



HAL
open science

Entre bureaucratie et politique : cabinets et rapports de force intragouvernementaux sous Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls

Willy Beauvallet, Audrey Célestine, Aurélie Roger

► To cite this version:

Willy Beauvallet, Audrey Célestine, Aurélie Roger. Entre bureaucratie et politique : cabinets et rapports de force intragouvernementaux sous Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls. *Revue française d'administration publique*, 2018, 2018/4 (168), pp.771-786. 10.3917/rfap.168.0771 . halshs-02130577

HAL Id: halshs-02130577

<https://shs.hal.science/halshs-02130577v1>

Submitted on 28 Jan 2025

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.

ENTRE BUREAUCRATIE ET POLITIQUE : CABINETS ET RAPPORTS DE FORCE INTRA-GOUVERNEMENTAUX SOUS JEAN- MARC AYRAULT ET MANUEL VALLS

Willy BEAUVALLET

*Maître de conférences en science politique à
l'Université de Lyon II (Triangle)*

Audrey CELESTINE

*Maîtresse de conférence en études
américaines à l'Université de Lille,
(Ceraps) et membre junior de l'Institut
universitaire de France*

Aurélie ROGER

Maître de conférences en science politique à l'Université des Antilles (Lc2s)

Résumé

La contribution propose une approche transversale de la composition de l'ensemble des cabinets ministériels sous les gouvernements de Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls. Outre une comparaison de leurs effectifs, elle cherche à appréhender la distribution des propriétés sociales, bureaucratiques et politiques des membres de ces cabinets. Tout en confirmant la baisse tendancielle et relative des individus passés par l'ENA au sein des cabinets ministériels, elle montre la stabilité des grands clivages caractéristiques de l'espace gouvernemental, notamment entre ministères régaliens et ministères sectoriels, ainsi que la prééminence hiérarchique des cabinets du Président de la République et des Premiers ministres. Elle confirme également la stabilité des logiques de différenciation internes aux cabinets. Enfin, elle souligne l'importance des réseaux et capitaux politiques dans la composition et la capacité d'influence des cabinets.

Mots-clefs

Cabinets ministériels, hiérarchie gouvernementale, ENA, ressources bureaucratiques, ressources politiques

Abstract

– Between Bureaucracy and Politics: the hierarchical logics within cabinet ministers in Jean-Marc Ayrault and Manuel Valls governments – In this paper, we approach the make-up of cabinet ministers under prime ministers Jean-Marc Ayrault and Manuel Valls from a variety of perspectives. We compare the size of cabinets but above all the social characteristics, bureaucratic resources et political trajectories and experiences of cabinet members. The article confirms a trend: the relative decline of graduates from the National School of Administration (ENA). But it also shows that the traditional divisions between sovereign and sector-based ministers, as well as the hierarchical primacy of both the Prime Minister and the President of the Republic ministers are still prevailing. It also confirms that there are logics of internal differentiation within cabinets. Finally it stresses the importance of political networks in the make-up and influence of cabinets.

Keywords

Cabinet ministers, governmental hierarchy, "ENA", bureaucratic resources, political resources

L'existence d'une hiérarchie gouvernementale implicite fondée sur des logiques sociales aussi bien que politiques constitue, dans la littérature sur le travail gouvernemental, une forme de sens commun savant, que le présent article entend interroger. Dès l'abord, on observera que cette hiérarchie constitue une donnée qui ne peut être objectivée de façon univoque. Entendue comme une configuration des rapports de pouvoir entre ministères¹, elle relève de logiques de subordination non-juridicisées ou écrites entre chacun d'eux, dont l'agencement, essentiellement tacite, constitue donc un objet de recherche en soi, davantage que le point de départ possible d'un raisonnement scientifique. L'ordre protocolaire de nomination des membres d'un gouvernement dans le décret dédié peut en sembler un indice². Mais il apparaît aussi que cette hiérarchisation renvoie pour une part à des logiques d'affichage symbolique des priorités gouvernementales et des équilibres politiques que la réalité des rapports de force intra-gouvernementaux, et des arbitrages qui en sont issus, ne confirme que partiellement³. Or, les tentatives de classement sur la base de données d'ordre plus objectif, qu'il s'agisse par exemple du budget alloué aux ministères ou encore de leurs effectifs, rencontrent de manière tout aussi imparfaite l'ordonnement dont il est ordinairement considéré qu'il préside à ces rapports de force, au sommet duquel trône en général le Ministère de l'économie et des finances⁴. Dans ces conditions, il peut être tentant de voir dans les logiques

¹ Nous nous intéresserons ici uniquement aux ministères de plein exercice et laisserons de côté la question des hiérarchies plus formelles entre ceux-ci et les ministères délégués ou secrétariats d'État.

² Il est ainsi retenu par Gaxie (1983), qui explore les corrélations entre la position occupée par les agents dans la hiérarchie sociale et, notamment, leur probabilité d'occuper un poste de ministre parmi « les dix premières positions dans la hiérarchie établie par le décret de nomination des membres du gouvernement » (p. 451) ou encore par Remy (1990) dans sa quête relative au positionnement des ministres du travail dans la hiérarchie gouvernementale sous la présidence de C. de Gaulle.

³ Ainsi par exemple de la spectaculaire remontée de la 10^e à la 2^e place dans l'ordre de nomination de la ministre de l'écologie et du développement durable entre les décrets du 21 juin 2012 (Ayrault II) et du 3 avril 2014 (Valls I), avec l'arrivée de Ségolène Royal à ces fonctions, quand dans le même temps le portefeuille incluant les finances reflue, lui, de la 4^e et la 5^e place. Voir tableau n° 1.

⁴ Le budget de l'État 2013, issu de la première loi de finances votée sous les gouvernements étudiés dans cet article, place ainsi l'enseignement scolaire, à lui seul, en première place des crédits de paiement ouverts par mission (exception faite de la ligne Remboursements et dégrèvements, non rattachée à un ministère), avec 64 milliards d'euros, et l'éducation nationale très nettement en tête des plafonds d'autorisation d'emploi (955 434

sociales sous-tendant la composition des cabinets un indice de cette hiérarchie, en postulant que les agents aux caractéristiques sociales les plus élevées auraient tendance à investir les cabinets les plus prestigieux et influents.

La présente contribution vient nuancer cette hypothèse relativement tautologique en mettant en évidence combien les dynamiques propres aux élites politico-administratives⁵ – pour importantes qu’elles soient dans la dynamique de « l’espace curial » évoqué par Jean-Michel Eymeri-Douzans et Xavier Bioy pour décrire les entourages ministériels (2015, 92) – s’articulent avec un ensemble d’autres données qui tiennent à la fois aux ministres eux-mêmes et aux dynamiques plus larges du champ politique dans son ensemble. En effet, les propriétés issues des trajectoires sociales et politiques des ministres, de même que les réseaux personnels qu’ils entretiennent, et bien sûr leurs calculs stratégiques, nous apparaissent essentiels pour saisir leur position dans le champ politique et l’espace gouvernemental. L’article s’attachera à démontrer que l’analyse conjointe de ces positions et des logiques internes à l’espace clivé de la haute administration permet de mieux comprendre la manière dont se structurent les rapports de force intra-gouvernementaux à un moment donné.

