

LES GRANDS CORPS ET L'ALTERNANCE DE 1981 : DECLIN OU REDEPLOIEMENT ?

PAR

Yves POIRMEUR

Assistant à l'Université d'Amiens

L'une des singularités de la fonction publique française est sa stratification en corps¹. Ce système instauré par le statut général de 1946 organisant le déroulement de la carrière des fonctionnaires, fournit aux groupes qui forment la clé de voûte de l'ensemble administratif une cohérence, une logistique et une architecture exceptionnellement solide, qui leur permettent de jouer un rôle primordial dans la direction des affaires publiques. Il constitue véritablement l'infrastructure à partir de laquelle la haute fonction publique a pu s'ériger en force politique².

L'élite administrative est ainsi regroupée dans quelques grands corps qui jouissent d'un grand prestige, prestige directement lié aux conditions de leur recrutement, de leur fonctionnement et surtout aux caractéristiques des emplois auxquels ils destinent.

Leurs membres sont recrutés à l'issue d'une sélection méritocratique faisant appel à la technique du concours et au passage par une grande

1. Un corps se définit comme un groupement de fonctionnaires soumis à un même statut et ayant vocation aux mêmes grades ; quant aux grades ce sont les titres qui confèrent aux fonctionnaires qui en bénéficient, vocation à occuper l'un des emplois qui leur sont réservés.

2. J.-L. Bodiguel et J.-L. Quermonne, *La haute fonction publique sous la V^e République*, P.U.F., 1983, p. 8.

école : l'École nationale d'administration pour les grands corps administratifs et l'École polytechnique pour les grands corps techniques. Si la procédure de sélection confère à ces fonctionnaires une légitimité reposant sur la compétence attestée par la difficulté des épreuves qu'il leur a fallu franchir, elle sanctionne aussi dans sa phase ultime, celle du classement de sortie, la hiérarchie des corps. En accordant la possibilité aux meilleurs de choisir leur corps d'affectation, le classement relie directement la hiérarchie des compétences et du mérite à celle des corps : les premiers classés ont naturellement tendance, sauf si leurs goûts personnels ou des raisons politiques³ les en dissuadent, à opter pour ceux des corps qui leur offrent le plus d'avantages et de possibilités de carrière, c'est-à-dire les trois grands corps administratifs : le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et l'Inspection des finances, et les deux grands corps techniques : les Mines et les Ponts et Chaussées.

La faiblesse de leurs effectifs ajoute, s'il en était besoin, au prestige de ceux qui ont l'honneur de leur appartenir, en leur conférant le surcroît de valeur qui s'attache toujours à la rareté⁴. En même temps elle fait d'eux des ensembles cohérents dont la cohésion peut reposer sur d'étroites relations interpersonnelles, des goûts et des affinités identiques, produits, plus encore que par un processus de formation commun, par l'exercice des mêmes fonctions au sein d'un ensemble resserré⁵.

Par ailleurs les grands corps bénéficient de longue date, à la différence des autres corps, d'une organisation relativement structurée qui leur procure les moyens de s'autogérer. Le Conseil d'Etat ou la Cour des comptes, en tant qu'institutions, forment la charpente de corps qui se confondent avec eux jusqu'à porter le même nom. Les exigences d'indépendance qui s'attachent à l'exercice des fonctions juridictionnelles dans un Etat de droit leur ont permis d'affirmer leur autonomie relative⁶. Quant aux corps des Mines et des Ponts et Chaussées, ils trouvent

3. L'E.N.A. a connu il y a quelques années une fronde : certains élèves bien classés ont renoncé à revendiquer leur affectation dans les « meilleurs » corps.

4. P. Birnbaum, *La classe dirigeante française*, Seuil, 1978, p. 71.

5. A. Darbel et D. Schnapper montrent bien que la variable « grands corps » est déterminante pour distinguer les fonctionnaires recrutés par une même grande école, *Le système administratif*, Mouton, 1972, p. 144.

6. Autonomie relative car il existe un recrutement au tour extérieur qui offre au gouvernement la possibilité de nommer dans ces grands corps des fonctionnaires n'appartenant pas au sérail. Cette procédure tout à fait légitime et utile en ce qu'elle permet non seulement de reconnaître et de récompenser les mérites, mais encore de faire bénéficier ces corps des compétences qui se sont révélées hors d'eux, présente cependant certains risques, que la récente nomination d'un attaché de direction à l'hôpital de Petit-Quevilly, comme conseiller référendaire à la Cour des comptes est venue révéler. Réalisée contre l'avis négatif du Premier président de la Cour, des sept présidents de chambres et du procureur général, elle a provoqué une protestation du bureau de l'Association des magistrats de la Cour et du conseil d'administration de l'Association des anciens élèves de l'E.N.A. Ces protestations soulèvent le problème de la compétence et de la formation des fonctionnaires ainsi nommés pour exercer des fonctions de contrôle aussi difficiles, et celui de la politisation du tour extérieur, l'intéressé étant un ami personnel du Premier ministre. Voir A. Paseron, « E.N.A. éternels », *Le Monde aujourd'hui*, 30 juin-1^{er} juillet 1985, p. 4.

dans le Conseil général⁷ l'instrument de leur autonomie en même temps que le point d'ancrage à partir duquel peut être élaborée et déployée une stratégie d'expansion du corps dans les sphères de direction de l'administration.

Enfin les fonctions qui leurs sont confiées en propre sont par nature valorisantes. Aux trois grands corps administratifs sont attribués des fonctions de contrôle : contrôle juridictionnel et fonction consultative au Conseil d'Etat, contrôle de régularité des comptes de l'Etat à la Cour des comptes et contrôle de l'exécution du budget à l'Inspection des finances, qui est la seule des trois à s'être affranchie presque complètement de cette activité initiale pour se consacrer aux fonctions de direction. Contrôle et conseil placent les grands corps dans une position prééminente et prestigieuse : « au-dessus des tâches de direction et de gestion »⁸, le contrôleur apparaît toujours comme l'arbitre ultime en ce qu'il dispose du pouvoir d'annulation ou de sanction.

De plus ces activités supposent une compétence générale, s'étendant à toutes les sphères de l'administration. Les fonctions de contrôle confiées aux grands corps administratifs sont à la fois supra-ministérielles et interministérielles : elles couvrent tout le champ de l'intervention administrative. Sur ce dernier point corps administratifs et techniques se rejoignent encore. Les statuts des ingénieurs des Mines et des Ponts et Chaussées consacrent non seulement leur vocation à la fois technique et administrative, ce qui les fait échapper à l'étroitesse d'un champ d'action strictement technique, mais aussi leur vocation interministérielle⁹. Cette compétence générale fait des grands corps des sortes de « réservoirs d'experts »¹⁰ dans lesquels il est tentant de puiser pour pourvoir aux différents emplois de direction offerts par l'administration.

L'existence de grands corps dotés des propriétés que l'on vient de décrire serait de peu d'importance si un autre trait du système corporatif ne venait leur donner toute leur dimension et les rendre opératoires : ce système laisse les emplois les plus importants de l'appareil administratif, à commencer par ceux que l'on dit « à la discrétion du gouvernement », hors de l'emprise d'un corps particulier. Ce faisant, il met ceux qui réunissent les plus brillants fonctionnaires en compétition les uns

7. Pour une analyse détaillée de ces organismes voir J.-L. Bodiguel et J.-L. Quermonne, *op. cit.*, p. 99. Les solidarités de corps sont très fortes, et elles ont pu jouer à de nombreuses reprises depuis 1981, pour protéger un de leurs membres attaqué, et donc pour préserver le prestige du corps et les monopoles internes acquis. Le corps des Mines s'est ainsi mobilisé pour protéger P. Guillaumat dans l'affaire dite des « avions renifleurs ». Voir les analyses de Th. Pfister, *La vie quotidienne à Matignon au temps de l'union de la gauche*, Hachette, 1985, p. 185 à 188.

8. P. Escoube, « Les grands corps administratifs », *Cahiers français*, n° 197, 1980, p. 28.

9. Pour une analyse détaillée voir J.-L. Bodiguel et J.-L. Quermonne, *op. cit.* p. 99 ; également O. Helpert et J.-M. Oury, « Les grands corps techniques », *Cahiers français* n° 197, 1980, p. 32 et suiv.

10. E. Friedberg, D. Desjeux, « Fonctions de l'Etat et rôle des grands corps, le cas du corps des Mines », *Annuaire international de la fonction publique* 1971-1972, p. 580-581.

avec les autres pour les occuper. Et la réussite des grands corps est d'être parvenus à être les pourvoyeurs privilégiés, eu égard à la faiblesse de leurs effectifs et aux impératifs des fonctions dont ils ont par ailleurs le monopole, de ces emplois de direction¹¹ : leur prestige et leur pouvoir tient largement à ce succès. Porteurs de privilèges et d'avantages de carrières exceptionnels¹², qui constituent comme le dit J.-C. Thœnig « une rente monopolistique », il leur importe « de la préserver en la transmettant à de nouveaux membres »¹³ et si possible d'en accroître l'étendue et le rapport.

Ainsi non seulement l'administration est divisée en corps, mais encore ces groupes organisés en son sein sont en compétition pour placer leurs membres dans les emplois dont dispose librement le pouvoir politique, et plus généralement pour étendre leur sphère d'action. L'image quelque peu naïve d'une administration monolithique s'efface donc pour faire place à celle d'un système complexe au sein duquel s'affrontent, tout en ayant des intérêts communs qui amortissent leurs luttes, des groupes de fonctionnaires organisés en corps.

Réservoirs de compétences, réseaux d'expertise, les grands corps ne limitent pas leur action et leurs ambitions à la seule administration : leurs membres mettent à profit leurs réseaux de relations pour s'insinuer dans le secteur économique qu'il soit public ou privé. Ils sont donc le lieu d'échange privilégié entre le pouvoir politique, le pouvoir administratif et le pouvoir économique. Et de même qu'ils sont des instances de coordination horizontale dans une administration qui demeure cloisonnée, ils assurent la communication entre ces trois sphères grâce aux réseaux de relations dont ils sont les carrefours¹⁴.

Néanmoins, si la logique d'occupation des principaux niveaux de décision économiques, politiques et administratifs les anime structurellement, sa concrétisation dépend de choix sur lesquels, certes, ils peuvent influencer, mais dont en dernière instance ils ne sont pas maîtres. Les strates hiérarchiques qu'ils cherchent à investir — qu'il s'agisse au plan politique des emplois de cabinet ministériel, au plan administratif des directions d'administrations centrales, ou au plan économique des directions des grands établissements publics ou des sociétés nationales — dépendent

11. J.-A. Kosciusko-Morizet, dans *La mafia polytechnicienne*, Seuil, 1973, estime que le prestige d'un corps tient à deux éléments : les rémunérations offertes et les postes que ses membres sont susceptibles d'occuper : « La lutte entre corps s'engage donc sur ces deux fronts. Les membres d'un même corps sont en effet solidaires dans une même aventure, et du succès de l'expédition commune, résultat des efforts individuels agrégés, dépend la fortune de chacun. Telle haute fonction est pour son titulaire une consécration, pour l'ensemble de la corporation un élément de prestige, de publicité et de puissance. »

12. Inutile d'insister sur les traitements et les primes élevés, et sur les possibilités de pantouflage dans le secteur privé. Pour plus de précisions voir A. Wickham et S. Coignard, *La nomenklatura française*, Belfond, 1986.

