

Chapitre 2

Un pantouflage néolibéral

Quand, en septembre 2007, *Le Canard enchaîné* indique que Jean-François Copé, président du groupe parlementaire majoritaire, travaille parallèlement depuis plusieurs mois au cabinet Gide¹, la nouvelle fait figure de révélation de l'attrait inédit des politiques pour la robe d'avocat. Les prestations de serment d'hommes politiques de premier plan qui se succèdent à un rythme soutenu dans les mois qui suivent suscitent une curiosité nouvelle des journalistes. Ces derniers multiplient les articles sur ce nouveau mélange des genres : à quelques semaines d'intervalle, l'ancien Premier ministre Dominique de Villepin et son successeur au secrétariat général de la présidence de la République, Frédéric Salat-Baroux, deux incarnations de l'élite politico-administrative française, prêtent ainsi serment au barreau de Paris créant, pour l'un, son propre cabinet (SAS Villepin International, janvier 2008) et rejoignant, pour l'autre, le très réputé cabinet américain Weil Gotshal & Manges (novembre 2007). Puis, en 2010, ce sont deux anciens gardes des sceaux, Rachida Dati et Dominique Perben, qui sont recrutés dans des cabinets d'affaires parisiens dans le sillage de leur passage à la Chancellerie, suivant ainsi l'exemple de Pascal

1. « Les fins de mois de Copé », *Le Canard enchaîné*, 26 septembre 2007 ; Frédéric Gerschel, « Copé arrondit ses fins de mois comme avocat », *Le Parisien*, 25 septembre 2007 ; « Député, maire, avocat d'affaires : le "cas Copé" relance le débat sur le cumul des mandats », *Le Monde*, 27 septembre 2007 ; Alain Auffray et Nathalie Taulin, « Copé au banc des accusés », *Libération*, 27 septembre 2007.

Clément, entré deux ans plus tôt au cabinet Orrick Rambaud Martel, juste après son passage place Vendôme.

Nés sous l'égide de la moralisation de la vie politique, centrés le plus souvent sur les seules figures politiques nationales, les débats politiques et médiatiques qui ont accompagné ces transfuges n'ont pas fait justice de l'ampleur et de la variété des mouvements qui se développent à partir des années 1990, aux frontières de l'élite politico-administrative et des grands cabinets parisiens de droit des affaires. Ce pantouflage vers le barreau d'affaires interroge en effet d'abord par sa nouveauté, puisqu'il fait suite à une période, celle du tournant des années 1980, où les flux entre la profession d'avocat et les élites politiques et administratives étaient devenus quasi inexistantes. On l'a dit, la République n'est plus une « République des avocats », et le vivier que constituait l'avocature pour la profession politique s'est de longue date asséché. Quant au circuit traditionnel du pantouflage des hauts fonctionnaires, il se déploie historiquement vers le secteur privé des grandes banques, des secteurs stratégiques et des entreprises proches de la commande publique, sans jamais passer par les cabinets d'avocats.

On est loin en somme ici du pantouflage classique, tel qu'on l'observait dans la France des années 1970, qui formait en quelque sorte le prolongement d'une forme de prééminence de l'État et de ses grands corps sur l'économie mixte à la française. Mais l'attrait du barreau d'affaires intrigue aussi par son ampleur. Bien au-delà des personnalités politiques de premier plan, qui forment la partie émergée de l'iceberg, c'est tout un ensemble bien plus large d'anciens présidents de section du Conseil d'État, de secrétaires généraux de l'Élysée, de jeunes maîtres des requêtes au Conseil d'État, de directeurs d'unité au service de la législation fiscale, de membres de cabinets ministériels ou de fonctionnaires des diverses agences de régulation des marchés, bref toute une frange de l'élite politico-administrative, qui rejoint aujourd'hui les cabinets d'avocats d'affaires de la place de Paris, qu'ils battent pavillon français (Gide, August & Debouzy, Darrois Villey Maillot Brochier, Veil Jourde), britannique ou américain (White & Case, Cleary Gottlieb, Stein Hamilton, Clifford Chance).

De quoi ce nouveau type de pantouflage est-il le nom ? En dressant ici un premier portrait de ces transfuges, on entend révéler – au sens chimique du terme – la carte des nouvelles relations qui se sont nouées à la faveur du tournant libéral et régulateur au

croisement de l'État et des marchés. En mettant en série les trajectoires des 217 transfuges que nous avons recensés, on fait apparaître les segments de l'État dont ils proviennent, le type de positions publiques prisées au barreau d'affaires, mais aussi le type de cabinets d'avocats qui fait appel à leur service. L'espace social total dans lequel se déploient ces transfuges de part et d'autre de la frontière « public »/« privé » permet de prendre la mesure du champ de l'intermédiation et de l'influence qui s'est consolidé au fil de deux décennies de néolibéralisation de l'État.

Quand les élites politiques et administratives prennent la robe

Encore faut-il se doter des outils méthodologiques ajustés à la description de ce phénomène circulatoire. Classiquement, la science politique a interrogé les connexions entre la société et les espaces politiques et administratifs, soit par le prisme des filières d'accès², notamment à la profession politique, soit par celui des voies de sortie (ou pantouflage) au terme d'une carrière administrative. Pourtant, cette problématique traditionnelle en termes d'arrivées et de départs ne permet plus aujourd'hui de rendre compte du caractère protéiforme et non linéaire des mobilités, ni du caractère flou et poreux des frontières qui existent aujourd'hui entre les espaces politiques et administratifs et les professionnels du conseil, qu'ils soient avocats, lobbyistes, banquiers, etc. La vision politico-centrée qui tient le champ politique comme un point d'aboutissement n'est plus ajustée non plus, quand le passage par un poste ministériel ou parlementaire n'est souvent qu'une étape dans des trajectoires professionnelles où s'accumulent et s'hybrident diverses positions et légitimités sociales, professionnelles, administratives ou autres. De même, le sens de la circulation entre barreau et politique n'est plus un sens unique, loin s'en faut, puisque c'est désormais de la politique vers le barreau qu'opèrent le plus fréquemment les mobilités. Enfin, cette vision masque le fait qu'il existe aujourd'hui entre les secteurs de l'avocature, de l'administration et du politique toutes sortes de positions intermédiaires et de cumuls qui interdisent de raisonner

2. Sur ce point, voir les travaux classiques de Mattei Dogan, « Les professions propices à la carrière politique. Osmose, filières, viviers », dans Michel Offerlé (dir.), *La Profession politique*, Paris, Belin, 1999, p. 171-199 ; et Gilles Le Beguec, *La République des avocats*, *op. cit.*

simplement en termes de point de départ et de point d'arrivée³. D'autant que la haute administration comme la profession politique ont aujourd'hui des contours incertains : aux marges du statut de la fonction publique, les positions de contractuels se sont multipliées, particulièrement dans le cadre des agences de régulation, des cabinets ministériels et des établissements publics, tandis qu'aux confins du champ politique national, se sont développés les profils de semi- ou préprofessionnels, qu'il s'agisse des élus locaux, des collaborateurs d'élus ou des assistants parlementaires⁴. À cela, il faut ajouter encore le fait que le titre d'avocat permet toutes sortes de combinaisons, de cumuls et de formes d'exercice à géométrie variable (retrait, honorariat, omission temporaire, inscription avec une pratique occasionnelle, temps partiel, etc.). Dès lors, c'est moins le seul passage d'un secteur à l'autre qui intéresse ici que les circulations (allers et retours) et les cumuls de positions et de fonctions analysés tout au long de la trajectoire professionnelle.

Au total, notre comptage recense 217 individus ayant débuté leur trajectoire professionnelle par un emploi public (contractuels, hauts fonctionnaires, ministres ou parlementaires), avant de rejoindre la profession d'avocat à Paris ou dans les Hauts-de-Seine, par le biais d'une des voies dérogatoires d'accès à la profession, c'est-à-dire sans passer l'examen d'entrée au barreau. Tout indique que ce chiffre reste très en dessous de la réalité du phénomène circulatoire qui s'est développé autour du barreau⁵. Il ne comptabilise en effet ni le filon traditionnel des « avocats-entrés-en-politique » qui est rarement associé à une pratique active⁶, *a fortiori* au sein du barreau d'affaires⁷, ni celui des « avocats-entrant-dans-l'administration », en relatif essor dans les

3. De fait, dans le traitement statistique de la population des transfuges, on raisonne en termes de « dernier poste avant de devenir avocat », et de « point d'arrivée dans le métier d'avocat », mais aussi en termes de trajectoire sociale et professionnelle d'ensemble.

4. Didier Demazière et Patrick Le Lidec, *Les Mondes du travail politique*, Rennes, PUR, 2014.

5. Ainsi, ni les nombreux professeurs de droit et maîtres de conférences qui collaborent à des cabinets d'avocat, ni les circulations propres au secteur privé (les directeurs des services juridiques en entreprise), n'ont été comptabilisés.

6. La majeure partie des avocats-parlementaires (31/51 dans la législature actuelle) ne sont plus inscrits au tableau de l'ordre, ce qui signifie qu'ils ont cessé toute activité professionnelle.

7. À l'Assemblée nationale, les députés inscrits au barreau de leur circonscription restent plus nombreux que ceux qui sont inscrits à Paris, ce qui semble indiquer que le titre

agences de régulation ou les directions des Affaires juridiques, mais aux effectifs restent encore réduits. De même, en écartant les grands barreaux régionaux comme ceux de Bordeaux, Lille, Marseille ou Lyon, on a sans doute laissé de côté des circuits plus locaux liés notamment au marché des collectivités locales. Si la question mérite certainement d'être creusée, il faut rappeler ici toutefois que la très grande majorité des transfuges s'orientent vers les deux grands barreaux d'Île-de-France. Enfin, le chiffre n'intègre pas les circulations à des niveaux intermédiaires de l'État, comme celles des fonctionnaires issus de l'École nationale des impôts (aujourd'hui rebaptisée École nationale des finances publiques-ENFiP) qui rejoignent en nombre les cabinets de droit fiscal mais retiennent rarement l'attention de la presse généraliste ou professionnelle, ce qui rend ces mobilités le plus souvent invisibles⁸. Ces quelques trous dans le comptage n'empêchent pas de relever une montée en puissance continue de cette nouvelle voie de pantouflage qui se consolide au fil des vingt-cinq dernières années.

Chronique d'une montée en puissance

Il existe de longue date des passerelles entre le barreau et les grands corps de l'État. Les membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes, ainsi que les magistrats judiciaires sont dispensés depuis un décret de juin 1972 de l'examen d'entrée et du stage d'accès au barreau. Longtemps pourtant, cette possibilité n'a intéressé que quelques francs-tireurs. Le premier transfuge recensé ici est un membre du Conseil d'État qui intègre en 1979 à l'âge de 38 ans le cabinet Gide, après avoir dirigé le cabinet du ministre de l'Industrie. L'expérience reste singulière, dans la mesure où l'intéressé était déjà titulaire du Certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA), et qu'il retournera dès 1983 dans son corps

d'avocat a gardé une certaine efficacité dans les espaces politiques locaux. Ces députés-avocats revendiquent cette inscription comme une marque supplémentaire de leur ancrage territorial. À l'inverse, la figure du député-avocat d'affaires reste tout à fait minoritaire. Il faut remonter aux législatures précédentes pour identifier la présence d'une telle figure dans l'hémicycle : on pense à Olivier de Chazeaux, député UMP des Hauts-de-Seine de 1997 à 2012, associé à plusieurs *law firm* anglo-saxonnes, ou encore Xavier de Roux, associé chez Gide jusqu'en 1993 et député UMP de 1993 à 2007.

8. Divers coups de sonde montrent pourtant qu'il y a là une circulation ancienne et soutenue. Nous avons ainsi identifié sur la période étudiée 84 « transfuges » issus de l'ENI, mais le flux semble bien plus intense puisque la CDFP évoquait 27 dossiers de demande relevant de ce profil pour la seule année 2000 : Commission de déontologie de la fonction publique, *Rapport d'activité 2000*, Paris, La Documentation française, 2001.

d'origine. Par la suite, on dénombre bien quelques passages occasionnels au barreau, mais ils restent le plus souvent liés à un mauvais classement de sortie de l'École nationale d'administration (ENA), un passage préalable par des études de droit, et/ou une attache familiale à la profession d'avocat (reprise d'un cabinet). La seule filière ancienne et consolidée qu'on puisse repérer concerne les inspecteurs des impôts dont on identifie ici qu'ils rejoignent les cabinets de conseil en droit fiscal de manière ancienne et constante. La reconnaissance en 1972 de l'équivalence du diplôme de l'École nationale des impôts (ENI) avec le diplôme de maîtrise en droit ouvre une passerelle permettant aux anciens élèves de l'ENI d'accéder à la profession de conseil juridique. De fait, dans un contexte où l'État détient encore un quasi-monopole de l'expertise fiscale, les compétences des anciens élèves de l'ENI sont très recherchées par les cabinets de conseil qui, tels Fidal ou Francis Lefebvre, ont pris l'habitude de payer leur pantoufle (Entretien n° 11, homme, ENI, droit fiscal⁹), amorçant ainsi un flux qui ne s'est jamais tari.

