



HAL
open science

Quarante ans d'enquêtes prosopographiques sur les membres de cabinets ministériels : quelles problématiques pour quels résultats ?

Thomas Alam, Julie Le Mazier, Frédéric Sawicki

► To cite this version:

Thomas Alam, Julie Le Mazier, Frédéric Sawicki. Quarante ans d'enquêtes prosopographiques sur les membres de cabinets ministériels : quelles problématiques pour quels résultats ?. *Revue française d'administration publique*, 2018, 168 (4), pp.751. 10.3917/rfap.168.0751 . hal-03977854

HAL Id: hal-03977854

<https://hal.science/hal-03977854>

Submitted on 7 Feb 2023

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.

Copyright

QUARANTE ANS D'ENQUÊTES PROSOPOGRAPHIQUES SUR LES MEMBRES DE CABINETS MINISTÉRIELS : QUELLES PROBLÉMATIQUES POUR QUELS RÉSULTATS ?

[Thomas Alam](#), [Julie Le Mazier](#), [Frédéric Sawicki](#)

Institut national du service public | « [Revue française d'administration publique](#) »

2018/4 N° 168 | pages 751 à 769

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.168.0751

Article disponible en ligne à l'adresse :

[https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-
publique-2018-4-page-751.htm](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-4-page-751.htm)

Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

© Institut national du service public. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

QUARANTE ANS D'ENQUÊTES PROSOPOGRAPHIQUES SUR LES MEMBRES DE CABINETS MINISTÉRIELS : QUELLES PROBLÉMATIQUES POUR QUELS RÉSULTATS ?

Thomas ALAM

*Maître de conférences en science politique
à l'Université de Lille (Ceraps)*

Julie LE MAZIER

*Chargée de recherche post-doctorale
en science politique au Cessp, Université
de Paris I Panthéon-Sorbonne*

Frédéric SAWICKI

Professeur de science politique à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne (Cessp)

Résumé

Les recherches sur les membres de cabinets ministériels sous la V^e République ont privilégié l'enquête prosopographique. Un rapide tour d'horizon de ces travaux révèle que cette méthode a permis d'analyser quatre phénomènes ou processus principaux : l'énarchisation des cabinets, les rapports de force entre classes dirigeantes, les ressources et filières politiques de recrutement des personnels de cabinet et les effets de leurs trajectoires sur l'action publique. Prenant appui sur ces recherches, cet article présente la méthode d'une enquête prosopographique sur les gouvernements de J.-M. Ayrault et de M. Valls I. Il établit la continuité et les évolutions avec les cabinets précédents, du point de vue des propriétés sociales des collaborateurs et de la nature de leurs liens avec le Parti socialiste.

Mots-clefs

Cabinets ministériels, prosopographie, gouvernement, entourages politiques, élites socialistes.

Abstract

— *40 years of ministerial private office's members prosopography: which questions for which results? — Research on ministerial office members under the 5th Republic was mainly conducted according to prosopographical approach. A brief overview of this research reveals that this method has been used to analyze four main phenomena or processes: the weight of ENA alumni among them, the power relations among ruling classes, the resources and political channels for recruiting private offices' staff and the effects of advisers' trajectories upon policies. Relying on these works, this paper presents the method used to study Ayrault and Valls I governments. It shows the continuity and the evolutions with previous ministerial offices, regarding the staff's social properties and the nature of its links with the Socialist Party.*

Keywords

Ministerial offices, prosopography, government, political staffs, socialist elites.

La question des entourages ministériels est indéniablement à la mode. De nombreuses œuvres de fiction traitant de l'exercice du pouvoir ont récemment contribué à populariser la figure du conseiller politique, qu'il s'agisse de bandes dessinées (*Quai d'Orsay* d'Abel Lanzac et Christophe Blain adapté au cinéma par Bertrand Tavernier, *Le Château* de Mathieu Sapin...), de films (*La Conquête* de Xavier Durringer, *L'Exercice de l'État* de Pierre Schoeller...), ou surtout de séries télévisées (*West Wing*, *House of Cards*, *Borgen*, *The Thick of It*, *L'École du pouvoir*, *Les Hommes de l'ombre*, *Baron noir*...). En juillet 2018, les sites internet du Sénat et de l'Assemblée nationale ont connu des pics de fréquentation sans précédent à l'occasion des auditions associées à l'« affaire Benalla ». Les conseillers du prince intéressent à raison du mystère qui les entoure et de l'emprise sur le pouvoir qui leur est prêtée...

Introduisant, en 1982, la première grande enquête collective fouillée sur le sujet, René Rémond ne justifiait guère autrement l'intérêt d'étudier ceux que le sens commun tient pour les « inspirateurs des décisions » : « [Les entourages politiques] sont suspects, comme tout ce qui demeure dans l'ombre, ou la pénombre. [...] Le soupçon, qui affecte l'ensemble de notre vie politique, et qui est un des ressorts majeurs de nos comportements, se porte naturellement avec prédilection vers les aspects qui se soustraient à l'observation. Les entourages sont l'objet de la même suspicion, encourent la même réprobation que celles qui s'attachent aux groupes de pression ou à l'ingérence de l'argent dans le combat politique, et pour les mêmes raisons : parce qu'ils n'agissent point à ciel ouvert et n'ont pas de statut officiel » (Rémond, 1982, 11). Enquêter sur les cabinets ministériels¹ participerait ainsi d'une quête de « transparence » bienvenue dans nos démocraties contemporaines.

Dans ce livre comme dans les quelques recherches qui l'ont précédé et dans celles, plus nombreuses, qui lui ont succédé, cette quête de transparence est passée de façon privilégiée par l'enquête prosopographique², à savoir par le traitement statistique des trajectoires biographiques des membres des cabinets ministériels. Ont ainsi pu être accumulées des séries de données solides sur les cabinets des divers gouvernements de la V^e République. L'enquête collective sur les gouvernements de J.-M. Ayrault et de M. Valls I (mai 2012-août 2014) dont les résultats sont présentés dans ce dossier thématique ne rompt pas avec cette tradition de recherche. Elle offre ce faisant plusieurs points d'appui pour apprécier la continuité et les évolutions, voire les ruptures, avec les cabinets précédents, tout en s'efforçant d'ouvrir, comme on le verra, des perspectives nouvelles. Avant de les présenter, nous ferons un bref tour d'horizon de quarante ans de recherches quantitatives sur les cabinets ministériels, qui montrera que l'enquête prosopographique a été utilisée selon des problématiques diverses et qu'en conséquence les indicateurs privilégiés et les modalités de sa mise en œuvre ont varié. Ce rappel nous conduira ensuite à préciser les hypothèses et outils qui ont guidé la recherche collective présentée dans les différentes contributions à ce numéro³.

1. Cette expression est une commodité de langage. Dans certaines des recherches présentées ici, les membres du cabinet du président de la République sont également inclus dans l'enquête.

2. Comme le note Christophe Le Digol, « Le prosopographe soumet chaque individu au même questionnaire et chaque notice biographique s'organise de la même façon en mentionnant – quand les sources [...] l'autorisent – les mêmes données » (2014, 224).

3. Dirigée par Delphine Dulong, l'enquête a rassemblé une vingtaine de chercheurs juniors et séniors et a été financée par le LabEx Tepsis (Transformation de l'État, politisation des sociétés et institution du social).

QUARANTE ANNÉES D'ENQUÊTES PROSOPOGRAPHIQUES SUR LES MEMBRES DES CABINETS MINISTÉRIELS

Les premières enquêtes prosopographiques sur les cabinets ministériels menées dans les années 1970 ont surtout eu pour ambition de questionner « le mythe d'une ÉNA toute puissante » (Rémond *et al.*, 1982, 12). En conséquence, elles se sont focalisées sur les positions professionnelles occupées antérieurement et/ou postérieurement à l'entrée en cabinet. Cette préoccupation faisait alors écho à la dénonciation de l'emprise des « technocrates » sur la politique, une stigmatisation si forte, comme le souligne Philippe Bezès (2009, 153), qu'elle conduisit les ministres giscardiens, nombreux à être passés directement de la haute fonction publique aux postes ministériels, à « retourner le stigmate » et à s'en faire eux-mêmes les pourfendeurs⁴. À la faveur de l'alternance de 1981, d'autres questionnements se sont ajoutés. Des chercheurs se sont demandé si l'énarchisation des cabinets ministériels ne cachait pas des oppositions plus profondes au sein des classes dirigeantes. Cette interrogation a conduit à déconstruire la catégorie « énarques » et à s'intéresser à l'origine sociale et aux trajectoires scolaires des membres des cabinets, mais aussi à leurs attaches partisans et/ou militantes, la grande question étant alors celle de la pénétration des sommets de l'État par les partis ou les entourages politiques. Enfin, bien que moins nombreuses, quelques enquêtes prosopographiques se sont efforcées de mettre en relation les propriétés sociales et professionnelles des entourages ministériels avec le contenu de telle ou telle politique publique.