13. J.-C. Thœnig, *L'ère des technocrates, Le cas des Ponts et Chaussées*, Ed. d'organisation, 1973, p. 274.

14. Voir les analyses de E. Friedberg et D. Desjeux, article cité, sur les grands corps comme point d'appui des organismes de coordination horizontale de l'administration, p. 581 et suivantes.

exclusivement de la décision des gouvernants. L'occupation des sphères strictement politiques (Gouvernement, Parlement) tient quant à elle aux choix personnels des membres des grands corps et à leur capacité d'être élus ou nommés, tandis que le pantouflage dans le secteur privé dépend à la fois de la volonté des actionnaires des entreprises et de l'attrance du fonctionnaire pour ce secteur.

Ces considérations conduisent logiquement à se demander dans quelle mesure les changements politiques d'envergure affectent l'emprise des grands corps sur l'appareil administratif. Les gouvernants ont à l'évidence besoin, pour mettre en œuvre leur politique, de la fidélité sans faille, du « loyalisme », de leur entourage immédiat et des directeurs d'administrations centrales qui dirigent les services des ministères. Or même si les hauts fonctionnaires revendiquent le plus souvent un neutralisme politique¹⁵, il semble pourtant que l'on sert d'autant mieux une politique qu'on approuve les principes sur lesquels elle est fondée. Au surplus celui qui a été le fidèle serviteur d'une politique est habituellement supposé être en accord avec elle¹⁶ : le public et le personnel politique pris dans le manichéisme des affrontements politiques ignorent l'éventualité d'une fidélité schizophrénique ; et le fonctionnaire est donc marqué des stigmates de la politique qu'il a servie. Le renouvellement plus ou moins rapide¹⁷ du personnel de direction est ainsi inévitable.

Reste alors à déterminer si les grands corps sont capables de faire face au changement politique en maintenant ou en améliorant leurs positions respectives à travers des hommes nouveaux et des reclassements, ou s'ils sont victimes de leur succès antérieur : la venue de la gauche au pouvoir en 1981 dans une France politiquement bipolarisée et où l'alternance n'avait jamais jouée depuis 1958 est l'occasion de mesurer cette capacité. Toutefois en raison de l'aptitude de leurs membres à passer d'une sphère de pouvoir à l'autre, on ne saurait apprécier exactement les transformations du poids relatif des grands corps et de leur place dans la société française depuis 1981 en se bornant à examiner leur situation dans les cabinets ministériels et les directions d'administrations centrales :

15. M.-C. Kessler, « La psychologie des hauts fonctionnaires : les directeurs d'administrations centrales », in *Psychologie et science administrative*, P.U.F.-C.U.R.A.P.P., 1985. L'auteur montre que trois groupes de directeurs aux attitudes différentes à l'égard du politique peuvent être dégagés. Le premier est animé par un neutralisme volontaire ; le second admet un engagement politique très lâche en soulignant l'inéluctable existence de préférences latentes des hauts fonctionnaires pour tel ou tel parti. Un troisième groupe enfin, très minoritaire et composé de militants se place résolument du côté politique (p. 160, 161, 162).

16. Cette argumentation est développée par les militants du P.S. dans « La gauche, les cabinets ministériels, les administrations », G.S.E. de la fonction publique de Paris, *Nouvelle revue socialiste*, n° 62, mars 1983, p. 14 à 19. Voir aussi, dans la même revue, les observations de J.-F. Kessler, « L'administration sabote-t-elle l'action du gouvernement? », et les analyses de T. Pfister, qui a vécu cette résistance de la haute fonction publique, dans *La vie quotidienne à Matignon au temps de l'union de la gauche*, Hachette, 1985, p. 183 à 190.

17. Voir D. Lochak, « La haute fonction publique à l'épreuve de l'alternance », *Les élites socialistes au pouvoir, 1981-1985*, sous la direction de P. Birnbaum, P.U.F., 1985.

ce serait méconnaître ce qui fait la spécificité des grands corps. Il faut aussi, pour éviter cet écueil, tenir compte de leur emprise sur le secteur économique dont la structure a été sensiblement modifiée par les nationalisations de 1982.

L'évolution dans ces deux sphères est assez contradictoire, et conduit à nuancer l'idée d'un déclin des grands corps. Si, logiquement après mai 1981, ils perdent la place prépondérante qu'ils occupaient dans les centres nerveux de l'Etat (I), ce déclin relatif et d'ailleurs inégal n'est pas confirmé dans le secteur économique où, contre toute attente, ils maintiennent leurs positions, et où l'Inspection des finances qui régressait le plus dans la sphère administrative renforce singulièrement son emprise (II).

I. — LES GRANDS CORPS DANS L'ADMINISTRATION

Les sommets de l'administration française sont constitués par trois ensembles d'emplois qui articulent le niveau proprement politique et le niveau strictement administratif de l'Etat. Le premier est celui de l'administration d'état-major ou de cabinet qui assiste le Président de la République, le Premier ministre, les ministres et les secrétaires d'Etat¹⁸ : éminemment politique, il est par excellence le cadre de ce que certains auteurs ont justement nommé le « *spoil system* à la française »¹⁹. Le second est composé des emplois discrétionnaires, c'est-à-dire des emplois de directeurs de ministères. Quant au troisième il regroupe les emplois de directeurs adjoints, chefs de services et de sous-directeurs, dont le recrutement, bien que régi par des règles plus strictes, est moins directement soumis à la pression des changements politiques, mais « n'échappe pas pour autant à toute appréciation discrétionnaire du pouvoir politique »²⁰.

Ces trois strates de pouvoir sont le champ d'action privilégié des grands corps. Deux questions complémentaires doivent donc être examinées pour apprécier l'impact qu'a eu sur eux le changement politique : ont-ils su maintenir leurs positions à ces divers niveaux ? (A) ; existe-t-il des départements ministériels qui seraient, malgré la fluidité qui semble prévaloir à ces niveaux de direction, des sortes de « chasses gardées » pour chaque grand corps ? (B).

18. S'agissant d'emplois discrétionnaires leur recrutement est libre. Les membres des cabinets ministériels sont souvent mis en position de détachement ou à disposition. Dans certains cas les membres des cabinets appartenant aux grands corps sont en même temps chargés d'une sous-direction (chose fréquente chez les inspecteurs des finances). Ceci signifie qu'on ne peut additionner valablement les chiffres qui seront donnés par la suite pour ces différents niveaux de direction.

19. J.-L. Bodiguel et J.-L. Quermonne, *op. cit.*, p. 211.

20. J.-L. Bodiguel et J.-L. Quermonne, *op. cit.*, p. 158.

A) *Un affaiblissement inégal*

Les grands corps ont dans l'ensemble très mal résisté dans les *cabinets ministériels* ²¹. Alors qu'en 1980 ²² 59 de leurs membres participaient aux cabinets du gouvernement Raymond Barre, ils ne sont plus que 40 dans ceux du gouvernement de Laurent Fabius ²³. Si sous la présidence de M. Giscard d'Estaing, les grands corps sont allés jusqu'à occuper 25 % des emplois de cabinet, ils ont été réduits sous les gouvernements socialistes successifs à la portion congrue ²⁴. La régression est d'autant plus nette que ces cabinets sont véritablement pléthoriques et que les fonctions occupées ont souvent un caractère technique ²⁴⁻²⁵. C'est donc à bon droit qu'on peut parler d'une marginalisation des grands corps dans les cabinets ministériels.

Cette régression collective cache cependant des réalités fort différentes comme le révèle le tableau n° 1.

Tableau I
Les grands corps dans les cabinets ministériels en 1980 et 1985 (en nombre)

| | 1980 (a) | 1985 (b) |
|-------------------------------|----------|----------|
| Conseil d'Etat | 10 | 13 |
| Cour des comptes | 12 | 2 |
| Inspection des finances | 15 | 7 |
| Mines | 11 | 7 |
| Ponts et Chaussées | 11 | 11 |
| Total | 59 | 40 |

(a) Source : *Bottin administratif* corroboré par les *Annuaire*s des corps.

(b) Source : *Cabinet ministériels*, Société générale de presse, sept. 1985.

Alors que le Conseil d'Etat améliore sensiblement ses positions et que les ingénieurs des Ponts et Chaussées sont d'une remarquable stabilité ²⁶ les trois autres corps régressent fortement : l'Inspection des finances et le corps des Mines perdent en gros la moitié de leurs effectifs. Quant à la Cour des comptes avec deux représentants contre douze, elle enregistre un véritable effondrement.

Cette évolution négative est confirmée pour les emplois de *directeurs*, mais les pertes sont ici plus limitées : les membres des grands corps occupent 45 directions en 1980 ²⁷, et seulement 39 en 1985, nombre

21. Ceci est vrai de tout ce que l'on a coutume de nommer la haute fonction publique. En ce sens voir F. Dreyfus, « Les cabinets ministériels » in *Les élites socialistes au pouvoir*, 1981-1985, ouvrage collectif sous la direction de P. Birnbaum, P.U.F. 1985, p. 93.

22. Nous prenons comme référence le *Bottin administratif* de 1980.

23. En septembre 1985.

24. Voir les commentaires de M. Dagnaud et D. Mehl, « Allons enfants de la fratrie », *Le Monde aujourd'hui*, 28-29 avril 1985, p. 3.

25. En septembre 1985 le recueil « Cabinets ministériels » de la Société générale de presse, fournissait les fiches de 538 personnes, ce qui représente près du double de ce que comportaient les cabinets du dernier gouvernement R. Barre.

26. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées étaient déjà 11 dans les cabinets ministériels au 1^{er} juin 1979. Voir O. Helpert et J.-M. Oury, art. cité, p. 33.

27. Nous prenons comme source le *Bottin administratif* de 1980.

identique à celui de décembre 1983. Néanmoins les pertes ne sont pas uniformément réparties entre tous les corps, bien au contraire (tableau 2):

Tableau II
Grands corps et emplois de direction en 1980, 1983 et 1985 (en nombre)

| | 1980 | 1983 | 1985 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Conseil d'Etat | 10 | 10 | 12 |
| Cour des comptes | 3 | 9 | 10 (a) |
| Inspection des finances | 12 (b) | 5 | 4 |
| Mines | 5 | 5 | 4 |
| Ponts et Chaussées | 15 | 10 | 9 |
| Total | 45 | 39 | 39 |

(a) Dont 4 délégations.

