



HAL
open science

Le Trésor et ses mondes (1966-1995) : contribution à une sociologie relationnelle de l'État

Sarah Kolopp

► To cite this version:

Sarah Kolopp. Le Trésor et ses mondes (1966-1995) : contribution à une sociologie relationnelle de l'État. Science politique. Université Paris sciences et lettres, 2017. Français. NNT : 2017PSLEE077 . tel-04368442

HAL Id: tel-04368442

<https://theses.hal.science/tel-04368442v1>

Submitted on 1 Jan 2024

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.

THÈSE DE DOCTORAT

de l'Université de recherche Paris Sciences et Lettres
PSL Research University

Préparée à l'École normale supérieure de Paris

Le Trésor et ses mondes (1966-1995).
Contribution à une sociologie relationnelle de l'État.

Ecole doctorale n°286 : Sciences de la société

Spécialité : Sociologie politique

Soutenue par Sarah **KOLOPP**
le 30 novembre 2017

Dirigée par Michel **OFFERLE**



COMPOSITION DU JURY :

Mme BOUSSARD Valérie
Professeur à l'Université Paris Nanterre

M. CHAPMAN Herrick
Associate Professor à New York University

M. EYMERI-DOUZANS Jean-Michel
Professeur à Sciences Po Toulouse,
Rapporteur

M. FRANCOIS Pierre
Directeur de recherches au CNRS,
Rapporteur

Mme GAITI Brigitte
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-
Sorbonne
Présidente du jury

M. OFFERLE Michel
Professeur émérite à l'ENS de Paris

Remerciements

Cette recherche doit beaucoup de choses à beaucoup de monde et je ne suis pas sûre de pouvoir remercier assez, ici, tous ceux qui, par leurs conseils, leurs relectures, leurs encouragements, ont permis l'arrivée à bon port de cette thèse.

J'aimerais d'abord remercier Michel Offerlé de la confiance qu'il m'a accordée depuis mon entrée en master, et de son infinie patience face à mes nombreuses hésitations et à mes difficultés à « arrêter » un sujet de thèse. Cette thèse doit énormément à sa rigueur intellectuelle, à son œil socio-historique et à ses relectures critiques : *χαλεπὰ τὰ καλά*.

J'ai eu la chance de pouvoir travailler, tout au long de ces cinq années de thèse, dans des lieux et des institutions où les sciences sociales sont à l'honneur. A « Jourdan », le département de sciences sociales a constitué un heureux cocon interdisciplinaire depuis mon entrée à l'ENS, et je sais gré à Florence Weber et à Stéphane Beaud de m'avoir appris à mettre les mains dans le cambouis de la recherche, et de m'avoir « poussée » aux bons moments. L'Institut d'études françaises de New York University m'a accueillie pendant mes trois premières années de thèse, et je ne saurais imaginer un plus beau lieu de socialisation à la recherche et à l'enseignement : d'Ed Berenson, d'Herrick Chapman et de Stéphane Gerson, j'ai pris le goût de l'archive et de l'histoire. Frédéric Viguier est un extraordinaire mentor, et un fidèle ami, sans lequel j'aurais jeté ma thèse à la poubelle de nombreuses fois : je lui dois énormément et ne sais si je pourrai un jour assez le remercier, pour son soutien et son acumen sociologique. Françoise Gramet et Isabelle Genest m'ont rendu la vie belle et souriante. J'ai eu la chance, à l'Institut, de partager le bureau des professeurs invités, et remercie pour nos stimulantes discussions Delphine Serre, Alexis Spire, Christelle Taraud, Sylvain Venayre, Jean-François Klein, Pascal Ory, Anne-Catherine Wagner, Claire Zalc, Choukri Hmed, Johanna Siméant, Muriel Darmon et Marie-Eve Therenty. J'ai beaucoup appris de leur expérience et de leur exemple. Les enseignements d'Aterat à Sciences Po Nancy m'ont offert un moment de répit sociologique agréable pendant l'écriture d'une thèse que je trouvais, alors, trop « science politique » -- merci à Pierre François et à Marta Dominguez Folgueras d'avoir rendu cette expérience possible. Enfin, Patrick Baert et Hazem Kandil m'ont ouvert les portes de l'université de Cambridge, et je leur en suis infiniment reconnaissante.

