

VIIe congrès de l'Association française de science politique

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table ronde n°3

« Pour une science politique de l'administration »

Sous la direction de
Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri

Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : Variations sur le thème de la carrière

Jean-Michel Eymeri
CACSP - Université Paris I
eymeri@univ-paris1.fr

Faire une science politique de l'administration, c'est étudier des institutions, à la fois dans leurs dynamiques de structuration-restructuration permanente et dans leurs dynamiques d'action (lesquelles se conjuguent évidemment). Faire une science politique des institutions administratives, c'est donc tout uniment étudier les individus et groupes d'individus qui habitent ces institutions, qui les agissent, qui leur prêtent vie : les agents publics, les fonctionnaires sont de ceux-là. Certes, bien d'autres acteurs ou groupes d'acteurs pénètrent les institutions publiques et entrent avec elles dans des rapports d'interaction plus ou moins stabilisés et institutionnalisés dont des notions telles que « lobbying », « néo-corporatisme », « réseaux et communautés de politique publique » visent à rendre raison. Sans minorer la réalité de telles interactions entre l'univers administratif et le « monde social » - ou, plus exactement, les divers sous-mondes sociaux différenciés composant chaque société nationale et qui sont en contact privilégié avec tel(s) segment(s) d'un univers administratif lui-même très éclaté -, le constat d'évidence s'impose : les fonctionnaires ont cette caractéristique remarquable de vivre à demeure dans les institutions publiques, d'y être véritablement « chez eux ». Quant à l'action publique que co-produisent ces institutions en interrelation avec leurs partenaires non-administratifs, les fonctionnaires y participent tels des « joueurs principaux » (Allison et Halperin, 1972), les **hauts** fonctionnaires participant même toujours et *ex officio*, comme le soulignait fortement Chapman (Chapman, 1959, p. 274), à la conception du cadre de l'action publique et à la production, au pilotage, à l'évaluation des programmes publics. Dès lors, et à maints égards, **produire et actualiser de la connaissance sur ce que sont et ce que font les fonctionnaires, et singulièrement les hauts fonctionnaires, c'est-à-dire faire la sociologie des hauts fonctionnaires**, apparaît utile et même indispensable à une connaissance complète de ce que sont et de ce que font les institutions administratives publiques.

Or ce qu'est un haut fonctionnaire, à l'instar de tout acteur social, se présente comme un composé d'éléments objectifs (nationalité, origine régionale, milieu social d'origine, religion, diplômes, métier, ministère d'appartenance, niveau de rémunération, statut social,

etc.) et d'éléments subjectifs ou objectifs-incorporés (savoirs, croyances, valeurs, savoir-faire, schèmes, routines, etc.) qui sont les fruits d'une constante socialisation. L'adjectif vise à souligner, au rebours d'une vision « initialiste », fixiste et de ce fait erronée des identités sociales, que l'on a ici une conception dynamique de la socialisation, héritée de Simmel et de l'Ecole de Chicago, qui la comprend non comme un « moment privilégié » mais tel « un processus biographique d'incorporation des dispositions sociales issues non seulement de la famille et de la classe d'origine, mais de l'ensemble des systèmes d'action traversés par l'individu au cours de son existence » (Dubar, 1995, p. 77). Pour user d'un parallèle simple, de même que le langage courant parle de formation initiale et de formation continue (en anglais, *education* et *vocational training*), ce que l'on peut désigner comme la « socialisation initiale » d'un individu, regroupant la socialisation primaire dans le cadre familial et la socialisation secondaire dans le cadre principalement scolaire, ne forme que les premiers stades d'un parcours de socialisation continue ou continuée tout au long de la vie. L'identité sans cesse partiellement recomposée d'un individu est le double produit de ses héritages et apprentissages initiaux et des effets induits par sa trajectoire sociale, passée, présente et future.

Poser les choses en ces termes, dans une perspective dynamique, c'est introduire la notion de **carrière**, en lui donnant à la fois le sens étroit qui est le sien en matière de Fonction publique et l'acception plus large et plus riche qu'elle prend chez Howard Becker lorsque, dans *Outsiders* (1985), il analyse la « carrière déviante » des joueurs de jazz ou des fumeurs de marijuana, et que l'on retrouve dans la sociologie des professions américaine, chez Everett C. Hughes, Eliot Freidson, ou Andrew Abbott (Freidson, 1986 ; Abbott, 1988). De fait, la carrière d'un professionnel, qu'il soit ou non fonctionnaire, s'analyse d'une part comme une succession d'emplois ou de types d'activité, un empilement de titres ou de grades, un *cursus honorum* d'accomplissements valorisés par la profession et de marques rituelles de reconnaissance, une série de modifications du niveau de revenu, etc. Toute carrière s'analyse, d'autre part, comme une succession d'apprentissages savants et pratiques, d'expériences signifiantes (essais, erreurs, succès), de modifications des structures de goût et de dégoût comme des principes éthiques de classification et d'évaluation, d'acquisitions de nouveaux « besoins » et de nouvelles « attentes légitimes », mais aussi d'autres ça-va-de-soi, d'autres devoir-être et d'autres responsabilités et obligations de comportement. Comme l'avait noté Annick Percheron, ce *continuum* de socialisation ne s'incorpore bien sûr pas à un agent passif de façon « unidirectionnelle », mais des « transactions entre l'individu et la société » (Percheron, 1974, p. 25-26) s'opèrent, d'où résulte une identité pour partie recomposée. En outre, l'acteur social, *a fortiori* lorsque sa carrière le conduit à endosser successivement de nombreux rôles professionnels différents, est amené à pratiquer des transactions identitaires entre les états diachroniquement différents de lui-même, sous la forme d'« alternations », de redéfinitions identitaires plus ou moins radicales (Berger et Luckmann, 1986), de jeu avec les rôles successifs et de distance au(x) rôle(s) (Goffman, 1973), voire de tout un « bricolage » intérieur dont les mécanismes demeurent assez obscurs à l'analyse sociologique (Lahire, 1998 ; Kaufmann, 2001). Tout à la fois trajectoire professionnelle, et plus largement sociale, **et** parcours de socialisation, la carrière de n'importe quel professionnel, en l'espèce des hauts fonctionnaires, apparaît donc comme une des dynamiques majeures qui façonnent l'identité professionnelle et sociale des individus considérés, voire l'identité collective du ou des groupes qu'ils constituent ensemble si tant est que des traits communs et des régularités puissent être repérés entre lesdites carrières.

Même si la « fabrication » initiale des hauts fonctionnaires a son importance pour comprendre et expliquer ce qu'ils sont (Eymeri, 2001a), on voudrait donc ici se centrer sur la carrière, les carrières telles que définies ci-dessus, en les prenant comme un analyseur de la diversité des hautes fonctions publiques nationales dans cet espace de coopération politico-

administrative, et de comparaison, qu'est l'Union européenne à Quinze. La perspective retenue, volontairement simple car la matière à comparer, foisonnante, est en soi d'une assez grande complexité, consiste à tenter de repérer les effets que l'organisation différente des carrières des hauts fonctionnaires d'un Etat européen à l'autre est susceptible d'avoir sur les « manières de voir, de sentir, de penser et d'agir » (Durkheim, 1990) de ces hauts fonctionnaires, lesquelles diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. Au-delà, on s'efforcera de montrer que les règles juridiques, les pratiques instituées, les normes sociales partagées, les stratégies collectives selon lesquelles s'organisent les carrières des hauts fonctionnaires dans chaque pays d'Europe dotent ceux-ci d'un prestige inégal dans leurs sociétés respectives, d'un degré inégal d'indépendance envers les gouvernements, et au total, pour l'exprimer avec Max Weber, de « chances de puissance » inégales dans les interactions gouvernantes, tant face au pouvoir politique qu'aux acteurs de la « société civile ». En fin de compte, ces variations comparatives sur le thème des carrières des hauts fonctionnaires en Europe s'inscrivent sur un arrière-plan plus vaste, qui ne sera certes pas exploré dans ce texte mais affleura ici ou là : celui des traits communs et/mais des différences persistantes, voire renouvelées, entre ce que l'on peut appeler avec Jeremy Richardson les « styles de politique publique », et avec Jacques Lagroye reprenant Peter Brown les « styles de gouvernement » caractéristiques de chaque pays européen, styles que les hauts fonctionnaires ne contribuent pas peu à dessiner (Richardson, 1996 ; Lagroye, 2003 ; Brown, 1998).

Ceci étant précisé, lorsque l'on s'attache à poser un regard comparatif sur les carrières des hauts fonctionnaires en Europe, quatre grandes structures d'écart (au moins) semblent devoir être prises en considération. La première porte sur les modalités d'accès différenciées à la haute fonction publique, qui emportent une définition différente de celle-ci selon les pays. Le deuxième couple oppositionnel porte sur la vitesse, inégale, des carrières. La troisième structure d'écart distingue les administrations selon le degré variable de mobilité des trajectoires professionnelles des administrateurs supérieurs. Enfin, une quatrième variable majeure est la marge inégale d'autonomie des carrières dont bénéficient les hauts fonctionnaires, qui s'étage depuis l'autogestion par les pairs jusqu'à des formes aiguës de dépendance à l'égard du pouvoir sous la forme de la politisation des carrières. Tels seront les points d'entrée principaux de ce texte.

1. Sont-ce les belles carrières qui font les hauts fonctionnaires ou les hauts fonctionnaires qui font de belles carrières ?

Cette question vise à introduire à cette différence majeure entre une majorité de pays européens où les hauts fonctionnaires deviennent tels en vertu d'une carrière réussie qui les fait progressivement sortir du lot et la France et le Royaume-Uni où c'est la procédure de recrutement initial qui distingue les (futurs) hauts fonctionnaires des autres, leur conférant un statut supérieur qui leur donne presque vocation à bénéficier de belles carrières.

Ainsi, dans la plupart des Etats de l'UE, les jeunes diplômés qui s'orientent, après l'Université, vers l'administration y entrent à un niveau moyen. Ils progressent ensuite dans l'échelle hiérarchique, selon un mélange variable d'ancienneté et de mérite (beaucoup d'ancienneté en Italie par exemple, davantage de mérite en Finlande), si bien qu'au fil des années et de leurs accomplissements professionnels tels qu'évalués par les supérieurs, certains d'entre eux atteignent à un certain moment des positions d'encadrement supérieur qui les font entrer dans ce qui est considéré comme la haute fonction publique dans les pays considérés : le grade B3 de *Ministerialrat* en Allemagne, le grade 13 aux Pays-Bas ou le statut de *dirigente* en Italie, par exemple. La conséquence est que, dans ces pays, on n'accède (sauf exception) aux postes de chef de bureau (*Referatsleiter* en Allemagne) puis de sous-directeur (*Unterabteilungsleiter*) qu'à mi-carrière. Quant aux postes supérieurs de directeurs généraux

(l'équivalent de nos directeurs d'administration centrale) et de secrétaires généraux des ministères (presque tous disparus en France alors que nos voisins ont maintenu ce niveau suprême), c'est souvent à la cinquantaine passée que quelques hauts fonctionnaires sont susceptibles de les atteindre.

Ainsi, dans l'ensemble de l'Europe communautaire, on devient (éventuellement) haut fonctionnaire en cours de carrière. Même si c'est également possible au Royaume-Uni et en France (grâce aux concours internes et aux « troisièmes concours », en particulier à l'ENA), la singularité de ces deux pays reste que la plus grande part des hauts fonctionnaires bénéficie de ce statut pratiquement dès l'entrée dans la carrière. Le système dit du *fast stream* mis en place au Royaume-Uni au sein du *Senior Civil Service* et celui des grandes écoles et grands corps d'Etat en France assurent en effet à leurs heureux élus la possession viagère d'un statut supérieur qui s'attache à leur personne et les distingue sans équivoque possible des autres fonctionnaires, quand bien même ils occupent, momentanément, des fonctions identiques. Car, dès leur entrée dans l'administration à 25 ou 28 ans, les *fast-streamers* et autres énarques et polytechniciens sont réputés être appelés à exercer les fonctions sinon toujours dirigeantes du moins supérieures, et leurs carrières sont organisées à cette fin.