(b) Y compris le Commissaire au plan.

Deux grands corps administratifs, le Conseil d'Etat et la Cour des comptes, progressent : l'amélioration est remarquable pour la Cour qui fait plus que tripler ses effectifs à ce niveau ; quant au Conseil d'Etat il parvient à gagner deux directions et est ainsi le corps le mieux représenté à la tête des directions d'administrations centrales devant la Cour des comptes. En sens inverse les trois autres corps perdent du terrain : l'Inspection des finances chute brutalement, avec deux tiers de postes en moins ; les ingénieurs des Ponts et Chaussées reculent sensiblement, mais conservent malgré tout une position enviable avec neuf directions : presque autant que la Cour des comptes. Quant au corps des Mines son effritement est limité.

Le repli global des grands corps ne se prolonge pas au niveau du réseau des emplois de *sous-direction*. Un décompte réalisé à partir des *Bottins administratifs* de 1980 et 1985, et des *Répertoires permanents de l'administration* de ces deux années révèle que les membres des grands corps, au nombre de 99 en 1980, sont 103 en 1985²⁸. Les grands corps sont à ce niveau d'administration d'une grande stabilité (tableau 3).

Tableau III
Grands corps et emplois de sous-direction en 1980 et 1985 (en nombre)

| | 1980 | 1985 |
|-------------------------------|-----------|------------|
| Conseil d'Etat | 4 | 3 |
| Cour des comptes | 6 | 8 |
| Inspection des finances | 16 | 16 |
| Mines | 23 | 23 |
| Ponts et Chaussées | 50 | 53 |
| Total | 99 | 103 |

28. Ces chiffres n'ont qu'une valeur indicative. En effet si pour les grands corps administratifs il a été possible de contrôler les résultats du décompte au moyen des annuaires et des fiches de la Société générale de presse, dites « Fiches Bérard-Quélin », il n'en est pas allé de même pour les corps techniques. Bottins et répertoires ne fournissent pas toujours les indications concernant le corps, et tous les sous-directeurs n'ont pas forcément de fiche Bérard-Quélin à leur nom. Il ne nous a pas été possible de connaître le corps d'appartenance de 44 sous-directeurs, chefs de service ou directeurs adjoints en 1980 et de 39 en 1985. Toutefois on peut penser que le fait même que l'ensemble de ces ouvrages ne fournissent aucune indication, signifie qu'ils n'appartiennent probablement pas aux grands corps. Ces considérations réputationnelles laissent donc une assez faible place à l'erreur ; mais elles ne l'excluent pas.

L'Inspection des finances et le corps des Ponts reproduisent presque exactement leurs positions, et sont largement représentés dans ces emplois. Ils se distinguent en cela du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes dont les membres sont ici beaucoup moins nombreux, même si la Cour des comptes progresse encore assez légèrement. Cela tient à la spécificité de ces deux corps. Alors que la base monopolistique des membres du Conseil ou de la Cour est une institution séparée de l'administration active, il n'en va pas ainsi pour les trois autres corps qui sont de plain-pied dans l'administration active. Pour leurs membres, dont la carrière se déroule au sein même de l'administration, les emplois de sous-direction sont une étape normale de ce déroulement. Il n'est donc pas surprenant de découvrir autant de sous-directeurs appartenant aux grands corps techniques ou à l'Inspection des finances et d'en trouver si peu en provenance de la Cour des comptes ou du Conseil d'Etat. Quoi qu'il en soit, dans cet ensemble figé, la Cour des comptes est la seule à progresser de façon assez significative : les autres corps ne font que consolider ou maintenir leur emprise.

En définitive la part des grands corps a globalement diminué. Seul le Conseil d'Etat a bénéficié du changement. Tous les autres, lorsque l'on tient compte des trois niveaux d'emplois, sont sensiblement affaiblis, y compris la Cour des comptes qu'une analyse limitée au seul niveau des directeurs ou des sous-directeurs ferait apparaître comme en progrès. La régression est particulièrement grave pour l'Inspection des finances qui perd la position privilégiée et exceptionnellement forte qui était la sienne avant 1981, pour redevenir un grand corps comme les autres.

B) *Avancées et replis : forme et géographie des reclassements*

Comment cette évolution s'est-elle traduite dans la répartition ministérielle des membres des grands corps ? Avant de considérer chaque grand corps séparément, il faut retracer leur évolution agrégée afin de localiser leurs pertes au regard des autres corps.

1) *Des bastions amputés*

Au plan des cabinets ministériels l'évolution est assez contrastée.

Dans les *cabinets* stratégiques, leur poids est allégé. C'est le cas à la présidence de la République où il n'y a plus ni membre de la Cour des comptes, ni ingénieur des Mines, du ministère de l'Economie et des Finances où il n'y a plus qu'un inspecteur des finances, un représentant du Conseil d'Etat et un ingénieur des Ponts et Chaussées, et aussi du ministère des Relations Extérieures, de la Coopération, et de l'Environnement où les grands corps sont marginalisés. Si l'on regroupe les trois grands ministères techniques que sont l'Environnement et l'Urbanisme, les Transports et l'Industrie qui ont été redécoupés, on relève aussi une perte sensible (10 contre 12). Dans trois ministères ou secrétariats d'Etat

ils sont complètement exclus du cabinet : à l'Agriculture, au Commerce et à la Jeunesse et aux Sports. Par contre — seule exception notable — ils entrent en force à l'Education nationale.

Tableau IV
Les grands corps dans les cabinets ministériels,
les directions et les sous-directions en 1980 et 1985 (en nombre)

| | CABINETS | | DIRECTIONS | | SOUS-DIRECTIONS | |
|---|----------|------|------------|------|-----------------|------|
| | 1980 | 1985 | 1980 | 1985 | 1980 | 1985 |
| Présidence | 9 | 4 | | | | |
| Premier ministre - Plan .. | 4 | 5 | 4 | 4 | 2 | 2 |
| Affaires sociales | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| Affaires étrangères et coopération | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 4 |
| Agriculture | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Economie et Commerce extérieur | 9 | 3 | 6 | 4 | 18 | 15 |
| Commerce, Artisanat | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Justice | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Intérieur | 2 | 1 | 2 | 3 | 2 | 2 |
| Education et Universités.. | 1 | 5 | 3 | 0 | 1 | 0 |
| Défense | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 |
| Culture | 3 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 |
| Jeunesse et sports | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Travail | 1 | 2 | 1 | 2 | 0 | 0 |
| Environnement | 8 | 1 | 6 | 4 | 20 | 19 |
| Industrie | 3 | 4 | 6 | 4 | 25 | 27 |
| Transports, mer | 1 | 5 | 6 | 5 | 21 | 23 |
| P.T.T. | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| Recherche | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 2 |

Au niveau des *directions*, la régression des grands corps n'entraîne leur éviction que de deux ensembles ministériels : le Commerce et l'Artisanat et l'Education nationale, où l'on a au contraire observé leur percée dans le cabinet. En revanche ils entrent cette fois à la Recherche et à la Culture. L'affaiblissement se manifeste donc principalement par la perte de directions dans les ministères ou les secrétariats d'Etat où ils étaient massivement représentés : l'Economie, l'Urbanisme, l'Environnement et l'Industrie.

Le niveau des *sous-directions* ne connaît pas d'évolution sensible : il contraste en cela avec les cabinets et les directions. Toutefois le déclin s'affirme au ministère de l'Economie, alors que partout ailleurs les grands corps se maintiennent honorablement consolidant même parfois leurs positions (Transports, Industrie, Relations Extérieures). Ce niveau est très peu sensible aux changements politiques : c'est là que les lois non-écrites qui instaurent des « chasses-gardées » pour chaque corps sont le mieux respectées. Une seule exception : le ministère de l'Economie, où ce niveau a lui aussi été atteint sans doute en raison du caractère stratégique de certaines sous-directions, ou de certains services.

Mais ces chiffres globaux masquent des différences sensibles de situation selon les corps.

2) *Redéploiement et cantonnement*

Les corps de « magistrats » et les corps plus directement intégrés à l'administration active n'ont pas les mêmes types de déploiement dans les sphères de direction. Il convient donc de distinguer ces situations.

a) Les corps de « magistrats »

L'implantation du *Conseil d'Etat* dans les départements ministériels est assez dispersée. Aussi bien en 1980 qu'en 1985 ses membres occupent presque exclusivement des emplois de directeurs, ou de cabinet. Leur intervention est véritablement concentrée au sommet de l'administration et se localise dans les centres primordiaux d'exercice du pouvoir politique : l'Élysée et l'hôtel Matignon, où trois emplois essentiels : le secrétaire général du gouvernement, le directeur du secrétariat général du gouvernement, et le directeur général de la fonction publique, sont traditionnellement détenus par des Conseillers d'Etat. Ce sont par ailleurs les directions à caractère juridique ou chargées de la gestion des personnels qui accueillent habituellement les membres du Conseil : direction générale de la fonction publique, direction des affaires juridiques (ministère des Relations Extérieures), secrétariat général pour l'administration (Défense), direction générale de l'administration (au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Justice), ou encore la direction générale des Collectivités locales au ministère de l'Intérieur. Cette bonne implantation dans les centres stratégiques de l'administration (Tableau V) et dans les directions administratives, s'accompagne d'une absence presque complète des grands ministères techniques : Agriculture, Industrie, Transports, Environnement.

