

# L'autonomie des institutions politico-administratives, suivi d'une discussion par Jean-Luc Bodiguel

Monsieur Pierre Birnbaum, Monsieur Bertrand Badie

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Birnbaum Pierre, Badie Bertrand. L'autonomie des institutions politico-administratives, suivi d'une discussion par Jean-Luc Bodiguel. In: Revue française de science politique, 26<sup>e</sup> année, n°2, 1976. pp. 286-322;

doi : <https://doi.org/10.3406/rfsp.1976.418235>

[https://www.persee.fr/doc/rfsp\\_0035-2950\\_1976\\_num\\_26\\_2\\_418235](https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1976_num_26_2_418235)

---

Fichier pdf généré le 24/04/2018

## Résumé

L'AUTONOMIE DES INSTITUTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES: LE ROLE DES CABINETS DES PRÉSIDENTS DE LA RÉPUBLIQUE ET DES PREMIERS MINISTRES SOUS LA CINQUIÈME RÉPUBLIQUE, par BERTRAND BADIE et PIERRE BIRNBAUM

La pratique politique de la Cinquième République permet d'étudier les cabinets du président de la République et du Premier ministre, comme des lieux privilégiés d'exercice du pouvoir d'Etat. L'analyse des personnels qui les composent et, notamment, du déroulement de leurs carrières, révèle un aspect important de ce pouvoir et permet, entre autres, de le situer par rapport à la société globale. Il convient donc de s'interroger sur les professions exercées par ces personnels avant leur entrée dans ces cabinets, puis de les comparer à celles exercées après leur départ de ces institutions. Par-delà les stratégies de carrière ainsi repérées, on pourra approcher quelques-uns des problèmes liés à l'autonomie relative des appareils d'Etat. On pourra également mettre en lumière quelques traits spécifiques qui contribuent à distinguer la « république gaullienne », du « système Pompidou », ou de la « nouvelle société » mise en avant par Jacques Chaban-Delmas.

[Revue française de science politique XXVI (2), avril 1976, pp. 286-309.]

## Abstract

THE AUTONOMY OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE INSTITUTIONS: THE ROLE OF THE CABINETS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC AND THE PRIME MINISTER UNDER THE FIFTH REPUBLIC, by BERTRAND BADIE and PIERRE BIRNBAUM

Political practice under the Fifth Republic enables one to consider the cabinets of the President of the Republic and the Prime Minister as advantageous positions for exercising the power of State. An analysis of the people who staff them and, in particular, of the progress of their careers, reveals an important aspect of this power and, inter alia, allows it to be defined in relation to society as a whole. One should, therefore, consider the professions of these staff prior to their joining the cabinets, and then compare them with the jobs they hold after leaving. In addition to outlining career strategies, it will be possible to look at some of the problems bound up with the relative autonomy of the machinery of State. Light can also be thrown on some of the specific features which help to distinguish the « Gaullian Republic » from the « Pompidou system », or from the « new society » projected by Jacques Chaban-Delmas. [Revue française de science politique XXVI (2), avril 1976, pp. 286-309.]

# L'AUTONOMIE DES INSTITUTIONS POLITICO-ADMINISTRATIVES

## le rôle des cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres sous la Cinquième République

BERTRAND BADIE      PIERRE BIRNBAUM

**L**A DOMINATION DU POUVOIR EXÉCUTIF au sein des appareils d'Etat, organisée par la Constitution de 1958, a été grandement renforcée par le rôle déterminant joué par les cabinets qui entourent les ministres. Sous le contrôle quasi exclusif des hauts fonctionnaires, ces cabinets sont souvent apparus comme le lieu réel de prise de décision, les hauts fonctionnaires assumant de cette manière une fonction éminemment politique. Or, si la composition des cabinets des ministres est assez bien connue, il existe peu d'éléments d'informations concernant ceux des présidents de la République et des Premiers ministres.

On se propose, par conséquent, d'étudier d'abord l'origine professionnelle des membres des cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres qui se sont succédés depuis la fondation de la Cinquième République. On pourra ainsi mettre en lumière l'existence de flux éventuels assurant, par ce biais particulier, l'entrée dans des fonctions politico-administratives, de catégories socio-professionnelles issues de la société globale. Cette étude ne tiendra pas compte de l'origine sociale de ces personnels et s'abstiendra de prendre, par exemple, la profession du père, comme élément d'explication. On voudrait en effet partir d'une toute autre problématique en tentant d'évaluer l'importance d'une fonction spécifique (ici, le passage par ces cabinets), dans le déroulement des carrières. Dans ce but, on cherchera surtout à comparer les professions et fonctions exercées par ces personnels après leur départ des cabinets à celles qu'ils détenaient avant de faire leur entrée dans ces mêmes institutions<sup>1</sup>.

1. Ce travail a été réalisé dans le cadre des recherches entreprises au Centre de sociologie politique, rattaché au Département de science politique de l'Université de Paris I.

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

Le passage par les cabinets serait, dans ce cas, considéré comme une variable indépendante dont on s'efforcera de mesurer le poids dans la stratégie de carrière. Celle-ci peut s'effectuer soit par une simple promotion professionnelle, soit par un changement de profession, soit encore par l'acquisition de fonctions nouvelles permettant à son bénéficiaire d'étendre sa « surface sociale » dans un nouveau champ social<sup>2</sup>. Le passage par les cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres se trouve par conséquent appréhendé comme un mécanisme spécifique de mobilité sociale ascendante qui peut éventuellement se traduire par un « pantouflage » accompagné ou non d'un accroissement des positions occupées dans différents champs sociaux.

Les cabinets sont donc considérés comme des « boîtes noires », la recherche portant sur les flux d'entrée et de sortie et non sur les types de décisions prises par ces mêmes cabinets. On désire mettre en lumière la fonction de tels cabinets au sein des institutions politico-administratives : ils servent, semble-t-il, de voie de passage unissant différents lieux de la structure du pouvoir. Rattachés aux plus hautes fonctions exécutives, ils peuvent être considérés comme un lieu stratégique où se réalise une éventuelle jonction entre l'Etat et les forces sociales dominantes. L'autonomie de l'Etat serait alors d'autant plus grande que ces cabinets seraient constitués en majorité de hauts fonctionnaires qui retourneraient ensuite à leur profession d'origine. Ce type de flux renforcerait considérablement l'autonomie relative de l'Etat, son indépendance fonctionnelle face à la société globale<sup>3</sup>. On peut également envisager que ce renforcement de l'autonomie de l'Etat s'accompagne d'une prise de contrôle par celui-ci de certains secteurs de la société globale : son autonomie lui permettrait dans ce cas d'étendre son emprise à l'aide des fonctions acquises par les hauts fonctionnaires. Les diverses possibilités de flux qui en résulteraient pourraient rendre compte des différences structurelles qui séparent la République gaulienne de la « nouvelle société » souhaitée par J. Chaban-Delmas, ou encore, du « système Pompidou ».

2. Voir P. BOURDIEU, L. BOLTANSKI, M. DE SAINT-MARTIN, « Les stratégies de reconversion », *Informations sur les sciences sociales*, 12, 5, et L. BOLTANSKI, « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, janvier-mars 1973.

3. C'est une problématique de ce type qui avait été mise en œuvre dans P. BIRNBAUM, « La place des hauts fonctionnaires dans l'élite du pouvoir aux Etats-Unis », *Revue française de science politique*, août 1973.

## L'ORIGINE PROFESSIONNELLE

### **Domination de la haute fonction publique administrative**

L'origine professionnelle du personnel étudié<sup>4</sup> laisse apparaître une nette domination de la haute fonction publique administrative, c'est-à-dire de l'ensemble des catégories ayant vocation à jouer un rôle dirigeant au sein du « champ administratif » (grands corps, administrateurs civils, inspecteurs de ministères). Quel que soit le cabinet étudié, ce premier ensemble est en position majoritaire absolue. Le tableau 1 montre que cette domination se rapproche même d'une situation monopolistique dans certains cabinets (général de Gaulle, M. Couve de Murville, P. Messmer, V. Giscard d'Estaing). Même le cabinet présidentiel de G. Pompidou — au sein duquel cette hégémonie était pourtant la moins affirmée — comptait encore 58 % de hauts fonctionnaires administratifs.

Face à cette domination, le monde économique — public et privé — paraît en situation très minoritaire. Ce deuxième ensemble recouvre les personnels issus du monde des affaires, les cadres dirigeants des entreprises privées et publiques. Il intègre, à ce titre, un grand nombre d'ingénieurs sortis des grandes écoles et faisant figure de techniciens de l'économie publique (ingénieurs des Mines, par exemple). La représentation de ces personnels au sein des cabinets étudiés ne va jamais au-delà de 20 % (maximum atteint dans le cabinet présidentiel de G. Pompidou). Le pourcentage moyen de leur participation dépasse à peine les 10 % (soit 10,2 %), et se situe donc bien en-deça de la participation moyenne des hauts fonctionnaires administratifs qui atteint les 70 %.

Mais, pour modeste qu'elle soit, la participation de ce deuxième ensemble ne doit pas être tenue pour négligeable ; elle témoigne d'une certaine ouverture des cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres vers le champ économique public et privé. Elle est d'autant plus appréciable qu'elle paraît encore moins affirmée au niveau des cabinets ministériels. Dans ses études, J. Siwek-Pouydesseau n'a retenu aucune catégorie spécifique relevant de ce domaine : le

4. Nous avons pris en considération les cabinets des Premiers ministres, les cabinets et les secrétariats généraux des présidents de la République. Seuls ont été retenus les collaborateurs énumérés au *JO*, à l'exception des secrétaires particuliers qui nous paraissent relever d'une catégorie originale. Les renseignements utilisés proviennent des publications officielles, du *Who's Who*, et de l'*Annuaire Chateaudun*.

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

secteur privé, en particulier, ne paraît bénéficier d'aucune participation aux cabinets qu'elle a étudiés<sup>5</sup>.

A côté de ces deux blocs d'inégale importance, il convient de relever un ensemble de catégories très diverses dont l'atomisation interdit tout regroupement : magistrats, universitaires, journalistes, professions libérales, sans oublier les « sans professions » qui rassemblent les personnels n'ayant exercé aucune profession avant d'entrer dans les cabinets<sup>6</sup>. Quant aux « professionnels de la politique », ils sont pratiquement absents des cabinets étudiés. Ceux-ci ne comptent aucun ancien parlementaire ni maire de grande ville ; le cabinet du général de Gaulle est le seul à disposer en son sein d'un ancien dirigeant de parti (le RPF, en l'occurrence). Le champ politique est donc très nettement tenu à l'écart des cabinets.

Indiscutable du point de vue quantitatif, la situation privilégiée occupée par les hauts fonctionnaires administratifs apparaît tout aussi clairement sur le plan qualitatif : si cette première catégorie est nettement structurée autour des grands corps (Conseil d'Etat, Cour des Comptes, inspection des Finances, corps préfectoral, diplomatie...), les personnels appartenant au secteur économique public et privé connaissent une atomisation beaucoup plus prononcée : la diversité des entreprises dont ils proviennent est en particulier très marquée. En outre,

**TABLEAU 1. Origine des membres des cabinets**

	%	Secteur économique			Autres
		Haute fonction publique administrative	public	privé	
Général de Gaulle .....	76	7,4	1,6	9	15
M. Debré .....	69	0	0	0	31
M. Couve de Murville .....	76	4	0	4	20
M. G. Pompidou (PM) .....	66	10	7,5	17,5	16,5
M. G. Pompidou (PR) .....	58	10	10	20	22
M. J. Chaban-Delmas .....	70	14	0	14	16
M. P. Messmer .....	77	6,7	2,3	9	14
M. V. Giscard d'Estaing .....	71	11	0	11	18
M. J. Chirac .....	68	8	0	8	24

5. J. SIWEK-POUYDESSEAU, « Les cabinets ministériels » in *Les superstructures des administrations centrales*, Paris, Cujas, 1973, p. 34. Pour l'étude de la sortie des cabinets, voir aussi du même auteur, *Le personnel de direction des ministères*, Paris, A. Colin, 1969, p. 80.

6. Nous les distinguons dans les tableaux des « professions indéterminées » que nous n'avons pas décomptées dans les différentes statistiques proposées ici.

aucun des personnels issus du secteur économique privé ne provient d'entreprise ayant une position de domination dans le monde des affaires. On serait tenté d'en conclure que le monde de l'économie — contrairement à celui de la haute administration — n'est pas vraiment doté d'une représentation spécifique au sein des cabinets en place à l'Elysée et à Matignon.

### **Première typologie des cabinets**

Si ces données reflètent les caractères généraux de l'ensemble des cabinets retenus, il ne paraît pas inutile d'opérer, à ce premier niveau, une distinction entre plusieurs types de cabinets, caractérisés par une combinaison différente des grands ensembles que nous avons définis. On aboutirait alors à une première typologie provisoire :

#### *Le type « gaullien »*

Il se caractérise par une très nette domination des hauts fonctionnaires. Le secteur économique — public ou privé — y est particulièrement sous-représenté. Il regroupe les cabinets du général de Gaulle, de M. Debré, M. Couve de Murville et P. Messmer<sup>7</sup>. Les hauts fonctionnaires forment environ les trois quarts des effectifs de ces cabinets (77 % chez P. Messmer, 76 % chez M. Couve de Murville et le général de Gaulle, 69 % chez M. Debré). En revanche, le monde de l'économie ne représente que 9 % dans le cabinet du général de Gaulle, 9 % dans celui de P. Messmer, 4 % dans celui de M. Couve de Murville et il est pratiquement absent dans le cabinet de M. Debré. Surtout, le secteur privé n'est presque jamais représenté (un seul cas dans les cabinets du général de Gaulle et de P. Messmer).

Dans le cabinet du général de Gaulle, les diplomates sont très nettement dominants (14 personnes). Il en est de même dans celui de M. Couve de Murville. En revanche, aucun corps ne domine vraiment dans les cabinets de M. Debré et de P. Messmer : la diplomatie et la Cour des Comptes se partagent la première place chez le premier ; le corps préfectoral est suivi de près par celui des administrateurs civils et par le Conseil d'Etat chez le second.