La comparaison européenne fait donc apparaître le caractère finalement assez problématique d'une définition transnationale de cet objet qui peut sembler au non-spécialiste assez facile à circonscrire : la **haute** fonction publique. On l'observe d'ailleurs dans maints ouvrages collectifs d'administration comparée, où le périmètre du groupe des hauts fonctionnaires défini dans chaque chapitre par pays varie souvent. Un contributeur suédois, par exemple, pourra se limiter aux 30 secrétaires d'Etat, aux 200 « sous-secrétaires » (équivalents des directeurs de ministère ailleurs) et aux 300 directeurs généraux d'agences publiques, soit les dirigeants administratifs au contact direct des ministres, alors que le contributeur britannique aura tendance à inclure tout le *Senior Civil Service* jusqu'aux *assistant secretaries* inclus (équivalents de nos chefs de bureau), soit plus de 3000 personnes. Quant au chapitre sur la France, il inclura facilement 5000 personnes dans l'ensemble composite des hauts fonctionnaires, allant des directeurs d'administration centrale aux jeunes énarques sous-préfets en passant par les chefs de bureau des grandes directions de Bercy, ou les Trésoriers payeurs-généraux chevronnés de province.

Le fait qu'à Paris et à Londres maints chefs de bureau puissent être à bon droit considérés comme des « hauts fonctionnaires » ne laisse de surprendre les collègues belges, danois ou finlandais qui les rencontrent dans les institutions européennes. Ce qui se joue derrière cette incompréhension mutuelle est que, dans la plupart des Etats, la haute fonction publique désigne **un ensemble de positions supérieures** au sein de la hiérarchie fonctionnelle des ministères, que certains atteignent et d'autres pas, en fonction de leur trajectoire individuelle. En revanche, il s'agit en Angleterre et en France pour l'essentiel d'**un groupe statutaire d'individus** auxquels leur appartenance au *Senior Civil Service* ou aux corps issus de l'ENA et de l'X, appartenance qui découle de leur recrutement élitair initial, confère le statut de « haut fonctionnaire »¹. Ce statut se trouve attaché aux membres du groupe en tant que personnes (l'analogie de la « noblesse d'Etat » est bien en ce sens pertinente, Bourdieu, 1989) et leur donne vocation à occuper les emplois fonctionnels supérieurs des ministères, voire le leur garantit². Mais, bien entendu, les intéressés ne laissent pas d'être « hauts fonctionnaires » quand ils partent occuper d'autres emplois, notamment en France dans les corps d'inspection et de contrôle (du Conseil d'Etat aux Inspections générales

1 « Pour l'essentiel » vise à tenir compte du cas de certains hauts fonctionnaires français qui deviennent tels non en vertu d'une appartenance corporative mais à raison des positions administratives supérieures qu'ils sont appelés à occuper, généralement pour un temps, tels les universitaires qui deviennent recteurs d'Académie.

2. Ainsi, en France, un fameux décret de 1955 aujourd'hui modifié a longtemps réservé aux corps recrutés *via* l'ENA 75% des emplois de sous-directeurs, directeurs-adjoints, et chefs de service des ministères.

ministérielles), qui n'ont souvent pas d'équivalents en taille et en prestige dans les autres pays européens, ou à la tête des services déconcentrés de l'Etat, ou dans des établissements publics, etc. Au total existe un clivage entre une définition **positionnelle** de la haute fonction publique dans la plupart des pays européens et une définition **statutaire** en France et en Angleterre³.

De ce point de vue, il n'est bien sûr pas fortuit que les hauts fonctionnaires britanniques et français se distinguent précisément des autres, « dès le départ », à la fois par leurs origines sociales très supérieures et par leurs *cursus* d'études élitaires. Ainsi, au rebours de la majorité des hauts fonctionnaires irlandais et du tiers de leurs homologues grecs, qui sont des enfants de paysans pauvres formant la première génération à avoir accompli des études universitaires ; au rebours également des six mille *dirigenti* des ministères romains qui, à la fois issus des classes moyennes d'employés ou de cadres et originaires du *Mezzogiorno*, sont ainsi un groupe doublement « modeste », selon le mot de Sabino Cassese, replié sur soi et sans aucun rapport avec le milieu des cadres supérieurs du privé et des professions libérales plutôt issus de la bonne bourgeoisie économique du Nord ; les hauts fonctionnaires britanniques et français (ainsi qu'allemands, voir Derlien, 1990) sont issus de façon prépondérante des couches sociales privilégiées. Ainsi les anciens élèves de l'ENA, qui forment (avec les ingénieurs polytechniciens) le groupe pivot de notre haute Fonction publique comptent 69% d'enfants des catégories supérieures, et même 84% pour les énarques externes (étudiants) qui monopolisent à la sortie de l'ENA le recrutement des trois grands corps administratifs à hauteur de 80% (Eymeri, 2001a). La situation n'est guère différente à Polytechnique (Euriat, Thélot, 1995). Plus avant, les grands corps de l'Etat (davantage que les administrateurs civils) comprennent un contingent significatif de membres des grandes familles étudiées par les époux Pinçon (Pinçon et Pinçon-Charlot, 2000)⁴ : cette singularité française n'est pas sans produire des effets.

Quant à leurs études, les hauts administrateurs britanniques et français sont issus d'institutions de socialisation distinctes du reste du système d'éducation, caractérisées par un haut degré de sélection et un grand prestige, à l'instar de leurs lointains homologues japonais issus de l'Université Todai (Krauss, 1995). Alors que leurs collègues de tous les autres pays de l'UE ont fréquenté dans leur jeunesse des écoles secondaires ordinaires puis des universités variées, la tradition demeure vivace qui veut que les *senior civil servants* soient issus des *public schools*, les très coûteuses écoles privées, où s'acquiert un certain *éthos* et se forment des réseaux de relations, puis des *colleges* les plus sélectifs d'Oxbridge. Bien que ce profil traditionnel régresse désormais, 75% des hauts fonctionnaires aujourd'hui en poste sont encore diplômés d'Oxbridge (Barberis, 1996 ; Chapman, 1993). Quant à la France, les deux groupes pivot de la haute administration, énarques et polytechniciens, sont issus pour l'essentiel des filières d'excellence et de sur-sélection que constituent les classes préparatoires

3. Pour être complet, notons que cette approche statutaire se retrouve partiellement en Espagne avec les traditionnels corps administratifs créés sur le modèle français par le statut de Maura de 1911, jadis très puissants (en particulier sous le régime franquiste) mais en perte de vitesse suite aux réformes du Gouvernement Gonzales (Parrado-Diez, 2001). Quant aux Pays-Bas, ils ont récemment créé un cadre de hauts fonctionnaires, l'*ABD* (voir *infra*).

4. Pour s'en tenir à quelques exemples, le Conseil d'Etat et l'Inspection des finances comprennent des représentants de familles particulièrement illustres (familles de Broglie, de Castries, d'Harcourt), de familles de très ancienne noblesse d'épée (familles de Boisdeffre, de Charrette, de Montgolfier), de familles mi-aristocratiques mi-grands bourgeoises habituées à la fois du *Bottin Mondain*, des milieux d'affaires et du service de l'Etat depuis le XIXème siècle (familles Arrighi de Casanova, Giscard d'Estaing, Jacquin de Margerie, de Panafieu, Rosen, Villeroy de Galhau) ou de familles « simplement » grand-bourgeoises telles les Bloch-Lainé, Deniau, Froment-Meurice, Jurgensen, Schweitzer, etc. A l'opposé de la situation française, soit l'exemple des Pays-Bas, où les statistiques d'origine sociale calculées par Van Der Meer et Roborgh, 1993, mettent en évidence la totale absence de la grande bourgeoisie parmi les hauts fonctionnaires : *upper class* 0% ; *old middle class* 21% ; *new middle class* 64%, *low class* 15%.

et les grandes écoles (plus l'IEP de Paris), que tout oppose à des filières universitaires globalement bien moins prestigieuses.

Au plan d'une comparaison européenne se dessine donc une opposition entre la plupart des Etats-nations dont les fonctionnaires, même lorsqu'ils deviennent en cours de carrière « hauts » fonctionnaires, sont des cols blancs sans prestige social particulier par rapport à l'ensemble des classes moyennes dans lequel ils se fondent, et deux pays, le Royaume-Uni et la France, où les hauts fonctionnaires appartiennent, par leurs origines sociales et scolaires hors du commun et par le statut supérieur qui leur est immédiatement concédé dans l'administration... mais aussi par leur niveau de revenus, leurs alliances matrimoniales et leurs réseaux de sociabilité, et au total leur style de vie, aux catégories sociales très supérieures, voire pour un pourcentage significatif d'entre eux à ce que l'on appelle les « élites sociales » (notion qui soulève bien des débats épistémologiques, utilisée ici comme une sténographie conceptuelle). Un tel constat permet de porter un éclairage différent sur la problématique des rapports entre l'Etat et la société, l'Etat n'existant pas indépendamment des « serviteurs » qui lui donnent vie, lesquels se positionnent à un certain « niveau » dans l'espace social. Un phénomène « en boucle » a ainsi caractérisé l'Angleterre et la France, deux pays où l'Etat central, anciennement et fortement structuré, a longtemps joui d'une puissance et d'un prestige inégalés en Europe et où le service supérieur de l'Etat a dès lors attiré depuis plusieurs générations des individus aux propriétés d'excellence (sociale et scolaire) très marquées, si bien que les hauts fonctionnaires s'y sont constitués en un « groupe de statut » (au sens de Weber, 1995), jouissant aux yeux du monde social d'un « honneur social » tout particulier qui venait rétroagir en positif sur le prestige de l'institution étatique. Cette mécanique auto-entretenu, qui semble s'être grippée depuis vingt ans, contribuait sans nul doute au style de gouvernement particulier de nos deux sociétés, notamment aux rapports de relative osmose entre les « sommets de l'Etat » et les « sommets de l'économie » (Birnbaum, 1980 ; Charle, 1987) traditionnels en France.

Pour avancer dans la comparaison européenne des dynamiques de carrière des hauts fonctionnaires, il faut maintenant passer à une deuxième structure d'écart, qui ne recoupe pas exactement la précédente.

2. Des carrières aux vitesses bien inégales

Selon les administrations nationales, la trajectoire professionnelle des hauts fonctionnaires présente un cadencement rapide ou plus lent. Il faut souligner dès l'abord que ces différences ont peu à voir avec l'opposition canonique (pour sa présentation critique, Bossaert *et al.*, 2001 ; Ziller, 1993) entre administrations organisées selon le « système de la carrière » (*career system*) et selon le « système de l'emploi » (*position system*). Le premier est le modèle pratiqué par la France et la majeure partie des pays voisins, où les fonctionnaires sont recrutés selon une procédure plus ou moins formalisée de concours et acquièrent en vertu de leur appartenance à la Fonction publique à la fois la garantie de l'emploi et un « droit à la carrière » qui existe sous cette forme aussi bien dans le droit administratif allemand qu'espagnol ou français, c'est-à-dire un droit à un certain avancement où se mêlent ancienneté et mérite, qui induit des augmentations de traitement. A l'inverse, dans les « systèmes d'emploi », dont les exemples-phare dans l'Europe actuelle sont le Danemark, les Pays-Bas et la Suède (tandis que le Royaume-Uni a instauré un système mixte), la notion de « carrière » n'a pas d'existence juridique : les agents publics n'ont aucun droit à l'avancement et les emplois publics, à tous les niveaux de la hiérarchie, sont pourvus par une procédure de recrutement ouverte, proche de celle du secteur privé, avec appel à candidature souvent publié dans les journaux (et ouvert aux non-fonctionnaires) suivi d'une sélection sur CV et d'entretiens d'embauche, l'ensemble du dispositif accordant une très large autonomie au chef

de service où l'emploi est vacant. Dans ce système, toute promotion s'analyse donc comme un vrai recrutement à un emploi autre ou supérieur à celui que l'on occupe, et si les individus y « ont une carrière » au sens ordinaire ou sociologique de cette formule, ce n'est jamais de façon automatique. On peut abstraitement avancer des arguments opposés quant au fait de savoir si l'un des systèmes favorise des parcours professionnels plus rapides ou plus lents que l'autre. Le fait est qu'en pratique, pour ce qui concerne les hauts fonctionnaires, tous les cas de figure se rencontrent : des systèmes de l'emploi où les carrières peuvent être rapides (Pays-Bas), des systèmes de l'emploi où elles sont plus lentes (Danemark et Suède), des systèmes de carrière où les parcours des hauts fonctionnaires sont très souvent rapides (France) et d'autres où ils sont le plus souvent lents (Italie).

