

# **L'ÉVASION DES MEMBRES DU CONSEIL D'ÉTAT VERS LE SECTEUR PRIVÉ**

PAR

Marie-Christine KESSLER

*Directeur de Recherches au CNRS (GAPP)*

Le Conseil d'Etat est une juridiction chargée de connaître des litiges d'ordre administratif. Il est également le conseiller du Gouvernement qui peut ou doit, selon les cas, le consulter sur ses projets de décision sans toutefois être lié par l'avis qui lui est fourni ; ses membres appartiennent à la fonction publique, ils ont la possibilité d'exercer des fonctions extérieures à leur corps d'origine sans toutefois rompre les liens juridiques qui les attachent à lui. Les membres du Conseil d'Etat ne se contentent pas de rester en activité au Conseil toute leur carrière durant : quitter le Conseil pour des postes extérieurs est une coutume ancrée dans les mœurs depuis le 19<sup>ème</sup> siècle. Toutefois des règles non écrites ont toujours dirigé les carrières et le rythme des départs et des retours au Conseil d'Etat : l'alternance des séjours dans leur corps d'origine et dans l'administration active a toujours été considérée comme bénéfique par le Conseil d'Etat qui estimait que ses tâches exigeaient qu'il soit ancré dans la vie administrative. Mais la condition essentielle qui justifiait cette désertion momentanée était le retour à la maison mère. Ce retour ne devait pas intervenir trop tard dans le déroulement de la carrière pour laisser aux intéressés la possibilité d'exercer des responsabilités importantes au sein de la juridiction. Aussi le phénomène du passage du secteur public au secteur privé appelé *pantouflage* selon un terme tiré du jargon de l'Ecole Polytechnique (la "pantoufle" était le prix à payer à l'Etat pour quitter son service) est très longtemps demeuré marginal. Depuis quelques années un changement considérable est intervenu dans cette pratique du "pantouflage". Alors que le Conseil d'Etat en dépit de sa longue existence avait traversé les années et les crises sans modifications fondamentales de ses habitudes, un

retournement de situation pourrait bien être en cours. Ce phénomène, les explications qui peuvent lui être données, ses implications pour le Conseil d'Etat, pour l'administration et pour la société peuvent être analysés. Mais auparavant des critères doivent être cherchés pour détecter le pantouflage.

## I. - LE PHÉNOMÈNE DU PANTOUFLAGE

### A) Les critères d'analyse

Deux types de méthodes doivent être employées simultanément, les unes sont liées à la situation juridique des individus, les autres à celle de l'entreprise dans laquelle ils ont trouvé une fonction.

#### 1) Les critères juridiques

Les critères juridiques reflétant les positions individuelles représentent dans le cas du Conseil d'Etat un bon angle d'approche du pantouflage. Le Conseil d'Etat gère en effet les départs de façon très nette et très stricte. Lorsque ses membres le quittent pour exercer des activités dans une entreprise privée ou à capital public minoritaire, ils sont mis en *disponibilité* ce qui leur fait perdre leur droit à l'avancement et à la retraite. Ceci implique une rupture avec l'institution d'origine. Cette disponibilité n'est accordée que pour une période limitée définie par le statut du Conseil d'Etat en date du 30 juillet 1963 (trois ans renouvelable pour une période allant de 1 an à 3 ans). Après quoi les membres du Conseil doivent démissionner s'ils restent à l'extérieur de leur institution. *L'honorariat* peut leur être conféré s'ils remplissent certaines conditions, notamment s'ils sont restés suffisamment de temps dans la fonction publique. *A priori*, une comptabilité assez exacte des pantoufflages doit pouvoir résulter de l'addition des mises en disponibilité et des honorariats recensés dans l'annuaire du Conseil d'Etat. Ceci à quelques réserves près : ce sont les maîtres des requêtes honoraires qui ont le plus de chances d'être réellement passés au service du privé ; les conseillers d'Etat honoraires sont, quant à eux, généralement vraiment à la retraite. Certains membres du conseil peuvent par ailleurs ne plus figurer à l'annuaire s'ils sont partis dans des conditions telles que l'honorariat leur ait été refusé. Il arrive également que la disponibilité soit accordée à des membres du Conseil d'Etat qui font des carrières politiques. Mais, ces quelques exceptions mises à part, un tableau assez exact des départs des membres du Conseil vers le secteur privé est fourni par le relevé systématique des mises en disponibilités.

#### 2) Les critères fonctionnels

Il faut toutefois prendre également en considération l'entreprise d'accueil des membres du Conseil d'Etat.

Cette préoccupation va conduire à inclure dans la liste des personnalités en pantouflage une nouvelle catégorie de membres du Conseil. La haute juridiction, en effet, confère une position beaucoup plus favorable à ceux de ses membres qui vont exercer à l'extérieur de leur corps d'origine des fonctions dites publiques, c'est à dire dans l'administration, le secteur public, mais aussi les entreprises publiques à capital d'état majoritaire. Dans ce dernier cas, les membres du Conseil d'Etat peuvent exercer des responsabilités analogues à celles du Privé, pour des rémunérations presque identiques, dans des entreprises dont le domaine d'activité et la marge de manoeuvre des dirigeants sont similaires à ceux d'une entreprise privée. Ils sont en *détachement de longue durée*, ce qui ne nécessite pas l'abandon des droits à l'avancement et à la retraite ; ils demeurent donc des fonctionnaires à part entière en ayant des tâches tout à fait analogues à celles du secteur privé et ceci dans des entreprises qui ne doivent qu'à la conjoncture politique du moment d'être nationalisées. Ces détachements sont souvent de si longue durée (ils peuvent durer vingt ans) que ceux qui en ont bénéficié peuvent logiquement être considérés comme perdus pour le Conseil d'Etat.

Il faut donc prendre en considération les lieux d'action des membres du Conseil d'Etat pour avoir un panorama relativement exact du pantouflage. Cela amènera généralement à englober dans cette catégorie les membres du Conseil en détachement de longue durée du moins pour une certaine proportion d'entre eux.

On retiendra ceux qui travaillent dans des entreprises du secteur public mais non ceux qui se trouvent dans des établissements publics, dans l'administration centrale et territoriale et dans les organisations internationales. Les membres du Conseil d'Etat qui sont dits *hors cadres*, c'est-à-dire détachés dans un emploi "ne conduisant pas à pension du régime général de retraite" doivent être ajoutés à cette liste. Ils se trouvent, en général également dans le secteur semi public, exerçant des tâches proches de celles du Privé.

## B) L'analyse

### 1) La tradition

Traditionnellement, le Conseil d'Etat a toujours privilégié un type de carrière alternée impliquant un retour en son sein et excluant les grandes aventures industrielles et financières. Le taux des départs définitifs du Conseil d'Etat a toujours oscillé au fil des années depuis le 19ème siècle entre 10 et 15% de l'effectif du corps. Dans les annuaires successifs du Conseil d'Etat, le bloc des personnalités ayant pantouflé était constitué par un noyau de maîtres des requêtes ayant de forts liens avec l'*establishment* des affaires comme le montrait leur présence dans de multiples conseils d'administration de sociétés diverses. Ce groupe était épisodiquement rallié par une ou deux personnalités supplémentaires. Aucun départ massif n'était enregistré ; le nombre annuel des mises en disponibilité en direction du secteur privé restait en règle généra-

le nul ; les seules mises en disponibilités intervenaient pour des hommes politiques lancés dans de longues carrières.

Une brève rétrospective historique peut éclairer ce tableau général. La proportion de membres du Conseil d'Etat quittant la haute Assemblée pour le secteur privé a été insignifiante au 19<sup>ème</sup> siècle ; elle s'est sensiblement accrue avant la première guerre mondiale mais c'est surtout dans la période de l'entre-deux-guerres que l'exode du Conseil vers le secteur privé s'est fait de façon massive atteignant exceptionnellement 29% de l'effectif du corps en 1930. L'explication de ce phénomène est économique : au lendemain de la première guerre mondiale les émoluments des membres du Conseil étaient devenus totalement insuffisants. Ils n'avaient jamais été très élevés mais les bouleversements de la guerre de 1914-18 les avaient rendus dérisoires. La perte de la valeur du franc, la hausse des prix doivent être mise en relation avec le niveau des traitements du Conseil d'Etat : ceux-ci n'avaient pas été revalorisés entre 1872 et 1919 ; les augmentations qui eurent lieu en 1919 furent minimales. Il fallut attendre les années 1926-1930 pour que les rémunérations des membres du Conseil soient réellement réexaminées et revues à la hausse. La régression du nombre des départs vers le privé à la fin de la Troisième République s'explique sans doute par ces améliorations survenues dans la situation matérielle des membres du corps. Le flux est alors allé en diminuant. Dans les trente ans de l'après guerre une vingtaine de membres seulement ont quitté le Conseil pour le secteur privé. La liste des maîtres des requêtes honoraires est restée longtemps gonflée par les départs qui s'étaient produits dans les années trente ; il a fallu attendre 1964 pour que la proportion de pantouflages par rapport à l'effectif global du corps revienne à 11% statistiquement parlant. Par contre à partir de 1945, un nouveau phénomène est visible : les membres du Conseil pénètrent dans le secteur nationalisé et s'y constituent même des "chasses gardées". Dans les vingt premières années de l'après guerre une quinzaine de membres du Conseil accèdent aux postes de président ou de directeur général de grandes entreprises publiques.

## 2) *Le phénomène actuel*

L'utilisation des différents critères définis précédemment montre une accélération du phénomène du pantouflage lors de ces dernières années.