**Encadré 2 – Extrait du décret du 27 novembre 1991
organisant la profession d'avocat**

Chapitre II : Le tableau

Section I : L'inscription au tableau

Sous-section 1 : Conditions générales d'inscription

Sous-section 2 : Conditions d'inscription particulières en fonction
des activités précédemment exercées

Art. 97 : Sont dispensés de la condition de diplôme prévue à l'article 11 (2) de la loi du 31 décembre 1971 précitée, de la formation théorique et pratique, du CAPA et du stage :

(1) *Les membres et anciens membres du Conseil d'État et les magistrats et anciens magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.*

(2) *Les magistrats et anciens magistrats de la Cour des comptes, des chambres régionales des comptes et des chambres territoriales des comptes de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie.*

9. Sur l'histoire des conseils juridiques fiscalistes, voir Anne Boigeol et Yves Dezalay, « De l'agent d'affaires au barreau : les conseils juridiques et la construction d'un espace professionnel », art. cité.

(3) *Les magistrats et anciens magistrats de l'ordre judiciaire régis par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.*

(4) Les professeurs d'université chargés d'un enseignement juridique.

(5) Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

(6) Les avoués près les cours d'appel.

(7) Les anciens avocats inscrits à un barreau français et les anciens conseils juridiques.

Art. 98 : Sont dispensés de la formation théorique et pratique et du CAPA :

(1) Les notaires, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises, les anciens syndics et administrateurs judiciaires, les conseils en propriété industrielle et les anciens conseils en brevet d'invention ayant exercé leurs fonctions pendant cinq ans au moins.

(2) Les maîtres de conférences, les maîtres assistants et les chargés de cours, s'ils sont titulaires du diplôme de docteur en droit, en sciences économiques ou en gestion, justifiant de cinq ans d'enseignement juridique en cette qualité dans les unités de formation et de recherche.

(3) Les juristes d'entreprise justifiant de huit ans au moins de pratique professionnelle au sein du service juridique d'une ou plusieurs entreprises.

(4) *Les fonctionnaires et anciens fonctionnaires de catégorie A, ou les personnes assimilées aux fonctionnaires de cette catégorie, ayant exercé en cette qualité des activités juridiques pendant huit ans au moins, dans une administration ou un service public ou une organisation internationale.*

(5) Les juristes attachés pendant huit ans au moins à l'activité juridique d'une organisation syndicale.

Les personnes mentionnées aux (3), (4) et (5) peuvent avoir exercé leurs activités dans plusieurs des fonctions visées dans ces dispositions dès lors que la durée totale de ces activités est au moins égale à huit ans.

Les personnes mentionnées au présent article sont inscrites pendant une période d'un an sur la liste du stage et sont soumises aux obligations qui en résultent, à l'exception de celles qui sont prévues aux (3) et (4) du premier alinéa de l'article 77.

Mais c'est avec le décret du 27 novembre 1991 (voir encadré 2), adopté dans le sillage de la fusion des professions d'avocat et de conseil juridique, que la voie d'accès dérogatoire des fonctionnaires au barreau s'est trouvée considérablement élargie. Ce texte ouvre en effet la possibilité aux « fonctionnaires et anciens fonctionnaires de catégorie A, ou [aux] personnes assimilées aux

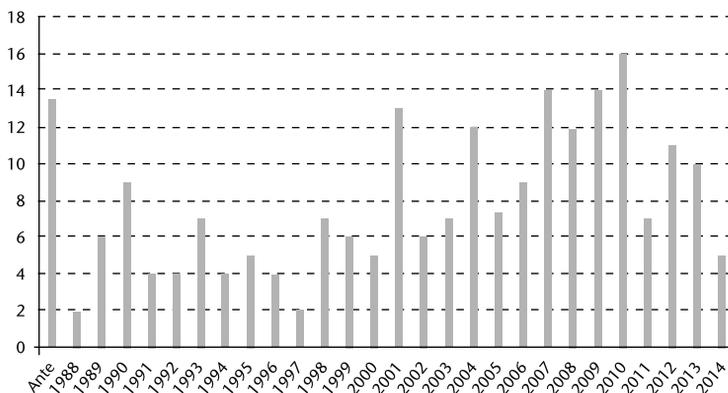
fonctionnaires de cette catégorie, ayant exercé en cette qualité des activités juridiques pendant huit ans au moins, dans une administration ou un service public ou une organisation internationale » (article 98.4) d'être dispensés de l'examen d'entrée et du stage (mais pas de la condition de diplôme de droit). Plus encore que ce texte, c'est son interprétation par le conseil de l'ordre du barreau de Paris (et dans la foulée du barreau des Hauts-de-Seine) qui va fonctionner comme un appel d'air en direction des élites politiques et administratives : l'assimilation progressive des parlementaires ou des ministres aux fonctionnaires de catégorie A¹⁰ sera décisive de ce point de vue, tout comme la validation au titre des « huit ans d'activité juridique » requis par le décret, de l'activité politique exercée comme parlementaire ou membre du gouvernement, ou encore la souplesse longtemps affichée dans la définition du « diplôme en droit » exigé pour bénéficier de la passerelle¹¹. Soucieux d'afficher l'attractivité nouvelle de la profession et son ouverture à de nouveaux profils, les organes représentatifs du barreau de Paris auront ainsi construit une passerelle qui n'enjambe plus seulement le fossé entre la haute fonction publique et le barreau, mais passe aussi désormais entre l'espace politique central et l'avocature.

Sans doute mus par les espoirs engendrés par la perspective d'une fusion des métiers du conseil juridique et de la défense judiciaire, mais aussi par les nouveaux marchés qui s'ouvrent alors dans le domaine de la concurrence, du fiscal et des privatisations, les départs des hauts fonctionnaires vers la profession d'avocat s'accroissent dès 1988, soit trois ans avant le décret passerelle. Ils ne cessent plus de croître, passant de 14 personnes sur la période 1979-1990 à 63 sur 1991-2001, puis 103 sur la période 2002-2010 – soit une moyenne de 6 transfuges par an dans les années 1990, et 10 dans les années 2000. Dans cet ensemble, les cinq années de la présidence de Nicolas Sarkozy (2007-2012) occupent une place

10. Une réponse du ministère de la Justice à une question écrite de Barbara Romagnan parle pudiquement à ce propos d'« une pratique en cours dans certains barreaux », JO Assemblée nationale du 13 novembre 2012, Assemblée nationale. Mais le parquet qui a la possibilité de faire appel des décisions d'inscription à la profession d'avocat par les différents conseils de l'ordre aura très peu fait usage de cette faculté.

11. Mathilde Matthieu et Michael Hadjenberg, « Parlementaires-avocats. Le gouvernement est passé outre les réserves du Conseil d'État », *Médiapart*, 19 avril 2012, qui citent les cas de Jean Glavany ou Frédéric Lefebvre non titulaires de diplômes en droit au moment de leur admission au barreau.

Graphique 2 – Flux de transfuges par année (n = 207/217)



Source : auteurs. Base de données biographique « Transfuges ».

Note : « Ante » désigne la période (1979-1987). Il n'a pas été possible de reconstituer l'année d'entrée au barreau pour dix individus de la base de données.

à part. L'élection de celui qui a fait ses classes d'avocat au cours des années 1980 auprès d'une des figures de proue du barreau d'affaires, Guy Danet, et a créé son propre cabinet dès 1987¹² s'accompagne d'une forte accélération des transfuges avec près d'un tiers des circulations recensées (soit 74 sur 217). Cet élément rejoint les premiers travaux de science politique qui pointent le taux étonnamment élevé de départ vers le secteur privé des entourages du pouvoir exécutif sarkozyste, notamment à la sortie des cabinets ministériels, et tout particulièrement pour ce qui est des grands corps (43 % contre 15 % pour les administrateurs civils)¹³. Mais il est aussi à mettre en rapport avec un retour en force des avocats au sein de l'exécutif, avec 4 ministres-avocats (sur 32 ministres et secrétaires d'État) dans le gouvernement Villepin I (2005) et 8 (sur 40) dans le gouvernement Fillon II (2010). Les instances de l'ordre sont d'ailleurs unanimes à se féliciter de ce regain d'intérêt de la profession. Plusieurs bâtonniers évoquent avec enthousiasme ce lien retrouvé avec la classe politique. Figure légitimante s'il en est, puisqu'elle plonge ses racines dans l'âge

12. On trouve des éléments sur la carrière de Nicolas Sarkozy au barreau à compter de son inscription en 1983, dans Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot, « Nicolas Sarkozy, avocat d'affaires », dans *Le Président des riches*, Paris, Zone, 2010, p. 85-93.

13. Luc Rouban, « L'État à l'épreuve du libéralisme. Les entourages du pouvoir exécutif de 1974 à 2012 », *Revue française d'administration publique*, 142, 2012, p. 487.

d'or de la III^e République, la « République des avocats » fait même un bref retour sous la plume du bâtonnier Yves Repiquet, lui-même avocat d'affaires, qui se flatte qu'un « avocat [soit] à la tête de l'État¹⁴ » pour reprendre le flambeau successivement porté par Thiers, Grévy, Loubet, Lallières, Millerand, Doumergue, Auriol, Coty, et Mitterrand. Parachevant cette période, une modification du décret « passerelle » sera même introduite dans les toutes dernières semaines du mandat présidentiel de Nicolas Sarkozy. Elle permet à toute personne « justifiant de huit ans au moins d'exercice de *responsabilités publiques* [et non plus d'exercice juridique] les faisant directement participer à l'élaboration de la loi » de bénéficier de la voie dérogatoire d'accès à la profession, ouvrant dès lors la voie du transfuge à tout ancien ministre, tout parlementaire ou grand élu local pourvu qu'il ait accumulé huit années d'expérience dans l'un ou l'autre de ces rôles. À cela s'ajoute l'extension de la dérogation aux assistants parlementaires, à condition qu'ils aient exercé leurs fonctions pendant huit années¹⁵.

Pour singulier que soit ce « moment Sarkozy », il s'inscrit dans un mouvement de croissance des transfuges. La poursuite du mouvement à un niveau élevé après l'élection de François Hollande (26 transfuges sur la seule période 2012-2014, ce qui reste très au-dessus de la moyenne des 25 années étudiées) témoigne de la consolidation de cette nouvelle voie de pantouflage.

La diversification des profils

Cette croissance continue du nombre de transfuges sur une période longue d'un quart de siècle s'est accompagnée d'une extension progressive des secteurs de l'administration et de l'action publique touchés par ces départs. Initialement circonscrits au fiscal, les domaines du droit concernés se sont élargis en suivant les différents secteurs touchés par la mue néolibérale de l'État : politiques de la concurrence (ordonnance de 1986 sur la liberté des prix et de la concurrence, loi sur les nouvelles régulations

14. Yves Repiquet, « Un avocat à la tête de l'État », *Bulletin. Ordre des avocats du barreau de Paris*, 15, 15 mai 2007, p. 1. Dans le premier numéro du magazine du barreau de Paris *Avocat Paris*, un ancien membre du conseil de l'ordre évoque, non sans enthousiasme, « "Nico est président de la République" » (*sic*).

15. Si le décret de révision en date du 15 avril 2013 revient bien sur l'élargissement de la passerelle à l'ensemble de ceux qui ont exercé des « responsabilités publiques » (mais non sans hésitations de la part du gouvernement), la passerelle au bénéfice des « collaborateurs de député ou assistants de sénateur » sera, quant à elle, bien maintenue.

économiques en 2001, loi sur la modernisation de l'économie en 2008), réformes de la commande publique (lois de 2004 et 2008 sur les PPP) et du secteur des participations publiques (lois de privatisation de 1986 et de 1993, création en 2004 de l'APE), etc. Tout se passe comme si chacune de ces vagues de libéralisation avait contribué à consolider le flux et diversifier le profil des transfuges.

C'est d'abord dans le domaine fiscal qu'un petit nombre d'énarques s'est essayé à ce nouveau type de pantouflage. À en juger les articles parus dans la presse professionnelle de l'époque, certains passages semblent signaler une mutation de l'espace des possibles du pantouflage. En 1991, à quelques mois d'écart, l'ancien directeur général des impôts et ex-trésorier payeur général (ENA, 1967) prend directement la tête du Bureau Francis Lefebvre, un des cabinets historiques du conseil fiscal, tandis qu'un sous-directeur du service de la législation fiscale de Bercy (ENA, 1978) rejoint le cabinet de conseil Arthur Andersen comme associé. Si la filière des inspecteurs des impôts est alors déjà consolidée autour de ces cabinets, ces nouveaux profils issus des sommets de l'administration fiscale creusent un nouveau sillon qui restera par la suite largement emprunté. Mais d'autres hauts fonctionnaires suivront bientôt, bien au-delà du domaine de la fiscalité. Ce sont des spécialistes des politiques de la concurrence, comme cet ancien de la direction générale de la Concurrence (ENA, 1971), recruté en 1990 chez White and Case, ou ce jeune énarque ayant rejoint les tribunaux administratifs (ENA, 1983) et qui passera très vite chez Cleary Gottlieb à Bruxelles. On trouve également des experts en matière de commande publique, comme ce membre de la Cour des comptes passé chez Gide dès 1990 ; ou encore des spécialistes des domaines boursiers à l'image de cette magistrate, ancienne directrice du service juridique de la Commission des opérations de bourse, qui entre chez Darrois Villey Maillot Brochier en 1995.