On remarque ensuite que la différence entre les pays où les hauts fonctionnaires ont un avancement lent et ceux où ils font des parcours accélérés ne recoupe pas l'opposition tracée au 1 *supra* entre les administrations où l'on devient haut fonctionnaire en cours de carrière et les exceptions britannique et française. Certes, le « monde ossifié » de la *dirigenza* d'Etat italienne (Cassese, 1999) combine accès progressif à la haute Fonction publique et lenteur généralisée de la carrière, y compris lorsque celle-ci atteint les sommets puisque 71% des directeurs généraux romains ont plus de 56 ans. Quant aux titulaires du grade immédiatement inférieur, les directeurs, la moitié ont plus de 55 ans et sont dans l'administration depuis trente ans, et 45 % ont entre 41 et 54 ans et sont dans l'administration depuis plus de quinze ans. Cassese conclut au total à une « structure où la progression sur l'échelle hiérarchique est conditionnée par l'âge, l'ancienneté de service, et peut-être une partie de mérite. La haute fonction publique en Italie est par conséquent âgée » (*Ibid.*, p. 59).

Les hauts fonctionnaires allemands ont aussi des carrières assez progressives, mais tout de même plus rapides qu'en Italie, et dont les trois caractéristiques remarquables sont : premièrement, elles débutent plus tard que celles de leurs homologues car dans la tradition de ce que P. Guy Peters a appelé le « *legal training model* » (Peters, 1978), tout futur *Beamter* doit avoir suivi un *cursus* complet d'études de droit jusqu'à la réussite du très sélectif « examen d'Etat » qui, depuis le XVIII^{ème} siècle, commande l'accès aux professions juridiques et administratives, le tout souvent prolongé par la rédaction d'une thèse de doctorat voire deux à trois ans passés comme assistant à l'Université. Il est donc courant pour les diplômés de n'entrer dans l'administration qu'à 30 ans. Deuxièmement, il est fréquent d'entrer d'abord au service d'un *Land* et de ne rejoindre l'administration fédérale à Bonn ou Berlin que vers 35 ans. Troisièmement, les ministères fédéraux n'organisent pas de rotation entre les titulaires des divers bureaux et sous-directions, mais laissent les intéressés sur leurs postes pendant de longues périodes (communément 7 à 10 ans), à l'exception des quelques-uns qui montent vers les sommets de l'appareil : directeur général (*Ministerialdirektor / Abteilungsleiter*) et, parfois, Secrétaire d'Etat administratif (*Staatssekretär*), postes où l'âge moyen de nomination est de 52 ans, que l'on occupe cinq ans et dont l'âge moyen de sortie est de 57 ans, d'où un sommet de l'appareil administratif moins gérontocratique qu'en Italie (données tirées de Derlien, 1995, p. 82).

Toutefois, l'administration voisine (tant en termes de géographie que d'organisation bureaucratique) des Pays-Bas réussit, dans le cadre d'un système d'emploi, à différencier davantage les trajectoires professionnelles ordinaires de celles qui s'élèvent vers les sommets. En effet, l'âge moyen lors de leur nomination des directeurs généraux de ministère à La Haye est de 44 ans et celui des secrétaires généraux d'à peine 48 ans (F. van der Meer et J. Raadschelders, 1999, p. 218), ce qui est jeune tant au regard des pratiques italiennes et allemandes qu'au regard des pratiques britanniques (*infra*), ou encore belges. Les Pays-Bas se rapprochent ici du cas français : sans qu'y existe de sélection dès l'entrée des futurs dirigeants par un grand concours tel qu'à l'ENA, le système institutionnel néerlandais semble ainsi parfaitement à même d'effectuer au cours des quinze à vingt premières années de service de

ses cadres supérieurs un repérage rapide de ceux qui vont devenir des dirigeants et d'accélérer leur parcours en vue de leur faire atteindre les sommets de l'appareil dès leur mi-carrière.

Si l'on en vient à la France, précisément, le caractère remarquable des carrières des ingénieurs polytechniciens ou des énarques des grands corps et, avec des différences, des administrateurs civils, est leur rapidité et leur mobilité (voir *infra* sur ce second aspect). Les trois grands corps administratifs, l'Inspection des finances, le Conseil d'Etat et la Cour des comptes, que 15 à 18 énarques au total rejoignent chaque année, sont en effet des « viviers » où l'on n'entre que pour mieux ressortir vers les plus hauts postes fonctionnels de l'administration, du secteur public, voire des entreprises privées. Les jeunes recrues passent donc leurs premières années dans le corps à se former au métier spécifique de celui-ci et à se constituer un carnet d'adresses parmi les « anciens » du corps, et à l'extérieur en participant, par exemple, à la rédaction d'importants rapports ou livres blancs préparatoires à telle réforme d'envergure. Puis, très vite, à l'occasion des deux ans de « mobilité statutaire obligatoire » ils vont occuper les emplois les plus divers. Beaucoup rejoignent les « administrations d'état-major » (au sens de Quermonne, 1991), telles les institutions de coordination interministérielle placées sous l'autorité du Premier ministre. Le Conseil d'Etat dispose en outre d'un réseau de directions juridiques dans les ministères qui sont autant de chasses gardées où il « place » ses jeunes membres. Quant aux inspecteurs des finances, après quatre ans de « tournées » d'inspection, ils occupent des premiers emplois d'encadrement (chef de bureau) dans les plus puissantes directions transversales du plus puissant des ministères, Bercy : Directions du Trésor, du Budget, des Impôts.

C'est ensuite, entre ENA+6 et ENA+10, que se pose la question du passage par un cabinet ministériel, qui requiert quelque affinité avec le gouvernement en place mais n'exige nullement d'être « encarté » ou militant d'un parti politique. Pour le membre d'un grand corps, c'est presque une étape de carrière comme les autres, à laquelle il est appelé à raison de sa réputation d'excellence et non de sa dévotion partisane. Le passage en cabinet constitue une phase de formation « sur le tas » décisive : on y apprend à fréquenter les ministres, à échanger avec les journalistes, à « passer des *deals* » (selon la formule en usage) avec les groupes d'intérêts, à traiter les dossiers réputés « sensibles », à conduire des réformes, etc. L'expérience peut être plus ou moins longue ; elle peut être entrecoupée de retours dans le corps d'origine, ou de détachements dans des postes déjà dirigeants dans des organismes publics sur lesquels le ministre que l'on a servi dispose d'un pouvoir de nomination. Les plus brillants des grands corpsards peuvent ensuite être nommés dès 42-44 ans aux postes-charnière entre le politique et l'administratif de directeurs d'administrations centrales. Suivent alors, pendant 20 à 25 ans, des carrières plus ou moins réussies qui peuvent comporter, en ordre et nombre variables, l'exercice des fonctions de directeur de cabinet d'un ministre, de plusieurs postes de directeur d'administration centrale, de « patron » d'un établissement public ou d'une entreprise nationale, entrecoupés de retours au Conseil, à la Cour (très rarement à l'Inspection) en cas de revers de fortune.

De telles carrières sont remarquables par les sommets quels atteignent, mais les carrières de la majorité des anciens élèves de l'ENA sortis administrateurs civils, certes moins impressionnantes, ne sont pas plus lentes. Des recherches quantitatives et qualitatives (Eymeri et Pavillard, 1997 ; Eymeri, 1999) nous ont permis de repérer l'existence d'une « première carrière » balisée et rapide des administrateurs civils, durant laquelle ils occupent les emplois d'encadrement des ministères. Ils débutent comme adjoints de chef de bureau (dans les plus gros ministères) ou directement chefs de bureau pendant 4 à 5 ans. Puis, ils effectuent 2 à 3 ans de mobilité statutaire dans un autre corps ENA ou en dehors de l'administration. Ils regagnent ensuite le plus souvent leur ministère et, entre ENA+8 (ancienneté minimale requise) et ENA+12, deviennent sous-directeurs. La nomination comme sous-directeur autour de dix ans d'ancienneté et de 38 ans fait figure de norme du milieu. Puis les postes de chef de

service ou directeur-adjoint, c'est-à-dire de n°2 d'une direction de ministère, qui sont rares (souvent un seul par direction) et constituent le plus haut poste d'encadrement auquel on puisse prétendre dans un déroulement de carrière non-politisé, sont pourvus autour d'ENA+15 ou 18 et avant 45 ans, aussi bien au prestigieux Trésor qu'aux Affaires sociales ou à l'Education nationale. Quant aux administrateurs civils plus proches du pouvoir qui accèdent aux fonctions suprêmes de directeurs d'administration centrale, c'est en moyenne avec la même ancienneté et au même âge, soit au milieu de la quarantaine. L'encadrement supérieur des ministères français est ainsi caractérisé, comparativement aux autres pays européens, par sa jeunesse, son mouvement constant et son taux de renouvellement très élevé. En effet, la norme communément partagée par les énarques, qu'ils soient « grands-corpsards » ou administrateurs civils, est que la durée passée dans chaque poste pour pouvoir s'y réaliser mais ne pas s'y ennuyer doit tourner autour de cinq ans. Dans les ministères les plus prestigieux, vers lesquels se dirigent les plus ambitieux, la rotation des emplois d'encadrement a toujours été élevée, et correspond à ce souhait partagé. D'où ce résultat qu'après avoir occupé un ou deux postes de sous-directeurs, les énarques administrateurs civils de 45 ans environ ne peuvent plus grimper dans la hiérarchie et entament une « seconde carrière » qui les conduit à quitter les directions de ministère, voire à être *de jure* radiés à terme du corps des administrateurs civils pour rejoindre d'autres pans du secteur public (ou privé). Les directions des grands ministères français (en particulier à Bercy) présentent ainsi cette singularité de subir un renouvellement total de leur hiérarchie en moins de vingt ans. Il faut signaler que le phénomène est plus lent dans les ministères sociaux, à l'Education ou à la Défense, moins prestigieux et moins recherchés, qui voient leurs sous-directeurs vieillir sur leurs postes de nombreuses années, sur le modèle allemand mais en pratiquant un jeu de « chaises musicales » entre sous-directions pour leur éviter un sentiment d'enfermement.

Si l'on en vient enfin au Royaume-Uni, la différence de culture administrative est sensible : mêmes les *fast-streamers* identifiés dès l'abord comme des dirigeants potentiels de l'appareil et dont les carrières sont, leur surnom le signe, accélérées, n'en brûlent pas pour autant les étapes. Ainsi, les statistiques établies dans le rapport Oughton (Efficiency Unit, 1993, p. 95 et s.) indiquaient que trois quarts des *senior civil servants* occupaient leur poste depuis moins de trois ans, ce qui traduit un rythme de carrière et un *turnover* en effet très élevés ; toutefois, les calculs de Theakston (Theakston, 2000) sur les *Permanent Secretaries* en poste en 1998 montrent qu'ils sont en moyenne âgés de 54 ans et qu'ils ont 29,4 ans d'ancienneté de service au moment de leur accès à cette fonction suprême. Les intéressés ont certes « bougé » autant que leurs homologues français mais – différence notable – ils ont « bougé » beaucoup plus longtemps qu'eux avant d'atteindre les sommets, ce qui leur garantit une riche expérience administrative. Même les carrières les plus rapides ne dérogent pas à ce qui semble ici une règle de bon sens et de bienséance communément partagée. Ainsi, l'histoire de vie de Richard Mottram, présentée dans le dernier ouvrage de Rod Rhodes et Patrick Weller relatif aux dirigeants ministériels (Rhodes, 2001) comme exemple-type de trajectoire très brillante, nous montre un haut fonctionnaire qui, tout en accumulant les expériences favorables (périodes comme secrétaire privé de ministres, etc.), n'en met pas moins 18 ans à devenir *Under-Secretary* (équivalent d'un sous-directeur français), durée qui serait considérée de ce côté-ci de la Manche comme un échec ; puis c'est avec 21 ans d'ancienneté qu'il devient *Deputy-Secretary* (équivalent d'un directeur français) ; et trois ans plus tard (24 ans d'ancienneté) il atteint le sommet : *Permanent Secretary* de la Fonction publique, puis du ministère de la Défense. Voilà le type de la carrière particulièrement flamboyante à Londres ; en regard, signalons qu'on a dépouillé pour la recherche de doctorat précitée des dizaines de dossiers administratifs d'énarques français nommés directeurs d'administration centrale moins de 10 ans après leur sortie de l'ENA.

