



HAL
open science

**Les bons endroits, les bons moments, les bons amis.
Remarques sur les carrières des énarques de nos
ministères**

Jean-Michel Eymeri-Douzans

► **To cite this version:**

Jean-Michel Eymeri-Douzans. Les bons endroits, les bons moments, les bons amis. Remarques sur les carrières des énarques de nos ministères. L'Etat, le droit, le politique. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard, Dalloz, 2014, L'Etat, le droit, le politique. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard, 9782247137145. hal-02915099

HAL Id: hal-02915099

<https://hal.science/hal-02915099>

Submitted on 13 Aug 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**« Les bons endroits, les bons moments, les bons amis.
Remarques sur les carrières des énarques de nos ministères »**
chapitre dans *L'Etat, le droit, le politique. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*,
Paris, Dalloz, 2014, pp. 319-338.

Jean-Michel EYMERI-DOUZANS

Quelques heures après avoir reçu le courrier m'invitant à contribuer à ce *liber amicorum* et y avoir répondu avec un prompt enthousiasme, s'imposa à mon esprit, dans la douce souvenance des jours heureux, le sujet de ce chapitre. Ayant tout d'abord balancé entre l'idée de proposer un texte relatif à d'actuelles recherches comparatives sur les administrations des Etats européens – ce qui n'eût certes pas été déplacé pour rendre hommage à l'auteur des *Régimes parlementaires contemporains*¹ – et celle de se faire ici l'écho d'un projet collectif sur *Le Règne des entourages*² bientôt sous presse pour souligner les ombres et lumières de notre « république des collaborateurs » – ce qui n'eût pas été sans à-propos pour honorer un collègue qui dirigea longtemps le cabinet d'un président de la République puis celui d'un locataire de l'Hôtel de Lassay –, les deux termes de cette alternative toute empreinte d'esprit de sérieux académique furent bientôt écartés par la logique de l'affection, à mesure que me revinrent en mémoire les fins sourires et les rires francs de Jean-Claude Colliard, en telle occasion particulière. C'était au 12, Place du Panthéon, par une froide après-midi de janvier 1999, et celui qui, déjà membre du Conseil constitutionnel, dirigeait encore le Département de Science politique de l'Université Paris 1 où j'avais l'honneur d'enseigner dans son équipe de première année, présidait à la soutenance de ma thèse : *Les Gardiens de l'Etat. Une sociologie des énarques de ministère*. Ce fut avec bien de l'entrain que le Président Colliard remplit ce jour-là son office et, quand vint son tour de parole, il témoigna du vif plaisir qu'il avait pris à lire, à la Noël, à haute voix et en famille, de longs passages du texte, en particulier ceux consacrés aux carrières de ces hauts fonctionnaires, dont il avait tant eu à connaître comme directeur de cabinet à l'Elysée – lequel a la haute main sur la préparation des nominations présidentielles – qu'il reconnaissait aisément les intéressés sous l'anonymisation. Plus au fond, Jean-Claude Colliard ajouta combien il avait goûté la façon dont, tout en faisant droit dans l'analyse des carrières de ces énarques aux variables sociologiques dites « lourdes » – origines sociales, cursus d'études et, dans le cas d'espèce, concours d'accès (externe, interne ou 3^e concours) et rang de sortie de l'Ecole –, cette thèse ne mésestimait pas pour autant des entrelacs de variables plus fines, dont il appréciait en orfèvre les effets sur les carrières au service de l'Etat. Jean-Claude Colliard dit notamment le bien qu'il pensait d'une partie intitulée « Les bons endroits, les bons moments, les bons amis », dont il lut en soutenance plusieurs paragraphes avec gourmandise. La chance (malchance) fait que, l'auteur de ces lignes n'étant pas un stratège de la publication, ce passage écrit voilà quinze ans demeure inédit.

Qu'il me soit donc permis, à l'occasion de l'élévation de sa carrière professorale à l'éméritat, d'offrir à Jean-Claude Colliard qui, en deux endroits et en cinq moments, a apporté à l'avancement de ma débutante carrière universitaire l'appui décisif de son amitié, une version revue et très condensée de ces remarques sur les carrières des énarques de nos ministères, comme le joyeux présent – aux deux sens du mot – d'un passé sans nostalgie... et pour en rire encore !

*
* *

¹ Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978.

² Xavier Bioy, Jean-Michel Eymeri-Douzans, Stéphane Mouton (dir.), *Le Règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'Exécutif dans la France contemporaine*, Paris, Presses de Sciences Po, à paraître.

L'on a montré ailleurs³ comment le continuum de conformation-sélection qui unit, et unit encore malgré les réformes et concurrences des quinze années récentes, l'IEP de Paris (pour l'accès par le concours externe) et l'IGPDE de Bercy (pour le concours interne et le 3^e concours) avec l'ENA, « fabrique » pour notre haute administration une « élite adolescente » réputée avoir un « haut potentiel », et la différencie, y compris au sein du corps juridiquement interministériel des administrateurs civils qui forment l'encadrement supérieur des administrations centrales, d'un plus vaste groupe, aux propriétés moins élitaires, d'énarques appelés à des carrières moins fastes. L'on ne reviendra pas ici sur ce que ces différences de chances de réussite, donc *in fine* ces différences de « chances de puissance » au sens de Max Weber et de « conditions matérielles d'existence » au sens de Pierre Bourdieu, doivent aux origines sociales et aux parcours scolaires différents des intéressés, aux concours différents par lesquels ils accèdent à l'ENA, aux notes différentes qu'ils y obtiennent et à leur classement de sortie différent, qui conditionne pour grande part le corps ou la « maison » administrative qu'ils rejoignent.

A ces caractéristiques sociodémographiques « lourdes », qui structurent cet espace socioprofessionnel observé au microscope sans constituer pour autant en chaque cas individuel, scruté au microscope, des « déterminations » mécaniques mais tout au plus des prédispositions activées ou non – tant il est vrai, comme l'écrivait Ptolémée des ciels de naissance astrologiques, que « les astres inclinent mais n'obligent pas » –, il faut ajouter la prise en compte de contextures de motifs plus fines, de propriétés plus labiles de situations et configurations plus évolutives où les individus se trouvent pris et qui, tels des champs magnétiques dévient et réorientent la trajectoire des mobiles.

C'est ainsi qu'il importe tout d'abord, dans le cours et la course d'une carrière au cœur de l'appareil d'Etat, de franchir avec succès certains passages, succès qui font ensuite trace sous forme de réputation acquise (1). Celle-ci se combine avec un effet-réseaux et des effets de hasard (2). S'y ajoute l'existence de segments institutionnels plus « porteurs » dans lesquels il peut être payant de faire un passage, s'il est réussi (3).

1. De quelques passages à franchir avec succès

Les trajectoires professionnelles, même quand elles paraissent avoir été « écrites d'avance », ne le sont qu'en vertu d'une illusion biographique rétrospective. De fait, l'analyse prouve que toute carrière est scandée par une succession d'aiguillages⁴ qui en orientent le cours.

Le tout premier est le choix d'affectation lors de l'« amphi-garnison » qui clôt la scolarité à l'ENA : « *Il faut choisir un ministère et pas un premier poste ! Ceux qui choisissent un poste pour deux ans et pas une maison pour vingt ans font une lourde erreur* » (F., 36a, ENA 3C, chef bur., Déf.⁵). Suivent les premiers pas de la vie professionnelle, dont on ne soulignera jamais assez combien, dans un si petit monde, ils sont déterminants pour la suite. Untelle raconte ainsi comment, sortie en 1987 au bureau 6-B du Budget chargé des relations Etat-sécurité sociale, « *en mai 88, mon chef de bureau est parti au cabinet Matignon de Michel Rocard, et je me suis retrouvée sans chef, avec le dossier RMI à mettre en œuvre, seule à gérer cela, les arbitrages, l'élaboration des textes en relation directe avec le cabinet Charasse et Matignon. [...] Donc ça m'a littéralement mis le pied à l'étrier, parce que je dois dire que j'ai fait ma réputation. Bon, il faut être honnête, on vit sur des réputations, et une fois qu'on l'a, elle vous colle à la peau, en bien on en mal !* ». Ou encore, « *L'évaluation des gens est fruste et impitoyable car on est dans un petit milieu : un seul échec en début de carrière, et vous n'aurez pas de seconde chance ! On est très vite grillé ! A l'inverse, les bonnes réputations se font très vite, et après il y a un peu de rente de situation : 'Untel est très bon'. Mais c'est fondé sur quoi ? Parfois, on n'en sait trop rien* » (H., 45a, ENA E, chef serv., Equip.). L'univers des centrales se caractérise ainsi par un puissant effet d'hystérésis des réputations

³ Jean-Michel Eymeri(-Douzans), *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.