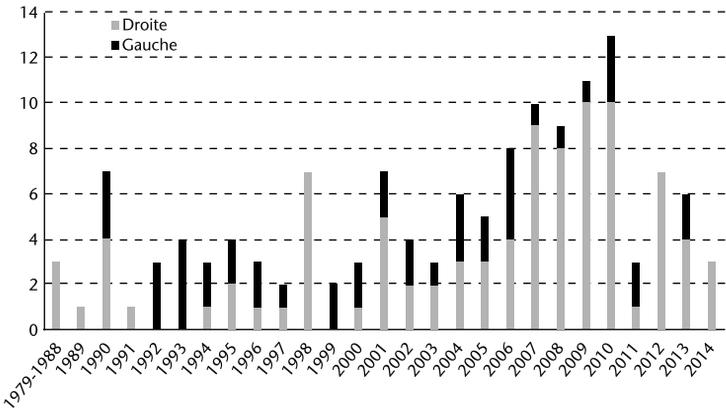
À la multiplication de ces poches sectorielles qui correspondent à des domaines du droit réputés pour leur technicité (fiscal, PPP, concurrence) se sont progressivement ajoutés, à partir du milieu des années 1990, des mobilités issues des structures administratives d'état-major (secrétariat général du gouvernement ou de la présidence, direction de cabinet ministériel, etc.) ou des domaines régaliens de l'État, révélant en creux des secteurs où les mobilités se font plus nombreuses, qu'il s'agisse des « affaires publiques » ou de « l'influence ». Un nouveau type de profil se présente ainsi

à l'entrée du barreau, celui des grands commis d'État. Sans pouvoir prétendre à une expertise sectorielle spécifique, voire sans avoir jamais exercé de fonctions juridiques, ils ont à faire valoir leur capacité d'influence et leur connaissance des « affaires publiques ». Le passage au barreau de Jean-Pierre Jouyet (1995) et d'Hubert Védrine (1996) au sortir de leurs positions de directeur de cabinet du président de la Commission européenne, pour l'un, et de secrétaire général de la présidence de la République, pour l'autre, est ici emblématique. Ces nouveaux « avocats-fonctionnaires » qui ne sont ni des *business developers* (« apporteurs d'affaires ») amenant au cabinet de nouveaux clients privés, ni des experts sectoriels, à l'image des recrutements habituels d'associés, peuvent arguer d'une proximité unique avec les espaces centraux du pouvoir politique et administratif.

À mesure que la circulation déborde les domaines juridiques spécialisés pour s'étendre au secteur de l'influence et des affaires publiques, les hommes politiques, souvent eux-mêmes issus des grands corps, s'engouffrent à leur tour dans la brèche. Ils trouvent là une position d'attente au lendemain de défaites électorales, qui peut à l'occasion devenir une porte de sortie vers de nouvelles carrières. Quelques rares personnalités politiques ont, dès la fin des années 1980, exploré le barreau comme espace de pantouflage en fin de carrière, à l'image de Michel Aurillac, ancien ministre de la Coopération qui devient avocat en 1989 pour travailler sur des dossiers africains¹⁶, ou de Michel Jobert, ancien ministre du Commerce qui fait son entrée au barreau un an plus tard. Mais ce n'est qu'à partir du milieu des années 1990 que le barreau s'impose comme nouvel espace d'attente ou de reconversion pour les élites politiques. Pour disposer d'une vue même partielle de la couleur politique des enquêtés, on a ainsi construit un indice d'appartenance politique gauche/droite sur la base des mandats électifs ainsi que de la couleur politique des gouvernements et des exécutifs locaux dans lesquels les « transfuges » ont exercé des fonctions de cabinet. Les informations recueillies pour 140 personnes des 217 transfuges permettent de faire apparaître, bien que de manière assez grossière, les effets propres des alternances dans le flux de pantouflage au barreau (voir graphique 3).

16. *Lettre des juristes d'affaires*, 15, 16 avril 1990.

Graphique 3 – La couleur politique des circulations (n = 140/217)



Source : auteurs. Base de données biographique « Transfuges ».

La cuisante défaite du PS aux élections législatives de 1993 voit ainsi diverses figures de proue du parti socialiste rejoindre la profession d'avocat. C'est le cas de Ségolène Royal (inscrite entre 1994 et 1997) et de François Hollande (inscrit au cours de la seule année 1994), qui exerceront tous deux brièvement au cabinet de leur camarade du club deloriste Témoins, l'avocat Jean-Pierre Mignard. L'ancien ministre de l'Industrie et du Commerce extérieur, Dominique Strauss-Kahn, devient également avocat d'affaires en 1994 après avoir créé le cabinet « DSK Consultants¹⁷ ». Cette filière politique ne se tarira plus. Les passages suivront au gré des alternances et des disgrâces, à droite (Hervé de Charrette, François Baroin, Noëlle Lenoir, Claude Goasgen, etc.), mais aussi – quoique dans une moindre mesure – à gauche (Claude Evin, Christian Pierret, etc.). De manière notable, les circulations vers la profession d'avocat qui ont concerné autant la gauche que la droite dans les années 1990, deviennent sous la présidence Sarkozy un marqueur politique de droite. Au point même qu'un ancien ministre socialiste, Pierre Moscovici, qui a pourtant lui-même exercé comme avocat chez Rossini avocats de 2005 à 2007, participe à la mise

17. C'est au titre des émoluments (600 000 francs) touchés à l'époque comme « avocat » de la MNEF que Dominique Strauss Kahn sera concerné par le dossier judiciaire de la MNEF : « Le parquet fait enquêter sur les 600 000 francs versés à DSK par la MNEF quand il était avocat d'affaires », *Libération*, 9 décembre 1988.

en cause de Jean-François Copé¹⁸ en 2009, sans que le paradoxe soit relevé. Au total, les pics de prestations de serment d'anciens ministres et de leurs entourages précèdent ou suivent de peu soit les échéances électorales, soit les disgrâces internes aux camps politiques. Le premier cas de figure est conforté par les pics de 1992-1993 (7 transfuges sur les 11 qui circulent ces années-là sont issus de la gauche gouvernementale) et de 1997-1998 (8 sur 9 transfuges sont « politiques » et tous sont issus de la droite gouvernementale). Le second s'incarne dans les trajectoires d'un François Baroin en 2001 ou d'un Jean-François Copé en 2012-2013. Refuge au lendemain (ou à la veille) d'échecs électoraux et/ou tremplin vers une nouvelle carrière, ces passages au barreau s'inscrivent ici dans un mouvement plus large de pénétration des professionnels de la politique dans les univers connexes (communication, *think tanks*, conseil en affaires publiques, etc.) devenus des espaces d'amortissements d'un marché du travail politique-accordéon¹⁹.

Certes, sur la période récente, la politisation de la question du conflit d'intérêts, de l'affaire Woerth (2010) à l'affaire Cahuzac (2013), aura (temporairement ?) tari le pôle le plus politique de cette circulation. L'émergence de stratégies de dénonciation des connivences et du mélange des genres entre élites politico-administratives et barreau d'affaire risque en effet toujours de porter préjudice à la réputation (de confidentialité, de réserve, de probité, etc.), tant du cabinet que de l'homme politique en question, se révélant par là même contre-productive. Au point qu'hommes politiques et cabinets d'avocats peuvent préférer renoncer à cette situation risquée politiquement pour les uns, commercialement pour les autres. Jean-François Copé aura ainsi dû suspendre (pour un temps²⁰) son inscription à la profession d'avocat. De même, certains députés notent désormais sur leur déclaration de revenus à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'être fait omettre du barreau, « afin de ne pas donner prise à des accusations de conflits d'intérêts²¹ ». Mais si la dynamique de politisation des cumuls comme conflits d'intérêts a fait voir la réversibilité

18. Reuters, 9 avril 2013.

19. Sur le marché du travail politique, voir l'ouvrage récent de Patrick Le Lidec et Didier Demazière, *Les Mondes du travail politique*, Rennes, PUR, 2014.

20. Il annoncera en effet en 2014 son retour à la profession. *Le Figaro*, 13 juin 2014.

21. Voir ainsi la Déclaration d'intérêt et de patrimoine du député Édouard Philippe à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, 2014.

toujours possible des liens établis au plus haut niveau de la profession politique, les passerelles demeurent solidement ancrées du côté de la haute fonction publique. Au fil des années, le mouvement n'a cessé de gagner en ampleur et les filières se sont consolidées. De fait, au plus fort du débat sur les hommes politiques en robe, en 2009, l'entrée de l'ancien directeur de renseignement de la DGSE au cabinet franco-américain, Orrick Rambaud Martel, et celle du numéro deux de la direction générale des Finances publiques chez Ernst & Young resteront dans les seules colonnes de la presse spécialisée, marquant de ce fait la banalisation de ces circulations en provenance des sommets administratifs de l'État.

Les épreuves de la reconversion

Il ne faudrait surtout pas croire que ces passages des fonctionnaires et des hommes politiques au barreau d'affaires s'opèrent sans difficultés, ni ratés. En rejoignant l'avocature, les transfuges doivent en effet d'emblée composer avec un ensemble de règles et de coutumes professionnelles différentes de celles en vigueur dans l'administration centrale. Ils le confirment eux-mêmes, quand ils racontent les difficultés propres à l'intégration dans un univers si différent de celui de l'État. L'entrée au barreau suppose une véritable *reconversion* professionnelle, et sa réussite passe par une acclimatation rapide aux normes professionnelles propres aux grands cabinets d'affaires. Les transfuges interviewés décrivent d'ailleurs tous un choc de cultures. Les plus anciens évoquent, non sans une certaine délectation, les cas de ceux qui n'ont jamais su s'adapter à ces contraintes, quittant finalement le métier, ou bien l'exerçant aux marges de la profession : « il n'aime pas le métier qu'il fait, il n'est pas avocat. Il fait de la réflexion fiscale très intéressante, mais il voit pas de client » (Entretien n° 8, homme, ENA, fiscal). Un numéro de 1990 de la *Lettre des juristes d'affaires* rappelle ce « cabinet parisien, [où] l'on garde le souvenir éploré d'un politique (un second couteau, il est vrai) que l'on avait fait venir – à bon prix – et dont on n'a eu le plus grand mal à se débarrasser en raison de l'insuffisance de ses résultats²² ». Certains transfuges ont même subi des échecs retentissants, à l'image d'un Hervé de Charette entré au barreau en 2001, quelques années après avoir été ministre des Affaires étrangères (1995-1997). Il sera

22. *Lettre des juristes d'affaires*, 37, 1^{er} octobre 1990.

condamné par la justice à rembourser 200 000 euros d'honoraires à son ancien client, l'entreprise Otor, qui l'accusait de ne pas « avoir rédigé un seul acte, un seul courrier au juge, [et n'] avoir assisté à aucune audience²³ » dans le cadre d'un litige qui impliquait le deuxième producteur français d'emballages carton.

Parmi les difficultés évoquées par les transfuges, c'est le caractère libéral de la profession (« relations client », temporalité propre au métier) et l'expérience de la perte de pouvoir personnel qui reviennent le plus fréquemment : « Ce qui nous manque quand on est énarque et qu'on a été dans le service public », confie cet avocat d'affaires issu du Conseil d'État, « c'est souvent la relation avec le client. C'est comment lui parler, comment le sécuriser, présenter les choses de manière positive, faut jamais dire "votre truc est pas faisable", mais "votre truc est pas simple, pas évident, je vous promets pas de réussir mais je vais faire le maximum [...]". Voilà, ça c'est un truc, l'énarque il arrive et il dit : "c'est ni fait ni à faire" [...] la deuxième chose, c'est le rapport financier avec le client. Combien facturer sa prestation, comment la facturer, quand la facturer... Moi j'ai toujours... Je n'arrive pas à facturer, ça ne m'intéresse pas » (Entretien n° 14, homme, Conseil d'État, droit public). L'un des premiers transfuges soulignait d'ailleurs combien cette découverte du métier était en rupture avec la logique de son poste précédent : « Je n'amenais aucune clientèle, et n'avais pas du tout appréhendé la dimension commerciale. Au Conseil d'État, c'est plus simple, on a un marché captif, il faut au contraire résister aux sollicitations... » (Entretien n° 12, homme, Conseil d'État, arbitrage et droit public). « Quelle que soit la situation, le client vous est apporté, il n'a pas la possibilité de vous mettre en concurrence avec l'administration des douanes ou de la défense » (Entretien n° 10, homme, ENI, droit fiscal). Un ancien magistrat judiciaire passé au cabinet Salans ne dit pas autre chose : « Lors de mes premières rencontres avec les clients, je n'étais pas très à l'aise, notamment quand il s'agissait de parler d'honoraires. J'ai encore du mal dans ce rapport marchand [...] je me retrouvais de l'autre côté de la barre. J'étais ému. Une fraction de seconde, j'ai eu comme un vertige identitaire. Un peu plus et j'allais repasser de l'autre côté de la table, là où j'avais toujours eu l'habitude de siéger

23. Jacques Folloroy, « Les mésaventures d'Hervé de Charrette, avocat novice », *Le Monde*, 11 septembre 2007.

en tant de magistrat²⁴. » Outre la contrainte du discours commercial qui accompagne la nécessité d'être en permanence au service du client, les transfuges évoquent la pression du *time sheet* ainsi qu'une organisation du temps moins prévisible que dans l'administration et qui exige une disponibilité continue : « ce qui est usant, c'est qu'on décroche jamais. Le client, quand il a besoin d'un truc, il faut qu'il trouve son avocat, et si t'es en vacances, c'est pas grave, tu peux quand même faire la conf' call. On lâche pas son blackberry, et il n'y a pas un seul moment où on est pas relié, où on ne pense pas à la firme, à ses clients, au dossier truc-muche. Et c'est ça qui est usant, le fait de ne jamais pouvoir faire de coupure » (Entretien n° 17, homme, ENA, droit de la concurrence). Un autre ajoute : « Choc des cultures, c'est vrai. Pas du point de vue du volume de travail, je travaillais aussi le samedi. Au Conseil d'État, on travaille de plus en plus, le mythe du club anglais, où on vient travailler de temps en temps, ça ne fonctionne plus [...]. Ce qui est vrai, en revanche, c'est qu'il y a une différence du point de vue du stress et de la prévisibilité du travail, dans un cabinet d'avocats, on ne sait pas le matin ce qui va nous tomber sur la tête... Le vendredi soir pour le lundi matin » (Entretien n° 9, homme, Conseil d'État, droit public).

