



Mobiliser du capital bureaucratique. Le cas des réformes financières des années 1980

Fabien Eloire

► To cite this version:

Fabien Eloire. Mobiliser du capital bureaucratique. Le cas des réformes financières des années 1980. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 2022, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 245 (5), pp.62-79. 10.3917/arss.245.0062 . hal-04119471

HAL Id: hal-04119471

<https://hal.univ-lille.fr/hal-04119471>

Submitted on 10 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Fabien Eloire

**Mobiliser du capital bureaucratique :
le cas des réformes financières des années 1980**

Résumé

La place des hauts fonctionnaires dans le champ du pouvoir est une question qui traverse les recherches en sociologie et science politique. Des travaux s'intéressent à la construction de la domination bureaucratique, d'autres au rôle de différents types d'acteurs dans la conduite de l'action publique, d'autres encore réalisent la sociographie des microcosmes dans lesquels s'insèrent les élites administratives. Si la connaissance des champs bureaucratiques nationaux et internationaux a connu des avancées ces dernières années, la notion de capital bureaucratique mérite aussi qu'on s'y arrête. Pour ce faire, il est intéressant de se pencher, comme l'ont fait Pierre Bourdieu et Rosine Christin dans leur étude pionnière de la réforme de la politique du logement dans les années 1970, sur les moments de réforme. Ces derniers donnent en effet à voir les ressources que procurent ce capital à ses détenteurs, et la façon dont ils les mobilisent. Ainsi, après avoir discuté sa portée théorique, l'article propose ainsi d'illustrer le pouvoir heuristique de ce concept à partir d'un cas empirique, celui de la réforme du système financier français par le cabinet Bérégovoy et la direction du Trésor dans les années 1980. L'étude montre comment les deux formes de capital bureaucratique, à base technique et à base d'expérience, s'opposent et se complètent, et comment l'analyse, nécessairement relationnelle, des rapports de force qu'ils génèrent implique de tenir compte à la fois de la structure de l'espace social et du contexte sociohistorique.

La place des hauts fonctionnaires dans le champ du pouvoir est une question qui traverse les recherches en sociologie et science politique. Un premier ensemble de recherches s'intéresse à la façon dont se construit la domination bureaucratique et étudie les contenus des enseignements dispensés, par exemple à l'École nationale d'administration (ENA)¹. Elles soulignent l'influence grandissante des savoirs économiques (dans les années 1980) et des compétences gestionnaires (dans les années 1990) dans les grandes écoles, avec pour conséquence un déplacement graduel de la pensée administrative du keynésianisme vers le néolibéralisme et le nouveau management public². Un deuxième ensemble de travaux prend pour objet « l'action publique » et la conduite des « politiques publiques », et met en avant le rôle joué par différents types d'acteurs (dirigeants politiques, conseillers et experts) parmi lesquels on trouve inévitablement des membres de la haute fonction publique. Ces recherches soulignent les interdépendances et interactions que les hauts fonctionnaires entretiennent avec les autres élites, qu'ils les côtoient dans des réunions de travail ou des commissions ou qu'ils occupent eux-mêmes des fonctions hors de l'administration, au sein des cabinets ou du gouvernement³. Il en découle un troisième ensemble de travaux fondé sur la sociographie de l'État et des microcosmes où l'on trouve des hauts fonctionnaires, tels les cabinets ministériels qui ont fait l'objet de nombreuses études sociologiques. Dans le système français, l'influence de ces entourages est manifeste, au point de poser la question : la France serait-elle « une République de conseillers⁴ » ?

¹ Émilie Biland et Sarah Kolopp, « La fabrique de la pensée d'État. Luttres d'institutions et arrangements cognitifs à l'ENA (1945-1982) », *Gouvernement et action publique*, 2(2), 2013, p. 221-248.

² S. Kolopp, « De la modernisation à la raison économique. La formation en économie à l'ENA et les déplacements des lieux communs de l'action publique (1945-1984) », *Genèses*, 93, 2013, p. 53-75 ; Julie Gervais, « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'« identité managériale », le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'État », *Politix*, 79, 2007, p. 101-123 ; Delphine Dulong, « Quand l'économie devient politique. La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la V^e République », *Politix*, 35, 1996, p. 109-130 ; Philippe Bezes, « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193, 2012, p. 16-37.

³ Bruno Jobert et Bruno Théret, « France : La consécration républicaine du néo-libéralisme », in B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 21-86 ; Pierre Mathiot, *Acteurs et politiques de l'emploi en France (1981-1993)*, Paris, L'Harmattan, 2001 ; William Genieys et Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 1(2), 2012, p. 89-115 ; Delphine Dulong, Pierre France et Julie Le Mazier, « À quoi riment les « RIM » ? Les réunions interministérielles ou l'ordinaire du travail gouvernemental », *Revue française d'administration publique*, 171, 2019, p. 697-712 ; Frédéric Poulard, *Les groupes professionnels à l'épreuve des réformes publiques. Clivages intra-professionnels, mobilisations et autonomie*, habilitation à diriger des recherches, université de Strasbourg, 2019, p. 193 et suiv. ; Fabien Eloire, « Le « tournant de la rigueur » comme processus régulateur. Étude d'une décision de politique économique », *Revue française de sociologie*, 61, 2020, p. 207-241.

⁴ Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

En 1981, la victoire de la gauche à l'élection présidentielle a donné lieu à des études sur la composition des cabinets ministériels afin de mesurer leur renouvellement à l'aune des origines sociales ou des carrières de leurs membres. Elles concluent que cet événement n'a pas fait diminuer la présence des hauts fonctionnaires issus des grands corps dans les cabinets ministériels⁵, et cette tendance est confirmée sur une longue période⁶. Les cabinets ministériels, apparus sous Napoléon I^{er}, n'ont cessé de gagner en importance. Ils jouent un rôle de conseil personnalisé auprès des ministres, et leur composition duale, faite de conseillers « politiques » (issus des milieux partisans) et « technos » (en détachement de l'administration), les situe en permanence entre les dimensions politiques (liées au gouvernement) et bureaucratiques (liées à la haute administration) du pouvoir⁷. Le passage en cabinet ministériel fait partie des opportunités de carrière des hauts fonctionnaires dans l'administration (et ce d'autant plus fréquemment lorsqu'il s'agit d'hommes, jeunes et bien classés à l'issue de leur scolarité à l'ENA)⁸ voire, plus largement, des élites économiques⁹. Ils sont l'expression de la complexité des relations qui se tissent en permanence, au sein de l'État français, entre gouvernement et administration. Ils révèlent la limite d'un modèle d'analyse qui prendrait trop à la lettre l'idéal-type wébérien de la bureaucratie impersonnelle et abstraite¹⁰. Entrer dans la réalité empirique du travail des agents de l'État s'avère alors nécessaire.

De nombreux travaux s'efforcent de dépasser la description sociographique et l'objectivation du statut des hauts fonctionnaires, et d'entrer dans l'analyse du *travail bureaucratique*, c'est-à-dire des tâches concrètement réalisées par ces derniers. Ils considèrent ainsi la bureaucratie

⁵ Monique Dagnaud et Dominique Mehl, *L'élite rose. Sociologie du pouvoir socialiste 1981-1986*, Paris, Ramsay, 1988 ; Pierre Birnbaum, *Les élites socialistes au pouvoir. Les dirigeants socialistes face à l'État (1981-1985)*, Paris, PUF, 1985 ; Florence Descamps, « Les technocrates du ministère des Finances et le tournant de la rigueur de 1983. Conversion libérale ou idéologie gestionnaire ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 138, 2018, p. 33-47.

⁶ Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993). Recrutement et reconversion. Première partie : Caractéristiques sociales et filières de recrutement », *Revue française de science politique*, 49(1), 1999, p. 3-30.

⁷ J.-M. Eymeri-Douzans, X. Bioy et S. Mouton, *Le règne des entourages*, *op. cit.*, p. 55 et suiv. ; Sylvain Laurens, « Dans les pas d'un ministre, dans les rouages d'un ministère. Le temps dédoublé d'un directeur de cabinet sous la V^e République », *Temporalités*, 23, 2016 ; Grégory Daho et Natacha Gally, « Le cabinet ministériel comme espace frontière. Les collaborateurs ministériels passés par la sphère privée sous la présidence de François Hollande », *Revue française d'administration publique*, 168, 2018, p. 849-874.

⁸ N. Gally, « La haute fonction publique entre organisations, professions et patrons. Une sociologie comparée des marchés du travail administratifs », *Revue française de science politique*, 70(1), 2020, p. 49-74 ; François Denord et Sylvain Thine, « Que sont les énarques devenus ? Synthèse des résultats de l'étude ENA/EHESS sur le devenir des anciens élèves de l'École nationale d'administration (1985-2009) », 2015, en ligne : <https://www.ena.fr/Recherche/Seminaires-et-colloques/Manifestations-passees/Rencontre-Que-sont-les-entarques-devenus/devenir-des-entarques> (consulté en octobre 2022).

⁹ François-Xavier Dudouet et Hervé Joly, « Les dirigeants français du CAC 40 : entre élitisme scolaire et passage par l'État », *Sociologies pratiques*, 21, 2010, p. 35-47.

¹⁰ Max Weber, *Économie et société. Vol. 1 : Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon, 1971.

comme un espace stratégique structuré par ses propres ressources efficaces, ses processus d'action collective et ses controverses entre différents groupes sociaux en lutte au sein de l'État. Les recherches donnent à voir différentes configurations possibles des rapports de pouvoir, que ce soit au sein du gouvernement entre cabinets ministériels, ou entre le gouvernement et les administrations publiques centrales¹¹. Ces perspectives mettent en relief l'intérêt, pour étudier le pouvoir administratif, d'adopter une approche centrée non pas seulement sur la connaissance des règles formelles du fonctionnement bureaucratique, mais aussi sur une approche relationnelle des rapports de force qui tient compte des propriétés sociales des agents et des prises de position individuelles ou collectives qu'ils peuvent être amenés à défendre dans certains contextes temporels et institutionnels propices à des modifications réglementaires ou à des inflexions politiques¹². Les épisodes de réforme constituent, de ce point de vue, des terrains d'observation intéressants, comme l'a montré Pierre Bourdieu dans son étude de la réforme de la politique du logement en France dans les années 1970¹³. Cette enquête pionnière d'analyse relationnelle de l'action de l'État et de l'administration l'intérêt qu'il y a, d'abord, à étudier les modes d'action bureaucratiques qui permettent aux agents de l'État de contrôler les processus de décision ; ensuite, à porter attention aux hauts fonctionnaires et à leurs propriétés sociales, en les replaçant dans la structure du sous-champ de la réforme sur laquelle ils cherchent à peser ; enfin, à être attentif à certains agents dont l'influence apparaît plus grande dans le processus décisionnel et souligner chez eux d'éventuelles propriétés sociales rares.