Dans ce but, la présente étude propose une approche transversale et comparative des différents cabinets constitués sous les gouvernements de Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls, entre mai 2012 et août 2014, du point de vue des caractéristiques sociales de leurs membres⁶. Outre une comparaison de leurs effectifs, elle montre que la constitution de ces cabinets et la compréhension des rapports de force qui en naissent au sein des gouvernements eux-mêmes impliquent de prendre en compte la distribution des ressources plus directement politiques – c’est-à-dire associées à la maîtrise des conditions du jeu au sein des espaces partisans et du Parlement – parallèlement aux ressources associées aux jeux propres aux corps et « maisons »

emplois, contre 150 238 à l’économie et aux finances, en 4^e position de ce classement seulement). Voir www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/documentation_budgetaire/chiffres_cles/depliant_budget2013.pdf (consultation février 2018).

⁵ Pour une synthèse des diverses approches des « élites du politique », voir Genieys, 2006.

⁶ Nous remercions Thomas Colas pour la réalisation des tris croisés qui servent de base à cette analyse. Nos remerciements vont également à Delphine Dulong et aux évaluateurs de cet article pour leurs précieuses remarques sur sa version initiale.

de la haute fonction publique. Tout en confirmant la baisse tendancielle et relative des hauts fonctionnaires passés par l'ENA au sein des cabinets ministériels, elle met en évidence le fait que cette donnée n'offre pas, en elle-même, une information déterminante puisqu'elle s'accompagne d'une stabilité relative des grands clivages caractéristiques de l'espace gouvernemental – notamment entre ministères régaliens et financiers d'un côté, ministères sectoriels de l'autre – ainsi que de la prééminence des cabinets du Président de la République et des Premiers ministres. Pour rendre intelligible la constitution des cabinets et des rapports de force qui en découlent, l'analyse gagne à s'intéresser à la manière dont s'agencent en leur sein les réseaux caractéristiques des différents ministres et, par conséquent, à la manière dont les capitaux plus directement politiques s'articulent avec la distribution des capitaux bureaucratiques, maîtrisée en grande partie par les directeurs de cabinets dont le rôle est ici tout à fait central (Eymeri-Douzans, Bioy, 2015, 66). À cette fin, l'article mobilise notamment le cas du Ministère des outre-mer en tant qu'il est particulièrement illustratif de ces mouvements. La relégation de son ministre entre l'antépénultième et le dernier rang de nomination au sein des gouvernements Ayrault II et Valls I ainsi que la faiblesse de ses effectifs sont en effet partiellement démenties tant par certaines caractéristiques de la composition de son cabinet que par sa capacité à s'imposer dans les arbitrages gouvernementaux, d'une façon qui confirme les logiques complexes à travers lesquelles s'appréhende la capacité d'influence des entourages politico-administratifs.

Ces éléments sont abordés en se penchant dans un premier temps sur le fait que la distribution des cabinets selon leur taille contraste avec celle issue du rang protocolaire de nomination. Après quoi seront évoqués les liens entre cette distribution des cabinets les uns par rapport aux autres et les logiques d'investissement des cabinets par les détenteurs de forts capitaux scolaires et bureaucratiques, ce qui nous mènera à relever que de leur conjonction avec des dynamiques politiques convergentes peut naître un brouillage des hiérarchies affichées. Enfin, on s'intéressera aux ressources politiques des membres de cabinets et on observera là encore comment le poids des réseaux personnels peut partiellement concurrencer les logiques de prestige différentiel associées à l'investissement d'une position en cabinet.

Tableau n° 1 : Rang de nomination des ministres de plein exercice dans les gouvernements Ayrault II et Valls I

Gouvernement Ayrault II⁷	Rang de nomination	Gouvernement Valls I⁸
ministre des affaires étrangères	1	ministre des affaires étrangères et du développement international
ministre de l'éducation nationale	2	ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
garde des sceaux, ministre de la justice	3	ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
ministre de l'économie et des finances	4	garde des sceaux, ministre de la justice
ministre des affaires sociales et de la santé	5	ministre des finances et des comptes publics
ministre de l'égalité des territoires et du logement	6	ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique
ministre de l'intérieur	7	ministre des affaires sociales
ministre du commerce extérieur	8	ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social
ministre du redressement productif	9	ministre de la défense
ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	10	ministre de l'intérieur
ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	11	ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports
ministre de la défense ;	12	ministre de la décentralisation, de la réforme de l'État et de la fonction publique
ministre de la culture et de la communication	13	ministre de la culture et de la communication
ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	14	ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement
ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement	15	ministre du logement et de l'égalité des territoires
ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	16	ministre des outre-mer
ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique	17	
ministre des outre-mer	18	
ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme	19	
ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	20	

⁷ Décret du 21 juin 2012 relatif à la composition du Gouvernement, *JORF* n°0144 du 22 juin 2012.

⁸ Décret du 2 avril 2014 relatif à la composition du Gouvernement, *JORF* n°0079 du 3 avril 2014.

LA TAILLE DES CABINETS : UN INDICE DE LA PLACE DU MINISTÈRE DANS LES HIERARCHIES INTRA-GOUVERNEMENTALES

Sous les gouvernements Ayrault et Valls I, 927 personnes ont occupé des fonctions dans des cabinets ministériels. Les effectifs courants évoluent, passée la première période de constitution des équipes après l'élection et l'alternance, de 466 à 621 membres de juin 2012 à mars 2014 sous les gouvernements Ayrault (soit 15,9 membres en moyenne par cabinet sous Ayrault II)⁹, et de 428 à 493 sous le gouvernement Valls I (soit 15,4 membres en moyenne). Ils actent une diminution relative depuis le sommet atteint sous le gouvernement Raffarin II (685 personnes et un effectif moyen de 16,7 membres par cabinet)¹⁰. La tendance générale reste cependant à l'augmentation progressive des effectifs sous chacun des gouvernements étudiés. Et cela, en dépit des engagements politiques régulièrement pris à diminuer le nombre de personnes affectées dans les cabinets ministériels, que les équipes gouvernementales tentent de mettre en œuvre au début des exercices gouvernementaux mais qui, manifestement, ont tendance à mal résister aux contraintes pratiques (d'ordre technique ou politique) auxquelles ces mêmes équipes doivent faire face au quotidien¹¹. L'étude de la composition des cabinets illustre assez bien, de ce point de vue, le fait que les gouvernements et les cabinets des ministres ne sont en aucun cas des entités fonctionnelles figées, mais au contraire des « espaces configurationnels » (Eymeri, Bioy, 2015, 92-93) hétérogènes et concurrentiels bien que structurés, en mouvement permanent, dont les dynamiques se traduisent, on y reviendra, dans les évolutions de leur composition sociale et politique.