Beaucoup pointent aussi une perte soudaine d'autorité : « C'est très frustrant de ne pas avoir de pouvoir. Dans l'administration je tapais du poing sur la table, et je pouvais dire "maintenant c'est terminé, j'ai décidé". On a un pouvoir d'influence, pas un pouvoir d'action. Et ça, c'est très frustrant » (Entretien n° 14, homme, Conseil d'État, droit public). Une perte d'autorité que renforce la position subordonnée par rapport au siège américain ou anglais du cabinet. La découverte de cette logique de travail est vécue avant tout comme un contraste avec l'administration, que ce soit positivement ou négativement. C'est d'abord le constat d'une différence d'esprit, d'où ressort la culture commune de certaines écoles ou de certains grands corps : « Les référentiels ne sont pas du tout les mêmes entre l'administration et un cabinet d'avocats. Avec l'administration, il y a un énorme avantage, c'est que tout le monde a fait la même école, l'ENI, donc ça crée *ab initio* une sorte de culture commune d'entreprise... Vous savez, quand vous recevez, quand vous recrutez un jeune collaborateur, en fonction

24. Rémi Barousse, cité dans Christophe Guerrin et Laurence Gaune, *Parcours d'avocats*, op. cit., 2010, p. 24-25.

des appréciations qui sont portées sur lui et des entretiens que vous avez avec lui, vous l'avez cerné tout de suite. [...] Dans le privé, on joue un peu à fronts renversés, ici il y a des collaborateurs qui viennent de toutes les universités, il y a des collaborateurs qui ont fait une école de commerce et ensuite un troisième cycle en droit fiscal, il y a des économistes... Et tout ça fait que la culture se crée par la matière, par le dossier, plutôt qu'à partir d'une formation initiale » (Entretien n° 10, homme, ENI, droit fiscal).

Si, en dépit des difficultés de la reconversion, un nouveau pantouflage s'est néanmoins consolidé, cela tient d'abord sans doute à la réussite professionnelle de certains « avocats-fonctionnaires » qui se sont imposés comme des figures de proue du barreau. En produisant de ce fait de nouvelles représentations sur ce qu'il est possible et jouable de faire au cours d'une carrière politique et/ou administrative, ils auront convaincu leurs cadets de s'engager à leur tour sur une voie restée jusqu'alors inexplorée. Les membres de la première génération de transfuges se feront ainsi agents recruteurs au sein des grands corps et de la haute fonction publique. Prolongeant hors de l'administration les pratiques de « parrain administratif », « protecteurs autour desquels fonctionnent, dans l'économie des appuis accordés et des ascenseurs renvoyés, des mécanismes clientélares de patronage²⁵ » qui jouent un grand rôle dans la carrière des énarques, ils vantent les mérites de cette nouvelle carrière auprès de leurs camarades, et contribuent de ce fait à créer, autour d'un petit nombre de cabinets, de véritables filières de recrutement²⁶.

Mais le succès de ce nouveau pantouflage tient aussi aux transformations propres à l'administration. Il tient à un relâchement des contraintes statutaires au sommet de l'État, qui n'est pas sans favoriser une plus grande porosité des frontières du « public » et du « privé ». Si les efforts répétés pour impulser une politique de mobilité externe de l'ensemble des cadres de catégorie A vers le secteur privé (au nom de la respiration du service public) n'ont pas eu grand succès à ce jour, en revanche, la partie hors statut de la fonction publique, ce qu'on appellera ici les « franges poreuses

25. Jean-Michel Eymery-Douzans, « Les bons endroits, les bons amis, les bons moments », dans *L'État, le droit, le politique. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*, Paris, Dalloz, 2014, p. 7.

26. Le dossier n° 329 de 2003 d'*ENA Mensuel, revue des anciens élèves de l'ENA*, réunit ainsi nombre de ces transfuges dans un dossier intitulé « Avocats. Les nouveaux défis » qui s'adressent à leurs camarades.

de l'État », n'a cessé de gagner en ampleur. Ainsi, cet espace aux frontières de l'administration centrale s'est fortement développé depuis les années 1980 avec la montée en puissance des postes en cabinets (525 membres sur 39 équipes ministérielles en 2012)²⁷, des emplois supérieurs dits « à la discrétion du gouvernement » (458 postes²⁸) et du recrutement dans les « agences administratives indépendantes » (2033 postes²⁹), « établissements », « hautes autorités »³⁰. Un rapport récent de l'Inspection générale des finances donne une idée du développement de cet « État satellite » qui s'est développé avec les agences et autres « ODAC » (organismes divers d'administration centrale), dont les effectifs et le budget sont estimés à 20 % des ressources humaines et financières de l'État³¹.

Encadré 3 – Un écart de revenus croissant entre les élites du « public » et les avocats d'affaires

L'écart croissant des salaires entre la haute fonction publique et les cabinets d'avocats d'affaires est un élément qui ne peut être occulté. Si, dans les entretiens réalisés, la motivation salariale est souvent présentée comme *forcément agréable*, mais non déterminante dans le choix (présenté plus souvent comme une question de réalisation personnelle et de lassitude de l'administration), nombre de données confirment que l'écart entre le salaire moyen des 1 % les mieux rémunérés du public et ceux du privé a aujourd'hui doublé par rapport aux années 1980³². Aujourd'hui, seuls 0,05 % des effectifs de la fonction publique d'État (soit 1 200 personnes) atteint le salaire moyen des 1 % du privé³³. Ces données

27. Voir Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton, *Le Règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

28. Au 31 décembre 2012, selon Baradji Eva, Dorothee Olivier et Pouliquen Erwan, « L'encadrement supérieur et dirigeant dans les trois versants de la fonction publique », *Point Stat*, Paris, DGAFP, février 2015, p. 4.

29. René Dosière et Christian Vanneste, *Rapport d'information*, 2925, 28 octobre 2010, Paris, Assemblée nationale, p. 92.

30. Sur l'élargissement de la zone de « discrétionnalité politique » des nominations administratives, voir notamment Jacques Chevallier, « L'élite politico-administrative : une interpénétration discutée », *Pouvoirs*, 89, 1997, p. 89-100.

31. Thierry Wahl, Jean-François Juery, Léonore Belghiti, Victoire Paulhac, Benjamin Huteau, Perrine Barre et Charles de Frémenville, *L'État et ses agences*, rapport 2011-M044-01, mars 2012, Inspection générale des finances, 74 p.

32. Marie-Christine Kessler, « L'évasion des membres du Conseil d'État vers le secteur privé », CURAPP, *Le Droit administratif en question*, Paris, PUF, 1993, p. 122-138.

33. Eva Baradji, Dorothee Olivier et Erwan Pouliquen, « L'encadrement supérieur et dirigeant dans les trois versants de la fonction publique », art. cité.

corroborent celles produites par le conseiller d'État Jean-Ludovic Silicani dans un rapport de 2004 : « un directeur d'administration centrale gagne en moyenne 115 000 euros bruts annuels, soit trois à quatre fois moins que les hauts dirigeants du secteur privé et deux à trois fois moins que ses homologues britanniques³⁴ ». La récente publication des déclarations de revenus des « dirigeants publics » par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en donne un aperçu saisissant. Ainsi d'Emmanuel Macron, dont le salaire est divisé par six entre son poste d'associé-gérant à la Banque Lazard et celui de secrétaire général adjoint de l'Élysée ou, du côté des avocats, de Jean-François Copé qui déclare quant à lui un revenu³⁵ de 313 703 euros pour l'année 2012, soit deux fois plus que son salaire (indemnités de représentations comprises) de député. L'un comme l'autre occupent une place parmi les 0,1 % des Français les mieux rémunérés (256 000 euros en moyenne), presque à la lisière des 0,01 % (810 700 euros)³⁶. S'il est toujours difficile d'évaluer les revenus d'une profession libérale, le chiffre d'affaires moyen par avocats-associés des 100 premiers cabinets d'affaires atteint des niveaux très élevés avec 1 482 578 euros, ce chiffre étant nettement plus faible pour les cabinets à pavillon français avec 1 134 210 euros en moyenne par avocat contre 2 843 147 euros en moyenne par avocat dans les cabinets américains de la place de Paris³⁷. Si l'on suit maintenant les chiffres des enquêtes de l'Insee sur les très hauts salaires (le centile supérieur) du secteur privé non salarié, la profession d'avocat est très fortement représentée. Avocats et notaires composent ainsi 12 % de la catégorie des « très hauts revenus du secteur privé non salarié », soit 18 000 personnes touchant en moyenne 243 467 euros de revenu annuel³⁸.

Un groupe en position charnière

Ce groupe de 217 transfuges, dont plus des deux tiers sont toujours inscrits au barreau à ce jour, peut à première vue paraître peu significatif si on le rapporte aux grandes masses que

34. Jean-Ludovic Silicani, *La Rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement*, Rapport au Premier ministre, 2004, p. 5.

35. La déclaration n'indique pas s'il s'agit de revenus nets ou bruts.

36. Cédric Houdré, Nathalie Missègue et Juliette Ponceau, « Inégalités de niveau de vie et pauvreté en 2011 », dans *Les Revenus et le patrimoine des ménages*, Paris, INSEE Références, 2014, 14 p.

37. Voir ici l'enquête du magazine professionnel *Décideurs. Stratégie finance droit*, juillet-août 2014, p. 70-87.

38. Michel Amar, « Les très haut salaires du secteur privé », *Insee Première*, 1288, avril 2010.

constituent le nombre d'avocats des deux barreaux considérés (Paris et Versailles), ou les effectifs des élites politiques et administratives sur la période. On compte ainsi 27 500 avocats dans les barreaux de Paris et des Hauts-de-Seine, avec un flux d'environ 200 mobilités d'associés par an³⁹, tandis que la catégorie des dirigeants publics (parlementaires, ministres, grands élus locaux, membres de cabinets, hauts fonctionnaires) qu'a recensée la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) réunit aujourd'hui plus de 8 000 personnes. La perspective change pourtant radicalement si l'on considère la position charnière qu'occupent les transfuges au cœur des élites politiques et administratives. On trouve là en effet 117 énarques, 89 anciens membres de cabinets ministériels, 47 députés (anciens ou actuels), 35 anciens ministres, 30 directeurs (ou adjoints) d'administration centrale, 29 anciens directeurs de cabinet ministériel, 8 anciens présidents ou secrétaires généraux de parti politique, 6 anciens secrétaires généraux (ou adjoints) de la présidence de la République, nombre d'entre eux ayant pu, bien sûr, cumuler plusieurs de ces positions au cours de leur carrière. Dresser le portrait des 217 transfuges, c'est dès lors dessiner les contours d'une élite de l'élite.

Une élite de l'élite ?

Commençons par esquisser ici le profil type ou médian de ces transfuges en le mettant en regard des groupes entre lesquels ils circulent (l'élite politique centrale, la haute fonction publique et le barreau d'affaires). Cette population présente en effet un ensemble de caractéristiques bien singulières. C'est, d'abord et avant tout, un groupe très masculin (à 87 %), bien plus que ne le sont en moyenne les administrateurs civils et les associés du barreau d'affaires⁴⁰, confirmant ici les travaux qui soulignent le moindre pantouflage des femmes⁴¹ et qui pointent dans la

39. Le site professionnel DayOne comptabilise ainsi à Paris entre 150 et 250 mobilités d'associés par an au cours de la dernière décennie. Voir DayOne, « Dix ans de mouvements d'avocats associés », disponible sur www.village-justice.com/

40. Les associés du barreau d'affaires constituent pourtant déjà un des groupes les moins féminisés de la profession. Voir « Femmes au barreau en 2013 », *Bulletin du barreau de Paris*, numéro spécial, mars 2013.