Cette perspective a conduit Pierre Bourdieu à formuler le concept de *champ bureaucratique*¹⁴ et de recourir à l'expression *capital bureaucratique* pour désigner les ressources qui y sont efficaces. Les hauts fonctionnaires détenteurs d'un volume significatif de ce capital spécifique ont la possibilité de le mobiliser, par exemple pour influencer les décisions lors de réunions, ou pour contrôler des procédures « typiquement bureaucratiques » de production du consensus, telles les commissions (en maîtrisant leur composition, l'ordre du jour et l'enregistrement des conclusions)¹⁵. Pierre Bourdieu illustre cela dans son étude de la Commission nationale sur la

¹¹ Benjamin Lemoine, *L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016 ; Willy Beauvallet, Audrey Célestine et Aurélie Roger, « Entre bureaucratie et politique : cabinets et rapports de force intragouvernementaux sous Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls », *Revue française d'administration publique*, 168, 2018, p. 771-786 ; D. Dulong, P. France et J. Le Mazier, « À quoi riment les "RIM" ?... », art. cité.

¹² Vincent Dubois, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202, 2014, p. 11-25.

¹³ Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 1990, p. 65-85.

¹⁴ P. Bourdieu, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, 1993, p. 49-62.

¹⁵ P. Bourdieu et R. Christin, « La construction du marché... », art. cité, p. 73.

réforme du logement en 1975. D'autres travaux illustrent les formes d'expertises, de connaissances, de savoir-faire, mais aussi de prestige, que requiert la capacité d'action et d'influence dans ce type d'arènes¹⁶. Cependant, dans ces travaux, le capital bureaucratique n'est pas central. De même, dans la littérature sur la haute fonction publique, la notion a été peu reprise. Une seule enquête la donne vraiment à voir, décrivant les stratégies de lobbying des entreprises privées à la Commission européenne¹⁷. La défense des intérêts des milieux économiques à Bruxelles passe en effet par leur capacité à s'approprier du capital bureaucratique, c'est-à-dire des savoirs et savoir-faire leur permettant de répondre aux attentes des agents administratifs, que ce soit en termes d'information et d'expertise, mais aussi en termes de langage et de répertoire d'action. De fait, la construction européenne s'est traduite par l'émergence d'une nouvelle espèce de capital « institutionnel » (renvoyant au « capital bureaucratique ») qui désigne le processus d'accumulation, par une nouvelle génération de fonctionnaire bruxellois, de « ressources administratives européennes » (s'opposant aux ressources nationales)¹⁸.

Ainsi, si les champs bureaucratiques et institutionnels nationaux et internationaux ont fait l'objet de récents travaux¹⁹, la question du capital bureaucratique reste, en revanche, encore propice à des investigations sociologiques, afin de montrer en quoi certaines formes d'expertises, d'expériences ou de prestige propres à la haute administration ne doivent pas s'envisager comme de simples ressources, mais aussi comme des formes de capital permettant, selon le contexte de leur mobilisation, d'obtenir une efficacité et des rendements différenciés. Cet article propose de contribuer à cette réflexion. Après avoir discuté, dans une première partie, de la portée théorique du concept, il propose d'illustrer son pouvoir heuristique à partir d'un cas emblématique, celui de la réforme du système financier français, au sein de la direction du Trésor du ministère des Finances, dans les années 1980. À la manière de la réforme du

¹⁶ W. Beauvallet, A. Célestine et A. Roger, « Entre bureaucratie et politique... », art. cité ; D. Dulong, France et Le Mazier, « À quoi riment les "RIM" ?... », art. cité.

¹⁷ S. Laurens, « Au-delà du lobbying : réflexions sur l'appropriation privée du capital bureaucratique », *Entreprises et histoire*, 104, 2021, p. 32-44.

¹⁸ Didier Georgakakis et Marine de Lassalle, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen. Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, 2007, p. 38-53.

¹⁹ S. Laurens, *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone, 2015 ; F. Poulard, *Les groupes professionnels à l'épreuve des réformes publiques. Clivages intra-professionnels, mobilisations et autonomie*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université de Strasbourg, 2019 ; D. Georgakakis, « Ce que la théorie des champs nous dit de l'administration européenne (I). Un retour réflexif sur le champ de l'eurocratie », *Revue française d'administration publique*, 180, 2021, p. 883-900 ; C. Brissaud, « Des prophètes aux "data slaves". Une analyse des signataires des rapports de l'OCDE sur la santé (1990-2018) », *Politix*, 133/1, 2021, pp. 111-148 ; P. Alayrac, *Une noblesse d'Europe. Socio-histoire de l'autorité des économistes de la Commission européenne (1958-2019)*, Mémoire pour la Thèse de doctorat en sciences de la société, EHESS, 2022 (soutenance à venir).

logement des années 1970, cet épisode peut être vu comme une « révolution bureaucratique » menée par des hauts fonctionnaires « réformateurs »²⁰.

Le capital bureaucratique comme forme de capital culturel produit par l'État

La conceptualisation du capital bureaucratique est indissociable d'une réflexion plus générale sur le concept de capital. La théorie sociologique considère que trois formes de capital sont premières : le capital économique (la richesse), le capital culturel (le savoir) et le capital social (les relations). Elle en ajoute une quatrième, le capital symbolique (la reconnaissance), qui est plus complexe car elle provient du charisme et de la croyance partagée dans la valeur de chacune des trois autres formes de capital²¹. De cette construction théorique en « trois plus un²² » découle le fait que toute autre forme de capital est secondaire au sens où elle n'existe qu'en lien avec l'existence d'un champ spécifique, et qu'elle n'est que l'émanation et la combinatoire des trois formes premières de capital. Ce raisonnement s'applique au capital bureaucratique qui est lié à l'existence du champ bureaucratique, lui-même émanation de l'État moderne qui s'est progressivement constitué sous l'effet de l'action conjuguée des juristes qui ont construit le droit et multiplié les règlements, et des administrations qui ont été investies de leur application.

Si le capital bureaucratique a rarement été au centre des études consacrées aux hauts fonctionnaires, les travaux existants, à commencer par ceux de Pierre Bourdieu et Rosine Christin dans les années 1990 qui en proposent une première formulation²³, permettent d'esquisser ses principales propriétés. Dans le cadre de leur enquête sur la réforme de la politique du logement, ils soulignent l'influence d'individus dotés de propriétés rares, *extraordinaires* donc distinctives, qui les prédisposent à sortir du *statu quo* institutionnel et à mener à bien une « révolution bureaucratique » en mobilisant des modes d'action typiques du monde bureaucratique. Les résultats de l'analyse des correspondances multiples (ACM) qu'ils réalisent sur les protagonistes de la politique du logement les conduisent à montrer que, tout comme le capital culturel sous trois états²⁴, le capital bureaucratique existe, lui, sous deux spécifiques et opposées²⁵ : premièrement comme capital à base d'*expérience*, caractérisé par l'acquisition,

²⁰ P. Bourdieu et R. Christin, « La construction du marché... », art. cité, p. 81.

²¹ P. Bourdieu, « The forms of capital », in John G. Richardson (dir.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood, 1986, p. 241-258.

²² Érik Neveu, « Les sciences sociales doivent-elles accumuler les capitaux ? À propos de Catherine Hakim, *Erotic Capital*, et de quelques marcottages intempestifs de la notion de capital », *Revue française de science politique*, 63, 2013, p. 337-358.

²³ P. Bourdieu et R. Christin, « La construction du marché... », art. cité.

²⁴ P. Bourdieu, « Les trois états du capital culturel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 30, 1979, p. 3-6.

²⁵ P. Bourdieu et R. Christin, « La construction du marché... », art. cité, p. 82.

grâce à l'ancienneté et sur le temps long, de connaissances du fonctionnement, des règlements et des personnels de l'administration ; deuxièmement comme capital à base de *technique*, caractérisé par l'acquisition et la maîtrise précoce d'instruments procéduraux rationalisés et formalisés (tels les outils statistiques et la modélisation mathématique) pour gérer les personnels ou évaluer les coûts d'une mesure. Ces deux états renvoient chacun à la possession de savoirs : savoirs liés à la maîtrise des rouages de l'administration pour le capital d'expérience ; savoirs théoriques reconnus comme légitimes pour le capital à base technique. Si le capital bureaucratique repose avant tout sur des savoirs, on peut donc le classer comme une forme spécifique de capital culturel. Cette idée est confirmée par d'autres travaux y faisant référence et qui insistent sur sa dimension de « savoirs experts (par exemple juridiques), mais aussi de connaissance fine » de l'administration²⁶ ou de « savoirs sur l'État²⁷ ».

Cependant, cette forme « secondaire » de capital *n'est pas* qu'une forme spécifique de capital culturel. C'est aussi une combinaison particulière des autres déclinaisons du concept de capital évoquées plus haut. De fait, c'est aussi une forme de capital social²⁸, car l'importance des relations est régulièrement soulignée dans les descriptions qui sont faites du capital bureaucratique, dont l'accumulation est indissociable d'un « *cursus honorum* » (lycée parisien prestigieux, puis IEP de Paris ou HEC et formation universitaire en économie et/ou droit, ENA)²⁹ qui permet de se créer un carnet d'adresses. De même, l'expérience prolongée dans ce milieu scolaire et professionnel offre une « socialisation bureaucratique³⁰ » propice aux liens d'amitié et de collaboration utiles, et à la connaissance du champ et du « jeu » bureaucratique. C'est aussi, comme le propose Sylvain Laurens, une forme de capital symbolique puisque parmi les trois caractéristiques qu'il souligne à propos du capital bureaucratique, il y a des aspects, déjà évoqués, qui relèvent du capital culturel (la connaissance des rouages de l'administration et la possession des ressources procédurales nécessaires à la production du consensus), mais aussi des aspects symbolique et économique, à savoir le fait que « la connaissance des arcanes administratives peut être monétisée et transformée en ressources directement utiles à la compétition économique » (par exemple la capacité à accéder rapidement à des subventions ou

²⁶ D. Dulong, France et Le Mazier, « À quoi riment les “RIM” ?... », art. cité, p. 707.

²⁷ S. Laurens, « Au-delà du lobbying... », art. cité, p. 3. Cet article fait explicitement le lien entre capital bureaucratique et culturel (*ibid.*, p. 7).

²⁸ P. Bourdieu, « Le capital social. Notes provisoires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 31, 1980, p. 2-3 ; F. Eloire, « Qui se ressemble s'assemble ? Homophilie sociale et effet multiplicateur : les mécanismes du capital social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 205, 2014, p. 104-119.

²⁹ F. Eloire, *La financiarisation de l'économie française dans les années 1980. Sociogenèse d'une réforme libérale*, mémoire original d'habilitation à diriger des recherches, EHESS, 2022, p. 177 et suiv.

³⁰ W. Beauvallet, A. Célestine et A. Roger, « Entre bureaucratie et politique... », art. cité, p. 706.