⁴ Claude Dubar, Pierre Tripier, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 1998, p. 95-96.

⁵ Les extraits d'entretien, cités en italique, sont suivis, entre parenthèses, d'abréviations indiquant le sexe (H./F.), l'âge, l'origine de concours (ENA E, ENA I, ENA 3C), le niveau des fonctions occupées (chef bur., ss-dir, chef serv., dir.) et le ministère voire la direction d'appartenance, de l'interviewé(e).

acquises, congruent avec le souci de l'administration de se reproduire comme un monde stabilisé de gens, de choses et de sens où les rapports de grandeurs sont fixés de manière à la fois prompte et durable.

Puis vient le moment de bien négocier sa mobilité statutaire (obligatoire après cinq ans en poste) : « *Il y a des grands moments, comme ça, dans la vie des énarques, qu'il ne faut pas rater : le départ et le retour de mobilité, ce sont deux moments forts. Si on a une idée de carrière, il ne faut pas les rater* » (H., 51a, ENA I, chef serv., Ind.). Ce peut être la chance d'une reconversion pour ceux mécontents de leur affectation (« frustrés du Quai d'Orsay », etc.) ou, pour « le mobile qui réintègre la maison » ensuite, de progresser en responsabilités. Ceci fait, à la tête d'un gros bureau par exemple, la grande affaire devient alors de devenir sous-directeur au plus vite.

C'est alors le « bon » moment d'un éventuel passage en cabinet ministériel, pour ceux qui sont prêts à « se marquer politiquement » et à être « taillables et corvéables à merci », ce qui n'est pas le cas de tous les énarques, en particulier les internes. L'expérience en cabinet ne doit intervenir ni trop tôt car les bénéficiaires seraient insuffisants (ancienneté de huit ans non acquise pour être nommé sous-directeur, etc.) ni trop tard : un sous-directeur de 45 ans qui va en cabinet est une rareté statistique, à la fois car il serait surdimensionné pour un poste de conseiller technique et car il serait difficile à « recaser »... à moins qu'il s'agisse d'un poste à Matignon ou d'un emploi de directeur ou directeur-adjoint de cabinet, mais ce n'est alors pas le premier passage de l'intéressé dans les entourages. C'est ensuite la « sortie-cabinet » qui est un moment essentiel pour se faire nommer aux emplois fonctionnels supérieurs (belles sous-directions, voire emplois directoriaux), ou dans un corps d'inspection ou de contrôle au « tour extérieur » politique, voire se reconvertir hors de l'appareil d'Etat. Mais tout passage en cabinet n'induit pas une promotion fabuleuse : *a minima* faut-il éviter la « placardisation », dans sa forme brutale d'« agent en instance d'affectation », désœuvré à son domicile, avec rémunération indiciaire sans plus aucune prime, dans l'attente que le téléphone sonne, ou dans sa forme douce, celle des emplois sans consistance de conseiller ou chargé de mission auprès d'un directeur, « *placards dorés, capitonnés, avec lumière intérieure, tout bien, d'autant plus dangereux qu'on peut céder à la facilité d'y rester* » (F., 50a, ENA E, Dir., Equip.).

Enfin, tôt ou tard, à un niveau ou à un autre, vient le moment dit du « débouché », puisqu'à peine 5 % des administrateurs civils commencent et terminent leur carrière « en position normale d'activité » dans une direction d'administration centrale : ce peut être l'intégration à un autre corps, le départ vers l'encadrement dirigeant des établissements et entreprises publics, ou le « pantouflage » dans les grands groupes privés). Moment de bifurcations majeures selon que l'on devient, pour citer des termes d'alternatives qui peuvent se présenter à une même personne, membre du Contrôle général à Bercy ou cadre dirigeant à la Société Générale, inspecteur à l'IGAS ou secrétaire général de la Croix-Rouge française. Réussir sa sortie est une opération délicate, requérant du doigté, de l'entregent, des appuis... mais aussi de la chance. Car à cette étape de la carrière comme à toutes les autres, l'effet-réseaux comme les effets de hasard se font sentir.

2. Effet-réseaux et effets de hasard

Si l'on associe ici réseaux et hasards dans l'analyse, c'est moins par esprit de contradiction – aux réseaux, objet canonique de la sociologie, s'opposant cet objet presque illégitime qu'est le hasard⁶ – que par souci de rendre raison avec exactitude de la réalité des carrières. Car s'il faut pour réussir avoir de bons amis, encore faut-il les avoir au bon(s) moment(s).

Qu'un énarque de ministère ne réussisse ou n'échoue pas seul, qu'il lui faille alliés et protecteurs pour faire pièce à des concurrents, est d'évidence dans un « marché du travail fermé »⁷

⁶ « Un point sur lequel on observe un quasi-consensus dans les sciences sociales [...] est que le hasard ne présente par définition aucun intérêt du point de vue de la connaissance », Raymond Boudon, *La place du désordre*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 1991, p. 184.

⁷ Au sens de Catherine Paradeise, « La marine marchande française : un marché du travail fermé ? », *Revue française de sociologie*, 25(3), 1984, pp. 352-375.

où toute nomination, promotion ou mutation est un acte pris par l'autorité hiérarchique et, hormis rarissime création de poste nouveau, implique mouvements et déplacements parmi les pairs. Dès lors, nul n'ignore l'importance des « réseaux ». Toutefois, pas plus dans la bouche des acteurs que sous la plume du sociologue le mot n'échappe à la polysémie : il subsume sous une catégorie unique une variété de phénomènes que l'on peut distinguer par leur nature et leur intensité.

Ce que maints enquêtés nomment « réseau » relève tout au plus des « cercles sociaux », au nombre desquels la famille élargie, la parentèle, la communauté de voisinage ou le milieu de travail : c'est bien sûr de celui-ci qu'il s'agit pour l'essentiel ici⁸. A ce titre, constitue le réseau d'un administrateur civil le cercle d'interconnaissance et de sociabilité de ses (anciens) collègues de travail ou interlocuteurs privilégiés.