41. À propos du Conseil d'État, Olivia Buïy-Xuan notait ainsi que les femmes membres de ce grand corps étaient bien moins mobiles que leurs pairs masculins, *a fortiori* dans le cas de mobilités en dehors de la sphère administrative, de sorte que c'est parmi elles qu'on trouve les « permanents » de l'institution qui méritent de ce fait le qualificatif de

multipositionnalité un nouveau plafond de verre⁴². Elle compose ensuite une population relativement jeune au regard de l'image classique d'un pantouflage de fin de carrière.

L'âge de passage au barreau s'étale de 25 à 78 ans, mais concerne plus souvent des individus de moins de 50 ans. L'âge moyen du transfuge est ainsi de 47 ans, de sorte qu'au total, 59 % de nos enquêtés ont rejoint le barreau avant l'âge de 50 ans et près d'un tiers (29 %) avant même la quarantaine. Le pantouflage dans la V^e République a pourtant longtemps été historiquement une deuxième carrière, quelques années avant ou après la retraite : on retrouve ce profil pour certaines catégories de nos enquêtés, par exemple les préfets (11 d'entre eux deviennent ainsi avocats après 60 ans).

L'entrée dans l'univers des professions libérales permet en effet de contourner la retraite : « Un des avantages, c'est que la profession d'avocat permet de dépasser l'âge de la retraite et de continuer à bien gagner » (Entretien n° 12, homme, ENA, arbitrage et droit public). L'enjeu n'est pas négligeable pour des hauts fonctionnaires dont la pension est calculée sans les primes, et qui voient ainsi leur pouvoir d'achat diminuer sensiblement au moment où la carrière administrative touche à sa fin. Mais ce nouveau pantouflage tend toutefois à concerner des populations de plus en plus jeunes, à l'image des assistants parlementaires et des énarques des tribunaux administratifs, qui passent pour certains au barreau avant même l'âge de 35 ans. Un constat qui recoupe les évolutions constatées par d'autres travaux sur les grands corps⁴³, et qui n'est pas sans faire penser à un temps ancien du pantouflage, antérieur à la V^e République⁴⁴. Typiquement donc, le passage au barreau, à la fois « reconversion et pari », concerne majoritairement un « homme entre deux âges, plus tout à fait jeune mais pas encore

« vestales du contentieux », si ce n'est carrément du « droit public », dans Olivia Bui-y Xuan, *Les Femmes au Conseil d'État*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 179-181. Voir aussi, Luc Rouban, « L'accès des femmes aux postes dirigeants de l'État », *Revue française d'administration publique*, 1, 2013, p. 89-108.

42. Le faible nombre de femmes (28) a rendu difficile tout raisonnement sur leurs éventuelles caractéristiques statistiques propres, on s'abstiendra donc dans la suite de ce travail d'utiliser cette variable genrée ou d'en faire un groupe en soi.

43. Luc Rouban, « L'Inspection générale des finances, 1958-2008 : pantouflage et renouveau des stratégies élitaires », *Sociologies pratiques*, 21, 2010, p. 19-34.

44. Christophe Charle, « Le pantouflage en France (vers 1880-vers 1980) », *Annales. Histories sociales*, 42 (5), 1987, p. 1115-1137.

arrivé »⁴⁵. Pour les hauts fonctionnaires, il s'agit d'une période où ils sont déjà installés dans une carrière administrative dont ils estiment parfois avoir épuisé les charmes, et dans laquelle les perspectives de progression en termes de salaire ou de prise de postes intéressants sont jugées faibles : « Au Conseil d'État, je savais mécaniquement que j'allais être président de sous-section dans les années à venir mais ça m'enchantait pas particulièrement, parce que je me trouvais trop jeune... J'aime beaucoup le Conseil d'État, d'ailleurs je compte y revenir, je le dis tout de suite... Mais je me disais, à mon âge, que se retrouver encore pour presque vingt ans à toujours refaire la même chose, dans les mêmes locaux [...] [devenir avocat] c'était l'idée de faire quelque chose d'autre avant de revenir » (Entretien n° 14, homme, Conseil d'État, droit public). « Le problème de l'ENA » indique cet autre transfuge, « c'est que c'est très bien au début, c'est tout de suite très intéressant, mais après on se barbe... Qu'est-ce qu'on fait après ? » (Entretien n° 8, homme, ENA, droit fiscal).

Les transfuges sont aussi, et sans surprise⁴⁶, très fortement dotés en capital scolaire. C'est le diplôme de Sciences Po qui constitue le meilleur sésame de ces espaces-frontières : ainsi, les deux tiers des transfuges sont passés par un IEP (et pratiquement toujours par Sciences Po Paris), contre à peine 5 % par les grandes écoles de commerce (5,5 %) ou les facultés d'économie (4,6 %). Le diplôme de Sciences Po est souvent doublé d'un diplôme de droit (53 % des diplômés de Sciences Po Paris ont ainsi ce double diplôme). Cela renvoie à une situation antérieure, au cours de laquelle cette double formation était fréquente et venait compléter des études à Sciences Po, où le droit n'occupait qu'une position marginale : « J'ai fait droit à Sciences Po comme on faisait du droit à Sciences Po, c'est-à-dire que j'avais 19 et 20 en constitutionnel et en droit administratif, et puis on avait 3, 4 en droit pénal, en civil, parce que c'était pas des matières qu'on faisait à Sciences Po. Et puis au total on passait. Mais je peux pas dire que j'ai fait du droit » (Entretien n° 14, homme, Conseil d'État, droit public). Si on ajoute à ce premier constat le poids considérable parmi les transfuges des diplômés de l'université des facultés de droit (et à moindre titre, d'économie et de science politique), il devient plus

45. *Ibid.*, p. 1124.

46. L'accès à la procédure dérogatoire reste en effet conditionné à la détention d'une maîtrise de droit.

facile de situer la population des transfuges au cœur des filières politico-administratives traditionnelles, à bonne distance du pôle des écoles de commerce comme des filières des corps techniques.

Tableau 1 – Parcours scolaire des transfuges (n = 209/217)

	Effectifs
Sciences Po Paris	126
dont IEP Paris + droit	66
dont IEP Paris + ENS	7
dont IEP Paris + école de commerce	9
Sciences Po province	14
dont Sciences Po province + droit	8
Diplômes universitaires	
(sans passer par Sciences Po)	99
dont diplôme en droit	59
dont doctorat en droit public	10
dont diplôme de science politique	7
dont diplôme d'économie	9
dont autres diplômes universitaires	14
Grandes Écoles	
(sans passer par Sciences Po)	12
dont ENS	4
dont écoles d'ingénieurs	5
dont écoles de commerce	3
Total	228

Source : auteurs. Base de données biographique « Transfuges ».

Note : Le total supérieur au nombre d'enquêtés s'explique par les quelques cas de diplômes qui se croisent entre eux (par exemple ENS + droit, Grande École + droit).

« Diplôme en droit » agrège des diplômes de « licence » et de « maîtrise », dans la mesure où le détail de ces derniers est rarement renseigné, il était difficile de faire une présentation par niveau d'étude.

À ce portrait scolaire s'ajoutent deux traits saillants des transfuges qui tiennent, pour une moitié de la population au passage par l'ENA (53 %) et, pour une moitié au passage par un cabinet ministériel (49,3 %) qui fait ici figure de « deuxième ENA ». Cette dernière expérience, partagée par la moitié de la population, constitue un élément distinctif important – notamment au regard

de la population globale des anciens élèves de l'ENA qui n'entrent dans les cabinets que pour moins d'un tiers d'entre eux⁴⁷.

Tremplins publics et points de chute privés

Par construction, tous les transfuges recensés ici ont bien commencé leur carrière au sein de l'État, qu'il s'agisse de la fonction publique, du secteur para-étatique ou des entourages politiques. Pour autant, toutes les positions institutionnelles publiques ne prédisposent pas également à franchir la passerelle. Quatre tremplins essentiels se détachent qui dessinent les différentes franges de l'État par lesquelles sont entrés les transfuges. Il y a d'abord et avant tout un tremplin juridique, qui compte pour 34 % des transfuges : ce pôle est dominé par les professionnels du droit administratif (Conseil d'État, tribunaux administratifs, emplois juridiques au sein de l'administration centrale), les magistrats de l'ordre judiciaire n'y occupant qu'une place tout à fait marginale avec 6,5 % des transfuges⁴⁸.

Vient ensuite un tremplin économique qui caractérise ceux qui ont fait leurs débuts professionnels dans les services du ministère de l'Économie, le secteur bancaire public (Caisse des dépôts, etc.) ou dans les agences de régulation, soit 18 % des transfuges. Un tremplin politique se dégage également, représenté par ceux qui entrent dans la sphère publique par le biais de positions politiques, qu'il s'agisse des fonctions électives ou des positions dans les entourages politiques (assistants parlementaires, conseillers d'exécutifs locaux et chargés de mission), soit 13,75 % des transfuges. Reste enfin le tremplin des ministères régaliens (Intérieur, Défense et Affaires étrangères), dans lesquels 11 % des transfuges ont fait leurs classes administratives. De manière intéressante, certaines institutions ou grands corps sont ici peu représentés : c'est le cas des membres de l'Inspection générale des finances ou de la Cour des comptes qui préfèrent emprunter les circuits classiques du pantouflage en direction des banques et des grandes entreprises⁴⁹.

47. Luc Rouban, « Les énarques en cabinet (1984-1996) », *Cahiers du Cevipof*, 17, 1997, p. 31.

48. Sur les circulations des magistrats judiciaires, voir Anne Boigeol, *La Magistrature « hors les murs »*. Analyse de la mobilité extra-professionnelle des magistrats, Rapport pour la Mission GIP, Paris, La Documentation française, 1998.

49. François-Xavier Dudouet et Éric Grémont, « Les grands patrons et l'État en France (1981-2007) », art. cité.

Tableau 2 – Les « tremplins ». Premier poste public occupé par les transfuges en pourcentages (n = 207/217)

Tremplin « juridique » : 32,5	Conseil d'État	16,5
	Magistrats	6,5
	Tribunaux administratifs	5,5
	Fonctionnaires juristes	4
Tremplin « économique » : 24	Minefi	14,5
	Cour des Comptes	5,5
	Inspection générale des finances	3
	Banque de France, agences	1
Tremplin « politique » : 14	Entourage politique	9
	Élus locaux et nationaux	5
Tremplin « régalien » : 11,5	Préfecturale	5,5
	MAE	4
	Armée	2
Autres : 13,5	Autres fonctions publiques (hospitalières, Inspection du travail, administrateurs, etc.)	10,5
	Cabinet ministériel	3
	TOTAL	100

Source : auteurs. Base de données biographique « Transfuges ».

Note : « Entourage politique » : assistants parlementaires, conseillers et chargés de mission en exécutif local. Le tableau compte aussi 3,5 % d'universitaires.

Regardons maintenant les points de chute que ces transfuges sont parvenus à trouver du côté de la profession d'avocat. Au regard de la cartographie des cabinets parisiens, les transfuges ne couvrent en fait qu'une zone très spécifique du barreau : au fil des 305 mobilités qu'ils effectuent (certains passant dans plusieurs cabinets au cours de leur carrière), seuls 140 cabinets d'avocats ont été traversés, ce qui ne représente qu'une petite partie des structures d'exercice actives à Paris et dans les Hauts-de-Seine. Le caractère circonscrit de l'espace couvert par les mobilités des avocats-fonctionnaires est confirmé par les caractéristiques de ces cabinets. Ce sont en effet en grande majorité des structures de type entrepreneurial de taille moyenne ou grande : plus de 40 % des

transfuges passent par un cabinet français comptant entre 40 et 100 avocats. Il y a bien quelques exceptions, à l'image de ceux qui créent des structures unipersonnelles pour y développer leur propre clientèle (près de 15 % des transfuges), non sans succès parfois, à l'image de cet énarque de la promotion Voltaire devenu une figure du droit fiscal. Il faut compter aussi avec ces trajectoires, plus rares encore, marquées par la poursuite au barreau d'un engagement politique, comme dans le cas d'un Pierre Joxe ou, de manière plus éphémère, d'un Noël Mamère.

Tableau 3 – Cabinets d'avocats de rattachement des transfuges (n = 217)

Type de cabinet	Nombre de passages	Pourcentage du nombre de circulants
Cabinet français de taille moyenne (40-100 personnes)	88	40,5
<i>Law firm</i> anglo-saxonne	63	29
Cabinet unipersonnel	32	14,75
Petit cabinet français (moins de 10 personnes)	25	11,5
Cabinet d'un groupe d'audit <i>Big Four</i>	19	8,75
« Cabinet de niche » en droit public	17	8

Source : auteurs.

Note : 40,5 % des circulants passent par des cabinets français de taille moyenne. Ils ne le font cependant pas forcément de manière exclusive et peuvent être passés par plusieurs de ces cabinets.