Le cabinet de V. Giscard d'Estaing semble correspondre à ce premier type ; celui de J. Chirac s'en rapproche également, au moins

7. Le cabinet Debré est inclus dans cette catégorie malgré le « score » un peu plus faible obtenu par les hauts fonctionnaires. Mais nous avons dû tenir compte de la quasi-absence de représentants du monde économique qui le caractérise par ailleurs.

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

par le caractère modeste de la représentation du monde économique. En revanche, l'extrême variété des professions représentées rend compte de la relative faiblesse de la domination des hauts fonctionnaires.

Au total, ce premier type se caractérise par une situation de nette domination de la haute fonction publique — et en fait des grands corps — face à une atomisation de tous les autres secteurs. Il semble correspondre à une volonté de contrôle de l'ensemble de la vie politique, économique et sociale par une catégorie très homogène des personnels venant de la haute administration. En ce sens, on peut le rapprocher des orientations connues de la politique économique gaulliste du début de la Cinquième République, marquée, entre autres, par la volonté d'opérer de manière assez autoritaire une restructuration de l'industrie française et de consolider l'autonomie des appareils d'Etat.

### *Le type « pompidolien »*

Dans ce deuxième type, les hauts fonctionnaires sont encore majoritaires, mais leur domination est beaucoup moins nette (66 % dans le cabinet de G. Pompidou - PM ; 58 % dans celui de G. Pompidou-PR). En revanche, le monde de l'économie est présent dans des proportions bien supérieures à celles que nous avons pu relever en présentant le premier type (respectivement 17,5 % et 20 %).

La répartition par corps entre hauts fonctionnaires appartenant à ces cabinets est elle-même spécifique : les préfets dominent dans le cabinet ministériel de G. Pompidou ; les diplomates reviennent en position de force dans le cabinet présidentiel de G. Pompidou. Le secteur public économique est représenté par des techniciens de l'industrie (ingénieurs des Mines), mais aussi par des cadres d'entreprises publiques (Havas, UTA, ...) ; il coexiste avec un secteur privé présent de façon beaucoup plus marquée que dans les autres cabinets.

Avec ce deuxième type, on assiste à une tentative de juxtaposition des hauts fonctionnaires et des personnels issus du champ économique public et privé. Il est important de constater que cette formule nouvelle va de pair avec la mise en œuvre d'une politique économique réputée plus libérale, cherchant à associer le monde de l'industrie à une politique économique d'expansion. Ce type de cabinet ne correspond manifestement plus à la prétention gaullienne de maintenir une certaine distance entre les appareils d'Etat et la vie des affaires ; il serait pourtant inexact de voir dans ces innovations la disparition du rôle dominant exercé à ce niveau par la haute fonction publique.

*Le type Chaban-Delmas*

Quelque peu intermédiaire entre les deux types étudiés, ce troisième type se distingue par une domination moyenne des hauts fonctionnaires (70 %), corrigée par une présence assez substantielle du monde économique (14 %). Mais contrairement au type pompidolien, seul le secteur public se trouve cette fois représenté. On pourrait donc caractériser le cabinet de J. Chaban-Delmas par une coexistence des hauts fonctionnaires et des personnels issus du secteur économique public. Les préfets dominent nettement parmi les hauts fonctionnaires, dépassant largement les diplomates. Ici aussi, un parallèle s'impose avec l'orientation de la politique générale menée par le cabinet. La ventilation des collaborateurs du maire de Bordeaux s'accorde bien avec l'ouverture marquée par ce dernier en direction des problèmes économiques. Mais elle traduit aussi la distance que J. Chaban-Delmas a tenté de garder par rapport au monde des affaires. La particularité de ce type de dosage met bien en lumière les différences de point de vue séparant G. Pompidou de son Premier ministre quant à la nécessité d'associer le monde industriel à la mise en œuvre de la politique économique.

**Passage par l'ENA**

Il paraît intéressant d'analyser avec plus de précision l'ensemble des hauts fonctionnaires de l'administration publique qui jouent un rôle dominant au sein des cabinets étudiés. L'étude de leur éventuel passage par l'ENA peut nous servir d'indicateur et nous permettre de cerner l'importance de la « professionnalisation » qui caractérise l'accomplissement de leur fonction. Notre première typologie s'en trouvera ainsi précisée.

En fait, cette variable ne paraît pas très discriminante, puisque pour 8 des 9 cabinets, la proportion ne varie que de 35 % à 42,5 %. Seul le cabinet de V. Giscard d'Estaing se détache nettement avec une proportion de 53 %. Même si la place occupée par les anciens énarques paraît assez stable, on peut cependant risquer une distinction entre trois types de cabinets :

— Trois cabinets se situent en dessous du point moyen : ceux du général de Gaulle (35 %), de P. Messmer (35,5 %), de J. Chaban-Delmas (37 %). Chez les deux premiers, les cabinets semblent être plutôt constitués de « compagnons » que de « technocrates ». Dans chacun des trois cas, l'orientation technocratique du contrôle exercé

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

par les hauts fonctionnaires sur l'ensemble du cabinet se trouve donc quelque peu nuancée.

— Cinq cabinets se situent autour du point moyen ou légèrement au-dessus : M. Debré (40 %), M. Couve de Murville (40,5 %), G. Pompidou - Premier ministre (41 %), G. Pompidou - président de la République (42,5 %), J. Chirac (44 %). Il est remarquable que « l'ouverture » vers le monde économique, réalisée par G. Pompidou, ne se soit pas faite aux dépens des hauts fonctionnaires énarques : on serait, au contraire, tenté de croire qu'elle a été compensée par un léger renforcement de l'orientation technocratique de la fraction du cabinet issue de la haute administration.

— Enfin, un cabinet se détache nettement vers le haut : celui de V. Giscard d'Estaing (53 %).

Cette distinction nous amène à dédoubler notre premier type (« gaullien »), en séparant les cabinets du général de Gaulle et de P. Messmer, de ceux de M. Debré et M. Couve de Murville. Bien que la différence entre ces deux catégories ne soit pas considérable, on doit pourtant noter que la domination des hauts fonctionnaires paraît beaucoup plus « technocratique » dans la seconde que dans la première.

En fait, la « période Chaban » semble avoir marqué la dernière tentative de juguler le contrôle des cabinets par les énarques. Depuis, l'importance de leur participation n'a cessé de croître ; la progression est même très nette si on considère le pourcentage atteint par les énarques dans les cabinets des trois présidents de la Cinquième République : général de Gaulle (35 %), G. Pompidou (42,5 %), V. Giscard d'Estaing (53 %).

## **LE DEVENIR DES ANCIENS MEMBRES DES CABINETS <sup>8</sup>**

### **Données générales**

La mobilité ascendante des anciens membres des cabinets étudiés est un phénomène indiscutable, nettement mis en valeur par les graphiques, pp. 302-309<sup>9</sup>. Elle s'exprime par des promotions de natures

8. Il est évident que cette analyse exclut les cabinets de J. Chirac et V. Giscard d'Estaing.

9. Les graphiques mettent en évidence les gains réalisés à la sortie des cabinets, qu'ils se traduisent par des changements de professions ou par l'acquisition de fonctions complémentaires nouvelles (participation à des conseils d'administration, par exemple). Ces gains figurent seuls dans la colonne des sorties. En cas d'absence de gain, la profession dominante est reproduite telle quelle dans la colonne des sorties.

très différentes et connaît aussi des formes et des ampleurs très diverses d'un cabinet à l'autre.

On peut tout d'abord distinguer trois types de promotion : une promotion strictement interne, marquée par une « amélioration » dans l'exercice de la profession d'origine ; une promotion plus ouverte, marquée par un changement de profession, mais n'entraînant aucune extension de la « surface sociale » initiale ; enfin une promotion d'une nature particulière, se traduisant par une extension de la « surface sociale » de l'intéressé et par son intégration dans de nouveaux « champs sociaux ». Ce dernier niveau — caractérisé ici par l'importance du flux reliant le champ administratif au champ économique — est probablement le plus significatif sur le plan du pouvoir ; nous verrons que c'est également un des plus importants du point de vue quantitatif.

Les phénomènes de promotion interne sont naturellement très nombreux, mais difficiles à apprécier et à mesurer<sup>10</sup>. Il est en effet impossible de faire la part des promotions qui relèvent du déroulement « normal » d'une carrière, de celles liées au passage par un cabinet. Un phénomène important mérite cependant d'attirer l'attention : les promotions internes sont beaucoup plus fortes parmi les membres des cabinets issus de la haute fonction publique que parmi tous les autres. Si un diplomate peut espérer quitter un cabinet pour diriger une ambassade à Londres ou à Rome, si un préfet peut compter être nommé dans une capitale de région, un cadre ou un administrateur de société privée ne semble avoir qu'une faible chance de trouver un siège dans un conseil d'administration d'une entreprise plus importante que celle qu'il a quittée. Les personnels issus du secteur économique public connaissent une fortune intermédiaire : une forte minorité d'entre eux (33 %) semble bénéficier à la sortie d'une promotion réelle les portant, pour la première fois, à la tête d'une entreprise publique ou d'un secteur important de celle-ci.

Le deuxième niveau de promotion que nous avons distingué reproduit à peu près la même gradation. Il recoupe les changements de professions ne se traduisant pas par une extension de la surface sociale de l'intéressé. Ce type de promotion revêt une certaine importance parmi les personnels de la haute administration, puisque la sortie de certains cabinets donne parfois lieu à des changements de corps, dans un sens réputé ascendant. La lecture des tableaux figurant en annexe révèle l'existence de 12 cas de ce type. Sept d'entre eux peuvent être observés à la sortie du cabinet du général de Gaulle (trois entrées au Conseil d'Etat, trois autres dans le corps préfectoral, une dans celui des

10. Ils ne figurent donc pas dans les graphiques.

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

TPG, les administrateurs civils étant les principaux bénéficiaires de cette mobilité). On relève trois cas du même type dans le cabinet de G. Pompidou (PM), un dans celui de J. Chaban-Delmas et un également dans celui de P. Messmer.

En revanche, la titularisation dans les grands corps des personnels issus de secteurs para-administratifs ou de professions libérales paraît très réduite : on ne relève en tout et pour tout que 5 cas de ce type pour l'ensemble des cabinets étudiés (deux à la sortie du cabinet du général de Gaulle, deux à la sortie du cabinet présidentiel de G. Pompidou et un à la sortie du cabinet de M. Debré).

Au sein du champ économique, on peut recenser quelques changements professionnels se traduisant par un passage du secteur public au secteur privé. Ils sont cependant faibles en chiffre absolu : un concerne le cabinet du général de Gaulle, un autre celui de G. Pompidou (PM) et un celui de J. Chaban-Delmas ; ils sont en revanche plus significatifs lorsqu'ils sont traduits en pourcentages (ils représentent 50 % de la catégorie intéressée dans le cabinet du général de Gaulle, 25 % dans celui de G. Pompidou et 20 % dans celui de J. Chaban-Delmas). Mais le phénomène inverse (passage du secteur privé au secteur public) paraît inexistant.

Les promotions génératrices « d'extension de la surface sociale » concernent l'acquisition de fonctions nouvelles permettant à leurs titulaires d'accroître le nombre de leurs attributs et de figurer dans un nouveau « champ social ». Elles s'appliquent ici au flux de personnels appartenant au champ administratif et pénétrant dans le champ économique à leur sortie des cabinets. Comme pour les cas précédents, elles mettent en évidence la situation privilégiée de la haute fonction publique.

Il est d'abord caractéristique que ce flux ne soit pas du tout symétrique. Si on ne relève que 3 cas d'intégration dans la haute fonction publique de membres de cabinets issus du secteur économique (un venu du privé et un venu du public pour le cabinet du général de Gaulle, un venu du privé pour celui de G. Pompidou), on observe, en revanche, 50 cas<sup>11</sup> d'entrée dans le champ économique de personnels qui lui étaient étrangers, 80 % d'entre eux appartenant à la haute fonction publique. Ces entrées permettent à leurs bénéficiaires d'ajouter à leur actif des fonctions d'administrateur de société et parfois même de PDG.

L'importance quantitative de ce phénomène est doublement révélatrice. Elle confirme d'abord que la participation au cabinet est un moment favorable à l'extension et à la diversification de la « surface

11. Soit 20 % de la population totale et 23 % de la population « extra-économique ».

sociale » des catégories dirigeantes. Mais elle montre aussi que cette extension ne profite pas de manière égale à tout individu membre d'un cabinet ministériel : l'appartenance préalable à un grand corps paraît, de ce point de vue, particulièrement décisive. Non seulement la catégorie qui en est issue domine numériquement chaque cabinet et constitue en son sein le groupe le plus structuré et le plus assuré d'obtenir toutes sortes de promotions, mais elle semble encore appelée à jouer un rôle dominant dans la communication entre la vie politico-administrative et la vie économique, entre la sphère publique et la sphère du privé. Si le cabinet est un lieu privilégié de contact entre ces différents centres de pouvoir, la couche supérieure de la haute administration paraît en être l'agent sinon exclusif, du moins principal.

Cette entrée de personnels nouveaux dans le secteur économique concerne l'ensemble des cabinets étudiés. Elle paraît cependant plus prononcée à la sortie des cabinets de M. Debré et M. Couve de Murville ; en outre, si elle s'étend à l'ensemble des secteurs public et privé chez le général de Gaulle et G. Pompidou, elle se limite pratiquement au seul secteur public dans tous les autres cabinets.

L'analyse des entreprises dans lesquelles se retrouvent les anciens membres de cabinets permet de compléter ces premières indications d'ordre quantitatif. Sur 46 entreprises publiques concernées, 20 peuvent être classées dans le domaine de la culture et des mass media (ORTF, Sofirad, Havas), 10 dans le secteur énergétique (charbonnage, EGF, CEA, ...), 9 dans le secteur bancaire (Crédit Lyonnais, Société Générale), 7 dans les transports (Air France, SNCF, ...). De même, sur 40 entreprises privées, on en compte 9 appartenant au secteur culturel (Hachette, Radio Monte-Carlo, ...), 7 au secteur bancaire (Rivaud, Worms, Suez, ...), les 24 autres étant beaucoup plus dispersées.