à monter des partenariats publics privés)³¹. Cette dernière caractéristique ouvre la voie à une autre combinaison où le capital symbolique permet aux détenteurs de capital culturel d'opérer « des conversions potentielles entre les différentes formes de capitaux ». De ces différentes réflexions, on peut déduire la structure dialectique suivante :

- le capital bureaucratique d'expérience consiste en une combinaison de capital culturel incorporé (dispositions durables³²) et de capital social (relations sociales).
- le capital bureaucratique à base technique, en une combinaison de capital culturel institutionnalisé (compétences reconnues³³) et de capital symbolique (capacités à transposer des capitaux).

Cependant, ce schéma binaire est surtout théorique et il faut plutôt considérer les deux états du capital bureaucratique comme des idéaux-types. La distribution des agents dans la structure du champ bureaucratique de la politique du logement³⁴ présente un continuum entre les dimensions expérience *versus* technique. De fait, les propriétés individuelles qui fondent la valeur du capital bureaucratique ne sont pas immédiatement visibles car elles ne sont pas liées aux grandes catégories classiques d'appartenance, mais sont dites « secondaires » (jeunesse, origine sociale élevée, précocité, titres scolaires). Ces propriétés ne rassemblent les « novateurs » que sur le troisième axe de l'ACM³⁵. Ce sont elles qui déterminent, par leur « rareté » relative au sein du champ, l'efficacité du capital bureaucratique³⁶. Ainsi, c'est la spécificité de certains titres scolaires (peu courants chez les hauts fonctionnaires, parfois obtenus à l'étranger) qui permet des individus d'aller au-delà des frontières des corps administratifs, de prendre leurs distances avec les routines de la bureaucratie ordinaire et de faire preuve de « l'audace, l'ambition et l'enthousiasme » nécessaires à l'engagement dans une « révolution bureaucratique ».

La dualité du capital bureaucratique invite, enfin, à s'interroger sur l'existence d'une hiérarchie entre ses deux formes. L'étude de Pierre Bourdieu et Rosine Christin à propos de la politique du logement montre que, dans la lutte qui a opposé dans les années 1970 les détenteurs de capital à base d'expérience à ceux de capital à base technique, ce sont les seconds, qualifiés de « novateurs », qui sont parvenus à imposer leur orientation libérale, à travers l'adoption du système de « l'aide personnalisée au logement » en remplacement de « l'aide à la pierre » défendue par leurs adversaires, qualifiés de « gestionnaires ». Faut-il, pour autant, conclure à

³¹ S. Laurens, « Au-delà du lobbying... », art. cité, p. 7.

³² P. Bourdieu, « Les trois états du capital culturel », art. cité, p. 3.

³³ *Ibid.*, p. 5.

³⁴ P. Bourdieu et R. Christin, « La construction du marché... », art. cité, p. 74 et suiv.

³⁵ *Ibid.*, p. 79.

³⁶ *Ibid.*, p. 81 et suiv.

l'existence d'une supériorité structurelle du capital à base technique sur le capital d'expérience ? Les auteurs nuancent leur résultat en soulignant que la réussite des « novateurs » ne dépend pas seulement de leurs propriétés scolaires et compétences techniques, mais aussi du « sens du jeu » dont ils ont su faire preuve, et qui s'est traduit, au fil du processus de réforme, par des choix stratégiques spécifiques, des formes de pression et des « coups ». Ainsi, plutôt que de théoriser la domination d'une forme de capital bureaucratique sur l'autre, l'accent mis sur le « sens du jeu » invite à penser l'opposition en termes de rapport de force et à porter attention au contexte empirique. La domination du capital technique sur le capital d'expérience lors du processus de réforme du logement apparaît alors comme un résultat contingent, un cas particulier du possible, donc susceptible de s'inverser ou de s'équilibrer selon l'état du « jeu ». Pour étudier les stratégies et les « coups », Pierre Bourdieu et Rosine Christin reconstituent la population des agents efficaces et retracent la chronique des événements qui ont mené à la réforme. Ils décrivent la correspondance entre les positions dans le champ et les prises de position dans la controverse³⁷. Le capital bureaucratique entre ainsi dans « un véritable modèle explicatif des stratégies individuelles et collectives ». Il permet d'interpréter les événements et offre un outil de compréhension de la prise de décision. Sa mise en œuvre empirique suppose d'abord de décrire la structure du sous-champ bureaucratique pris pour objet, puis de s'intéresser au « sens du jeu » déployé par les détenteurs de capital bureaucratique.

La structure du sous-champ bureaucratique des réformes financières

Dans la conceptualisation que nous venons de retracer, l'étude du capital bureaucratique apparaît indissociable du contexte dans lequel il est mobilisé. Pour le faire fonctionner à la manière de Pierre Bourdieu et de Rosine Christin à propos de la politique du logement dans les années 1970, nous nous intéressons à une autre réforme, celle du système financier dans les années 1980. Il s'agit, là aussi, d'un épisode bureaucratique puisqu'il se déroule principalement entre le cabinet du ministre de l'Économie Pierre Bérégovoy et la direction du Trésor. Autre point commun, dans les deux cas, un livre blanc a été rédigé par des hauts fonctionnaires « novateurs » qui ont poussé pour une réforme libérale. Le *Livre blanc sur la réforme du financement de l'économie* (paru en 1986) constitue le point de départ de notre enquête³⁸. Il a été rédigé par les membres du cabinet de Pierre Bérégovoy, ministre de l'Économie et des Finances, et fait la synthèse et le bilan des mesures initiées et de l'action menée entre juillet

³⁷ P. Bourdieu, « Le capital social... », art. cité ; F. Eloire, « Qui se ressemble s'assemble ?... », art. cité.

³⁸ F. Eloire, *La financiarisation de l'économie française dans les années 1980...*, op. cit.

1984 et mars 1986³⁹ (qualifiée par le ministre, dans ses discours, de « révolution financière⁴⁰ »). Le cabinet est dirigé par Jean-Charles Naouri et les conseillers qui le composent sont tous membres des grandes écoles, des grands corps et/ou de la haute fonction publique. Le cabinet est donc bien une émanation du champ bureaucratique. Les réformes financières qui ont amené à la financiarisation de l'économie⁴¹ apparaissent d'abord comme une initiative de l'administration⁴². Les archives de la direction du Trésor permettent d'appréhender la teneur du travail bureaucratique⁴³. Certains passages du *Livre blanc* sont directement issus de notes rédigées par des hauts fonctionnaires des bureaux du Trésor.

Plusieurs choix méthodologiques ont guidé notre étude. En partant du contenu du *Livre blanc*, on a rassemblé un corpus de notes⁴⁴ issues d'archives de la direction du Trésor (n=271) qui abordent la question des réformes financières. Tout comme les réformes du logement se sont étalées sur plusieurs années (1971-1976), les notes de notre corpus sont datées d'entre 1976 et 1985. Au sein du corpus, 44 % des notes (n=119) émanent du Trésor lui-même⁴⁵. Pour 56 % d'entre elles (n=63), le bureau où elles ont été rédigées est indiqué : le plus émetteur est le bureau « A2- Banques et établissements de crédit » (n=39), puis le « B1- Marché financier » (n=12), le « A1- Mouvement des fonds » (n=8), et enfin dans une moindre mesure les « B2- Collectivités publiques et caisses d'épargne » et « B3- Financement de la construction ». En se référant à l'organigramme de la direction du Trésor de l'époque (cf. schéma), on peut situer ces bureaux et constater que toute l'administration (environ 440 hauts

³⁹ Le sommaire du *Livre blanc sur la réforme du financement de l'économie* porte sur « la réforme des marchés de capitaux » (création de nouveaux instruments financiers) ; « la réforme des financements de l'économie » (transformation de la politique du crédit) ; « modernisation de la place de Paris » (fin de la profession d'agents de change et de la criée). Le *Livre blanc* revendique clairement sa filiation avec d'autres documents marquants de la littérature grise relative aux réformes financières et publiés depuis l'après-guerre : il cite en effet explicitement les rapports Plescoff (daté de 1948 et portant sur « Les obligations cautionnées »), Leca (1967 sur « Les techniques de placement et de gestion des obligations sur le marché de Paris »), Marjolin, Sadrin, Wormser (1969 sur « Le marché monétaire et les conditions du crédit »), Mayoux (1979 sur « Le développement des initiatives locales et régionales »), Pérouse (1980 sur « La modernisation des méthodes de cotation, d'échange et de conservation du marché des valeurs mobilières ») et Tricot (1985 sur « Le coût de l'intermédiation financière »).

⁴⁰ Benjamin Ménard, « La modernisation financière », in B. Ménard (dir.), *Pierre Bérégovoy. Une volonté de réforme au service de l'économie, 1984-1993*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, IGPDE, 1998, p. 59-128.

⁴¹ Marlène Benquet, Théo Bourgeron et Bénédicte Reynaud, « Économie politique de la financiarisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 229, 2019, p. 4-13.

⁴² La financiarisation n'apparaît cependant pas comme une finalité. C'est surtout la baisse du coût de l'argent et l'accompagnement de la politique de désinflation qui sont recherchés.

⁴³ Les archives sont consultables au CAEF (Centre des archives économiques et financières) à Savigny-le-Temple. Suite au dépouillement de ce fonds, nous avons réuni 271 documents (environ 500 photos) datés de la période 1984-1986. Ce corpus se compose principalement de notes administratives rédigées par les hauts fonctionnaires du Trésor, qui abordent directement la question des réformes financières.

⁴⁴ La rédaction de notes est au cœur de l'activité administrative des hauts fonctionnaires (François Eck, *La direction du Trésor*, Paris, PUF, 1986, p. 38).

⁴⁵ Les autres sont des courriers reçus par le Trésor.

fonctionnaires en moyenne chaque année) n'est pas concernée par les réformes. Les principaux bureaux mobilisés sont situés au sein du même service des « Affaires monétaires et financières » et répartis dans deux sous-directions (A et B)⁴⁶ : c'est le périmètre de notre étude.

<Organigramme>

Afin de reconstituer le sous-champ bureaucratique des réformes, on s'est référé au *Bottin administratif* de l'époque pour lister les hauts fonctionnaires en poste dans le périmètre repéré grâce au travail sur archives. On ajoute à cette liste le directeur du Trésor, son cabinet, et les chefs des services et sous-directions concernés, et on obtient une population qui forme le sous-champ des réformes (n=113). Ce périmètre compte environ 20 individus par an (avec un minimum de 17 en 1976 et un maximum de 35 en 1983). En moyenne, les hauts fonctionnaires restent deux ans et demi dans le périmètre, et 15 % d'entre eux y connaissent même une promotion. Pour vérifier la pertinence de cette population, on la compare aux archives en regardant, lorsqu'ils sont indiqués, qui sont les auteurs des notes du Trésor. 91 % (n=108) sont explicitement signées par 23 auteurs différents. Parmi eux, seuls quatre ne se retrouvent pas dans la liste des 113. Nos deux sources (archives et *Bottin*) se recoupent donc, ce qui atteste de la pertinence de notre population. Une particularité du corpus est que 36 % des notes sont signées du directeur du Trésor⁴⁷. Ce chiffre est un trompe-l'œil car les notes sont généralement rédigées dans les bureaux mais signées par le directeur pour envoi au ministre. Les 64 % restantes sont signées par un chef de bureau (42 notes, 39 %), un chef de service (12 notes), un administrateur civil (10), un conseiller financier (3) ou un sous-directeur (2). Ces comptages montrent le rôle central des chefs de bureau.