La situation décrite précédemment change brusquement en 1985. Jusqu'alors les années s'écoulaient sans mises en disponibilité significatives, mais en 1985 cinq départs se produisent, en 1986 six départs, en 1987 trois, en 1988 huit, en 1989 neuf, en 1990 six. Le coup d'envoi semble avoir été donné par des jeunes gens entrés au Conseil d'Etat en 1981 : la promotion entière a quitté le Conseil après y avoir passé les quatre premières années réglementaires (le décret du 30 juillet 1963 portant statut du Conseil d'Etat dans son article 15 dispose que si un auditeur ou un maître des requêtes est nommé dans un emploi avant un délai de quatre ans, il est rayé des cadres ; cette règle a été respectée jusqu'à présent). Pendant cette même période, sept personnes ont accédé à l'honorariat, ayant décidé de quitter définitivement le secteur

public pour l'entreprise. Parallèlement, la vague des nouvelles nationalisations intervenues après l'arrivée de la Gauche au pouvoir en 1981 a créé un appel d'air en direction des entreprises devenues publiques. Le nombre de détachements de longue durée destinés à pourvoir de tels postes, est passé d'une dizaine en 1983 à plus de vingt en 1985.

En 1991 la situation se présente de la manière suivante :

29 personnes sont en disponibilité dans une entreprise privée.

3 sont hors cadre dans le secteur semi-public

12 sont en détachement de longue durée dans des entreprises publiques

Ceci représente à peu près 45 personnes sur un effectif budgétaire de 298 membres. Il faut y ajouter les personnalités honoraires, quelques maîtres des requêtes et conseillers d'Etat qui sont en fonction dans le secteur privé, soit une quinzaine de personnes. Au total le Conseil d'Etat a donc une soixantaine de ses membres dans des entreprises privées ou assimilées.

### *Trois groupes peuvent être distingués*

*La première catégorie*, la plus significative, rassemble une dizaine de jeunes gens nés entre 1954 et 1959 ; ils sont restés au Conseil d'Etat peu de temps, généralement à peine plus que les quatre années réglementaires et les dix ans de service public nécessaires pour obtenir la mise en disponibilité. Leur parcours antérieur est très brillant : trois d'entre eux seulement ont un cursus "normal" d'anciens élèves de l'Institut d'études politiques de Paris et de la faculté de droit mais ils ont été les majors de leur promotion de l'E.N.A ; les autres sont anciens élèves de l'Ecole Normale Supérieure ou de l'Ecole Polytechnique, agrégés, diplômés de l'Ecole des Mines de Paris ou des Hautes Etudes Commerciales. Les entreprises qu'ils ont rejointes sont très variées. Ils ne privilégient pas les grandes compagnies ; ils n'hésitent pas à se rendre dans de jeunes sociétés, dans de petites structures réputées dynamiques et audacieuses : C.E.R.U.S, L.V.M.H, Banque Stern. Après une courte période d'attente à un poste opérationnel (directeur financier) ou à un poste d'observation à la direction générale, ils ont accédé à l'état major. Dans un certain nombre de cas, ils ont déjà changé d'entreprise depuis leur départ du Conseil d'Etat. Leur carrière s'inscrit sous le signe de la mobilité.

*La seconde catégorie* est constituée par des personnes un peu plus âgées, nées dans les années cinquante, entrées au Conseil d'Etat entre 1975 et 1980. Une quinzaine de membres du Conseil sont dans ce cas dont une partie est en disponibilité, l'autre en détachement de longue durée. Ils ont souvent mis dix à douze ans avant de s'éloigner de façon apparemment définitive du Conseil d'Etat. Cet éloignement a été progressif : ces personnalités sont restées dans la mouvance administrative un certain nombre d'années (postes à l'étranger, dans des cabinets ministériels, dans l'administration, dans des établissements publics). Leurs préférences vont vers le secteur nationalisé, vers les grandes compagnies industrielles ou les établissements bancaires. Ils font preuve de

stabilité dans leur choix car autant qu'on puisse en juger ils ne quittent pas facilement le point de chute qu'ils se sont trouvé. Leur parcours antérieur est - toutes proportions gardées - moins éblouissant que celui de leurs camarades plus jeunes classés dans le groupe précédent : à quelques exceptions près ils ne sont passés "que" par l'E.N.A. Mais la plupart y avaient emprunté la voie économique et avaient auparavant fait des études d'économie.

*Le troisième groupe* compte des hommes nés dans les années 1942-1949. Ils sont entrés au Conseil d'Etat dans la fin des années soixante ou dans le début des années soixante dix ; treize maîtres des requêtes ou conseillers d'Etat peuvent y être recensés : neuf en disponibilité et quatre honoraires. Leur carrière antérieure se compose de séquences très variées : cabinets ministériels, administration active et même séjours dans le secteur privé, entrecoupés de retours au Conseil d'Etat. Leur cursus est très classique : ce sont des produits des facultés de Droit et des instituts d'études politiques. Les hommes de ce profil sont proches de la génération précédente plus âgée dans laquelle se rencontrent également quelques "pantoufleurs" du même type.

Dans la mesure où ces "pantoufleurs" n'ont pas tous le même profil, on peut imaginer que des raisons différentes les ont attirés hors de la fonction publique : chacune des catégories identifiées peut se caractériser par ses mobiles de départ. Il est certain que l'accumulation de diplômes, souvent économiques ou hautement techniques par les jeunes membres du Conseil d'Etat a joué un rôle dans leur évocation : cette formation de base très complète et variée, d'une part facilite leur reconversion professionnelle, d'autre part rend leur collaboration particulièrement précieuse pour certaines entreprises. Pour la génération intermédiaire, plus attachée aux normes du service public traditionnel, l'ouverture inopinée de champs neufs grâce aux grandes nationalisations industrielles et bancaires des années 1982-1984 a représenté une occasion à ne pas manquer. De plus, il est sûr qu'un effet d'entraînement a joué, à l'intérieur même du Conseil d'Etat : dans la mesure où un groupe de jeunes gens dynamiques et entreprenants s'est lancé à l'assaut du secteur privé et a réussi à y conquérir des positions enviables, une émulation s'est créée dans les rangs des membres de la Haute Juridiction. Toutefois ce phénomène ne doit pas être exagéré ; il n'aurait pas eu une telle importance si le terrain n'avait pas été favorable. Les départs du Conseil d'Etat ont en réalité des causes très profondes qui sont communes aux différents groupes identifiés.

## II - LES EXPLICATIONS

### A) *Les chemins de passage*

Entre les désirs, les motivations des membres du Conseil d'Etat d'une part, les besoins et les attentes des entreprises d'autre part, il doit y avoir rencontre et adéquation. Où peut-on situer les lieux où l'offre et la demande se manifestent et se croisent ? Observe-t-on une amélioration des chemins de pas-

sage reliant le public au privé et est-ce dans une institutionalisation de ces voies d'accès que se trouve l'explication de la densification des évasions vers le secteur privé ?

### *1) Le contrôle d'un secteur d'activité*

Il existe une voie de passage du public au privé souvent recouverte de zones d'ombre qu'un certain nombre de hauts fonctionnaires sont tentés d'emprunter. En effet, certaines activités administratives ou politico-administratives donnent aux hauts fonctionnaires qui les exercent, le contrôle d'une entreprise ou d'une profession. Les contacts noués à cette occasion, la connaissance intime des dossiers concernant le secteur, peuvent être un élément déterminant du pantouflage ; il est utile et tentant pour le haut fonctionnaire comme pour les groupes d'intérêt qui sont ses interlocuteurs d'opérer la jonction. L'ancien tuteur fera un précieux dirigeant. Un décret de février 1991 s'inscrivant au reste dans une tradition juridique ancienne (article 175 et 175-1 du code pénal) a voulu empêcher ces liaisons considérées comme dangereuses<sup>1</sup>.

Ce décret doit s'appliquer au Conseil d'Etat comme à la fonction publique en général. Mais le problème se pose rarement en ces termes pour les membres du Conseil d'Etat. Dans leurs fonctions officielles, les membres du Conseil ne sont pas en contact avec le secteur privé si ce n'est pour des affaires sporadiques et épisodiques. Les connaissances juridiques accumulées en un domaine particulier correspondant à l'affectation des membres du Conseil à l'intérieur de leur corps concernent par définition le droit public. La situation peut être plus ambiguë s'il advient qu'un membre du Conseil peut profiter d'une position de détachement dans l'administration, dans un cabinet ministériel pour se trouver un point de chute ultérieur. Mais s'il est fréquent qu'un membre du Conseil ait pu jouer des relations faites en ces occasions, il est par contre exceptionnel qu'il se soit trouvé en situation d'être le maître administratif d'une profession qui lui ait offert par la suite un asile discutable. La vague récente des départs du Conseil d'Etat a par ailleurs touché essentiellement des jeunes hommes qui ont quitté directement le Conseil pour l'entreprise privée ce qui rend ce genre de compromissions peu plausibles. L'exercice d'un contrôle administratif sur des activités privées n'est donc pas pour le Conseil d'Etat un chemin de passage vers les entreprises.

### *2) Le corps comme agence de placement*

Le Corps lui même pourrait jouer le rôle d'agent de liaison entre ses membres et les entreprises, soit que son instrument d'administration interne, son "bureau" intervienne comme plaque tournante, comme agence de placement, soit que ses membres se fournissent une entraide mutuelle, se "renvoyant l'ascenseur" selon la formule consacrée.

---

1. Décret N° 91-109 du 17 janvier 1991, J.O. du 29 janvier 1991

L'administration interne du Conseil sert effectivement d'interface entre ses membres et le secteur public. Si elle est saisie d'une demande précise par une entreprise publique, elle fait en sorte d'y répondre, en cherchant parmi ses membres celui qui a le profil le mieux adapté. Mais elle n'a pas de correspondants attirés dans le privé contrairement à l'Inspection des Finances et au Corps des Mines. Le bureau du Conseil d'Etat n'a jamais eu et n'a pas acquis la pugnacité, la volonté de puissance qui aurait fait de lui une des articulations principales des passages de ses membres vers les entreprises publiques et privées.