A cet égard, il importe de dissiper le stéréotype d'une « mafia », popularisé dans le cas des polytechniciens⁹, mais sans fondement dans le cas des énarques. L'« Enarchie »¹⁰ n'est qu'un mythe entretenu par des médias pratiquant amalgame et synecdoque, prêtant à tous les énarques un comportement clanique avéré dans les seuls grands corps¹¹. En dépit de quelques signes rituels, tel l'annuaire des anciens élèves de l'ENA présent dans les bureaux des enquêtés ou la pratique d'un tutoiement d'office entre énarques, toutefois moins systématique que parmi les X, le « cercle social » d'un énarque ne s'étend ni à tous les anciens de l'Ecole¹², ni même à toute sa promotion : *« Il y a des gens que je rencontre parfois dont je ne savais même plus qu'ils étaient dans ma promo »* (H., 41a, ENA E, dir., Compta pub.). Il y a là un effet de taille – plus de 5000 énarques en tout, certaines promotions jusqu'à 169 élèves – mais surtout le résultat de leur faible sociabilité commune, en cours de scolarité et ensuite. Les cercles de solidarités s'avèrent plus étroits, constitués à l'ENA sur le fondement d'affinités particulières (sociales, politiques, élitaires [ceux qui ont fait partie de la botte], etc.). Au-delà de ces logiques de petits groupes, aucun lien fort n'unit ces individus qui s'avouent *« très individualistes, c'est chacun pour soi, et pas du tout corpo, à la différence des X, ce qui fait leur force, et notre faiblesse ici »* (H., 31a, ENA E, chef bur., Equip.). Unanimes, les interviewés déplorent qu'*« il n'y a pas de réseau ENA. Les ENA-IGF, ENA-Conseil d'Etat, ENA-préfecturale, là vous avez une solidarité. Par contre, si c'est quelqu'un dont le seul point commun que vous avez avec lui, c'est l'ENA, bein franchement, ça vous fait dix minutes de conversation, un point c'est tout ! En revanche, il y a des solidarités de corps, sauf parmi les administrateurs civils. Mais sommes-nous un corps, franchement ? »* (H., ENA E, 28a, chef bur., Intér.). L'on ne saurait mieux exprimer l'absence parmi les administrateurs civils, ce corps juridique qui n'a jamais « fait corps » socialement, de ces mécanismes quotidiens d'homogénéisation collective, tant au niveau des pratiques, des représentations que des intérêts que désigne la notion d'« esprit de corps », et qui font la force collective des grands corps, ou du corps préfectoral¹³. Nombre d'interviewés déclarent ainsi sans détour : *« Je ne me sens pas une fraternité de corps ou d'esprit parce qu'on est sortis de la même école. Je ne recruterai jamais un énarque parce qu'il est énarque. Entre un énarque moyen et un très bon attaché, je prendrai toujours le deuxième, y a pas photo ! »* (H., 34a, E, ss-dir., Intér.).

Si le grand groupe¹⁴ des énarques ne fonctionne ni comme cercle ni comme réseau, au sein de chaque ministère, capillarités et solidarités s'avèrent plus faibles que l'on pensait. Les enquêtés des ministères techniques, confrontés au fort « esprit corpo » des ingénieurs d'Etat, le ressentent : *« On se sent tous isolés dans nos structures car la Défense est un gros ministère, nous sommes chacun dans nos structures administratives, et il y a peu de liens entre les administrateurs civils*

⁸ La vérité oblige toutefois à dire que l'endogamie se développe, lentement mais sûrement, parmi les énarques, le summum étant atteint par de rares couples bien connus du « sérail » où l'un des conjoints est « marqué à gauche » et l'autre « proche de la droite » si bien que les alternances affectent peu leurs ressources.

⁹ Cf. Jacques Koscunsko-Morizet, *La « mafia » polytechnicienne*, Le Seuil, 1973.

¹⁰ Jacques Mandrin, *L'énarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*, Paris, La Table Ronde, 1967.

¹¹ Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

¹² Tous les spécialistes de la haute administration le soulignent : voir par exemple Luc Rouban, *Le pouvoir anonyme*, Paris, Presses de la FNSP, 1994, « L'énarchie introuvable », p. 162-169.

¹³ Sur l'esprit de corps, voir Pierre Bourdieu, *La noblesse d'Etat*, Paris, Editions de Minuit, 1989.

¹⁴ Mancur Olson, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

d'un même ministère » (H., 41a, ENA E, ss-dir., Déf.). En revanche, des phénomènes d'osmose sont avérés dans certaines directions. Les cas emblématiques sont, à Bercy, les directions du Trésor et du Budget, ces sociétés closes aux parcours balisés et aux débouchés collectivement orchestrés dans le sillage de « grands anciens » : ce n'est pas pour rien que les interviewés y voient des « quasi-grands corps ». A un moindre degré, tout administrateur bénéficie d'un cercle social constitué de ses collègues directs. Hormis aux Finances où les premières carrières sont mono-directionnelles, dans les autres ministères où la première carrière est faite de mobilité, ce cercle de collègues est mobilisé dès cette période. Ce peut être de façon banale, bien loin des connotations mystérieuses de la notion de réseau : untel raconte ainsi comment, lassé d'être depuis cinq ans sous-directeur aux Pêches, « *une de mes chefs de bureau, qui voyait que je m'embêtais, m'a dit : 'Mon mari travaille à la Direction de la construction, ils cherchent un sous-directeur, pourquoi pas ?' J'ai rencontré Anne-Marie Idrac, j'ai eu un appui de mon directeur, et voilà : après avoir eu l'épouse, j'ai eu l'époux comme chef de bureau* » (H., 45a, ENA E, chef serv., Equip.). Plus souvent, information et recommandation passent par les pairs et les supérieurs : « *C'est beaucoup le bouche à oreille, quelqu'un qui vous connaît bien parce que vous avez été son collaborateur, ou que c'est un collègue de promo, vous téléphone* » explique-t-on à l'Intérieur. De même, tel sous-directeur explique : « *Quand j'ai besoin de recruter, je regarde, je téléphone à droite à gauche, je vais par exemple chercher quelqu'un qui a dirigé après moi la mission FNE [Fonds national de l'emploi], que je ne connais pas mais dont j'ai entendu parler, qui a bonne réputation* ». Et tel autre d'expliquer comment, depuis l'Équipement, il a pu faire une prestigieuse mobilité au Budget : « *Une camarade de promo m'a conseillé : elle connaissait quelqu'un au Budget qui cherchait quelqu'un, or comme j'avais déjà fait du budgétaire ici, je suis allé voir et voilà !* ». Exemples parmi tant d'autres qui relèvent bel et bien du registre labile des « cercles sociaux », ces relations lâches ayant « la force des liens faibles »¹⁵. Ces liens ténus doivent certes être maintenus, mais cette activité est en fait moins coûteuse qu'on l'imagine. Tel interviewé, parti depuis plus de cinq ans au BIT à Genève, l'illustre d'une formule sibylline : « *Bon, j'étais passé trois ou quatre fois pour dire bonjour* ». Si l'on y ajoute le rituel échange des cartes de vœux de Nouvel An et quelques coups de fil à motif professionnel (demande ou apport d'informations) donnant l'occasion de « bavarder un peu », l'on n'est pas loin de tenir ce à quoi se résume prosaïquement « l'entretien des cercles d'interconnaissance » qui fait couler tant d'encre sociologique. Cela suffit en tout cas souvent à ce qu'« *un jour, le directeur de l'Action sociale me téléphone pour me dire qu'il réorganise la direction en trois sous-directions, et qu'il y en a une pour moi* » (H., 40a, ENA E, chef serv., Aff. soc.). Mais faibles aussi ces liens le sont par leur fragilité, leur promptitude à se dénouer. Tel interviewé explique ainsi qu'à l'issue de sa mobilité, « *je me suis dépêché de rentrer quand suite à une réorganisation du ministère je me suis aperçu que j'étais en train de perdre tout mon réseau de relations dans le ministère. Car un réseau de relations, surtout en début de carrière, ça peut se défaire très vite : la direction à laquelle j'appartenais avait été coupée en deux, les anciens avaient été dispatchés ou étaient partis ailleurs et hop !* » (H., 48a, ENA I, ss-dir., Agric.)

Les mécanismes d'interconnaissance sont ainsi marqués d'une ambivalence fondamentale, faibles et forts à la fois, fragiles mais déterminants, aussi puissants à faire qu'à défaire une carrière en ouvrant ou fermant des portes : « *J'ai réalisé à quel point les cercles sont restreints : l'univers professionnel est assez petit, et même si on ne le connaît pas directement en entier, à travers les relations de chacun, on touche au-delà un nombre considérable de personnes. Inversement, si avec les personnes avec qui vous êtes en contact direct vous avez de mauvais points, c'est autant de perspectives potentielles qui tombent comme des dominos sans que même vous vous en aperceviez* » (H., 41a, ENA I, chef bur., Equip.).