Pour construire le sous-champ des réformes financières, on a aussi enquêté sur les propriétés sociales des 113 hauts fonctionnaires en mobilisant différentes sources⁴⁸. L'étude fait apparaître une très forte homogénéité sociale, en particulier sur trois aspects : le sexe (93 % d'hommes), l'origine sociale (86 % de cadres et professions intellectuelles supérieures)⁴⁹ et les titres scolaires. On a construit la variable concernant le lycée en distinguant les grands lycées

⁴⁶ Philippe Bezes, Florence Descamps et Scott Viallet-Thévenin, « Bercy : empire ou constellation de principautés ? », *Pouvoirs*, 168, 2019, p. 18.

⁴⁷ Quatre différents se succèdent sur la période : Daniel Lebègue signe 22 fois, Michel Camdessus 15 fois, Jean-Yves Haberer 1 fois, et Jacques de Larosière 1 fois.

⁴⁸ Le *Who's Who* et le site *LesBiographies.com* (édité par la Société Générale de Presse). Ces deux sources ont permis de récolter des informations sur 80 individus (70 %) de notre population.

⁴⁹ Statistique établie sur 59 individus de notre population car l'information n'est pas systématiquement disponible dans les annuaires biographiques.

parisiens, les autres lycées de Paris et de province et les lycées privés⁵⁰. Pour ce qui est de l'enseignement supérieur, 64 % des individus commencent leur cursus par un diplôme universitaire en droit, en économie, ou les deux ; quatre ont suivi des études de lettres. Parmi ceux qui ne sont pas passés par l'université (soit 36 % de notre population), 20 % fréquentent Polytechnique (X) et 7,5 % HEC. Pour la majorité des individus, les études se poursuivent à l'IEP de Paris (61 %) et/ou à l'ENA (80 %). Le fait que plus de 50 % de notre population (43 individus) soit diplômée des deux établissements (contre 13 % qui n'ont fréquenté ni l'une ni l'autre) souligne la place particulièrement centrale et structurante de ces deux écoles dans les trajectoires scolaires des membres du Trésor. Si l'interdépendance entre les deux établissements est très forte à l'époque, ils ne se confondent pas pour autant puisque 25 % n'ont fréquenté que l'ENA et 7 % que l'IEP de Paris. Cette analyse fait aussi ressortir quelques cursus rares parmi lesquels l'ENS Paris, l'ENSAE, l'École nationale des ponts et chaussées, Harvard ou le MIT. Il existe donc une « norme » d'accès au Trésor fondée sur une *short list* d'établissements (ENA, IEP, HEC, X et diplôme universitaire en droit ou économie). Deux conséquences sociologiques en découlent : d'une part, la formation scolaire produit des liens d'interconnaissance entre hauts fonctionnaires et une accumulation de capital social propre à la noblesse d'État⁵¹ ; d'autre part, l'homogénéité sociale est propice à la diffusion d'une « thèse du Trésor⁵² », d'une doctrine « maison » partagée par les membres du Trésor et fondée sur une même conception des questions économiques, monétaires et financières⁵³.

Cependant, cette homogénéité sociale n'empêche pas de faire apparaître un espace social différencié et structuré par la diversité des trajectoires scolaires (plutôt dans le public ou le privé) et des cursus (plutôt dans les grandes écoles ou les universités), mais aussi par des formes variées de réussite professionnelle (type de premier poste et plus haut poste occupé) et d'expériences de l'État (grands corps, ancienneté, promotions). Afin de décrire la structure du sous-champ bureaucratique des réformes, on réalise une analyse des correspondances multiples (cf. tableau 1 : A. et B.). La base de données comporte 11 variables actives qui décrivent la

⁵⁰ P. Bourdieu, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, 1989, p. 488.

⁵¹ *Ibid.*, p. 220.

⁵² B. Lemoine, *L'ordre de la dette, op. cit.* ; Olivier Feiertag, « Finances publiques, “mur d'argent” et genèse de la libéralisation financière en France de 1981 à 1984 », in Serge Bernstein, Pierre Milza et Jean-Louis Bianco (dir.), *François Mitterrand. Les années du changement 1981-1984*, Paris, Perrin, 2001, p. 431-455.

⁵³ Le choix d'une doctrine économique n'est pas qu'une question de pure rationalité mais est aussi liée à des caractéristiques sociales et scolaires (Frédéric Lebaron, « La dénégation du pouvoir. Le champ des économistes français au milieu des années 1990 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 119, 1997, p. 3-26). Sur la place grandissante de l'enseignement de l'économie, des savoirs quantitatifs et de la mathématisation dans les écoles de la « grande porte », voir É. Biland et S. Kolopp, « La fabrique de la pensée d'État... », art. cité ; D. Dulong, « Quand l'économie devient politique... », art. cité ; S. Kolopp, « De la modernisation à la raison économique... », art. cité.

formation scolaire et la carrière professionnelle des hauts fonctionnaires⁵⁴, et qui vont permettre d'appréhender leur capital bureaucratique. Aux variables concernant la formation scolaire déjà présentées plus haut, on ajoute ainsi des variables liées à la carrière professionnelle. Les hauts fonctionnaires du Trésor se distinguent d'abord par leur provenance puisque 56 % d'entre eux n'ont pas occupé leur premier poste au Trésor. Ils se distinguent ensuite par leur statut d'origine, puisque la majorité sont des administrateurs civils (69 %), tandis que les membres des grands corps, qui disposent du statut le plus prestigieux dans la haute administration, ne représentent que 14 % de l'effectif (ici, ils sont principalement issus de l'Inspection générale des finances). Le passage en cabinets ministériels, autre attribut très honorifique de la carrière de haut fonctionnaire, ne concerne là encore qu'une minorité d'entre eux (9 %). Les autres variables concernent l'âge des individus, leur ancienneté dans la carrière et, plus spécifiquement, leur temps de présence au sein de notre périmètre au moment de la réforme : si pour environ un quart des individus (26 %) cette présence est de quatre ans et plus, pour les trois autres quarts, elle est bien plus courte, ce qui souligne l'important et rapide *turnover* caractérisant le fonctionnement de la haute l'administration.

L'ACM comporte par ailleurs sept variables supplémentaires, qui. est le plus haut poste occupé (au moment de l'enquête) : notre population comptant cinq directeurs du Trésor, l'analyse permet d'examiner les déterminants de l'accès à cette fonction. On examine aussi les caractéristiques des individus qui ont connu une promotion au sein du Trésor durant l'enquête (20 % de l'effectif), ainsi que celles des auteurs de notes Trésor (22 %) et des présents dans le *Who's Who* (71 %), et de ceux qui possèdent un diplôme statistiquement rare dans ce milieu : licence de lettres (7,5 %) plutôt que filière de droit et/ou d'économie, diplôme de l'ENS (2,5 %), diplôme obtenu à l'étranger (4 %). Ces modalités supplémentaires viennent enrichir la compréhension des logiques internes de différenciation et mieux caractériser le capital bureaucratique.

<Tableau 1 : A. et B.>

<Graphique : A. et B.>

<Tableau 2 : A. et B.>

⁵⁴ Toutes les variables ont un taux de réponses de 100 %, sauf celle concernant le lycée fréquenté qui n'est remplie qu'à 65 %. Nous avons fait le choix de la conserver en variable active car son placement en variable supplémentaire ne modifie pas la structure du plan factoriel. De plus, la répartition de ses modalités peut s'interpréter de façon cohérente par rapport à l'ensemble de l'analyse.

Les deux premiers axes factoriels résument respectivement 12,64 % et 10,14 % de l'information⁵⁵ (voir xxxxxx). L'axe 1 peut s'interpréter comme un axe d'*intégration* au Trésor structuré par l'âge et l'ancienneté. À l'ouest du plan factoriel, on trouve ainsi les individus les plus fortement intégrés : plus âgés (nés avant 1945) et ayant plus d'ancienneté dans cette administration (plus de 10 ans), ils sont plus souvent issus d'un grand corps (ici, l'inspection des finances) et sont passés par un cabinet ministériel. Les variables supplémentaires soulignent les effets de cette plus forte intégration sur les carrières professionnelles : en termes de postes occupés, ils ont plus tendance à avoir connu une promotion, à avoir commencé directement leur carrière au Trésor et à faire partie des auteurs des notes Trésor sur les réformes financières. À l'est du plan factoriel, on trouve des individus moins intégrés : ils ont moins d'ancienneté au Trésor (moins de 5 ans), sont plus jeunes (nés en 1950 ou après) et sont titulaires de statuts autres que ceux qui sont les plus courants dans ce milieu professionnel (comme celles d'administrateur civil ou d'inspecteur des finances). Cette plus faible intégration au Trésor se traduit dans certaines variables supplémentaires, comme l'appartenance en tant que conseiller éphémère au cabinet du directeur du Trésor, ainsi que la tendance à être moins présent dans le *Who's Who* et à être porteur d'un titre scolaire rare dans ce milieu (diplôme de l'ENS ou d'un établissement étranger).

L'axe 2 peut être interprété comme un axe de *formation scolaire*. L'ENA, dont la modalité se situe à proximité du centre du plan factoriel, constitue le pivot de la formation supérieure dans cette population : seuls 20 % n'en sont pas diplômés. En bas du plan, on trouve les individus qui ont suivi le *cursus honorum* classique pour accéder à ce milieu professionnel : un lycée privé, puis la fréquentation de l'IEP de Paris ou d'HEC, mais aussi une formation universitaire en filière d'économie et/ou de droit, auquel ne vient généralement s'ajouter aucun autre diplôme. En haut du plan, on trouve des individus plus hétérodoxes, au sens où ils tendent à s'écarter, par de petites différences, de cette orthodoxie scolaire : ils viennent plutôt d'un lycée public (grand lycée parisien ou autre lycée parisien ou de province) et ne disposent pas de l'un ou de plusieurs des attributs classiques (absence de diplôme de l'IEP de Paris, de ENA, ou d'une université en économie ou en droit). Mais ils sont détenteurs d'autres titres scolaires, non moins prestigieux mais plus rares au Trésor : diplôme de lettres, de l'ENS, de Polytechnique, ou encore d'un établissement étranger (MIT, Harvard, London Business School).