C'est toutefois d'abord vers les grandes structures du barreau d'affaires parisien que s'orientent les transfuges. Ainsi, si l'on considère le classement des 50 principaux cabinets qu'effectue chaque année le magazine *Décideurs*, 40 d'entre eux ont accueilli au moins un transfuge au cours de la période étudiée⁵⁰. De même, la vingtaine de cabinets parisiens qui a accueilli plus de 4 transfuges, appartient aux principaux cabinets d'avocats d'affaires de la place de Paris. On trouve là August & Debouzy (18 transfuges) et Gide (12), champions toute catégorie du débauchage des hauts fonctionnaires et des hommes politiques, suivis par les cabinets Jeantet (8), FTPA (8) et CMS Bureau Francis Lefebvre (8). Si les

50. « Décideurs 100 des cabinets d'avocats », *Décideurs*, 16 juillet 2014.

law firms anglo-saxonnes occupent une place non négligeable dans cette circulation (près d'un tiers des transfuges y passent), à l'image des cabinets Landwell, Day Jones, Allen & Overy, Clifford Chance ou Bird & Bird qui accueillent régulièrement des membres des élites politiques et administratives, la circulation aux frontières du barreau garde majoritairement une dimension franco-française. Les cinq cabinets qui accueillent le plus de transfuges appartiennent ainsi tous à ce barreau d'affaire « français » qui cherche à rivaliser avec les antennes parisiennes des grands cabinets anglais ou américains.

Les transfuges se voient fréquemment réserver une place *à part* dans les cabinets. S'ils sont peu nombreux à devenir ces collaborateurs qui forment les bataillons de base des cabinets d'avocats d'affaires, ils ne deviennent pas pour autant toujours des « associés », ces avocats chargés d'assurer au quotidien la réussite commerciale de l'entreprise et sa gestion stratégique, puisque c'est le cas de moins de la moitié des transfuges (80 sur les 174 positions recensées). De fait, les cabinets n'ont pas ménagé leurs efforts pour permettre toutes sortes de formes d'exercice à la carte, ne supposant ni la participation à l'ensemble des décisions du *Board*, ni l'association au capital du cabinet (ce sont les *non-equity partners*), et s'accommodant très bien de passages temporaires et intermittents de personnalités issues d'autres univers sociaux. Nombre des néo-avocats sont, à leur début, placés hors hiérarchie, ce qui leur donne ainsi la possibilité de ne pas être (d'emblée) mesurés et évalués au même étalon (chiffre d'affaires, clients) que leurs nouveaux collègues. Une situation qui se matérialise le plus souvent par une position *of counsel* pour un quart des transfuges, et parfois par d'autres positions plus ambiguës. Certains sont simplement rattachés ou uniquement « domiciliés » dans un cabinet sans y être formellement avocats, à l'image d'un Hubert Védrine qui dispose d'un bureau chez Gide, après avoir été « associé » au cabinet Jeantet dans les années 1990. Si certains prennent d'emblée la direction des pôles « droit public » et/ou « fiscal » (17 cas) des cabinets d'affaires, notamment dans les cabinets qui, à l'image de August & Debouzy, ou du cabinet Dunaud Clarend, Combles & Associés, ont fait de leur expertise des secteurs sensibles et des secteurs réglementés le cœur de leur activité commerciale, ils occupent rarement le rôle de *managing partner* qui reste l'affaire exclusive des avocats de profession. Signe sans doute du statut spécial qu'ils conservent au sein du barreau, aucun d'entre

eux ne participe, ni ne s'est porté candidat aux espaces de la politique professionnelle (conseil de l'ordre du barreau de Paris, Conseil national des barreaux, syndicats, etc.).

Les contours circonscrits des circulations public-privé des transfuges confirment en somme qu'il n'y a pas, loin s'en faut, d'indifférenciation généralisée, ni même d'osmose entre le barreau d'affaires et les espaces politiques et administratifs. Ce qu'on voit plutôt apparaître, c'est un ensemble de propriétés qui prédisposent davantage à la mobilité : le sexe masculin, la détention d'un diplôme en droit ou le passage par un IEP, le passage par l'ENA ou un cabinet ministériel, l'inscription dans les partis de gouvernement. On voit aussi se dessiner un espace de circulation, c'est-à-dire un ensemble de secteurs économiques et juridiques de l'État comme du barreau directement concernés par ces mobilités public-privé.

Les contours de l'État régulateur

Dès qu'on y regarde de plus près, la population des transfuges n'a cependant pas l'unité qu'on lui prête souvent paresseusement dans la presse. L'attention médiatique portée aux figures politiques les plus renommées, les Baroin, Copé, Dati, de Villepin, et autres Strauss Kahn, a trop souvent fait écran à la compréhension de la grande variété des profils de ceux qui rejoignent ainsi la profession d'avocat. La population des transfuges réunit pourtant en son sein un ensemble de profils bien plus divers, des anciens secrétaires généraux de l'Élysée aux inspecteurs des impôts, en passant par les anciens ministres ou les membres du Conseil d'État. La pente des trajectoires des transfuges varie ainsi fortement selon qu'ils sont passés (ou non) par l'ENA et qu'ils détiennent (ou non) un capital politique : ce processus de stratification dessine différents profils types de professionnels de l'État régulateur. De même, dès que l'on prête attention aux types d'expertise et de savoir-faire mobilisés, la population se segmente à nouveau, faisant apparaître plusieurs circuits spécialisés de circulation (concurrence, fiscalité, etc.) qui se sont développés à mesure que l'État engageait sa mue libérale et régulatrice.

La division du travail régulateur

Ainsi donc, loin de former un tout homogène, les transfuges constituent un ensemble aux profils et aux perspectives de carrière très différenciés. Le passage par l'ENA qui concerne plus de la moitié (54 %) d'entre eux constitue sans doute l'élément le plus clivant au sein de cette population. La différence est particulièrement nette sous l'angle du capital scolaire, puisque les énarques sont plus souvent passés par un IEP, à l'inverse des non-énarques qui sont, eux, détenteurs dans 81 % des cas d'un diplôme en droit au minimum de niveau DEA. En outre, les énarques transfuges, des plus grands anciens (promotion 1948) jusqu'aux plus jeunes (promotion 2004), appartiennent aux filières d'accès les plus prestigieuses de cette école. Presque tous entrés par la voie externe après être passés par Sciences Po Paris (88 % d'entre eux), ils peuvent souvent se prévaloir d'autres grandes écoles, telles que l'École normale supérieure (9,4 % des cas) ou des écoles de commerce (9 % des cas). Ils bénéficient ainsi de cette « prime au double diplôme » déjà relevée dans d'autres travaux comme propre à une « élite de l'ENA »⁵¹. Déjà clair pour le parcours scolaire, le profil « d'élite de l'élite » se confirme pour la trajectoire professionnelle. Souvent sortis dans la botte (la population compte plusieurs majors), les énarques transfuges relèvent fréquemment des « grands corps administratifs » : 30 % d'entre eux sont membres du Conseil d'État, 10 % passent par la Cour des comptes, et 5 % par l'Inspection des finances, soit 45 % de la population des énarques (alors même que ces corps ne représentent en moyenne que 20 % des débouchés à la sortie de l'ENA⁵²). Si on ajoute ici le « quasi-grand corps⁵³ » des administrateurs civils du ministère de l'Économie et des Finances (22 %), il devient plus clair encore que l'on a affaire à l'élite des énarques. La chose se confirme du reste ensuite par une expérience administrative centrée sur le diptyque Palais-Royal-Bercy, ces deux institutions comptant respectivement pour 18 % et 15,4 % des départs. Mais le constat est encore plus net lorsque l'on considère, sur l'ensemble de la carrière, ceux des énarques transfuges qui sont passés par ces deux

51. Jean-Michel Eymeri, *La Fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2002, p. 55.

52. *Ibid.*

53. *Ibid.*

institutions : 37 % d'entre eux ont exercé au moins une fois une fonction au Minefi et 37,5 % au Conseil d'État (les deux chiffres n'étant du reste pas exclusifs, puisqu'un certain nombre de profils sont passés par les deux pôles).

Tableau 4 – Directions du ministère de l'Économie traversées par les transfuges (n = 125)

Cabinet ministériel	23
Direction du Budget	4
DGCCRF	6
Direction des Impôts (dont service de la législation fiscale)	13
Direction du Trésor	3
Inconnu	13
Total	63

Source : auteurs.

Note : on comptabilise ici l'ensemble des positions traversées au sein du Minefi, un même individu pouvant en avoir occupé plusieurs.

Le passage en cabinet ministériel confirme la place à part des énarques transfuges : ceux-ci y passent en plus grand nombre (59 % contre 36 % pour les non-énarques⁵⁴), y restent souvent plus longtemps, et occupent fréquemment (pour la moitié d'entre eux) plus d'un poste de cabinet au cours de leur carrière. Ainsi, les énarques et les non-énarques se croisent fréquemment dans les cabinets ministériels. Mais ils ne s'y mélangent pas pour autant, car les premiers tendent à y occuper les positions de direction, alors que les seconds y officient comme conseiller technique ou chargé de mission à vocation politique. Ainsi, 30 des 71 énarques transfuges passés en cabinet ont été soit directeur (ou directeur adjoint) de cabinet, soit secrétaire général (ou secrétaire général adjoint) de l'Élysée.

54. Cette proportion est en outre bien supérieure au volume des énarques qui rejoignent habituellement un cabinet sur une promotion (28 à 29 %) : Luc Rouban, « Les énarques en cabinet (1984-1996) », *Cahiers du Cevipof, op. cit.*, p. 31.

Tableau 5 – Plus haut poste préalablement occupé par les transfuges en cabinet ministériel (n = 105/217)

	Non-énarques	Énarques
Conseiller et chargé de mission	25	33
Directeur et chef de cabinet (et adjoint)	10	31
Secrétaire général de l'Élysée (et adjoint)	0	6
Total	35	70

Source : auteurs. Base de données biographiques « Transfuges ».

Le clivage opère également du point de vue des ministères. Ainsi les énarques transfuges sont trois fois plus nombreux à être passés par les cabinets de l'Élysée et de Matignon, et deux fois nombreux à avoir exercé leur fonction dans des ministères économiques. À l'inverse, les non-énarques sont proportionnellement plus nombreux dans les ministères régaliens, particulièrement à l'Intérieur ou à la Défense, et les ministères plus techniques (Équipement, Environnement, etc.).

Comme l'indique le tableau 6, l'observation de la trajectoire totale de ces deux sous-populations indique enfin une géographie circulaire différente : les points de passage clés des énarques transfuges dessinent les contours singulièrement cohérents d'une administration d'état-major entre cabinets ministériels, Conseil d'État, Minefi et, dans une moindre mesure, administrations régaliennes (Défense, Intérieur, Affaires étrangères). À l'inverse, les non-énarques font voir différents types de trajectoires, certaines plus politiques et d'autres plus techniciennes autour des autorités administratives indépendantes et des services juridiques des administrations.

On voit ainsi s'esquisser une seconde ligne de clivage au sein de la population des transfuges autour de la proximité, plus ou moins grande au champ politique. Deux types de parcours se détachent en effet : d'une part, ceux dont la trajectoire est directement liée au marché du travail politique, qu'il s'agisse des élus ou des membres des entourages politiques, d'autre part, ceux dont les trajectoires sont liées à l'accumulation d'un capital bureaucratique de type technique. On trouve ainsi, d'un côté, les anciens ministres et parlementaires qui composent 27,7 % de la population des transfuges (11 % cumulant les deux caractéristiques), de l'autre, tous ceux qui n'ont exercé aucune de ces fonctions politiques, soit deux tiers de la

Tableau 6 – Cabinets ministériels traversés par les transfuges
(n = 105/217)

	Non-ENA	ENA	Total
État-major	9	27	36 (33,5 %)
Matignon	6	14	20
SGG	0	3	3
Élysée	3	10	13
Régalien	11	11	22 (20,5 %)
Justice	2	3	5
Intérieur	5	1	6
Défense	3	2	5
Affaires étrangères et européennes	1	5	6
Bercy	6	11	17 (14 %)
Budget	1	3	4
Industrie	2	2	4
Économie et Finances	1	3	4
Commerce	1	2	3
Consommation	1	1	2
Autres	11	23	34 (32 %)
Recherche et Éducation	3	2	5
Équipement	1	3	4
Jeunesse et Sport	1	3	4
Travail	2	2	4
Fonction publique	2	1	3
Autres	2	11	13
Total	36	71	107 (100 %)

Source : auteurs.

Tableau 7 – Points de passage des transfuges sur la totalité de leur carrière (n = 217)

	% Non-énarques	% Énarques	Ensemble
Cabinets ministériels	36	59	49,3
<i>dont Élysée et Matignon</i>	9	23	16,5
Assemblées parlementaires	56	14,5	43
Politique locale	46	25	35
Grandes entreprises (CAC 40 et ex-grands groupes publics)	10	19	27,5
Minefi	15	37	27
Conseil d'État	15	37,5	24
Ministères régaliens (Intérieur, Défense, Affaires étrangères)	18	28	20
Autorités administratives indépendantes	18	17	17,5
Services juridiques des administrations	13	3	8

Source : auteurs.