A l'évidence, des liens d'amitié se nouent aussi au gré des affectations ou des dossiers traités, et leurs effets sur les carrières peuvent être considérables. Les recrutements en cabinets ministériels, en particulier, requérant une forte confiance personnelle, combinent réputation professionnelle et amitié : « *J'ai commencé ma mobilité dans les derniers jours de Michel Rocard,*

¹⁵ Mark Granovetter, « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, 78(6), 1973, pp. 201-233.

au cabinet Durafour, donc recrutée, parce que c'est important, ça, la question des réseaux, précisément par la personne avec qui j'avais travaillé quand il était au cabinet Charasse, Guillaume Pépy. Au bout de quinze jours, le gouvernement est remercié, et Guillaume Pépy, en bon dir'cab' qu'il était, a fait ce qu'il fallait pour recaser ses gens, et comme il avait exercé à la SNCF, il connaissait bien la sphère Equipement : il a téléphoné à la personne pressentie pour être directeur de cabinet du nouveau ministre, je suis allée le voir, et il m'a dit : 'Très bien, vous commencez demain !' Et je me suis retrouvée au cabinet de Paul Quilès sans même l'avoir rencontré », explique telle interviewée dont ce concours d'amitié, de relations et de circonstances, est à l'origine d'une ascension qui l'a conduite au poste en vue de conseiller budgétaire d'un Premier ministre, puis à devenir elle-même ministre. Une autre d'ajouter : « Je suis partie au cabinet d'Emmanuelli au Budget, par un ami qui y était, qui m'avait proposée parce qu'Emmanuelli voulait quelqu'un de l'Intérieur », prouvant s'il en était besoin que l'amitié ne fait pas tout mais conduit à appeler tel plutôt que tel autre parmi les nombreuses personnes présentant une adéquation profil-poste, car comme le remarque un troisième : « Je connaissais bien le directeur de cabinet du ministre, ancien de la direction de l'urbanisme comme moi, bein schéma classique : on se connaît, et le directeur de cabinet puise dans les gens qu'il connaît, donc il m'a proposé le poste » (H., 43a, ENA E, ss-dir., Envir.).

Outre les affinités personnelles, l'on observe que les conditions de travail de certaines institutions plus que d'autres favorisent l'éclosion d'amitiés. L'on a déjà souligné l'absence de relations extra-professionnelles entre administrateurs civils, qui n'ont dans l'ensemble ni vie sociale ni loisirs communs. Cette limitation des contacts à la sphère professionnelle n'est guère propice à l'éclosion d'amitiés dans les ministères dépréciés où le comportement général des employés et des cadres moyens sur le « modèle du retrait »¹⁶ déteint souvent sur des cadres supérieurs désabusés (Education, Agriculture, ministères sociaux). Au rebours, dans certaines « maisons », la force des liens noués entre collègues est à la mesure de la puissance socialisatrice d'une culture d'institution spécifique redoublée d'un surinvestissement dans le travail. C'est d'évidence au Trésor, dont un chef de bureau explique : « C'est clair qu'on est très attaché au Trésor : on y passe de très longues journées, jusqu'à dix heures le soir. On voit nos collègues davantage que nos propres épouses ! Progressivement, t'as donc un cercle de relations qui se centre sur le Trésor, parce que tu partages les mêmes préoccupations, les mêmes valeurs, et ça devient très dur de le quitter. Ça a un côté presque un peu malsain, d'ailleurs ». Phénomène identique au Budget, où la convivialité a la force d'un vivre ensemble (*cum vivere*) : soixante heures par semaine de huis-clos, même durant les repas pris en groupe à la cantine, et ce plus de onze mois l'an car les vacances sont réduites en-deçà du minimum. Des réflexes tribaux en découlent, qu'illustrent ces propos martiaux d'un directeur du Budget : « Nous sommes une équipe, soudée : quand on signe des lettres-plafond, même si c'est dans la nuit du 4 août et qu'il n'y a plus un Parisien à Paris, tout le monde est là, sur le pont : je suis là, mes sous-directeurs sont là, mes troupes sont là ! ».

La notion de réseau est alors adéquate pour rendre raison de tels phénomènes qui, au-delà des Finances, se retrouvent dans toutes les institutions solidement objectivées et intégratrices. Soient deux exemples : « La Délégation à l'emploi, là, il y a un esprit de corps très fort, et le réseau que je me suis constitué à l'époque continue à perdurer dix ans plus tard » note l'un. « Je pars à Alexandrie dans quatre jours avec tous les membres du cabinet de 1978, pour l'Ascension, c'est presque vingt ans après ! Et la semaine dernière on avait un week-end d'anniversaire d'un membre de l'équipe de la Délégation interministérielle à la Ville où j'étais en 1989. C'est très révélateur du phénomène des bandes : dans les deux cas, ce sont des endroits où j'ai appartenu à des bandes, comme à l'adolescence et qui, donc, ont duré pareil ! », ajoute une autre. Outre l'appartenance à certaines « maisons » administratives, les passages en cabinet ministériel sont en effet très propices à la formation de telles « bandes », car les mois ou les années passés dans les vieux ors ou les chromes à jamais neufs de « l'hôtel du ministre » sont une période à maints égards enchantée par la griserie du pouvoir et de ses à-côtés, et la surcharge d'un travail que l'on veut croire décisif. En

¹⁶ Au sens de Renaud Sainsaulieu, *L'identité au travail*, Paris, Presses de la FNSP, 1985.

résultent une communauté d'intenses souvenirs et quelques secrets partagés qui cimentent des solidarités nées dans une action qui, aux dires des interviewés, s'apparente à celle d'un «commando ». Ainsi se constituent parfois de véritables « équipes »¹⁷ soudées autour d'un chef qui est, bien souvent, l'ancien directeur de cabinet – équipes qui constituent, dans la compétition pour les places et «prébendes », au sens de Weber, des « groupements partiels » relativement homogènes par leurs croyances, leurs pratiques et leurs buts, non sans analogie avec les courants ou fractions au sein des organisations politiques¹⁸.

Une telle capillarité autour d'un personnage-clé s'observe aussi hors du cas des cabinets ministériels : « *X est un de mes pères professionnels. Vous savez, les paternités professionnelles jouent beaucoup dans les carrières. On a des maîtres, c'est un peu comme à l'Université. Moi, j'ai eu trois maîtres dans ma carrière, avec lesquels je continue toujours d'entretenir des rapports bien des années après : il y a vraiment une relation filiale ! De la même manière, moi qui ai 57 ans aujourd'hui, trente ans de fonction publique, il y a quelques jeunes que je suis avec beaucoup d'intérêt : il y a des gens auxquels on s'attache, qui vous consultent, qu'on a plaisir à voir. Je ressens ça vis-à-vis de mes propres pères et je suis le père d'un certain nombre de plus jeunes* » (H., 57a, ENA E, Dir., Emploi). Ces réseaux, qui se donnent à voir sur un mode enchanté car c'est bien celui sur lequel les vivent les intéressés, ont un efficace concret sur les carrières, comme le confirme le même interviewé : « *C'est à ce patron, toujours le même, qui était au cabinet de Séguin, que je dois ma nomination comme directeur ici* ». Ce phénomène des « pères administratifs », protecteurs autour desquels fonctionnent, dans l'économie des appuis accordés et des ascenseurs renvoyés, des mécanismes clientélares de patronage, est partout attesté : courant dans la préfectorale, où maintes carrières se font « dans le sillage » d'un grand préfet, l'on a pu l'observer aussi bien dans les ministères sociaux, autour de grands directeurs tels Pierre Laroque dans les années 1960 ou André Ramoff dans les années 1970, qu'à la Défense autour du Secrétaire général François Roussely dans les années 1990, ou encore autour de plusieurs Commissaires au Plan, dont Jean-Baptiste de Foucauld, par ailleurs président de l'association « Solidarités nouvelles face au chômage », personnage-clé à l'interface de la haute administration et de réseaux démocrates-chrétiens allant des deloristes à François Bayrou.

Avec ce cas, l'on glisse d'« équipes » dont le principe de structuration est endogène au monde administratif à des réseaux participant de plus vastes « systèmes d'action »¹⁹, aujourd'hui en perte de vitesse mais naguère influents. Tel interviewé explique : « *Dans l'histoire du ministère du Travail, il y a deux courants principaux qui l'ont structuré, un courant chrétien-social et un courant franc-maçon, qui avaient des orientations propres et des réseaux d'entraide. Ce type de choses existe de moins en moins : des francs-maçons dans ma génération il y en a peut-être, mais on ne les identifie pas, alors que dans la génération précédente, on sait qui est qui. Et puis il y avait aussi les post-soixante-huitards CFDT époque Edmond Maire : mon ancien chef de service était resté pendant des années permanent syndical CFDT du ministère ! Là aussi, ces réseaux syndicaux ont disparu* » (H., 39a, ENA E, ss-dir., Emploi)²⁰. Telle autre, qui raconte « *c'est simplement parce que j'étais syndicaliste CFDT, que j'avais donc une image de gauche et qu'il n'y en avait pas beaucoup à l'Agriculture, qu'on est venu me chercher pour le cabinet d'Edith Cresson en Mai 81* » (F., 47a, ENA E, chef serv., Agric.), atteste que ces anciens réseaux se sont désintégréés. En revanche, la franc-maçonnerie semble avoir maintenu certaines positions place Beauvau, où elles sont de longue date fortes²¹ : « *Comment on devient préfet, ça, c'est une alchimie ! Bon, je vous le dis très franchement, il y a quelque chose, mais là il faut que vous coupiez votre magnétophone. [L'interviewé explique en off que maints préfets sont francs-maçons, et que l'appartenance à cette*

¹⁷ Frederick G. Bailey, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971, p. 49-73.

¹⁸ Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2^e éd., 1997, p. 273-285.

¹⁹ Au sens qu'a donné à ces termes Jacques Lagroye, *Politique et Société. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973.

²⁰ Sur les réseaux de hauts fonctionnaires dans cette sphère, voir Pierre Mathiot, *Acteurs et politiques de l'emploi en France (1981-1993)*, Paris, L'Harmattan, 2001.

²¹ Cf. Jean-François Kesler, *L'ENA, la société, l'Etat*, Paris, Berger-Levrault, 1985, p. 432.

confrérie influe sur les carrières. Il taquine d'ailleurs ses collègues à propos de cette appartenance, qui lui pose problème par ce qu'elle impliquerait de culture du secret, de peur du conflit, de règlement feutré des problèmes autour d'un bon repas, dans une recherche continue de compromis]. Je crois que le corps préfectoral est encore très marqué par cette filiation, cet héritage et que c'est une donnée du cursus de certains individus ». Bien plus marginal est le réseau formé par les énarques de l'éphémère « 3^e voie Le Pors » réservée dans les années 1980 aux responsables syndicaux, associatifs et politiques : sociologiquement et politiquement très homogène, cette petite cohorte, qui a subi de surcroît un fort ostracisme, reste très soudée : l'atteste la fréquence mensuelle du dîner qui en a longtemps réuni les membres.

Mais avoir des relations et cultiver des amitiés ne suffit pas si l'on ne bénéficie de circonstances favorables, comme le rappelle tel enquêté : « *Les carrières, ça se déroule d'une manière hasardeuse. Il n'y a pas de gestion des carrières : c'est un peu le relationnel, un peu le hasard !* » (H., 51a, ENA 3^e, chef serv., Culture).

Car le hasard est partout présent au fil des entretiens : il faut donc le prendre au sérieux. Pour ce faire, il convient de se garder de tout substantialisme, et de souligner que le mot « hasard » désigne le produit de ce que Raymond Boudon appelle « un effet Cournot, c'est-à-dire la rencontre de deux séries causales indépendantes, enchaînements partiels [qui] sont intelligibles mais [dont] la synchronisation ne peut être interprétée comme le produit d'un déterminisme, [...] n'a rien de nécessaire [mais] peut avoir des conséquences cruciales et irréversibles »²². L'on est proche en cela de l'analyse par Max Weber de la « possibilité objective et la causalité adéquate en histoire »²³, ou de l'étude par Anthony Giddens, prolongeant Robert Merton, des « conséquences non intentionnelles de l'action »²⁴.

Que le hasard ainsi défini infléchisse à la hausse ou à la baisse les trajectoires professionnelles est d'évidence dans un microcosme où la carrière consiste non en un déroulement linéaire de grade mais en l'occupation d'emplois fonctionnels précis, en nombre de plus en plus limité à mesure que l'on s'élève, qui doivent donc être (rendus) vacants et dans lesquels l'on doit être nommé de préférence à d'autres. Dès lors, chances et malchances de toutes sortes influent beaucoup, associées en complexes effets de composition avec les facteurs précédemment étudiés. Tout commence dès les premières étapes, qu'il s'agisse de la bonne équipe dans laquelle on arrive ou de l'énorme dossier qui tombe sur la jeune énarque et lui permet en six mois ou de « se planter » ou de « se faire une réputation ». A cet égard, la carrière préfectorale est tout du long à la merci des aléas, compte tenu du rôle de gestion des crises et imprévus dévolu à cette administration, redoublé par l'interface permanent avec les hommes politiques : tel préfet raconte ainsi comment, jeune directeur de cabinet du préfet du Var, il avait dû le décollage rapide de sa carrière à l'impeccable réussite d'une grande revue navale à Toulon, sous la présidence du Chef de l'Etat. A l'inverse, tant d'autres voient leur carrière ralentie parce que telle visite ministérielle dans le département a connu des accros... pour ne rien dire des voyages présidentiels dont la dangerosité n'est plus à démontrer.

Poids du hasard encore lors de ce moment d'ouverture qu'est le départ en mobilité : « *Je suis allé voir au Budget et à la Direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay. Réponse positive des deux côtés, et là, de nouveau, l'espèce de coup de dé : ça m'amusait assez, j'ai attendu, et c'est le Budget qui a tiré le premier. C'était la troisième fois que le hasard jouait un rôle dans mon parcours ! C'est plus fréquent qu'on ne le croit* » (H., 45a, ENA E, chef serv., Equip.). Les purs coup de dés sont rares, et le hasard prend plutôt la forme d'une conjonction imprévisible de facteurs : « *Ma mobilité, ça a été le hasard le plus total : un bon copain qui avait travaillé à la DGCL avec moi, qui était parti secrétaire général de la Charente-Maritime, m'appelle : 'Le président du Conseil général des Deux-Sèvres cherche quelqu'un pour diriger ses services'. Je l'ai vu au Sénat, et on a fait affaire. Ensuite, je suis devenu sous-directeur à l'Équipement car le DDE*

²² Raymond Boudon, *La place du désordre*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 1991, chap. 6 : La place du hasard, p. 184-190.

²³ Max Weber, « Possibilité objective et causalité adéquate en histoire », *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, coll. Agora, 1992, p. 269-299.

²⁴ Anthony Giddens, *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987, p. 57-63.

des Deux-Sèvres était rentré au cabinet de Louis Besson, ministre du Logement, comme dir'cab', et j'avais eu cette originalité, comme directeur des services du département, plutôt que de faire la guerre au DDE, de m'entendre avec lui. Donc il m'avait dit : 'Tu viens avec moi'. Mais je ne souhaitais pas passer de l'UDF à un cabinet PS comme ça, donc il m'a fait sous-directeur » (H., 41a, ENA I, ss-dir., Intér.). Hasards, amitiés, comportements appréciés, relations politiques mais par personne interposée, donc aléatoires et non-calculables : maints facteurs relevant de séries causales distinctes se conjoignent ici. C'est bien ce que dit un autre : « Deux choses font une carrière réussie : la volonté individuelle de réussir, et la chance. Il faut que vous arriviez au bon moment sur le bon poste. A mon retour de Washington, un poste très intéressant se libérait, et on me l'a proposé : la chance ! Sinon, je partais comme prévu faire ma mobilité à Bercy, et mon parcours aurait été totalement différent. Voyez, ça s'est trouvé comme ça ! Je n'avais même pas émis l'idée que je pouvais être intéressé par un poste de sous-directeur. D'ailleurs, je ne remplissais pas les conditions, puisque je n'étais pas parti sur mon poste à Washington au titre de la mobilité. Et il s'est trouvé que le délégué, que je connaissais bien, a manifesté, euh, voilà. Mais c'est des hasards. Personne ne peut se prévaloir de maîtriser les paramètres de sa carrière, personne ! » (H., 40a, ENA I, chef serv., Déf.).

Il se peut d'ailleurs que le hasard pour l'un ne soit que la somme des qualités et des soutiens d'un de ses concurrents, comme dans cet autre cas point si rare : « On m'avait promis ce poste de sous-directeur dans les deux ans car le titulaire était déjà ancien. Voilà qu'il part, je candidate en juillet, on me dit : 'Pas de problème, vous le prenez le 1^{er} septembre'. Quand je suis rentré de vacances, on en avait nommé un autre, appuyé par le directeur de cabinet et le corps des IGRF. On ne m'a pas laissé tomber, on m'a proposé deux autres sous-directions. Mais je n'ai pas voulu, car elles étaient moins intéressantes. Alors j'ai attendu, et ce poste-ci s'est libéré [sous-directeur chargé de tout le budget du ministère]. Au final, le hasard a fait que le poste que j'ai est infiniment mieux que celui auquel je postulais » (H., 48a, ENA I, ss-dir., Agric.). Hasards des vacances de postes, soit la rencontre de ces deux séries causales indépendantes que sont le déroulement de carrière de celui qui libère le poste et la trajectoire de celui qui en attend un, qui font que le lot de consolation a parfois plus de valeur que le trophée initial...

Autres séries causales, autres hasards de leur rencontre, tel enquêté raconte : « A l'été 95, le secrétaire général de la ville de Nancy se tue en voiture. Vous allez me dire : 'Qu'est-ce que ça a à voir ?' Eh bien, mon chef de service, ici, était de Nancy : les chasseurs de tête de M. Rossinot l'ont contacté, il venait d'avoir un quatrième enfant, donc le logement et la voiture de fonction, le gros salaire... il a accepté. A ce moment, le directeur m'a posé la question de savoir si je serais candidat. Or j'étais arrivé à mes quatre ans comme sous-directeur, je commençais à m'ennuyer, je cherchais des portes de sortie. Je pouvais revenir à l'OMS où j'avais fait ma mobilité, j'avais aussi un contact avec le directeur du BIT, toujours à Genève. Et puis il y a eu un nouvel échec de la diplomatie française : Carole Ben Machin a été nommée directrice générale de l'UNICEF alors qu'il était entendu que ce serait un Français. Donc, colère à Paris : 'On n'a personne dans les vingt premiers de l'organigramme ! C'est inacceptable !' Donc possibilité de placer peut-être un directeur. J'ai des amis au ministère de la Coopération qui m'en parlent, je dis 'Pourquoi pas'... Et là, patatras ! La France reprend les essais nucléaires, c'est le tollé à l'UNICEF, en réaction la France supprime 50 % de son budget, et tout le truc s'écroule. C'est alors qu'il y a eu la surprise de cette possibilité de devenir chef de service. Donc, compte tenu des cafouillages susdits, ce poste était évidemment pour moi ». Apparaît bien ici la complexe imbrication des propriétés personnelles objectives, de l'effet-réseaux et des effets de hasard : si l'intéressé devient chef de service à 39 ans à peine, c'est tout à la fois parce qu'il est issu de l'ENA externe, qu'il a mené sa carrière d'une certaine manière, qu'il a su démontrer ses capacités (car tout énarque, même externe, n'est pas « chef-de-serviçable » si jeune), qu'il connaît du monde et en est apprécié, et qu'il bénéficie d'un enchaînement d'effets non intentionnels où les hasards les plus triviaux (un accident de voiture) côtoient le poids de la haute politique (la reprise des essais nucléaires), qui modifie ici les opportunités de carrière d'un individu, alors qu'ailleurs ou à un autre moment des trajectoires peuvent monter très haut, jusqu'à des postes réputés « politiques », sans que la politique soit pour

grand-chose dans une logique d'ascension aux critères surtout professionnels.

Il est d'ailleurs fréquent que les événements politiques, dont les alternances électorales, influent, bien au-delà des cas « normaux » des postes en cabinets ministériels et des directeurs d'administration centrale révocables *ad nutum*, sur les carrières d'administrateurs à des niveaux moindres, par des jeux de chaises musicales. Les grandes contextures de motifs macrosociales, voire historiques, ont ainsi des effets microsociaux qui, saisis au niveau des individus, s'analysent comme des hasards. Encore faut-il ajouter qu'une fois opérée l'hasardeuse rencontre des séries causales indépendantes, le hasard devient nécessité car il s'incorpore aux trajectoires individuelles de façon irréversible : « *Quand je suis rentré de mobilité, je suis devenu chargé de mission à la Direction des personnels civils, et on m'avait promis la sous-direction du personnel civil, l'une des deux plus belles du ministère pour un administrateur civil, avec celle du budget. Et puis arrivent les élections de 1988, le directeur change, et tout est tombé à l'eau. On m'a fait poireauter deux ans, puis la sous-direction du budget s'est libérée, et du coup je l'ai eue. Ensuite, alors que j'étais sous-directeur depuis trois ans seulement, le n° 2 est parti, et le directeur m'a fait monter directeur-adjoint à ENA+13* ». Voilà encore un cas où, par un double effet de hasard, l'intéressé subit un premier échec et un retard de carrière (passer sous-directeur à ENA+10 est tardif pour un X-ENA, surtout à la Défense, riche en sous-directions) surcompensé par un plus beau poste puis une spirale ascensionnelle qui fait de lui un directeur-adjoint à ENA+13, ce qui est très rapide. « *J'ai eu de la chance, je pourrais tout aussi bien galérer dans une sous-direction quelconque* », poursuit-il, « – *Vous seriez le même homme pourtant !* – *Oui et non. Dans une sous-direction administrative de la Délégation générale à l'Armement par exemple, je serais en dehors de l'orbite : ici, je vois le secrétaire général du ministère et le cabinet fréquemment, alors qu'ailleurs je ne verrais jamais le cabinet. J'aurais été marginalisé, moins stimulé. Et il y a des gens pas bêtes qui, dans ce genre de situation, se laissent progressivement enfermer dans une impasse : ils se retrouvent sous-directeurs huit à dix ans, et obligés de partir sur des points de chute dans des trucs un peu bâtards, pas terribles. Ils sont en partie fautifs, car ils auraient dû s'agiter plus, en s'agitant on arrive à quelque chose. [...]. Et c'est ce genre de truc qui aurait très bien pu m'arriver. Donc, il y a une partie de chance* » (H., ENA X, 43a, chef serv., Déf.). Un tel récit montre par quels mécanismes chances ou malchances en un temps *t* s'incorporent à l'individu en devenir, au point qu'en *t*+1, 2... 8 ou 10, il est mais n'est plus « le même homme » que celui qu'il eût été en l'autre occurrence.

Ce cas illustre en outre que les effets de hasard ont rarement un efficace à eux seuls mais se combinent, de manière selon les cas redondante ou contradictoire, avec d'autres facteurs : il s'agit souvent des effets-réseaux, on l'a montré. Mais il peut s'agir aussi, ou de surcroît, de l'affectation dans certains lieux plus ou moins favorables.