Tout au long de ces cinq années, j'ai bénéficié des conseils et des commentaires de plusieurs chercheurs : merci à Philippe Bezes, à Sylvain Laurens, à Etienne Pénissat, à Julie Gervais d'avoir accepté de me rencontrer au début de mes recherches doctorales – leurs conseils ont été précieux. Brigitte Gaïti a généreusement accepté de commenter une de mes premières présentations pré-écriture, et je la remercie vivement de ses judicieuses remarques. J'ai eu, par ailleurs, la chance de faire mes premiers pas « d'être publiant » sous l'aile d'Emilie Biland, et je veux, ici, lui dire toute mon amitié, ma reconnaissance et mon admiration pour ses talents de chercheuse. Benjamin Lemoine et Vincent Gayon ont eu la générosité de m'inclure dans leurs nombreux projets, en sociologie économique, socio-

histoire du néolibéralisme, et sociologie de la finance, et je tiens ici à les remercier de leur confiance. Du côté des historiens, je veux dire à Laure Quennouëlle-Corre et à Florence Descamps toute ma gratitude pour m'avoir initiée aux subtilités de la rue de Rivoli et des mondes de la politique financière, et, surtout, pour m'avoir fait une place parmi les historiens de l'économie.

A Paris, à New York, à Miami et à Cambridge, j'ai rencontré, côtoyé et travaillé avec des doctorants et post-doctorants en sociologie et en science politique, mais également en histoire, en littérature et en lettres classiques. Leur amitié compte énormément, et nos discussions m'ont fait découvrir des recherches, des approches, des ouvrages parfois différents du *mainstream* sociologique ou politiste. A Paris, Caroline Bertron, Adeline Denis, Elsa Favier sont des amies complices et des « partners in crime » en sociologie. Anne-Lise Pestel, Vincent N'Guyen Van, Daniel Florentin, Chloé Thomas, Muriel Cohen et Emmanuel Szurek m'ont permis de passer bien des moments difficiles. Entre la France et les Etats-Unis, Angèle Christin et Romain Lecler ont su prodiguer de précieux conseils. A New York et à Cambridge, Jon Blake & Shulie Eisen, Liz Fink & Evan Spritzer, Leon Grek & Megan Goldman-Petri, Sarah Beytelmann et Marc Volovici, Megan Steffen, Micha Lazarus, Theo Dunkelgrun et co., Ailsa Keating, Alex Freer et Tom Hamilton ont apporté leur bonne humeur et leurs savoirs à la thèse.

Cette recherche n'aurait pu exister sans l'aide précieuse des archivistes qui m'ont familiarisée avec le monde financier et bancaire et les « traces » qu'il laisse ; j'aimerais ici remercier l'équipe du centre des archives de Savigny-le-Temple, mais également Roger Nougaret aux archives de BNP-Paribas, Pierre de Longuemar à l'association pour l'histoire de BNP-Paribas, Dominique Parcollet aux archives de Sciences Po, Dorota Wyganowska aux archives du Fonds monétaire international, et Patricia Bas aux archives orales du centre pour l'histoire économique et financière de la France. Je tiens également à remercier vivement les hauts fonctionnaires qui ont accepté de me rencontrer : j'espère qu'ils sauront se retrouver dans le produit fini.

Pour le soutien inconditionnel qu'ils m'ont apporté, mes parents et ma sœur sont au cœur de tout.

Pour Aaron, les mots manquent...

A de nouvelles aventures !