Autonomisation de l'État et énarquisation des cabinets ministériels

Comme le notait Jeanne Siwek-Pouydesseau (1969, 20) dans la première enquête quantitative sur le personnel de cabinet de la V^e République, « [s]a quasi-totalité [...] appartient déjà à l'administration : ainsi, à tour de rôle, certains fonctionnaires sont chargés de diriger et de contrôler leurs anciens et futurs collègues ». Elle établit qu'en 1968 plus de 90 % des membres des cabinets ministériels proviennent de l'administration et majoritairement des grands corps (Inspection des finances, Conseil d'État, Cour des comptes mais aussi diplomatie et préfectorale) (Siwek-Pouydesseau, 1969, 46). Les analyses de Bertrand Badie et Pierre Birnbaum à propos des cabinets du président et des premiers ministres entre 1958 et 1975 confirment cette emprise de la haute fonction publique dont les membres représentent, *a minima*, 58 % du cabinet présidentiel de Georges Pompidou et jusqu'à 76 % de celui du général de Gaulle⁵. Dans un contexte où les sciences sociales sont encore fortement marquées par le marxisme, ces indicateurs permettent alors de souligner « l'autonomisation relative des sommets de l'appareil d'État qui s'éloigne de plus en plus du personnel politique professionnalisé tout en préservant sa spécificité fonctionnelle vis-à-vis du monde des affaires » (Birnbaum, 1994 [1977], 94).

4. Lors de la campagne présidentielle de 1995, Jacques Chirac reprendra la même antienne, dénonçant la « technostructure » et le poids excessif des cabinets ministériels, affirmant même alors vouloir les supprimer. Une fois élu, il se contentera de diviser de moitié leur taille.

5. Et encore sans doute conviendrait-il d'ajouter ces « techniciens de l'économie publique » issus notamment des écoles d'application de Polytechnique que les auteurs classent comme ayant pour origine le « secteur économique public » (Badie et Birnbaum, 1976, 288-289).

L'enquête pilotée par René Rémond – fondatrice à nos yeux de par sa méthodologie combinée et son ambition – met de côté toute « grande théorie » associée aux sommets de l'État et propose un triple pas de côté, en restituant aux cabinets ministériels toute leur profondeur sociologique (origines sociales, filières de recrutement, engagements politiques) et historique (l'étude porte sur la période 1936-1972 et débute avant la création de l'ÉNA) tout en s'attachant, notamment à travers une enquête par questionnaire, à restituer le fonctionnement des cabinets, leur « vie interne », les modalités de gestion des conflits ou encore leurs relations à l'extérieur (« services » et « groupes de pression ») (Rémond *et al.*, 1982, 175). L'ouvrage tient à distance toute tentation nomothétique au profit d'une présentation incarnée de ce que sont et font les cabinets. Dans cette enquête au long court, les cabinets ministériels apparaissent peuplés d'agents de la fonction publique et ce d'autant plus que l'on grimpe dans la hiérarchie des postes (Boussard, 1982, 47). À eux seuls, les trois grands corps de l'État que sont l'Inspection des finances, le Conseil d'État et la Cour des comptes occupent alors 16 % des places en cabinet mais 27 % des postes de direction. Si l'on considère que la diplomatie et la préfectorale appartiennent aussi aux grands corps, comme le suggère Isabel Boussard (1982, 47), ce sont alors 53 % des directeurs de cabinet qui en sont issus. Dans son « Retour sur une case blanche... », celle de la période 1972-1981, Sylvain Laurens (2015, 402) confirme non seulement ces chiffres mais montre que cette fonctionnarisation s'amplifie : 90,4 % sous le gouvernement Messmer I et 93,4 % sous celui de R. Barre avec une présence des trois grands corps oscillant entre 8,3 % et 11,9 %.

Même si la méthodologie diffère entre toutes ces enquêtes, celles portant sur des séquences plus récentes de la V^e République, notamment après la première accession de la gauche au pouvoir en 1981, attestent que le quasi-monopole de la haute fonction publique et particulièrement des énarques sur les cabinets ministériels est ébranlé. Si, pour la période 1981-1986, la part des fonctionnaires est de 89 %, elle ne s'élève plus qu'à 80 % de 1988 à 1993. Surtout, la part des énarques et des grands corps administratifs suit une pente similaire passant respectivement de 45 % à 39 %, et de 25 % à 11 % (Mathiot et Sawicki, 1999a, 16-18). La tendance se prolonge sous les présidences de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy puisque les énarques ne sont plus que 27,4 % avec toutefois un « retour » des grands corps (21 %), notamment pour les postes de directeurs et directeurs adjoints (66,7 % d'énarques pour la période 2002-2012, Alam *et al.*, 2015, 439-440), sans toutefois atteindre les niveaux records de la présidence Giscard d'Estaing⁶.

Les évolutions constatées entre les périodes 1981-1993 et 2002-2012 ont invité les chercheurs à dépasser le seul indicateur du taux d'énarques pour étudier plus finement les propriétés sociales de ces derniers et mieux apprécier ainsi la domination relative de la noblesse d'État sur les cabinets ministériels (Bourdieu, 1989).

Les cabinets ministériels : lieu d'affrontements entre fractions des classes dirigeantes

Avant l'arrivée de la gauche au pouvoir, tout semble se passer comme si la « grande noblesse d'École » avait progressivement colonisé ces administrations d'état-major à

6. Une tendance baissière s'observe toutefois si l'on considère attentivement la part des énarques et des grands corps dans les cabinets ministériels des gouvernements Raffarin, Villepin et Fillon : respectivement, 29,8 %, 26,9 % et 25,3 % et 22,3 %, 19,9 % et 20,9 %.

l'interface du technique et du politique⁷. Si, sur la période 1972-1981, le pourcentage des membres de cabinet ayant fait leur scolarité dans un lycée parisien reste conforme aux moyennes de la période 1958-1972 (54,8 %), la part de ceux ayant fréquenté un lycée parisien prestigieux passe de 6 % à 25 %, la plupart d'entre eux ayant des parents appartenant aux classes supérieures (patrons, membres des professions libérales, hauts fonctionnaires) (Laurens, 2015, 398). Cette « géographie de la réussite », marquée par une concentration parisienne écrasante et une très forte sélectivité sociale, ne doit pas surprendre – elle était d'ailleurs déjà observée par Aline Coutrot pour les républiques précédentes (1982, 57) – mais indique avant tout le magnétisme qu'exercent les cabinets ministériels sur l'aristocratie scolaire dont les femmes sont à l'époque largement exclues (entre 1958 et 1981, plus de 90 % des collaborateurs ministériels sont des hommes sans compter que les femmes sont essentiellement cantonnées au rôle de secrétaire particulière). Aussi, l'analogie avec la noblesse de robe apparaît-elle d'autant plus appropriée que cette population est marquée par une hérédité professionnelle d'une ampleur considérable : « 85 % des futurs membres des cabinets ministériels fils de fonctionnaires ont suivi la même voie que leur père », alors que ce pourcentage est de 45 % chez les fonctionnaires en administration centrale et 30 % parmi les cadres A (Coutrot, 1982, 64). La croissance régulière de la part d'énarques dont le père est salarié du secteur privé à compter du milieu des années 1950 vient cependant atténuer cette hérédité professionnelle (Coutrot, 1982, 80) et conduit à manier avec précaution la thèse d'une reproduction directe de la grande noblesse d'État.