Cette ventilation révèle que le passage vers l'économie se fait en direction des entreprises qui occupent des positions clés (préférence pour les entreprises publiques de caractère monopoliste par rapport aux entreprises publiques concurrentielles, comme Renault ; prédominance du secteur bancaire) et en direction des lieux où s'exerce le plus efficacement le contrôle sur la « société civile » ou la vie socio-culturelle, en général. Non seulement ces processus de mobilité mettent donc en évidence le rôle déterminant joué par la fraction supérieure de la fonction publique dans les contacts entre le monde économique et le monde politique, mais ils démontrent aussi que cette prépondérance aboutit à l'exercice d'un contrôle assez homogène sur les secteurs les plus sensibles de la vie socio-économique et idéologique.

Ces dernières données nous conduisent à deux types de considéra-

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

tions : la première a trait à la situation des cabinets dans les relations de pouvoir qui structurent la société française ; la seconde se rapporte à la typologie des cabinets de la Cinquième République, telle que nous l'avons déjà amorcée.

La participation des cabinets aux relations de pouvoir révèle d'abord que ces institutions disposent d'un important capital de pouvoir, du fait même qu'elles sont un lieu privilégié de juxtaposition et de contacts entre des personnels issus en même temps du secteur de la haute administration, des secteurs économiques public et privé et de différents secteurs marginaux (Université, magistrature, journalisme). On peut émettre l'hypothèse que les dosages différents opérés entre ces secteurs dans les divers cabinets de la Cinquième République fournissent une image — peut-être déformée, mais significative — des formes variées qu'a pu revêtir l'exercice du pouvoir politique depuis 1958.

A un autre niveau, le cabinet apparaît comme une source de pouvoir, en ce qu'il permet à certains de ses membres d'accroître leur propre capital de pouvoir et d'étendre leur contrôle à de nouveaux secteurs de la vie économique, sociale et culturelle. La distribution de pouvoirs nouveaux ainsi opérée est suffisamment importante pour faire du cabinet une institution clé du système politique. Les formes variées qu'elle a pu connaître tout au long de la Cinquième République permettent en outre d'affiner notre typologie et d'aboutir ainsi à une classification définitive.

Pour améliorer cette typologie, nous ne prendrons en considération que les processus d'entrée dans le secteur économique, repérables à la sortie des cabinets. Comme nous l'avons établi, ces phénomènes paraissent les plus significatifs tant sur le plan quantitatif où ils dominent très nettement tous les autres que sur le plan qualitatif où ils traduisent les processus d'extension du capital social des personnels étudiés. Ils varient néanmoins, selon les cabinets, dans leur ampleur et leur nature : l'ampleur du phénomène est mesurée par la proportion de personnels qui ont fait leur entrée dans le monde économique à la sortie des cabinets ; elle est appréciée par rapport au total des membres de cabinets qui n'appartenaient pas, avant leur entrée, au secteur économique. La nature de cette mobilité concerne, quant à elle, le type de secteur économique vers lequel se dirige le personnel étudié (public ou privé).

On obtient alors la distribution suivante :

— 3 cabinets se caractérisent par une mobilité inférieure au pourcentage moyen (25 %), mais orientée à part à peu près égale vers le public et le privé : cabinets du général de Gaulle, et de G. Pompidou, Premier ministre et président ;

## Bertrand Badie et Pierre Birnbaum

— 2 cabinets se caractérisent par une mobilité supérieure au pourcentage moyen, mais orientée essentiellement vers le secteur public : cabinets de M. Debré et de M. Couve de Murville ;

— 2 cabinets se caractérisent par une mobilité inférieure à la moyenne, mais orientée de manière dominante vers le secteur public (P. Messmer, J. Chaban-Delmas).

TABLEAU 2. L'entrée des anciens membres de cabinets dans le secteur économique

	<i>% entrée dans le secteur économique</i>	<i>Part du secteur public</i>
Général de Gaulle .....	16	62,5
M. Debré .....	45	77
M. Couve de Murville .....	38	87
G. Pompidou (PM) .....	24	57
G. Pompidou (PR) .....	18	66
J. Chaban-Delmas .....	21	86
P. Messmer .....	16	80

### Typologie définitive

Ces dernières données permettent de construire une typologie englobant l'ensemble des variables qui nous ont paru les plus significatives :

1. Part occupée au sein des cabinets par la haute fonction publique face aux représentants de l'économie. Le rapport des deux pourcentages moyens est de 70/10,2 ; nous noterons donc + les cabinets marqués par un rapport plus favorable aux hauts fonctionnaires.

2. Secteur d'appartenance des représentants du monde économique. Nous noterons + les cabinets marqués par une nette domination des représentants du secteur public.

3. Passage éventuel par l'ENA. Le pourcentage moyen étant de 40 %, nous noterons + les pourcentages supérieurs ou égaux et — les pourcentages inférieurs.

4. Importance de la mobilité ascendante à la sortie des cabinets. Nous avons choisi de privilégier le critère d'extension de la surface sociale en direction du champ économique. Le pourcentage moyen étant de 25 %, nous noterons + les pourcentages supérieurs ou égaux, — les pourcentages inférieurs.

5. Nature de cette mobilité : nous noterons + les cabinets caractérisés par une nette domination du flux se réalisant en direction du secteur

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

public. Nous noterons — les cabinets marqués par la coexistence de flux d'importance à peu près égale, dirigés vers le secteur économique public et vers le secteur économique privé.

TABLEAU 3. Typologie définitive

	Part des hauts fonctionnaires face aux représentants du monde économique	Secteur d'appart. des représentants du monde économique	Passage éventuel par l'ENA	Importance de la mobilité ascend. (extension de la surface sociale)	Nature de la mobilité	Types
Général de Gaulle .....	+	+	—	—	—	<i>Type 1</i>
M. Debré .....	+	+	+	+	+	<i>Type 2</i>
M. Couve de Murville .....	+	+	+	+	+	<i>Type 2</i>
G. Pompidou (PM) .....	—	—	+	—	—	} <i>Type 3</i>
G. Pompidou (PR) .....	—	—	+	—	—	
J. Chaban-Delmas .....	—	+	—	—	+	<i>Type 4</i>
P. Messmer .....	+	+	—	—	+	<i>Type 1</i>
V. Giscard d'Estaing .....	+	+	+			
J. Chirac .....	+	+	+			

On distinguerait ainsi :

*Le type gaullien* (type 1) rassemble des cabinets composés principalement de hauts fonctionnaires d'origines diverses, au profil moyennement technocratique, en contact avec quelques représentants du monde économique n'appartenant pratiquement qu'au seul secteur public. Ces personnels profitent de leur passage pour étendre leur « surface sociale » au champ économique public et privé. Le cabinet du général de Gaulle est représentatif de ce type auquel on peut rattacher celui de P. Messmer, même si la mobilité observable à la sortie de celui-ci est moins dirigée vers le secteur économique privé. Ce type reflète une conception « autonomiste » de la fonction de l'Etat. Il paraît également exprimer une volonté de contrôle politique sur le monde économique public et privé.

*Le type Debré-Couve* (type 2) rassemble des cabinets composés de hauts fonctionnaires, énarques, en situation de quasi-monopole, trouvant, en grand nombre, des débouchés dans le secteur économique para-public. C'est le type même du modèle technocratique, s'ouvrant faiblement sur le monde des affaires et paraissant même peu disposé à le contrôler (cf. faiblesse des débouchés sur le secteur privé). Il semble reposer sur une conception d'un Etat gestionnaire du seul secteur économique qui lui est attribué.

*Bertrand Badie et Pierre Birnbaum*

*Le type Pompidou* (type 3) rassemble des cabinets composés de hauts fonctionnaires, énarques, contrôlant le cabinet avec l'appoint d'éléments issus du monde économique public et privé, trouvant des débouchés vers les secteurs économiques public et privé (bien que le cabinet présidentiel de G. Pompidou paraisse un peu en retrait sur ce dernier point). Ce type correspondrait au « système Pompidou » marqué par une ouverture de l'Etat en direction du monde de l'industrie — publique et privée<sup>12</sup>. Il ne paraît cependant pas anéantir le rôle prépondérant joué par les hauts fonctionnaires, ni le processus d'extension de leur « surface sociale » tel que nous l'avons défini. Cette pratique est seulement infléchie et corrigée par la recherche d'un appui auprès du monde des affaires. A ce propos, il paraît important de noter que les premières orientations des cabinets de V. Giscard d'Estaing et J. Chirac ne suivent pas un tel modèle et restent composés, presque exclusivement, de hauts fonctionnaires administratifs.

*Le type Chaban-Delmas* (type 4) : cabinet formé de hauts fonctionnaires d'origines diverses qui le contrôlent avec l'appoint des éléments issus du seul secteur économique public. A la sortie, ces personnels trouvent d'importants débouchés dans l'économie, mais ceux-ci se limitent pratiquement au secteur public. Ce type traduit assez nettement les difficultés d'une politique qui cherche à modérer l'aspect technocratique de l'exercice du pouvoir tout en gardant ses distances vis-à-vis du monde des affaires.

Cette étude révèle l'existence de flux différents qui pénètrent dans les cabinets pour s'orienter ensuite, à leur sortie, vers des lieux spécifiques de la société. Pour certaines catégories, le passage par ces cabinets favorise une ascension sociale et permet une extension de leur surface sociale. Les hauts fonctionnaires apparaissent comme les principaux bénéficiaires : les plus nombreux à l'entrée, ils tirent également le plus grand profit de leur passage par ces cabinets. Pourtant, contrairement aux idées reçues, ils ne « pantouflent » pas pour la plupart dans le secteur privé et semblent préférer renforcer leur pouvoir, en occupant des fonctions importantes au sein des organismes d'Etat chargés de gérer de larges secteurs économiques. Cette analyse met de la sorte en lumière l'existence d'une autonomie fonctionnelle qui ne peut que renforcer le pouvoir propre des dirigeants politiques et aboutit, au niveau du personnel tout au moins, d'une part à une forte emprise de

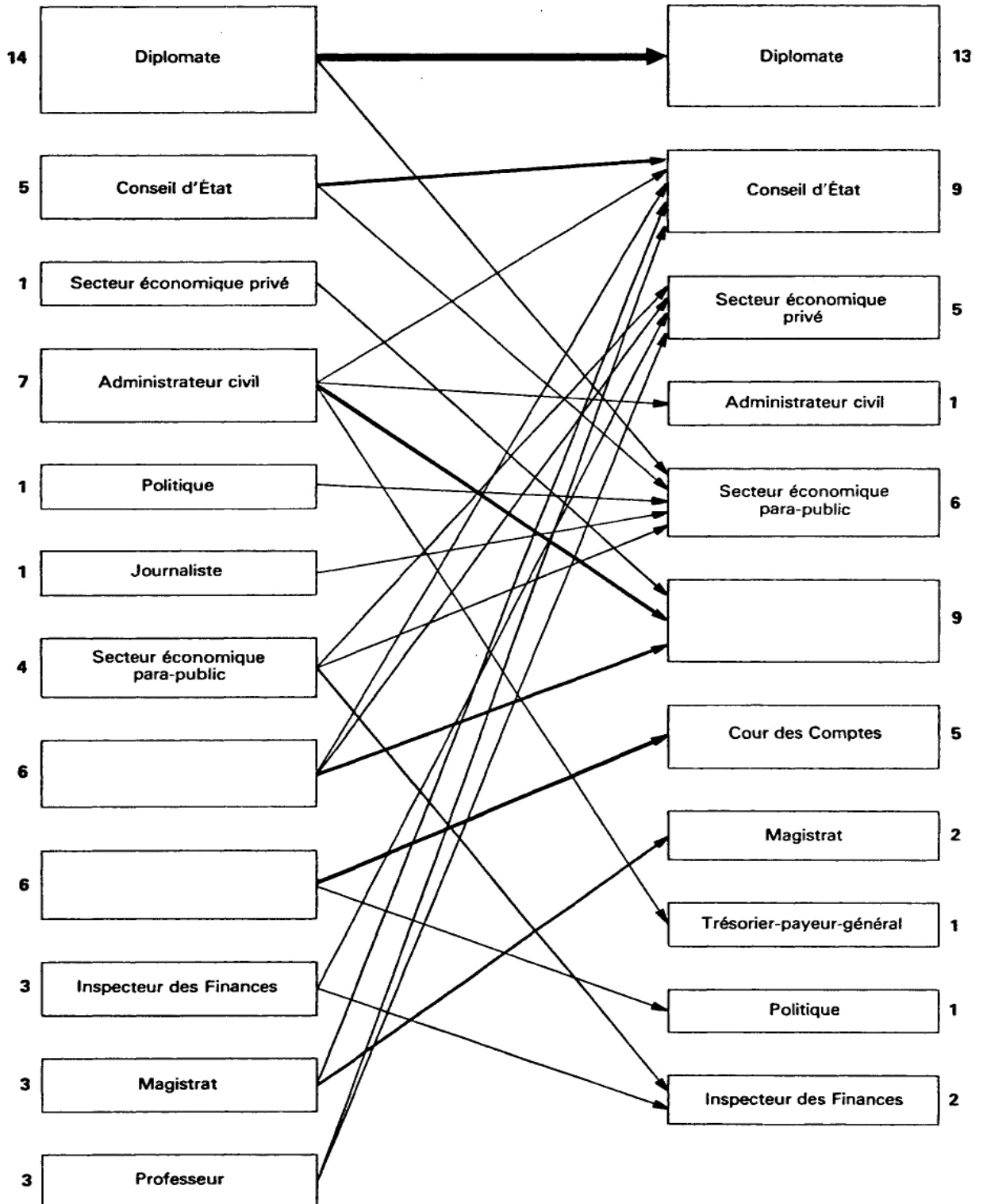
12. Voir Gilles MARTINET, *Le système Pompidou*, Paris, Le Seuil, 1973, pp. 26 et suiv.