Table des matières

Remerciements	2
Table des matières	4
Liste des sigles et des abréviations	8
Liste des encadrés	10
Liste des tableaux	12
INTRODUCTION GENERALE	14
I. L'État par ses directions et par ses sommets : de la « boîte noire » au « hors les murs »...21	
II. Créer du flou, du flux et de l'excellence	26
A. Le Trésor : un lieu-carrefour ?.....	30
B. Les mondes du Trésor.....	33
C. Le Trésor comme « entreprise de placement »	35
III. Une sociologie relationnelle de l'État : alliances, échanges, liens	38
A. Alliances : la socio-genèse de la réforme financière au prisme du Trésor.....	40
B. Echanges : le « moment énarchique » de l'État	41
C. Liens : l'économie de la reconnaissance au sein des mondes du Trésor.....	43
IV. Travailler empiriquement sur un « monde »	45
A. « Partir à la pêche »	46
B. Le « travail des traces » : hommes et activités	48
C. Les entretiens : ambiguïtés et ambivalences.....	54
D. La construction de bases de données prosopographiques.....	59
V. Plan de la thèse	60
PARTIE 1 : D'UNE ALLIANCE À L'AUTRE : LE TRESOR, DU PLAN A LA PLACE	64
Introduction	66
Chapitre 1 : Le Trésor, le Plan et l'État-banquier (1945-1966)	70
I. Le Trésor pour ou contre le Plan ?	73
A. Une direction ébranlée à la Libération	73
B. L'enjeu du financement de la reconstruction	80
II. Le Trésor au cœur des flux financiers.....	90
A. Diriger le crédit, nationaliser les banques ?	94
B. Un cadre réglementaire contraignant pour les banques de droit commun	101
C. Le Trésor et ses satellites.....	106
III. Faire tenir le Trésor-banquier.....	116
A. Les « hommes de bureau » de la direction du Trésor	117
B. « Elites de la modernisation ».....	129
Conclusion.....	136
Chapitre 2 : Le progressif retour au centre du Trésor (années 1960 - années 1970) 138	
I. La liquidation de l'héritage de la Libération.....	143
A. Les débuts de la 7 ^e République : de multiples offensives libérales	144
B. Les réformes de 1966-1967 et le démantèlement du circuit.....	152
II. Le recentrement de l'action financière autour du Trésor	157
A. Dispositifs d'aide financière (1) : des avances du FDES aux bonifications d'intérêt.....	157
B. Dispositifs d'aide financière (2) : du conseil de direction du FDES au CIASI.....	160
C. De nouveaux sites : l'implantation du Trésor dans les conseils d'administration des banques nationales	162
Conclusion :.....	170

Chapitre 3 : Préoccupations internationales et préoccupations de place. Le Trésor et la réforme libérale (1966-1995)	172
I. L'ennoblissement d'une direction.....	175
A. Les « serviteurs de l'État ».....	176
B. Des prérogatives élargies : la fusion avec les Finex.....	187
II. Les cadres de la réforme financière au Trésor, entre préoccupations internationales et préoccupations de place	205
A. Le Trésor en 1981 : un programme de libéralisation financière	206
B. La référence internationale	210
C. La « concertation de place ».....	219
Conclusion :.....	228
Conclusion.....	230
PARTIE 2 : LE FONCTIONNEMENT D'UN DISPOSITIF DE PLACEMENT (1966-1995)	234
Introduction.....	236
Intermède. Le Trésor : structures, effectifs, composition statutaire (1966-1995)	240
I. Structures et effectifs : Une direction d'état-major	240
A. Une direction d'état-major aux nombreux satellites.....	240
B. Des effectifs ramassés riches en catégorie A.....	241
C. Un « patchwork de compétences » (Mamou 1988).....	242
II. Composition statutaire : la domination des administrateurs civils et inspecteurs des finances.....	246
Conclusion :.....	249
Chapitre 4 : Produire l'excellence	250
I. Les frontières de l'excellence au Trésor	253
A. Le Trésor, un « club élitiste »	254
B. Une opération de ré-ordonnancement symbolique.....	259
C. Le genre de l'excellence.....	265
II. Les mécanismes de l'excellence.....	271
A. La sélection à l'entrée.....	271
B. La note, instrument d'engagement de soi	284
C. « Up or out ».....	290
Conclusion :.....	295
Chapitre 5 : Apprendre à circuler.....	298
I. Faire circuler (en interne)	300
A. La trame des mobilités internes.....	300
B. Le sens pratique du pouvoir.....	311
1. Un rapport distancié au rôle administratif.....	312
2. « Savoir parler aux puissants ».....	317
II. Faire monde (avec l' « extérieur »).....	322
A. « (Au Trésor), chacun avait son bocal ».....	323
B. Interconnaissance, reconnaissance, entre-soi.....	333
Conclusion :.....	350
Chapitre 6 : (Faire) sortir	352
I. Repérer	357
II. Placer.....	368
A. Les mondes de sortie.....	369
B. Une mobilisation institutionnelle	385
III. Trajectoires.....	395
A. To stay or not to stay.....	396
B. Trajectoires féminines.....	404
C. Sorties atypiques	414
Conclusion :.....	418