La situation de la *Cour des comptes* est toute différente. Il y a de 1980 à 1985 une sorte de transfert dans les niveaux d'intervention : bien représenté dans les cabinets et presque absent des emplois de directeurs en 1980, ce corps est en 1985 écarté des cabinets mais bien placé dans les directions et sous-directions. Il n'y a pas, d'autre part, de concentration de magistrats de la Cour dans ce que l'on pourrait nommer un bastion, mais au contraire un saupoudrage sur l'ensemble des ministères. Ils sont au surplus fort peu nombreux dans les centres nerveux du système politico-administratif : présidence de la République, hôtel Matignon, ministère de l'Economie. Par contre ils trouvent dans les ministères de l'Intérieur, de l'Industrie et de la Culture des terres d'accueil traditionnelles, et semblent avoir pris de sérieuses marques dans les secteurs du Travail et de l'Emploi.

b) Les corps « ministériels »

Les corps à implantation ministérielle essaient dans l'administration à partir du ministère auquel ils sont rattachés et qui constitue leur base monopolistique. *L'Inspection des finances* (Tableau VI) est le type même du corps qui a fait d'un ministère clé, ayant droit de regard sur l'ensemble des opérations menées par les ministères dépensiers, son centre

Tableau V

Les membres de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat dans les cabinets, les directions et les sous-directions en 1980 et 1985
(en nombre)

| | CONSEIL D'ETAT | | | | | | COUR DES COMPTES | | | | | |
|---|----------------|---|----|------|---|----|------------------|---|----|------|---|----|
| | 1980 | | | 1985 | | | 1980 | | | 1985 | | |
| | C | D | SD | C | D | SD | C | D | SD | C | D | SD |
| Présidence | 2 | — | — | 2 | — | — | 2 | — | — | — | — | — |
| Premier ministre - Plan | 1 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | — | — | — | — | 1 | — |
| Affaires sociales | 1 | — | — | — | 1 | — | — | 1 | — | — | 1 | 1 |
| Relations extérieures - Coopération | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | — | — | — | — | — | 1 |
| Agriculture | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Economie - Commerce extérieur | 1 | — | 1 | 1 | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Commerce - Artisanat | — | — | — | — | — | — | 2 | — | — | — | — | — |
| Culture | — | — | — | 1 | — | — | 2 | — | — | — | 1 | 1 |
| Défense | — | 1 | — | 1 | 1 | — | 1 | — | — | — | — | — |
| Education - Universités | — | 1 | — | 3 | — | — | 1 | 1 | — | 1 | — | — |
| Environnement | 2 | — | — | — | — | — | 1 | — | — | — | — | — |
| Industrie | — | — | — | — | — | — | — | 1 | 1 | — | 1 | 1 |
| Intérieur | — | — | — | — | 2 | — | 1 | — | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Jeunesse et sports | — | — | — | — | — | — | 2 | — | — | — | — | — |
| Justice | 1 | 1 | — | 1 | 1 | — | — | — | — | — | — | — |
| P.T.T. | — | — | 1 | — | 1 | — | — | 1 | — | — | 1 | — |
| Transports - Mer | — | 1 | — | — | — | 1 | — | — | 2 | — | — | 1 |
| Travail | 1 | 1 | — | 1 | — | — | — | — | — | — | 2 | — |
| Recherche | — | — | — | — | 1 | — | — | — | — | — | 1 | 1 |

Légende :

C = Cabinets.

D = Directions.

SD = Sous-Directions.

d'action principal. La régression qui la frappe est particulièrement sensible dans sa « place-forte » : le ministère de l'Economie et du Budget, dont elle contrôlait sans partage en 1980 les trois niveaux de direction. Elle est le seul des grands corps à avoir subi au sein de son bastion un déclin s'étendant jusqu'aux sous-directions. Ses pertes sont importantes : direction des Relations avec le public, direction générale des Impôts, direction du Trésor, direction de la Concurrence et de la Consommation ; la récupération de la direction du Budget ne compense pas à elle seule un tel recul. Et son affaiblissement dans les cabinets et les directions n'est pas compensé par une consolidation de ses positions au niveau des sous-directions : le changement entraîne donc pour l'Inspection une perte nette de pouvoir dans l'administration, même si elle conserve une place honorable auprès du Premier ministre.

Tableau VI
Les membres de l'Inspection des finances dans les cabinets,
les directions et les sous-directions en 1980 et 1985 (en nombre)

| | INSPECTION DES FINANCES | | | | | |
|---|-------------------------|---|----|------|---|----|
| | 1980 | | | 1985 | | |
| | C | D | SD | C | D | SD |
| Présidence | 3 | | | 1 | | |
| Premier ministre - Plan | 2 | 1 | | 2 | | 1 |
| Affaires sociales | | 2 | | 1 | | |
| Relations extérieures - Coopération | 1 | | | | | |
| Agriculture | 1 | | | | | |
| Economie - Commerce extérieur | 6 | 6 | 15 | 1 | 3 | 13 |
| Commerce - Artisanat | | | | | | |
| Culture | 1 | | | 1 | 1 | |
| Défense | | 1 | | 1 | | |
| Education - Universités | | | | | | |
| Environnement | | 2 | | | | |
| Industrie | 1 | | 1 | | | 1 |
| Intérieur | | | | | | |
| Jeunesse et sports | | | | | | |
| Justice | | | | | | |
| P.T.T. | | | | | | 1 |
| Transports - Mer | | | | | | |
| Travail | | | | | | |
| Recherche | | | | | | |

Légende :

C = Cabinets.

D = Directions.

SD = Sous-Directions.

La stratégie d'essaimage du corps des Mines (tableau VII) s'organise aussi à partir d'un ministère important : le ministère de l'Industrie. Aussi bien en 1980 qu'en 1985, son implantation dans les emplois de direction se borne presque exclusivement à ce ministère. Et c'est au niveau des cabinets qu'il semble véritablement en mesure de réaliser sa vocation interministérielle. En 1985 il est cantonné dans sa sphère d'intervention traditionnelle : Environnement, Industrie, Transports, Recherche. Alors que

Tableau VII

Les membres du corps des Mines et du corps des Ponts et Chaussées dans les cabinets, les directions et les sous-directions en 1980 et en 1985 (en nombre)

| | CORPS DES MINES | | | | | | CORPS DES PONTS ET CHAUSSEES | | | | | |
|---|-----------------|---|----|------|---|----|------------------------------|---|----|------|---|----|
| | 1980 | | | 1985 | | | 1980 | | | 1985 | | |
| | C | D | SD | C | D | SD | C | D | SD | C | D | SD |
| Présidence | 2 | — | — | — | — | — | — | — | — | 1 | — | — |
| Premier ministre - Plan | — | — | — | — | — | — | 1 | — | — | 1 | — | — |
| Affaires sociales | 1 | — | — | — | — | — | 1 | — | 2 | 1 | — | 1 |
| Relations extérieures - Coopération | — | — | — | — | — | — | 1 | — | 1 | — | — | 2 |
| Agriculture | 2 | — | — | — | 1 | 1 | — | 1 | — | — | — | — |
| Economie - Commerce extérieur | 2 | — | — | — | — | — | — | — | 1 | 1 | — | 1 |
| Commerce - Artisanat | — | — | — | — | — | — | — | 1 | — | — | — | — |
| Culture | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Défense | — | — | — | — | — | — | — | — | 2 | — | — | 2 |
| Education - Universités | — | — | — | — | — | — | — | 1 | 1 | 1 | — | — |
| Environnement | 2 | — | 3 | 1 | — | 3 | 3 | 4 | 17 | — | 4 | 16 |
| Industrie | 1 | 4 | 19 | 3 | 3 | 17 | 1 | 1 | 4 | 1 | — | 8 |
| Intérieur | — | — | — | — | — | — | 1 | 2 | 1 | — | — | 1 |
| Jeunesse et Sports | — | — | — | — | — | — | 1 | — | 1 | — | — | 1 |
| Justice | — | — | — | — | — | — | — | — | 1 | — | — | — |
| P.T.T. | — | 1 | — | — | — | — | — | — | 1 | — | — | — |
| Transports - Mer | — | — | — | 1 | — | 1 | 1 | 5 | 18 | 4 | 5 | 20 |
| Travail | — | — | — | 1 | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Recherche | — | — | — | 1 | — | 1 | 1 | — | — | 1 | — | — |

Légende :

C = Cabinets.

D = Directions.

SD = Sous-Directions.

l'Inspection des finances régresse partout, y compris dans son ministère de base, les ingénieurs des Mines se replient en ordre et préservent leur emprise sur l'Industrie²⁹. Ce cantonnement du corps des Mines tient aussi à la concurrence que lui livre le corps des *Ponts et Chaussées* en période de repli. Ce corps, de loin le mieux implanté des grands corps dans les ministères techniques, se replie sur le ministère des Transports où il renforce ses positions à tous les niveaux, et conserve sa place aux ministères de l'Environnement et de l'Industrie. Si partout ailleurs il est évincé des emplois de directeurs, il continue à participer à de nombreux cabinets ministériels et à contrôler des sous-directions hors de son champ d'action principal (Tableau VII). Cette bonne résistance provient avant tout de ce que la plupart des ministères ont à gérer un patrimoine important, et donc à traiter des questions d'urbanisme et d'architecture que les ingénieurs des Ponts et Chaussées sont tout désignés pour résoudre. C'est ainsi qu'ils sont mieux placés pour essaimer dans l'administration centrale, aussi bien au niveau des directions que des sous-directions, que les ingénieurs des Mines, qui ne bénéficient pas d'une compétence technique transversale servant de tremplin à une stratégie de colonisation.

Dans cet ordre d'idées, l'Inspection des finances semble dans une large mesure, être la victime de son manque de spécificité, qui l'empêche, pour résister, de pouvoir mettre en avant une « incontournable compétence » face aux compétiteurs venus des autres corps ou des partis politiques.

Le bilan est donc assez clair : les grands corps n'ont pas, exception faite du Conseil d'Etat et si l'on s'en tient pour l'instant à l'administration centrale, profité du changement politique de 1981. Dans les cabinets ministériels ils ont franchement régressé ; ailleurs ils ont au mieux stagné, souvent décliné.

*
**

Plusieurs explications peuvent éclairer cette évolution.

a) L'affaiblissement des grands corps, spectaculaire dans les cabinets ministériels, tient sans doute à la concrétisation de l'hostilité et de la méfiance de la gauche pour tout ce qui, à un titre ou un autre, bénéficie de privilèges. Affublés de l'étiquette « giscardiens » volontiers accolée par les militants socialistes aux membres des grands corps qui se taillaient dans les hauts emplois administratifs « la part du lion » sous le septennat précédent³⁰, ils sont décrits comme des gens qui se servent de l'Etat

29. Ils conservent la direction générale de l'énergie, la direction des hydrocarbures, et gagnent la direction des industries chimiques. Ils perdent la direction du gaz, de l'électricité et du charbon, et la direction de l'industrie.

30. Sur cette analyse voir, « La gauche, les cabinets ministériels, les administrations », précité.

pour leurs intérêts particuliers sans toujours le servir³¹, et perçus comme une sorte de « mafia » tentaculaire et expansionniste, avide de pouvoir. Cette méfiance devait logiquement conduire les gouvernants à restreindre le rôle des grands corps dans les cabinets. Au surplus, le clientélisme de cabinet³², et la nécessité de satisfaire la fibre militante ou la sensibilité socialiste de tel ou tel fonctionnaire explique que là où il était possible de les écarter, on n'a guère eu de scrupules à le faire. Il explique d'ailleurs aussi le gonflement démesuré des effectifs des cabinets³³, qui ne paraît pas pouvoir se comprendre autrement.

b) Les grands corps ainsi stigmatisés ont été mis en concurrence avec les fonctionnaires ou/et des militants qui n'avaient pas au regard de l'idéologie socialiste les mêmes handicaps qu'eux : militants, fonctionnaires moyens ou appartenant à la fraction inférieure de l'élite administrative (administrateurs civils, ingénieurs des Télécommunications...) ont pour eux leur appartenance politique... ou leur « infériorité » sociale. Ceci a été particulièrement vrai dans les cabinets ministériels, où la politisation des nominations est traditionnelle, mais aussi au ministère des Finances, chargé de mettre en œuvre la nouvelle politique économique après 1981³⁴.

c) L'essaimage des grands corps et spécialement de l'Inspection des finances, était facilité sous le septennat précédent, par l'appartenance du Président de la République à ce corps³⁵ et à sa volonté d'asseoir son pouvoir sur des grands corps symboles de la compétence et de la rationalité. François Mitterrand et Pierre Mauroy, à l'inverse, n'appartiennent pas au sérail : ils n'ont ni les mêmes conceptions en la matière, ni les mêmes réseaux de relations et donc pas les mêmes raisons de favoriser les grands corps³⁶.