Au total, le rythme de déroulement des parcours professionnels des hauts fonctionnaires apparaît bien différent d'un système administratif à l'autre. Ces disparités ne sont pas sans produire des conséquences importantes. On peut en mentionner de trois ordres. Tout d'abord, les administrations où les carrières sont lentes et où l'encadrement a beaucoup d'ancienneté et, d'autre part, celles où les postes tournent vite et où la structure se renouvelle en vingt ans présentent d'importantes disparités de mémoire administrative. Paradigmatiques du premier profil sont les directions des grands ministères fédéraux allemands, où nombre de hauts fonctionnaires restent dix ans au même poste, et où ce que Max Weber avait justement baptisé le « savoir du service » (Weber, 1995) est en conséquence très développé si bien que ces organisations se présentent comme le véritable socle-mémoire de l'Etat central. A l'inverse, l'observation de terrain des ministères français et les confidences des hauts fonctionnaires révèlent une surprenante déficience de mémoire institutionnelle dans notre pays (soulignée par divers observateurs, ainsi Gibert et Thoenig, 1996). Rotation trop rapide sur les postes, renouvellement complet de l'encadrement de chaque « maison » administrative en 15 à 20 ans, non compensés par une gestion efficace d'archives : voilà qui explique ces effets pervers de « perte en ligne » où les partants emportent leur compétence sans la transmettre à des arrivants mis en demeure de « réinventer l'eau chaude » - même si l'on ne mésestime pas tout le « savoir du service » que conservent les fonctionnaires de rang inférieur (attachés, catégories B et autres), qui restent pour leur part en place, mais dont les compétences ne sont pas toujours assez reconnues et sollicitées par les énarques. Ceux-ci ne cessent ainsi de se lamenter : « On change beaucoup trop, alors que nos interlocuteurs ne changent pas. Les permanents d'organisations professionnelles avec qui on négocie, ils restent trente ans. L'administration, au contraire, on est à chaque fois l'oie blanche qui découvre le truc. En face, ils connaissent les dispositifs (d'aides à l'industrie) mieux que nous» (chef de service, Industrie). « Sur un dossier, on ne demande pas à un chef de bureau du Trésor de connaître l'évolution du sujet depuis vingt-cinq ans. On lui demande d'abord de regarder le passé récent, puis de se faire une bonne religion. Son collègue allemand, c'est une autre approche, commencera sa note par trois pages disant : 'Sur ce sujet, qui a été traité de la façon suivante, avec tels et tels débats, en 1964, en 1972 et en 1982', et après il donnera son truc. On n'attend pas du tout du Trésor cet aspect de mémoire des organisations. De temps en temps c'est idiot : on fait du neuf avec ce qu'après on découvre être du vieux » (chef de service, Trésor). La gestion des carrières de hauts fonctionnaires a ainsi des conséquences très concrètes sur la manière dont ils tiennent collectivement leur place dans la production et la mise en œuvre des politiques publiques.

Une deuxième série de conséquences a trait à la façon différente dont ceux qui parviennent de façon différente aux sommets de l'appareil administratif exercent leur rôle dirigeant. Un directeur général français (ou néerlandais), quadragénaire qui a brûlé les étapes voire n'a souvent été ni chef de bureau ni sous-directeur, et voit s'ouvrir devant lui vingt ans de ce que l'on peut appeler une « carrière au sommet » au cours de laquelle il passera le plus clair de son temps à diriger des structures variées, peut-il avoir la même vision de l'action administrative, la même manière de gérer son personnel, le même rapport au politique que ses homologues de la plupart des autres pays européens, nommés directeurs généraux à 50 ans après une longue carrière administrative où ils ont gravi les marches de la pyramide fonctionnelle, et pour qui c'est souvent l'ultime étape de leur carrière puisque dans maints pays européens c'est seulement par le départ en retraite – parfois imposé – que l'on quitte (Allemagne, Irlande, Italie, Royaume-Uni) ou que l'on quittait jusqu'à de récentes réformes (Belgique, Pays-Bas) ces postes suprêmes.

Un troisième aspect a trait à cette spécificité française de « premières carrières » accélérées des hauts fonctionnaires dans la hiérarchie fonctionnelle des directions de ministère, qui pose à la plupart d'entre eux, à mi-carrière, le problème dit des « débouchés ».

Celui-ci se règle depuis des décennies par l'existence de « bassins de débouché » à la fois vastes, nombreux, hiérarchisés et segmentés dans la nébuleuse de corps, d'établissements, de structures et d'organisations aux statuts divers qui entourent les ministères et constituent le monde administratif protéiforme et, au-delà, le vaste secteur public caractéristique de notre pays. Sans affirmer que la propension irréprouvable de la France à créer des établissements publics (qui aboutit à un total actuel de onze mille établissements publics nationaux, dont une centaine ont plus de mille employés) résulte de la volonté des responsables ministériels d'assurer des débouchés à tous nos énarques – quoique certains hauts fonctionnaires l'affirment parfois sur un mode plaisant ! – on constate cependant ici combien les dynamiques de carrière des hauts fonctionnaires et la structuration du secteur public dans un pays donné sont en étroite synergie et ne peuvent guère se comprendre séparément.

Ce thème introduit à une troisième structure d'écart majeure qui clive les administrations nationales selon que leurs hauts fonctionnaires ont des carrières mobiles ou non.

3. Des hauts fonctionnaires aux carrières mobiles ou cantonnées ?

Les hauts fonctionnaires sont-ils des hommes et des femmes aux trajectoires professionnelles enfermées « dans la machine » pour reprendre une image de Catherine Grémion dans son étude du milieu décisionnel central (Grémion, 1982) ou ont-ils tendance à « faire les transversales » selon la formule d'un directeur de ministère que l'on a interviewé ? Cette question se décompose logiquement en deux aspects, le premier relatif à une mobilité entre ministères ou du moins au sein du « secteur para-statal » (selon la formule en usage en Belgique), le second à des passages (voire des allers-retours) vers des organisations et entreprises du secteur privé.

Soit le premier aspect. Dans tous les pays européens, l'Etat se présente tel une multi-organisation complexe, divisée en ministères différents, nantie de multiples structures spécialisées et de comités permanents ou *ad hoc*, enrichie d'instances de coordination interministérielle, entourée d'un réseau toujours plus dense d'organisations publiques aux noms, aux statuts et aux missions variés. Pour n'en mentionner que quelques exemples, les *executive agencies* au Royaume-Uni, les *Ambetsverken* en Suède (traduit par agences), les *Enti pubblici* en Italie, les *Zelfstandige Bestuurorganen (ZBO)* aux Pays-Bas, les *organismos autónomos* et autres *entidades públicas empresariales* en Espagne. A cela s'ajoute que plusieurs Etats européens sont fédéraux ou fortement régionalisés (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni depuis les dévolutions récentes) et possèdent des administrations régionales très développées, de même d'ailleurs que des pays simplement décentralisés comme la France ou la Suède ont un niveau local de pouvoir politico-administratif tout à fait solide. Dès lors, la question se pose de savoir si, dans chaque système administratif national, les hauts fonctionnaires ont vocation à sillonner cet espace institutionnel multiple ou si leurs carrières se trouvent cantonnées à tel segment des administrations ministérielles centrales. La réponse dessine un paysage européen contrasté entre un schéma répandu, quelques situations plus ambiguës et deux cas particuliers.

La situation la plus courante dans l'UE d'aujourd'hui est celle d'administrations nationales divisées en espaces intra-ministériels de carrière fonctionnant comme autant de marchés du travail fermés et repliés sur eux-mêmes. Cet état de fait trouve son origine dans le phénomène très répandu de la segmentation entre ministères, que l'on appelle par exemple « compartimentalisation » aux Pays-Bas, qui repose même parfois sur le droit, comme en Allemagne avec le *Ressortprinzip* garantissant l'autonomie de chaque ministre et de son département ministériel, et que l'on retrouve aussi bien en Belgique, en Autriche, en Italie, au Portugal... et bien sûr en France. Dans maints pays, parce que rien ne vient y porter remède,

les carrières administratives s'avèrent dès lors très cantonnées, même pour ceux qui s'élèvent dans la hiérarchie. Chaque futur haut fonctionnaire entre en début de carrière dans une « maison » ministérielle, champ clos où il passera quasiment toute sa vie professionnelle, dans un entre-soi de collègues-concurrents où tout le monde se connaît et où tout se sait. On constate même, en Belgique et en Italie notamment, une étanchéité entre l'administration centrale de chaque ministère et les établissements ou agences publics du même secteur, entre lesquels n'existent pas de passerelles de carrière. Au rebours, la Fonction publique espagnole continue de répondre en partie à une régulation corporative où chaque corps administratif spécialisé (*cuervo*) maîtrise son administration de rattachement comme une chasse gardée mais étend volontiers son territoire aux institutions publiques qui en dépendent. C'est ici de mobilité intra-sectorielle qu'il s'agit, mais de rien de plus car « le système des corps engendre une fragmentation du système administratif espagnol (dont) la conséquence est l'existence d'une collection de hiérarchies sectorielles limitées à leur petit domaine et qui sont pour l'essentiel non-coordonnées par un centre politique » (Molina Alvarez de Cienfuegos, 1999, p.46, c'est nous qui traduisons). Cette analyse s'applique *mutatis mutandis* aux autres administrations nationales déjà mentionnées, bien qu'elles ne connaissent pas le système des corps.

Plusieurs fonctions publiques cependant offrent l'exemple d'une combinaison de mobilités possibles à certaines étapes de la carrière et d'une indéniable viscosité, au sens statistique, de leurs groupes de hauts fonctionnaires. L'on peut évoquer à ce titre les cas allemand, suédois et néerlandais. En Allemagne, la mobilité interministérielle est rare, mais celle entre niveaux de gouvernement l'est moins. Ainsi, on a dit que maints jeunes futurs hauts fonctionnaires commencent leur carrière dans les ministères de leur *Land* d'origine et ne rejoignent qu'ensuite l'administration fédérale. En sens inverse, il n'est pas rare que les alternances politiques au gouvernement fédéral soient l'occasion de chassés-croisés entre les hauts fonctionnaires les plus marqués politiquement avec l'équipe sortante (notamment ceux qui travaillaient à la Chancellerie) qui rejoignent les services de *Länder* d'opposition, tandis que l'entourage des ministres-présidents de la nouvelle majorité émigre vers Berlin et Bonn. Ces mouvements ne sont pas sans parenté avec ceux que l'on observe en France, dans les mêmes circonstances, entre le corps préfectoral et les postes de directeurs des services des grandes collectivités territoriales d'opposition. En Suède, la situation est différente en ce qu'il y a très peu de mobilité entre les niveaux national et régional d'administration. L'essentiel se joue au niveau national, où il faut savoir que n'existent pas de ministères au sens où on l'entend d'ordinaire mais d'une part quinze mini-départements ministériels qui constituent de grosses équipes de collaborateurs autour des ministres, et d'autre part 300 énormes agences publiques qui cumulent à la fois les fonctions dévolues en France aux directions de ministère et aux grands établissements publics (pour une présentation en français, voir Larsson, 1995). Dès lors, si la mobilité interministérielle (ou intersectorielle) est très faible (Pierre et Ehn, 1999, p. 256-8), il existe des passerelles entre chaque mini-ministère et les agences de son secteur. Les postes vacants dans un ministère peuvent être pourvus par des fonctionnaires issus des agences du même domaine, compétents sur les dossiers à gérer. Le cas inverse est toutefois plus fréquent : un schéma de carrière possible consiste pour les jeunes diplômés du supérieur à entrer pour un premier emploi dans tel ministère. Ils y capitalisent par le *learning by doing* des compétences professionnelles vastes et un savoir-faire organisationnel polyvalent car, dans de si petites structures, chacun a des tâches multiples, des responsabilités importantes et des contacts à haut niveau (pour la rédaction des projets de lois, en particulier). Ayant ainsi développé leur potentiel dans ce qui sert d'équivalent fonctionnel à une école de cadres, ils postulent autour de la trentaine un emploi vacant dans une agence, quittent le ministère, et passent à une autre phase de leur carrière, marquée par une spécialisation professionnelle sur un « métier » plus précis, accompagnée de l'accession à un rôle de

manager de projets, d'équipes et de budgets importants. La plupart restent ensuite au service de la même structure leur vie durant et y occupent, parfois, des emplois de responsabilité croissante. Si bien qu'au total Jon Pierre souligne que le taux de mobilité des hauts fonctionnaires reste inférieur à 10%, que 50% des fonctionnaires des ministères avaient plus de 55 ans en 1996 et que 25% occupaient le même poste depuis plus de quinze ans, ce qui provoque un manque « d'influx d'idées nouvelles et fraîches » (Pierre et Ehn, 1999, p. 257).