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

l'Etat sur des secteurs économiques d'importance vitale et, d'autre part, au contrôle de divers mécanismes d'hégémonie culturelle. Ces flux ne peuvent que renforcer le pouvoir d'Etat : reste encore à s'interroger sur le sens de son action et à mettre en lumière la nature des relations qu'il entretient avec les différentes classes et groupes de la société globale face à laquelle il semble parvenir à préserver sa spécificité.

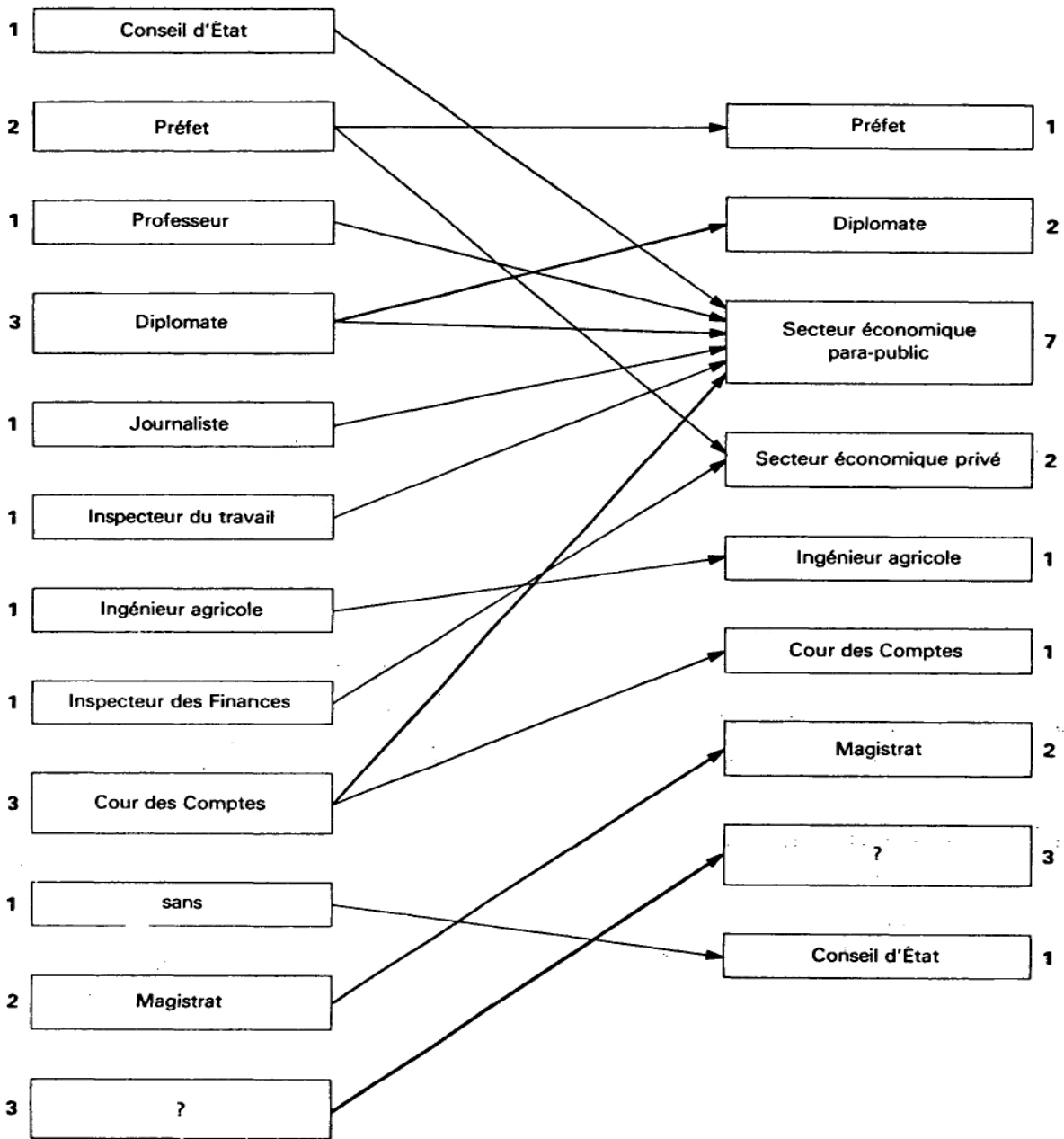
*Bertrand Badie et Pierre Birnbaum*

**DE GAULLE**

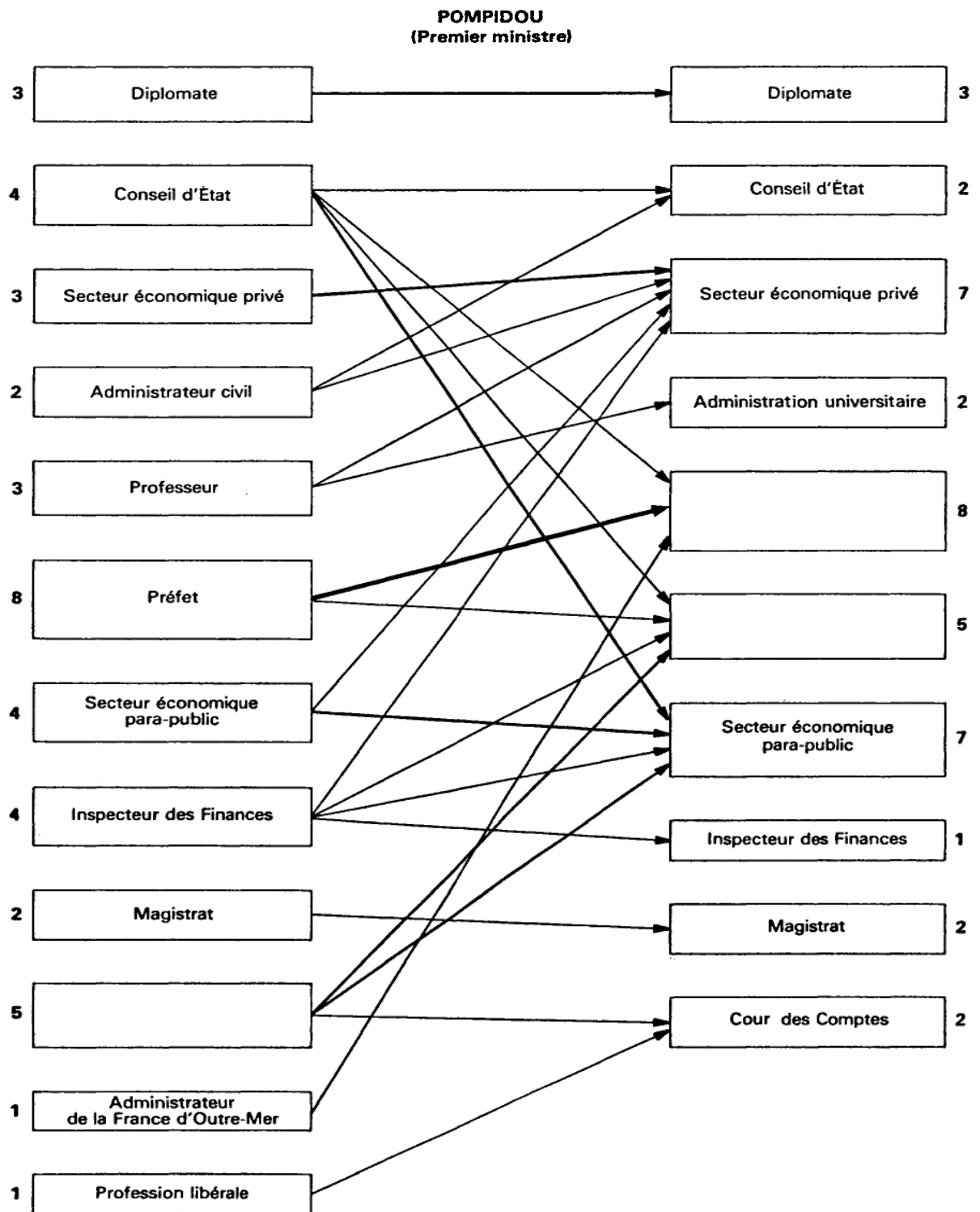


# *L'autonomie des institutions politico-administratives*

## DEBRÉ

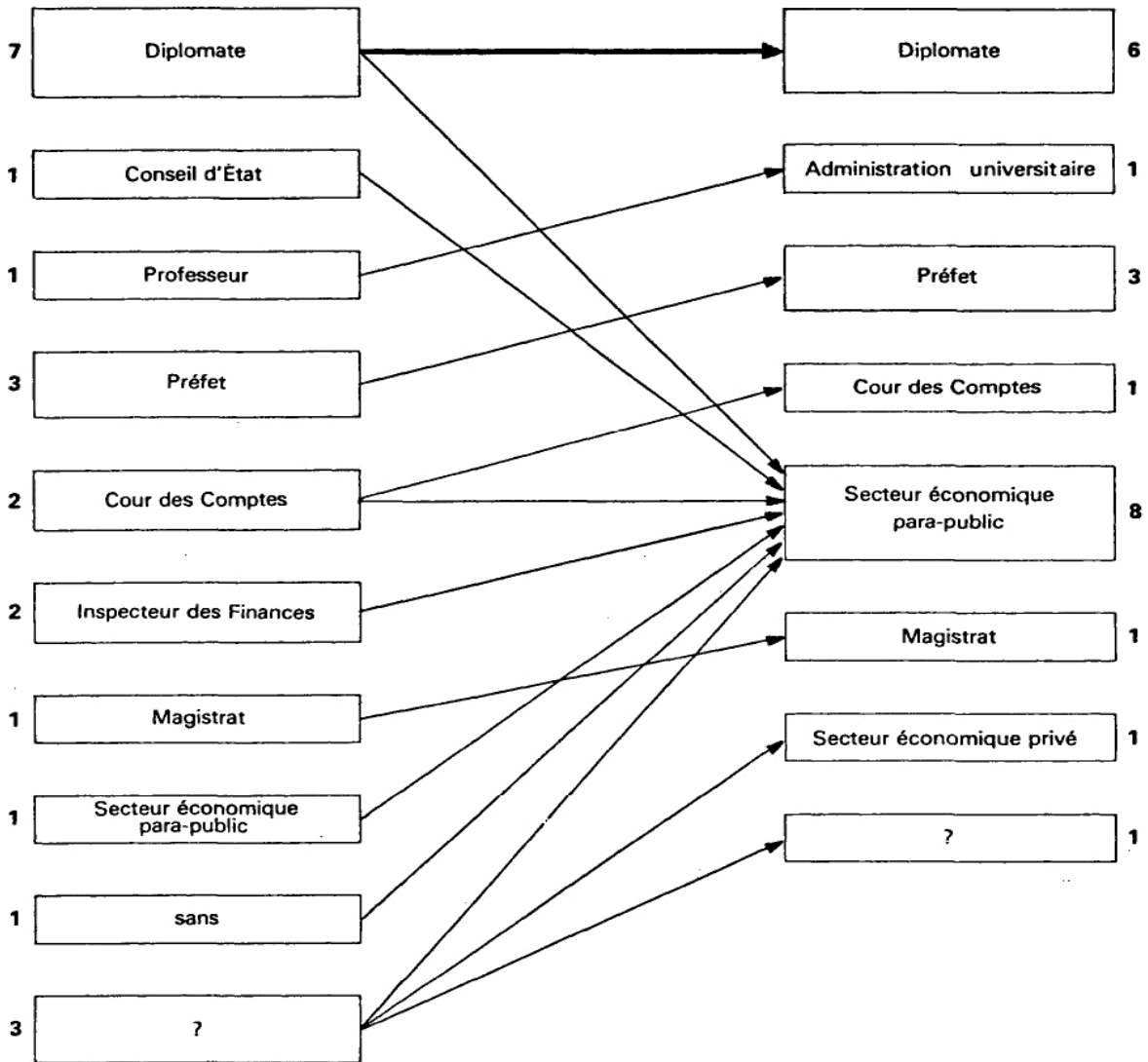


*Bertrand Badie et Pierre Birnbaum*

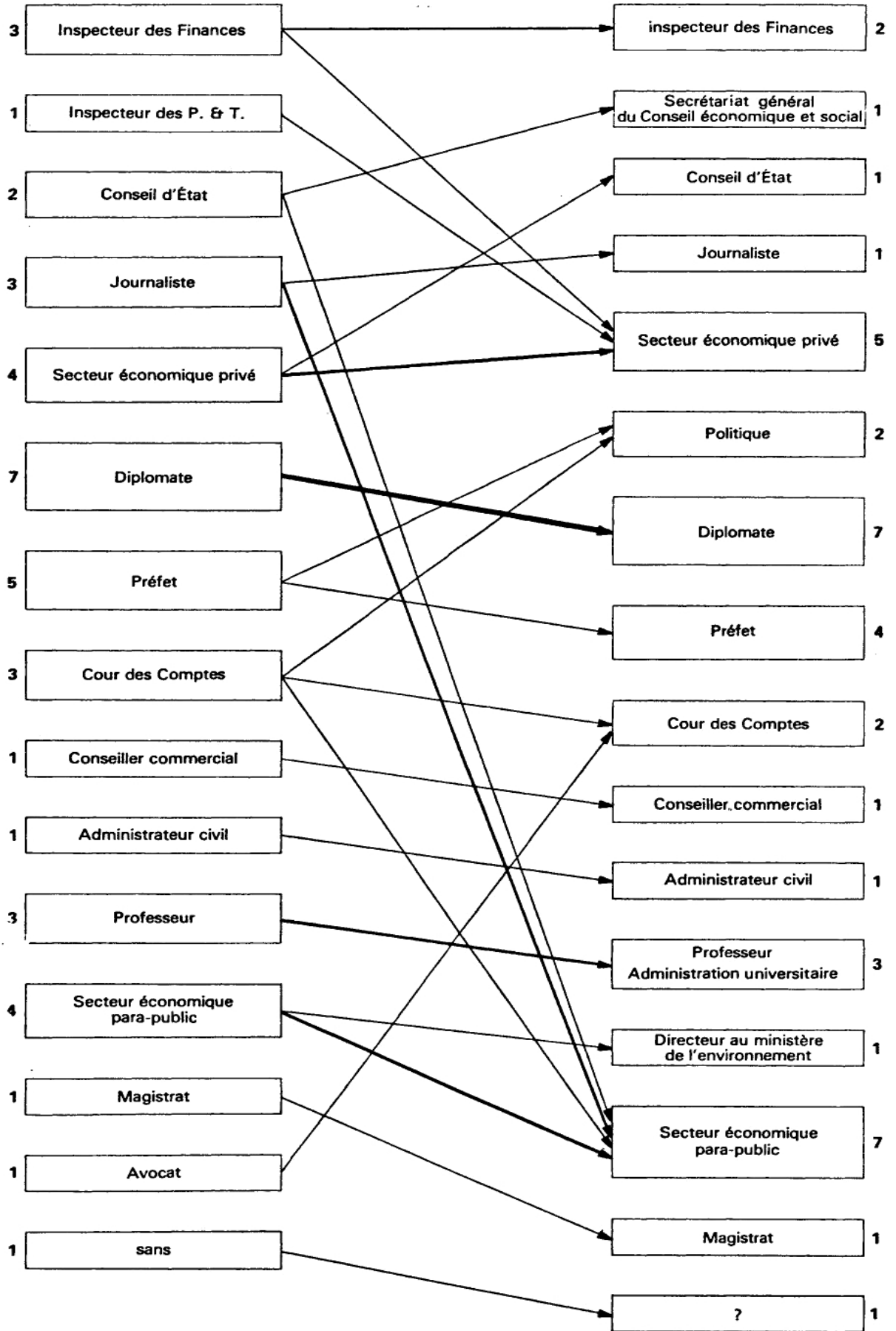


# *L'autonomie des institutions politico-administratives*

## COUVE DE MURVILLE

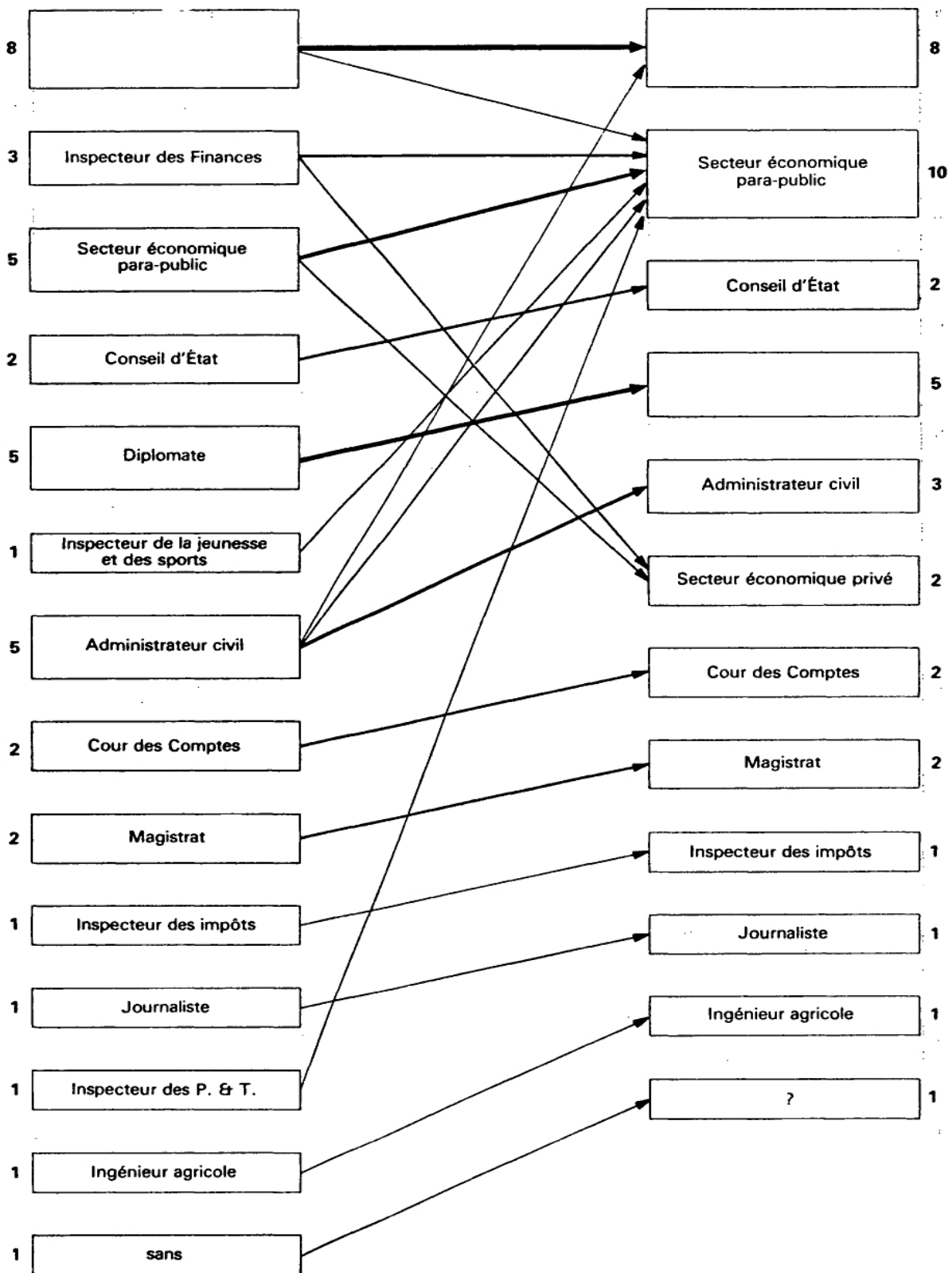


**POMPIDOU  
(Président de la République)**

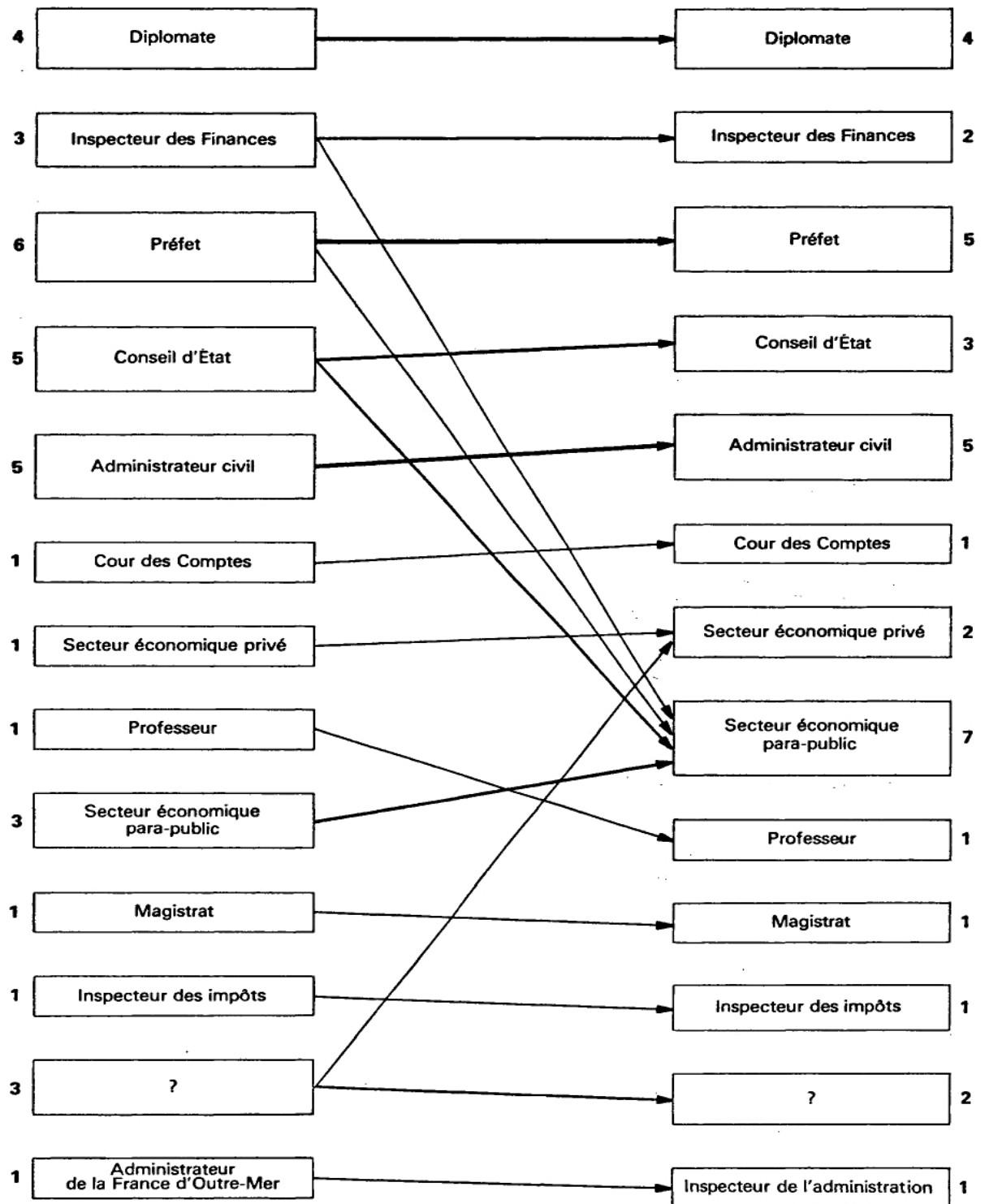


# *L'autonomie des institutions politico-administratives*

**CHABAN-DELMAS**



*Bertrand Badie et Pierre Birnbaum*



*L'autonomie des institutions politico-administratives*

GISCARD D'ESTAING	
3	Administrateur civil
1	Inspecteur des Finances
1	Préfet
1	Conseiller commercial
2	Conseil d'État
1	Cour des Comptes
1	Trésorier-payeur-général
1	Diplomate
1	Magistrat
2	Secteur économique para-public
1	Inspecteur des impôts
1	sans
1	Administrateur de l'INSEE

CHIRAC	
2	Préfet
3	Inspecteur des Finances
7	
2	Diplomate
1	Journaliste
1	Cour des Comptes
1	Ingénieur de l'armement
2	Secteur économique para-public
1	Ingénieur du génie rural
1	Inspecteur des affaires sociales
3	sans
1	Inspecteur des douanes

*Reprenant une formule qui a déjà été utilisée dans des numéros récents, la Revue fait suivre l'article de Bertrand BADIE et Pierre BIRNBAUM d'une note rédigée par Jean-Luc BODIGUEL et de la réponse faite par les auteurs à cette note*

L'IDÉE d'étudier le rôle des cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres est intéressante ; ils sont peu connus. On peut les « considérer comme une variable indépendante dont on peut mesurer le poids dans la stratégie de carrière » « de leurs membres » et se demander s'ils ne joueraient pas le rôle de « mécanisme spécifique de mobilité sociale ascendante ». Mais pouvait-on, à partir de là, éclairer l'autonomie des institutions politico-administratives ? L'Etat, par ces « boîtes noires » que seraient les cabinets, prend-il le contrôle de certains secteurs de la société globale ? Enregistre-t-on, au contraire, l'existence « de flux, ... assurant l'entrée dans des fonctions politico-administratives de catégories socio-professionnelles issues de la société globale ? » Telles me paraissent être les ambitions des auteurs de l'article sur l'autonomie des institutions politico-administratives.