Les deux axes mettent donc au jour des principes de différenciation entre hauts fonctionnaires. Le degré d'intégration dans l'administration apparaît ici comme le fruit de l'ancienneté et de

⁵⁵ L'axe 3 résume 9 % de l'information et ne fait ressortir qu'une opposition scolaire secondaire.

l'appartenance dès le début de carrière aux corps professionnels des inspecteurs des finances et des administrateurs civils qui composent traditionnellement la direction du Trésor. Quant à la trajectoire de formation, elle se caractérise avant tout par la délimitation à un petit nombre d'établissements prestigieux bien identifiés, désignés comme faisant partie de la « grande porte », à savoir des établissements qui recrutent des élèves masculins originaires de la bourgeoisie parisienne, plus souvent enfants de cadres du privé ou de professions libérales. Cependant, Pierre Bourdieu distingue, au sein de cette « grande porte », des grandes écoles à vocation économico-politique (ENA, HEC, IEP) qui dessinent un pôle *technocratique* symbolisé par la figure de l'énarque aux compétences *administratives* ; et des grandes écoles à vocation plus scientifique ou technique (type Polytechnique) qui dessinent un pôle *technique* symbolisé par la figure de l'ingénieur aux compétences *scientifiques*⁵⁶. Cette distinction apparaît pertinente pour analyser nos données.

Trois groupes de hauts fonctionnaires se dessinent alors au sein de l'ACM. À gauche du plan factoriel se dessine un *pôle technocratique*. On y trouve en effet les individus issus des écoles économico-politiques de la « grande porte ». Cependant, cet espace se subdivise en deux groupes : en bas du plan, une orthodoxie scolaire, composée d'individus qui sont plus conformes au *cursus honorum*, plus nombreux mais moins susceptibles de se démarquer ; en haut, un groupe plus hétérodoxe, d'individus qui détiennent plus fréquemment un diplôme rare dans ce milieu bureaucratique, qui sont relativement plus âgés (nés avant 1945), plus anciens au Trésor et plus expérimentés (ils ont occupé plus de postes différents dans l'administration). C'est le groupe le plus prestigieux des trois : c'est parmi eux que se trouvent le plus de signataires de « notes Trésor »⁵⁷, et c'est là aussi que tous les individus passés par un cabinet ministériel sont rassemblés, que tous les directeurs du Trésor sont recrutés et que l'on trouve la majorité de ceux qui ont décroché une promotion. À l'opposé, à droite du plan factoriel, se dessine un autre pôle, le *pôle technique*, qui forme le troisième groupe. Ce dernier se caractérise d'abord négativement, par l'absence de l'ENA ou de l'IEP de Paris dans le *curriculum vitae*, et par un parcours scolaire qui, sans pour autant être moins prestigieux, correspond encore moins à la norme des Trésoriers : les formations d'ingénieurs y sont plus fréquentes, ils sont aussi moins âgés et possèdent moins d'ancienneté dans l'administration.

De cette structure sociale, le capital bureaucratique offre une grille d'interprétation pertinente, puisque l'on peut reconnaître ses deux formes aux deux pôles de l'ACM : à base d'expérience *technocratique* (à gauche) et à base *technique* (à droite). Notre analyse montre que, du côté du

⁵⁶ P. Bourdieu, *La noblesse d'État*, op. cit., p. 221.

⁵⁷ C'est notamment lié à la présence des directeurs du Trésor qui signent beaucoup les notes.

pôle *technocratique*, l'acquisition du statut passe par l'accumulation, via l'ancienneté et sur le temps long, de connaissances de l'administration. Les données confirment que c'est bien l'expérience qui conduit au sommet de la hiérarchie, c'est-à-dire au poste de directeur du Trésor. Cependant, elles pointent aussi l'importance d'autres attributs : le passage par le *cursus honorum* certes, mais associé à la présence d'attributs scolaires moins attendus formant des propriétés rares, auxquels s'ajoute le passage en cabinet ministériel. Du côté du pôle *technique*, la logique est moins celle de l'accumulation que celle de la valorisation de compétences spécifiques, que ce soit pour exercer dans un bureau aux côtés d'administrateurs civils généralistes ou au cabinet du directeur du Trésor sur des missions de conseil plus spécifiques et éphémères (tels le développement économique et social ou la restructuration industrielle). L'ACM peut aussi être interprétée sous l'angle de l'opposition entre les deux formes de capital bureaucratique. Cependant l'étude, grâce au *Bottin administratif*, de la circulation et du *turnover* des hauts fonctionnaires au sein de l'administration montre que les individus des différents pôles du sous-champ sont en permanence rebrassés, donc reliés par des liens ponctuels de co-fréquentation d'un même bureau. Ainsi, plutôt que de ne voir que des *rapports de force* entre ces deux pôles, on peut interpréter nos résultats comme reflétant d'une part une *division du travail* bureaucratique qui mobilise des ressources politico-économiques et des compétences technico-scientifiques, et d'autre part une complémentarité entre les deux formes de capital (à base d'expérience et à base technique) au sein de l'administration. De plus, comme on va le voir plus bas, notre analyse questionne aussi la hiérarchie obtenue par Pierre Bourdieu, qui voyait les détenteurs de capital bureaucratique à base technique l'emporter en imposant une réforme libérale de la politique du logement. Dans le cas des réformes financières, au Trésor, ce sont les détenteurs de capital bureaucratique à base d'expérience qui semblent dominer temporellement en occupant les postes à plus haute responsabilité de l'administration. Ces interprétations invitent donc à considérer la notion dans sa dimension structurale, mais aussi contextuelle et relationnelle. Pour aller plus loin dans cette voie, nous examinons à présent un épisode des réformes financières, leur lancement en novembre 1984, en insistant sur les stratégies des protagonistes.

La dialectique du capital bureaucratique et le « sens du jeu »

Le *Livre blanc sur la réforme du financement de l'économie* souligne que les réformes financières touchent autant à la politique monétaire et du crédit qu'aux secteurs bancaires, financiers et boursiers. Un premier acte de ce mouvement se joue en 1976 lorsque le syndicat de la Compagnie des agents de change alerte le gouvernement sur « la morosité de la Bourse » et

lui enjoint d'engager une réflexion sur « les moyens de tenter un redressement »⁵⁸. Un an plus tard, le directeur du Trésor souligne « l'ampleur de la dégradation des mécanismes boursiers », identifie des causes et propose différents remèdes pour « réanimer » les activités boursières⁵⁹. En 1977, un dialogue est donc instauré entre les principaux interlocuteurs publics ou privés du secteur financier (agents de change, banquiers, représentants d'associations professionnelles), le pouvoir politique (ministre, cabinet) et les administrations (direction du Trésor, Banque de France) et plusieurs mesures en découlent⁶⁰. Cependant, l'arrivée de Pierre Bérégovoy et son directeur de cabinet Jean-Charles Naouri au ministère de l'Économie en juillet 1984 marque le point de départ d'une série de nouvelles réformes⁶¹. Dès novembre 1984, le ministre demande au directeur du Trésor son avis sur un projet d'envergure envisagé par son cabinet : la création de nouveaux instruments financiers⁶². Dans sa réponse, Daniel Lebègue se montre réservé : tout en reconnaissant qu'« en son état actuel, le marché monétaire français manque singulièrement de transparence », il considère que « face au foisonnement des pistes envisageables, il convient de ne pas faire des choix précipités⁶³ ». Réticent, il estime nécessaire de « laisser encore les différentes parties débattre entre elles avant de faire part au ministre de mes propres recommandations⁶⁴ ». Pourtant, le 5 décembre 1984 lors d'un discours à la fondation HEC, Pierre Bérégovoy déclare avoir « décidé d'autoriser l'émission par les établissements de crédit de certificats de dépôt en francs et en devises⁶⁵ ». Cette annonce est la première d'une série d'autres qui interviendront dans les deux années à venir. Elle constitue ainsi l'acte de lancement d'une période active de « déréglementation financière⁶⁶ ». Cependant, sur le moment, l'annonce publique produit un mini-krach à la Bourse de Paris : les cours baissent de 3 % à 4 % sur le

⁵⁸ CAEF cote B0068017, courrier du 6 avril 1976.

⁵⁹ CAEF cote B0068017, note du 1^{er} avril 1977.

⁶⁰ Telles la « Loi sur le développement des investissements de la protection de l'épargne » et la création du Second marché de la Bourse de Paris qui datent de 1983.

⁶¹ Laure Quennouëlle-Corre, *La place financière de Paris au XX^e siècle. Des ambitions contrariées*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2015.

⁶² Création des billets de trésorerie, des certificats de dépôt et des bons du Trésor négociables ; formation d'un grand marché transparent, fluide et concurrentiel, permettant aux mécanismes de l'offre et de la demande de jouer pleinement ; création d'un marché à terme d'instruments financiers (Matif) permettant aux agents économiques de se protéger contre les risques liés à l'instabilité monétaire (Olivier Godechot, Jean-Pierre Hassoun et Fabian Muniesa, « La volatilité des postes. Professionnels des marchés financiers et informatisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 134, 2000, p. 45-55).

⁶³ CAEF cote Z16910, note Trésor, « Interconnexion du marché monétaire et du marché financier », 20 novembre 1984.

⁶⁴ Cette réserve est attestée par Jean-Pascal Beaufré, conseiller technique au cabinet du Premier ministre Laurent Fabius : « Je comprends que Lebègue est conservateur sur les réformes et rigoureux sur la politique monétaire » (AN cote 19870449/1, note sans titre manuscrite, 9 octobre 1985).

⁶⁵ B. Ménard, « La modernisation financière », *op. cit.*, p. 71.

⁶⁶ Frédéric Lordon, *Les quadratures de la politique économique. Les infortunes de la vertu*, Paris, Albin Michel, 1997.

marché obligataire⁶⁷. Un « expert » explique que la « déclaration [du ministre] a dangereusement perturbé la Bourse » créant une incertitude sur les marchés financiers (voir illustration)⁶⁸. Son action est remise en cause : « même si ces certificats sont de bons produits, les circonstances dans lesquelles ils ont été annoncés ont été sévèrement critiquées par la profession ». Et l'« expert » de s'interroger : « incompetence ou cynisme ? ». De fait, le mini-krach était évitable : en général, de telles annonces ministérielles sont préparées par le Trésor qui se charge d'informer à l'avance la place de Paris. Cela n'a manifestement pas été le cas cette fois.

<Illustration>

L'histoire relatée par la presse ne donne pas un rôle très enviable au ministre : son annonce aurait été improvisée tandis que l'intervention de l'administration pour apaiser la situation aurait été salutaire : « cette création survenue sans préparation suffisante intervient à contretemps. [...] Le pire a pu être évité grâce à l'action intelligente des caisses publiques. » Cependant, les archives ne racontent pas la même histoire. Elles prouvent que le directeur du Trésor avait été informé du projet, ce qu'il confirmera plus tard dans un entretien⁶⁹. Un courrier lui demandait explicitement de « prendre toutes les dispositions » pour une entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} janvier 1985⁷⁰. Au premier abord anecdotique, cet épisode est en fait révélateur du conflit noué autour du lancement des réformes entre la direction du Trésor et le cabinet du ministre⁷¹. Ce conflit a moins porté sur le fond des réformes (qui colle parfaitement à la doctrine « maison » du Trésor) que sur la forme et le rythme de celles-ci. Le problème vient du fait que le ministre et son cabinet ont été à l'origine du processus, alors même que le Trésor est ordinairement plutôt habitué à tout contrôler : « cette direction d'élite, habituée à proposer toujours et tout le temps [...] s'est brusquement retrouvée en position seconde. [...] Elle a reçu des ordres en rafale, a travaillé sur commande et a été contrainte de fournir toujours plus de notes⁷². » Une note signée de Daniel Lebègue en août 1984 illustre bien l'emprise que détient habituellement cette administration sur les marchés. Se félicitant « du fort développement du

⁶⁷ François Renard, « La création de certificats de dépôt négociables par les entreprises provoque un effondrement du marché obligataire », *Le Monde*, 7 décembre 1984.