31. Voir R. Pucheu, « Simples propos sur les grands corps » précité, p. 33 à 39. L'auteur, assez hésitant et nuancé sur le bilan des « faits et méfaits des grands corps », appelle, en conclusion de son article, faute de certitudes, à la vigilance : « Les grands corps, écrit-il, c'est trop important pour que le citoyen n'ouvre pas l'œil sur eux. Et le bon, le plus soupçonnant », p. 39. Voir également la critique de T. Pfister, *op. cit.*, p. 188, 190.

32. Les cabinets sont peuplés de très nombreux attachés parlementaires.

33. Voir « La gauche, les cabinets ministériels, les administrations », p. 16-17.

34. Voir A. Vernholes, « Finances, les barons à la hausse », *Le Monde aujourd'hui*, 28-29 avril 1985. L'auteur estime qu'avec le retour de la rigueur le gouvernement a recommencé à privilégier la compétence au détriment de l'appartenance politique ; ceci ne s'est pas concrétisé par un retour en grâce de l'Inspection des finances.

35. L'Inspection des finances avait trois membres au gouvernement ou à la Présidence de la République en 1980 ; elle n'en a aucun après la démission de M. Rocard.

36. Les ministres issus des grands corps — Michel Rocard à l'Agriculture, Pierre Joxe à l'Intérieur, Laurent Fabius à Matignon — ont eux aussi échappé à la tentation de favoriser leurs pairs.

d) Malgré ces handicaps, qui n'ont pas été surmontés pour les emplois de cabinet, les grands corps sont néanmoins parvenus à préserver l'essentiel : leur zone d'action monopolisée.

Pourtant, si les grands corps sont bien les réservoirs d'expertise que l'on a décrits, dont les membres sont, par leur mobilité, capables de circuler non seulement dans les sommets de l'administration, mais aussi au sommet des grandes entreprises, l'affaiblissement observé dans un secteur peut fort bien être compensé par le renforcement de leur place dans cette autre sphère d'exercice du pouvoir qu'est la direction des entreprises passées sous le contrôle de l'État à la suite des nationalisations. Les membres des grands corps ministériels, en particulier de l'Inspection des finances, seraient alors moins évincés du pouvoir administratif que réorientés vers les secteurs financiers et industriels pour lesquels, depuis longtemps déjà, ils avaient une prédilection, et où le militantisme, moins encore qu'ailleurs, ne saurait servir de critère de nomination, s'il ne se double de la capacité d'être un grand patron.

II. — GRANDS CORPS ET ENTREPRISES

Le prestige et le pouvoir des grands corps ne tiennent pas seulement à la place enviable qu'ils continuent, malgré « l'adversité » politique, à occuper dans l'administration ; ils résultent aussi et surtout de leur aptitude à être des réservoirs de compétence destinant aux emplois de direction des entreprises, qu'elles soient publiques ou privées. Néanmoins des différences notables existent entre eux. De façon générale certains corps, du fait de leurs propriétés intrinsèques, sont plus aptes que d'autres à fournir des cadres aux entreprises nationales ou privées et à coloniser certains secteurs d'activité (A).

Plus spécialement, tout changement politique peut avoir des conséquences non négligeables sur la capacité des grands corps à placer leurs membres dans les entreprises. Tout d'abord parce qu'il revient au gouvernement de nommer les directeurs ou les présidents des grandes entreprises nationales³⁷ : par ce biais, c'est sur l'ensemble des postes de responsabilité de ces entreprises que le gouvernement a un droit de regard³⁸. Ensuite

37. Voir *Rapport du Haut conseil du secteur public 1984*, Documentation française t. 1, p. 231. L'autorité de tutelle garde la faculté de mettre fin à leur mandat avant terme. Voir également J.-L. Bodiguel et J.-L. Quermonne, *op. cit.*, p. 174-175.

38. L'affaire de la démission de l'ancien directeur de la Concurrence et de la consommation, nommé président du Crédit commercial de France en 1984 est à cet égard éclairante. A la suite d'un désaccord avec l'actionnaire majoritaire à propos de la reconduction du président d'une banque du groupe, l'Union de banque de Paris, l'intéressé a estimé que « malgré ses mises en garde, les conditions nécessaires à la conduite du groupe lui sont retirées et qu'une telle attitude de l'actionnaire majoritaire le prive de son autorité » (Voir *Le Monde*, 16 novembre 1985). Le thème de l'autonomie de gestion des entreprises publiques

parce que les politiques d'extension ou de retraction du secteur public, en modifiant sa composition et son étendue, changent les titulaires du pouvoir de nomination et par conséquent les considérations qui gouvernent leurs choix. Sur le plan administratif, on l'a vu, la politique de nomination de la gauche au pouvoir a profité au Conseil d'Etat et a entraîné un relatif déclin de l'Inspection des finances ; reste à savoir si des évolutions analogues peuvent être enregistrées pour ces deux corps lorsque l'on porte le regard sur le monde des entreprises (B).

A) L'aptitude au « pantouflage »

La capacité des grands corps à se répandre dans les entreprises est très inégalement répartie (tableau VIII). Leurs membres n'ont pas tous au départ les mêmes possibilités de s'évader des « fonctions normales du corps ». C'est à la Cour des comptes (25,7 %) et au Conseil d'Etat (31,8 %) que l'on a le moins de chances d'exercer d'autres activités. Les fonctions

Tableau VIII
Les grands corps dans les entreprises en 1984-1985 (en nombre)

| | CE (a) | CC (b) | IF (c) | Mines (d) | P et C (d) |
|----------------------------------|--------|--------|--------|-----------|------------|
| Entreprises (A) | 17 | 47 | 118 | 110 | 282 |
| En fonction hors du corps (B) .. | 62 | 80 | 138 | 171 | 402 |
| Total des effectifs (C) | 195 | 311 | 217 | 325 | 991 |
| % de A dans B | 27,5 | 58,7 | 85,5 | 64,3 | 70,1 |
| % de A dans C | 8,7 | 15 | 54,4 | 33,8 | 28,4 |
| % de B dans C | 31,8 | 25,7 | 63,6 | 52,6 | 40,5 |

Sources : a : Annuaire 1984, b : Bérard-Quélin sept. 1985, c : Annuaire 1985, d : Annuaire de l'Ecole polytechnique 1984.

Note de lecture : En additionnant le nombre des membres des grands corps dans les entreprises avec les chiffres donnés plus haut sur leurs membres dans les cabinets ou les directions on n'obtient pas le nombre (B) des détachés, en disponibilité ou hors cadres qui est donné ici. Certains membres sont détachés dans d'autres fonctions administratives, d'autres cumulent des fonctions de sous-direction avec des fonctions de cabinet. Enfin, les fonctions de sous-direction avec des fonctions de cabinet. Enfin, les fonctions de sous-direction peuvent être exercées sans que les annuaires mentionnent l'existence d'un détachement. La relation entre A et B ne doit donc être prise que comme un indice d'une destination plus ou moins administrative des membres de chaque corps.

dépasse le cadre de cet article. Pourtant on peut noter que tout le monde s'accorde sur sa nécessité (*Rapport du Haut conseil*, T. 1, p. 136), mais reconnaît la difficulté qu'il y a à rendre compatible la logique de l'actionnaire Etat, avec la logique d'une entreprise sur un marché concurrentiel. Certains patrons d'entreprises nationalisées considèrent qu'ils ont une large autonomie quand ils sont en mesure d'exploiter l'impotence relative de l'administration et de manipuler le contrôleur, en se soumettant de bonne grâce à ses exigences souvent dépourvues d'intérêt et qui somme toute laissent de côté l'essentiel. Voir *L'Etat patron c'est moi*, Flammarion, 1985. E. Cohen montre dans « L'Etat socialiste en industrie », in *Les élites socialistes au pouvoir*, que l'Administration n'est pas équipée pour prendre en charge l'élaboration de stratégies alternatives en raison de la spécialisation du groupe qui lui donne une large marge de manœuvre (*op. cit.*, p. 244-245).

juridictionnelles sont très lourdes et l'énormité de la tâche s'accommode mal d'une pratique trop systématique du détachement qui, conjuguée avec le constant accroissement des recours ou des contrôles à effectuer, débouche sur une mauvaise administration de la justice³⁹.

La position « dans les cadres » est au contraire minoritaire chez les inspecteurs des finances et chez les ingénieurs des Mines. Les premiers sont parvenus à se soustraire à leurs fonctions initiales : le cadre n'est plus qu'une position d'attente pour des fonctions de direction. Les deux corps techniques répartissent leurs ingénieurs de façon équilibrée entre les fonctions normales du corps et celles qui exigent une autre position.

Lorsqu'ils quittent les cadres, ce sont les inspecteurs des finances qui ont le plus de chances de s'orienter vers les sociétés et les établissements publics ou privés, suivis par les deux grands corps techniques, puis la Cour des comptes. Avec plus de la moitié de ses effectifs dans les entreprises, tandis que le corps des Mines en compte le tiers et celui des Ponts et Chaussées plus du quart, l'Inspection des finances est le prototype du corps où se recrutent les personnels de direction des organismes autonomes ou indépendants vis-à-vis de l'administration. A l'opposé le Conseil d'Etat est l'archétype du corps administratif : seuls 8,7 % du total de ses effectifs sont en fonction hors de l'appareil administratif⁴⁰. Les trois autres corps par les types de compétences qui sont les leurs (administratives, mais aussi financières et techniques) apparaissent comme polyvalents, face à l'expertise administrative du Conseil d'Etat. Si l'on raisonne en chiffres absolus, et non plus en pourcentage, c'est le corps des Ponts qui, en raison de sa taille, est le mieux implanté dans les entreprises, suivi de l'Inspection des finances, qui devance de peu le corps des Mines pourtant plus nombreux. La Cour des comptes, très loin derrière (47 membres) précède le Conseil d'Etat dont l'intervention dans ce secteur est véritablement marginale.

39. Il y a en 1985, 21 000 dossiers en instance au Conseil d'Etat, et le délai moyen de jugement d'un pourvoi est de trois ans. Le Garde des sceaux a proposé au Conseil des ministres du 13 novembre 1985 un projet de loi portant création de chambres adjointes au Conseil, afin de faire face à cette situation difficile (communiqué du Conseil des ministres, *Le Monde*, 16 novembre 1985). Sur la lourdeur des tâches des corps juridictionnels voir J.-L. Bodiguel et J.-L. Quermonne, *op. cit.*, p. 95.