Une première remarque cependant : la méthode utilisée par B. Badie et P. Birnbaum n'est peut-être pas la meilleure pour traiter l'importante documentation qu'ils ont recueillie. Et cela est dû, plus profondément, au fait que leur point de départ et leurs hypothèses révèlent une certaine méconnaissance du fonctionnement concret des cabinets, méconnaissance fâcheuse quand on prétend tirer de l'étude de ceux-ci des conséquences aussi importantes quant à la nature du pouvoir sous la Cinquième République.

#### *Haute fonction publique administrative et secteur économique*

1. L'analyse par les auteurs de l'origine professionnelle des membres des cabinets appelle quelques critiques.

Ils affirment, par exemple, que les « professionnels de la politique » sont pratiquement absents des cabinets étudiés. Cela tient à ce que la définition qu'ils donnent de cette catégorie est singulièrement étroite : anciens parlementaires, maires de grandes villes, dirigeants de partis. S'il n'y a pas de personnalités politiques connues, certains membres de cabinet, pour rester dans l'ombre, n'en doivent pas moins être considérés à la fois comme des personnalités politiques et des personnalités marquantes. On peut en citer un cas fort connu, celui de Mme M.-F. Garaud, d'abord attaché parlementaire au cabinet du garde des sceaux (Foyer), et on sait que ce poste est un poste politique, puis conseiller technique et chargé de mission de Georges Pompidou, Premier ministre, et président de la République, et maintenant à titre officieux au cabinet de Jacques Chirac. Mais il en est d'autres : un candidat R.I. au cabinet de Valéry Giscard d'Estaing, un conseiller de Paris, à celui de Jacques Chirac<sup>1</sup>.

Leur affirmation principale est que l'origine professionnelle est mar-

1. Peut-être, et même sûrement, en trouverait-on d'autres parmi les « officieux » et les « clandestins » mais on ne fera pas reproche aux auteurs de ne les avoir pas étudiés ; par définition, il est très difficile d'en opérer le décompte.

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

quée par la domination de la « haute fonction publique administrative ». C'est indiscutable ; il reste à définir exactement le terme.

Or, précisément, son contenu est incertain et les spécialistes ne sont pas tous d'accord. Les grands corps en font sûrement partie, les administrateurs civils peut-être, les « inspecteurs de ministères » (p. 288) (terme d'ailleurs peu employé) sans doute pas. Qui sont ces inspecteurs ? Les inspecteurs du travail, des PTT, des Douanes, des Impôts dont on trouve quelques-uns dans les cabinets étudiés (cf. tableaux annexes pp. 302-309). Ces corps ne sont pas considérés comme faisant partie de la haute fonction publique.