Note : 10 % des non-énarques sont passés par des grandes entreprises dans leur carrière, 19 % parmi les énarques. Ces pôles de circulation ne sont pas exclusifs les uns les autres, une même personne peut donc être comptée plusieurs fois.

population (66,3 %). Le premier pôle, « politique », est dominé par les non-énarques qui y sont en proportion plus nombreux : ainsi, alors même que seuls 14,5 % des énarques transfuges ont été parlementaires ou ministres, ce chiffre augmente significativement chez les non-énarques avec 34 % de députés et sénateurs. Le second pôle, « administratif », réunit ceux qui sont moins des professionnels du politique que des hauts fonctionnaires au profil résolument technique : ainsi, 31,3 % des transfuges n'ont eu ni mandat électif, ni passage en cabinet ministériel, ni exercé de fonctions dans des entourages politiques. C'est là le groupe des spécialistes des politiques publiques, qui vont du secteur fiscal à celui des marchés publics, des politiques de la concurrence aux affaires boursières, et qui couvrent les divers domaines d'activité régulés et les secteurs dits stratégiques (défense, contrats internationaux, etc.). Qu'ils soient énarques ou non, ces administrateurs font davantage valoir leur profil de professionnel des différents échelons de l'État régulateur.

Ainsi donc, c'est un double clivage qui structure et hiérarchise la population des transfuges, selon qu'ils sont (ou non) passés par l'ENA et selon qu'ils ont (ou non) accumulé un capital politique. Ces deux variables déterminent une forte différenciation interne au groupe des transfuges, tant du point de vue des circuits de formation empruntés, des postes qu'ils sont appelés à exercer dans l'État, des points de passage par lesquels ils rejoignent le secteur privé, ou encore des positions auxquelles ils peuvent objectivement prétendre au sein des cabinets d'avocat. Parce qu'elles structurent l'espace du possible et du probable au sein duquel se déroulent ces différentes mobilités, elles dessinent différentes familles de trajectoires qu'on a choisi de résumer en quatre idéaux types. Aucun de ceux-ci, il importe de le rappeler, n'existe à l'état pur. Chaque trajectoire compose une figure hybride qui présente des combinatoires changeantes de ressources et de légitimités. Ces idéaux types doivent se comprendre moins comme des représentations de la réalité que comme la stylisation d'un ensemble de *différences* saillantes (passage par l'ENA, plus ou grande spécialisation technique et juridique, proximité au politique, etc.) qui doivent permettre de penser *relationnellement* les polarités qui traversent la population des transfuges.

Tableau 8 – Les classes de trajectoires des transfuges au sein de l'État

Vol. de capital pol.	Faible	Fort
Passage par l'ENA		
Oui	« Régulateurs »	« Sommets de l'État »
Non	« Techniciens »	« Politiques »

Source : auteurs.

Si on lit le tableau 8 en partant du haut droit, là où se combinent et se cumulent les capitaux politique et bureaucratique, on trouve d'abord les « Sommets de l'État » par quoi on désigne les « grands commis » issus des grands corps et proches des équipes gouvernementales. Par leur position dans les espaces centraux du pouvoir d'État (direction de cabinets ministériels, secrétariat général du gouvernement, secrétaire général de la présidence, etc.), ces individus incarnent l'élite politico-administrative. Étroitement liés aux alternances et au *spoils system* qui les accompagnent au plus haut niveau de l'État, ils ne font le plus souvent qu'un bref passage au

sein du barreau dans des carrières marquées par une forte mobilité et des passages les entreprises du CAC 40. Faisant valoir leurs compétences généralistes et transversales, ils se positionnent naturellement sur le marché des affaires publiques. Le prestige et la réputation qui s'attachent à leur expérience des sommets de l'État leur valent de se voir réserver des positions hors hiérarchie au sein des cabinets qui conviennent davantage à leur statut comme aux affaires sensibles qu'ils sont amenés à prendre en charge. C'est le cas d'un Jean-Pierre Jouyet, membre de l'Inspection générale des finances qui rejoindra le cabinet d'avocats d'affaires Jeantet, après avoir occupé la position de directeur adjoint du cabinet du président de la Commission européenne, Jacques Delors, et avant de devenir successivement président de l'AMF, secrétaire d'État chargé des affaires européennes, directeur du Trésor et finalement secrétaire général de la présidence sous François Hollande.

À cette élite politico-administrative, on peut opposer le groupe des « Régulateurs » qui réunit les énarques qui ont occupé des positions de direction administrative dans les ministères économiques, dans les ministères techniques, ou dans les agences, sans être jamais directement entrés « en politique », ni avoir appartenu durablement à un entourage politique. Ces hauts fonctionnaires ont exercé les fonctions les plus centrales de l'État régulateur, que ce soit comme dirigeants publics (ministère de l'Économie et agences), comme juges (Conseil d'État) ou comme membres des structures d'état-major de l'État. Au fil de leur carrière de dirigeants publics, ils ont accumulé une connaissance fine des rouages administratifs, juridiques et judiciaires de l'État régulateur. On peut évoquer ici le parcours d'un Patrick Hubert, ancien élève de l'ENA (1987) et membre du Conseil d'État, qui a été directeur de cabinet du ministère de la Justice et rapporteur général auprès du Conseil de la concurrence, puis conseiller du ministre de l'Environnement, avant de rejoindre en 2004 le cabinet Clifford Chance, où il devient en 2007 associé, exerçant ses fonctions dans le département « Droit public, environnement et concurrence » et plaçant fréquemment devant l'AC.

Ainsi, l'appartenance à la partie haute du tableau 8, que ce soit comme « régulateur » ou comme membre du « sommet de l'État », distingue un pôle dirigeant de l'État régulateur. C'est ce que décrit, dans la revue des anciens élèves de l'ENA, l'un des énarques les plus en vue du barreau d'affaires jusqu'à son décès précoce : « Il n'est pas indifférent que tant d'énarques aient choisi de devenir

avocats. Les énarques ne sont, à la différence des normaliens, pas des intellectuels et, à la différence des polytechniciens, pas des hommes de réseaux : ils sont des *hommes de pouvoir*. Le fait qu'ils aient investi les professions du droit montre que le pouvoir s'est aujourd'hui déplacé des États aux sociétés anonymes et des soldats aux financiers et aux juristes. Les énarques, comme le canari dans la mine, nous alertent sur une évolution qui, pour n'être pas l'objet en France d'un grand intérêt, n'en est pas moins réelle, et d'importance⁵⁵. » La citation n'échappe certes pas au registre mi-descriptif, mi-prophétique du « converti », mais elle pointe bien cependant la position charnière qu'occupe cette sous-population dans l'État.

La singularité de ces hommes de pouvoir apparaît plus clairement encore, quand on compare le haut du tableau 8 avec sa partie basse, celle des « non-énarques ». On trouve là tout d'abord les « politiques » qui ont conduit leur carrière publique dans les entourage des élus, dans les assemblées parlementaires ou dans le cadre des équipes gouvernementales. Comme anciens ministres de la Justice ou de l'Économie (commerce, PME, industrie, budget, etc.), ou parlementaires (ou anciens) de la Commission des finances ou de la Commission des lois, ils sont les protagonistes du travail politique autour de l'État régulateur. C'est ce capital d'expérience politique lié à la connaissance pratique des rouages de l'écriture de la loi et de la production des règles administratives qu'ils peuvent faire valoir.

S'il est le plus souvent très difficile d'identifier les tâches qui leur sont confiées, volontiers placées dans les catégories floues de la négociation, de l'arbitrage ou de la médiation, ils constituent un atout commercial de poids pour les cabinets d'avocats qui ne manquent pas de s'en prévaloir : « Si l'un de mes clients étrangers souhaite investir en France dans un domaine particulier [...] je peux demander [à Georges Tron] de se renseigner auprès du gouvernement pour savoir si c'est un créneau prioritaire. Et puis, en tant que membre de la Commission des finances, il peut nous informer sur la préparation des nouveaux textes⁵⁶ », explique le *managing partner* d'un cabinet. Un autre décrit en ces termes l'arrivée d'un député membre du PS dans ses murs : « Christophe Caresche a fait partie pendant dix ans de la Commission des lois

55. Olivier Debouzy, « Les avocats et le rôle du droit dans la société française », *ENA Mensuel. La revue des anciens élèves de l'ENA*, 329, 2003.

56. « Georges Tron : pour moi ça a été la double peine », *Le Parisien*, 17 septembre 2012.

à l'Assemblée nationale, c'est une sacrée valeur ajoutée, dit-il. Mais c'est le carnet d'adresses qui nous intéresse, notre profession interdit de démarcher des clients. Donc, l'entregent d'un député est essentiel⁵⁷. » Ayant fait du barreau d'affaires un nouvel espace d'amortissement en période de basses eaux électorales, ces transfuges politiques n'y réalisent souvent qu'un bref passage. Ils partagent en effet avec les membres des « sommets de l'État » une même dépendance au marché du travail politique et à ses mouvements en accordéon. Mais, privés d'un capital bureaucratique que confère l'appartenance aux grands corps, leur carrière d'avocat au sein du barreau s'avère souvent éphémère, ou difficile – ce qui les distingue de la majorité des transfuges pour lesquels le passage dans le métier d'avocat est souvent définitif⁵⁸. C'est ce que souligne l'un des associés d'un cabinet ayant accueilli un ancien ministre : « bien sûr, au début il est auréolé de sa qualité d'ancien ministre, et ça permet de faire certaines choses, mais dix ans après, s'il n'est pas vraiment devenu avocat, ça ne tient plus » (Entretien n° 22, homme, avocat associé, droit pénal des affaires).

Restent enfin les « techniciens » de l'État régulateur, catégorie éminemment disparate qui couvre une palette très large de fonctions dans les secteurs étatiques et para-étatiques, du fonctionnaire territorial jusqu'à l'inspecteur du travail, en passant par le membre de l'administration fiscale, le juriste des ministères techniques (Environnement, Santé, etc.) ou l'employé des agences de régulation. On trouve là aussi les anciens titulaires de fonctions d'inspection (pré- ou quasi contentieuses) au sein des services de l'administration ou dans les agences de régulation : enquêteur de la direction de vérification des entreprises au sein de la DGI, enquêteur à la Division des enquêtes et de la surveillance des marchés à l'AMF, rapporteur au sein de l'AC, ou membre d'un corps d'inspection comme cet ancien contrôleur général des armées, etc. Mis bout à bout, ils font voir ainsi une autre strate, technique cette fois, de l'État régulateur et indiquent la valeur d'échange nouvelle de ces positions de contrôle et d'enquête auprès des grandes entreprises et des intermédiaires de marché. Il s'agit là de trajectoires souvent monosectorielles marquées par l'accumulation d'un

57. *Le Monde*, 13 octobre 2009.

58. Si l'on exclut les deux dernières années 2013-2015 de la base, pour lesquelles les passages sont trop récents pour qu'on en évalue la nature définitive (ou non), 70 % des transfuges sont toujours avocats.

capital bureaucratique *spécifique* dans des matières aussi différentes que le fiscal, la concurrence, la commande publique, ou encore la régulation de marchés sectoriels. Moins soumis aux fluctuations politiques, ces parcours qui se déploient à un niveau intermédiaire de la hiérarchie administrative conduisent à des reconversions professionnelles au barreau qui sont d'autant plus durables que ces individus ne disposent pas des capitaux politiques et sociaux qui leur permettraient de rebondir vers d'autres espaces professionnels.

Aussi différents soient-ils, ces quatre profils types ne sont au final qu'autant de facettes d'un même État régulateur. Ensemble, ils dessinent une division du travail régulateur qui lie les dirigeants publics des administrations économiques aux professionnels politiques spécialisés dans la production d'une législation régulatrice ou encore les grands commis généralistes aux techniciens spécialisés dans les différents pôles d'expertise régulatrice.

Les circuits de l'État régulateur

Cette division du travail régulateur n'est jamais aussi évidente que lorsque l'on regarde les circuits *sectoriels* qu'empruntent les transfuges au cours de leur trajectoire. Politiques de la concurrence, PPP, fiscalité, opérations boursières et bancaires forment autant de poches de circulation où « régulateurs » et « sommets de l'État », « politiques » et « techniciens » se croisent et collaborent. Inégalement développés et consolidés selon les cas, ces différents circuits sont dans les faits le plus souvent entrelacés, les individus glissant fréquemment d'une spécialisation technique à l'autre au fil des nouvelles opportunités ouvertes par les vagues successives de la libéralisation, ou cumulant des positions dans plusieurs sous-domaines du droit. Ce flou relatif est propre à la matière même du droit public des affaires dont les « dossiers » transgressent précisément les découpages juridiques habituels : « Là, je sors d'un dossier dans lequel sont concernés le boursier, le financier, le *corporate*, le redressement, le droit public et fiscal, cinq disciplines ! Le dossier que j'ai traité ce matin, il concerne le social, le *corporate* et le droit public, vous voyez c'est très rare que je fasse des dossiers qui soient... En fiscal on peut être autonome, en droit public on est forcément associé » (entretien n°14, homme, Conseil d'État, droit public). De fait, les transfuges affichent fréquemment une spécialité aux contours volontairement généralistes (« droit public », « arbitrage ») ou invoquent un portefeuille d'expertise qui

puise aux différentes sous-branches du droit public des affaires (fiscal, concurrence, droit boursier, intelligence économique, etc.). D'où l'importance de faire maintenant ressortir les circuits sectoriels qui forment l'ossature de l'État régulateur.