L'étude de P. Mathiot et F. Sawicki sur la période 1981-1993 esquisse d'ailleurs les traits d'une modification lente mais durable des profils. Si ces deux auteurs évoquent une « technocratisation introuvable » (1999a, 16) en tenant à distance certaines hypothèses sociologiques simplistes sur le tournant néo-libéral des élites socialistes (on y reviendra), c'est aussi que la période marque durablement, d'abord, une féminisation croissante (*sex ratio* de 16,5 %), mais aussi une ouverture au privé, à la « société civile », ainsi qu'un moindre recours aux grands corps administratifs qui sont le monopole de la grande noblesse scolaire. Pour autant, les entourages ministériels n'ont toujours rien des « Petit Chose », ces enfants de milieu modeste ayant connu une forte ascension sociale grâce à leurs mérites scolaires, que l'on retrouve parmi les députés ou les élus locaux socialistes à l'époque (Collovald, 1985). Les enfants d'agriculteur, d'artisan, de commerçant, d'employé ou d'ouvrier y représentent moins d'un individu (au sens statistique) sur cinq ; les fils ou filles d'enseignant du primaire ou du secondaire ne sont que 5,6 %. De façon contre-intuitive, les collaborateurs des ministres socialistes des années 1980 apparaissent, eux aussi, principalement issus des classes supérieures et moins souvent de la bourgeoisie intellectuelle liée fréquemment à l'État (25,1 %) que de la bourgeoisie économique – patrons, professions libérales, cadres supérieurs du privé – (38,6 %). Ils restent en outre nombreux (43,8 %) – même si environ 10 % de moins par rapport à leurs prédécesseurs – à être passés par un lycée parisien⁸ (Mathiot et Sawicki, 1999a, 23-24). Les entourages ministériels socialistes ne se caractérisent donc pas par des profils sociologiques très distinctifs si on les compare

7. La notion d'administration d'état-major est empruntée à Jean-Louis Quermonne qui y inclut également le secrétariat général de la présidence et celui du gouvernement et certaines directions de l'État (Quermonne, 1981, 333 et s.).

8. C'est sans doute ici la donnée sociographique offrant le moins de variation : sur la période 2002-2012, la proportion de collaborateurs ministériels ayant étudié dans un lycée de province n'excède pas les 45 % ; plus d'un tiers a étudié dans un lycée parisien prestigieux, un sixième dans un lycée des Hauts-de-Seine ou des Yvelines et un peu moins de 4 % dans un lycée français à l'étranger (Alam *et al.*, 2015, 442).

avec leurs homologues des années 1970 et 2000⁹. Au final, l'alternance se caractérise surtout par une tendance générale à la féminisation qui se poursuit dans la décennie 2000 (*sex ratio* de 24,5 %) et par une moindre emprise de la noblesse d'État en général et des grands corps en particulier.

Si le vivier des recrutements, quelle que soit la période considérée, se situe parmi la « noblesse scolaire », c'est que les grandes écoles font prime sur le « marché » du recrutement en cabinet. L'École nationale d'administration (ÉNA), on l'a dit, s'y taille la part du lion, au détriment de l'École polytechnique et de l'École normale supérieure (ENS). Les collaborateurs passés par cette dernière déclinent inexorablement au point de ne même plus faire l'objet d'un traitement statistique spécifique par les auteurs de l'enquête sur les cabinets de droite pour la période 2002-2012 : 4 % pour la période 1958-1972, guère plus nombreux de 1972 à 1981, ils ne sont plus que 0,9 % pour la période 1981-1986 (Laurens, 2015, 400). Mais derrière l'ÉNA, c'est l'École libre des sciences politiques, devenue Institut d'études politiques de Paris à la Libération, qui est le principal établissement d'enseignement supérieur fréquenté par les membres des cabinets pour la période 1936-1972 (20 %) (Coutrot, 1982, 59-60 et 84). À partir des années 1970, qui marquent l'épuisement (quasi naturel) de la filière « résistante » ouverte dans l'immédiat après-guerre, le cursus modal « IEP+ÉNA » est à son apogée : 43 % des collaborateurs ministériels sous le gouvernement de Raymond Barre ont suivi ce cursus (Laurens, 2015, 400). Des évolutions plus récentes se dessinent cependant, notamment la percée des instituts d'études politiques de province dont les diplômés représentent déjà près de 6 % sur la période 2002-2012, mais surtout des écoles de commerce privées dont les diplômés passent de 2,7 % de 1981 à 1986, à 4,8 % de 1988 à 1993, 6,4 % de 2002 à 2004, 12,2 % de 2004 à 2007 et enfin 16,4 % de 2007 à 2012. Sous le quinquennat de N. Sarkozy, la part des diplômés de la rue Saint-Guillaume ne représente que moins d'un quart de la population (22,5 %), alors qu'elle représentait encore 38 % pour la période 1981-1993, tandis que la part des diplômés des grandes écoles d'ingénieurs ou militaires atteint 18,7 %. Ces grandes tendances, tout comme ces transformations plus récentes, en disent long sur la valeur relative accordée à certaines formations et aux établissements qui les dispensent, et sur les recompositions en cours au sein de la noblesse d'État.

Importance et diversité des filières politiques dans l'entrée en cabinet

L'alternance de 1981 a également relancé l'intérêt pour la question de la « politisation » des entourages, c'est-à-dire du poids des attaches et investissements partisans et plus largement militants dans l'accès aux cabinets ministériels. Ce questionnement est par exemple au cœur de plusieurs des contributions du livre dirigé par Pierre Birnbaum : *Les élites socialistes au pouvoir* (1985). Ce questionnement se heurte à de nombreuses difficultés empiriques. Si de nombreux indices attestent que la position sociale et les ressources bureaucratiques ne sont pas les seuls facteurs explicatifs du recrutement des collaborateurs

9. Aussi étonnant que cela puisse paraître, la population étudiée par S. Laurens (2015, 398) était comparativement légèrement moins issue de la bourgeoisie économique (entre 36,6 et 39,5 %) et davantage associée à la bourgeoisie intellectuelle (entre 38 % et 43,7 %). À titre d'information, on peut mentionner les chiffres collectés pour la période 2002-2012 : 47,6 % sont issus de la bourgeoisie économique, 20,9 % de la bourgeoisie intellectuelle (et 8,7 % des classes populaires, chiffre proche de la période 1981-1986). On se gardera ici de toute interprétation tant ces données biographiques sont parcellaires. En l'absence de questionnaire, en effet, cette information n'est disponible que pour les individus dont la notice apparaît dans le *Who's Who* (Alam *et al.*, 2015, 441).

de l'exécutif, les ressources militantes ou partisanses sont difficiles à appréhender tant elles sont peu renseignées dans les notices biographiques. Au mieux, quand c'est le cas, ne peut-on recourir qu'à deux indicateurs restreints : l'exercice d'un mandat électif et celui de responsabilités partisanses. Ainsi à peine un dixième des collaborateurs ministériels de la période 2002-2012 ont-ils exercé un mandat électif avant ou deux ans après leur entrée en cabinet, quand moins de 3 % d'entre eux ont exercé des responsabilités partisanses. Sur cette base, les recherches convergent pour établir que la détention d'un « capital politique » au sens de Bourdieu (2000) varie grandement d'un poste à l'autre et caractérise plutôt les conseillers et attachés parlementaires (Alam *et al.*, 2015, 448-449) que les directeurs de cabinet qui – comme le personnage de Michel Blanc dans *L'exercice de l'État* – sont d'abord et avant tout, selon la formule consacrée, des serviteurs de l'État. Cependant, ces indicateurs apparaissent bien imprécis pour saisir le degré d'entrelacement des réseaux centraux de sociabilité technocratiques et militants. Seule l'enquête par questionnaire, en collectant des informations suffisamment fiables sur les appartenances mais surtout sur la nature des investissements partisans, syndicaux, associatifs, comme sur les liens entretenus avec les entourages de certains dirigeants politiques de premier plan, est à même d'objectiver ces réseaux. C'est en recourant à cette méthode que Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki ont ainsi pu établir que les cercles d'expertise mis en place par le PS et/ou par certains de ses chefs de courant avaient constitué un vivier de choix pour les cabinets de la période 1981-1986. Ils ont montré qu'au final c'est moins la carrière partisane proprement dite, même si les « quartiers de noblesse » militants peuvent compenser pour certains la relative faiblesse de leur capital social, que les réseaux de sociabilité amicaux et/ou institutionnels des ministres et de leurs directeurs de cabinet qui ont été les plus décisifs dans l'entrée en cabinet (Mathiot et Sawicki, 1999a, 27).