⁹ Le premier gouvernement Ayrault dure un peu moins d'un mois, du 15 mai 2012 au lendemain des législatives de juin 2012. Les cabinets n'étaient pas entièrement constitués et les effectifs souvent faibles. Ils ne sont donc pas inclus dans les tableaux présentés dans cet article.

¹⁰ Voir Eymeri-Douzans, Bioy, 2015, p. 30. Il est à noter cependant que les modalités de recensement des effectifs rendent la comparaison dans le temps complexe, d'autant qu'aux membres officiels doivent s'ajouter les « officieux », recrutés comme chargés de mission. De ce point de vue, les gouvernements étudiés pourraient bien rejoindre les sommets atteints sous E. Cresson et P. Bérégovoy, où les cabinets comptaient respectivement 672 et 720 membres au total, si l'on en croit Eymeri-Douzans et Bioy (idem).

¹¹ On notera que, pour la période postérieure à notre étude, les gouvernements E. Philippe, de ce point de vue, constituent pour l'heure une exception à ce mouvement tendanciel.

D'une manière générale, et de façon similaire d'un Premier ministre à l'autre, ces effectifs se répartissent entre quatre grands blocs distincts (voir tableau n° 2)¹². Les cabinets du Président de la République et du Premier ministre (désignés en interne comme les « supra-cabinets ») sont ceux qui recueillent les effectifs les plus importants : de 38 à 44 pour le Président de la République, de 51 à 68 pour le cabinet de Jean-Marc Ayrault, contre 42 à 49 pour les cinq premiers mois au pouvoir de Manuel Valls. Chargés du pilotage et de la surveillance de l'ensemble des membres du Gouvernement ainsi que des arbitrages interministériels, ces effectifs traduisent directement la position prééminente de ces instances, les entourages du Premier ministre et du Président de la République demeurant des espaces essentiels de l'exercice du pouvoir sous la V^e République (Foucaud, 2010 ; Rouban, 2012 ; Magnon, 2015). Au-delà de la figure propre des détenteurs de ces positions, ce sont bien leurs entourages qui détiennent, collectivement, les leviers de cette autorité avec pour cadre institutionnel premier les réunions interministérielles (RIM) (Eymeri-Douzans, 2015).

Avant toute décision gouvernementale (projet de loi ou encore position du Gouvernement sur les amendements proposés par les députés ou sénateurs sur les projets ou propositions de loi soumises à examen parlementaire), ces réunions rassemblent, sous l'autorité du conseiller du Premier ministre en charge du secteur, et en présence du conseiller référent du Président, les représentants de l'ensemble des ministères concernés ou impactés par les mesures soumises à discussion collective. Elles sont souvent l'objet d'âpres batailles où les différentes ressources mobilisées dans les espaces gouvernementaux peuvent être engagées, de l'expertise propre de certains conseillers en charge d'une question donnée aux soutiens politiques dont d'autres peuvent se prévaloir, en passant par les effets de prestige ou d'autorité, plus ou moins arbitraires, dont disposent certains ministères à raison du capital bureaucratique qu'ils détiennent (importance des corps par exemple), de l'autorité politique propre du ministre de tutelle (le cas de Ségolène Royal ou de Jean-Yves Le Drian sous la présidence de F. Hollande) ou du cadrage dominant de l'action publique (la priorité politique aux économies favorisant par exemple la centralité des représentants de Bercy dans ces échanges). Au final, ce sont cependant

¹² Pour une comparaison exhaustive concernant l'ensemble des ministères, ministères délégués et secrétariats d'État, voir « Retours sur les sommets de l'État. Enquête sur les cabinets ministériels (2012-2014) de l'atelier TEPSIS "Sociologie Politique du Gouvernement (SPG)" », *Politika. Le politique à l'épreuve des sciences sociales* [en ligne], à paraître. Compte tenu des contraintes de publication, les tableaux contenus dans le présent article se focaliseront plus spécifiquement sur les ministères de plein exercice.

les cabinets du Premier ministre et du Président qui restent les réceptacles finals des coups échangés puisqu'ils détiennent, en propre, un pouvoir d'arbitrage. Ils sont bien entendu eux-mêmes insérés dans une hiérarchie interne dominée par les directeurs de cabinet et le Premier ministre ou le Président lui-même. Ces supra-cabinets sont en ce sens le lieu de tractations permanentes entre leurs différents membres pour la détermination des décisions qui seront portées concrètement par les conseillers lors et à l'issue des RIM, comme on l'illustrera plus loin.

Un second bloc rassemble les cabinets qui dépassent les vingt membres à un moment ou un autre de l'exercice gouvernemental, avec une moyenne mensuelle de 17,7 à 23,3 membres. Sous le gouvernement Ayrault II, il désigne un ensemble assez hétérogène autour des principaux ministères dits « régaliens » et des ministères « financiers » : économie et finances, intérieur, budget (qui, bien que ne constituant qu'un ministère délégué, n'en occupe pas moins la 6^e place du classement des effectifs moyens de cabinet, avec 18,4 membres, devant la plupart ministères de plein exercice), défense et justice. S'y ajoutent le Ministère des affaires sociales et de la santé (en 3^e place du classement), et les ministères du travail et du redressement productif. Sous le gouvernement Valls I, les affaires étrangères (qui avaient eu jusque-là des rangs resserrés, contredisant pour le coup leur 1^{er} rang dans l'ordre de nomination) et l'éducation nationale (dont les effectifs avaient été en constant renforcement sous le gouvernement Ayrault et qui se voit rattacher l'enseignement supérieur et la recherche, devenus secrétariat d'État) rejoignent ce groupe, de même que le nouvel assemblage ministériel hétéroclite attribué à Najat Vallaud-Belkacem : droit des femmes, ville, jeunesse et sports.

Un troisième bloc réunit les ministères comprenant, à un moment au moins, des effectifs légèrement supérieurs ou égaux à la moyenne. Il s'agit de ministères sectoriels de plein exercice et qui paraissent *de facto* occuper un rang intermédiaire dans la distribution gouvernementale, par-delà les logiques d'affichage : écologie, culture et communication, éducation nationale sous le gouvernement Ayrault, égalité des territoires et logement, outre-mer, *etc.* Le dernier bloc comprend, quant à lui, les « petits » ministères, ministères délégués et secrétariats d'État, comptant des effectifs inférieurs à la moyenne gouvernementale, entre sept et treize membres (affaires européenne, francophonie, anciens combattants, personnes âgées, personnes handicapées, *etc.*) et occupant les positions inférieures dans cette hiérarchie.