40. Le tableau suivant décrit les fonctions auxquelles sont affectés les membres du Conseil d'Etat lorsqu'ils ne sont ni directeurs, ni sous-directeurs, ni membres de cabinets, ni en fonction au Conseil (en nombre) :

| | 1980 | 1984 |
|---|------|------|
| Elus | 7 | 6 |
| Gouvernement | 1 | 1 |
| Commission administrative | 2 | 3 |
| Chargé de mission auprès de l'administration | 4 | 1 |
| Ambassadeur | 1 | 1 |
| Conseiller d'Ambassade | 3 | 2 |
| Organisation internationale | 1 | 2 |
| Préfets | 1 | 2 |
| Services du Sénat, de l'Assemblée nationale, du C.E.S., etc. .. | 2 | 1 |
| Autres | 2 | 3 |

La répartition des membres des corps entre les entreprises du secteur privé et du secteur public est assez difficile à établir pour plusieurs raisons : d'abord la notion d'entreprise publique n'est pas définie avec une suffisante netteté par le droit positif⁴¹ ; ensuite, même lorsque l'on retient la définition institutionnelle donnée par le Conseil d'Etat, les cessions et les rachats qui interviennent en permanence sont susceptibles de faire passer une entreprise du secteur public au secteur privé et réciproquement⁴² ; enfin, à supposer ces difficultés résolues, les membres des grands corps techniques sont parfois en fonction dans des organismes qui paraissent être de faible importance (entreprises type P.M.E.) et dont il est difficile de dire sans une étude approfondie si ils sont à un titre quelconque contrôlés par une collectivité publique : tel est le cas des organismes d'études et des sociétés d'aménagement dans lesquels les ingénieurs des Ponts et Chaussées sont nombreux à travailler. Le tableau IX tient compte de ces difficultés en distinguant trois rubriques : l'une concerne le secteur public au sens institutionnel, auquel on ajoute les organismes contrôlés par des collectivités publiques, l'autre le secteur privé, et la troisième les cas où il nous a été impossible, faute d'informations, de trancher entre les deux.

Le Conseil d'Etat affirme son originalité : la totalité de ses membres sont en activité dans le secteur public, ce qui confirme bien encore ici l'empreinte administrative dont il est marqué. Les autres corps sont également tournés vers le secteur public : près des trois quarts de leurs membres en fonction dans des entreprises le sont dans ce secteur. C'est finalement là que leurs compétences sont le plus facilement utilisables et surtout que les réseaux de relations qu'ils ont tissés sont les plus denses et les plus efficaces.

Tableau IX
La répartition entre secteur public et secteur privé en 1984 et 1985

| | CE | CC | IF | Mines | P et C |
|-------------------|-------|------|--------|--------|--------|
| Public | 100 % | 69 % | 71,5 % | 76,6 % | 74 % |
| Privé | — | 20 % | 23,5 % | 16,8 % | 8,5 % |
| Indéterminé | — | 11 % | 5 % | 6,6 % | 17,5 % |

Le tableau X, comparant les secteurs d'activité des entreprises où les membres des grands corps exercent leurs fonctions, révèle qu'ils sont

41. Deux conceptions différentes ont été proposées. L'une, institutionnelle s'appuie sur la jurisprudence du Conseil d'Etat et repose sur le critère de la détention du capital : toute entreprise dont plus de la moitié du capital social est détenue directement ou indirectement par l'Etat fait partie du secteur public ; lorsque les organismes sont sans capital, le critère est celui du contrôle de la majorité des voix (voir les arrêts *Air Inter* du 10 juillet 1972, *C.O.G.E.M.A.* et *S.N.E.A.* du 24 novembre 1978 et l'arrêt *S.F.E.N.A.* du 22 décembre 1982, *A.J.D.A.* 1983 p. 197). L'autre conception est extensive. Elle avance comme critère les notions d'influence dominante et de contrôle par une collectivité publique.

42. Si la nomenclature du secteur public de premier rang est désormais établie (164 entreprises), le répertoire des entreprises publiques contrôlées par l'Etat est loin d'être au point.

Tableau X
Mouvement des membres des grands corps vers les différents secteurs
en 1984-1985 (en nombre)

| | CE | CC | IF | Mines P et C | Totaux | |
|---|-----------|-----------|------------|--------------|------------|------------|
| Agriculture | 1 | — | 2 | 1 | — | 4 |
| Aéronautique - Armement | — | 1 | 4 | 2 | 4 | 11 |
| Automobile | — | 3 | — | 2 | 2 | 7 |
| Assainissement - Eaux - Pollution | — | 1 | 4 | 4 | 12 | 21 |
| Banques - Sociétés financières | 3 | 9 | 61 | 15 | 28 | 116 |
| Assurances | — | 9 | 5 | — | 2 | 16 |
| Bâtiments - Travaux publics | — | — | — | 2 | 16 | 18 |
| Ciment | — | — | 1 | 1 | — | 2 |
| Chimie | 1 | 1 | — | 9 | 2 | 13 |
| Culture - Spectacle | 2 | 2 | — | — | — | 4 |
| Audiovisuel - Presse - Publicité | 2 | 5 | 4 | — | — | 11 |
| Commerce - Hôtellerie | 1 | — | — | — | 5 | 6 |
| Electronique - Constructions électriques | | | | | | |
| Informatique | 2 | 2 | 6 | 9 | 8 | 27 |
| Energie | 1 | 5 | 10 | 41 | 37 | 94 |
| pétrole | 1 | 2 | 4 | 17 | 2 | |
| électricité | — | — | 3 | 8 | 25 | |
| gaz | — | — | — | 3 | 5 | |
| charbon | — | 1 | 1 | 7 | 2 | |
| nucléaire | — | 2 | 2 | 6 | 1 | |
| autres | — | — | — | — | 2 | |
| Recherche minière | — | — | — | 4 | — | 4 |
| Transports | 1 | 1 | 8 | 4 | 57 | 71 |
| fer | — | 1 | 3 | 4 | 34 | |
| urbains | — | — | — | — | 4 | |
| air | 1 | — | 2 | — | 4 | |
| eau | — | — | 2 | — | 7 | |
| route | — | — | 1 | — | 4 | |
| autres | — | — | — | — | 4 | |
| Infrastructure des transports | — | — | — | — | 32 | 32 |
| Sociétés d'études en aménagement | 1 | — | 2 | 2 | 29 | 34 |
| Sociétés d'équipement et d'aménage- ment | — | — | — | — | 28 | 28 |
| Sidérurgie - Constructions mécaniques | — | 1 | 1 | 8 | 6 | 16 |
| Verre - Emballage - Papier | 1 | 1 | 3 | 2 | — | 7 |
| Textile - Habillement | — | — | 1 | — | 2 | 3 |
| Gestion immobilière | — | — | — | — | 3 | 3 |
| Directions grandes écoles | 1 | 2 | — | — | — | 3 |
| Pharmacie - Cosmétique | — | 4 | — | — | — | 5 |
| Recherche | — | 1 | — | — | — | 1 |
| Organisations patronales | — | 1 | — | 1 | 2 | 4 |
| Autres | — | 1 | 3 | 3 | 7 | 13 |
| Totaux | 17 | 47 | 118 | 110 | 282 | 574 |

N.B. : On n'a pas tenu compte dans ce tableau des fonctionnaires en activité dans des laboratoires ou des centres de recherche, ni des fonctions d'enseignement.

massivement présents dans les secteurs relevant de la sphère d'activité du ministère ou des ensembles ministériels où ils ont leur zone de compétence monopolistique : l'Inspection des finances est ainsi en position dominante dans le secteur bancaire et le secteur des assurances, les Mines dans ceux de la sidérurgie, de l'énergie et de la recherche minière, les Ponts et Chaussées dans le domaine de l'assainissement et des transports, dans les sociétés d'études et d'aménagement. Lorsqu'on affine l'analyse du secteur de l'énergie, où corps des Mines et corps des Ponts semblent en compétition, on s'aperçoit en fait que la répartition est assez bien réalisée : aux Mines le nucléaire, le pétrole et le charbon, activités chimiques et minières par excellence ; aux Ponts l'électricité et le gaz, activités d'infrastructures et de transports. La Cour des comptes et le Conseil d'Etat toutefois n'ont pas de bastions aussi importants et caractérisés que les trois autres corps : la Cour est bien représentée dans les assurances, la banque, l'audiovisuel et les activités de spectacle ; le Conseil d'Etat est présent dans tous les secteurs mais à dose homéopathique, avec une certaine prédilection pour l'audiovisuel et les spectacles.

Outre leurs secteurs privilégiés d'action, les membres des grands corps sont tous susceptibles de s'orienter vers le secteur bancaire, qui par sa position centrale dans le système économique est « le lieu stratégique du contrôle de la société civile »⁴³. Le changement de 1981, loin d'avoir renversé ce flux, semble même l'avoir intensifié⁴⁴.

Par contre, si les membres des grands corps administratifs ont toujours tendance à se diriger vers les moyens de communication de masse, comme c'était déjà le cas sous les septennats précédents, les membres des corps techniques n'ont aucun attrait pour ce secteur. Cela confirme l'influence des propriétés intrinsèques du corps, et en particulier de sa localisation dans le champ administratif, sur la zone de pantouflage de ses membres. Seule l'Inspection des finances parvient à être représentée de façon significative dans tous les secteurs importants. Son implantation très solide dans le secteur bancaire et les assurances, au cœur du dispositif économique et financier, est un formidable tremplin pour se reclasser dans les autres secteurs d'activité : la participation aux conseils d'administration des sociétés contrôlées par les banques fournit l'occasion de poser des jalons pour d'éventuelles reconversions, ou pour accéder plus vite au sommet.

Il ne suffit pas que les grands corps soient présents dans des secteurs clés de l'économie pour qu'ils y jouent un rôle important. Encore faut-il évaluer à quel niveau de décision ils interviennent. Le recensement des fonctions occupées révèle d'importantes disparités d'un corps à l'autre.

43. P. Birnbaum, *Les sommets de l'Etat*, Seuil, 1977, p. 146.

44. Voir pour comparer les chiffres donnés par P. Birnbaum dans *Les sommets de l'Etat*, p. 145, qui malheureusement sont établis en pourcentage, ce qui laisse de côté la question pourtant primordiale de l'importance quantitative des mouvements.

Tableau XI

Les fonctions occupées par les membres des grands corps dans les entreprises en 1984-1985 (en nombre)

| | CE | CC | IF | Mines | P et C |
|--|--------|--------|------|-------|--------|
| P.-D.G., P.-D.G. adjoint, Président, Vice-Président, Directeur général, D.G. adjoint | 12 | 27 | 66 | 36 | 104 |
| Total dans les entreprises | 17 | 47 | 118 | 282 | 574 |
| % de postes de direction | 70,5 % | 57,5 % | 56 % | 12 % | 18 % |

N.B. : Les chiffres concernant les Mines et les Ponts et Chaussées doivent être pris avec précaution, dans la mesure où ils ont été établis à partir des informations lacunaires données par l'*Annuaire de l'École polytechnique*. Il est possible qu'ils soient assez largement sous-estimés.