Chapitre 7 : « Etre en vue ». La fabrique d'une carrière dominante. Le cas de Jean-Yves Haberer.....	420
I. « Commencer » sous l'œil et dans le sillage des « aînés »	427
A. Entrer à l'Inspection des finances.....	428
B. Associer son nom à la réforme financière	433
II. « Continuer ». Un travail réputationnel sur plusieurs fronts.....	440
A. Dilater sa surface sociale	441
B. Usages des sites à-côté.....	450
1. Devenir mentor	450
2. Poursuivre des stratégies de dédoublement.....	453
III. Etre nommé. Obéissance, consécration ou service bureaucratique ?	463
A. Définir le poste (21 octobre 1981-12 novembre 1981).....	466
B. Entrer dans un rôle (12 novembre 1981-28 juillet 1982)	477
Conclusion :.....	482
Conclusion.....	484
CONCLUSION GENERALE.....	488
I. Questions médiatiques, questions académiques	489
A. La direction du Trésor est-elle à la botte des banquiers ?	489
B. Les trésoriers font-ils des banquiers sûrs d'eux et incompétents ?	490
C. La direction du Trésor s'est-elle coupée l'herbe sous le pied ?	493
II. Sphère publique, sphère privée.....	495
Sources	498
Bibliographie	506

Liste des sigles et des abréviations

AC administrateur civil	COB Commission des opérations de bourse
APB Association professionnelle des banques	DGI direction générale des Impôts
AFB Association française des banques	DP direction de la Prévision
BdF Banque de France	DREE direction des Relations économiques extérieures
BERD Banque européenne pour la reconstruction et le développement	ENA École nationale d'administration
BIRD Banque internationale pour la reconstruction et le développement	ENS École normale supérieure
BNCI Banque nationale pour le commerce et l'industrie	ENSAE École nationale de la statistique et de l'administration économique
BNP Banque nationale de Paris	ENSJF École normale supérieure de jeunes filles
BRI Banque des règlements internationaux	ESSEC École supérieure des sciences économiques et sociales
BUP Banque de l'Union Parisienne	FDES Fonds de développement économique et social
CA conseil d'administration	Finex direction des Finances extérieures
CCB Commission de contrôle des banques	FME Fonds de modernisation et d'équipement
CCF Crédit commercial de France	FMI Fonds monétaire international
CEE Communauté économique européenne	HEC Haut enseignement commercial
CFTC Confédération française des travailleurs chrétiens	IF Inspection des finances
CGP Commissariat général au Plan	IGA Inspection générale de l'administration
CGT Confédération générale du travail	IGAS Inspection générale des affaires sociales
CIASI Comité interministériel d'aménagement des structures industrielles	INSEE Institut national de la statistique et des études économiques
CIC Crédit industriel et commercial	MGF Mouvement général des Fonds
CIRI Comité interministériel de restructuration industrielle	OCDE Organisation de coopération et de développement économique
CNC Conseil national du crédit	OECE Organisation européenne de coopération économique
CNCA Caisse nationale du crédit agricole	ONU Organisation des Nations unies
CNEP Comptoir national d'escompte de Paris	
CNIE Commission nationale interprofessionnelle d'épuration	