Tableau n° 2 : Moyenne des effectifs des cabinets des ministères de plein exercice, classement décroissant¹³

Ayrault II			Valls I		
		Rappel rang de nomin ^o ministre			Rappel rang de nomin ^o ministre
Premier ministre	62,1		Premier ministre	45,8	
Présidence de la République	42,4		Présidence de la République	39,8	
Économie et Finances	23,3	4	Économie, Redressement productif et Numérique	25,8	6
Intérieur	22,1	7	Droit des femmes, Ville, Jeunesse et Sports	24,2	11
Affaires sociales et Santé	21,2	5	Finances et Comptes publics	23,6	5
Redressement productif	20,3	9	Agriculture, Agroalimentaire, Porte-parolat	19	14
Travail, Emploi	19,1	11	Affaires étrangères	18,8	1
Défense	18,4	12	Éducation nationale, Enseignement supérieur et Recherche	18	3
Justice	17,7	3	Affaires sociales et Santé	17,4	7
Réforme de l'État, Décentralisation et Fonction publique	16,8	17	Défense	17,2	9
Écologie, Développement durable et Energie	16,1	10	Intérieur	16,6	10
Droit des femmes, Porte-parolat	16	15	Justice	16,4	4
Culture et Communication	15,8	13	Culture et Communication	15,4	13
Affaires étrangères	15,7	1	Travail, Emploi, Dialogue social	15	8
Egalite des territoires et Logement	15,3	6	Écologie, Développement durable et Energie	14,4	2
Agriculture, Agroalimentaire (+ porte-parolat sous Valls II)	15,2	16	Décentralisation, Réforme de l'État et Fonction publique	14,2	12
Enseignement supérieur et Recherche (min. puis sec. d'État sous Valls I)	15,1	14	Logement et Egalite des territoires	13,6	15
Sports, Jeunesse, Éducation populaire et Vie associative	15	20	Outre-mer	13,2	16
Outre-mer	15	18			
Éducation nationale	14,6	2			
Commerce extérieur	12,8	8			
Artisanat, Commerce et Tourisme	12,6	19			

¹³ Les moyennes sont réalisées à partir des données mensuelles relatives aux effectifs des cabinets, qui évoluent dans le temps.

La taille des cabinets ministériels offre par conséquent une lecture du positionnement des ministres les uns par rapport aux autres assez différente de ce qui peut ressortir de la seule lecture du décret de nomination. Cependant, ce constat est loin de résumer l'approche que l'on peut avoir des rapports de force intra-gouvernementaux, dans la mesure où les effectifs ne se superposent pas de manière parfaite à la distribution plus large des types de capitaux propres à ces espaces situés à la croisée des champs administratifs, d'un côté, et de l'espace politique, d'un autre côté.

ÉNARQUES, POLYTECHNICIENS, MEMBRES DES GRANDS CORPS ET BROUILLAGE DES HIÉRARCHIES INTRA-GOUVERNEMENTALES

Les études récentes mettent en évidence un déclin relatif, mais néanmoins marqué, de la haute fonction publique dans le champ politique (Behr et Michon, 2015a) qui se retrouve au sein des cabinets ministériels, comme ont pu le mettre en évidence T. Alam, I. Martinache et J. Nollet (2015). Si cette tendance se confirme sous la présidence de F. Hollande, elle ne concerne toutefois pas tous les ministères. De ce point de vue, l'ordonnement des ministres les uns par rapport aux autres que dessine la distribution des effectifs de leur cabinet n'est que partiellement confirmée par la distribution des conseillers selon la structure de leurs propriétés scolaires et administratives, telle que peut l'illustrer la place des diplômés des grandes écoles généralistes, administrative ou technique (ENA, Polytechnique).

Autrefois omniprésents, les énarques tendent, dans les gouvernements étudiés, à se concentrer dans certains cabinets, qui ne sont pas toujours ceux rattachés au sommet de la hiérarchie « de sens commun » évoquée en introduction (*cf.* tableau n° 3). À l'inverse, on observe une présence plus diffuse des polytechniciens qui franchissent désormais les frontières des cabinets où ils étaient auparavant cantonnés (économie et finance, travail, commerce, transports et défense), pour investir dans de nouveaux secteurs, tels la justice, la fonction publique, l'agriculture, ou la jeunesse et les sports, sans doute à la faveur même de leur « abandon » relatif par les énarques¹⁴.

¹⁴ Si leur poids relatif est mobilisé ici à titre d'indicateur de la distribution et du volume des capitaux scolaires et bureaucratiques, il ne s'agit pas pour autant d'appréhender les polytechniciens ou encore les énarques

Tableau n° 3 : Évolution de la part des membres issus de l'ENA et Polytechnique¹⁵

	ENA						Polytechnique					
	Messmer I	Messmer II	Chirac	Barre	Ayrault I & 2	Valls I	Messmer I	Messmer II	Chirac	Barre	Ayrault I & II	Valls I
	33,3	40	66,7	64,7	39,6	39,1	8,3	8	20	5,9	4,2	2,2
	40	35	50	55,6	36,4	36,7	5	10	12,5	5,6	9,1	12,2
	81,8	66,7	87,5	66,7	45,2	33,3	27,3	16,7	0	50	12,9	15,7
	83,3	NC	NC	83,3	48,3	31,2	0	NC	NC	16,7	17,2	18,8
	33,3	36,4	50	55,6	38,5	29,4	0	0	25	11,1	0	0
	35,7	46,2	66,7	77,8	18,2	14,3	7,1	0	0	0	0	0
	38,5	30,8	20	14,3	28	27,8	23,1	23,1	10	14,3	8	5,6
	33,3	25	37,5	40	7,4	5,3	0	0	0	0	0	0
	44	27	25	0	19	22,6	0	6,7	8,3	14	0	6,5
	54,5	41,7	75	50	25	31,2	9,1	25	25	0	4,2	0
	54,5	44,4	66,7	57,1	12,5	13	0	0	0	14,3	12,5	8,7
	25	25	50	100	40	27,3	0	12,5	0	0	2,9	0
	NC	33,3	66,7	40	12,5	15,4	0	41,7	33,3	60	6,2	15,4
	20,8	50	66,7	60	45	35,3	0	0	0	0	0	0
	50	33,3	NC	100	41,2	35,7	0	0	0	0	0	7,1
	40	NC	75	100	22,2	22,2	0	NC	0	0	0	0
	0	0	0	0	7,1	10	0	0	25	0	0	0
	33,3	0	36,4	66	11,8	15,4	0	0	27,3	33,3	11,8	7,7
	57,1	57,1	0	NC	18,8	27,3	0	14,3	0	NC	0	0

comme des groupes professionnels unifiés, puisqu'ils constituent au contraire un groupe très éclaté, comme a pu le montrer J.-M. Eymeri notamment (2001), leur influence en cabinet dépendant notamment des corps, ministères ou direction dans lesquels ils ont inscrit leur trajectoire bureaucratique au sortir de l'école.

¹⁵ D'après Laurens 2015 pour les données des gouvernements Messmer, Chirac et Barre. Ont été gardés pour la comparaison les ministères présentant une forme de continuité à travers le temps, par-delà les changements sectoriels, à l'inverse de ceux dont la postérité est plus diffuse (Postes et télécommunications, coopération). La comparabilité dans le temps, y compris entre les gouvernements de la présidence Hollande, est pour partie limitée par les évolutions fréquentes du périmètre des ministères. Ont été conservés pour la période étudiée les effectifs des seuls ministères de plein exercice, conformément aux données issues de l'enquête de S. Laurens, sans prise en compte de ceux des ministères délégués ou secrétariats d'État rattachés aux portefeuilles concernés.