Les rapports entre les membres du Conseil d'Etat eux-mêmes ont sans doute un rôle aussi important, si ce n'est plus que celui du bureau du Conseil d'Etat. Les membres du Conseil, en situation de force dans une entreprise, font appel à des collègues, lorsqu'une opportunité se présente. Certaines concentrations de membres du Conseil dans des entreprises font présager l'existence de tels réseaux notamment à Elf-Aquitaine, à la C. G. E. Il y a là une des manifestations essentielles du phénomène de corps se traduisant par des coutumes, liées à l'amitié, aux solidarités, aux bons usages. Le terrain d'élection où se tissent ces réseaux est toutefois, pour le Conseil d'Etat, plutôt situé au sein même de l'administration, qu'à sa marge dans les entreprises. En effet, historiquement, le Conseil a plutôt concentré ses efforts d'essai sur l'administration elle-même que sur sa périphérie contrairement à d'autres grands corps, comme l'Inspection des finances. Les positions occupées dans le secteur privé par les jeunes maîtres des requêtes qui ont pantouflé lors des six ou sept dernières années, représentent des terres vierges pour le Conseil comme pour les hauts fonctionnaires en général.

### 3) *Le rôle des relais institutionnels*

Le poids des réseaux ne se limite pas au seul Conseil d'Etat.

L'appartenance à la catégorie plus vaste des anciens élèves de l'E.N.A n'est pas non plus à négliger : on peut faire appel à un camarade de promotion ou d'école aussi bien qu'à un collègue appartenant au même corps. Il existe par exemple à la Thomson des connections d'énarques comprenant des représentants du Conseil d'Etat. Pour l'instant, les relations personnelles faisant entrer en ligne de compte les amitiés de famille, d'école, les réseaux souterrains sont encore le mode de passage le plus utilisé pour passer du public au privé. Les appuis sont obtenus, les connections sont établies grâce à des contacts informels plus que par des dispositifs institutionnalisés.

L'Association des anciens élèves de l'E.N.A a mis en place une cellule destinée à faciliter les translations vers le privé. Cette initiative est très critiquée par une partie des anciens élèves fidèle au service public traditionnel qui estiment qu'il n'est pas dans la vocation d'une association de fonctionnaires d'organiser les départs vers le privé. Mais, en tout état de cause, le rôle joué par l'Association n'est pas fondamental : elle peut faciliter certains contacts mais elle n'est pas un bureau de placement. Elle a pu aider certains énarques



à entrer en contact avec des "camarades" bien placés. Mais, il n'est pas possible de mettre au crédit ou au débit de l'AAEENA l'accélération des pantouffles dans la période récente : l'AAEENA n'est pas dotée d'une telle puissance.

Les cabinets de "chasseurs de tête" qui prolifèrent sur le marché du travail haut de gamme ne semblent pas non plus être les organisateurs des départs. Ils sont de plus en plus contactés par des jeunes administrateurs désireux de passer dans le privé : ils les accueillent, les conseillent. Mais ils ne veulent pas prendre en charge les passages du public au privé de candidats sans aucune expérience de l'entreprise : le risque leur semble trop important de faire une erreur. Ils se réservent pour un stade ultérieur de la carrière auquel le candidat peut être jugé sur une expérience professionnelle concrète alliant au besoin public et privé. Un membre d'un cabinet de "conseil en recrutement" écrit : *"Les jeunes générations paraissent plus pressées et le suivi des dernières promotions illustre le désir d'un nombre croissant d'anciens élèves de quitter l'administration au bout de quatre à cinq ans... Il ne s'agit plus d'occuper un poste au sommet de la hiérarchie mais de construire une carrière dans le secteur privé... Ces énarques sollicitent volontiers le chasseur de têtes pour s'informer et évaluer les opportunités qui pourraient s'offrir à eux. Il leur faut, apprendre les règles et les conventions d'un nouvel univers"*<sup>2</sup>.

#### 4) Volonté personnelle et réseaux individuels

Ces propos illustrent le caractère très volontariste de la démarche des jeunes énarques. Ils font jouer toutes les possibilités qui s'offrent à eux lorsqu'ils souhaitent s'éloigner de l'administration, mobilisent toutes les informations et tous les réseaux de relations possibles. Un interview publié dans "le Monde Affaires" le 19 mars 1988 permet de reconstituer le parcours d'Eric Giully, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, alors directeur général de Causse Walon. Il permet d'illustrer un itinéraire, qui pour être spécifique, n'en donne pas moins la philosophie et les stratégies d'une génération. En novembre 1982, il est nommé à 30 ans, directeur général des collectivités locales au Ministère de l'Intérieur par Gaston Defferre. Il est remis à la disposition du Conseil d'Etat en mai 1988. "Etes-vous un défroqué?" attaque le journaliste. *"Comme vous y allez! répond l'intéressé. Le problème était pour moi plus pratique que théorique. Nommé directeur général des collectivités locales à 30 ans - un des postes les plus passionnants de la hiérarchie administrative - dans une période de réforme - je ne pouvais envisager de passer toute ma vie professionnelle dans le secteur public sans courir le risque de m'y ennuyer. Je songeais depuis longtemps au secteur privé. Charles Pasqua a seulement accéléré le processus en mettant fin à mes fonctions après le 16 Mars 1986. Ensuite tout a été très vite"* ; "Comment avez vous pris contact avec Chargeurs SA?" interroge le journaliste" ; *"Par l'intermédiaire d'un ami, Christophe Riboud qui s'est malheureusement tué l'été dernier en voitu-*

2. Vignoli (J. ), "Les observations d'un chasseur de têtes", *E. N. A. Mensuel*, mai 1990, p. 15.

*re, j'ai été présenté à Jérôme Seydoux qui a accepté de me donner la possibilité de faire mes preuves, de tenter de relever le défi*<sup>3</sup>.

Dans ces bribes d'interview, se trouvent, concentrés, plusieurs des éléments qui expliquent les départs hors de l'administration : le goût des responsabilités, la peur de l'ennui, les relations personnelles, une certaine attirance de l'entreprise pour le jeune et brillant haut fonctionnaire, les changements de majorité politique. En fait, les raisons des pantouflages se trouvent regroupées autour de deux pôles : on peut les chercher du côté de l'administration d'une part (donc du Conseil d'Etat), du côté de l'entreprise d'autre part.

## **B) Deux pôles d'explication**

### **1) Du côté du Conseil d'Etat**

La croissance des départs de plus en plus précoces de l'administration vers les entreprises est due à une accumulation de phénomènes : politisation de la haute administration, conditions matérielles et financières de plus en plus inadaptées aux diplômés des grands commis de l'Etat, déception devant la nature du travail administratif, réhabilitation de l'entreprise dans l'opinion publique et dans la mentalité des hauts fonctionnaires... Ces différents facteurs s'accumulent et créent dans la haute administration en général et au Conseil d'Etat en particulier un climat nouveau qui n'est pas sans rappeler celui qui régnait dans l'entre-deux guerres et qui avait déjà provoqué une hémorragie dans l'administration en direction du privé. Il n'est pas possible actuellement d'isoler le Conseil d'Etat du contexte administratif général mais il faut souligner l'existence de difficultés particulières au Conseil d'Etat.

#### **a) Les explications politiques**

##### **1° Le nombre des départs est-il lié au calendrier électoral ?**

On observe des pointes en 1986 et en 1988-89 qui peuvent correspondre au début et à la fin de la période de "cohabitation". L'arrivée de la droite au gouvernement aurait dépité un certain nombre de membres du Conseil d'Etat, collaborateurs de la gauche qui se seraient repliés vers le secteur privé. Le retour de la gauche au pouvoir aurait provoqué une désertion analogue deux ans plus tard chez les hommes de droite.

Cette hypothèse ne peut être exclue. Mais de tels cas semblent avoir été assez rares ; on ne peut expliquer la vague des pantouflages par les seules élections : les éléments d'information disponibles ne permettent pas de telles extrapolations. Dans quelques cas seulement une participation à un cabinet ministériel, immédiatement antérieure au départ, suggère un tel parcours .

3. *Le Monde affaires*, 19 mars 1988, "Conviction": Interview d'Eric Giuily, "L'entreprise ne dilue pas les responsabilités".

<u>Participation à un cabinet</u>	<u>Date de mise en disponibilité</u>	<u>Nombre d'individus</u>
G. Dufoix	1986	1
L. Fabius	1987	1
P. Bérégovoy-P. Quilès	1987	1
E. Balladur	1989	1
G. Defferre-P. Francesci-		
M. Rocard	1990	1

## 2° La politisation générale de la fonction publique

Elle représente une explication plus indirecte mais réelle de l'augmentation du pantouflage. La politisation de la fonction publique qui est en marche depuis 1974, qui a crû en 1981 et s'est confirmée depuis lors, s'inscrit dans les chiffres et dans les mentalités : de nombreux postes sont attribués à des personnalités proches du pouvoir dans la haute administration ; de surcroît, le sentiment d'une pression accrue de la part des cabinets ministériels et du monde politique semble assez largement répandu<sup>4</sup>. Il faut des engagements partisans assez nets pour accéder à des postes de direction dans les administrations centrales, dans les sphères administratives élevées et *a fortiori* dans les cabinets ministériels. Ceci oblige les hauts fonctionnaires à faire des choix plus nets et catégoriques que par le passé en faveur de tel ou tel parti. Un facteur de risque important s'introduit ainsi dans le déroulement des carrières administratives. Par ailleurs, nombreux sont les hauts fonctionnaires qui, par tempérament et idéologie, souhaitent conserver une certaine distance par rapport aux passions et combats politiques. On observe actuellement un très net reflux des membres des grands Corps de l'Etat et des administrateurs civils hors des cabinets ministériels<sup>5</sup>.