L'enquête conduite par Luc Rouban sur les cabinets du gouvernement Jospin (1997-2002) aboutit à un constat proche. Selon lui, « l'implication des membres de cabinets dans les réseaux politiques est forte puisque 10 % d'entre eux sont des élus locaux, 18,5 % des professionnels travaillant pour les partis politiques, 6,5 % sont membres de clubs divers et 30,5 % font partie des entourages personnels ou professionnels ou ont fait l'objet de nominations politiques dans différents postes. On ne trouve en revanche que cinq personnes ayant été élues au niveau national soit 0,4 % » (Rouban, 2004, 243). Une fois neutralisés celles et ceux qui cumulent plusieurs positions, il y aurait donc 38 % de « politisés » et 24 % de « militants ». Tirés de la seule exploitation des annuaires et de la presse professionnelle et administrative, ces chiffres doivent être interprétés avec précaution¹⁰. Ils n'en confirment pas moins une tendance bien établie, à gauche mais aussi à droite, à ce que les élus et les cadres des partis politiques ne constituent qu'une filière minoritaire, principalement destinée à pourvoir les fonctions de conseiller parlementaire ou de conseiller politique.

Le compagnonnage avec un dirigeant politique recouvre une grande diversité de situations. Si les connaissances sur cette question sont encore lacunaires, les enquêtes menées au cours de la dernière décennie se sont penchées sur l'éventuelle émergence d'une nouvelle filière d'accès aux cabinets, celle des collaborateurs parlementaires et des membres de cabinets d'exécutifs locaux. Cette filière, qui trouve son origine dans l'augmentation du nombre et de la qualification des collaborateurs politiques et qui permet de plus en plus souvent d'accéder à des mandats électifs (Boelaert *et al.*, 2017), n'a que très peu alimenté

10. Cette remarque vaut également pour l'enquête antérieure portant sur les cabinets de la période 1984-1996, dans laquelle Luc Rouban, avec la même méthode, établit des statistiques particulièrement détaillées sur les « affinités politiques » (1997, 384 et s.).

les cabinets des gouvernements Raffarin, Villepin et Fillon (4,2 % en moyenne, Alam *et al.*, 2015, 436). Elle a en revanche, comme on le verra, explosé sous les gouvernements Ayrault et Valls I (près de 30 %).

Espace des positions et espace prises de positions : une contribution à la sociologie de l'État et de l'action publique ?

Au-delà de la question de l'autonomie des cabinets vis-à-vis des partis politiques et de leurs orientations idéologiques et programmatiques, se pose une autre question sur l'autonomie des cabinets vis-à-vis de l'administration et du secteur privé marchand. Au cœur des relations entre les sommets de l'État et la société civile organisée, les cabinets ministériels concentrent les acteurs centraux du portage politique des politiques publiques et de la réforme de l'État. À la relecture d'un des classiques de la science politique française (*Les sommets de l'État* de Pierre Birnbaum, 1994 [1977]), les cabinets ministériels apparaissent encore aujourd'hui comme des arènes privilégiées à étudier pour, non pas valider la thèse d'une très forte homogénéité de la « classe dirigeante » française, mais plutôt tester combien l'État renforce son emprise ou son « hégémonie culturelle » sur les différents secteurs socio-économiques, quitte à œuvrer à son propre évidement. Or, entre la privatisation des services de l'État entendue sous l'angle conjoint d'une externalisation et d'une extraversion, les « politiques d'organisation » (Bezès et Le Lidec, 2016) qu'incarnent en France la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et la Modernisation de l'action publique (MAP), les restructurations liées à l'europanisation et la décentralisation ou encore les logiques exogènes au monde politique liées aux intérêts privés (France et Vauchez, 2017), l'État et son appareil administratif ont été profondément transformés depuis une trentaine d'années tandis que les frontières qui séparent les sphères publiques et privées se sont encore davantage brouillées. Pour en rendre compte, la prosopographie peut être utile afin de renseigner sur une éventuelle modification des profils des entourages ou encore pour connaître les stratégies de reconversion, notamment en provenance de et vers la haute fonction publique¹¹.

Ceci étant dit, les travaux antérieurs invitent à une grande prudence concernant le potentiel heuristique d'une prosopographie isolée des entourages ministériels. Loin de tout déterminisme dispositionnel, P. Mathiot et F. Sawicki ont ainsi pu invalider l'idée répandue à l'époque d'une technocratisation progressive des membres des cabinets socialistes, susceptible de rendre compte du tournant néo-libéral de la gauche française par la marginalisation des collaborateurs au profil plus militant. De même, l'hypothèse d'une « managérialisation » des entourages des ministres de droite au pouvoir de 2002 à 2012, c'est-à-dire de collaborateurs plus souvent que par le passé issus du secteur privé marchand, du conseil ou de la finance, formés dans des grandes écoles de commerce privées, n'a pu être suffisamment établie pour être considérée comme une variable explicative des politiques de réforme de l'État alors engagées. Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, le recrutement s'opère toujours majoritairement au sein de la haute fonction publique (et même plus que sous les premiers gouvernements socialistes), davantage qu'auprès de « mercenaires »

11. En France, les incitations à passer en cabinet sont ainsi fortes pour les nombreux hauts fonctionnaires qu'on y trouve, et peuvent se comprendre dans le cadre de logiques de carrière. Ils y ont l'opportunité de s'exercer à la politique gouvernementale sans s'aventurer dans la compétition électorale ni renoncer à leur statut, et le poids des cabinets dans les nominations à des postes de pouvoir administratif permet d'espérer des promotions à la sortie (Eymeri-Douzans et Bioy, 2015, 84 et s.).

ou *cost killers* issus du secteur privé n'ayant aucune partie liée à l'État. Conformément à la thèse de Michael Hartmann (2011) sur l'illusion d'une internationalisation massive des élites économiques, ces collaborateurs de la période 2002-2012 ne semblent guère non plus appartenir à une élite internationalisée susceptible de ramener dans ses bagages des projets de réforme ayant cours ailleurs (moins d'un douzième des collaborateurs de l'exécutif a, par exemple, suivi une partie de ses études à l'étranger) (Alam *et al.*, 2015, 443). Certes, on observe tendanciellement une plus grande proportion de diplômés d'école de commerce et de gestion, mais cela concerne pour l'essentiel les énarques. Comme on l'a suggéré plus haut, ces transformations ont donc plutôt à voir avec les rapports de force entre grandes écoles et reflètent la place grandissante des écoles de gestion dans la formation des élites, de même que dans la fabrique des parcours scolaires associés à l'excellence administrative. Ceci milite pour approfondir la sociologie des luttes qui sous-tendent l'établissement du curriculum à l'ÉNA après 1982 (et la fameuse « promotion Voltaire »), date où s'arrête l'enquête d'Émilie Biland et Sarah Kolopp (2013). Mais, surtout, l'adhésion aux principes et savoirs gestionnaires subsumés derrière le label de *new public management* gagnerait à être investiguée par le biais de questionnaires incluant des questions sur les croyances et représentations du monde des conseillers.

À défaut, les données concernant leurs sorties et reconversions sont néanmoins susceptibles de donner du crédit statistique à certaines clefs de lecture inspirées du choix rationnel, tout en invalidant certains lieux communs. Il est de notoriété publique que « faire du cabinet », notamment à 30 ou 40 ans, est dans la grande majorité des cas un « accélérateur de carrière », du fait de l'accumulation d'un capital social et de ressources politiques et administratives stratégiques, mais aussi de la gratitude ministérielle pour service accompli, permettant de « décrocher aussi vite que possible de belles nominations, en particulier dans des emplois à la discrétion du gouvernement » (Eymeri-Douzans, 2015, 591). Aussi, de même que la fonction publique reste le principal espace de recrutement, elle demeure le principal espace de débouchés (y compris pour les non-titulaires de la fonction publique !). Déjà élevée sous les mandats de François Mitterrand (8,3 % selon Mathiot et Sawicki, 1999b, 234), la part des collaborateurs ministériels qui, entre 2002 et 2012, bénéficient d'une nomination au tour extérieur dans un corps de prestige s'élève à 15,2 % (Alam *et al.*, 2015, 501-502), alors même que les nominations de dernière minute de la fin du quinquennat Sarkozy n'avaient pas pu être prises en compte dans cette enquête. Au-delà des discours politiques sur l'« obésité de l'État » et la nécessité de le réformer (dont l'essentiel a été coécrit par ces collaborateurs), les plus hauts postes de l'administration demeurent des lieux de pouvoir très convoités et forment un univers professionnel encore très attractif. Si d'autres collaborateurs (re)prennent une carrière plus politique (15 % du total des conseillers de 2002-2012 mais 20 % des attachés parlementaires et conseillers techniques), le pantouflage et les *revolving doors* n'arrivent qu'en dernière position des types de reconversion envisageables (après la poursuite d'une expérience en cabinet). Les départs vers la sphère privée au sens large (secteur privé lucratif, entreprises publiques ou à participation d'État, secteur associatif et mutualiste) sont même en baisse par rapport à la période 1981-1993 : s'ils concernaient à l'époque 20 % des entourages, ils ne concernent que 14,1 % de la population de 2002-2012. Les sorties directes vers le secteur privé lucratif demeurent, quant à elles, très rares et sont dans la continuité de la période 1981-1993 : si elles concernaient 7,8 % des collaborateurs socialistes de 1981 à 1993, ce chiffre n'est dépassé que pour les collaborateurs du gouvernement Raffarin (9,3 %). Il est plus faible pour ceux des cabinets des gouvernements Villepin (5,2 %) et Fillon (2,4 %) (Alam *et al.*, 2015, 490). Ces données mériteraient une analyse plus fine en fonction des postes occupés (les directeurs de cabinet et leurs adjoints sont plus prompts à pantoufler, environ 13 %)

ou en fonction des départements ministériels (plutôt l'Élysée, Bercy ou Matignon que jeunesse et sports ou santé) ou des compétences économiques et gestionnaires (Alam *et al.*, 2015, 497 et 501). Mais l'hypothèse d'une privatisation majeure des trajectoires en sortie de cabinet n'est pas étayée.