⁶⁸ Coupure de journal non sourcée conservée dans les archives du Trésor.

⁶⁹ B. Ménard, « La modernisation financière », *op. cit.*, p. 74.

⁷⁰ CAEF cote Z16910, 29 novembre 1984.

⁷¹ Voir Gérard Mamou, *La décentralisation*, Mont-Saint-Aignan, Centre régional de documentation pédagogique de Rouen, 1987, p. 268 ; B. Ménard, « La modernisation financière », *op. cit.*, p. 74 ; Christiane Rimbaud, *Bérégovoy*, Paris, Perrin, 1994, p. 261.

⁷² G. Mamou, *La décentralisation*, *op. cit.*, p. 269.

marché financier en 1982 et 1983 et des perspectives favorables pour 1984⁷³ », il propose, pour soutenir ce mouvement positif, de lancer de nouvelles obligations d'État et de demander aux grands émetteurs réguliers de limiter leurs appels au marché. À ce stade, il n'envisage aucune des mesures que le cabinet va lui imposer trois mois plus tard.

Pour dépasser le caractère, au premier abord, anecdotique du lancement des certificats de dépôt, on peut analyser l'opposition entre les deux directeurs, directement influents sur le processus de réformes, à travers la notion de capital bureaucratique. Jean-Charles Naouri et Daniel Lebègue n'ont pas créé de lien lors de leur passage au Trésor. Au moment où le premier arrive au Trésor, le second est en cabinet ministériel (auprès du Premier ministre Pierre Mauroy). Lorsqu'il revient au Trésor en tant que directeur adjoint puis directeur, c'est cette fois Jean-Charles Naouri qui est en cabinet ministériel. Tous deux se distinguent par leurs propriétés sociales : Daniel Lebègue appartient au pôle *technocratique* tandis que Jean-Charles Naouri est positionné du côté du pôle *technique*. Ainsi, si tous deux détiennent du capital bureaucratique, il n'est pas de même nature et leur opposition permet de voir à l'œuvre leur « sens du jeu bureaucratique » et les ressources qu'ils mobilisent.

En ce qui concerne Jean-Charles Naouri, il possède toutes les « propriétés rares » évoquées plus haut. Né à Bône (Algérie) en 1949, fils de médecin, il réalise un parcours scolaire de bout en bout marqué par l'excellence et la précocité. Après des études secondaires à Marseille, il intègre les classes préparatoires au lycée Louis-le-Grand, puis entre comme major à l'École normale supérieure à Paris en 1967. Sorti docteur en mathématiques, l'un des plus jeunes à décrocher ce titre, il passe deux années aux États-Unis de 1970 à 1972 à l'université de Harvard, comme assistant de l'économiste Kenneth Arrow⁷⁴, où il décroche un *Master of Economics*. De retour en France en 1973, il entre à l'ENA (promotion « Guernica ») et ressort dans la « botte » (les 12 premiers classés), choisissant d'intégrer le corps de l'Inspection générale des finances. En 1980, il intègre la direction du Trésor en tant que chargé de mission auprès du directeur, où il s'occupe notamment de questions industrielles. Il quitte cette administration à partir de 1982, à l'âge de 33 ans, pour devenir directeur de cabinet de Pierre Bérégovoy, d'abord au ministère des Affaires sociales, puis à celui de l'Économie. Son parcours rapide et brillant lui vaut les égards de la presse. *Le Monde* lui consacre un portrait, titré « L'État et son jeune champion⁷⁵ ». Il y est présenté comme un « virtuose des mathématiques, amateur de littérature grecque [...],

⁷³ CAEF cote B0068017, note Trésor, « Évolution du marché financier au cours du 1^{er} semestre 1984 ; perspectives pour le second semestre », 2 août 1984.

⁷⁴ « Prix Nobel » d'économie 1972, K. Arrow fait partie des fondateurs de l'économie néo-classique.

⁷⁵ Alain Vernholes, *Le Monde*, 29 avril 1985.

un «cerveau» », un « surdoué ». L'article insiste aussi sur « son austérité et son pragmatisme » et sur « la raideur et l'autoritarisme » dont il fait preuve avec ses collaborateurs et ses interlocuteurs. Il indique enfin que l'intéressé est « sans préjugés politiques » et qu'il admet volontiers ne pas être socialiste. Présenté comme le « grand inspirateur » des réformes financières⁷⁶, c'est lui qui « jette sur le papier les grandes lignes et le calendrier d'une refonte des circuits de financement de l'économie⁷⁷ », soutenu par son ministre. À ce propos, l'article note aussi que les réformes Naouri « collent de plus en plus à la politique menée par le pouvoir précédent », sous-entendu au « libéralisme ».

Jean-Charles Naouri apparaît ainsi comme le détenteur d'un capital bureaucratique à base technique, acquis précocement et fondé sur des compétences techniques spécifiques (mathématiques et économie) qu'il met en œuvre en proposant des innovations monétaires et financières. Dans le *Livre blanc sur la réforme du financement de l'économie*, Jean-Charles Naouri donne cependant la clé des réformes, leur logique d'ensemble en utilisant une métaphore mathématique : « pour les mathématiciens, écrit-il, on peut résumer l'objectif poursuivi en comparant le marché financier à une matrice [...]. Dans cette matrice, un grand nombre de cases étaient interdites : il s'est agi de les autoriser toutes et d'obtenir ainsi un continuum financier. » Sa démarche reflète son « sens du jeu bureaucratique ». De fait, il se garde bien « de dire qu'il y a là un grand dessein, une grande réforme » et avoue : « on ne voulait pas donner l'idée qu'il y avait un grand mouvement, parce qu'on aurait fait peur. Au contraire, on a fait cela très éparpillé, très morcelé, pour qu'il ne se constitue pas une opposition unie contre nous⁷⁸. »

Face à cette stratégie déployée par la nouvelle équipe gouvernementale, Daniel Lebègue s'en tient d'abord à une attitude de réserve. Nommé directeur du Trésor en août 1984, il se trouve lui-même rapidement confronté au nouveau cabinet. Il se rappelle que la nomination de Pierre Bérégovoy en juillet 1984 a d'abord été accueillie avec méfiance : « il avait l'image d'un ministre très “politique” qui revendiquait ses convictions et ne cherchait pas à apparaître comme un technicien “neutre” ou “sage”⁷⁹ ». Il finira cependant par se rallier progressivement au processus de réforme. Né en 1943 à Lyon, fils d'un cadre commercial, Daniel Lebègue est lui aussi détenteur de « propriétés rares ». Après une licence de droit et un diplôme de l'IEP de Lyon, il entre à l'ENA en 1967 (promotion « Jean-Jaurès ») puis, à sa sortie en 1969, il rejoint la direction du Trésor comme administrateur civil au bureau B2 des marchés financiers. Entre

⁷⁶ C. Rimbaud, *Bérégovoy, op. cit.*, p. 256.

⁷⁷ G. Mamou, *La décentralisation, op. cit.*, p. 268.

⁷⁸ C. Rimbaud, *Bérégovoy, op. cit.*, p. 256.

⁷⁹ B. Ménard, « La modernisation financière », *op. cit.*, p. 60.

1974 et 1976, il occupe un poste d'attaché financier auprès de l'ambassade de France au Japon, où il découvre des marchés financiers « modernes »⁸⁰, puis rentre en France où il continue son ascension au sein de la direction du Trésor, occupant plusieurs postes successifs de chef de bureau et de sous-directeur. En 1981, à l'arrivée de la gauche au pouvoir, il rejoint le cabinet du Premier ministre Pierre Mauroy comme conseiller technique, chargé des affaires économiques et financières. En 1983, il retourne à la direction du Trésor comme directeur adjoint de Michel Camdessus, qu'il remplace ensuite lorsque celui-ci sera nommé gouverneur de la Banque de France.

La trajectoire professionnelle de Daniel Lebègue le rattache au capital bureaucratique d'expérience. Il accède au poste de directeur du Trésor à 41 ans, après avoir gravi tous les échelons de cette administration en 15 ans (contrairement à Jean-Charles Naouri qui n'a jamais officié dans les bureaux). Le fait que son capital soit d'abord basé sur l'expérience ne doit pas pour autant occulter ses compétences techniques. Fin connaisseur des mécanismes monétaires et des questions financières, il est l'auteur d'un ouvrage pédagogique intitulé *Le Trésor et la politique financière*, issu d'un cours d'économie donné à l'IEP de Paris en 1984-1985⁸¹. Autre différence avec le directeur de cabinet, il n'est pas détaché des considérations partisans. Depuis le début des années 1970, il est lié au Parti socialiste, travaillant d'abord avec Pierre Joxe⁸² avant de rallier le CERES⁸³ situé à l'aile gauche du parti, puis de participer au groupe de travail sur le chiffrage du programme commun de 1972 et de soutenir Christian Pierret au congrès de Metz en avril 1979. Cette affiliation partisane n'empêche pas la socialisation de Daniel Lebègue à la « culture » du Trésor, ce qui le conduit, dans les débats socialistes d'avant l'élection de 1981 et du « tournant de la rigueur » de mars 1983⁸⁴, à exprimer sa « méfiance instinctive » vis-à-vis d'une politique prônant un « dirigisme économique trop prononcé » : « mon passage par le Trésor m'a immunisé contre ce genre de tentations, explique-t-il, c'est ma culture Trésor. Tout ce qui ressemble à du protectionnisme [...] d'abord je n'y crois pas du tout, et ensuite j'y suis foncièrement hostile. [...] La France doit garder une économie ouverte sur le monde, elle doit confirmer son ancrage européen, une dévaluation brutale, le relèvement des protections

⁸⁰ B. Lemoine, *L'ordre de la dette*, op. cit., p. 145.

⁸¹ Rédigé avec Philippe Jurgensen, autre haut fonctionnaire du Trésor (B. Lemoine, *L'ordre de la dette*, op. cit., p. 76).

⁸² Mathieu Fulla, *Le Parti socialiste face à la question économique (1945-1981). Une histoire économique du politique*, thèse de doctorat en histoire, IEP de Paris, 2012, p. 593 et suiv.

⁸³ Centre d'études, de recherche et d'éducation socialiste créé en 1966 (M. Fulla, « L'«économiste» en politique. Les experts socialistes français des années 1970 », *Revue française de science politique*, 66(5), 2016, p. 781 et suiv.).