Déjà ancien, le circuit du « fiscal » s'est considérablement développé au cours des deux dernières décennies. Plus d'un quart des transfuges étudiés ici (27 %) y sont passés à un moment de leur trajectoire. On l'a dit plus haut, les compétences des inspecteurs des impôts étaient recherchées dès avant 1991 par les cabinets de conseil juridique et fiscal, habitués à payer les bottes des inspecteurs n'ayant pas encore effectué leurs huit années. À une époque où les diplômes universitaires spécialisés restaient très rares, le seul endroit « où l'on apprenait la fiscalité étaient les centres des impôts et la Fiduciaire de France [un cabinet d'experts-comptables], ce qui limitait du coup les sources de recrutement du privé⁵⁹ ». De véritables filières se sont ainsi constituées qui relient les anciens de l'ENI (aujourd'hui ENFiP), mais aussi aujourd'hui des énarques de l'administration fiscale, aux cabinets d'avocat et de conseil tels que CMS Bureau Francis Lefebvre, Taj, Ernst & Young avocats. Il est rare aujourd'hui qu'un cabinet spécialisé en fiscalité ne compte pas au moins un ancien inspecteur des impôts ou un énarque fiscaliste en son sein. De manière idéale typique, les circuits de circulation au sein de ce pôle « fiscal » mettent en relation des positions politiques telles que rapporteur général du budget dans les assemblées parlementaires ou secrétaire d'État au budget, des positions en cabinet ministériel, des fonctions administratives au service de la législation fiscale, ou plus largement de la DGI et des emplois dans les services fiscaux des grandes entreprises, ou dans les cabinets de conseil spécialisées – qu'ils soient juridiques ou comptables⁶⁰.

La trajectoire d'un Dominique Villemot peut ici illustrer les relations qui se sont établies entre ces différents pôles : né en 1954, diplômé de Sciences Po et énarque de la promotion Voltaire (1980) resté proche de François Hollande (il organisera ses comités de soutien lors de la campagne présidentielle de 2012), il rejoint à sa sortie de l'ENA le ministère de l'Économie et des Finances, où il

59. Avocat fiscaliste du cabinet Linklaters & Paines cité dans Bruna Basini, « Mon conseiller fiscal est un transfuge », *L'Expansion*, 12 octobre 2000.

60. Alexis Spire et Katia Weidenfeld, *L'Impunité fiscale. Quand l'État brade sa souveraineté*, *op. cit.*

exercera plusieurs années comme chef de bureau à la DGI (1986-1990). C'est de cette position qu'il « pantoufle » en 1990, entrant au cabinet de conseil juridique Coopers & Lybrand, où il pratique pendant une dizaine d'années, publiant de nombreux ouvrages techniques sur les affaires fiscales européennes. En 1999, il fonde avec deux autres associés son propre cabinet d'avocats spécialisé en droit fiscal s'investissant ces dernières années dans les opportunités ouvertes pour l'avocat fiscaliste par la QPC sur laquelle il écrit un ouvrage pour praticiens⁶¹.

Toujours dans le domaine régalién, le circuit de la « commande publique » a connu un nouvel essor avec le développement des PPP tout au long de la décennie 2000. Il associe de nombreuses positions et des institutions : préfets, élus locaux, fonctionnaires territoriaux, employés des sociétés d'aménagement du Grand Paris ou de l'Établissement public d'aménagement de La Défense, porteurs de projets comme Lyon Turin Ferroviaire, ou cadres entreprises du BTP et de l'énergie. S'il mobilise les grandes équipes « PPP » et « droit public » des cabinets parisiens, il concerne aussi des cabinets de niche, souvent moins visibles, pas nécessairement parisiens mais fortement spécialisés. On peut citer ici le cas de Bruno Kern. Titulaire d'une maîtrise de droit privé de l'Université de Strasbourg et d'un DEA de science politique à Sciences Po Paris, il commence en 1981 une carrière de collaborateur des élus et ministres socialistes combinant, comme il l'affirme sur le site de son cabinet, « treize ans en cabinet ministériel et un parcours d'élu ». Après avoir été administrateur parlementaire d'un sénateur socialiste, puis conseiller technique de divers ministres, il accède à la fonction de directeur de cabinet au ministère des Affaires sociales (1991-1992), puis au ministère des Grands Travaux (1992-1993), avant d'être le conseiller juridique à la mission interministérielle aux grands travaux (1993). Avec le retour de la droite au pouvoir, il quitte les milieux politiques, et devient avocat en charge du département « Droit public et environnement » du cabinet d'audit Arthur Andersen. Sept ans plus tard, il crée en 2000 son propre cabinet, Bruno Kern et associés (BKA), qui se positionne d'emblée sur le droit public territorial, accueillant notamment trois hauts fonctionnaires territoriaux et une ancienne administratrice du Sénat qui y a dirigé le service des collectivités

61. Dominique Villemot, *Contentieux fiscal*, Paris, EFEE, 2015.

territoriales. Fort d'une quinzaine d'associés et de collaborateurs, BKA est devenu une des références en droit des collectivités territoriales : classé « excellent » en « collectivités territoriales » par le classement *Décideurs* en 2013, il revendique sur son site internet « 600 décideurs publics » ayant fait appel à ses services dont « 20 ministères, administrations centrales et établissements publics », mais surtout « 11 régions, 30 départements, 60 structures intercommunales et 350 villes ».

Un circuit « Concurrence » s'est aussi progressivement consolidé au point qu'un quart des transfuges ont été amenés à traverser l'une ou l'autre des positions de ce circuit de la concurrence et de la régulation. Il a initialement pour socle le développement d'un puissant droit européen de la concurrence⁶² qui n'a cessé d'accroître sa force de frappe à mesure que se libéralisaient divers secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications⁶³. L'émergence, au cours des années 2000, d'un réseau européen des autorités nationales de la concurrence placées sous l'égide de la direction générale de la Concurrence a ramifié cette politique en autant de pôles nationaux. Cette poche sectorielle met en relation des positions d'agent de la Commission européenne (direction générale de la Concurrence, service juridique de la Commission, cabinets des commissaires) ou de la Cour de justice de l'UE (anciens référendaires). Mais aussi de membres de l'AC ou d'autorités plus sectorielles comme la CRE ou l'Autorité de régulation des télécommunications (ART). Voire encore de fonctionnaires de la DGCCRF, de membres du comité interministériel pour la coopération économique européenne et, enfin, d'avocats des pôles « Europe » et/ou « Concurrence » des grands cabinets parisiens (ou bruxellois).

On peut choisir ici à titre d'illustration la trajectoire d'un Jean-Patrice de La Laurencie : né en 1943, diplômé de Sciences Po Paris, reçu à l'ENA en 1970, il débute sa carrière à la représentation permanente française auprès des Communautés européennes avant

62. Sur cette politique, voir Kiran Patel et Heike Schweitzer (dir.), *The Historical Foundations of EU Competition Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013 ; H. Buch-Hansen, *Rethinking the History of European Level Merger Control. A Critical Political Economy Perspective*, CBS PhD Series, 26, 2008 ; Angela Wigger, *Competition for Competitiveness : The Politics of Transformation of the EU Competition Regime*, PhD Dissertation, Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, VU University Amsterdam, 2008.

63. Sur ce point, on renvoie aux travaux en cours de Lola Avril, *Lobbying et travail d'influence : les avocats à Bruxelles, courtiers des politiques publiques européennes*, Thèse de doctorat de science politique en cours, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

de rejoindre la DGCCRF (1981-1983), puis le cabinet de Jacques Delors, lorsque ce dernier est ministre de l'Économie. Nommé chef de service à la DGCCRF, il est associé à l'écriture de l'ordonnance de 1986 sur la liberté des prix et la libre concurrence. C'est en 1990 qu'il s'inscrit au barreau, entrant comme associé au cabinet américain Couderc Frères, où il crée le département « Concurrence ». Il rejoindra par la suite deux autres cabinets (White & Case, Norton Rose), avant de devenir « conseiller indépendant ».

On distingue encore un circuit des affaires boursières et financières qui émerge à mesure que s'affirme la dépendance des personnes publiques vis-à-vis du marché des capitaux privés. Se croisent ici un pôle bancaire (11 % des profils y ont circulé), et un pôle des grandes entreprises (15 %). Le circuit de l'expertise juridico-financière implique le vaste pôle bancaire de l'État, depuis la Caisse des dépôts en passant par la BPI et l'APE, les institutions financières européennes (BERD, Comité économique et financier de l'Eurogroupe), les administrations spécialisées (direction du Trésor), les autorités de régulation du secteur (AMF, et Autorité du contrôle prudentiel), ou encore les banques privées comme Lazard ou le CIC. Il passe aussi par la participation, comme fonctionnaire ou comme avocat d'affaires, au montage de quelques grandes opérations publiques telles que la Commission d'évaluation des entreprises publiques en 1987, pour préparer les privatisations, ou le Consortium de réalisation, chargé en 1995 de liquider les « mauvaises créances et participations » du Crédit Lyonnais.

Le parcours d'Anne Maréchal est particulièrement intéressant à cet égard : après des études de droit communautaire, elle rejoint en 1990 le service de la politique de la concurrence au ministère de l'Économie. Promue « administrateur civil », après avoir passé le concours interne de l'ENA, elle exerce ses fonctions au service de la législation fiscale de 1993 à 1996, avant de rejoindre la Commission des opérations boursières (COB), où elle s'occupe de la surveillance des marchés financiers de 1996 à 1999. Débauchée en 1999 par August & Debouzy pour diriger le département « Droit boursier », elle occupe par la suite les mêmes fonctions chez Herbert & Smith et chez DLA Piper, où elle prend en charge l'entrée en bourse du groupe public Areva. En 2015, bouclant en quelque sorte la boucle, elle est choisie pour diriger les services juridiques de l'AMF.

Ressort enfin un circuit régalien, qui associe diverses positions liées aux affaires étrangères et à la sécurité (20 % des profils y passent). On trouve là d'anciens ambassadeurs, des dirigeants des

grands groupes du secteur de la défense, des membres de l'administration centrale du ministère de la Défense et de l'Intérieur, plusieurs ministres des Affaires étrangères (Hubert Vedrine, Hervé de Charrette, Dominique de Villepin) et de l'Intérieur (Pierre Joxe, Claude Guéant, Bernard Cazeneuve, etc.), et les membres de leurs cabinets ministériels, souvent passés par des cercles comme l'Institut des hautes études de défense nationale (sept cas) et des commissions comme celles chargées de produire les Livres blancs en matière de défense et « d'intelligence économique ».

La trajectoire d'un Dominique De Combles De Nayves constitue ici une bonne illustration de ce type de parcours. Né en 1954, diplômé de Sciences Po Paris, il entre à l'ENA en 1985 dans la même promotion qu'Olivier Debouzy, et partage avec lui une mobilité similaire. Après avoir travaillé à la direction des Affaires économiques internationales au MAE et au cabinet du ministre des Relations extérieures, Claude Cheysson, il rejoint la Cour des comptes (1986-1989), puis exerce plusieurs fonctions au ministère de la Coopération, et au cabinet du ministre de la Défense dont il assure la direction de 1998 à 2001. Après un poste d'ambassadeur de France à Budapest, il est débauché par son ancien camarade de promotion chez August & Debouzy, où il exerce de 2004 à 2014 (à l'exception d'une interruption de trois années où il est secrétaire général de la Cour des comptes), ce qui ne l'empêche pas de participer à la Commission du Livre blanc sur la politique étrangère de la France et à la mission de suivi de la réforme du MAE. En 2014, il fonde avec deux autres associés le cabinet Dunaud, Clarenc, Combles & Associés, où il affiche une spécialisation dans les domaines « Défense & sécurité, informatique & données, communications, nucléaire, énergie ».

Cette énumération des circuits de circulation entre les espaces politico-administratifs et le barreau d'affaires est loin d'être exhaustive et pourrait être poursuivie dans divers domaines techniques, tels que celui de la santé et du médicament, de la propriété intellectuelle, de l'environnement, etc. Mais elle permet d'ores et déjà de faire voir ce nouveau champ de l'intermédiation et de l'influence qui mord sur les espaces du « public » comme du « privé » et dont le périmètre n'a cessé de croître au cours des deux dernières décennies. Ainsi, en suivant à la trace ces transfuges politiques et administratifs et en reconstituant la carte des espaces où leur expérience a acquis une valeur d'échange nouvelle, on voit se dessiner la double ossature publique et privée de cet État régulateur qui s'est constitué au fil du tournant néolibéral des politiques publiques économiques.