En somme, la prosopographie ne permet pas de rendre compte de toutes les logiques qui orientent le travail des cabinets ministériels. En dépit de tous ses angles morts, cette méthode reste cependant l'une des plus abordables pour étudier les cabinets les plus récents. Si les cabinets sont au cœur du pouvoir de la V^e République et s'ils font l'objet, de ce fait, d'un important suivi par les journalistes, alimentant fuites et dénonciations de conflits d'intérêts, la confidentialité de ce qui s'y joue rend en effet difficile l'accès aux archives contemporaines et compromet toute démarche d'observation ethnographique, y compris de participation observante officiellement déclarée¹². La prosopographie, qui ne se suffit pas à elle-même tant elle implique de bricoler des indicateurs toujours réducteurs et d'interpréter des données toujours indiciaires, ne peut être complétée, au mieux, que par des questionnaires (dont les taux de retour et la précision des réponses sont nécessairement aléatoires) ou par des entretiens dont on sait combien ils doivent être analysés avec précaution dans l'étude des politiques publiques, tant ils sont souvent des discours d'institution empreints de rétrodiction et présentant une façade excessivement rationnelle (Bongrand et Laborier, 2005).

L'ENQUÊTE « SOCIOLOGIE POLITIQUE DU GOUVERNEMENT » : SOURCES ET MÉTHODE

Les quatre ensembles de questionnements repérés ici supposent l'accès à des données distinctes et, par voie de conséquence, imposent de recourir à des techniques d'enquête en partie différentes. Le repérage des carrières professionnelles sur lequel repose la première approche est sans doute le plus commode. Les annuaires biographiques, qui répertorient les positions professionnelles occupées avant l'entrée en cabinet, permettent de disposer de données fiables et quasi exhaustives, au moins pour leurs membres officiels. L'analyse de l'origine sociale et des trajectoires d'engagement que supposent tout ou partie des autres interrogations est beaucoup plus difficile. À l'exception du *Who's Who in France*, les données publiques touchant à la profession des parents, voire des grands-parents, les études secondaires, le niveau et le style de vie sont rares et ne concernent qu'une minorité des membres de cabinet, les plus prestigieux. Les informations sur les engagements politiques ne sont renseignées ou repérables, la plupart du temps, que pour les titulaires de responsabilités ou de mandats officiels, ou les professionnels de la politique. L'accès aux représentations et croyances des membres de cabinet constitue un continent encore plus inaccessible, sauf à procéder par déduction, exercice toujours risqué. Il faut alors recourir aux questionnaires et/ou aux entretiens et sélectionner un échantillon parmi les collaborateurs.

L'enquête « Sociologie politique du gouvernement » (SPG), sur laquelle s'appuie l'ensemble des contributions de ce dossier thématique, repose sur l'exploitation de données

12. C'est au nom d'une fin de non-recevoir de sa hiérarchie que Quentin Lafay, membre de différents cabinets ministériels sous Hollande, justifie auprès de Michel Offerlé son regret de ne pouvoir accomplir une thèse de science politique recourant à la méthode dite de la « recherche embarquée » (Alam *et al.*, 2012) <https://wikileaks.org/macron-emails/?q=&mfrom=quentin.lafay@gmail.com> (document consulté le 5 octobre 2018).

préexistantes et non sur un questionnaire, en raison d'une problématisation qui conduit à privilégier l'analyse des trajectoires et des expériences professionnelles. Elle s'inscrit dans le prolongement des enquêtes prosopographiques antérieures, dans l'objectif de pouvoir opérer une comparaison diachronique et de retracer l'évolution du personnel gouvernemental de 1958 à nos jours. Comparaison qui suppose néanmoins de porter une attention particulière aux différences entre elles dans la construction des populations étudiées et les sources choisies pour collecter les données.

Saisir les logiques sociales du recrutement aux sommets de l'État

Le premier enjeu était d'identifier les propriétés sociales des entourages ministériels. Outre les données sociographiques sur le sexe, l'âge, la trajectoire scolaire et professionnelle et la position occupée avant l'entrée en cabinet, nous avons tenté de repérer les univers sociaux traversés avant l'entrée en cabinet : champ politique (élus, collaborateurs et militants), sphère publique, sphère privée, tiers secteur, international et cabinets (y compris au sein des collectivités territoriales)¹³. Ce faisant la base de données permet de raisonner à la fois à partir des personnes et des positions qu'elles occupent. Ainsi peut-on objectiver les logiques sociales du recrutement aux sommets de l'État, en mettant en évidence les filières et les réseaux qui y conduisent, les ressources que les collaborateurs ministériels ont à leur disposition (titres scolaires, capital social, capital politique, etc.) et les savoirs et compétences considérés comme légitimes pour exercer le pouvoir. Dans la même perspective, ces indicateurs donnent la possibilité de mesurer le poids relatif des ministères et de leurs administrations au regard du personnel qu'ils parviennent à essaimer avec plus ou moins de succès dans les cabinets ministériels : on retrouve ici la question classique en France du degré de contrôle que la haute administration, ou certaines de ses fractions ou corps, possèdent sur le gouvernement. Enfin, des données portant sur l'intégralité des carrières précédant l'entrée en cabinet permettent, de façon inédite, de recourir à des outils quantitatifs d'analyse de séquences¹⁴.

Le deuxième enjeu était de saisir les hiérarchies inter- et intra-cabinets en s'attachant à la différenciation des profils selon les ministères et à l'intérieur des ministères. Ce questionnement appelait une analyse exhaustive, c'est pourquoi l'enquête prend en compte les membres de cabinets de tous les ministres et secrétaires d'État et du président de la République, mais seulement pour la première moitié du quinquennat. Les individus retenus (n = 927) sont entrés en cabinet sous les gouvernements Ayrault I, II ou Valls I, soit entre le 15 mai 2012 et le 25 août 2014, ce qui n'a pas empêché, par ailleurs, de suivre leur trajectoire sur l'ensemble du quinquennat. Dans le cadre de cette comparaison synchronique, on a mesuré le taux de féminisation, l'âge d'entrée en cabinet, le poids des énarques, des « financiers » et des « politiques », de façon à cartographier le champ gouvernemental, c'est-à-dire à repérer la répartition des capitaux et les oppositions sociales qui le structurent.

Le troisième enjeu tenait à la comparaison avec les recherches antérieures. Pour ce faire nous avons, le plus possible, cherché à construire une base de données à partir d'une grille de codage élaborée à partir de celles utilisées dans les travaux précédents. Trois autres

13. Nous remercions chaleureusement Pierre France et Christelle Gris, qui ont coordonné les premières étapes de la construction de cette base de données, et Thomas Collas qui l'a finalisée et a supervisé l'ensemble de son traitement statistique.