⁸⁴ F. Eloire, « Le «tournant de la rigueur» comme processus régulateur... », art. cité.

aux frontières, on n'y croit pas⁸⁵ ! » Son mode de pensée est donc en phase avec les réformes du financement de l'économie impulsées par le cabinet Bérégovoy. Dès lors, le désaccord qui émerge entre les deux directeurs au lancement des réformes s'inscrit surtout dans l'histoire longue des rapports entre les deux entités.

Le capital à base d'expérience détenu par Daniel Lebègue lui confère les ressources bureaucratiques qui lui permettent de reprendre la main sur la temporalité et le rythme des réformes. Si le début de l'épisode semble marqué par l'efficacité du capital bureaucratique à base technique déployé par Jean-Charles Naouri, qui parvient à faire accepter le principe de la réforme au ministre, malgré la réticence initiale du directeur du Trésor, la suite des événements laisse entrevoir un rééquilibrage entre les deux formes de capital. Le récit déroulé dans la presse est en contradiction avec ce que racontent les archives : Daniel Lebègue semble avoir laissé, en toute connaissance de cause, le mini-krach boursier se produire en ne prévenant pas la place de Paris. Puis il mobilise son administration pour résoudre le problème *a posteriori* grâce à l'action de la Caisse des dépôts, qui contribue à bloquer la chute des cours puis à inverser la tendance en émettant des ordres d'achat par l'intermédiaire des agents de change. Cet épisode lui permet de démontrer les ressources et le pouvoir dont dispose son administration. Tout en donnant un signal au cabinet, il remet son administration au centre du jeu. Cet épisode suggère que dans le cadre de l'action publique, un accord tacite sur le fond des réformes n'est pas suffisant pour enclencher la coopération entre les entités. Daniel Lebègue confirme que la controverse portait sur le pilotage. Il souhaitait continuer à être moteur dans le processus de réformes face à un cabinet qu'il jugeait trop visiblement « animé par une volonté d'imposer le pouvoir du politique sur l'administratif⁸⁶ ».

Acteur de la période 1984-1986, Xavier Dupont, syndic des agents de change, se rappelle que l'entourage de Pierre Bérégovoy « s'intéresse de près aux marchés financiers⁸⁷ ». Il raconte : « nous voilà face à deux nouveaux interlocuteurs, Jean-Charles Naouri et Daniel Lebègue ». Concernant le premier, il le décrit comme « fort en thème, lauréat du concours général, major de l'ENA et trainant avec lui une réputation de surdoué. Il est timide et ce n'est pas sans difficultés que je parviens à établir des relations cordiales avec lui. » Concernant le second, il explique qu'il le rencontre plus souvent : « J'apprécie en lui son attitude à la fois rigoureuse et

⁸⁵ M. Fulla, *Le Parti socialiste face à la question économique...*, op. cit., p. 594.

⁸⁶ B. Ménard, « La modernisation financière », op. cit., p. 60.

⁸⁷ Xavier Dupont, *Salut la compagnie ! Mémoires d'un agent de change*, Paris, Albin Michel, 2002, p. 110.

réservée et sa capacité d'écoute. Non sans sourire intérieurement lorsqu'il prend un ton doctoral, en pesant chacun de ses mots. Nos séances de travail deviennent rapidement chaleureuses et empreintes de franchise. » Son témoignage n'évoque aucune dissension entre les deux hommes. Au contraire, il s'étonne de leur volontarisme réformateur : « ils nous pressent de mille questions sur l'organisation du marché et son fonctionnement [...]. Ils souhaitent dépoussiérer de fond en comble le système français [...]. Nous quittons ces réunions bousculés, interloqués. [...] voici que les représentants de notre tutelle, au plus haut niveau, font leurs nos idées et nous mettent au défi d'accomplir les valeurs qui sont les nôtres. » Ce récit souligne que l'opposition entre les formes de capital bureaucratique peut aussi se manifester, selon le contexte, en termes de complémentarité.

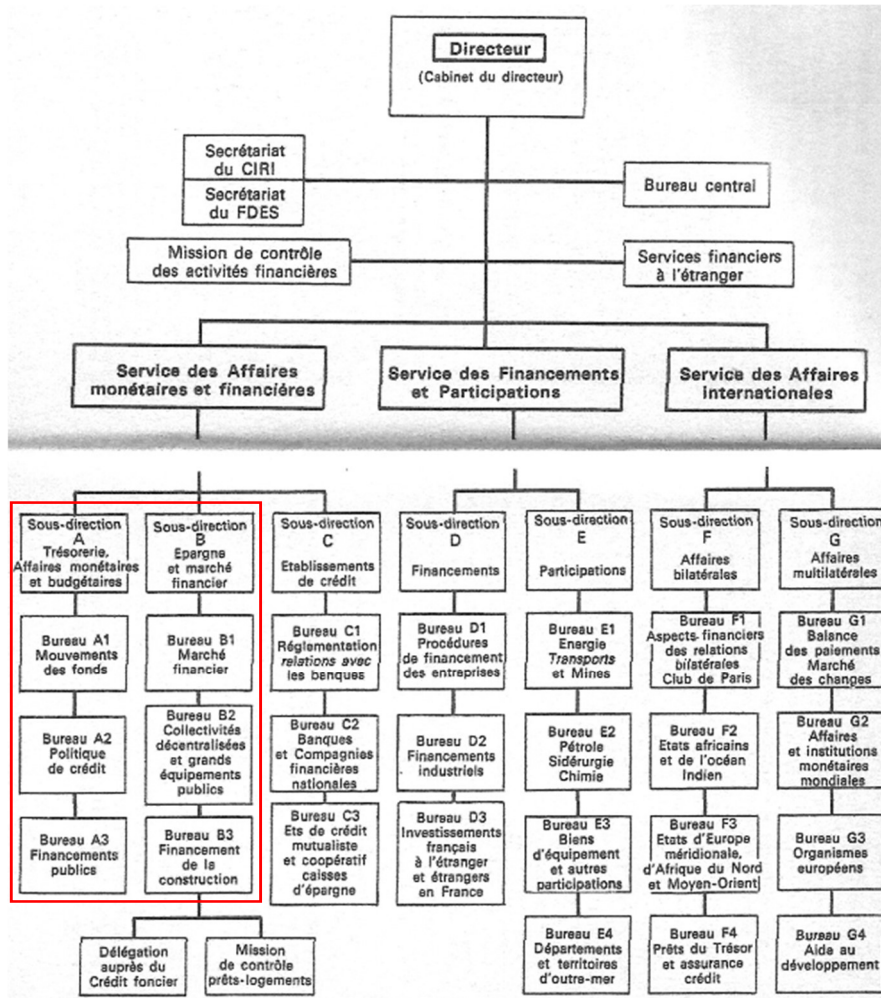
Cette étude donne ainsi à voir l'intérêt heuristique de la notion de capital bureaucratique pour étudier un processus de réforme étatique. Si l'analyse confirme l'importance du capital bureaucratique à base technique détenu par certains jeunes hauts fonctionnaires, elle invite dans le même temps à ne pas sous-estimer le poids de celui fondé sur l'expérience, car tous deux sont porteurs de ressources et d'un sens du jeu bureaucratique spécifiques. D'un côté, le capital à base technique pousse Jean-Charles Naouri à imposer une réforme rapide et extensive, se déployant autour de la création de nouveaux et nombreux instruments financiers. De l'autre, le capital à base d'expérience permet à Daniel Lebègue de perturber le lancement des mesures et de replacer le Trésor dans le jeu des réformes. Ce résultat confirme l'intérêt d'articuler les deux formes de capital en les rattachant aux trajectoires biographiques de leurs détenteurs et à la façon dont ils investissent leurs rôles administratifs. Elle souligne aussi que les deux formes n'ont de sens que relationnellement. En effet, il ne s'agit pas d'affirmer que Daniel Lebègue n'aurait aucune compétence technique, cependant on peut dire que son expérience de l'administration est plus longue et donc supérieure à celle de Jean-Charles Naouri. Inversement, on peut affirmer que chez ce dernier, une certaine précocité et un certain type de technicité sont des ressources centrales qui marquent les réformes de leur empreinte⁸⁸.

Ce qui oppose s'avère donc aussi complémentaire. Le capital bureaucratique permet aux deux directeurs de réaliser un travail de synthèse et de conciliation d'intérêts (parfois contradictoires). Leur statut et leur influence les singularisent au sein de la division du travail bureaucratique. Ils sont détenteurs de compétences techniques et relationnelles, et de ressources

⁸⁸ Le même cabinet Bérégovoy a auparavant mené des réformes au ministère des Affaires sociales, rétablissant l'équilibre des comptes de la Sécurité sociale (Julien Duval, *Le mythe du "trou de la Sécu"*, Paris, Raisons d'agir, 2007 ; Jean-Paul Domin, « Monopole mutualiste *versus* concurrence dans le secteur de la prévoyance complémentaire. Retours sur un débat méconnu (1983-1985) », *Revue française de socio-économie*, 26, 2021, p. 65-84).

politico-économiques qui leur confèrent une place essentielle dans le pilotage des réformes et le déroulement du jeu bureaucratique. L'épisode du lancement des réformes financières montre la complexité de cet exercice de pilotage. Si, en dépit de l'univers concurrentiel qui existe entre les entités étatiques, la coopération joue un rôle central, c'est que le travail de réformes est nécessairement un produit collectif, qu'il nécessite des compétences et des connaissances techniques diversifiées qui sont nécessairement distribuées dans l'organisation. Les architectes des réformes peuvent donc s'appuyer sur un accord sur le fond (la doctrine) et n'ont plus, alors, qu'à s'accorder sur la forme (le rythme des réformes) et le contenu (la feuille de route). La conceptualisation proposée ici n'épuise donc pas les configurations d'articulation possible entre les deux formes du capital bureaucratique. Ainsi, dans un contexte où les institutions et les politiques publiques sont en permanence, et en tous domaines (économie, santé, culture, éducation, protection sociale, etc.), l'objet de réformes, les sociologues des administrations, des élites ou de l'action publique ne manquent pas de possibilités d'études empiriques susceptibles d'enrichir la connaissance du concept.

Schéma : Organigramme de la direction du Trésor en juin 1986



Source : Eck, 1986, p.14-15.

Tableau 1 : Variables et modalités de l'ACM

Tableau de 80 lignes (individus) : soit 71% des 113 de départ pour lesquels on dispose d'informations biographiques complètes) ; et de 16 colonnes (attributs) : 10 variables actives (soit 31 modalités) et 6 supplémentaires (19 modalités).