Élysée
Matignon
Économie et Finances ¹⁶
Budget
Intérieur
Affaires étrangères
Défense
Justice
Éducation Nationale ¹⁷
Travail ¹⁸
Agriculture
Santé ¹⁹
Transports ²⁰
Affaires culturelles / Culture
DOM TOM / Outre-mer
Jeunesse et Sports ²¹
Anciens combattants
Commerce ²²
Fonction publique ²³

Il reste que, par-delà ces transformations, la répartition des élites administratives dans les différents ministères traduit une relative stabilité des grandes divisions sectorielles et des grandes lignes de clivages propres à l'appareil d'État.

Les énarques sont ainsi peu nombreux dans les ministères sectoriels comme l'agriculture ou dans une moindre mesure l'éducation nationale, dans les ministères plus techniques comme l'écologie, le développement durable, les transports, ou encore dans certains ministères régaliens comme les affaires étrangères ou la justice (autrefois très investis par ces profils). Une telle situation renvoie sans doute moins aux enjeux associés à une hypothétique hiérarchie intra-gouvernementale qu'à ceux qui concernent les effets de la spécialisation accrue de certains espaces administratifs. Cependant, les énarques restent les premiers à être appelés

¹⁶ Sous Valls I, cabinets de : économie, redressement productif et numérique + finances et comptes publics.

¹⁷ Education nationale, enseignement supérieur et recherche sous Valls I.

¹⁸ Affaires sociales pour 1972, travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social sous Ayrault, puis travail emploi et dialogue social sous Valls I.

¹⁹ Sous Hollande : affaires sociales et santé.

²⁰ Sous Hollande : transports, mer, pêche.

²¹ Sous Valls I : Secrétaire d'État aux sports, rattaché au ministère des droits des femmes, ville, jeunesse et sports.

²² Sous Hollande : artisanat, commerce et tourisme puis commerce, artisanat, consommation et économie sociale et solidaire.

²³ Sous Hollande : réforme de l'État, décentralisation et fonction publique

dans les cabinets qui se constituent après la nomination d'un nouveau gouvernement. En témoignent les données sur le gouvernement Ayrault I, où nombre de cabinets en cours de constitution, dans le mois séparant l'investiture de F. Hollande des élections législatives, comportent entre 50 et 100 % d'énarques, y compris dans des ministères que ces élites investiront en assez faible proportion par la suite (transports, personnes handicapées, famille, *etc.*). Effet de réseaux ou charge symbolique associée aux « écoles du pouvoir », il apparaît en tout cas que le recours à ces élites constitue une forme d'amorce naturelle dans la constitution des cabinets et les tentatives d'en affirmer l'autorité dans l'espace gouvernemental, pour les ministres comme pour leurs directeurs de cabinets, dont le rôle central dans le recrutement des collaborateurs a bien été mis en évidence par J.-M. Eymeri-Douzans et X. Bioy (2005, 66).

Sans surprise de ce point de vue, ce sont les cabinets de « Bercy » (économie et finances, budget et finances et comptes publics) qui accueillent la plus forte proportion d'énarques. Ceux-ci sont également très présents dans l'entourage de M. Valls, aussi bien à l'intérieur (38,5 %) qu'à Matignon (36,7 %), un peu moins en revanche dans celui de J.-M. Ayrault (34,7 %). Sous les gouvernements de droite des années 2000, on avait observé une proportion bien moindre d'anciens élèves de l'ENA à Matignon (29,5 % en moyenne). Deux hypothèses avaient à l'époque été avancées (Alam *et al.*, 2015) : la dimension plus politique des recrutements à Matignon, d'une part²⁴, les besoins en compétences plus techniques qui favoriseraient une diversification des profils, d'autre part. Ces hypothèses, formulées en vue d'expliquer un résultat contre-intuitif, semblent ici infirmées, peut-être au bénéfice d'une volonté de réaffirmation de l'autorité du Premier ministre, notamment sous Manuel Valls, dont le Gouvernement est resserré (32 ministres en août 2014 sous Valls I contre 38 sous Ayrault II, en août 2013) (selon les chiffres de Bigaut, 2015, 610).

En écho au constat de V. Behr et S. Michon (2015b), il est à noter que les deux premiers ministres ne sont eux-mêmes pas issus des « écoles du pouvoir » que sont Sciences Po et l'ENA et n'ont accédé au gouvernement qu'à la suite de longues carrières électives et dans les entourages d'élus (pour M. Valls). L'importance croissante des élites administratives au sein

²⁴ Aussi bien Raffarin que Fillon avaient du reste affirmé leur souhait de constituer des gouvernements sans énarque.

de leur cabinet peut, dans ce cas, participer d'une stratégie de consolidation de leur autorité dans les réseaux de la haute administration, mais aussi au-delà, comme nous le verrons.

Cependant, on retrouve également les énarques en forte proportion dans des ministères où on les attendrait *a priori* moins, compte tenu de leur moindre prestige, tels la culture et la communication, les affaires sociales, la santé et surtout les outre-mer. En cela, l'hypothèse selon laquelle l'introduction de la hiérarchie interne à l'énarchie permettrait de rendre compte de ce phénomène s'avère partiellement invalidée par les données recueillies : le Ministère des outre-mer se situe ainsi, sous le gouvernement Ayrault II, au cinquième rang des cabinets investis par les membres des grands corps administratifs (11,8 %, à égalité avec le ministère délégué au budget, contre 18,6 pour le Premier ministre, mais seulement 6,6 à l'économie et aux finances ou encore 3,8 à l'intérieur). Dans ce cas, la proportion de profils généralistes issus de l'ENA peut s'expliquer à la fois par la dimension fortement intersectorielle de l'action de ce ministère et par les ambitions du « *pool* outre-mer » de l'équipe de campagne de F. Hollande. Celui-ci, emmené par l'ancien député et président de la Guadeloupe Victorin Lurel, ministre des outre-mer entre mai 2012 et mai 2014, lui-même appuyé par son ancien DGS en région devenu conseiller outre-mer du Président de la République, avait en effet l'ambition de renforcer de manière très sensible la position de ce ministère dans les arbitrages interministériels. Le recrutement d'énarques semble ainsi venir renforcer d'autres dispositifs orientés vers le même objectif (nomination d'un préfet proche du ministre comme conseiller outre-mer auprès du Président de la République, constitution d'un réseau de référents outre-mer dans les différents cabinets, *etc.*).