3/ De quelques segments porteurs

Certains lieux institutionnels, à la fois consacrés et consacrant, accélèrent les carrières de ceux qui y passent, quand d'autres segments institutionnels, justement ou injustement dépréciés, démonétisent plutôt le profil de ceux qui y travaillent : se déploient ainsi des effets de lieux qui, en conjonction avec ceux déjà étudiés, influent sur les carrières. Aux bons moments et aux bons amis font écho les bons endroits. Toutes les « maisons » administratives connaissent en leur sein ce phénomène, même les plus prestigieuses, telles les directions du Trésor et du Budget, où « certains bureaux donnent des bonus, il vaut mieux en avoir quelques-uns dans son parcours » (bureau en charge de la politique monétaire, bureau gérant le Club de Paris, ...). Le phénomène s'illustre ailleurs : « *Bien sûr qu'ici [Emploi] il y a de très grosses différences. Il y a des bureaux qui sont sur des secteurs sensibles, plus politiques que d'autres. Et, plus largement, c'est vrai que les directions de moyens²⁵ sont plus porteuses pour les carrières souvent, la contrepartie étant que c'est quand même beaucoup plus emmerdant* » (H., 39a, ENA I, chef bur., Emploi). Au-delà des spécificités de chaque ministère (prestige de la DGCL Place Beauvau, de la DSS avenue de Ségur, etc.), il est

²⁵ On désigne ainsi les directions du budget, du personnel et de la logistique, selon les cas réunies ou distinctes.

constant que « *le domaine budgétaire et financier est quand même très porteur. Etre chef du bureau du budget, ce n'est pas folichon tous jours, mais vous êtes incontournable. Même à la direction du Budget, quel est le poste le plus recherché ? Celui de chef du bureau de la synthèse budgétaire ! Parce qu'on voit le directeur, le cabinet, on suit le ministre au Parlement. Dans un ministère, c'est pareil, c'est celui qui tient les comptes* » (H., 45a, ENA E, chef serv., Equip). Et tel autre, plus concis : « *Dès que vous vous occupez des finances, tout passe par vous* ». Le cas des administrateurs civils amène ainsi à nuancer la distinction entre administrations « de gestion » et « d'état-major »²⁶ qui, globalement bien assurée, n'est pas toujours claire : en l'espèce, les administrateurs civils « budgétaires » des ministères participent de tâches stratégiques d'état-major tout en appartenant à des directions « de moyens », typiquement gestionnaires. Ainsi est-il patent que « *quand on veut faire carrière, il vaut mieux s'occuper des finances, de personnels et de statut que de faire du tourisme dans les directions périphériques* » (H., 37a, ENA I, charg. miss., Educ.). Un interviewé relate : « *Dans nos grands anciens, les gens qui ont une carrière rapide, c'est C., sorti adjoint puis chef du bureau budget, le truc noble, qui a fait du budget encore en mobilité dans un autre ministère, est revenu chargé de la sous-direction du budget ici, est passé sous-directeur à huit années pétantes, puis sous-directeur aux personnels civils, puis chef de service, il est maintenant contrôleur général des armées. Et c'est G. pareil, adjoint puis chef du bureau budgétaire, mobilité au Trésor, au retour succède au précédent comme sous-directeur du budget, puis directeur-adjoint là, sur mon poste, et maintenant n° 2 de la Direction de l'administration générale* » (H., 43a, ENA X, chef serv., Déf.). Budget, personnel, administration générale : sorte de tiercé gagnant pour l'administrateur civil, quel que soit le ministère.

A ce phénomène commun s'ajoutent des « effets de lieux » plus spécifiques, relatifs à quelques structures interministérielles : celles-ci sont souvent des « accélérateurs de carrière » car l'« on y est à l'intersection de beaucoup de choses » (H., ENA I, 42a, ss-dir., Personnel-Fi). Parmi ces structures centrales qui forment le noyau des « administrations d'état-major », l'on en peut citer quatre, par ordre croissant d'efficacité : le Commissariat général du Plan, signalé pour mémoire compte tenu de sa disparition-transformation mais qui avait permis, dans les années 1960 à 1980, à plusieurs administrateurs civils longtemps chargés de mission de devenir SGAR puis préfets, ou d'être intégrés à la Cour des comptes. Deuxième structure, elle aussi en perte de vitesse, mais dans une moindre mesure, le CIRI (Comité interministériel de restructuration industrielle), instance décisionnelle-clé en matière de financement et de pilotage de ce qu'il reste des politiques industrielles, est aux mains du Trésor. Il fut et reste encore intéressant d'y travailler pour de jeunes administrateurs civils désireux de tenter une mobilité au Trésor, vite suivie d'un « pantouflage » en entreprise. Le SGAE (Secrétariat général des affaires européennes, ex-SGCI) est bien plus central : ce service du Premier ministre a pour mission de centraliser la communication avec notre Représentation permanente auprès de l'UE et de veiller à la coordination interministérielle et aux arbitrages concernant les positions officielles de la France dans les négociations bruxelloises. En relation constante avec tous les ministères, travaillant pour Matignon sur tous les sujets-clé, les « chefs de secteurs » mis à disposition pour quatre ans par leur ministère acquièrent vite au SGAE une autre dimension que celle de l'administrateur ordinaire, celle d'un « généraliste » polyvalent²⁷. Comme le remarquait son secrétaire général adjoint d'alors, Ralph Dassa (ENA Interne 1983), « lorsque les agents retournent dans leur ministère d'origine, cette expérience est très valorisante pour leur carrière. Ils ont une excellente vue de la manière dont les décisions se prennent, du fonctionnement des cabinets ministériels, du fonctionnement de l'Etat en un mot »²⁸. Encore faut-il que les intéressés rentrent ainsi au bercail, ce qui n'est pas toujours le cas, car le saut vers les cabinets ministériels, ouvrant d'autres perspectives, y est fréquent à chaque nouveau gouvernement.

Au sommet vient enfin le puissant Secrétariat général du gouvernement : sous l'autorité

²⁶ Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Le Seuil, 1991, p. 29-51.

²⁷ Jean-Michel Eymeri(-Douzans), « Définir 'la position de la France' dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 149-175.

²⁸ Cité par Laurence Gourret, « Le SGCI, un rôle qui ne cesse de s'amplifier », *Service public*, n° 47, 1997, p. 27.

d'un patron toujours issu du Conseil d'Etat, le SGG comprend une petite équipe de chargés de mission « administratifs » qui, chacun dans un secteur ministériel, fait pendant au conseiller technique « politique » du cabinet du Premier ministre. Le plus souvent, les recrutements s'opèrent lors de la mobilité statutaire parmi les énarques du ministère correspondant. Dès lors, raconte un ancien bénéficiaire, les heureux élus ont « *deux parcours : il y a des passages plutôt rapides, c'est notamment le cas des diplomates. Mais le plus souvent les gens viennent là pour y durer aussi longtemps que nécessaire pour obtenir une intégration dans les grands corps. C'est une voie qui a toujours existé au SGG, et qui a pris de l'ampleur avec Renaud Denoix de Saint-Marc, qui était très attentif à la carrière de ses poulains* » (H., 43a, ENA E, ss-dir., Intér.). Les dossiers dépouillés et les statistiques établies confirment qu'un passage au SGG constitue, certes bien après le passage en cabinet ministériel, la seconde voie royale pour accéder au Palais-Royal ou à la rue Cambon, plus rarement à l'Inspection. Sur les trente-trois administrateurs civils issus de l'ENA nommés dans un des trois grands corps administratifs durant la décennie de notre enquête publiée²⁹, après les onze sortants d'un cabinet de ministre, six venaient du SGG, chiffre à rapprocher d'un stock total d'administrateurs civils détachés au SGG qui ne dépasse jamais les dix, d'où des chances en effet fortes pour chacun d'être promu. Fruits d'une autre logique d'échantillonnage, les chiffres relatifs aux énarques présents au *Who's Who in France* corroborent : sur seize administrateurs civils passés à un moment où à un autre au SGG, seuls trois retournent dans leur ministère tandis que trois entrent au Conseil d'Etat et cinq à la Cour des comptes, les deux derniers devenant l'un ambassadeur et l'autre directeur d'établissement public.