14. La contribution dans ce dossier d'Anne Bellon, Thomas Collas et Pierre Mayance restitue ainsi l'épaisseur temporelle des carrières au sein desquelles s'inscrivent les passages en cabinet.

enquêtes, dont les auteurs sont d'ailleurs, pour la plupart, membres de l'équipe, servent ici de base à la comparaison. Elles ont été retenues pour la transparence de leur méthodologie. Il s'agit de l'enquête de Sylvain Laurens sur la période 1972-1979 (enquête n° 1), de celle de Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki sur les gouvernements socialistes entre 1981 et 1993 (enquête n° 2) et de celle de Thomas Alam, Igor Martinache et Jérémie Nollet sur les années 2002-2012 (enquête n° 3). L'enquête SPG sera ici qualifiée d'enquête n° 4. Le raisonnement comparatif doit cependant s'entourer de précautions, dans la mesure elles ont été menées de façon discontinue, sans que soit couvert l'ensemble des gouvernements de la V^e République. Pour saisir l'évolution des élites socialistes, on ne peut par exemple se référer qu'au travail de P. Mathiot et F. Sawicki sur les cabinets mitterrandiens, les gouvernements dirigés par L. Jospin n'ayant pas fait l'objet d'une étude aussi scrupuleuse (Rouban, 2004). Surtout, les quatre enquêtes prennent en compte des populations délimitées différemment et s'appuient sur des sources distinctes.

Des populations qui ne se superposent pas

L'enquête n° 1, la plus proche de l'enquête SPG, porte sur l'intégralité des ministères et secrétariats d'État des gouvernements Messmer I et II, Chirac et Barre, mais ne porte pas sur toute la durée d'exercice des gouvernements concernés. Elle procède en effet par « coups de sonde » à quatre dates données : 1972 (n = 228), 1973 (n = 260), 1975 (n = 210) et 1979 (n = 229). L'enquête n° 2 porte, quant à elle, sur cinq cabinets ministériels (à l'exclusion de l'entourage des ministres délégués et secrétaires d'État), choisis pour inclure à la fois des ministères où se joue une évolution importante de l'action publique, un ministère régalien et un ministère technique : cabinet du Premier ministre et ministères de l'économie et des finances, des affaires sociales, de l'intérieur, du commerce et de l'artisanat (n = 422). Dans une volonté de comparabilité avec cette dernière, l'enquête n° 3 a repris ces cabinets en ajoutant ceux de quatre ministères supplémentaires (fonction publique, agriculture, santé, jeunesse et sports) et le secrétariat général de l'Élysée. Elle augmente ainsi le nombre d'individus pris en compte (n = 913) tout en maintenant un équilibre entre les différentes catégories de ministères.

Les périmètres de cabinet retenus varient également selon les enquêtes. Toutes ne retiennent que les nominations au *Journal officiel*, ce qui exclut les « visiteurs du soir » et les chargés de mission officieux, exposés au grand jour par l'affaire Benalla. Les choix opérés par l'exécutif d'un côté, par les chercheurs de l'autre, peuvent néanmoins invisibiliser certaines catégories¹⁵ et faire varier substantiellement la population étudiée. Par exemple, l'enquête n° 3 inclut les conseillers en communication et attachés de presse, une population plus jeune, plus féminine et moins souvent énarque. Dans l'enquête n° 4, les attachés de presse ne sont pas comptabilisés puisqu'ils n'apparaissent pas officiellement dans les effectifs des cabinets. C'est là sans doute un effet de la règle fixée en mai 2012, promesse classique au moment des prises de fonction, de réduire le nombre de collaborateurs à quinze pour les ministres et à dix pour les ministres délégués. Dans les faits, les cabinets ministériels sont plus étoffés sous J.-M. Ayrault et M. Valls en raison de collaborateurs « mutualisés » entre ministère et secrétariats d'État, quand d'autres sont dissimulés, comme c'est le cas des attachés de presse.

15. Selon les ministères et les périodes, les « officieux » peuvent ainsi comporter de jeunes énarques n'ayant pas encore satisfait à l'obligation de services requis avant possibilité de détachement.

Enfin, l'individu statistique retenu par l'enquête peut être soit une personne physique, pouvant traverser plusieurs cabinets différents, ou une expérience en cabinet. L'enquête n° 3 travaillait sur les individus ayant eu une expérience en cabinet davantage que sur les personnes physiques, de sorte que ces dernières peuvent apparaître plusieurs fois, à des moments différents de leur carrière. Dans le cadre de l'enquête n° 4, en revanche, on ne considère qu'un seul individu en cas de doublon.

Questionnaires et données biographiques : des sources hétérogènes

Les méthodes de collecte des données choisies par les quatre enquêtes diffèrent également. L'enquête n° 2, historiquement la plus ancienne, se distingue ici en ce qu'elle a adopté un protocole similaire à celui de René Rémond. Un questionnaire a été adressé à la population retenue, dont les données ont été complétées par la reconstitution de la carrière des non-répondants à partir d'annuaires biographiques. Sur les 422 individus retenus, 197 questionnaires ont été reçus. Si l'échantillon est plus restreint, les informations recueillies sont donc plus riches, par exemple pour ce qui touche à l'appartenance partisane. P. Mathiot et F. Sawicki (1999a, 19) peuvent ainsi recenser 52,8% de membres du Parti socialiste parmi les collaborateurs, avec une proportion en forte baisse entre les périodes 1981-1986 (60,2%) et 1988-1993 (41,9%).

Les enquêtes n° 1, 3 et 4 sont quant à elles très comparables dans le recueil des données, avec cependant des variations induites par la temporalité de l'enquête, plus ou moins éloignée de la période étudiée. Sylvain Laurens, pour l'enquête n° 1, peut ainsi exploiter différentes éditions du *Who's Who in France* (1972-1973, 1975-1976, 1983-1984, 1996-1997), dont les données sont plus précises. En effet, si le passage en cabinet ne suffit pas toujours pour entrer dans cet annuaire, la carrière ultérieure l'autorise parfois, de sorte que la proportion d'individus possédant une fiche est bien plus importante pour l'enquête n° 1 que pour les enquêtes n° 3 et n° 4, faute de recul historique. C'est pourquoi ces dernières ont également utilisé les *Biographies d'Acteurs publics*. Enfin, la source principale de l'enquête n° 4 est constituée par les notices *LesBiographies.com* (site édité par la Société générale de presse). Elles ont parfois été recoupées par le profil LinkedIn des collaborateurs, souvent les plus jeunes, qui en possédaient un, sachant que les informations sont alors sélectionnées par les concernés et procèdent ainsi, comme d'ailleurs dans le *Who's Who*, d'une mise en forme d'« identités stratégiques » (Collovald, 1988).

LES CABINETS HOLLANDAIS : DES ÉVOLUTIONS SANS RUPTURES MAJEURES

On ne résumera pas ici toutes les analyses détaillées qui constituent ce dossier¹⁶. On se bornera à mettre en exergue quelques éléments saillants qui se dégagent de la comparaison avec les enquêtes précitées, concernant d'une part les propriétés sociales des membres des cabinets hollandais, d'autre part leurs investissements politiques.

16. Voir pour cela l'introduction de Thomas Collas, Delphine Dulong et Frédéric Sawicki dans ce numéro.

Une continuité en trompe-l'œil ?

Concernant l'âge, la féminisation et la proportion d'énarques, la présidence de François Hollande apparaît, pour reprendre le bon mot de Jean-Michel Eymeri-Douzans à propos du cabinet du Président de la République (2015), relativement « normale », c'est-à-dire conforme à la tendance des mandatures précédentes avec toutefois de réelles petites nuances. Si la pyramide des âges des cabinets de la période 2012-2014 ressemble à s'y méprendre à celle de la période 2002-2012, avec un âge moyen de 41 ans, les membres des cabinets socialistes se distinguent en revanche par leur plus forte féminisation. Sur ce point, les cabinets de gauche continuent de se distinguer des cabinets de droite, distinction qu'on retrouve également au sein du personnel politique (Boelaert *et al.*, 2015). Alors que le pourcentage de femmes était inférieur à 10 % dans les années 1970, il était ainsi passé à 25 % dans les premiers cabinets socialistes ; trente ans plus tard, si l'écart s'est réduit, la différence demeure puisque les femmes qui composaient 27,4 % des cabinets au cours des années 2000 sont 35 % entre 2012 et 2014. Si leur présence reste d'autant plus forte qu'on descend dans la hiérarchie des postes et des ministères¹⁷, la part des femmes dans les fonctions de direction a sensiblement augmenté après 2012, puisqu'on compte 19,8 % de directrices et 22 % de sous-directrices de cabinet contre seulement 6,5 % entre 2002 et 2012¹⁸. De même, si la part des diplômés de l'Institut d'études politiques de Paris est proche de la période précédente (27,3 % contre 25,8 %), les diplômés d'institut d'études politiques de province sont trois fois plus nombreux (15 % contre 5,8 %) et ceux des grandes écoles de commerce deux fois moins que dans les cabinets de droite (6,7 % contre 11 %). Au final, cette différence affecte moins le pourcentage d'énarques (24,5 % contre 27,4 % sous Chirac et Sarkozy) que la part des membres des grands corps, clairement en baisse par rapport à la période précédente (16,4 % contre 21 %).