Il arrive d'ailleurs à B. Badie et P. Birnbaum de se contredire. Par exemple, après avoir dit que cette domination se rapproche d'une situation monopolistique dans certains cabinets comme celui de Valéry Giscard d'Estaing (p. 288), quelques pages plus loin, ils affirment à propos de ce même cabinet que « l'extrême variété des professions représentées rend compte de la relative faiblesse de la domination des hauts fonctionnaires » (p. 291). Or, à l'examen du tableau consacré au cabinet Giscard d'Estaing, à l'exception d'une personne sans profession et de deux autres mentionnées comme appartenant au secteur para-public, on ne trouve que des fonctionnaires, et pratiquement que des hauts fonctionnaires. Car qui sont ces hauts fonctionnaires sinon ceux qui sont mentionnés dans ces tableaux<sup>2</sup> ?

Bertrand Badie et Pierre Birnbaum sont trop souvent inattentifs à des phénomènes qui corrigeraient leur analyse. Ils occultent tout le curriculum vitae — souvent déjà long — des membres de cabinet. En effet, beaucoup de membres des cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres ont déjà un passé en cabinet ministériel<sup>3</sup>. On remarque, toujours à propos du cabinet Giscard d'Estaing, que pratiquement tous les membres de son cabinet ont déjà collaboré avec lui ; ceux qui ne l'avaient pas fait semblent des « politiques », en particulier un candidat républicain indépendant ; de même, nombre de membres du cabinet de Jacques Chirac avaient collaboré avec lui à l'Agriculture ou avec un autre ministre souvent important dans la hiérarchie ministérielle. Il y a cependant, pour le Premier ministre, davantage de premières participations<sup>4</sup>. Certains avaient déjà obtenu ce que les auteurs appellent « leur mobilité sociale ascendante ». Au cabinet de Valéry Giscard d'Estaing on rencontre trois cas de fonctionnaires partis dans le secteur économique ou culturel et qui sont revenus collaborer avec « leur » ancien ministre. A ce niveau, les allégeances semblent à la fois plus personnelles et plus politiques. On y rencontre plus de fidélités éprouvées et de gens chevronnés que de fonctionnaires à l'expérience limitée<sup>5</sup>. On sait que Pierre Racine, directeur de cabinet de Michel

2. Ils n'ont également pas remarqué que l'inspecteur des Impôts, l'administrateur de l'INSEE, le trésorier payeur général, le conseiller commercial, l'inspecteur des Finances, un administrateur civil (car, d'après la liste du 21 mars 1975, il n'y a que 2 administrateurs civils et non 3 mais 2 sous-préfets et non 1 seul) appartiennent tous au Ministère de l'économie et des finances, soit le tiers des membres du cabinet, ce qui peut expliquer bien des choses.

3. Cela est certainement moins exact pour les débuts de la Cinquième République bien qu'un certain nombre de fonctionnaires aient participé à des cabinets sous les deux Républiques. Brouillet et Galichon ont collaboré avec Bidault par exemple.

4. 11 membres du cabinet de Valéry Giscard d'Estaing avaient déjà collaboré avec lui, 3 avec Messieurs Pompidou, Couve et Bonnet, 3 premières collaborations dont 1 candidat républicain indépendant. 5 membres du cabinet de Jacques Chirac avaient collaboré avec lui à l'Agriculture, 8 avec divers ministres et 7 n'avaient jamais été au cabinet ministériel d'après la liste du 21 mars 1975.

5. Certes, la durée même de la Cinquième République renforce le phénomène.

Debré, a préparé avec lui le concours d'entrée au Conseil d'Etat en 1933 ; René Brouillet avait dirigé le cabinet du général de Gaulle de 1944 à 1946, et Bernard Tricot a été collaborateur de Brouillet au Secrétariat général pour les affaires algériennes. Le préfet Sicurani, directeur de cabinet de Chaban-Delmas, collaborait avec celui-ci à la présidence de l'Assemblée nationale depuis 1959. Il n'est pas nécessaire d'accumuler les exemples. La vision purement arithmétique de B. Badie et P. Birnbaum laisse échapper l'essentiel et certaines de leurs affirmations — « les diplomates sont très nettement dominants (14 personnes) », « aucun corps ne domine vraiment » (p. 290), « les diplomates reviennent en force » (p. 291), « les préfets dominent nettement... dépassant largement les diplomates » (p. 292) — n'ont qu'une portée très limitée car les vrais problèmes sont ailleurs. Le pouvoir ne se mesure pas par un effectif. Les auteurs ont oublié trois choses. D'abord, le « patron », surtout à ce niveau, choisit des hommes avec qui il sait ou « sent » pouvoir travailler. Ensuite, il existe à l'intérieur des cabinets une hiérarchie des fonctions, bien connue, qu'il aurait fallu prendre en compte. Enfin, ce ne sont pas forcément ceux qui détiennent ces postes clés qui possèdent le plus de pouvoir, certains conseillers techniques peuvent en avoir davantage.

2. A la « haute fonction publique administrative », les auteurs opposent le secteur « économique public et privé ». Or la définition de ce secteur (p. 288) n'est ni précise, ni pertinente. Il n'est pas aisé de se rendre compte du type de personnalités composant ce monde économique, même avec l'aide des tableaux. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Mines figurent dans la rubrique « para-public », comme le confirme un bref examen des cabinets de Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac. Or, dans ces cabinets, ces ingénieurs possèdent deux caractéristiques : ils avaient déjà appartenu à un cabinet ministériel et, au moment de leur nomination, n'exerçaient pas de fonctions dans le secteur économique. Au contraire, trois membres du cabinet de Valéry Giscard d'Estaing, répertoriés respectivement comme inspecteur des Finances, administrateur civil et trésorier-payeur général, c'est-à-dire appartenant à la haute fonction publique administrative, auraient pu être classés dans le monde économique. L'un était secrétaire général du Conseil national du Crédit, l'autre dirigeait le Comptoir des Entrepreneurs, le dernier, qui n'avait d'ailleurs jamais été installé comme trésorier-payeur général, administrait un certain nombre de sociétés dans le domaine de l'audio-visuel (SOFIRAD, EUROPE n° 1, etc.). En sens inverse, dans le cabinet du général de Gaulle (p. 302) figurent quatre personnes du secteur économique para-public dont l'une se retrouve, à la sortie, inspecteur des Finances : elle l'était donc au départ.

Tout cela aboutit à une certaine confusion. En mélangeant fonctionnaires et non-fonctionnaires, en classant dans la « haute fonction publique » des fonctionnaires servant dans le secteur public ou para-public et dans le « monde économique » des ingénieurs, fonctionnaires travaillant dans les administrations centrales de l'Etat, les auteurs jettent un doute sur la validité d'une typologie fondée sur la plus ou moins grande place du « monde économique » au sein des cabinets.

La première variable de la typologie définitive (p. 298) n'est donc pas pertinente. La seconde, qui est fondée sur le secteur d'appartenance public ou privé des représentants du secteur économique, l'est encore moins.

Seuls deux cabinets, ceux de Georges Pompidou (président de la République et Premier ministre) présentent un pourcentage relativement élevé de personnalités du secteur économique privé. Mais l'examen des chiffres montre que c'est insuffisant pour en faire une variable discri-

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

minante : Georges Pompidou a eu en effet dans ses cabinets trois ou quatre représentants du secteur privé là où de Gaulle ou Pierre Messmer n'en avait qu'un. Faut-il vraiment en rechercher la raison dans « la mise en œuvre d'une politique économique réputée plus libérale, cherchant à associer le monde de l'industrie à une politique économique d'expansion » (p. 291) ? Ne faudrait-il pas faire intervenir, là comme ailleurs, d'autres phénomènes, en particulier ici le passage de Georges Pompidou dans le secteur privé ? Non que cette explication soit contradictoire avec celle proposée, mais elle est plus simple, plus immédiate, et moins aventureuse.

Cette seconde variable est donc d'un pouvoir explicatif faible et n'y a-t-il pas un peu de naïveté à en « conclure que le monde de l'économie — contrairement à celui de la haute administration — n'est pas vraiment doté d'une représentation spécifique au sein des cabinets en place à l'Élysée et à Matignon » (p. 290) ?

### *Le passage par l'École nationale d'administration*

Les auteurs font d'un éventuel passage des hauts fonctionnaires par l'ENA un indicateur « de la " professionnalisation " qui caractérise l'accomplissement de leur fonction » (p. 292), indicateur qui deviendra la troisième variable de leur typologie définitive. Sans nous attarder sur le sens de cette phrase, constatons avec eux que, dans l'ensemble, les proportions varient peu mais que cependant « la progression est même très nette si l'on considère le pourcentage atteint par les énarques dans les cabinets des trois présidents de la Cinquième République : général de Gaulle (35 %), Georges Pompidou (42,5 %), Valéry Giscard d'Estaing (53 %) » (p. 293).

Au fond l'ENA est assimilée à la technocratie et il s'agirait de savoir si la place des technocrates augmente ou si le pouvoir politique arrive à les contenir, la « période Chaban » étant donnée comme la dernière tentative pour juguler le contrôle des cabinets par les énarques (p. 293). Cette troisième variable est contestable pour deux raisons.

En juin 1958, l'effectif total des anciens élèves de l'ENA était d'un peu plus de 900. En juin 1968, ils étaient environ 1 700 et, en juin 1975, 2 400 environ. Un peu plus d'une centaine avaient participé à des cabinets ministériels sous la Quatrième République. En juin 1972, juste avant le départ de Jacques Chaban-Delmas, plus de 500 ENA étaient passés dans des cabinets. Depuis lors, trois ans et demi se sont écoulés au cours desquels les nombreux changements d'équipes gouvernementales en ont considérablement accru le nombre. L'idée d'utiliser les anciens élèves de l'ENA comme révélateur d'un certain climat « technocratique » est déjà contestable car c'est tomber dans un lieu commun dont il faudrait beaucoup plus d'espace pour discuter le bien fondé. Mais pour tester cette hypothèse (à supposer qu'elle ait un sens) il aurait fallu employer une méthode moins simpliste que le pourcentage brut du nombre d'anciens élèves de l'ENA en cabinet. De toute évidence, ce pourcentage ne peut avoir tendance qu'à augmenter puisque ces « énarques » sont destinés à former, à terme, la quasi-totalité de la haute fonction publique administrative.

Il aurait fallu également, pour expliquer les différences entre les divers cabinets des présidents de la République et Premiers ministres — l'on retrouve ce que l'on a dit à propos de Georges Pompidou et du secteur privé — tenir compte de l'origine de ceux-ci. L'une des raisons du relatif faible nombre d'anciens élèves de l'ENA au cabinet de Jacques

Chaban-Delmas de même qu'à celui de de Gaulle tient à ce qu'ils ne sont pas, contrairement à MM. Debré, Couve, Chirac, Giscard d'Estaing des « fonctionnaires »<sup>6</sup>. Des habitudes, des amitiés les ont poussés à s'entourer d'un personnel plus diversifié que ne l'ont fait nos Premiers ministres ou président « fonctionnaires » et parfois « énarques » eux-mêmes.

*Le devenir des anciens membres de cabinet*

Les deux dernières variables testent « l'importance de la mobilité ascendante à la sortie des cabinets » (p. 298) et la part de cette mobilité qui se réalise en direction du secteur public. La conception du cabinet comme « mécanisme spécifique de mobilité sociale ascendante » me paraît impropre pour désigner son rôle dans la stratégie de carrière d'un membre de cabinet.

Avant de tenter d'y voir clair, il faut dire que l'absence de précision dans la définition des concepts et d'exemples ne facilite pas la tâche. Qu'est-ce qu'une « amélioration dans l'exercice de la profession d'origine », « une profession dominante », « une extension », « une diversification de la surface sociale initiale », « l'accroissement du nombre de leurs attributs », etc. ?

B. Badie et P. Birnbaum distinguent trois types de promotions mais ne tiennent pas compte du premier type, la promotion interne, car elle est « difficile à apprécier et à mesurer » : selon eux, il est « impossible de faire la part des promotions qui relèvent du déroulement "normal" d'une carrière de celles liées au passage par un cabinet ». C'est une impossibilité toute relative<sup>7</sup>.

Les deux autres sortes de promotion consisteraient, d'une part, en des changements de profession n'entraînant pas une extension de la « surface sociale initiale » et, d'autre part, des changements qui entraînent une extension de cette « surface sociale »<sup>8</sup>. La distinction entre ces deux niveaux de promotions est arbitraire. La seule justification du deuxième niveau de promotion semble être le souci des auteurs d'isoler ceux qui passeraient du champ administratif au champ économique et vice versa. Pourquoi affirmer que *seul* le passage du secteur administratif au secteur économique marque une extension de surface sociale ? L'administrateur civil qui entre au Conseil d'Etat, dans le corps préfectoral ou à la Cour des Comptes ne bénéficierait donc d'aucune extension de sa surface sociale alors que l'inspecteur des Finances prenant la tête d'une entreprise publique bénéficierait, lui, d'une extension de sa surface sociale ? Il nous semble que toute position sociale « ajoutée » entre en compte dans l'extension de la surface sociale d'un individu. Que *seul* le passage d'un champ social à *un autre* (champs politique, économique, culturel, administratif) entraîne une extension de la surface sociale nous paraît

6. Jacques Chaban-Delmas n'a pratiquement jamais occupé un emploi à l'inspection des Finances. Pierre Messmer est issu du cadre des administrateurs de la France d'outre-mer.

7. Pour une tentative de ce genre, cf. BODIGUEL (Jean-Luc), « Les anciens élèves de l'ENA et les cabinets ministériels », pp. 359-382 in *Annuaire international de la fonction publique 1973-1974* (Centre de recherche et de documentation sur la fonction publique. Institut international d'administration publique).

8. Luc Boltanski dans l'article cité p. 9 définit la surface sociale d'un individu « comme la portion de l'espace social qu'il est en mesure de parcourir et de maîtriser en occupant successivement les différentes positions sociales qu'il serait en droit d'occuper simultanément à la seule condition de posséder physiquement le don d'ubiquité qui lui est socialement conféré ».