Toutefois, quand on interroge les enquêtés sur les lieux où il convient de passer pour donner de l'élan à une carrière, c'est bien sûr la référence aux cabinets ministériels qui revient en *leitmotiv*. Du passage en cabinet il a déjà été question plusieurs fois depuis le début de ce texte, tant il est vrai que pour les énarques formés dans cette école du pouvoir politico-administratif à nulle autre pareille, l'hypothèse de rejoindre pour temps l'entourage politisé d'un ministre pour concourir à son activité de gouvernement de tel domaine de politique publique n'a rien d'extraordinaire. La situation est donc toute différente de celle d'autres corps administratifs, à la fois plus nombreux et plus éloignés du « cœur de l'Exécutif », tels par exemple les ingénieurs d'Etat ou les professeurs des Universités (pour prendre des corps d'ordinaire bien représentés dans certains cabinets), où le passage en cabinet ministériel ne va pas de soi et revêt toujours une exceptionnalité qui singularise fortement les quelques-uns qui franchissent ce pas. Pour les administrateurs civils issus de l'ENA en revanche (comme pour les autres énarques), le passage en cabinet ministériel, sans être une étape normale de carrière, est tout à fait banal : dès qu'il arrive en centrale, tout jeune énarque travaille, dans sa ligne hiérarchique directe (chef de bureau/sous-directeur/chef de service/directeur) sous l'autorité d'une ou plusieurs personnes qui ont déjà appartenu à des cabinets ministériels. En outre, à chaque remaniement ministériel, il voit s'opérer entre sa direction et le cabinet du ministre des mouvements de collègues qui ne sont ni plus brillants ni plus méritants que lui-même, ce qui concourt encore plus à naturaliser la perspective. Or, comme l'effectif des cabinets est fort volumineux en France, au regard de l'effectif des énarques encore en « première carrière » servant dans les directions de ministères, la probabilité est grande pour celui ou celle qui n'a pas crié haut et fort à l'avance son aversion à cette idée de se voir tôt ou tard proposer de « monter au cabinet ». Car, au rebours des filières « militantes » d'accès en cabinet ministériel, nul n'est besoin quand on est énarque en poste dans un ministère d'être « encarté » dans le parti politique du nouveau ministre pour être appelé à rejoindre son entourage : une simple proximité d'opinions suffit – et encore n'est-elle pas toujours avérée dans les cabinets de Bercy, où « trésoriers » et « budgétaires » sont envoyés « en service commandé » par leurs directeurs sans égard pour les opinions politiques des intéressés – pour ces nominations marquées, davantage qu'on l'imagine hors du sérail, par une double logique de compétence technique et de réseau de relations avec les directeurs de cabinet plus

²⁹ Jean-Michel Eymeri(-Douzans), Julien Pavillard, *Les administrateurs civils. Fin de carrière et débouchés*, Paris, La Documentation française, 1997.

que les ministres, ces derniers ne choisissant guère plus de trois à cinq de leurs nombreux collaborateurs, aux dires de tous les interviewés.

Ceci précisé, le passage en cabinet ministériel est-il un accélérateur de carrière pour les énarques de ministère ? Sans pouvoir entrer ici dans un luxe de détails car les cabinets ministériels sont un sujet en soi, il ressort de l'enquête empirique une réponse nuancée et à plusieurs niveaux. Pour le dire en peu de mots, seuls les passages réussis en cabinet constituent un « plus » de carrière, or tous ne le sont pas, tant il est facile de commettre des erreurs de fond ou de comportement dans l'exercice de ces fonctions à haut risque, ou simplement de perdre la faveur du Prince, et d'être alors écarté sans ménagement. S'ajoutent à cela les « recasages » difficiles de collaborateurs, fussent-ils méritants, en cas de dissolution inopinée d'un cabinet (le plus souvent par démission individuelle du ministre) ou de défaite électorale non anticipée (les membres des équipes socialistes de 2002 s'en souviennent encore). Dès lors, le passage en cabinet n'est pas toujours et pour tous un accélérateur de carrière, bien qu'il offre à quelques heureux élus des trajectoires météoriques, avec nomination comme directeur d'administration centrale à ENA + 5, au sortir de deux années en cabinet, sans avoir été chef de bureau ni avoir même l'ancienneté requise de 8 ans pour être nommé sous-directeur. De même voit-on certains obtenir une nomination au tour extérieur dans un grand corps et « remonter » ainsi de quarante places leur classement de sortie de l'ENA. Mais pour que le passage en cabinet fonctionne ainsi comme catapulte, note un interviewé, « *il faut avoir une vraie proximité avec le ministre, soit au départ soit l'acquérir, parce que si vous êtes seulement un technique, on en a vus pas mal qui redescendent dans l'administration, c'est un passage de leur carrière, c'est tout !* ». Il est clair en effet qu'un ministre ne place pas tout membre de son cabinet, à ce seul motif, à la tête d'une direction ou d'une préfecture et ne s'échine pas auprès « du Château » pour obtenir à chacun une nomination au Conseil d'Etat ou à la Cour des comptes : il faut pour bénéficier de telles retombées être un « proche » du ministre, proximité très aléatoire à conquérir puis à conserver, et à laquelle bien des membres de cabinet n'atteignent jamais, contrairement à l'impression que l'on en a de l'extérieur. Dans la plupart des cas, la « sortie-cabinet » se traduit plutôt pour les intéressés par un gain de temps de quelques années, qui les voit être nommés plus jeunes que leurs camarades de promotion dans de plus belles sous-directions, sans que cela soit jugé « scandaleux » par les pairs. Il se produit même assez souvent, compte tenu des alternances, que les administrateurs civils ayant fait du cabinet avec une majorité et qui réintègrent la centrale soient promus sous-directeurs par le ministre de la majorité suivante.

De fait – et la métaphore de l'« accélérateur » est en cela une gêne pour penser les effets d'un passage en cabinet – l'effet essentiel de cette expérience n'est pas tant que la carrière aille plus vite (quel que soit l'indicateur de mesure, ancienneté ou âge) mais que ses bénéficiaires en sortent transfigurés, objectivement et subjectivement, à leurs propres yeux comme dans le regard des collègues. Une expérience de cabinet réussie est celle qui fait changer l'individu de catégorie : tous les interviewés qui y sont passés l'attestent, « *on ne voit plus les problèmes de la même manière* », « *on voit le processus de décision jusqu'au bout* », « *on ne travaille plus jamais pareil après parce qu'on sait comment pense le politique, on sait ce que veut un ministre* ». C'est pourquoi, résume un directeur chevronné, « *pour un administrateur civil qui veut progresser et exercer un jour des fonctions directoriales, c'est fondamental d'avoir fait du cabinet* ». A l'instar de l'ENA elle-même, le cabinet est ainsi un lieu de formation-sélection par forçage où tout l'enjeu consiste à prouver son excellence en situation d'urgence extrême : les plus adaptés y gagnent leur droit d'entrée dans la catégorie des « directorables » et « préfectorables », comme disent les intéressés, dans le « vivier de l'encadrement dirigeant », disent les spécialistes de GRH. C'est ainsi que plus de la moitié des directeurs d'administration centrale ont eu au préalable une expérience de cabinet, cette proportion montant aux quatre cinquièmes si l'on resserre la focale d'observation sur les plus beaux postes directoriaux.

*

Parvenu au terme de ces réflexions sur les carrières des administrateurs civils issus de l'ENA, l'on se trouve en fin de compte renvoyé à la tension logique existant entre ce que cette étude monographique révèle de singularités propres aux trajectoires au sein du groupe de statut en

question et ce qu'elle illustre des régularités communes aux carrières en divers corps d'Etat et corporations d'état, comme les universitaires entre autres.