A. Variables actives

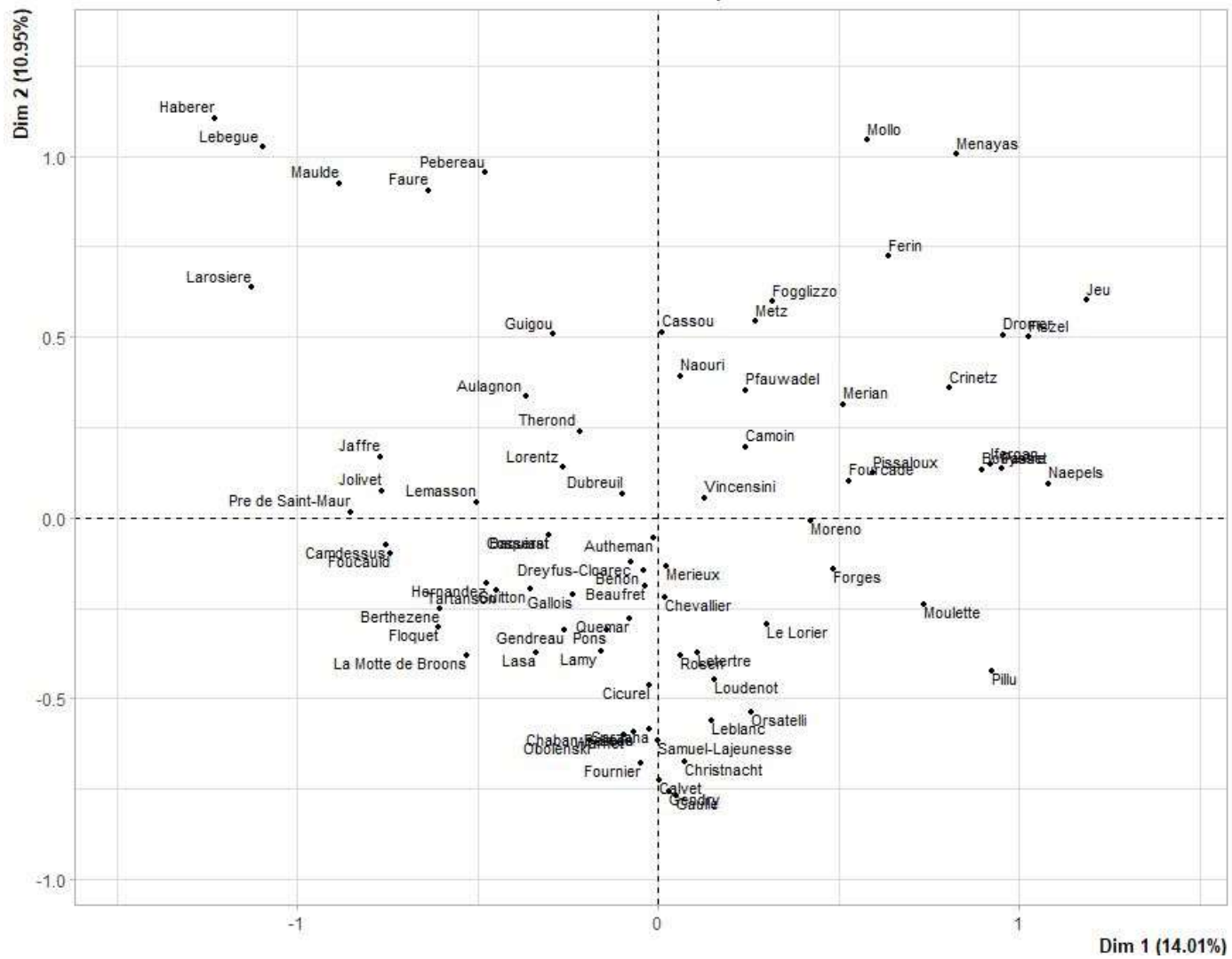
Variables	Modalités	Effectif par modalité	Fréquence par modalité (%)
1. Formation scolaire et professionnelle			
Lycée fréquenté	Grand lycée parisien	17	21%
	Autre lycée parisien ou province	20	25%
	Lycée privé	15	19%
	Lycée non indiqué	28	35%
Diplôme universitaire	Droit	21	26%
	Économie	19	24%
	Droit + Économie	11	14%
	Pas université	29	36%
Autre diplôme	HEC	6	7%
	X	16	20%
	Autre diplôme ingénieur	4	5%
	Autre diplôme divers	11	14%
	Pas d'autre diplôme	43	54%
IEP Paris	Oui	49	61%
ENA	Oui	64	80%
2. Carrière professionnelle			
Corps	Grand corps (IGF)	11	14%
	Administrateur civil	55	69%
	Autre corps	14	17%
Premier poste	Au Trésor	35	44%
	Ailleurs	45	56%
Cabinet ministériel	Oui	7	9%
Ancienneté au Trésor (au début de la période étudiée)	Moins de 5 ans	33	41%
	5 à 10 ans	25	31%
	Plus de 10 ans	22	28%
Durée (passée dans la période étudiée)	1 an	30	38%
	2 ans	15	19%
	3 ans	14	17%
	4 ans et plus	21	26%
Année de naissance	Né avant 1945	24	30%
	Entre 1945 et 1949	29	36%
	1950 et après	27	34%
Total		80	100%

B. Variables supplémentaires

Variables	Modalités	Effectif par modalité	Fréquence par modalité (%)
Plus haut poste occupé (au moment de l'étude)	Directeur du Trésor	4	5%
	Cabinet du Trésor	29	36%
	Chef de service	4	5%
	Sous-directeur	12	15%
	Chef de bureau	19	24%
	Administrateur civil	12	15%
Promotion (durant l'enquête)	Oui	16	20%
Notes Trésor	Oui	18	22%
Source	<i>Who's Who</i>	57	71%
	<i>Lesbiographies</i> et autre	23	29%
Autre diplôme	Lettres	6	7,5%
	ENS	2	2,5%
	Etranger	3	4%
Total		80	100%

Graphique : Analyse des correspondances multiples

A. L'espace des individus



B. L'espace des variables

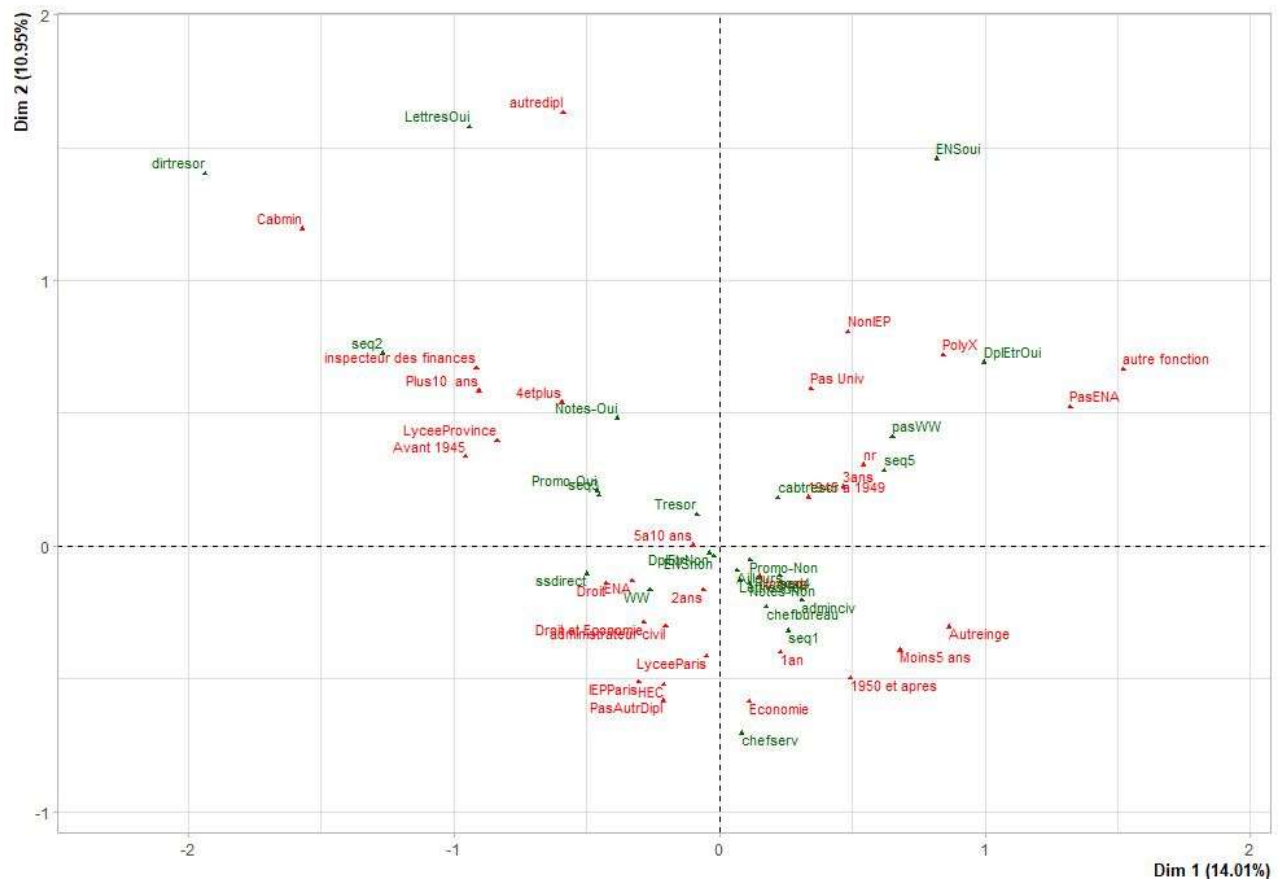


Tableau 2 : Contributions des modalités dans l'ACM

A : Contributions à l'axe 1 pour les modalités (supérieures à la moyenne de 3,22%)

Variables	Contribution axe 1	Modalités significatives	Contribution relative	
			A droite (négatif)	A gauche (positif)
Année de naissance	13,5%	Avant 1945	9,6%	
Ancienneté au Trésor	14,2%	Moins de 5 ans		6,5%
		Plus de 10 ans	7,7%	
Lycée	8,3%	Province	4,8%	
		Nr		3,5%
Autre diplôme	8,6%	X		4,8%
ENA	14,8%	Pas ENA		11,8%
Fonction	18,6%	Autre fonction		13,7%
		IGF	3,9%	
Cabinet ministériel	8%	Oui	7,3%	

B : Contributions à l'axe 2 pour les modalités (supérieures à la moyenne de 3,22%)

Variables	Contribution axe 2	Modalités significatives	Contribution relative	
			En bas (négatif)	En haut (positif)
Année de naissance	5,6%	Après 1950	3,6%	
Ancienneté au Trésor	6,8%	Plus de 10 ans		4,1%
Lycée	6,1%	Parisien	3,3%	
Université	9,8%	Économie	3,5%	
		Pas l'université		5,5%
Autre diplôme	29,4%	X		4,5%
		Autre diplôme		15,9%
		Pas d'autre diplôme	7,9%	
IEP Paris	17,9%	Oui	6,9%	
		Non		11%
Durée	6,5%	4 ans et plus		3,3%
Cabinet ministériel	5,9%	Oui		5,4%

Illustration : Coupure d'article de journal retrouvée dans les archives du Trésor



Source : CAEF cote Z16910.