Quant à l'Etat central néerlandais, il se caractérise depuis le XIX^{ème} siècle par une « compartimentalisation » entre des ministères ayant leurs traditions, leurs routines, leurs valeurs, leurs intérêts et leurs stratégies propres, au point qu'il est de coutume à La Haye de parler des « quatorze familles juridiques » par référence au nombre de quatorze ministères (pour une présentation complète de l'administration néerlandaise et de la science administrative dans ce pays, Kickert, van Vught, 1995). Les carrières administratives y sont par conséquent très segmentées et la mobilité interministérielle traditionnellement faible. C'est d'ailleurs pour combattre ces tendances centrifuges par un ferment d'unité que les autorités néerlandaises ont mis à l'étude, dès les années 1950, la création d'un cadre d'emploi général de hauts fonctionnaires identifiés et gérés comme tels de façon interministérielle. Le gouvernement Kok a créé en 1995 cette structure de haute fonction publique unifiée, l'*ABD* (*Algemene Bestuursdienst*), inspirée du *Senior Civil Service* britannique et gérée comme une sorte de « vivier » par un service commun (pour une présentation, Nomden, 2000). Comme l'expliquent deux analystes, « l'*ABD* a été créé avec la conviction qu'une plus grande mobilité va renforcer un comportement de généraliste au sommet de l'Etat et créer un *esprit de corps* qui transcende la compartimentalisation » (F. van der Meer, J. Raadschelders, 1999, p. 227, c'est nous qui traduisons). On ne saurait être plus explicite, et le lien avec le profil-type des *fast streamers* britanniques ou des énarques français mérite d'être souligné.

Si l'on en vient précisément aux deux cas particuliers des administrations britannique et française, où les hauts fonctionnaires sont distingués des autres et gérés comme tels, la mobilité de leurs carrières est une véritable institution, souvent justifiée par l'affirmation qu'une variété d'expériences professionnelles est la meilleure préparation à l'exercice de responsabilités très supérieures. Au Royaume-Uni, le principe d'unicité du *Civil Service* est fort ancien (sur l'histoire administrative britannique dans une perspective comparée, Dreyfus, 2000) et trouve encore aujourd'hui toute sa signification dans la gestion des carrières des *senior civil servants*. C'est ainsi qu'à l'opposé de ce qui se passe dans la plupart des autres administrations de l'UE, à Londres la circulation des quelques centaines de *fast-streamers* est soigneusement orchestrée, selon un rythme – on l'a dit – rapide de trois à cinq ans, entre plusieurs postes au sein de divers *line ministries* (ministères sectoriels) entrecoupés de plusieurs passages dans les institutions centrales et intersectorielles du *core executive* (au sens de Rod Rhodes, 1995) que sont le *Cabinet Office*, la *Treasury*, etc. En revanche, jusqu'aux années Thatcher l'usage voulait que ces *high flyers* (comme on les surnomme) ne sortissent guère de Whitehall. Depuis 1987 et la vaste réforme de l'agencification réalisée suite au programme *Next Steps*, les hauts fonctionnaires ont vu apparaître de nouvelles opportunités de mobilité institutionnelle et fonctionnelle : ils ont désormais la possibilité d'aller et venir entre des postes de conception dans les ministères et des responsabilités de gestion au sein des *Executive Agencies*. Une réglementation récente est même venue rendre obligatoire pour tout *senior civil servant* le passage dans une agence au cours de sa carrière. Le Royaume-Uni s'est sur ce point inspiré de la mobilité statutaire obligatoire des membres des corps issus de l'ENA existant dans une haute administration française qui partage la même culture de la mobilité.

Dans notre pays, les énarques et les polytechniciens des cinq grands corps (Inspection des finances, Conseil d'Etat, Cour des Comptes, ingénieurs des Mines, ingénieurs des Ponts et Chaussées), précocement « labélisés » comme de futurs dirigeants, sont gérés par leurs corps comme une élite dont la mobilité systématique et la richesse des expériences professionnelles

qu'il peuvent ainsi capitaliser garantissent la polyvalence, donc la supériorité, donc la vocation à diriger. La mobilité tous azimuts est à ce point fondamentale dans ce « cercle magique » de la puissance administrative que les principaux travaux spécialisés en font un des éléments-clé de la définition sociologique des grands corps, qui ne sont tels que parce que l'on n'y est pas enfermé (Kessler, 1986 ; Thoenig, 1987). Quant aux administrateurs civils, dont on a dit *supra* la rapidité des carrières, la mobilité fait tout autant partie de leur quotidien. Ce sont d'abord les deux ans de mobilité statutaire obligatoire à partir d'ENA+4, accomplis par tous puisque c'est une condition à la nomination comme sous-directeur. Ce sont ensuite, compte tenu de la rapidité des « premières carrières », les départs à mi-parcours vers les multiples corps ou emplois « de débouché » qui forment au sein du secteur public français un vaste ensemble sans équivalent ailleurs en Europe : divers corps ou emplois supérieurs du ministère des Finances (TPG, Contrôle d'Etat, contrôleurs financiers, etc.), inspections générales ministérielles, direction des services déconcentrés de l'Etat au niveau régional et départemental, direction de grands ou moins grands établissements publics, d'autorités administratives indépendantes, etc. Au total, l'étude exhaustive des parcours des 491 énarques ayant quitté le corps des administrateurs civils durant la décennie 1986-95 révèle qu'à peine 7% ont commencé et terminé leur carrière dans une direction de ministère (Eymeri et Pavillard, 1997). C'est dire que presque tous les énarques administrateurs civils connaissent en cours de carrière une mobilité décisive qui les amène à quitter les directions d'administration centrale.

Ainsi, les situations britannique et française sont bien différentes du relatif enfermement des hauts fonctionnaires de la plupart des pays européens dans leur sphère ministérielle d'expertise. Quelles structures d'écart en résultent quant aux « manières de voir, de sentir, de penser et d'agir » des intéressés ? Tout d'abord, on peut penser que les systèmes où les hauts fonctionnaires développent l'essentiel de leur carrière dans une seule « maison » administrative et parfois s'enracinent dans un même poste (Allemagne, Italie, Suède) garantissent certes la compétence et la mémoire du service mais maximisent les phénomènes de routinisation de la compétence et de ritualisme bureaucratique (Merton, 1965). Le fait que ces hauts fonctionnaires spécialisés fassent ainsi corps avec leur « maison » tend sans doute aussi à accroître les patriotismes d'institution et à rendre plus difficiles la communication et la coordination interministérielles, d'autant que les arrangements, transactions et collusions établis entre les responsables de chaque segment administratif et les représentants des secteurs correspondants de la société ont toute chance d'être particulièrement ossifiés, puisque les partenaires ne se renouvellent guère. Le « style de politiques publiques » des pays en question doit sans doute s'en ressentir.

Par ailleurs, il faut souligner que la mobilité systématisée des carrières des hauts fonctionnaires britanniques et français est un élément constitutif de l'identité professionnelle de « *generalist* » ou « généraliste » (le mot est identique dans les deux langues) que les intéressés revendiquent, depuis le XIX^{ème} siècle au Royaume-Uni et depuis la création de l'ENA (au moins) en France. Une telle qualification renvoie tant à leur socialisation initiale durant leur *cursus* d'études⁵ qu'à la socialisation continue qu'ils tiennent de ces carrières mobiles qui leur permettent d'occuper une variété de postes différents dans des administrations et des domaines différents. Or de ces processus socialisateurs prolongés et conjugués résulte une certaine manière généraliste de remplir leur rôle professionnel qui est

5. De fait, les *senior civil servants* ont pour la plupart reçu à Oxford et Cambridge une formation traditionnelle de culture générale, à base d'humanités, de littérature, d'histoire, qui se situe (et les situe) aux antipodes d'un profil de juriste ou d'économiste expert. Quant aux énarques français, ils ont certes étudié beaucoup de droit, d'économie ou de finances publiques, mais dans le cadre d'une pédagogie praticienne et d'un rapport non-savant aux savoirs typique de la section Service Public de Sciences Po Paris et de l'ENA que l'on a étudiés ailleurs (Eymeri, 2001a) et qui fait précisément d'eux des généralistes de la Chose publique.

sans doute le principal trait commun des hauts administrateurs britanniques et français. Le rapprochement de quatre citations donne bien à voir de quoi il s'agit : la première est due à Sir Edward Bridges, chef suprême du *Civil Service* britannique de l'après-guerre, les trois autres sont des propos d'énarques français actuellement en poste.

« La première fois qu'un homme se voit demander de passer d'un travail qu'il maîtrise à un nouveau poste, il se peut qu'il rechigne (...) et se demande s'il réussira aussi bien. Mais quand un homme a fait cinq boulots en quinze ans, et tous avec un certain succès, il n'a plus peur de rien et se plaît au changement. Il a appris l'art de repérer quels sont les points cruciaux pour se faire un jugement sur une question en débat même lorsqu'il a une connaissance des plus superficielle du sujet » (Bridges, 1950, p. 15).

« A l'ENA, on apprend un certain nombre d'automatismes et de modes de raisonnement (...) qui vous permettent d'être à peu près adaptable et capable de traiter de problèmes très divers sans forcément connaître le problème sur le fond. (...). Et puis, on est adaptables parce qu'on est des généralistes et qu'on a une vue assez large de l'administration, parce qu'on circule dans sa carrière, (...) on fait un peu de (...tout) et on arrive à avoir une culture administrative relativement ouverte » (H., 34a, ENA ext., sous-directeur, Intérieur).

« On est censé tout le temps en situation professionnelle ne rien connaître, enfin on n'est pas dans des positions de spécialistes (...) et d'ailleurs on change de poste tout le temps. (...). Donc, il faut comprendre vite la question, voir son aspect le plus politique, et trancher rapidement, et faire preuve d'autorité, parce qu'il y a quand même beaucoup d'autorité dans tout ça. (...). On nous apprend à nous sentir légitimes » (F., 26a, ENA ext., chef de bureau, Emploi).

« Les qualités qui sont requises (des énarques) sont souvent des qualités de forme, la capacité de synthèse, etc., mais ce sont des qualités fondamentales dans la vie professionnelle, puisque nous sommes des généralistes. (...). Etre capable de restituer pour le décideur administratif ou politique un dossier complexe (...) en des termes simples et brefs, c'est un vrai professionnalisme ! » (H., 36a, ENA ext., chef de bureau, Trésor).

On voit ici que, d'un côté à l'autre de la Manche et avec un demi-siècle d'écart, les schèmes mentaux et comportementaux des hauts fonctionnaires généralistes présentent de fortes homologues. Dès lors, on peut se demander s'il n'y a pas une corrélation logique dans le fait que les hauts fonctionnaires **généralistes** britanniques et français soient crédités par la plupart des études d'administration comparée d'avoir joui au long du XXe siècle, plus que dans les Etats voisins, d'une position d'éminences grises, de conseillers du Prince, voire de co-décideurs souvent. Le fait d'être produits et (re)producteurs non d'une culture professionnelle de l'expertise et de la technicité mais d'une culture de la synthèse entre plusieurs registres de contraintes et de la montée en généralité orientée à la décision publique n'a-t-il pas constitué une ressource majeure des hauts administrateurs britanniques et français pour obtenir l'oreille du pouvoir politique dont ils parlent au fond le langage ?

La comparaison européenne du degré variable de mobilité des carrières ne concerne pas seulement les parcours professionnels au sein de la sphère publique mais doit aussi s'attacher à l'analyse des passerelles existant entre la haute fonction publique et les entreprises (publiques et privées) ou les grandes organisations privées (associations, fondations, etc.). Or l'étude des règles juridiques et des pratiques effectives dans les quinze pays de l'UE (Eymeri, 2000) révèle une grande hétérogénéité. L'on doit distinguer quatre situations nationales différentes.

La France, tout d'abord, fait en la matière figure d'exception. Ce que l'on désigne par le mot intraduisible de « pantouflage » tiré de l'argot polytechnicien, soit le fait pour des hauts fonctionnaires de carrière de quitter le service public pour prendre un poste (bien mieux rémunéré) en entreprise, est un phénomène qui n'a dans aucun autre pays européen l'ampleur qu'on lui connaît en France⁶. On sait que cette pratique, courante parmi les ingénieurs polytechniciens dès le Second Empire, s'est répandue ensuite dans les grands corps administratifs, et depuis les années 1950 parmi les anciens élèves de l'ENA, dont 15 à 20% travaillent pour l'heure dans des entreprises. Il s'agit donc d'un phénomène traditionnel et de forte ampleur, dont la grande souplesse du droit des positions statutaires des fonctionnaires est la condition de possibilité, mais dont les causes sont plus profondes. Le « pantouflage » se comprend à la fois comme le produit du système français des grandes écoles, qui captent vers l'administration les « meilleurs élèves » de chaque génération, et comme la résultante des liens consubstantiels qui ont traditionnellement uni l'Etat et le capitalisme en France – capitalisme vers lequel ces lauréats du système éducatif devenus membres de la haute fonction publique se trouvent réinjectés à mi-carrière. La France ayant été, de 1945 à la fin de la décennie 1980, le pays capitaliste développé où la taille du secteur public concurrentiel était de loin la plus importante, et où, corrélativement, le « dirigisme » de l'Etat sur l'économie était le plus fort, les hauts fonctionnaires n'avaient aucune difficulté à se faire recruter dans le réseau des entreprises publiques ou des entreprises privées « clientes » de l'Etat, voire à y être placés sur l'intervention de leur hiérarchie. Après son apogée dans les années 1980, le « pantouflage » a durement accusé le coup de la fin du dirigisme et de la déconnexion croissante de l'Etat et de l'économie, d'autant que des restrictions juridiques y ont aussi été apportées avec la création en 1993 de commissions de déontologie qui contrôlent les départs de fonctionnaires. On manque toutefois du recul chronologique nécessaire pour pouvoir évaluer le caractère durable de ce reflux du pantouflage.