Ces éléments entrent en ligne de compte pour rendre plus aléatoires et moins alléchantes les grandes carrières administratives auxquelles se vouaient traditionnellement les membres du Conseil d'Etat. S'ils s'ennuient au Conseil d'Etat, ils songent plus facilement au secteur privé.

## 3° Des évènements politiques particuliers au Conseil d'Etat

Ils se sont ajoutés à cette conjoncture générale pour créer un climat de démoralisation. Il faut rappeler que le Conseil d'Etat connut une crise, en 1984. Au moment de l'arrivée de la Gauche au Pouvoir, son avis réservé sur les nationalisations, le fit passer pour un adversaire de la nouvelle majorité. Cette impression s'alimentait dans le fait qu'un certain nombre de membres du Conseil, liés aux équipes dirigeantes antérieures, étaient retournés dans leur corps d'origine. La tension s'accrut lorsque le Conseil d'Etat rendit, en matière d'élections municipales, des arrêts annulant ou inversant les résultats

4. Bodiguel (J. -L. ), Rouban (L. ), *Le fonctionnaire détrôné*, Paris, Presses F. N. S. P. 1991.

5. *op. cit.*

dans des localités où la gauche et plus particulièrement le parti communiste avait gagné de justesse les élections. Le maire de Houilles, une des localités visées accusa le rapporteur et le commissaire du gouvernement d'acoïtances avec le RPR ; le 18 juin, G. Marchais, secrétaire général du parti communiste, mit en cause sur les antennes d'Europe 1, l'impartialité et l'indépendance du Conseil d'Etat. Celui-ci n'obtint pas un soutien net et franc de ses autorités politiques de tutelle ; le Premier ministre, P. Mauroy, déclara à l'Assemblée Nationale qu'il avait une haute idée de l'indépendance du Conseil d'Etat mais que, sur le fond à Houilles et à Thionville, il n'y avait pas matière à annulation. Le Garde des Sceaux, R. Badinter, rappela l'éminente considération qu'il apportait au Conseil d'Etat mais n'engagea pas lui-même de poursuites contre les diffamateurs, comme la loi du 13 Juillet 1983 l'y autorisait. Il renvoya la décision au Conseil d'Etat lui-même qui n'estima pas nécessaire de demander justice pour le corps. Les deux maîtres des requêtes incriminés se trouvèrent très démunis. Il n'y a pas de rapport direct de cause à effet entre ces problèmes et la vague des pantouflages. Mais l'atmosphère désagréable qui s'en suivit, les ruptures dans les solidarités corporatives, amenèrent au sein du Conseil, des déchirures et des désenchantements qui eurent des répercussions sur la solidité des engagements à la cause de la haute juridiction et du service public<sup>6</sup>.

#### *b) Les explications économiques*

Les facteurs économiques ne peuvent être négligés pour expliquer les départs vers le privé. Certes, les membres du Conseil d'Etat ne sont pas particulièrement défavorisés : ils commencent leur carrière au même indice que les autres anciens élèves de l'E.N.A et que les ingénieurs des grands corps techniques de l'Etat (374). Ils terminent leur carrière comme les membres des autres grands corps d'inspection et de contrôle aux indices les plus élevés de la fonction publique. (C à E) ; ils sont en cela beaucoup mieux lotis que les administrateurs civils. Par ailleurs les hauts fonctionnaires bénéficient, en sus de leurs traitements, de primes qui atteignent 40% du traitement pour un auditeur au Conseil d'Etat. En tout début de carrière un auditeur au Conseil d'Etat gagne moins de 10.000 Francs bruts mensuels auxquels s'ajoutent approximativement 4.200 francs de primes. Par ailleurs la liberté dont il jouit dans l'organisation de son emploi du temps lui permet d'autres activités notamment professorales. Ces jeunes hauts fonctionnaires ont des rémunérations qui, sans tenir la comparaison avec le secteur privé, ne sont toutefois pas totalement disproportionnées par rapport à lui. Mais l'écart se creuse vite car la progression est lente. Il y a un écrasement de la hiérarchie des salaires que confirme la réforme de la grille de la fonction publique.

En 1985, moment clef du déclenchement de la vague des pantouflages, les rémunérations annuelles s'établissaient de la façon suivante :

---

6. Kessler (M. -C. ), *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Presses F. N. S. P. 1986.

Vice Président	381. 450
Président de Section	347. 650
Conseiller d'Etat	328. 300
Maître des requêtes	308. 700
Auditeur de 1ère classe	146. 400
Auditeur de 2ème classe	124. 200

Actuellement, le tableau des traitements des membres du Conseil d'Etat s'articule autour de quelques chiffres :

Traitement mensuel net

Auditeur 2ème classe	9 282
Auditeur 1ère classe	11 603
Conseiller d'Etat D2	25 943
Conseiller d'Etat E2	28 144

Traitement annuel de base

Auditeur 2ème classe	111 392
Auditeur 1ère classe	161 727
Conseiller d'Etat D2	361 578
Conseiller d'Etat E2	392 255

Les salaires des "managers" sont sans conteste plus élevés, encore que leurs variations soient grandes d'une branche d'activité à une autre. Le numéro 2 de la revue *Capital*, en date de novembre 1991 donne un vaste échantillonnage des salaires versés aux dirigeants d'entreprises de taille et d'activités diverses. A vingt neuf ans, un cadre supérieur gagne en moyenne 265.000 francs, à quarante cinq ans dans un établissement bancaire, les chiffres tournent autour de 450.000 francs annuels. A cinquante ans, les différences sont plus importantes : les émoluments sont par exemple de 1.033.000 Frs pour le directeur des ressources humaines d'un grand groupe industriel, de 1.483.000 Frs pour le directeur général d'un établissement bancaire, de 999.000 Frs pour le directeur général adjoint d'une firme de produits industriels (il s'agit des chiffres des rémunérations brutes).

Après quelques années d'activité, à l'âge de la vie où les charges familiales commencent à s'accroître, les membres du Conseil d'Etat sont donc défavorisés par rapport à leur collègues du secteur privé : ils estiment qu'en quittant le Conseil d'Etat pour l'entreprise, ils doublent leur rémunération globale mensuelle. Ces croyances approximatives qui semblent se confirmer dans les faits au moment du départ, ne tiennent pas compte des variations ultérieures : les différences peuvent s'atténuer en fonction de la réussite. Les salaires du privé sont, contrairement à ceux du public fort dispersés. Il existe des situations salariales infiniment plus brillantes que dans le public mais également des échecs qui, eux, sont occultés. Mais ce sont les représentations que les membres du Conseil d'Etat se font de leur perspectives de réussite dans l'entreprise au moment de sauter le pas qui expliquent leur décision.

Selon des études statistiques systématiques portant sur une comparaison entre "gens du public" et "gens du privé", on constate qu'au milieu des années quatre-vingts, "les cadres de l'Etat sont moins bien payés que ceux du privé, encore que l'écart soit moins grand que ce que l'on croit parfois - de l'ordre de 23% si l'on se limite aux cadres supérieurs ayant fait des études supérieures longues. En revanche les employés de l'Etat sont payés pratiquement autant que ceux des entreprises, moins 1% à moins 2% seulement. Le handicap est donc beaucoup plus prononcé au sommet de la hiérarchie"<sup>7</sup>. Dans la mesure où les comparaisons internationales sont possibles, il faut signaler que les hauts fonctionnaires français ont des traitements inférieurs de 30% environ à ceux de leur homologues britanniques ou allemands. Cette situation est parfaitement connue et déplorée par les membres du Conseil d'Etat et par l'ensemble des hauts fonctionnaires français. S'y ajoute un problème aigu concernant le calcul des retraites dont la détérioration doit de surcroît s'aggraver dans les prochaines années et dont toutes les associations de hauts fonctionnaires se préoccupent beaucoup actuellement.

Les hauts fonctionnaires passés dans le privé, évoquent toujours ce thème de leur conditions de vie pour expliquer leurs départs même si ce mobile n'est pas le seul qu'ils invoquent : "Nous n'avons pas fait voeu de pauvreté", dit l'un d'eux tandis qu'un autre déclare : "Je gagnais 20.000 francs par mois, primes comprises. Il faut compter 10.000 francs de loyer pour se loger convenablement dans Paris lorsqu'on a comme moi trois enfants. Cela représente 50% de mon traitement. On accepte de gagner moins pour avoir plus de pouvoir. Or l'Etat perd de ses pouvoirs. Le problème de l'argent est lié à celui de l'intérêt du travail"<sup>8</sup>.

### c) Les explications psychologiques et idéologiques

L'intérêt pour le travail quotidien, la vocation du service public, l'accomplissement intellectuel et moral trouvé dans le dévouement à l'Etat semblent faiblir ces dernières années dans la haute fonction publique en France. Ce découragement n'est sans doute pas unanimement partagé par tous les hauts fonctionnaires<sup>9</sup>. Par ailleurs dans le passé, l'administration française a connu d'autres états d'âme fort graves<sup>10</sup>. Il n'en reste pas moins que le déclin de l'Etat central, lié à la montée du libéralisme, à la décentralisation, à la montée en puissance des institutions européennes, au développement déjà évoqué de la politisation, créent une ambiance morose chez de nombreux hauts fonctionnaires. Un phénomène particulier, propre au Conseil d'Etat, s'y ajoute.

7. Thelot (C. ), "Point de vue : pour un véritable bilan professionnel", *Le Monde*, 17 janvier 1990 ; Thelot (C. ), de Singly (F. ), *Gens du privé, gens du public*.

8. Dossier, "Propos : pourquoi quittez vous l'Etat ?" in *Cahiers de la Fonction publique et de l'administration*, n° 81, juin 1990, p. 17.

9. Thoenig (J. -C. ), *Les administrateurs civils*, Rapport d'enquête effectué en 1991 pour la Direction générale de la Fonction publique.

10. Kessler (M. -C. ), *Le Conseil d'Etat*, Paris, Armand Colin, Cahiers de la F. N. S. P., 1967.

Depuis de nombreuses années, le Conseil d'Etat est accablé sous le poids des recours, si nombreux qu'il ne parvient plus à les traiter dans des délais décents. Une réforme, destinée à désengorger la haute juridiction a été mise en place en 1987 avec la création de Cours administratives d'appel dont les résultats ne sont pas encore probants<sup>11</sup>. Le poids du travail est allé en s'alourdisant au Conseil d'Etat. Pendant que les dossiers s'amoncelaient, le nombre des personnes capables d'y faire face allait en diminuant. La catégorie des maîtres des requêtes sur laquelle le fonctionnement du Conseil d'Etat devrait logiquement reposer pour l'essentiel se trouve décimée par les départs. Sur 130 maîtres des requêtes, 40 sont en détachement de longue durée, 26 sont en disponibilité, 1 hors cadre. Il reste, pour faire face au travail interne, trente six maîtres des requêtes (anciens auditeurs issus du cadre intérieur du conseil d'Etat). Ils sont assistés de vingt-quatre maîtres des requêtes au tour extérieur. Parmi ceux-ci, il y a certes des éléments dont les connaissances juridiques et administratives font des collaborateurs parfaitement utilisables. Il en est notamment ainsi des conseillers de tribunal administratif ou de personnalités issues des facultés de droit. Mais l'évolution du tour extérieur vers une politisation accrue a permis à de nouvelles catégories d'individus, dépourvus de formation juridique et n'ayant eu que des responsabilités administratives marginales, d'accéder au Conseil d'Etat. Ils ne sont pour celui-ci d'aucune utilité, d'autant plus qu'ils ne prennent pas même le temps de s'acclimater à l'institution, à ses demandes et logiques internes. Ils la quittent dans les plus brefs délais, y ayant acquis une carte de visite supplémentaire et une assurance chômage. Les tâches qu'ils n'effectuent pas, incombent au personnel traditionnel du Conseil qui se trouve écrasé par une charge de dossiers complexes et forcé d'accomplir sans avantages de carrière, sans gratifications financières particulières, l'instruction d'affaires de plus en plus nombreuses. Le climat général s'en ressent. L'acrimonie monte.

On peut parler d'une crise morale et intellectuelle au sein de la haute juridiction, ceci au moment même où l'idéologie ambiante est beaucoup moins hostile que par le passé au secteur privé. Les enquêtes, effectuées dans le début des années quatre vingts sur les attitudes des hauts fonctionnaires, révélaient encore un attachement très fort pour le service public considéré comme un sacerdoce et certaines réticences devant le secteur privé dont les tâches semblaient moins nobles, plus triviales. Quitter l'administration pour l'entreprise était pour de nombreux hauts fonctionnaires une trahison. C'était "déroger" que de quitter le service de l'Etat<sup>12</sup>. Cette idéologie est encore bien vivante chez bon nombre de hauts fonctionnaires qui se déclarent fondamentalement attachés au service public et se disent résolus à l'améliorer et non pas à le quitter<sup>13</sup>. Mais la réhabilitation générale de l'entreprise dans l'opinion publique

11. Sur la réforme du Conseil d'Etat voir notamment les traités et manuels de droit administratif récents.

12. Kessler (M. -C. ), "La psychologie des hauts fonctionnaires" in *Psychologie et science administratives*, PUF 1985, p p 155.

13. *Le Monde*, 13 février 1990, "La fuite des cerveaux" par Bernard Fontaine et David Kessler.

ces dernières années a aussi pénétré dans les esprits au sein de la haute administration. Alors qu'il y a dix ans les hauts fonctionnaires parlaient avec un certain mépris des préoccupations mercantiles de l'entreprise, déclaraient qu'ils ne souhaitaient pas "passer leur vie à vendre des savonnettes", ils parlent aujourd'hui "de la nécessaire sanction du marché". "Ce qui manque surtout à l'administration, c'est la sanction du marché. Une bonne journée dans l'administration, c'est trois lettres écrites au Ministre. Dans mon entreprise, c'est 10 à 15.000 mètres carrés de bureau commercialisés. Ce n'est plus le mythe de l'écrit mais celui du contrat" déclare un des hauts fonctionnaires, passé à l'entreprise, interrogé récemment par *Les cahiers de la fonction publique* dans un numéro spécial consacré au problème du pantouflage<sup>14</sup>.

Les chiffres confirment les indications données par les interviews : le secteur privé n'est plus interdit aux hauts fonctionnaires pour des raisons idéologiques. Alors qu'hier le pantouflage était surtout l'apanage des grands corps techniques et de l'Inspection des finances, qu'il n'intervenait que rarement en début de carrière, que beaucoup de fonctionnaires envisageaient leur départ comme un épisode temporaire de leur carrière plutôt que comme une rupture, aujourd'hui, il intervient de plus en plus tôt, chez des fonctionnaires de plus en plus jeunes, se situant dans des corps de plus en plus nombreux. Le cas du Conseil d'Etat n'est donc pas isolé; il présente des spécificités mais s'intègre dans un mouvement d'idées et dans une réalité plus vastes. Un tableau réalisé par *E.N.A. Mensuel*, la revue des anciens élèves de l'E.N.A. en mai 1990, montre que sur 4.400 anciens élèves, 737 sont dans des entreprises publiques ou privées soit 16,7% ; 67 sont démissionnaires soit 9%. Il est surtout significatif de noter que, si les inspecteurs des finances conservent une avance certaine, les autres corps comblent leur retard. Par ailleurs, les promotions sorties de l'E.N.A. entre 1984 et 1989 totalisent 59 départs vers les entreprises. Selon les calculs effectués dans cette revue de l'association des anciens élèves de l'E.N.A., sur les 737 énarques recensés dans des entreprises publiques et privées, 8,3% appartiennent à la Cour des Comptes, 6,1% au Conseil d'Etat, 18,8% à l'Inspection des finances, 14,6% au Ministère des Finances, 56,4% aux autres ministères<sup>15</sup>.

Les motivations personnelles des hauts fonctionnaires en général et des membres du Conseil d'Etat en particulier ne peuvent suffire à expliquer leurs départs vers les entreprises : il faut aussi que celles-ci y trouvent leur compte. Les raisons du pantouflage doivent aussi se chercher du côté de l'entreprise.

## 2) Du côté de l'entreprise

### a) Le capital social

Il existe des explications traditionnelles du pantouflage : les entreprises sont censées chercher des voies d'accès aux sphères dirigeantes et des moyens

14. *Cahiers de la Fonction publique et de l'administration*, op. cité.

15. *E. N. A mensuel*, mai 1990, op. cit., tableau page 16.



d'influencer directement ou indirectement les décisions les concernant. Le carnet d'adresses des personnalités qu'elles recrutent dans l'administration motive leur choix. Le "capital social" des hauts fonctionnaires est un des éléments essentiels de la séduction qu'ils exercent sur l'entreprise<sup>16</sup>. La réduction du temps passé dans l'administration par les jeunes "pantoufleurs" a diminué cet attrait qui était celui de leurs aînés. Il reste qu'un passage, même rapide, par les grandes écoles et les grands corps, crée un réseau de relations, une capacité de contacts, des modes de raisonnement et des réflexes communs dont l'importance n'est pas négligeable.

#### b) L'Etat recruteur et formateur

Les entreprises françaises ont par ailleurs largement cédé à la tentation de confier à l'Etat le soin de recruter et de former leurs dirigeants. Le fonctionnement du système français d'enseignement est une des bases du phénomène : les meilleurs éléments d'une génération sont attirés par les grandes écoles d'Etat : Polytechnique et l'E. N. A. Les grandes entreprises seraient souvent vouées à se contenter d'individus plus moyens ; elles ne seraient pas capables d'effectuer un travail de promotion interne satisfaisant et récupéreraient dans une seconde étape leurs dirigeants dans la fonction publique. Les analyses effectuées par Michel Bauer et Bénédicte Bertin-Mouroit sur les *numéros un des 200 plus grandes entreprises françaises* tendent à accréditer cette hypothèse : "sur les 200 plus grandes firmes du pays, on compte 106 sociétés mères à capital français. Parmi elles, 42 sont dirigées par un propriétaire, 34 par quelqu'un qui a fait le détour par l'Etat, 30 par quelqu'un qui n'est ni propriétaire ni passé par l'Etat"<sup>17</sup>. L'exemple du Conseil d'Etat ces dernières années amène à présenter une version un peu aménagée de cette explication méritocratique du pantoufflage : tout se passe comme si les entreprises récupéraient avec quelques années de retard des jeunes gens qui s'étaient toujours destinés à elles et qui sont allés chercher dans le grand concours et dans le grand corps un moyen de se démarquer par rapport à leur génération. Paradoxalement, la montée croissante des écoles de commerce expliquerait cette stratégie : il faut pour réussir dans l'entreprise une qualification supplémentaire et complémentaire. On sait que les jeunes générations de "pantoufleurs" du Conseil d'Etat possèdent souvent dans leurs bagages le passage par une grande école commerciale ou une grande école d'ingénieur, une agrégation, un diplôme économique d'envergure.

#### c) Le Conseil d'Etat : école juridique de haut rang ?

Paradoxalement, les capacités juridiques particulières des membres du Conseil d'Etat, la formation spécifique qu'ils ont pu obtenir dans l'institution

16. Bourdieu (P.), *La noblesse d'Etat*, Paris, éditions de Minuit, 1989, p 235-236, 257, 259, 473, -476, 516, 526.

17. Bauer (M.), Danic (D.), *L'Inspection des Finances. 16 ans de pantoufflage (1974-1989)*, CNRS, Heidrick and Struggles, Paris, 1990.

ne semblent pas essentielles pour l'entreprise. L'explication fournie au sein du Conseil d'Etat pour expliquer la vogue du pantouflage se réfère à la valeur ajoutée exceptionnelle que donneraient aux membres du Conseil les connaissances et la pratique juridique acquise dans l'exercice du travail contentieux : les entreprises viendraient faire du démarchage au Conseil d'Etat pour y trouver les juristes de très haut niveau dont la concurrence anglo-saxonne, la mise en place des normes européennes, la complexité croissante du droit, leur feraient ressentir le besoin de façon sans cesse plus pressante. Cette présentation du pantouflage est très gratifiante pour le corps qui y trouve des motifs de satisfaction collective. Il semble toutefois qu'elle ne corresponde que partiellement à la réalité : les membres du Conseil sont incontestablement appréciés pour leurs connaissances en droit public dans l'administration elle-même, dans les organisations internationales et dans les entreprises publiques. Les entreprises privées ne semblent pas faire appel aux membres du Conseil d'Etat pour faire un usage particulier de leur bagage juridique. Si l'on se réfère aux responsabilités confiées aux membres du Conseil dans les sociétés qui les ont embauchés, ce sont plutôt leurs capacités de synthèse, de réflexion, de gestion et d'administration générale qui semblent avoir été les bienvenues. Après une période de latence très courte passée dans un poste d'observation à la direction générale de l'entreprise ou dans l'état major financier, les membres du Conseil sont intégrés à l'équipe dirigeante dans un délai qui généralement ne dépasse pas deux ans. Dans la liste actuelle constituée par les membres du Conseil qui sont en détachement de longue durée et hors cadre dans des entreprises publiques, en disponibilité dans le privé, on trouve notamment :

- 4 Présidents
- 2 Vice-Présidents
- 6 Directeurs généraux
- 3 Directeurs généraux adjoints
- 5 Secrétaires généraux
- 3 Directeurs

Il faut y ajouter les membres du Conseil d'Etat honoraires qui sont tous présidents ou directeurs généraux (soit une dizaine de personnes en activité). Les cinq ou six membres du Conseil qui ont des fonctions de direction opérationnelles, les exercent dans les domaines du développement, de la stratégie, de la prospective. Il existe des "chasses gardées" juridiques dans les entreprises publiques : s'y succèdent des membres du Conseil qui y occupent les tâches de directeur juridique. Des successions de ce type n'expliquent toutefois qu'une petite partie des pantouffles de ces dernières années.

#### *d) Des liaisons plus serrées entre les secteurs public et privé*

Les réseaux qui lient les dirigeants des entreprises et leurs futures recrues que sont que partiellement des réseaux administratifs. Au risque de simplifier un peu la réalité, on peut dire que si les explications traditionnelles du pantouflage (recherche d'un accès aux centres de décision, recherche des meilleurs élèves, recherche de grands juristes) gardent une véracité partielle, elles sont

dépassées par la constatation selon laquelle les liaisons s'intensifient entre les secteurs privé et public. Ceci probablement en raison des interconnexions de plus en plus grandes intervenant lors des études antérieures beaucoup moins cloisonnées que dans le passé. Les instituts d'études politiques, les facultés de droit ne sont plus seuls à conduire à l'E.N.A. Les voies d'accès se sont diversifiées : les élèves des écoles commerciales se dirigent volontiers vers l'E.N.A. La pratique des stages en entreprise s'est intensifiée ; elle fait partie intégrante des cursus dans les I.E.P. comme à l'E.N.A tend à s'atténuer. Ceci s'illustre dans le fait que les membres du Conseil, comme les autres hauts fonctionnaires se meuvent du secteur public au secteur privé relativement aisément en utilisant des réseaux informels plus que des réseaux institutionnalisés.

La multiplication des contacts, la facilité apparente des relations entre le monde du public et le monde du privé donnent l'impression que la frontière entre les deux univers est très floue. L'idée classique selon laquelle il n'existerait qu'une seule classe dirigeante unie exerçant le pouvoir de façon cohérente et coordonnée au plus grand profit des groupes qui la composent reprendrait-elle une certaine actualité à la lumière des nouvelles caractéristiques du pantouflage ? L'interprétation est tentante.

### **III - L'INTERPRÉTATION : VERS UN POUVOIR ACCRU DU CONSEIL D'ÉTAT ?**

#### **A) La situation du Conseil d'Etat**

##### **1) Les postes occupés**

La première question que l'on peut se poser est la suivante : les postes obtenus récemment par les membres du Conseil d'Etat ont-ils permis au corps de renforcer ses possibilités d'influence ?

La situation traditionnelle, telle qu'elle peut être lue à travers le recensement des domaines occupés par les membres du Conseil à l'extérieur du corps, n'accrédite pas l'idée d'une politique publique, conduite par le corps, par l'intermédiaire d'émissaires placés à des points stratégiques.

Les domaines occupés par les membres du Conseil d'Etat dans le secteur privé ou semi public ont été traditionnellement, assez dispersés. Le Conseil ne dispose pas de secteur qui lui soit historiquement réservé : le seul endroit qui pourrait prétendre au titre de colonie du Conseil d'Etat est représenté par les chemins de fer. En 1870 déjà un maître des requêtes honoraire se trouve au comité directeur de la compagnie des chemins de fer du Nord. En 1890 deux de ses collègues l'y ont rejoint.

Ces appartenances se sont multipliées pendant le premier quart du XXème siècle pour atteindre un palier d'une dizaine de postes de présidents et

d'administrateurs de compagnies diverses. Depuis 1946 la présidence de la S.N.C.F. est souvent échuë à un membre du Conseil d'Etat. Par ailleurs le Conseil d'Etat a toujours eu une petite représentation dans la banque et les assurances. Avant la guerre de 1914-18, le Conseil avait donné au Crédit foncier deux administrateurs et trois sous-gouverneurs. Entre les deux guerres, les départs dans cette direction se sont multipliés : Banque de Paris et des Pays-Bas, Banque d'Indochine. Depuis la dernière guerre, c'est pour ce secteur que se sont effectués le plus grand nombre de départs (un sur trois dans les vingt premières années de l'après-guerre). Dans les entreprises nationales, le Conseil, depuis 1946, est assez présent par ailleurs dans la communication et l'audiovisuel : présidence de la "R.T.F.", de l'agence Havas. En dehors de ces secteurs dominants les membres du Conseil sont éparpillés dans de nombreuses affaires. Il est difficile de parler d'une osmose à cette époque entre le Conseil d'Etat et le monde de l'entreprise : la conception unitaire et extensive de la technocratie, la thèse d'une classe dirigeante unique, l'idée d'un relais assuré dans l'entreprise par des managers issus du sérail administratif ne sont pas étayées historiquement par l'exemple du Conseil d'Etat<sup>18</sup>.

La multiplication récente des pantouflages n'a pas changé le tableau de façon significative : les points de force du Conseil d'Etat ont été, sans conteste améliorés. Les assurances, les sociétés financières et les banques ont attiré une quarantaine de membres du Conseil dans la période 1964-1991 dont une dizaine dans les sept dernières années, les transports demeurent un secteur d'excellence puisque la présidence des très grandes sociétés nationalisées est souvent revenue à un conseiller d'Etat : S.N.C.F. actuellement, Air-France il y a quelques années, la R.A.T.P. avec un président de conseil d'administration pendant une longue période, un directeur à présent. L'audiovisuel, la communication se sont confirmés comme terre d'élection des membres du Conseil d'Etat avec notamment le secrétaire général de Canal Plus, le directeur général d'Antenne 2, le président de la S.F.P. Le secteur industriel s'est renforcé avec une présence dans les grandes compagnies, les nouvelles nationalisées étant particulièrement prisées, Matra, Saint-Gobain-C.G.E. Le phénomène le plus nouveau est peut-être l'attrait exercé par les petites structures, les groupes jeunes, voire la création d'entreprises.

## 2) Une action concertée ?

Les réseaux apparaissent plus denses et plus fermes ; la gauche n'en est pas exclue, comme le montre notamment l'exemple des hauts fonctionnaires enrôlés sous la bannière et dans le cabinet d'un ministre socialiste qui ont, immédiatement après leur départ de ce cabinet, rallié une entreprise. Mais l'essence même du phénomène demeure la même que par le passé. Les croisements et les liaisons entre les catégories dirigeantes permettent des alliances temporaires ; elles n'empêchent pas les conflits d'intérêts, les rivalités entre les groupes. Les politiques publiques ne reflètent que rarement les demandes d'une collectivité unie : elles obéissent à des logiques sectorielles.

18. Kessler (M. -C.), *Le Conseil d'Etat, op. cit.*, p. 247ss.

Il est peu probable que le Conseil d'Etat puisse jouer le rôle d'acteur principal d'une politique, grâce à une concertation entre ses membres, qui uniraient leurs forces et utiliseraient leurs positions de pouvoir, dans le privé d'une part, dans le public d'autre part, pour conduire une action tendue vers les mêmes buts. Ceci d'autant plus que le Conseil d'Etat ne maîtrise pas, de par ses fonctions officielles, un tronçon de politique sectorielle, comme peut le faire notamment le corps des ponts et chaussées. La politique des transports en France n'est pas téléguidée par le Conseil d'Etat, même si un conseiller d'Etat préside la S.N.C.F. ou la R.A.T.P. S'il existe des domaines dans lesquels une "politique" du Conseil d'Etat puisse être présumée, c'est plus dans des secteurs obéissant à une logique uniquement administrative ou faisant intervenir des acteurs administratifs (comme la fonction publique, les marchés publics) que dans des décisions concernant des politiques industrielles, financières, commerciales.

Le pantouflage s'encadre par ailleurs dans une logique assez hostile qui devrait limiter ses effets : le phénomène semble mal ressenti par les pouvoirs publics, par l'opinion, par les corps eux-mêmes qui s'en inquiètent plus qu'ils le favorisent.

## B) Les réactions

### 1) La presse

De nombreux articles de presse ont été consacrés au problème des départs pour le secteur privé ; "la fuite des cerveaux", "la peau de chagrin", "quand l'E.N.A fait la pige à HEC", "pantoufflards : la grande évasion"<sup>19</sup>. Aucun d'entre eux ne comporte de connotations très favorables aux hauts fonctionnaires. Certes, on reconnaît qu'un problème existe sans doute en France au niveau des rémunérations des hauts fonctionnaires. Mais on ne fait pas de bons articles, plaisant au grand public en compatissant avec ces privilégiés qui se plaignent de ne plus avoir assez de pouvoir et de ne pas être assez payés.

### 2) Les pouvoirs publics

Dans ce contexte, les pouvoirs publics se montrent très réservés à ce sujet. Les réactions officielles comportent toujours une note de réprobation. Le Président de la République s'exprimant à l'émission "Sept sur Sept" au début 1990, exprimait son souci que les hauts fonctionnaires résistent à l'attrait des entreprises privées. Le directeur de l'E.N.A., René Lenoir, dans les colonnes du journal *Le Monde* le 6 juin 1990, regrettait que "l'argent compte aujourd'hui plus que les titres". "Notre société s'américanise - écrivait-il -, le sous directeur ou le directeur qui quitte l'Administration double ou triple son

19. Voir notamment, *Le Nouvel Observateur*, 9-15 septembre 1988, *Le monde affaires* 19 mars 1988, *Le Monde*, 11 octobre 1989, *Le Quotidien de Paris*, 14 novembre 1989, *Le Point*, 23 avril 1990 et *Le Point* 6 janvier 1991.

salaires. *Phénomène excessif en France où 700 élèves de l'E. N. A. sont passés dans les entreprises publiques ou privées soit un sur six*". Le gouvernement de Michel Rocard a cherché une régulation du phénomène de pantouflage afin de le rendre plus conforme à l'éthique traditionnelle de la fonction publique. Certes le statut général de la fonction publique prévoyait depuis 1946 des sanctions (175-1 du Code Pénal) pour les agents qui exerceraient un emploi incompatible avec leurs anciennes responsabilités. Le décret qui devait définir ces fonctions n'était jamais intervenu. Un texte, soumis au Conseil des ministres le 16 janvier 1991 et publié au journal officiel le 29 janvier 1991 vint combler cette lacune. Un fonctionnaire ne pourra exercer une activité professionnelle dans une entreprise privée lorsqu'il aura été au cours des cinq dernières années précédant la cessation définitive de ses fonctions ou de sa mise en disponibilité, chargé, soit de la surveillance, soit du contrôle de cette entreprise soit de la passation de marchés ou de contrats au nom de l'Etat avec cette entreprise. Plutôt que d'établir une liste complète des activités interdites, le gouvernement a institué une "commission de déontologie" chargée de juger au cas par cas des dossiers qui lui auront été soumis par l'intéressé ou par son ministre. La commission fournira un avis pouvant aller jusqu'à l'interdiction pour le fonctionnaire de rejoindre son nouvel emploi. Le ministre sera toutefois libre de sa décision finale. Le fonctionnaire sera tenu de tenir son administration informée de ses projets et des modifications de sa situation professionnelle<sup>20</sup>.

La stratégie générale des pouvoirs publics à l'égard de la haute fonction publique n'est pas à la compréhension. La révision de la grille indiciaire entreprise depuis peu va plutôt dans le sens d'un écrasement encore plus accentué de la hiérarchie des salaires. Même si une instance de réflexion et de prospective comme celle qui fût constituée dans le cadre du Xème Plan, sous la présidence de François de Closets, a constaté le phénomène du pantouflage, l'a regretté et l'a attribué à la baisse des rémunérations des hauts fonctionnaires, le gouvernement, dans un contexte de pénurie et d'égalité préfère ignorer le phénomène, voire essayer de l'endiguer par une réglementation.

Un autre gouvernement pourrait-il mener une autre politique, s'inspirant par exemple des solutions adoptées en Grande -Bretagne ? En Grande Bretagne, il existe en effet un organisme autonome, le T. S. R. B. (*review body on top salaries*) qui suit l'évolution des salaires des hauts fonctionnaires en les comparant à celle du secteur privé et qui suggère des adaptations au gouvernement lorsque l'écart se creuse de façon trop cruciale pour les hauts fonctionnaires. Jamais de tels remèdes n'ont été sérieusement envisagés en France. On voit mal, d'ailleurs comment un gouvernement pourrait, dans un contexte d'économies budgétaires, de compression des dépenses publiques face à une opinion publique assez hostile aux "technocrates" et à leurs privilèges supposés, envisager des dispositions qui lui attireraient les foudres des syndicats de

20. Vivat (L. ), *Vers un désengagement de l'Etat ? Le pantouflage des hauts fonctionnaires. Le cas de l'Inspection des Finances et des Ponts et Chaussées*, Mémoire DEA (études politiques), IEP de Paris, 1991, 121pages, sous la direction de Jack Hayward.

fonctionnaires et des demandes en chaîne de revalorisations salariales.

Une des idées les plus fréquemment avancées est celle d'un développement institutionnalisé des échanges de personnel entre la haute administration et l'entreprise. Des propositions ont été faites en ce sens par l'AAEENA, association des anciens élèves de l'ENA, susceptible de faire pression sur tout gouvernement un peu sensibilisé à ces problèmes. Les propositions préparées à cet effet par cette association, comportent une série de dispositions législatives qui devraient avoir pour effet d'assouplir les dispositions du statut des fonctionnaires afférent à ce problème<sup>21</sup>. Mais la question est-elle réellement d'ordre juridique ? Tout laisse supposer le contraire.

### 3) Le Conseil d'Etat

Les réactions officielles des corps eux-mêmes sont également réservées : le dossier établi en juin 1990, dans le numéro 81 des *Cahiers de la Fonction publique et de l'Administration*, sous l'intitulé "Le départ des hauts fonctionnaires vers les entreprises", comportait des interviews des responsables administratifs des trois grands corps d'inspection et de contrôle : Conseil d'Etat, Cour des Comptes, Inspection des finances. Tous se déclaraient préoccupés par le phénomène<sup>22</sup>. Mais dans la pratique leur comportement à l'égard de leurs membres n'est pas dépourvu d'une certaine ambiguïté : l'inquiétude devant la multiplication des évasions étant tempérée par la prise en considération des intérêts corporatifs qui exige une certaine souplesse ; il serait mauvais pour un corps de se donner une image contraignante qui risquerait de rebuter les jeunes et brillantes recrues.

Le Conseil d'Etat illustre cette position par la politique qu'il conduit en matière de pantouflage. A vrai dire, ses moyens d'action sont limités. Le bureau du Conseil d'Etat peut agir sur les détachements de longue durée qu'il peut orienter en discutant avec les intéressés ou les administrations et établissements qui les réclament. Au sein de l'administration et du secteur public, face à des interlocuteurs qui souhaitent le ménager et le respectent, il a une influence, un pouvoir de conviction. A vrai dire, il n'a la plupart du temps pas à s'en servir. En effet, l'essaimage vers le secteur public fait partie des traditions du Conseil d'Etat et celui-ci le favorise ; il n'interfère dans les options individuelles de carrière de ses membres que lorsqu'il les juge peu conformes au prestige et à la réputation du corps, ce qui arrive relativement rarement : les membres du Conseil, d'eux-mêmes, se conformant à ces normes implicites. Diriger les mises en disponibilités est plus difficile : les entreprises sont généralement à l'extérieur de la sphère publique. Les membres du Conseil qui sont résolus à abandonner leur droit à l'avancement et à la retraite ont déjà pris leurs distances à l'égard de l'institution et sont peu sensibles à ses argumentations ; leur démission se profile souvent à l'horizon.

21. *Idem*, page 80 et suivantes.

22. *Op. cit.*, voir note 8.

Le Conseil d'Etat dispose cependant de certaines armes et il s'en sert. Le statut du Conseil d'Etat (décret n° 63-7677 du 30 juillet 1963 publié au J. O. du 1er août) complétant les dispositions du statut général de la fonction publique distingue deux types de mises en disponibilité : la disponibilité pour intérêt public et la disponibilité pour convenances personnelles. Le Conseil d'Etat se montre très strict sur la disponibilité pour intérêt public et ne l'accorde qu'exceptionnellement. Par ailleurs, la disponibilité est accordée pour une période de trois ans renouvelable une fois. D'une part, le Conseil dans un certain nombre de cas ne la renouvelle que pour un an afin de pousser l'intéressé à prendre une décision nette concernant son avenir ; d'autre part il n'est pas question, comme cela a été fait à la Cour des Comptes, d'accepter que se cumulent six ans de disponibilité pour intérêt public et six ans pour convenances personnelles. Monsieur Calvet, président de PSA, conseiller-maître à la Cour, a ainsi bénéficié de douze ans successifs de mise en disponibilité. Dans un cas seulement, neuf années de suite de mise en disponibilité ont été accordées, à un membre du Conseil en faisant jouer une disposition du statut général de la fonction publique concernant les mères de famille élevant de jeunes enfants. Au total le Conseil d'Etat se montre strict, n'allant pas toutefois, en règle générale, jusqu'à refuser une mise en disponibilité afin de ne pas se créer une désagréable image de prison. La seule exception concerne un maître des requêtes qui, en 1984 désirait aller dans le groupe Hersant. Sa mise en disponibilité lui a été refusée pour des raisons dites déontologiques. Il a dû démissionner sans que l'honorariat lui soit conféré.