Sous le quinquennat de F. Hollande, les décisions relatives aux politiques à destination des outre-mer ont en effet constitué, parmi d'autres, de bons exemples de la manière dont les différentes ressources disponibles ont été engagées dans les luttes pour la définition de ces politiques, administrativement portées ou coordonnées par le Ministère des outre-mer. Alors que leur cadrage général, notamment à travers les projets de loi de finances, portait le sceau de l'influence des ministères budgétaires et financiers (diminution des sommes engagées dans les mécanismes de défiscalisation des investissements en outre-mer et amplification des mécanismes d'exonération des cotisations patronales, « crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi »), les dispositifs plus spécifiques qui s'y appliquaient témoignaient au contraire des efforts déployés par les agents du Ministère des outre-mer pour restreindre ou compenser les effets potentiellement négatifs de ces cadrages budgétaires. Pour le Ministère des outre-mer, la lutte intra-gouvernementale pour l'outre-mer passait dès lors par le recrutement d'acteurs

susceptibles non seulement d'opposer à ce cadrage dominant une contre-expertise solide (et donc le recrutement de spécialistes, y compris à l'extérieur du vivier administratif, dans un contexte de faiblesse relative de l'administration centrale concernée – direction générale pour l'outre-mer, DGOM), mais aussi d'acteurs susceptibles de s'imposer dans les rapports de force intra-gouvernementaux et, enfin, de collaborateurs en mesure d'assurer une étroite connexion avec les univers politiques locaux et parlementaires. Ainsi, le conseiller outre-mer auprès du Président Hollande était à la fois préfet, issu de l'ENA, et ancien collaborateur du ministre des outre-mer lorsque ce dernier était lui-même président de région. Également préfet, le conseiller outre-mer du Premier ministre M. Valls était l'ancien conseiller « Intérieur et outre-mer » de Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale. L'activation des pressions politiques collectivement portées par les élus locaux (exécutifs régionaux) et nationaux (députés et sénateurs) de ces régions auprès du Président et des premiers ministres a dès lors pu avoir des effets tout à fait déterminants comme a pu l'illustrer le dernier projet de loi du quinquennat (projet de loi « pour l'égalité réelle outre-mer »), lesquels se sont manifestés, au cours des RIM, grâce au soutien des conseillers outre-mer du Premier ministre et du Président de la République (sur ces éléments, *cf.* Beauvallet *et al.*, 2016).

On voit bien, par-là, combien les logiques sociales de constitution des cabinets reposent sur la conjonction de dynamiques convergentes qui peuvent contribuer à brouiller l'image de hiérarchies intra-gouvernementales finalement assez labiles.

Dans certains ministères techniques, en premier lieu l'écologie, dominant plutôt les élites techniciennes issues de l'Ecole polytechnique et des grandes écoles d'ingénieurs (Écoles des mines ; Ponts-et-chaussées) de manière d'ailleurs relativement stable sur l'ensemble de la période. Les membres des grands corps techniques (Mines, Ponts-et-Chaussées, Armement, Insée) représentent ainsi jusqu'à 26,7 % des effectifs à l'agriculture et l'agroalimentaire et jusqu'à 47,5 % à l'écologie et au développement durable. À l'éducation nationale, ce sont les agrégés et agrégées qui s'imposent (un tiers sous Peillon, lui-même agrégé) au contraire de la justice où s'imposent les diplômés de droit à hauteur de 43,8 %. La lecture que l'on peut faire de leur poids, ajusté aux spécificités techniques et administratives de ces ministères, n'est pas nécessairement très différente des problématiques déjà évoquées à propos des énarques. Ils viennent en effet également asseoir la position de leur ministère et de leur ministre dans l'espace gouvernemental, y compris – et c'est un point important à souligner – à l'égard, cette fois, des services administratifs, dont une partie peut s'avérer plus ou moins réticente à certaines réformes engagées dans le sillage du tournant managérial de l'État français (Bezes, 2015).

Du reste, dans les grands cabinets intersectoriels et parmi les plus prestigieux (entourage du Président de la République, des Premiers ministres ou des ministres de l'économie et du budget), les grands corps techniques côtoient les grands corps administratifs dans des proportions sensiblement équivalentes, en sorte que les grands corps, pris dans leur ensemble, y forment entre un cinquième et un tiers des effectifs : économie et finance sous Ayrault (19,4 %, avec 9,7 % pour les grands corps administratifs), Matignon sous Valls (24,5 %, avec 14,3 % grands corps techniques), Présidence de la République (25,5 %, avec 18,2 % grands corps administratifs), Budget sous Ayrault (29,5 %, avec 13,8 % de grands corps techniques), Matignon sous Ayrault (32,5 %, avec 18,2 % de grands corps administratifs).

DES CAPITAUX POLITIQUES PRÉALABLES LIMITÉS, MAIS DÉTERMINANTS

Seule une minorité des entourages de ministres étudiés ici a déjà eu une expérience en cabinet ministériel avant 2012 (17,4 %), de manière peu surprenante au regard de la configuration politique concernée – au sortir d'une période de 10 ans dans l'opposition pour la gauche – comme de la tendance, sur le moyen terme, au fort rajeunissement de l'âge d'entrée en cabinet ministériel (Eymeri-Douzans, Bioy, 2015, 80). Les collaborateurs expérimentés occupent en revanche très souvent des postes de directeurs de cabinets (46,9 %). Mais au-delà de ce sous-groupe, leur proportion varie énormément d'un cabinet à l'autre et il n'est pas étonnant d'observer que le Président F. Hollande s'est doté d'un entourage particulièrement chevronné (41,8 % des membres de son cabinet ont déjà été membres d'un cabinet ministériel). De manière encore plus accentuée que pour la distribution des agents passés par une grande école, ces différences entre cabinets ne relèvent pas purement d'une logique de hiérarchie des postes politiques. En effet, elles renvoient également aux logiques de structuration de la carrière politique du détenteur du portefeuille ou de la fonction et, par conséquent, à ses réseaux. Ainsi Ségolène Royal compte-t-elle dans son cabinet 31,3 % de membres ayant eu des fonctions de ce type avant 2012, contre 18,2 % en moyenne pour les ministres de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui l'ont précédée sous les gouvernements Ayrault (N. Bricq, D. Batho et P. Martin, tous trois sans expérience ministérielle préalable). Il faut dire qu'entrent avec elle huit nouveaux membres de cabinet, parmi lesquels quatre ont eu des fonctions de ce type sous les gouvernements de L. Jospin, dont elle a fait partie en tant que ministre et ministre déléguée entre 1997 et 2002.

Les capitaux politiques propres aux membres de cabinets des gouvernements Ayrault et Valls (issus de trajectoires incluant un mandat, l'appartenance à une équipe de campagne ou l'occupation de fonctions de collaborateur d'élus), quant à eux, sont *a priori* relativement faibles avant l'entrée en fonctions. Mais là aussi, toutefois, les données diffèrent grandement d'un cabinet à l'autre et certains ministères se distinguent nettement.