Dans une moindre mesure qu'en France, les administrations danoise, grecque, espagnole, autrichienne, portugaise et finlandaise ont un système juridique qui permet des départs vers le secteur concurrentiel en cours de carrière. Toutefois, les départs effectifs sont rares et sont surtout le fait de jeunes fonctionnaires déçus par l'administration et les rémunérations publiques. Seule la haute administration espagnole, dont les traditions et l'organisation par corps sont proches du modèle français, connaît un phénomène similaire au « pantouflage », via un « congé de convenance personnelle ». Sous le régime franquiste, où les « technocrates » des corps supérieurs de l'Etat jouissaient d'un prestige particulier, nombre d'entre eux allaient ainsi peupler les entreprises, si bien que le grand patronat espagnol comptait 20% de hauts fonctionnaires durant la décennie 1970. Depuis lors, démocratisation, privatisations et législation restrictive se sont conjuguées pour diminuer les

6 Certes, hors d'Europe, des départs d'agents publics vers le secteur privé suivent régulièrement les grandes alternances politiques aux Etats-Unis, mais le contexte est différent car des mouvements symétriques se produisent du secteur privé (entreprises, *think tanks*) vers l'administration : tel n'est pas le cas en France. Pour trouver un phénomène similaire au « pantouflage », c'est vers l'Asie qu'il faut se tourner, où les formules pour désigner ces départs vers le privé sont tout aussi imagées : « descente du ciel » (*amakoudari*) au Japon, et « parachutage doré » en Corée du Sud.

départs en entreprise, qui continuent toutefois parmi les ex-membres de cabinets ministériels et les directeurs généraux de ministère écartés pour raisons politiques, ainsi que parmi les hauts fonctionnaires de corps techniques vers des secteurs comme l'acier et le BTP qui demeurent liés à l'Etat par des subventions et des marchés publics (Molina Alvarez de Cienfuegos, 1999, p. 44).

Vient ensuite un groupe de pays (Belgique, Allemagne, Irlande, Italie et Luxembourg) dont le droit interdit tout départ, temporaire ou définitif, de fonctionnaires vers le secteur privé, ou qui ne connaissent pas en pratique ce phénomène. La seule nuance à introduire concerne les « fonctionnaires politiques » allemands (secrétaires d'Etat et directeurs généraux) qui prennent en moyenne une retraite anticipée vers 58 ans : certains d'entre eux (mais pas tous) terminent alors leur vie professionnelle en occupant un poste bien rémunéré dans l'état-major d'une banque ou d'une entreprise publique (Derlien, 1995, p. 82-85).

La situation est toute différente dans trois derniers Etats qui s'affirment favorables à la circulation des fonctionnaires entre public et privé : les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. En dépit des grandes différences de leurs systèmes administratifs, ces trois pays se sont montrés fort réceptifs à la diffusion depuis les années 70-80 des idées du *New Public Management*, prônant la transformation des structures organisationnelles publiques sur le modèle du privé et une certaine « privatisation » de l'emploi public. De façon cohérente avec cette orientation générale, ces administrations ont adapté leur législation pour permettre la circulation des personnels entre la fonction publique et les entreprises. La chose est relativement aisée dans le cadre du système de l'emploi à la néerlandaise ou à la suédoise, où les passages s'opèrent, à la différence du pantouflage français, dans les deux sens, certains cadres du privé rejoignant l'administration à 40 ans. L'ampleur statistique des mouvements reste cependant faible, et même très faible parmi les hauts fonctionnaires. Quant au Royaume-Uni, la tradition depuis le XIXème était qu'un *civil servant* passât toute sa carrière au service de la Couronne, même s'il était également de tradition que quelques très hauts fonctionnaires (*Permanent Secretaries*) rejoignissent sur le tard, voire à la retraite, le *board of governors* de telle ou telle grande société pour y toucher de confortables jetons de présence. Depuis la « révolution conservatrice » thatchérienne en revanche, une impulsion a été officiellement donnée aux échanges entre *managers* du privé et *managers* publics. Accentuée par John Major et maintenue par Tony Blair, cette politique s'est traduite par la création d'une *Mobility unit* au sein du *Cabinet Office* pour gérer des programmes d'échanges professionnels systématiques entre public et privé. L'objectif de l'actuel gouvernement est que, d'ici à 2004, 65% des 3000 plus hauts fonctionnaires britanniques aient fait un passage, sinon dans une entreprise privée, du moins hors du *Civil Service* défini *stricto sensu* (agences, *quangos*, etc.)⁷. Cela étant, deux cas de figures se présentent. Le premier est celui de *civils servants* entrés à l'issue de leurs études dans l'administration, qui sont sociologiquement et psychologiquement des fonctionnaires et qui, parce que telle est la mode, vont « faire un tour » de deux ou trois ans dans le privé, avant de réintégrer le *Civil Service* : l'expérience est enrichissante, mais ses effets sur l'ensemble de l'administration tout de même assez limités. Plus décisive serait bien sûr la mise en place d'un flux régulier de jeunes *managers* socialisés au monde de l'entreprise qui rejoindraient l'administration, puis repartiraient dans le privé, pour revenir ensuite. Ce n'est toutefois pas ce qui se produit : la *Treasury*, en particulier, a régulièrement accueilli depuis vingt ans des hauts fonctionnaires qui étaient économistes dans des compagnies ou des cabinets privés ; mais on constate qu'une fois entrés dans le ministère, ils y sont restés pour la suite de leur parcours professionnel. Ainsi, les allers-retours authentiques du public au privé sont rares, tant en Angleterre qu'en France, sans doute parce qu'ils sont compliqués à gérer tant au plan pratique qu'au plan identitaire.

7. Information donnée à l'auteur par M. John Barker, directeur général « *Recruitment and Training* » au *Cabinet Office*.

Au total, la problématique de la circulation ou de la non-circulation des hauts fonctionnaires entre l'administration et le secteur concurrentiel se présente de façon différente d'une culture nationale à l'autre. Il est évident que l'ensemble des relations de travail et des rapports de force entre les « sommets de l'Etat » et les « sommets de l'économie » s'en trouve affecté. Certes, l'analyse des politiques publiques a mis en lumière la fréquence de ce que l'on pourrait appeler la collusion « ordinaire » entre le contrôleur et le contrôlé, entre l'instance régulatrice et le milieu régulé, que l'on retrouve dans la plupart des réseaux ou communautés de politiques de tous les Etats développés. Toutefois, il y a sans conteste une différence de degré et même de nature entre les rapports de familiarité et de compréhension que peuvent nouer avec leurs « clientèles » des hauts fonctionnaires allemands, belges ou irlandais certains de passer toute leur vie professionnelle au service de l'Etat d'une part, et d'autre part l'exceptionnalité de la situation française où, traditionnellement – car la situation a un peu changé avec les commissions de déontologie –, les membres d'un même corps administratif peuplent à la fois la direction de ministère chargée de la supervision d'un secteur et les postes dirigeants des principales entreprises de ce secteur, avec de surcroît pour les premiers la perspective d'aller pantoufler dans un proche avenir dans ces entreprises sous l'autorité de leurs « camarades » qui s'y trouvent déjà.

C'est la question des rapports entre degré d'autonomie des carrières – et perspectives de carrière – et degré d'autonomie des comportements des hauts fonctionnaires qui se trouve aussi posée là, et que l'on va retrouver au point suivant, au regard du pouvoir politique cette fois.

4. Entre autonomie de gestion des carrières par les pairs et formes diverses de politisation

La politisation des carrières des hauts fonctionnaires, dimension-clé des rapports entre administration et pouvoir politique (pour une réflexion synthétique et transversale, voir Pierre, 1995, p. 207-211) est l'un des thèmes les plus constants des travaux d'administration comparée, et ce qu'elle désigne la signification même de cette notion est multiple. L'étude des diverses situations nationales révèle en la matière que le degré et, peut-être plus encore, les modalités de cette politisation présentent des variations considérables d'une administration à l'autre, si bien que l'on peut s'essayer à positionner les pays européens sur une sorte de *continuum*.

Une extrémité du *continuum* est occupée par le modèle d'apolitisme traditionnel de Whitehall, répliqué en Irlande et aux Pays-Bas. Les phénomènes de patronage à composante politique et clientéliste dans la gestion des carrières des hauts fonctionnaires y sont normalement inconnus, et ce jusqu'aux sommets de la hiérarchie administrative, puisque les *Permanent Secretaries* (R-U) et les secrétaires généraux (P-B) placés à l'interface direct des ministres, sans le filtrage de cabinets ministériels ici inconnus, sont des fonctionnaires nommés selon la procédure ordinaire et qui occupent ces emplois jusqu'à leur retraite sans pouvoir en être démis. Ainsi à Londres, les nominations aux plus hautes fonctions s'opèrent selon une procédure, inchangée depuis 1968, qui fait intervenir la signature du Premier ministre à l'issue d'une procédure maîtrisée par le *Cabinet Secretary*, « patron » de l'administration britannique, entouré du SASC (*Senior Appointments Selection Committee*), composé des quatre ou cinq plus importants *Permanent Secretaries*, nommés à titre personnel, plus le *First Civil Service Commissioner* (membre extérieur à l'administration). En cas de vacance d'un emploi, le SASC examine les propositions du *Permanent Secretary* du ministère, lesquelles ne peuvent beaucoup s'éloigner du « Plan de carrière et de succession » arrêté chaque année et qui mentionne *in abstracto* pour tous les emplois des grade 1, 2 et 3 du ministère, sans même qu'ils soient vacants, deux ou trois successeurs normaux possibles.

C'est au final le *Cabinet Secretary* qui arrête une *short-list* de deux ou trois noms qu'il va soumettre au Premier ministre (sur cette procédure, Richards, 1996). Les sommets de Whitehall sont donc peuplés des plus purs et parfaits produits de la caste administrative britannique, choisis par leurs prédécesseurs et leurs pairs, et qui forment une sorte de club inamovible. Les effets très particuliers d'une telle régulation collective des carrières et de la neutralité politique qu'elle implique sur les comportements professionnels des intéressés ont été mis en évidence par maints travaux : pour résumer, il en résulte une culture professionnelle mariant à un grand pragmatisme le « scepticisme institutionnel » (Plowden, 1994, p. 104) un rien désabusé et ironique de ceux qui travaillent avec une succession de gouvernements opposés. Or c'est précisément cette culture que la « révolution conservatrice » thatchérienne a tenté de balayer par le recours à un interventionnisme politique jusque là inconnu dans les nominations : maints observateurs soulignent cette tendance à la politisation (Clifford et Wright, 1998), qui s'exprime par des pressions informelles, mais parfois très appuyées, qu'exerce le Premier ministre à l'occasion de ses entretiens de travail quotidiens avec le *Cabinet Secretary* (Richards, 1996). Il n'en demeure pas moins rare que des *outsiders* aux propriétés vraiment atypiques soient imposés aux postes les plus élevés.