Si le Conseil d'Etat se montre le plus prudent possible, c'est parce qu'il craint sérieusement les conséquences pour l'institution de son rapide dépeuplement. Le prestige du corps se nourrit peut être de l'essaimage de ses membres ; dans l'immédiat, il risque de se trouver fort compromis par l'impossibilité de faire face à ses tâches officielles dans laquelle se trouve la Haute Juridiction. On sait que l'afflux des recours, le retard accumulé dans leur traitement conjugués avec l'évasion des membres du Conseil vers l'extérieur ont été à l'origine d'une crise qui a des difficultés à se résorber et pourrait s'aggraver. Le Conseil d'Etat ne peut réagir comme il le souhaiterait, étant enserré dans les règles administratives, financières de la fonction publique et devant subir les pressions du Politique. Il souhaiterait augmenter ses effectifs. Mais le tour extérieur obéit bien souvent à une logique se préoccupant plus d'amitiés politiques que de compétences juridiques. L'amélioration du nombre des promotions annuelles d'auditeurs doit être négociée avec l'E. N. A, la fonction publique, le ministère des Finances et en dernier ressort, le Premier Ministre. Il n'a pas non plus les moyens administratifs et financiers de retenir près de lui, par une accélération des carrières ou une augmentation des primes, les candidats au départ.

Toutefois, le Conseil d'Etat ne voit son salut que dans une politique du personnel la plus dynamique possible : il est parvenu à augmenter les effectifs de ses promotions de jeunes auditeurs (douze en 1990, sept en 1989 et en 1988). Il souhaiterait élargir les quotas du tour extérieur réservé aux membres des tribunaux administratifs qui sont les plus directement utilisables pour les



tâches contentieuses. Actuellement on est loin du schéma du grand corps glorieux et offensif organisant le départ de ses membres vers des horizons nouveaux. Le corps cherche essentiellement à combler les vides laissés par des départs qu'il n'ose pas essayer d'endiguer par des moyens autoritaires.

#### IV - QUEL AVENIR IMAGINER ?

Deux scénarios sont possibles :

##### A) *Le scénario "catastrophe"*

Le premier scénario est un scénario catastrophe pour le Conseil d'Etat. La tendance lourde actuelle se confirme. Les départs des jeunes promotions se poursuivent. Les auditeurs, aussitôt qu'ils sont devenus maîtres des requêtes, se font mettre en disponibilité et démissionnent six ans plus tard. Les membres du Conseil déjà éloignés de leur corps actuellement n'y reviennent pas. Ceci étant valable pour ceux qui sont en disponibilité bien sûr, mais aussi pour ceux qui se trouvent en détachement de longue durée. L'expérience de ces dernières années va en ce sens : sur 53 conseillers et maîtres des requêtes en détachement de longue durée en 1986, 13 seulement sont rentrés au Conseil d'Etat en 1991. Il peut arriver que des gens en disponibilité reviennent à la maison mère, mais c'est fort rare : deux personnes sur dix en moyenne sont dans ce cas. Cette hémorragie ne peut être que partiellement palliée dans un contexte de pénurie budgétaire qui freine les recrutements frais et ne permet pas d'accorder des augmentations de traitement dissuasives aux membres du Conseil désireux d'aller dans le privé.

Que peut alors faire le Conseil ? Peut-être accepter une réduction partielle de ses tâches juridictionnelles confiées dès lors à des institutions annexes afin d'éviter l'asphyxie et une baisse de prestige liée à cette impossibilité pour lui de remplir ses fonctions. Mais ceci n'irait sans doute pas sans un affaiblissement de sa position dans l'Etat. Il conviendrait alors que le Conseil d'Etat tente de gérer et de diriger de façon très rationnelle et structurée les départs vers l'extérieur de ses membres afin de conserver son statut social de grand corps. C'est à une stratégie de ce type qu'a eu recours, il y a un siècle le corps des Mines dépourvu de tâches officielles gratifiantes et reconverti dans l'expertise et la direction de certaines activités industrielles, dans l'aménagement des compagnies ferroviaires<sup>23</sup>.

23. Kessler (M. -C. ), *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Presses F. N. S. P., p. 196 et Thepot (A. ), "La direction des Mines", p. 122-129 in *Les directeurs de ministère en France au XIXème et au XXème siècles*, op. cit.

### B) Le scénario "corporatiste idéal"

L'autre scénario se situe dans la perspective d'une diminution ou d'une stabilisation du pantouflage ou, à la limite, d'une expansion limitée.

#### 1) Du côté des entreprises

La demande n'est sans doute pas indéfiniment extensible. Les propos tenus par un "chasseur de têtes", dans le numéro spécial d'*E. N. A Mensuel* de mai 1990 consacré au pantouflage, vont en ce sens. Les entreprises ne cherchent pas systématiquement un énarque, un membre du Conseil d'Etat pour décorer un organigramme. Dans la conjoncture souvent difficile de l'économie actuelle, elles entendent limiter les risques du recrutement et s'assurer une garantie professionnelle, une bonne adaptabilité des candidats à la culture d'entreprise. C'est pourquoi recruter un jeune fonctionnaire, à sa sortie de l'administration, représente pour elles un certain risque. Le passage du public au privé, pour un énarque débutant, est dû à la volonté personnelle de celui-ci et à son réseau de relations<sup>24</sup>. Par la suite, la même prudence prévaut : un énarque qui aura déjà une expérience du privé sera très recherché ; mais un premier pantouflage tardif sera considéré avec méfiance.

#### 2) Du côté du Conseil d'Etat

Une réserve plus grande va-t-elle s'instaurer ?

L'année 1990 et l'année 1991 ont vu se calmer un peu la frénésie des départs. Au Conseil d'Etat, certains en ont conclu, sans doute un peu hâtivement, que le sens du service public reprenait ses droits. Des explications moins idéologiques et incertaines peuvent se trouver. La nouvelle vague de nationalisations de 1982 avait entraîné au départ un bon nombre de membres du Conseil qui ne sont pas revenus dans leur institution d'origine. Il est du reste particulièrement agréable d'aller exercer des tâches plus vivantes et plus rémunératrices en conservant le bénéfice du statut de la fonction publique et les avantages de la position de détachement de longue durée. Mais les postes disponibles ne sont pas indéfiniment extensibles. Cette source très appréciée est un peu tarie. Les départs précoces qui ont fait la grande originalité de ces dernières années sont plus imprévisibles et apparemment incompressibles. Ils ne sont pas sans comporter certains dangers qui, la griserie des premières années passée, peuvent apparaître avec plus de netteté. La vie de l'entreprise a ses aléas : il peut arriver que l'on perde son poste, que l'on ne réussisse que moyennement et qu'un beau salaire de départ ne progresse pas comme on l'avait espéré. Toutes les carrières dans l'entreprise ne sont pas des "success story". Il existe des énarques qui ont quitté l'administration et qui se retrouvent sans travail ou qui voient un de leurs camarades qui a pantouflé dans la même entreprise qu'eux réussir extrêmement bien, alors qu'eux-mêmes ont un déroulement de carrière fort moyen. L'avancement à l'ancienneté, comme au

24. *ENA Mensuel*, mai 1990, *op. cit.*

Conseil d'Etat, n'existe pas. La sécurité non plus. Les premiers échecs du pantouflage commencent à être connus bien que le milieu tente d'occulter le phénomène. Un séminaire fut, paraît-il, organisé à l'E. N. A. sur les "itinéraires d'échec et de réussite des énarques", il y a quelques années. L'initiative fut, selon Odon Vallet, peu appréciée : "*c'est appeler sur soi le malheur que de prononcer le mot d'échec qui signifie : "le roi est mort"*". Et il ajoute, "*ne dites rien de nos ratés. Que l'on garde le quart monde de nos élites dans la pénombre des mouiroirs*"<sup>25</sup>. Peut-être certains des anciens élèves de l'E. N. A., après avoir caressé des rêves de départ, vont-ils réaliser que le prestige d'une fonction publique - surtout celle de conseiller d'Etat - a une valeur intrinsèque, qu'une carrière honorable et tranquille au service de l'Etat a un prix : celui d'un salaire moins confortable mais régulièrement versé. Le Conseil d'Etat, s'il parvient à stabiliser ses effectifs, tirera bénéfice des positions acquises dans le secteur privé récemment : une colonisation réussie a toujours été, sociologiquement et historiquement, un facteur de croissance et de pouvoir pour un corps. Il se trouvera dans une logique corporative renouvelée et renforcée.

Le Conseil d'Etat risque de se heurter à la rivalité des autres grands corps, également soucieux de garantir leur pouvoir de se trouver des postes prestigieux dans le secteur privé. Les six dernières années ont permis au Conseil d'Etat de se poser comme un rival en puissance pour l'inspection des finances. D'une façon générale, sa récente expansion, met la haute juridiction en position d'exercer une concurrence réelle aux autres grands corps, plus traditionnellement tournés vers le privé<sup>26</sup>.

### CONCLUSION : PERMANENCE OU RUPTURE ?

Le Conseil d'Etat est-il en train, à travers cette crise, de consolider sa position de grand corps ou de la perdre ? Son destin actuel s'inscrit-il dans la continuité de son histoire ou dans une cassure ? Cent cinquante ans d'histoire et de réussite, de crises surmontées, rendent un diagnostic pessimiste pour le corps relativement peu plausible. Il est probable que le Conseil d'Etat saura stabiliser la situation actuelle. Tant que subsistera, en France, le système des grandes écoles et des grands corps dont le Conseil est une des pièces maîtresses, il y a fort à parier que sa situation stratégique au sein de l'échiquier des forces administratives, politiques, économiques, sociales ne sera pas profondément entamée.

25. Vallet (O. ), *L'ENA toute nue*, Editions du Moniteur.

26. Kessler (M. -C. ), *op. cit.*