Les membres des corps administratifs occupent beaucoup plus souvent que ceux des corps techniques des postes de direction lorsqu'ils sont détachés : la « rentabilité » du pantouflage en termes de pouvoir paraît beaucoup plus grande pour les premiers que pour les seconds. Mais quoi qu'il en soit, il est clair que ce n'est pas à un niveau subalterne que les membres des grands corps interviennent : 245 d'entre eux sont présidents-directeurs généraux, présidents, vice-présidents ou directeurs généraux de l'entreprise où ils sont affectés. Là encore, la place des membres des grands corps dans les emplois de direction des sociétés est sans commune mesure avec leur poids numérique réel. De plus les entreprises qu'ils dirigent ont souvent un rôle considérable dans l'économie française. En se limitant aux seuls présidents et directeurs généraux, les membres du Conseil d'Etat dirigent dans l'audiovisuel et les spectacles : FR 3⁴⁵, la Régie française de publicité et l'Opéra de Paris ; dans les transports : Air inter. Les hauts fonctionnaires de la Cour des comptes détiennent quant à eux les présidences ou les directions générales du G.A.N., de l'U.A.P. et des Réassurances S.C.O.R. dans le domaine des assurances ; du Crédit du Nord, de la Fédération du Crédit Mutuel d'Alsace, du C.E.P.M.E., de la Sofinco et de Bail Equipement dans le domaine financier et bancaire ; de la Régie française de publicité, de la Société française de production, de l'Orchestre de Paris et du Centre Georges Pompidou dans le secteur audiovisuel et culturel. A quoi s'ajoute la présidence du groupe Peugeot, de la Compagnie des lampes et de l'Institut français du pétrole.

Les inspecteurs des finances président aux destinées d'au moins 18 banques et établissements financiers, parmi lesquels on peut citer : la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit national, la B.N.P., la Société générale, le Crédit lyonnais, Indosuez, la B.F.C.E., La Hénin, la Banque Worms, Monod française de banque, ou encore la Compagnie financière. Dans l'audiovisuel et l'édition, ils sont à la tête de très grandes entreprises, telles Hachette ou Havas. Dans le secteur des assurances ils ont la charge de trois sociétés : les A.G.F., Sofranis et Tiard et Vie. Vient ensuite un cortège de puissantes sociétés dont le nom seul révèle l'emprise du corps sur les centres nerveux de l'économie française : direction

45. Ce n'est plus le cas depuis le départ de A. Holleaux.

générale de l'Aérospatiale, administration générale d'Airbus industrie, présidence d'U.T.A., direction générale de Roussel Uclaf, présidence de la Compagnie française des pétroles, présidence de Manurhin, présidence de S.I.T.A. On doit ajouter à ce tableau rapidement brossé les deux empires industriels dirigés par des inspecteurs démissionnaires : le groupe Saint-Gobain et le groupe Thomson. En même temps, certaines entreprises constituent des fiefs pour l'Inspection des finances : il y a 6 inspecteurs à la Société générale, 4 à la B.N.P. et à la Caisse des dépôts, 3 au C.C.F., à Indosuez, au Crédit national, chez Thomson et à la C.G.E., 2 à l'Aérospatiale, à la banque Worms, à la banque Paribas, à la B.F.C.E., au Crédit foncier, au Crédit lyonnais, à la S.N.C.F. et au C.E.A.

Les ingénieurs des Ponts et Chaussées, quant à eux, dirigent fréquemment des établissements publics d'aménagement, des Ports autonomes, des aéroports, des sociétés d'autoroutes et des offices d'H.L.M. qui sont en fait leurs domaines d'activité traditionnels. L'Aéroport de Paris, l'Etablissement d'Aménagement de la « Défense », le Port autonome de Paris, l'Office national de la navigation, l'Office H.L.M. de Paris en sont les fleurons. Dans le secteur de l'énergie ils contrôlent la Compagnie nationale du Rhône, E.D.F., les Charbonnages de France, et dans celui des transports ils ont la présidence de la Compagnie générale maritime. Dans l'ensemble, exception faite des sociétés que l'on vient de citer, les ingénieurs des Ponts sont moins souvent que les inspecteurs des finances à la tête de sociétés holding, ou de sociétés financières. Les entreprises qu'ils animent sont avant tout industrielles : la Compagnie Boussac Saint-Frère, S.G.E. construction, S.A.D.E., Degrémont, Coignet ou l'A.N.R.E.D., ensemble que vient compléter la présidence de la Société des Hôtels Méridien, dans le domaine du tourisme. De plus, ces ingénieurs sont très nombreux dans quelques grandes entreprises : 28 à la S.N.C.F., 24 dans les ports autonomes, 21 à E.D.F., 7 à l'Aéroport de Paris, 5 à G.D.F.. Dans ce tableau une mention spéciale doit être faite du groupe de la Caisse des dépôts dans lequel 19 ingénieurs des Ponts ont pris pied, principalement dans les sociétés qui gravitent autour de la Société Centrale pour l'Equipement du Territoire (S.C.E.T.). Cette implantation est révélatrice de la réussite de ce corps dans sa stratégie de prise de contrôle de l'aménagement du territoire.

C'est surtout dans les secteurs de la chimie, de la métallurgie et de l'énergie que les ingénieurs des Mines ont accédé à la présidence d'importantes entreprises : l'énergie avec Elf-Aquitaine, le C.E.A., Gaz océan, la Cogema et Total-Cie minière : la chimie avec C.D.F. chimie et l'Entreprise minière et chimique ; la sidérurgie avec la société Le Nickel, Sacilor ou la Compagnie française des aciers spéciaux. Hors de ces secteurs d'élection, les ingénieurs des Mines ont pris le contrôle de Jeumont-Schneider, Lafarge-France, Béghin-Say, la Société lyonnaise des eaux, la Cie de Saint-Gobain, Isover et, avec M. G. Besse, la présidence de Renault. En revanche, leur place dans le secteur financier est, à un niveau élevé de responsabilité, très limitée, si l'on excepte la présidence de l'I.D.I. Enfin, trois entreprises sont particulièrement accueillantes pour les

membres du corps : Elf-Aquitaine et E.D.F. où ils sont 7, et le C.E.A. où ils sont 6.

Il ressort de cette analyse que les grandes entreprises publiques ou privées sont dans une large mesure dirigées par les membres des grands corps, présents pour la plupart aux niveaux les plus élevés de responsabilité. Et le changement politique de 1981 ne paraît pas avoir restreint la place des grands corps dans le secteur économique où ils occupent aujourd'hui comme hier les postes stratégiques. Le mode de sélection des dirigeants des grandes entreprises publiques n'a pas été modifié, comme le confirme l'enquête menée par M. Bauer sur les dirigeants des 36 plus grandes entreprises du secteur public⁴⁶. Sur les 36 patrons, 26 ont été hauts fonctionnaires avant d'occuper ce poste en 1985, 28 étaient dans ce cas avant 1981. Quant à l'équilibre entre les corps il est à peu près maintenu, avec un léger recul de l'Inspection des finances, et un faible progrès des grands corps techniques⁴⁷. Lorsque les présidents de ces entreprises publiques sont remplacés, ils le sont presque toujours par quelqu'un qui appartient au même corps. C'est ainsi que « la notion de chasse gardée des corps, même au seul niveau des plus hauts emplois des entreprises publiques reste statistiquement vérifiée »⁴⁶.

B) *L'appel des entreprises*

Alors que le Conseil d'Etat progresse assez sensiblement dans les sommets administratifs après 1981, et que l'Inspection des finances y décline, le premier, peu apte au pantouflage, stagne dans le secteur économique (1) tandis qu'au contraire la seconde est sensible à l'appel des entreprises, et répond ainsi aux nouveaux besoins de l'Etat pour la gestion de son empire industriel et financier (2), démentant les conclusions hâtives que l'on pouvait tirer de sa régression dans les administrations centrales.

1) *La stagnation du Conseil d'Etat*

Le changement politique n'a guère eu d'effets sur le mouvement des membres du Conseil d'Etat vers les organismes autonomes : ils étaient 17 à y être en activité en 1980, ils sont toujours 17 en 1984 ; le tiers

46. M. Bauer, « La gauche au pouvoir et le grand patronat », in *Les élites socialistes au pouvoir*, P.U.F., 1985. Les 36 entreprises sont Rhône-Poulenc, Saint-Gobin, Pechiney, Thomson, C.G.E., Bull, Usinor, Sacilor, Matra, Dassault, Renault, S.N.I.A.S., S.N.E.C.M.A., E.M.C., C.D.F-chimie, E.D.F., G.D.F., Elf, C.F.P., C.E.A., S.E.I.T.A., S.N.C.F., R.A.T.P., Air-Inter, Air France, Havas, Crédit Lyonnais, Société générale, B.N.P., Paribas, Suez, U.A.P., G.A.N., A.G.F. Les enseignements d'une telle étude sur l'évolution relative des grands corps est naturellement pré-conditionnée par le choix même des entreprises, p. 270.

47. M. Bauer, étude précitée, p. 277. Au C.E.A., un X-Mines succède à un X-Mines, aux A.G.F. et à Paribas un inspecteur des finances à un inspecteur des finances.

d'entre eux était déjà là en 1980 et 5 exerçaient les mêmes responsabilités : à l'I.E.P. de Paris, à l'Opéra, à la Régie française de publicité, à l'Atelier parisien d'urbanisme et à la direction de la C.N.C.A. Derrière cette stagnation du nombre, on assiste à une réorientation du corps vers de nouvelles activités.