On doit par ailleurs relever aux Pays-Bas une tendance de plus long terme qui va dans le même sens. Bien que les secrétaires généraux et les directeurs généraux soient titulaires d'un emploi administratif permanent, il apparaît que les critères d'appartenance partisane (dans le cadre du système de coalition que connaît le pays) influent sur les nominations de façon plus importante aujourd'hui que dans l'après-guerre. Une enquête indique ainsi qu'en 1995 seul un secrétaire général néerlandais sur treize n'avait la carte d'aucun parti politique, et que sur le total des directeurs généraux et des directeurs, 40% appartiennent à un parti (De Vries et Rosenthal, 1995). C'est une proportion considérable. Toutefois, on ne saurait en inférer mécaniquement que ces fonctionnaires dirigeants adoptent un comportement professionnel partisan, d'autant que le système électoral néerlandais impose la pratique des coalitions pour former des gouvernements qui sont toujours un composé complexe, dans lequel le ministre et le secrétaire d'Etat de chaque département n'appartiennent pas au même parti. Or ces deux personnages interviennent dans les nominations de directeurs généraux et secrétaires généraux, en liaison avec le Ministre-Président et le ministre de l'Intérieur (compétent pour la Fonction publique), eux-mêmes rarement du même parti : c'est donc d'une négociation inter-partisane que résultent les nominations des dirigeants administratifs. De surcroît, ceux-ci sont ensuite titulaires d'un emploi permanent et travaillent avec les pouvoirs politiques successifs, ceci ne pouvant que les inciter à adopter une ligne de conduite non-partisane. Tel était du moins le régime en vigueur jusqu'à une réforme de fin 2000 qui a introduit un mécanisme de mandats : désormais, les secrétaires généraux et les directeurs généraux sont nommés pour une durée maximale de sept ans, par décision ministérielle. Il est trop tôt pour évaluer une telle réforme, qui pourrait éventuellement avoir pour effet induit d'accroître la politisation de ces emplois dirigeants.

Toutefois, les Pays-Bas ne sont pas près de se rapprocher de la situation qui prévaut à l'autre bout du *continuum* européen, celui des administrations ouvertement politisées où règne à tous les niveaux le patronage partisan pur et simple. C'est le cas notamment en Grèce, en Autriche et en Belgique. Dans ces deux derniers pays, qui ont une tradition de gouvernements de coalition, le système du *Proporz* – comme on l'appelle à Vienne – a été poussé à ses extrêmes limites. Tout jeune fonctionnaire autrichien ou belge désireux d'avoir une carrière est tenu de s'affilier à un parti politique « de gouvernement » ; puis les trajectoires des uns et des autres sont ensuite très explicitement gérées sur la base de ces affiliations partisans. Ainsi, des réunions entre cabinets ministériels se tiennent à intervalle régulier pour répartir les emplois disponibles, au prorata de la représentation de chaque parti au Gouvernement, en un vaste marchandage, sur le mode : « Un directeur général pour tel parti contre dix chefs de

bureau pour tel autre ». Quels effets une telle régulation hyper-politisée des carrières produit-elle sur l'attitude des hauts fonctionnaires à l'égard du pouvoir gouvernemental ? Sont-ils identiques d'un pays et d'une période à l'autre ? Il semble que ce ne soit pas le cas : ainsi, un certain attentisme désabusé semble prévaloir parmi les hauts fonctionnaires belges, souvent dépossédés des dossiers majeurs par des cabinets ministériels pléthoriques et omnipotents ; par contraste, il semble que les hauts fonctionnaires autrichiens soient davantage associés aux grandes décisions, leur affiliation partisane créant un rapport de connivence avec le ministre (car ils sont souvent du même camp, compte tenu de la répartition pérenne des ministères aux divers partis au sein de coalitions gouvernementales qui furent d'une stabilité remarquable de 1945 à 1999) qui semble leur faciliter le travail de convaincre le ministre de la justesse de leurs vues (Liegl et Müller, 1999, p. 116). Des comparaisons plus précises et plus fines seraient bien sûr nécessaires.

Par ailleurs, entre les deux pôles du *continuum*, on rencontre des situations intermédiaires et plus complexes, comme celle de l'Italie, qui semble combiner, à l'inverse de la Belgique (où la probité des concours d'entrée est au-dessus de tout soupçon), le patronage et le favoritisme au recrutement initial avec une progression de carrière où l'ancienneté prend la plus grande importance. Quant à l'Allemagne et à la France, il faut rappeler que le droit y distingue l'ensemble des hauts fonctionnaires dont la nomination échappe en principe à la politisation d'un volant de dirigeants placés à la charnière du politique et de l'administratif qui doivent avoir la confiance des ministres et peuvent à ce titre être écartés : ce sont les « fonctionnaires politiques » outre-Rhin et les « emplois à la discrétion du gouvernement » en France. Cependant, les deux systèmes diffèrent en pratique car pour écarter un secrétaire d'Etat administratif ou un directeur de ministère allemand l'on doit recourir à la lourde procédure des mises en retraite anticipées alors qu'en France les directeurs sont révocables *ad nutum* et de nombreux postes « de débouché » permettent souvent de les recaser. Si l'on s'attache à l'ensemble des hauts fonctionnaires placés sous l'autorité de ces quelques dirigeants, on constate qu'en Allemagne les recrutements et les promotions font l'objet de grands principes solennellement énoncés par le droit administratif, mais qu'en réalité la marge d'autonomie de chaque département ministériel est considérable, si bien qu'aucune procédure formalisée du type des concours puis des tableaux d'avancement français n'existe. Une fois recruté dans un ministère par une sorte d'entretien d'embauche, le haut fonctionnaire est susceptible d'être promu au fil des années à des responsabilités d'encadrement croissantes (chef de bureau, sous-directeur) par décision ministérielle, au terme de jeux internes de négociation qui sont un subtil équilibre entre la récompense des mérites professionnels reconnus par les supérieurs et l'intervention de critères d'acceptabilité politique voire d'interventions appuyées du ministre en faveur d'untel, le tout sous la menace de recours juridictionnels qui interdisent les excès du patronage (Goetz, 1999, p. 157-165). Au total, l'influence du politique sur les carrières dans la hiérarchie des ministères allemands est toutefois plus marquée qu'on ne le croit souvent.

Pour ce qui est des hauts fonctionnaires français, le système des corps fait une fois de plus sentir ses effets, puisque les grands corps techniques et administratifs jouissent d'une autonomie de gestion des carrières, collectivement orchestrées sous l'autorité d'un « chef de corps » officiel ou *de facto* (Pierre Guillaumat fut ainsi longtemps le « parrain » du corps des Mines), sans pour autant que l'indépendance à l'égard du pouvoir politique soit complète car celui-ci maîtrise les recrutements en cabinets ministériels et les nominations de directeurs qui sont comme des passages obligés des grandes carrières. Quant aux corps diplomatique et préfectoral, on relève que la nomination aux dignités suprêmes d'ambassadeur et de préfet, qui sont à la fois des « emplois à la discrétion du Gouvernement » dont la dimension politique n'est jamais absente et des grades que les membres les plus valables de ces corps ont vocation à atteindre, répond à un subtil équilibre de méritocratie (certains sont nommés parce qu'ils

doivent être nommés) et de jeux d'influence (d'autres sont nommés parce qu'ils ont les bons amis aux bons endroits au bon moment). Une fois obtenue, elle est suivie d'une alternance de beaux et moins beaux postes, selon la conjoncture politique, mais sans qu'à l'heure actuelle ceux qui ont la réputation d'être de « grands ambassadeurs » ou de « grands préfets » soient totalement mis à l'écart avant leur retraite (à la différence des pratiques du passé). Les administrateurs civils, pour leur part, peuvent dérouler leur « première carrière » jusqu'au sous-directorat, voire à un poste de chef de service, sur la seule base du mérite tel qu'évalué par leurs pairs et leur hiérarchie. En revanche, pour ceux qui ne partent pas pantoufler par eux-mêmes, leur nomination à mi-carrière sur un « débouché » nécessite toujours que le cabinet du ministre se soucie un peu de leur cas : le soutien de leur hiérarchie suffit pour des débouchés classiques, tandis que pour les emplois les plus convoités une vraie proximité est nécessaire. Restent à évoquer les nominations comme directeur d'administration centrale, qui résultent d'un mélange de compétence reconnue par le milieu et de politisation qui garantit le rapport de confiance avec le ministre. Encore faut-il préciser que la « politisation » à la française se révèle être un phénomène fort complexe et ambigu : en effet, être encarté ou même militant d'un parti n'a, sauf exception, aucun effet sur les carrières administratives, au rebours de certains pays voisins. Ce que « politisation » désigne, c'est l'accélération de carrière induite par un passage réussi (or tous ne le sont de loin pas) en cabinet ministériel, c'est-à-dire une forme particulière de l'effet-réseau (sur les cabinets ministériels, Rémond *et al.*, 1982 ; Dreyfus 1985 ; Dagnaud et Mehl, 1988 ; Rouban, 1997 ; Mathiot et Sawicki, 1999). De surcroît, une analyse précise montre que « monter au cabinet » n'a pas la même signification d'un ministère à l'autre : ainsi, les passages en cabinet aux Finances répondent à une logique institutionnelle et professionnelle dans laquelle les administrateurs civils les plus brillants sont délégués « en service commandé » pour être les « correspondants » de leur direction auprès du ministre, alors que les passages en cabinet dans tous les autres ministères répondent à une logique personnelle et bien plus politique d'accès dans laquelle les individus se « marquent » davantage. Quoi qu'il en soit, c'est en passant ainsi en cabinet au cours de sa « première carrière » qu'un administrateur civil acquiert la largeur de vue, le sens décisionnel et la coloration politique qui en font un « directorable ». Les choses sont ensuite affaire de personnes et de circonstances. Il faut encore souligner que, la durée moyenne dans une fonction directoriale étant de quatre ans, les directeurs « remerciés », surtout les administrateurs civils, ont donc un problème de « débouché ». Dans le cadre très policé du « *spoils system* à la française », il se règle le plus souvent par l'accès à un autre poste à nomination discrétionnaire (les directeurs de ministères ne représentent qu'un contingent de 130 environ sur plus de 700 « emplois à la discrétion du Gouvernement ») ou l'intégration *via* le très souple « tour extérieur » dans un corps prestigieux d'inspection ou de contrôle.

Au total, un ensemble de règles juridiques et de ressources institutionnelles propres à la France permettent ainsi que les alternances politiques systématiques (hormis 1995) qu'a connues le pays depuis 1981 s'accompagnent d'un système d'alternances administratives, désormais entré dans les mœurs, dans lequel deux vastes « équipes administratives » dont les membres sont proches de la gauche et de la droite (mais souvent sans plus) se succèdent l'une l'autre aux affaires selon le résultat des élections. Au total, une régulation s'est établie, au sein de groupes de pairs qui savent avoir besoin les uns des autres, entre une garde montante qui vient prendre les postes de pouvoir administratif dans les cabinets ministériels et les principaux emplois directoriaux et salue une garde descendante qui retrouve soit des positions d'attente ou de transition souvent plus que confortables, soit des postes de responsabilité à composante moins directement politique.

Une telle régulation collective des carrières, en comparaison de celles qui prévalent dans d'autres administrations nationales, soulève des questions quant aux comportements des dirigeants ministériels français. Ainsi, à l'opposé par exemple du « scepticisme institutionnel »

des *Permanent Secretaries* britanniques, le fait que les directeurs français soient dans leur grande majorité passés par un cabinet ministériel au préalable et que, nommés et révoqués discrétionnairement, ils restent en moyenne quatre ans en place soit pas davantage que la moyenne des ministres, ne sont-ils pas des facteurs explicatifs de leur propension bien attestée à se positionner en « promoteurs de réformes », relayant dans le répertoire d'action administratif la propension des gouvernants qui les nomment à vouloir « changer les choses »? Par ailleurs, il n'est pas sans conséquence que, dans la plupart des pays européens, les hauts fonctionnaires soient cantonnés leur vie durant aux « services » et se trouvent ainsi maintenus dans un rapport d'éloignement voire d'étrangeté par rapport au pouvoir politique avec lequel l'interface unique passe par le directeur général, alors qu'en France les volumineux cabinets ministériels sont principalement peuplés de hauts fonctionnaires avec lesquels les contacts des services sont permanents. Surtout, la plupart de ces conseillers techniques « redescendent » dans les services après avoir fait partie de l'entourage du politique et recyclent bien sûr l'expérience qu'ils ont ainsi capitalisée dans l'exercice de leurs tâches « administratives ». Nombre d'administrateurs civils ayant une expérience de cabinet expliquent ainsi : « Après être passé au cabinet, on sait comment fonctionne le processus décisionnel jusqu'au bout. Et puis on sait ce qui intéresse les ministres, on sait leur parler, on sait les convaincre ». Le constat vaut tout autant pour les membres du Conseil d'Etat qui réintègrent le Palais-Royal après une alternance et sont chargés d'expertiser juridiquement la rédaction des projets de lois et de décrets du nouveau gouvernement rédigés par leurs collègues de l'équipe opposée partis les remplacer dans les cabinets ministériels. Ce brassage entre monde administratif et entourage politique *via* les cabinets n'est sans doute pas pour rien dans l'influence que les hauts fonctionnaires, pris comme un collectif, parviennent à exercer dans les procès de gouvernement de la société française.

Un tel phénomène de brassage s'observe dans d'autres pays ayant des cabinets ministériels, en particulier l'Autriche et l'Espagne, mais non dans tous puisqu'en Belgique les nombreux « cabinetards » – selon la désignation bruxelloise – sont surtout des permanents d'organisations politiques (Eraly, 2001). On doit sans doute aussi en rapprocher un phénomène touchant le système administratif allemand, sans tradition de cabinets ministériels, mais où l'on assiste depuis les années 1980, dans les ministères fédéraux comme dans ceux des *Länder*, au développement de bureaux ou d'unités de conception stratégique et d'appui à la décision politique, les *Assistenzeinheiten*, rattachées aux ministres et qui s'apparentent à des cabinets tant par leurs fonctions que par leur caractère de « terrain d'entraînement » pour les jeunes fonctionnaires ambitionnant les plus belles carrières (Goetz, 1999, p. 149). S'y ajoutent l'équivalent des « officieux » français, c'est-à-dire des hauts fonctionnaires qui restent en place dans la structure administrative mais ont un lien privilégié avec le ministre, auquel ils préparent des dossiers, rédigent des discours, etc., formant ce que l'on nomme outre-Rhin son « cabinet de cuisine » – le terme est suggestif. Il n'est donc pas surprenant que, lorsqu'on les interroge, aussi bien les hauts fonctionnaires allemands que français semblent confirmer le constat déjà ancien d'Aberbach, Putnam, et Rockman, 1981, selon lequel l'auto-perception par les cadres dirigeants des bureaucraties étatiques du caractère « politique » de leur activité administrative ordinaire irait croissant.

S'illustre une fois encore ici combien l'étude comparative détaillée des dynamiques de carrière des hauts fonctionnaires, travail qui peut sembler *a priori* aride voire descriptif et de peu d'intérêt, conduit en réalité l'analyse à aborder, et parfois à éclairer d'une lueur un peu différente, sinon forcément nouvelle, les thèmes majeurs auxquels s'intéressent la science administrative, la sociologie de l'action publique et, pour être clair, la science politique tout court.

Parvenu ainsi au terme de cette contribution, on voudrait redire la conviction simple, acquise d'expérience au fil de dix ans de contacts permanents, à des titres divers, avec les milieux de la haute administration tant en France que dans un cadre européen, que l'on ne peut rien comprendre à ce que sont et à ce que font les hauts fonctionnaires, ces partenaires centraux de la gouverne de nos sociétés, sans une connaissance approfondie de leurs dynamiques et perspectives de carrière, c'est-à-dire tout uniment de leurs parcours de socialisation continue – affirmation qui ne signifie de loin pas, c'est l'évidence, que l'on puisse par là tout expliquer de leurs régularités ou de leurs différences mentales et comportementales. Quant à conclure à proprement parler, la chose est malaisée car ce propos en forme de libres variations n'avait pas de visée démonstrative. On a tenté ici, tout au plus, de repérer des homologues et des structures d'écart qui demandent à être précisées, de tracer des parallèles qui doivent être prolongés, de tisser des liens logiques qui doivent être raffermis, de soulever plusieurs interrogations transversales qui doivent être approfondies, de formuler quelques hypothèses qui doivent être éprouvées. En fin de compte, ce sont ainsi des recherches à venir que l'on a proposées... et que l'on se propose de réaliser en s'efforçant, par un travail de terrain sur un nombre bien plus limité de cas nationaux, de leur donner une assise empirique.

Références bibliographiques

- Abbott (Andrew), 1988, *The System of Professions*, Chicago, University of Chicago Press.
- Aberbach (Joel D.), Putnam (Robert D.), Rockman (Bert A.), 1981, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Allison (Graham T.), Halperin (Morton H.), 1972, « Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications » in Raymond Tanter, Richard Ullman (eds.), *Theory and Policy in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, p. 40-79.
- Barberis (Peter), 1996, *The Elite of the Elite: Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service*, Aldershot, Dartmouth.
- Becker (Howard), 1985, *Outsiders*, Paris, Métailié.
- Berger (Peter) et Luckmann (Thomas), 1986, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksiek.
- Birnbaum (Pierre), 1980, *Les sommets de l'Etat*, Paris, Le Seuil.
- Bossaert (Danielle), Demmke (Christoph), Nomden (Koen), Polet (Robert), 2001, *La Fonction publique dans l'Europe des Quinze*, Maastricht, Presses de l'IEAP.
- Bourdieu (Pierre), 1989, *La noblesse d'Etat*, Paris, Ed. de Minuit.
- Bridges (Sir Edward), 1950, *Portrait of a Profession*, London, Cambridge University Press.
- Brown (Peter), 1998, *Pouvoir et persuasion dans l'Antiquité tardive, vers un Empire chrétien*, Paris, Le Seuil.
- Cassese (Sabino), 1999, « Italy's Senior Civil Service: An Ossified World » in Edward Page, Vincent Wright (eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, p. 55-64.
- Chapman (Robert A.), 1959, *The Profession of Government*, London, Allen and Unwin.
- Chapman (Robert A.), 1993, « Civil Service Recruitment: Fairness or Preferential Advantage », *Public Policy and Administration*, 8, p. 68-73.
- Charle (Christophe), 1987, *Les élites de la République (1880-1900)*, Paris, Fayard.
- Clifford (Christopher), Wright (Vincent), 1998, « La politisation de l'administration britannique : ambitions, limites et problèmes conceptuels », *RFAP*, 86, p. 267-280.
- Dagnaud (Monique), Mehl (Dominique), 1988, *L'élite rose*, Paris, Ramsay.
- Derlien (Hans-Ulrich), 1990, « Continuity and Change in the West German Federal Executive Elite, 1949-1984 », *European Journal of Political Research*, 18, p. 349-372.
- Derlien (Hans-Ulrich), 1995, « Compétence bureaucratique et allégeances politiques en Allemagne », in Ezra Suleiman, Henri Mendras, dir., *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte, p. 64-90.
- Dreyfus (Françoise), 1985, « Les cabinets ministériels : du politique à la gestion administrative », in Pierre Birnbaum (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir*, Paris, PUF, p. 87-104.
- Dreyfus (Françoise), 2000, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, La Découverte.

Dubar (Claude), 1995, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin.

Durkheim (Emile), 1990, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF « Quadrige ».

Efficiency Unit, 1993, Oughton Report, *Career Management and Succession Planning Study*, London, HMSO.

Eraly (Alain), 2001, « Les cabinets ministériels et la décision politique », in Institut Cooremans, *Les cabinets ministériels et autres*, Bruxelles, Bruylant, p. 65-88.

Euriat (Michel), Thélot (Claude), 1995, «Le recrutement social de l'élite scolaire depuis quarante ans », *Educations et Formations*, 41, p. 3-20.

Eymeri (Jean-Michel), Pavillard (Julien), 1997, *Les administrateurs civils*, Paris, La Documentation française.

Eymeri (Jean-Michel), 1999, *Les gardiens de l'Etat. Une sociologie des énarques de ministère*, Thèse de doctorat, Paris, Université Paris 1.

Eymeri (Jean-Michel), 2000, *L'éthique dans le secteur public : l'accès des fonctionnaires à des activités privées*, rapport d'enquête présenté à la 35^e réunion des directeurs généraux responsables de la Fonction publique des Etats membres de l'Union européenne, Strasbourg, novembre 2000.

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

Eymeri (Jean-Michel), 2001b, *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*, Maastricht, Presses de l'IEAP.

Freidson (Eliot), 1986, *Professional Powers*, Chicago, The University of Chicago Press.

Gibert (Patrick), Thoenig (Jean-Claude), 1996, «La gestion publique : Entre l'apprentissage et l'amnésie » in François Lacasse, Jean-Claude Thoenig, dir., *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, p. 379-402.

Goetz (Klaus H.), 1999, « Senior Officials in the German Federal Administration : Institutional Change and Positional Differentiation » in Edward Page, Vincent Wright (eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, p. 147-177.

Goffman (Erving), 1973, *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Ed. de Minuit.

Grémion (Catherine), 1982, « Le milieu décisionnel central », in Francis de Baecque, Jean-Louis Quermonne, dir., *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP.

Kaufmann (Jean-Claude), 2001, *Ego. Pour une sociologie de l'individu*, Paris, Nathan.

Kessler (Marie-Christine), 1986, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Presses de la FNSP.

Kickert (Walter J.M.), Vught (Frans A. van), eds, 1995, *Public Policy and Administration Sciences in The Netherlands*, London, Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf.

Krauss (Ellis S.), 1995, « Japan: divided bureaucracy in a unified regime », in Jon Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*, Aldershot, Edward Elgar, p. 118-139.

Lagroye (Jacques) avec François (Bastien) et Sawicki (Frédéric), 2003, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, nouvelle édition.

Lahire (Bernard), 1998, *L'Homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Nathan.

Larsson (Torbjörn), 1995, *Le gouvernement de la Suède*, Stockholm, Statskontoret.

Liegl (Barbara), Müller (Wolfgang C.), 1999, « Senior Officials in Austria », in Edward Page, Vincent Wright (eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, p. 90-120.

Mathiot (Pierre), Sawicki (Frédéric), 1999, «Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) », 1 et 2, *RFSP*, 49 (1), p. 3-29 et 49 (2), p. 231-264.

Meer (Frits van der), Roborgh (L. J.), 1993, *Ambtenaren in Nederland*, Alphen a/d Rijn, Samsom Tjeenk Willink.

Meer (Frits van der), Raadschelders (Jos), 1999, « The Senior Civil Service in the Netherlands : A Quest for Unity », in Edward Page, Vincent Wright, (eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, p. 205-228.

Merton (Robert K.), 1965, *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Plon.

Molina Alvarez de Cienfuegos (Ignacio), 1999, « Spain: Still the Primacy of Corporatism ? », in Edward Page, Vincent Wright (eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, p. 32-54.

Nomden (Koen), « Administrative modernisation in The Netherlands », in Isabel Corte-Real (ed.), *Administrations in Transition*, Maastricht, Presses de l'IEAP.

Parrado-Diez, 2001, « Spanish Civil Service : a Career System without Career Perspectives », contribution à la journée d'études « Statut et rôle des hauts fonctionnaires dans l'Europe d'aujourd'hui », CURAPP, Amiens.

Percheron (Annick), 1974, *L'univers politique des enfants*, Paris, Presses de la FNSP/Armand Colin.

Peters (B. Guy), 1978, *The Politics of Bureaucracy. A Comparative Perspective*, New York, Longman.

Pierre (Jon) , 1995, « Conclusions: a framework of comparative public administration » in Jon Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*, Aldershot, Edward Elgar, p. 205-218.

Pierre (Jon), Ehn (Peter), 1999, « The Welfare State Managers : Senior Civil Servants in Sweden », in Edward Page, Vincent Wright (eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, p. 249-265.

Pinçon (Michel), Pinçon-Charlot (Monique), 2000, *Sociologie de la bourgeoisie*, Paris, La Découverte.

Plowden (W.), 1994, *Ministers and Mandarins*, London, Institute for Public Policy Research.

Quermonne (Jean-Louis), 1991, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Le Seuil.

Rémond (René), Coutrot (Aline), Boussard (Isabel), 1982, *Quarante ans de cabinets ministériels*, Paris, Presses de la FNSP.

Rhodes (Rod A. W.), 1995, « Introducing the core executive » in Rod A. W. Rhodes and Patrick Dunleavy (eds), *Prime Minister, Cabinet and core executive*, London, Macmillan.

Rhodes (Rod A.W.), 2001, « United Kingdom: 'Everybody but us' » in Rod A.W. Rhodes, Patrick Weller (eds.), *The Changing World of Top Officials. Mandarins or Valets ?*, Buckingham, Open University Press.

Richards (David), 1996, « Appointments to the highest grades in the Civil Service – Drawing the curtain open », *Public Administration*, Vol. 74, p. 657-677.

Richardson (Jeremy), 1996, *European Union. Power and policy-Making*, London, Routledge.

Rouban (Luc), 1997, « Les énarques en cabinets. 1984-1996 », *Les Cahiers du CEVIPOF*, 17, FNSP-CNRS.

Theakston (Kevin) 2000, « Permanent secretaries : comparative biography and leadership in Whitehall », in R.A.W. Rhodes (ed.), *Transforming British Government*, Vol. 2, London, Macmillan.

Thoenig (Jean-Claude), 1987, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan.

Weber (Max), 1995, *Economie et Société*, Paris, Plon réed. Agora.

Ziller (Jacques), 1993, *Administrations comparées*, Paris, Montchrestien.