Sans surprise, le Ministère des relations avec le Parlement compte dans ses rangs la plus grande proportion de membres ayant occupé des positions de ce type, notamment celles de collaborateurs d'élus (entre 40 et 80 % suivant les gouvernements, sur des effectifs cela étant assez réduits). C'est aussi le cas au Ministère de la ville, qui se distingue par une proportion relativement importante de membres du cabinet ayant détenu ou détenant des fonctions d'élus. L'importance de ces conseillers issus du champ politique semble témoigner de deux mouvements, en partie convergents : d'une part, la centralité pour ce ministère des réseaux susceptibles d'assurer son étroite connexion avec les territoires urbains, et donc la nécessité de s'attacher les services d'individus susceptibles d'assurer cette intermédiation ; d'autre part – au vu du profil des plus jeunes conseillers concernés – l'importance de la ressource que peut constituer, pour la construction d'une carrière politique passant par le niveau local, l'appartenance à un cabinet de ce ministère en charge de dossiers stratégiques pour les territoires. On remarque que la phase de constitution des cabinets sous le gouvernement Ayrault I se caractérise par une assez forte présence de profils « politiques » (ancien collaborateur d'élus, membre du cabinet des présidents des assemblées, permanent de parti politique, membre de cabinet d'exécutifs locaux) qui reflue une fois les rangs des cabinets étoffés avec la nomination des conseillers techniques. L'importance de ces profils témoigne ainsi de la tendance des ministres concernés à identifier leurs premiers collaborateurs parmi ces profils plus politisés, une logique qui se superpose plus qu'elle ne s'oppose, comme on a pu le voir, aux stratégies à destination des énarques ou d'autres fractions dominantes des mondes administratifs.

Si les profils d'acteurs détenant des capitaux essentiellement politiques se retrouvent de façon particulièrement marquée dans certains ministères dont la position et l'activité sont par nature dépendantes de leur relation avec les espaces politiques (qu'ils soient parlementaires dans le cas du Ministère des relations avec le Parlement ou locaux dans le cas du Ministère de la ville), ils se retrouvent néanmoins, même si c'est dans des proportions plus faibles, dans l'ensemble des cabinets à travers les positions de chefs de cabinets et chefs de cabinets adjoints, conseillers en communication et conseillers parlementaires. Ces fonctions impliquent une forte

proximité avec les ministres, que ceux-ci souhaitent manifestement éprouvée par des collaborations antérieures attestant de la loyauté, de la compétence et de la compatibilité des individus concernés avec eux. Les titulaires de ces positions désormais institutionnalisées sont très largement issus des rangs des anciens collaborateurs d'élus, notamment au Parlement. 54,8 % des conseillers communication et 64,8 % des chefs et chefs adjoints de cabinet ont été collaborateurs d'élus.

Cela témoigne du fait que les ressources associées à la connaissance des mondes politiques (qu'il s'agisse du Parlement, des partis politiques ou des collectivités locales) demeurent indispensables aux équipes ministérielles. La faiblesse numérique des individus ne saurait en cela masquer leur omniprésence dans les cabinets et la place qu'ils ont, de fait, réussi à consolider en leur sein. L'institutionnalisation de ces positions est concomitante du recrutement d'un personnel spécialisé, issu de trajectoires moins directement centrées sur les carrières administratives mais plus sur les métiers politiques connexes aux positions d'élus et qui se sont fortement développés depuis les années 1990 (Courty, 2005 ; Demazière, Lelidec, 2014 ; Michon, 2014 ; Beauvallet, Michon, 2017). Les cabinets ministériels offrent du même coup des débouchés particulièrement importants et attrayants à une population dont les profils sociaux sont assez caractéristiques : les membres des cabinets sont plutôt jeunes et plutôt de sexe féminin (Fretel et Meimon, 2005). Dans leur cas précisément, la jeunesse n'est donc pas seulement un élément fonctionnel découlant d'une attribution qui serait, au sein des cabinets, plus prenante que d'autres, mais bien des caractéristiques propres de la population qui accède à ces positions. Ces caractéristiques contribuent d'ailleurs à conférer aux cabinets ministériels un mode de fonctionnement qui les rend plus difficilement accessibles, ne serait-ce que pour des raisons familiales, à des personnes plus âgées (horaires très larges, notamment en soirée).

Au-delà des postes spécialisés, dont les modalités de recrutement paraissent relativement stables, la présence de conseillers présentant d'importantes expériences politiques doit aussi dans les cabinets étudiés aux réseaux personnels des ministres, à leurs trajectoires préalables et aux positions qui sont les leurs dans la configuration politique d'ensemble. Il n'est pas anodin ainsi d'observer qu'alors que seulement 3,12 % des membres de cabinet sur la période concernée ont occupé des fonctions dans le cabinet d'un président de conseil régional, ils sont 18,75 % dans le cabinet de Ségolène Royal. Un phénomène du même type s'observe auprès d'autres ministres ayant abandonné un exécutif local au profit de leur portefeuille, comme par exemple V. Lurel, ancien président du Conseil régional de Guadeloupe, entre 2004

et 2012 (17,65 % des collaborateurs, même s'il est à noter qu'en termes d'effectifs, il s'agit de 3 ou 4 conseillers selon les périodes).

Les fonctions dans un cabinet sont régulièrement analysées comme un tremplin en vue d'une carrière politique. Cependant, elles doivent aussi être envisagées sous l'angle de l'opportunité qu'elles offrent à certains élus locaux, en tant que ministres, de mobiliser et solidifier les réseaux qui servent de soubassement à la construction de leur cursus politique. Au-delà, ce constat peut également s'étendre aux élus nationaux, pour lesquels l'accumulation précédemment évoquée de capital bureaucratique dans les espaces gouvernementaux peut aussi faciliter l'attrait de soutiens politiques, dès lors que ces derniers perçoivent la manière dont ce capital peut être mis au service des perspectives qu'ils portent.

L'exemple de M. Valls en constitue une bonne illustration. Pour le comprendre, il faut resituer la position de ce dernier dans l'espace politique socialiste et l'espace, plus large, de la gauche gouvernementale. Lors des primaires citoyennes de 2011, qui l'opposent notamment à F. Hollande, il n'obtient que 5,63 % des suffrages exprimés, un pourcentage qui témoigne d'une position qui y est, au final, très marginale. Son passage au Ministère de l'intérieur puis son accès au poste de Premier ministre lui offrent alors une occasion privilégiée pour tenter de « doubler la file » (Boelaert *et al.*, 2018) issue des primaires de 2011 en vue de briguer l'investiture du Parti socialiste et de l'ensemble de la gauche aux élections de 2017, notamment en s'attachant un certain nombre de soutiens au sein même du Parti socialiste ou de la gauche gouvernementale.