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

inexact. Par exemple, un professeur qui devient président d'Université ne quitte pas le champ universitaire mais étend sa surface sociale. L'étend-il *moins* que s'il devenait directeur d'une société d'éditions ? Peut-être... mais c'est à vérifier empiriquement à l'aide de paramètres à mettre au point.

A la lecture du texte, un autre critère de différenciation apparaît : les bénéficiaires de ces deux niveaux de promotion ne sont pas les mêmes. Les administrateurs civils sont les principaux bénéficiaires du premier type de promotion, le deuxième bénéficie aux membres des grands corps. Il est dommage que les auteurs s'en soient tenus à cette constatation (au demeurant fondamentale), eux qui prétendaient s'efforcer de mesurer le poids des cabinets dans la stratégie de carrière.

L'erreur fondamentale qui entache la pertinence de ces variables porte sur les mécanismes qui « gouvernent » la sortie des membres de cabinet. Implicitement, les auteurs semblent considérer que les gouvernements, en fonction de leur politique, prennent ou ne prennent pas dans leurs cabinets des personnalités du monde économique et y injectent un certain nombre de fonctionnaires pour mieux contrôler certains secteurs clés de la société globale.

Dans ce domaine, je serais tenté de dire que les ministres (même quand ils sont Premiers) et les présidents de la République font souvent moins ce qu'ils veulent que ce qu'ils peuvent. La pratique des testaments ministériels n'existe plus. Plus nombreux qu'on ne croit sont les membres de cabinets qui sont retournés dans leur corps d'origine sans promotion particulière. Il n'est en effet pas toujours aisé ni possible de « récompenser » un fidèle serviteur : le poste convoité n'est pas disponible, les exigences de l'intéressé trop grandes, les traditions non écrites de l'administration interdisent à ceux qui n'ont pas le profil voulu d'obtenir certains emplois. Le gouvernement ne possède plus un pouvoir absolu de nomination de n'importe qui, n'importe où : les politiques des ministères, celles des grands corps, des associations ou des syndicats de fonctionnaires, quand ce ne sont pas les fonctionnaires eux-mêmes, sont les meilleurs garants contre des nominations abusives<sup>9</sup>.

Il n'est pas étonnant, par exemple, que le nombre de titularisations de non-fonctionnaires dans les grands corps soit si faible : cinq d'après les auteurs. Jusqu'à récemment en effet il n'y avait pas de tour extérieur à l'inspection des Finances, les conditions d'entrée à la Cour des Comptes sont très strictes<sup>10</sup>, et une nomination contestable (comme la dernière au profit d'un membre du cabinet du président Pompidou) provoque des remous dont même la presse se fait l'écho ; et il en est de même au Conseil d'Etat. Ces corps n'aiment pas ce genre de nominations. Ils ne les tolèrent que parce qu'elles sont et restent tellement rares qu'on les remarque et les commente et que cela suffit à éviter leur inflation. Il est d'ailleurs significatif que quatre des cinq nominations recensées se soient effectuées au profit des membres des cabinets des présidents de la République.

Bertrand Badie et Pierre Birnbaum estiment que « les processus d'entrée dans le secteur économique » (p. 297) sont les phénomènes « les plus significatifs (...) sur le plan quantitatif où ils dominent très nettement

9. Qui sait le nombre de recours exercés par des fonctionnaires contre des nominations qu'ils jugeaient irrégulières et le nombre de fois où le Conseil d'Etat leur a donné raison. Plus dissuasive encore est la crainte de provoquer de tels recours.

10. Pour accéder à la Cour des Comptes au tour extérieur, il faut, soit être ancien élève de l'ENA, soit en application du statut de la Cour de 1941, être âgé d'au moins trente ans, licencié en droit et appartenir à l'administration des Finances.

## *Jean-Luc Bodiguel*

tous les autres...» (p. 297). Cette « domination » (au critère purement arithmétique) n'est pas démontrée car elle résulte du fait que ce calcul arithmétique a éliminé la promotion interne. Or, celle-ci est importante. On devient plus facilement et plus rapidement directeur d'administration centrale si l'on est passé par un cabinet. On peut même dire que les membres de certains corps ne deviennent directeurs que s'ils sont passés par un cabinet. Il semble bien aussi qu'un sous-préfet est nommé plus rapidement préfet que ses collègues qui n'ont jamais collaboré avec un ministre. Et nul ne niera qu'un gain de temps de quelques années n'a pas de répercussions sur une carrière. Les « flux » vers le secteur économique sont moins importants que ne le disent les auteurs. De plus n'est-ce pas une erreur de considérer les cabinets comme « une voie de passage », « un lieu stratégique où se réalise une éventuelle jonction » (p. 287) ? Une telle position admet implicitement que ce sont les cabinets qui créent la communication.

Il conviendrait de se demander si ces communications ne sont pas préexistantes aux cabinets, et si le passage vers le secteur économique public ou privé ne s'opère que par les cabinets ministériels. Pour étudier convenablement le rôle des cabinets, il ne faut pas les isoler ainsi que l'ont fait tous ceux qui les ont étudiés jusqu'à présent. L'œil rivé sur le devenir des anciens membres de cabinets, on ne voit pas tous ceux qui sont devenus directeurs d'administration ou passés à la tête d'entreprises sans avoir jamais collaboré avec un ministre. L'influence des cabinets ne peut s'apprécier que dans un contexte beaucoup plus large. Pour vérifier l'hypothèse, la première chose à faire eût consisté à rechercher si la proportion de fonctionnaires, allant dans les entreprises publiques ou privées sans être passés par un cabinet, est significativement différente de la proportion observée pour les anciens membres de cabinets ? Telle est la question fondamentale à poser pour apprécier l'influence des cabinets dans la stratégie de carrière de ses membres.

### *Le sens de la typologie*

Il reste à s'interroger sur la typologie elle-même. Une typologie de quoi, une typologie pour quoi faire ? Il s'agit, semble-t-il, d'une typologie des formes du pouvoir, restreinte en réalité à la politique économique. Au fond, les auteurs recherchent si les différents cabinets reflètent « la conception d'un Etat gestionnaire du seul secteur économique qui lui est attribué » (p. 299) ou s'ils paraissent « également exprimer une volonté de contrôle politique sur le monde économique public et privé » (p. 299).

En dehors d'une critique des différentes variables utilisées, on doit dire que cette préoccupation est mal servie par la méthodologie employée.

Se centrer uniquement sur les cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres pour étudier « l'emprise plus ou moins forte de l'Etat sur des secteurs économiques d'importance vitale », est un peu court. Pour ce faire ils se fondent sur un contresens dans la lecture d'une étude de Jeanne Siwek-Pouydesseau<sup>11</sup>. Si nos auteurs ont privilégié les cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres, c'est parce que, disent-ils, « le monde économique » y occu-

11. « Les cabinets ministériels », pp. 27-48 in *Les superstructures des administrations centrales*, Paris, Cujas, 1973. 368 p.

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

perait une place plus grande que dans ceux des autres ministres (p. 289). Or, Jeanne Siwek-Pouydesseau analyse l'origine professionnelle des membres de tous les cabinets, y compris ceux des présidents de la République et des Premiers ministres. La catégorie « divers et sans indication » recouvre les personnalités du secteur privé. Leur nombre n'est pas tel qu'il justifie une catégorie à part. Quant aux fonctionnaires du secteur public (les ingénieurs des Ponts, des Mines), ils figurent dans le « personnel supérieur des administrations centrales ». On ne peut donc pas affirmer d'emblée que les cabinets des Présidents de la République et des Premiers ministres sont plus ouverts « au champ économique public ou privé » que ceux des ministres. Allons plus loin si l'on retenait la définition contestable des auteurs, les cabinets de certains ministres comme ceux de l'Équipement, de l'Industrie et de la Recherche apparaîtraient comme étant bien davantage aux mains de ce « secteur économique public ou privé ».

Le champ de l'étude, trop limité, qu'ont choisi Bertrand Badie et Pierre Birnbaum les amène à construire une typologie où il suffit d'un individu supplémentaire pour transformer en plus un signe moins. Ce n'est pas la présence ou l'absence de deux, trois ou quatre personnalités en provenance du monde des affaires qui est suffisante pour résoudre un tel problème<sup>12</sup>. Quand les auteurs calculent la composition des cabinets, on ne sait jamais s'il s'agit de la composition initiale des cabinets ou de leur composition totale avec toutes les modifications intervenues ? Il semble, à la lecture des tableaux annexes, que la seconde hypothèse soit la bonne. Mais dans ce cas, l'analyse qui consiste à étudier tous les collaborateurs de de Gaulle pendant onze ans, de Pompidou pendant la même durée, nous en apprendrait davantage sur la personnalité des intéressés que sur la politique suivie.

D'après ces tableaux, 54 personnes auraient appartenu, à un moment ou à un autre, aux cabinets du général de Gaulle entre 1959 et 1969, 20 à celui de M. Debré, 40 à celui de Georges Pompidou, Premier ministre, etc. Force est de dire que ces chiffres paraissent inexacts<sup>13</sup>.

Il y a des objections plus sérieuses encore. Les auteurs émettent « l'hypothèse que les dosages différents opérés entre ces secteurs dans les divers cabinets de la Cinquième République fournissent une image, — peut-être déformée, mais significative — des formes variées qu'a pu revêtir l'exercice du pouvoir politique depuis 1958 » (p. 297). Ils cherchent donc à étudier l'évolution de « politiques », « politiques » reflétées par les compositions des cabinets. Or pour tester cette hypothèse, ils se fondent sur l'analyse des cabinets en séparant le cabinet du président de la République de celui de son Premier ministre et en fusionnant, au contraire, leurs cabinets successifs : par exemple, le cabinet de

12. Les pourcentages donnés portent sur des effectifs trop faibles pour être significatifs. En outre, ils paraissent établis sur des bases contestables. Le tableau 1 de la première typologie n'indique pas les bases des pourcentages qu'il donne.

13. M. Debré a eu plus de vingt collaborateurs. Sans refaire l'important travail de computation des auteurs, en parcourant simplement les listes des membres de cabinets à deux dates pendant lesquelles M. Debré était Premier ministre (9 mai 1960, 24 mars 1961), nous lui avons trouvé 26 collaborateurs différents, le chiffre total est certainement plus élevé. Il paraît étrange, également, que Georges Pompidou, Premier ministre, n'ait eu que quarante collaborateurs en six ans. Ses cabinets étaient assez étoffés : il avait, par exemple, 23 collaborateurs officiels au 23 avril 1968. Si ces chiffres sont bien les bases des pourcentages du premier tableau — et tout indique qu'il en est ainsi — les pourcentages sur des effectifs de 20 à 50 personnes, sont bien fragiles. On se bat, comme on l'a dit, sur des unités.

de Gaulle en 1958 avec son cabinet en 1968<sup>14</sup>. Pour répondre à leurs propres préoccupations, il eût été de meilleure méthode d'analyser les cabinets de Gaulle (1959-1962) et Debré pour les opposer éventuellement aux cabinets de Gaulle et Pompidou (1962-1968). Il fallait opposer les cabinets Pompidou-Chaban-Delmas (1969-1972) à Pompidou-Messmer (1972-1973) et non opposer un type « Debré-Couve » à un type « de Gaulle », un type « Pompidou » à un type « Chaban-Delmas ».

En opposant ainsi les cabinets d'un homme à ceux d'un autre, et non les cabinets d'une époque à ceux d'une autre, ils rendent fragile et très aventureuse leur typologie des types de politiques reflétées par les compositions des types de cabinets. Il n'est pas sérieux de dire que les cabinets de « type gaullien » expriment « une volonté de contrôle politique sur le monde économique public et privé » alors que ceux de « type Debré-Couve » reposeraient « sur une conception d'un Etat gestionnaire du seul secteur économique qui lui est attribué », que les cabinets de « type Pompidou » marquent une « ouverture de l'Etat en direction du monde de l'industrie » alors que ceux du « type Chaban-Delmas » traduiraient une politique cherchant à garder « ses distances vis-à-vis du monde des affaires ». Typologie largement artificielle fondée sur des variables bien peu significatives.

#### *Le rôle des cabinets ministériels et le problème des grands corps*

Il faudrait peut-être ré-examiner l'idée reçue de la toute-puissance des cabinets ministériels dans la stratégie de carrière du haut fonctionnaire. Les auteurs avaient d'ailleurs quelques éléments pour le faire car il résulte de leurs données elles-mêmes que les membres des grands corps semblent bénéficier de promotions plus importantes que celles de membres d'autres corps (p. 294). Cela aurait dû inciter Bertrand Badie et Pierre Birnbaum à plus de réflexion. Pourquoi les membres de certains corps, en particulier les administrateurs civils, bénéficient-ils de promotions plutôt dans le champ administratif alors que leurs collègues des grands corps obtiennent plutôt des promotions dans les entreprises publiques et dans le champ économique (qui paraissent aux auteurs plus « royales » que les premières) ?

De tous temps, les membres des cabinets ont tiré bénéfice de leur collaboration avec les ministres. Cela est vrai et le reste. Mais on peut se demander si on ne doit pas renverser les perspectives. Tous les membres des cabinets ne sont pas traités de la même manière. Le devenir des hauts fonctionnaires, qui sont passés par les cabinets ministériels, dépend moins de ce passage que de leur corps d'origine. Le passage par un cabinet ne profite pas également à tous. Sans prétendre généraliser ou systématiser, je propose l'hypothèse que l'on est passé d'une situation dans laquelle le pouvoir politique récompensait l'allégeance et la fidélité à une autre situation dans laquelle la rente de situation des grands corps pèse plus lourd que la gratitude du « patron » et où les grands corps se servent des cabinets pour la promotion de leurs membres. La focalisation sur le phénomène des cabinets cache le caractère primordial du phénomène de corps.

Depuis longtemps, en effet, les gouvernements ont pris l'habitude d'utiliser les membres des grands corps pour d'autres missions que la leur propre, en raison de la qualité de la formation qu'ils leur recon-

14. En 1968, il ne reste à son cabinet que 5 des 24 personnes qui s'y trouvaient en 1960.

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

naissent, de la largeur de vue dont ils les dotent et de l'indépendance que leur conférerait leur statut. Les membres des grands corps voient donc s'ouvrir devant eux plusieurs profils de carrière. Certains, peu anxieux pour leur fin de carrière qui, de toute façon, sera toujours honorable, ne quittent pas leur corps. D'autres assument volontiers des missions individuelles temporaires : études, enquêtes, commissions de réforme, assistance technique, enseignement... D'autres enfin sont attirés par les fonctions de responsabilité, fonctions auxquelles leurs corps ne prédisposent pas. Inspecter, contrôler, juger n'est pas décider. Pour ceux-là, une filière est nécessaire : le cabinet ministériel. Mais s'il est nécessaire, le cabinet n'est pas suffisant. Sans doute, une fois nommés en cabinet, les membres des grands corps pourront être nommés à un emploi discrétionnaire ou à la tête d'une entreprise. Mais ils le seront moins parce qu'ils ont collaboré avec un ministre que parce que membres d'un grand corps. Ou alors, comment interpréter le fait que les fonctionnaires d'administration centrale paraissent moins « gratifiés » ? Si l'influence des cabinets était primordiale, il ne devrait pas y avoir, entre membres de cabinets, les différences que constatent Bertrand Badie et Pierre Birnbaum. Mais le rôle du cabinet est surtout de rapprocher demandeur et offrant.

Il est en effet politiquement et humainement normal que les ministres choisissent pour des postes de responsabilité les fonctionnaires qu'ils connaissent le mieux. Cette pratique gouvernementale s'est trouvée renforcée par la propre politique de certains corps, en particulier l'inspection des Finances. Nombreux sont ceux qui se sont mis à voir les grands corps comme le moyen le plus sûr d'accéder à des postes de responsabilités dans des conditions particulièrement rapides et privilégiées. S'est ainsi développée toute une théorie qui confie aux grands corps comme mission essentielle non plus de juger, inspecter ou contrôler mais de constituer le réservoir naturel dans lequel le gouvernement puiserait pour nommer les fonctionnaires de responsabilité. Voyant cela, d'aucuns ont cherché à n'entrer dans les grands corps que pour en ressortir le plus rapidement possible. Ce qu'auraient pu souligner les auteurs de l'article c'est la proportion importante de membres des grands corps qui entrent en cabinet, par rapport aux autres fonctionnaires des administrations centrales, qui y occupent les fonctions les plus importantes (directeur, chef de cabinet)<sup>15</sup>, et qui en tirent les avantages les plus substantiels. Le cabinet renforce les avantages et les privilèges des plus privilégiés. En ayant su se rendre indispensables, certains corps ont singulièrement limité les possibilités de choix du pouvoir politique. Mais forment-ils un Etat dans l'Etat ? Leurs intérêts rencontrent-ils ou non ceux du pouvoir ?

Jean-Luc BODIGUEL

Chargé de recherche au CNRS  
Centre d'étude de la vie politique française  
contemporaine

15. Avec la réserve déjà faite que, pour des raisons politiques, certains conseillers techniques ou chargés de mission peuvent avoir plus de « poids » qu'un directeur de cabinet.

JEAN-LUC BODIGUEL nous reproche essentiellement d'avoir, dans notre article, « une vision purement arithmétique » qui nous conduirait à émettre des hypothèses révélant « une certaine méconnaissance du fonctionnement concret des cabinets ». Par delà une surprenante accumulation de critiques de détails aisément réfutables ou, encore, de citations déformées de notre texte<sup>1</sup>, Jean-Luc Bodiguel souhaite apparaître comme un « spécialiste » qui se fait fort d'en remonter à ceux qui osent « s'aventurer » dans certains secteurs de la sociologie de la haute administration française. Sa connaissance du « fonctionnement concret » le conduit à affirmer qu'à ses yeux, ce qui compte, c'est ce que « sent » le « patron », c'est-à-dire le ministre ; ce qui serait déterminant, ce sont ses « amitiés », ses « habitudes », ce qu'il « peut » faire pour « récompenser un fidèle serviteur » et les obstacles qu'il rencontre de ce point de vue ; pour lui, l'essentiel, c'est « la personnalité des intéressés » car il serait

1. Par une curieuse assimilation, J.-L. Bodiguel applique ainsi au cabinet de Valéry Giscard d'Estaing les remarques que nous avons consacrées (p. 290 de notre texte) à celui de J. Chirac, ce qui lui permet de faire état — un peu rapidement — d'une « contradiction » dans notre article.

Quelques pages plus loin (p. 311), J.-L. Bodiguel croit pouvoir relever une autre « contradiction » en opposant deux phrases tronquées et isolées de leur contexte. En fait, dans la première, nous notions que le taux de participation des énarques aux cabinets étudiés varie assez peu, *exception faite de celui de Valéry Giscard d'Estaing* qui se « détache » nettement ; quelques paragraphes plus loin, nous constatons que la comparaison des seuls cabinets des présidents de la République laissait apparaître une progression de la part occupée par les anciens élèves de l'ENA.

En outre, nous n'avons jamais affirmé que « seul le passage du secteur administratif au secteur économique marque une extension de la surface sociale » ; nous avons simplement noté que les données arithmétiques conféraient à ce flux une importance toute particulière (p. 293). Pour le reste, nous avons insisté sur l'importance heuristique de distinguer, parmi les types possibles de mobilité ascendante, le simple « changement de profession » et « l'acquisition de fonctions nouvelles permettant au bénéficiaire d'étendre sa surface sociale à un nouveau champ social », quelle que soit la nature de celui-ci (p. 287).

Il est enfin imprudent de prétendre que nous avons choisi d'isoler les cabinets des Premiers ministres et des présidents de la République « parce que le monde économique y occuperait une place plus grande » (pp. 316-317 dans le texte de J.-L. Bodiguel). Nous avons simplement constaté cette différence, à l'issue de notre recherche et à partir des résultats de notre analyse (p. 289 de notre texte).

Quant à la « pertinence » de nos variables, nous avons donné (p. 288) une justification et une définition détaillée des catégories « fonction publique administrative » et « monde économique public et privé ». Nous avons noté l'importance — eu égard à notre problématique — de distinguer les fonctionnaires ayant vocation à jouer un rôle dominant dans le champ administratif, et les personnels ayant une formation destinée à les placer à la tête des grandes entreprises économiques publiques et privées. Cette classification — conformément à notre démarche — ne préjuge pas des « attributs » ou des « fonctions » que ces personnels ont pu obtenir tout au long de leur carrière.

Il est, de même, rapide de présenter comme « non discriminante » la présence dans certains cabinets de trois ou quatre personnes issues du privé (p. 312). Contrastant avec une absence totale de représentation de ce type dans cinq autres cabinets, un tel phénomène, portant sur une population si faible, mérite d'être relevé et commenté.

Les effectifs avancés par J.-L. Bodiguel, à propos du cabinet de M. Debré diffèrent des nôtres, probablement parce que les siens comprennent les « attachés de cabinet ». Or il nous paraît être de mauvaise méthode de tenir compte de cette catégorie particulière, tout à fait marginale. D'abord parce qu'elle a disparu au cours de la Cinquième République et que sa prise en considération risque de fausser toute tentative de comparaison. Ensuite, parce que les attachés de cabinet, se situant hors des flux structurels décrits, ne peuvent être repérés — à l'aide des différents annuaires utilisés — ni à l'entrée, ni à la sortie des cabinets. On ne peut par conséquent leur appliquer notre problématique et les retenir dans la population à analyser.

Le décompte de 23 collaborateurs de Georges Pompidou, en avril 1968, ne permet pas d'invalider le chiffre total de 40 que nous avons donné. En juillet 1962, le cabinet de Georges Pompidou comptait 14 collaborateurs ; 7 nouveaux font leur apparition avant la fin de l'année 1962 ; 3 au cours de l'année 1963 ; 4 au cours de l'année 1964 ; 1 au cours de l'année 1965 et enfin 11 jusqu'à avril 1968.

## *L'autonomie des institutions politico-administratives*

« humainement normal » qu'en tant que ministres, ils s'entourent des personnes qu'ils connaissent le mieux : ainsi la structure d'un cabinet se trouve maintenant analysée à partir de l'itinéraire d'un seul individu, son ministre (voir l'exemple que J.-L. Bodiguel donne de Georges Pompidou), cette « explication » étant en vérité plus « simple », plus « immédiate » et « moins aventureuse », c'est-à-dire, finalement, plus « concrète » que celles que nous avons pu nous-mêmes proposer dans notre texte.

On aboutit dans ce cas à une conception profondément individualiste de l'étude des cabinets, qui privilégie la volonté et l'action des acteurs, leurs passions et leurs désirs : cette vision totalement atomistique de la réalité sociale conduit logiquement notre critique à concevoir en termes purement psychologiques ces faits sociaux que sont les cabinets. Dans notre esprit, il s'agissait de mettre en lumière l'existence de flux structurels qui facilitent l'échange de personnel entre les divers secteurs des milieux dirigeants de la France contemporaine : dans cette perspective, ce qui importe bien évidemment, ce sont les données brutes que l'on a pu recueillir et non les désirs des uns ou des autres. A partir de ces données, on a cru pouvoir élaborer une typologie qui révèle une relative correspondance entre le type de cabinet et le genre de politique industrielle poursuivie. Il ne s'agissait, bien sûr, que d'hypothèses prudemment avancées.

Encore une fois, de ce point de vue, nous n'avons pas à tenir compte du curriculum vitae des membres des cabinets qui aurait fait apparaître, selon Jean-Luc Bodiguel, « les allégeances personnelles » et les « fidélités ». Quand celui-ci affirme que « les auteurs semblent considérer que les gouvernements, en fonction de leur politique, prennent ou ne prennent pas dans leurs cabinets des personnalités du monde économique et y injectent un certain nombre de fonctionnaires pour mieux contrôler certains secteurs clefs de la société globale », il nous accuse (« l'erreur fondamentale ») d'adopter une conception profondément volontariste à laquelle il semble lui-même adhérer mais qui n'est nullement la nôtre : la typologie se déduit de la nature des flux et non de la volonté des acteurs. De ce point de vue, il n'était pas indispensable de privilégier, comme le souhaite Jean-Luc Bodiguel, le lien président de la République - Premier ministre pour analyser la structure de l'ensemble des cabinets. Un tel travail ne manquerait pas d'intérêt mais il ne semblait guère indispensable en fonction de la problématique proposée. On n'en conçoit pas moins l'utilité d'une pareille recherche, de même que l'on rejoint aisément Jean-Luc Bodiguel quand il propose de mener une comparaison systématique des cursus de toute la haute fonction publique et de ceux de ses membres qui passent par les cabinets afin de mesurer le poids de ceux-ci dans l'avancement de la carrière. S'il n'était pas possible, dans l'état de notre travail, de tenir compte de la promotion interne, c'est que précisément il n'était pas imaginable de réaliser une recherche aussi considérable. A notre connaissance, elle n'a pas encore été tentée.

En ce qui concerne plus particulièrement les professionnels de la politique, il nous semble que Jean-Luc Bodiguel adopte une conception assez peu rigoureuse de cette notion. Pour affirmer la présence de ces professionnels dans les cabinets étudiés, il cite comme exemple une personnalité qu'il considère comme « marquante », un candidat RI et un conseiller de Paris. Cette extrême rareté de cas sur lesquels il s'appuie est déjà à elle seule significative ; elle aboutit à corroborer notre propre conclusion. De plus, on ne saurait considérer cette personnalité « marquante », ce candidat RI et ce conseiller de Paris comme d'authentiques professionnels de la politique au sens où Weber ou Schumpeter enten-

daient ce concept, c'est-à-dire comme des individus qui vivent de la politique », celle-ci leur servant de « carrière »<sup>2</sup> et qui en « font leur vie... matériellement... [et]... moralement »<sup>3</sup>. Au contraire, les personnes que cite Jean-Luc Bodiguel ne peuvent être considérées que comme des personnes qui font « de l'activité politique... leur profession secondaire » ou « occasionnelle »<sup>4</sup>.

Notre critique nous reproche enfin la manière dont nous avons pu analyser la place des anciens élèves de l'ENA dans les cabinets étudiés. Selon lui, la simple progression quantitative suffit à expliquer mécaniquement le rôle croissant de ces anciens élèves dans les cabinets. On peut déjà remarquer qu'un effectif limité à 900 personnes en 1958 ne suffit pas à rendre compte de leur relativement faible participation au cabinet du général de Gaulle : ces anciens élèves étaient, d'une part, en assez grand nombre pour peupler le cabinet du président de la République et, d'autre part, on les trouve en proportion appréciable dans le cabinet de Michel Debré. Inversement, la simple progression quantitative des anciens élèves de l'ENA ne se traduit pas par une augmentation continue au niveau des cabinets des Premiers ministres : Debré 40 %, Pompidou 41 %, Couve de Murville 40,5 %, Chaban-Delmas 37 %, Messmer 35,4 %, Chirac 44 %. C'est dire que cette variable est bien en elle-même significative.

Finalement, Jean-Luc Bodiguel entend nous indiquer les conclusions que nous aurions en réalité dû tirer de notre travail : selon lui, ce qu'il importait de noter, c'est que les membres des grands corps bénéficient plus que les administrateurs civils de leur passage par les cabinets. C'est ce que nous avons nous-mêmes explicitement souligné (p. 297). Dans le même sens, nous avons aussi mis l'accent sur la prédominance des grands corps à l'entrée des cabinets (pp. 289 et 291). Jean-Luc Bodiguel avance par conséquent des conclusions que l'on pouvait déjà trouver dans notre propre travail. En revanche, il passe sous silence ce qui nous semblait l'essentiel : le rôle que semblent jouer ces cabinets pour les hauts fonctionnaires en tant que voie de passage vers le contrôle d'entreprises clefs du secteur para-public et de lieux décisifs d'hégémonie culturelle.

Bertrand BADIE et Pierre BIRNBAUM

2. SCHUMPETER, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1965, p. 388.

3. Max WEBER, *Le savant et le politique*, Paris, 10/18, p. 109.

4. *Id.*