Aux postes clefs, les ministres de François Hollande ne s'en sont pas moins entourés de hauts fonctionnaires expérimentés. Les directeurs et directeurs adjoints, qui sont les acteurs les plus influents au sein des entourages ministériels en tant que « chefs d'orchestre » du cabinet (Dreyfus, 2015), affichent, d'une part, une plus grande expérience antérieure en cabinet ministériel que les autres (46,9 % des directeurs et 20 % de leurs adjoints contre 14 % pour le reste de la population) et, sans grande surprise dans la mesure où ils assurent l'interface entre le cabinet et les directions centrales du ministère (Eymeri-Douzans, 2008, Dreyfus, 2015), ils sont, d'autre part, presque tous hauts fonctionnaires, à 53 % passés par l'ÉNA et à 40,7 % et 34 % issus d'un grand corps (contre 11,5 % pour le reste de la population étudiée). Si le poids de la haute fonction publique apparaît nettement moins structurant à ce niveau de fonction que dans la période précédente (- 14 points pour les énarques), il demeure à un niveau élevé.

S'ils restent pour l'essentiel des grands commis de l'État, 27 % des directeurs et 16 % des directeurs adjoints ont néanmoins occupé un poste dans le privé au cours de leur carrière, ce qui n'est pas sans lien avec leur administration d'origine, puisque près 29,9 % d'entre eux, contre 16,4 % pour le reste de la population, est passé par Bercy. Ils

17. On trouve par exemple 76,9 % de femmes au secrétariat d'État en charge de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie mais seulement 11,5 % au ministère du redressement productif.

18. Ce pourcentage reste en soi modeste si on le rapporte à la part des femmes parmi les anciens élèves de l'ÉNA. Alors qu'elles ne représentaient pas plus de 10 % dans les années 1970, les femmes représentent en effet entre 30 % et 45 % des promotions depuis les années 1990 (Loiseau, 2015, « Défis et enjeux de la place des femmes à l'ÉNA », *Revue française d'administration publique* n° 153, p. 91-101). Ainsi, seules 26 % des femmes énarques de notre population occupent des fonctions de direction contre 40 % des hommes énarques.

sont également plus souvent passés par ces zones d'interface et d'échanges entre le public et le privé où l'État régulateur pilote le gouvernement des marchés (France et Vauchez, 2017) que sont l'Agence de participation de l'État, la Caisse des dépôts et consignations, la Monnaie de Paris, l'Autorité des marchés financiers (23,5 % contre 16 % pour les autres membres des cabinets).

L'hypothèse d'un essaimage du personnel des ministères de « Bercy » dans les autres ministères, comme vecteur de diffusion d'une conception budgétaire « orthodoxe » ou « comptable » appuyant les orientations politiques de François Hollande, n'est pas corroborée pour autant. Au total, 18,7 % des collaborateurs étudiés sont passés par Bercy, en cabinet et/ou en administration, avant d'entrer dans les cabinets des gouvernements Ayrault et Valls I, mais ces conseillers ne connaissent pas une mobilité plus importante que les autres entre les ministères. C'est même l'inverse, puisque 24,8 % de l'ensemble des membres de cabinet passent par plus d'un ministère, alors que ce n'est le cas que de 19,7 % de ceux dotés d'une expérience antérieure à Bercy. De plus, si l'on s'intéresse à leur répartition par domaine ministériel, on s'aperçoit qu'ils ne sont surreprésentés de façon notable que dans les ministères de Bercy eux-mêmes. Les anciens de Bercy ont donc tendance à y rester. En définitive, comme le confirment les différentes enquêtes sur les cabinets ministériels, il n'est pas besoin d'être passé par la sphère privée ou par Bercy pour avoir intériorisé les catégories du *new public management*. C'est d'ailleurs ce qui fait leur puissance : elles sont largement partagées dans les champs du pouvoir, indépendamment des trajectoires de celles et ceux qui les portent. Plus encore, c'est peut-être dans l'organisation du travail gouvernemental, notamment dans le développement considérable de l'interministériel, et dans la place de Bercy dans la hiérarchie inter-ministères, qu'on pourrait cerner son poids dans la définition des politiques gouvernementales, questionnements qui impliquent des méthodes qualitatives d'investigation.

Des élites éloignées du Parti socialiste ?

Si le noyau dur des entourages socialistes est, en gros, issu des mêmes filières de formation et des mêmes filières professionnelles que ceux des gouvernements de droite, se distinguent-ils par un engagement partisan ou, à tout le moins, par un compagnonnage politique plus marqué avec le parti et les élus socialistes ? Plusieurs indices laissent supposer que les membres des cabinets hollandais sont moins intégrés dans le milieu socialiste (Sawicki, 1997) que ceux des précédents gouvernements de gauche.

Seuls 6,7 % des membres de cabinet sous les gouvernements Ayrault et Valls I font mention d'une adhésion à un parti politique. Sans doute une enquête par questionnaire aurait-elle permis de mieux cerner la part de militants dans cette population ; néanmoins, l'absence de cette information dans les annuaires biographiques en dit long sur la démonétisation de cette ressource pour accéder aux cabinets ministériels. Seuls 4,2 % des conseillers sont passés par un poste de collaborateur de parti ; 9 % par un mandat électif local (dont 4 % pour lesquels il n'est pas fait mention d'une adhésion partisane dans leur biographie). Le passage par des organisations militantes proches du PS est encore plus négligeable : 2 % des membres de cabinet sous les gouvernements Ayrault et Valls I ont été membre ou salarié d'un *think tank*, 1,4 % permanent syndical et 1,3 % membre du bureau d'une organisation syndicale. L'affaiblissement progressif du vivier militant – déjà noté par P. Mathiot et F. Sawicki (1999a) à propos de la période 1988-1993 et confirmé par L. Rouban à propos du gouvernement Jospin (2004) – se poursuit donc sous la présidence de F. Hollande.

Pour apprécier la prégnance des réseaux partisans et repérer les plus engagés politiquement, on peut également reprendre la typologie des carrières en cabinet élaborée par P. Mathiot et F. Sawicki (1999a). Ces derniers distinguent dans leur étude des cabinets socialistes : les « généralistes », qui ont traversé plusieurs ministères sous plusieurs ministres, les « spécialistes », attachés à un ministère dans lequel ils ont connu plusieurs ministres, les « techniciens », qui restent dans le même ministère sous le même ministre, et enfin les « fidèles », qui restent avec le même ministre dans plusieurs ministères différents. L'hypothèse sous-jacente est que les généralistes et les fidèles sont les plus insérés, quoique sous des formes distinctes, au sein du milieu socialiste. Or, tandis que les généralistes formaient 39,3 % des conseillers sous la présidence de F. Mitterrand, on constate qu'ils ne sont plus que 19,1 % sous celle de F. Hollande. Les spécialistes passent de 11,4 % à 20,3 % et les techniciens de 36,5 % à 54,9 %, ces deux catégories formant à elles seules presque les trois quarts des membres de cabinet étudiés par l'enquête SPG. Comme le soulignent J.-M. Eymeri-Douzans et X. Bioy : « Au total, les membres de cabinets et les ministres ne font pour la plupart qu'un "petit bout de chemin ensemble" » de sorte que « confiance et loyauté ne sont pas garanties, mais sont à construire » (2015, 95). La part de fidèles, c'est-à-dire de collaborateurs attachés à un ministre, significative sous les gouvernements mitterrandiens (12,7 %), diminue ainsi de moitié sous les gouvernements hollandais (5,7 %). Cette hausse de la proportion de techniciens s'explique en partie par la durée plus courte de l'exercice du pouvoir sous la présidence de F. Hollande, par rapport à celui de F. Mitterrand. Mais l'ampleur de la diminution de la part des membres de cabinets polyvalents, traversant plusieurs ministères en tant que généralistes ou fidèles, et l'importance des techniciens éclairent la prépondérance d'une approche technocratique des problèmes tant reprochée à l'exécutif sous le mandat de F. Hollande.

Si le parti et les organisations militantes qui en sont proches n'ont guère été des viviers importants de recrutement, les entourages d'élus et les collectivités territoriales s'y sont substitués. Faute d'avoir pu prendre appui, après dix ans d'opposition, sur un personnel déjà passé par un cabinet ministériel (cette expérience préalable ne concerne que 17,4 % des collaborateurs hollandais contre 62,8 % des collaborateurs ministériels entre 2002 et 2012), les ministres socialistes ont massivement fait appel à des collaborateurs d'élus, qui représentent près de 30 % des personnels de cabinet. Parmi ceux-ci, 18,8 % sont des collaborateurs parlementaires, 9,3 % des membres de cabinets de maires, 3,2 % d'exécutifs régionaux et 2,2 % d'exécutifs départementaux. L'ampleur sans précédent des positions locales conquises par le PS entre 2004 et 2012 trouve ici une traduction relativement inédite. La mairie de Paris joue de ce point de vue un rôle particulier¹⁹ : 5,1 % des membres de cabinets socialistes avaient eu antérieurement une expérience en son sein en cabinet, et 4,6 % au sein de son administration. Ces derniers y ont acquis des compétences comparables à celles requises aux sommets de l'État, compte tenu du statut tout à fait singulier de cette collectivité en termes d'effectifs, de budget, de statut administratif et de rôle tant national qu'international. On voit au passage que les gouvernements socialistes n'ont pas simplement pris appui sur les personnels de cabinets de collectivités territoriales, mais aussi sur leurs agents administratifs, 11,5 % des conseillers étudiés étant passés par un poste en collectivité, phénomène facilité par la politisation fonctionnelle des cadres des collectivités territoriales (Biland, 2011).

*

* *

19. Le *Magazine du Monde* consacre ainsi sa une et un article de sept pages à la « bande de l'Hôtel de Ville » aussi appelée « école Delanoë » ; Vanessa, Schneider, « Entrez dans la bande. Allons enfants de la Mairie », 21 juillet 2018, p. 19-25.

Ce bref tour d'horizon et cette rapide mise en perspective comparative des principaux traits des cabinets ministériels de la première moitié du quinquennat de François Hollande convaincra, on l'espère, de la pertinence des enquêtes prosopographiques. Celles-ci restent bien sûr tributaires des données disponibles. Les carrières professionnelles, on l'a vu, sont bien mieux connues que les engagements politiques et les origines sociales. Quant aux croyances et aux représentations, elles demeurent un continent inexploré. Ainsi n'est-il guère possible d'apprécier par exemple le rôle précis du passage par les cercles d'expertise gravitant autour des entourages des « présidentiables » et/ou des *think tanks* (Terra Nova ou la Fondation Jean Jaurès en l'espèce). Il n'est pas non plus possible de vérifier si les élites « socialistes » proviennent des mêmes milieux sociaux que les élites de la droite et du centre. Les reclassements de plusieurs collaborateurs des cabinets Ayrault et Valls I dans les cabinets de la présidence Macron pourraient pourtant ici trouver un début d'explication. Quant aux croyances et représentations, les chercheurs sont condamnés à les déduire des trajectoires suivies et des positions occupées. C'est là une limite grave qui implique de recourir à des méthodes qualitatives. La prosopographie, ici, fonctionne comme un générateur de questions pour guider les entretiens et l'exploitation des documents.

Références bibliographiques

- Alam, Thomas ; Gurruchaga, Marion ; O'Miel, Julien (2012), « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, n° 87, p. 155-173.
- 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 » et « Que devient-on au sortir d'un cabinet ministériel ? », in Eymeri-Douzans, Jean-Michel ; Bioy, Xavier ; Mouton, Stéphane, dir. (2015), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 429-454 et p. 485-502.
- Badie, Bertrand et Birnbaum, Pierre (1976), « L'autonomie des institutions politico-administratives. Le rôle des cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres sous la V^e République », *Revue française de science politique*, vol. 26, n° 2, p. 286-322.
- Bezès, Philippe (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France.
- Bezès, Philippe et Le Lidec, Patrick (2016), « Les politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail », *Revue française de science politique*, vol. 66, n° 3, p. 407-433.
- Biland, Émilie (2011), « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, n° 96, p. 17-37.
- Biland, Émilie et Kolopp, Sarah (2013), « La fabrique de la pensée d'État. Lutes d'institutions et arrangements cognitifs à l'ÉNA (1945-1982) », *Gouvernement et action publique*, n° 2, p. 221-248.
- Birnbaum, Pierre (dir.) (1985), *Les élites socialistes au pouvoir*, Paris, Presses universitaires de France.
- Birnbaum, Pierre (1994 [1977]), *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Le Seuil.
- Boelaert, Julien ; Michon, Sébastien ; Ollion, Étienne (2017), *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Paris, Raisons d'agir éditions.
- Bongrand, Philippe et Laborier, Pascale (2005), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 73-111.

- Bourdieu, Pierre (1989), *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les Éditions de minuit.
- Bourdieu, Pierre (2000), *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.
- Boussard, Isabel (1982), « La population des cabinets ministériels », in Rémond, René ; Coutrot, Aline ; Boussard, Isabel (dir.) (1982), *Quarante ans de cabinets ministériels. De Léon Blum à Georges Pompidou*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 27-54.
- Collovald, Annie (1985), « La République du militant. Recrutement et filières de la carrière politique des députés », in Birnbaum (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir*, p. 11-52.
- Collovald, Annie (1988), « Identité(s) stratégique(s) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 73, p. 29-40.
- Coutrot, Aline (1982), « Avant l'entrée », in Rémond, René ; Coutrot, Aline ; Boussard, Isabel (dir.) (1982), *Quarante ans de cabinets ministériels. De Léon Blum à Georges Pompidou*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 55-92.
- Dreyfus, Françoise (2015), « Une distribution des rôles fixées par l'usage », in Eymeri-Douzans, Jean-Michel ; Bioy, Xavier ; Mouton, Stéphane, (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 269-280.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel (2008), « Les cabinets ministériels », *Regards sur l'actualité*, n° 339, p. 63-74.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel (2015), « Quel entourage élyséen pour François Hollande ? » et « Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle », in Eymeri-Douzans, Jean-Michel ; Bioy, Xavier ; Mouton, Stéphane, (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 455-484 et 555-597.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel et Bioy, Xavier (2015), « Une république de conseillers ? », in Eymeri-Douzans, Jean-Michel ; Bioy, Xavier ; Mouton, Stéphane, (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 17-110.
- France, Pierre et Vauchez, Antoine (2017), *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hartmann, Michael (2011), « Internationalisation et spécificités nationales des élites économiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 190, p. 10-23.
- Laurens, Sylvain (2015), « Retour sur une case blanche. Éléments de morphologie des cabinets ministériels français dans la décennie 1970 », in Eymeri-Douzans, Jean-Michel ; Bioy, Xavier ; Mouton, Stéphane (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 391-407.
- Loiseau, Nathalie (2015), « Défis et enjeux de la place des femmes à l'ÉNA », *Revue française d'administration publique*, n° 153, p. 91-101.
- Le Digol, Christophe (2014), « L'enquête prosopographique : enjeux de méthode », in Pennetier, Claude et Pudal, Bernard (dir.), *Le sujet communiste*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 127-140.
- Mathiot, Pierre et Sawicki, Frédéric (1999a), « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1) caractéristiques sociales et filières de recrutement », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 1, p. 3-30.
- Mathiot, Pierre et Sawicki, Frédéric (1999b), « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France : recrutement et reconversion. 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 2, p. 231-264.

- Quermonne, Jean-Louis (1981), « Politisation de l'administration ou fonctionnarisation de la politique ? », in De Baeque, François et Quermonne, Jean-Louis (dir.), *Administration et politique sous la V^e République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, p. 329-360.
- Rémond, René (1982), « Introduction », in Rémond, René ; Coutrot, Aline ; Boussard, Isabel (dir.) (1982), *Quarante ans de cabinets ministériels. De Léon Blum à Georges Pompidou*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 9-26.
- Rémond, René ; Coutrot, Aline ; Boussard, Isabel (dir.) (1982), *Quarante ans de cabinets ministériels. De Léon Blum à Georges Pompidou*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Rouban, Luc (1997), « Les cabinets ministériels 1984-1996 », *La revue administrative*, 50^e année, n° 298, p. 373-387.
- Rouban, Luc (2004), « Les cabinets ministériels du gouvernement Jospin 1997-2002 », *La revue administrative*, 57^e année, n° 339, p. 230-248.
- Sawicki, Frédéric (1997), *Les réseaux du Parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin.
- Siwiek-Pouydesseau, Jeanne (1969), *Le personnel de direction des ministères*, Paris, Armand Colin.