C'est à nouveau ce dont a pu témoigner l'exemple des outre-mer. Les parlementaires issus de ces régions ont pu bénéficier sous ses gouvernements, par le biais de son entourage et notamment de son conseiller outre-mer, d'une entrée facilitée dans l'espace de la décision et dans les arbitrages interministériels. Si ces positions successives n'auront pas suffi à l'imposer nationalement dans le cadre de la primaire de 2017, où il termine deuxième face à Benoît Hamon, elles lui auront tout de même permis de s'assurer d'un soutien massif des parlementaires, et notamment des élus d'outre-mer qui se sont pour beaucoup rangés derrière lui malgré des approches idéologiques d'ensemble partiellement décalées (comme en témoignerait par exemple le cas de Serge Letchimy, député autonomiste de la Martinique) et un soutien initial quasi-nul au moment de la primaire de 2010. On comprend cependant pourquoi la dimension idéologique n'est pas, en l'occurrence, le déterminant premier des ralliements politiques, au contraire des logiques de réseaux dont la restitution est beaucoup plus à même de

renseigner sur l'état des rapports de force au sein du champ politique (Sawicki, 2017). Dès lors, si le passage par le Ministère de l'intérieur pour M. Valls a sans doute pu contribuer à nourrir son réseau de potentiels collaborateurs passés par l'ENA, l'étiquette de l'ENA ne saurait résumer à elle seule les propriétés signifiantes des membres concernés au sein de ces cabinets. Dans le cas, déjà évoqué, de son conseiller outre-mer, c'est à la fois le capital bureaucratique qu'il détient (ancien élève de l'ENA, préfet, passé par la DGOM) et ses capitaux politiques (affectation au service des élections au ministère de l'intérieur, ancien conseiller du président de l'Assemblée nationale) qui lui confèrent des ressources signifiantes pour assoir les réseaux politiques du ministre et s'imposer dans les arbitrages ministériels.

J.-M Eymeri et X. Bioy (2015) décrivent l'« espace configurationnel » que constituent les cabinets ministériels comme articulé autour de « jeux de pouvoir » entre acteurs œuvrant dans le sens d'un « contrôle réciproque », étroitement dépendant de logiques sociales sous-tendant la composition de ces entourages. Au terme de ces développements, on observe que dans les gouvernements étudiés, cet espace apparaît dans le même temps également travaillé par l'influence de réseaux et capitaux politiques portés par les ministres. Il s'agit d'inviter, parallèlement, à porter une attention renforcée à ce que les propriétés, ressources et réseaux des ministres eux-mêmes font à ces « jeux de pouvoir » caractéristiques de l'espace constitué par les cabinets de l'exécutif, en contribuant, dans certaines configurations, à conférer une capacité d'influence à des ministères *a priori* en position de faiblesse structurelle dans ces échanges. Les ministres mobilisent en effet leurs réseaux personnels et les ressources issues de leurs trajectoires sociales et politiques pour peser dans les arbitrages, établir des rapports de forces à l'intérieur du gouvernement et, partant, agir sur la décision. Dans le même temps, l'étude des cabinets des gouvernements Ayrault et Valls I nous a permis de montrer que les logiques sociales usuellement considérées comme présidant au recrutement des collaborateurs en cabinet apparaissent largement brouillées par ces dynamiques, comme le montre la présence relativement importante de détenteurs de forts capitaux scolaires et bureaucratiques dans les cabinets de ministères *a priori* considérés comme peu prestigieux. Il restera à appréhender si ces observations témoignent d'un état conjoncturel renvoyant à la spécificité des gouvernements étudiés ici ou d'un élément plus durable constituant du même coup un angle mort de l'analyse des cabinets ministériels.

Références bibliographiques

Alam, Thomas ; Martinache, Igor ; Nollet, Jérémie (2015), « Qui sont les collaborateurs de nos ministres ? Ruptures et continuités dans la sociographie des cabinets sous les présidents Chirac et Sarkozy », in Eymeri-Douzans, Jean-Michel ; Bioy Xavier ; Mouton, Stéphane (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de science-po, p. 429-454.

Beauvallet, Willy ; Célestine, Audrey ; Roger, Aurélie (2016), « L'État outre-mer : la construction sociale et institutionnelle d'une spécificité ultramarine », *Politix*, n° 116, p. 139-161.

Beauvallet, Willy et Michon, Sébastien (dir.) (2017), *Dans l'ombre des élus : une sociologie des collaborateurs politiques*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.

Boelaert, Julien ; Michon, Sébastien ; Ollion, Étienne (2018), « Le temps des élites. Ouverture politique et fermeture sociale à l'Assemblée nationale en 2017 », *Revue française de science politique*, 2018/5, vol. 68, p. 677-802.

Behr, Valentin ; Michon, Sébastien (2015a), « Crépuscules des technocrates et progression des collaborateurs politiques. Une analyse renouvelée des filières d'accès au Gouvernement », *Working papers*, CESSP, n° 2.

Behr, Valentin ; Michon, Sébastien (2015b), « Les cabinets sont-ils une pépinière de futurs ministres ? Retour sur les transformations des filières d'accès à la profession politique sous la Cinquième République », in Eymeri-Douzans *et al.*, p. 503-525.

Bezes, Philippe (2015), *Réinventer l'État : les réformes de l'administration françaises (1962-2008)*, Paris, PUF.

Bigaut, Christian (2015), « Les cabinets, diplomates de l'interministériel et de l'arbitrage », in Eymeri-Douzans *et al.*, p. 599-618.

Courty, Guillaume (dir.) (2005), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard éditeur.

Demazière, Patrick et Le Lidec, Didier (dir.) (2014), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, PUR.

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

Eymeri-Douzans, Jean-Michel ; Bioy, Xavier (2015), « Introduction : Une République de conseillers », in Eymeri-Douzans *et al.*, p. 17-110.

Eymeri-Douzans, Jean-Michel (2015), « Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle », in Eymeri-Douzans *et al.*, p. 553-598.

Foucaud, Fabien (2010), « Le secrétaire général de l'Élysée. Éclairage sur la présidentialisation du régime », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 4, p. 1027 et suiv.

Fretel, Julien ; Meimon, Julien (2005), « La vie en coulisse. Les collaborateurs parlementaires à l'Assemblée nationale (2002-2007) », in Courty, Guillaume (dir.), p. 136-156.

Gaxie, Daniel (1983), « Les facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la Cinquième République de 1959 à 1981 », *Revue française de sociologie*, vol. 24, n° 3, p. 441-465.

Genieys, William (2006), « Nouveaux regards sur les élites du politique », *Revue française de science politique*, vol. 56, no. 1, p. 121-147.

Laurens, Sylvain (2015), « Retour sur une case blanche. Les cabinets ministériels français dans la décennie 1970 », in Eymeri-Douzans *et al.*, p. 389-408.

Magnon, Xavier (2015), « L'organisation particulière du secrétariat général de l'Élysée et du cabinet du Premier ministre », in Eymeri-Douzans *et al.*, p. 359-388.

Michon, Sébastien (2014), *Les équipes parlementaires des eurodéputés. Entreprises politiques et rites d'institution*, Luxembourg-Windhof, Larcier.

Remy, Dominique (1990), « Les ministres du travail du général de Gaulle », in Andenbussche, Robert ; Sirinelli, Jean-François ; Sadoun, Marc (dir.). *La politique sociale du général de Gaulle*, Lille, Publications de l'Institut de recherches historiques du Septentrion.

Rouban, Luc (2012), « L'État à l'épreuve du libéralisme : les entourages du pouvoir exécutif de 1974 à 2012 », *Revue française d'administration publique*, 2012/2, n° 142, p. 467-490.

Sawicki, Frédéric (2017), *Les réseaux du parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin.