périodes antérieures, les études ne manquent pas mais ne concernent jamais ou presque les anciens de l'ENA. Les références citées ci-dessous peuvent servir à des mises en perspectives historiques ou à des réflexions plus générales sur la fonction des cabinets ministériels.

BIRNBAUM (Pierre) (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir*, PUF, Paris, 1983.

DAGNAUD (Monique) et MEHL (Dominique), *L'élite rose*, Paris, Ramsay, 1988.

DE BAECQUE (Francis) et QUERMONNE (Jean-Louis) (dir.), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 1982.

LE GUIDE DU POUVOIR, Editions J.F. Doumic, annuel, Paris.

QUERMONNE (Jean-Louis), "Les cabinets mis en examen", *Pouvoirs*, 68, janvier 1994, p. 61-75.

REMOND (René), COUTROT (Aline), BOUSSARD (Isabel) et alii, *Quarante ans de cabinets ministériels*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 1982.

SCHRAMECK (Olivier), *Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 1995.

SIWEK-POUYDESSEAU (Jeanne), *Le personnel de direction des ministères*, Paris, Armand Colin, 1969.

THUILLIER (Guy), *Les cabinets ministériels*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1982.

CEVIPOF


CENTRE DE RECHERCHES POLITIQUES DE SCIENCES PO

98, rue de l'Université
75007 Paris

Tél. 33 (0)1 45 49 51 05

e-mail : info@cevipof.sciences-po.fr

Site Internet : www.cevipof.msh-paris.fr



ISSN 1146-7924