Tableau XII
Les secteurs d'activité des membres du Conseil d'Etat en 1980 et 1984 (en nombre)

| | 1980 | 1985 |
|---|------|------|
| Audiovisuel, culture, spectacle | 7 | 4 |
| Ecoles, centres de recherches | 3 | 1 |
| Emploi | 1 | — |
| Urbanisme | 1 | 1 |
| Agriculture | 1 | 1 |
| Chimie | — | 1 |
| Transports | 1 | 1 |
| Construction électrique, informatique | — | 2 |
| Banques | 1 | 3 |
| Energie | 2 | 1 |
| Papier, emballage | — | 1 |
| Commerce | — | 1 |

Les membres du corps se dirigent moins souvent qu'avant vers l'audiovisuel et les établissements d'enseignement (I.E.P., I.I.A.P.). Par contre ils entrent plus nombreux dans le secteur bancaire (C.N.C.A., C.D.C., Financière de Suez), et dans les divers secteurs industriels, principalement dans les grandes entreprises nationalisées : Thomson, Elf-Aquitaine, Saint-Gobain et la C.G.E. Les nationalisations, par « l'appel de compétence » qu'elles ont produit, expliquent peut-être cette réorientation du corps vers l'industrie et le monde de la finance. Dans ces secteurs nouveaux, il ne détient pas encore les leviers de commande (présidence, direction générale) mais il parviendra peut-être par la suite à s'y imposer. Encore bien placé dans l'audiovisuel, il est néanmoins en régression dans ce secteur où, avec les présidences de Havas, de l'I.N.A. et les directions d'Antenne 2 et de la Régie française de publicité, il était au cœur du dispositif de communication de masse, « lieu stratégique dont la détention facilite l' « hégémonie culturelle » grâce à laquelle l'Etat parvient à justifier aisément sa légitimité »⁴⁸. Hormis cette transformation qui n'est peut-être, en raison de son ampleur limitée, qu'une variation conjoncturelle, la venue de la gauche au pouvoir n'a pas fait sauter le verrou qui sépare les grands corps de magistrats des autres grands corps : le pantouflage y reste plus limité qu'ailleurs. Le pouvoir du Conseil d'Etat et sa capacité d'intervention sur la société demeurent principalement administratifs.

48. P. Birnbaum, *Les sommets de l'Etat*, p. 146.

2) *L'Inspection des finances, corps de managers ?*

L'Inspection des finances obéit à un modèle exactement inverse. Alors qu'elle a perdu un peu de son pouvoir dans les administrations centrales, elle s'est redéployée dans les entreprises⁴⁹. 96 inspecteurs étaient en fonction dans des entreprises en 1980, ils sont 118 en 1985, ce qui représente une augmentation de 23 %. La régression de l'Inspection des finances au plan administratif n'a pas été assortie d'un « retour dans les cadres », bien au contraire : plus que jamais ce corps développe son emprise dans le secteur économique et financier. En 1980 55 inspecteurs étaient présidents, directeurs généraux, vice-présidents ou directeurs généraux adjoints, ils sont, en 1985, 66 soit 20 % de plus. D'autre part 37 d'entre eux sont toujours en activité dans les mêmes sociétés ; et 14, qui étaient directeurs ou membres de cabinets pendant le dernier gouvernement Barre, sont devenus présidents ou directeurs de grandes entreprises : les A.G.F., le C.E.P.M.E., la Lyonnaise des Eaux, la S.N.C.F., l'agence Havas, l'Institut Pasteur-production, la B.F.C.E. et le C.C.F. Bien entendu ils sont plus nombreux aujourd'hui qu'hier à travailler dans le secteur public, en raison des nationalisations (40,5 % étaient dans le secteur privé en 1980 contre 23,5 % en 1985).

Le fait le plus marquant en ce qui concerne l'évolution de ce corps est l'augmentation considérable du nombre de ses membres dans les secteurs des banques, des assurances, de l'énergie et des constructions électriques (tableau XIII). Cette progression sensible de l'Inspection dans les secteurs clés de l'économie amène à envisager le déclin relatif qu'elle subit dans les sommets administratifs sous un autre éclairage. La perte de pouvoir est plus que compensée par une progression dans tout le secteur bancaire^{49 bis} et dans les grandes entreprises nationalisées, qui deviennent de plein droit, du fait des nationalisations, des fiefs à conquérir pour les hauts fonctionnaires. Ecartés des cabinets, ils se retrouvent aux postes clés des entreprises, qui sont les pièces maîtresses de l'action économique et sociale du gouvernement. Ce sont sans aucun doute des critères de compétence qui ont joué dans ces nominations : les grands corps étaient en fait les seuls groupes susceptibles de fournir à l'État les agents capables d'assurer la direction de son nouvel empire industriel et financier⁵⁰.

49. Le nombre des détachements, disponibilités et de retraites différées est passé de 125 en 1980 à 138 en 1985. Sources : *Annuaire* 1980 et 1985.

49 bis. Secteur, avec celui des assurances, particulièrement attractif en raison « des rémunérations très élevées qui ne se limitent pas à quelques excellences, mais concernent l'ensemble des états-majors », *La nomenclatura française*, pp. 182-183.

50. En raison de leur spécificité, ces corps avaient déjà été capables d'investir les entreprises alors qu'elles étaient encore privées, et d'assurer « la mise en valeur du capital » que la bourgeoisie financière était incapable de réaliser. A. Granou considère pour cette raison les grands corps comme « une bourgeoisie financière étatique », non détentrice de la propriété du capital mais capable de contrôler les mécanismes d'accès aux décisions et de les investir pour en assurer la direction effective (p. 190). Avec les nationalisations de 1981 et la perte de spécificité de plus en plus nette des entreprises publiques, présentées dans les

Tableau XIII
Le mouvement des inspecteurs des finances dans les principaux secteurs
en 1980 et 1985

| | 1980 | 1985 |
|--|------|------|
| Audiovisuel, spectacle, presse | 3 | 4 |
| Electronique, informatique, constructions élec- triques | 3 | 6 |
| Energie | 5 | 10 |
| Aéronautique, armement | 5 | 4 |
| Assurances | 3 | 5 |
| Banques | 47 | 61 |
| Sidérurgie | 2 | 1 |

Pourtant, la rupture avec le capitalisme, la politique de nationalisation et son utilisation pour le développement de nouvelles stratégies économiques préconisées par la gauche auraient supposé « un renouvellement profond des élites industrielles, moins marquées socialement et politiquement, libérées des conditionnements du marché ou du grand corps »⁵¹, capables de proposer des stratégies alternatives. Or cette transformation n'a pas eu lieu, et les grands corps ont pu pleinement profiter, contre toute attente, de la politique de nationalisation. A cela, on peut trouver plusieurs raisons. La politique macro-économique socialiste mise en œuvre en 1981, fondée sur une relance de la consommation à contre-temps, s'est rapidement heurtée aux réalités économiques : l'appareil de production français vieilli et extraverti profite marginalement de la relance, tandis que les déficits se creusent ; si bien qu'il faut bientôt revenir à une politique de rigueur, tenant compte des contraintes extérieures et des capacités réelles de l'industrie nationale⁵². Quant aux entreprises nationalisées, elles demeurent en concurrence sur le marché mondial pour maintenir ou améliorer leurs parts du marché, la nationalisation ne changeant rien à cet égard. Dès lors elles sont obligées de se restructurer, de se redéployer, de procéder aux aménagements des capacités de production, et donc de résoudre la question des sureffectifs, sous peine d'entrer dans la spirale catastrophique qui conduit de la décadence à la disparition.

Face à ces contraintes, le gouvernement n'a pas pu maintenir longtemps ses ambitions de faire de l'Etat le centre nerveux d'un développement économique et social cohérent. L'Etat actionnaire dont les moyens financiers se tarissent ne peut pas supporter les pertes massives que con-

programmes initiaux comme le fer de lance de l'économie et comme la vitrine sociale de la France, mais obligées de licencier et de restructurer leurs appareils productifs, cette « bourgeoisie financière étatique » a pris toute sa place : face à un pouvoir politique contraint au réalisme, elle est parvenue à renouer avec ses fonctions et sa raison d'être : mettre en valeur le capital qu'il soit public ou privé. Voir A. Granou, *La bourgeoisie financière au pouvoir*, Maspéro 1977.

51. E. Cohen, « L'Etat socialiste en industrie », in *Les élites socialistes au pouvoir*, P.U.F., 1985, p. 219.

52. Sur les difficultés que les socialistes ont eues à adopter, puis à reconnaître ouvertement la nécessité et la réalité de cette politique de rigueur, voir Y. Poirmeur et C. Pannetier, « Les socialistes français, la crise et l'Europe », *Le Monde diplomatique*, avril 1984.

naissent certaines entreprises nationalisées dont la nécessaire restructuration va à l'encontre de la politique sociale affichée par le gouvernement⁵³. Le projet de « l'Etat développeur » est quant à lui rapidement oublié⁵⁴ au profit de plans sectoriels, certes mieux adaptés aux exigences d'une économie ouverte, mais dont l'efficacité s'amenuise à mesure que la politique de rigueur entre dans les faits.

Sur le plan institutionnel, les entreprises publiques ont, face au gouvernement, l'avantage de la spécialisation, de la stabilité de leurs dirigeants, et de la maîtrise de l'appareil de production, ce qui disqualifie d'avance un éventuel pouvoir d'expertise de l'Etat. Elles finissent donc par se doter de « gouvernements privés, qui savent faire face aux demandes du gouvernement public, voire s'engager en acteurs politiques majeurs »⁵⁵. Dépourvu des structures administratives lui permettant d'assurer l'articulation cohérente des politiques macro-économiques et des politiques industrielles sectorielles, l'Etat « n'a plus manifesté ses prérogatives que sous une forme symbolique », reconnaissant l'autonomie de gestion des entreprises publiques, ou « multipliant les interventions sous l'empire des contraintes politiques et sociales du moment »⁵⁶.

On comprend dès lors que les critères de sélection soient restés les mêmes et qu'on ait continué à puiser dans « le vivier des grands corps » pour recruter les nouveaux dirigeants des grandes entreprises⁵⁶ : pris dans la contradiction entre sa volonté d'impulser une nouvelle logique économique, et la nécessité de laisser une autonomie de gestion et de choix d'une stratégie industrielle aux groupes nationalisés — ce qui impliquait de reconnaître la logique économique capitaliste et de réhabiliter la « compétence » — le gouvernement « était nécessairement conduit à ne guère innover »⁵⁶.

Dans ces conditions, la mobilité des membres des grands corps leur a permis de faire face au changement politique et de passer, facilement, des sommets administratifs aux sommets économiques que les nationalisations placent dans l'orbite de l'Etat. Plus que jamais, les grands corps apparaissent comme le lieu de communication entre les différentes sphères du pouvoir. Et s'il est vrai que, dans l'administration, le P.S. ne donne pas un rôle essentiel aux hauts fonctionnaires⁵⁷, il leur a confié une tâche fondamentale, bien que moins visible : celle de mettre en valeur le capital industriel et financier. Ce n'est pas le moindre paradoxe de la politique de la gauche au pouvoir que d'avoir confirmé et développé l'emprise sur l'économie de ce que certains ont nommé non sans raison « la bourgeoisie financière étatique ».

53. Les pertes sont considérables dans la sidérurgie, les Charbonnages, les chantiers navals, et, depuis 1984, chez Renault, « vitrine sociale des nationalisées », où la « modernisation » entreprise par M. Besse est bien difficile à faire admettre.

54. E. Cohen, « L'Etat socialiste en industrie », p. 235.

55. E. Cohen, *op. cit.*, p. 246.

56. E. Cohen, *op. cit.*, p. 257.

57. P. Birnbaum, *Dimensions du pouvoir*, P.U.F., 1984, p. 254.