OTAN Organisation du traité de
l'Atlantique nord

Paribas Banque de Paris et des Pays-Bas

PC Ponts et Chaussées

PDG président-directeur général

SEEF Service des études économiques et
financières

X École Polytechnique

Liste des encadrés

Encadré n° 1 :	La direction du Trésor au sein du ministère des Finances Premiers repères.....	20
Encadré n° 2 :	L'appareil administratif d'État : ministères, corps, écoles.	22
Encadré n° 3 :	Un exemple de prise de contact	57
Encadré n° 4 :	Les directeurs du Trésor (1945-2005).....	69
Encadré n° 5 :	Orthodoxie et hétérodoxie financières	75
Encadré n° 6 :	La conversion d'un orthodoxe : François Bloch-Lainé	81
Encadré n° 7 :	Glossaire du système financier français (1945-1967).....	93
Encadré n° 8 :	Un réseau mutualiste : le Crédit agricole.....	111
Encadré n° 9 :	Un établissement financier spécialisé : le Crédit national.....	113
Encadré n° 10 :	Organisation et segmentation de la haute fonction publique	116
Encadré n° 11 :	L'Inspection des finances, du corps de contrôle à l' « état-major financier »	122
Encadré n° 12 :	Chronologie sommaire des réformes financières et monétaires (années 1960-fin des années 1980).....	141
Encadré n° 13 :	La direction des Finances extérieures : entre libération des échanges et coopération économique européenne (1946-1965).....	190
Encadré n° 14 :	Le réseau des conseillers et des attachés financiers	196
Encadré n° 15 :	Un aristocrate de la finance internationale. Jacques de Larosière, directeur du Trésor (1974-1978).....	198
Encadré n° 16 :	Les nationalisations de 1982	212
Encadré n° 17 :	Les réformes de libéralisation financière en France (1984-1986)....	223
Encadré n° 18 :	« C'était le Far West un peu ». Un ministère social vu d'un ancien trésorier.....	264
Encadré n° 19 :	L'obligation de mobilité des administrateurs civils	276
Encadré n° 20 :	Les positions administratives en mobilité	278
Encadré n° 21 :	Trajectoires d' « externes » après le Trésor : l'exemple des administrateurs civils (1966-1990)	282
Encadré n° 22 :	Les nominations aux emplois fonctionnels et supérieurs au Trésor	292
Encadré n° 23 :	Le sens du jeu en actes : situation d'entretien	319
Encadré n° 24 :	Quelques exemples de carrières positionnelles	337
Encadré n° 25 :	Précisions méthodologiques.....	371
Encadré n° 26 :	Nommer à un emploi de Trésorier-Payeur Général en 1981	389
Encadré n° 27 :	Un investissement « à part » : Jean-Yves Haberer romancier.....	448

Liste des tableaux

Tableau n° 1 :	Le volume du bilan des douze plus grandes banques de France au 31 décembre 1944	98
Tableau n° 2 :	Financement du déficit budgétaire en 1952 et en 1955 (en milliards de francs courants).....	108
Tableau n° 3 :	Organigramme du Trésor en 1953	119
Tableau n° 4 :	Nombre de cadres dans chaque sous-direction en 1953 et en 1961.	120
Tableau n° 5 :	Administrateurs civils, inspecteurs des finances et énarques à la direction du Trésor en 1953 et en 1961.....	125
Tableau n° 6 :	Les hommes de l'appareil financier public en 1953	130
Tableau n° 7 :	Enarchisation des cadres du Trésor (1954-1974).....	181
Tableau n° 8 :	Rangs de sortie du Trésor dans le classement de l'ENA.....	183
Tableau n° 9 :	Organisation de la direction du Trésor en 1968	194
Tableau n° 10 :	Effectifs des services du Trésor (1970-1995)	243
Tableau n° 11 :	Composition statutaire des cadres de la direction du Trésor (1985-2005)	248
Tableau n° 12 :	Comparaison de la carrière interne d'un IF et d'un AC au Trésor.....	303
Tableau n° 13 :	Carrières positionnelles au Trésor	339
Tableau n° 14 :	Nature et effectifs des sorties des énarques entrés directement au Trésor (1970-1995)	373
Tableau n° 15 :	Les carrières post-Trésor des directeurs du Trésor, de Bloch-Lainé à Noyer	380
Tableau n° 16 :	Sorties des chefs de service au Trésor depuis la fusion Finex à la fusion DP/DREE (2005).....	383
Tableau n° 17 :	Parcours des administratrices civiles au Trésor entrées directement post-ENA (1966-1990).....	405
Tableau n° 18 :	Les étapes de la trajectoire professionnelle de Jean-Yves Haberer ..	426

INTRODUCTION GENERALE

En mars 1993, le Crédit lyonnais, grande banque publique française, annonce une perte de 1,8 milliards de francs pour l'exercice 1992. L'attention médiatique portée à l'établissement de crédit n'est pas nouvelle : la politique d'expansion rapide menée par son président, Jean-Yves Haberer, jugée trop ambitieuse par rapport à l'assise financière de la banque, et les investissements hasardeux de certaines filiales suscitent des inquiétudes dès le début des années 1990. La publication des comptes de la banque en 1993 marque cependant le premier acte de ce qui sera plus tard mis en forme comme l'« affaire Crédit lyonnais », véritable pot-pourri de sous-affaires éparpillées aux nombreux rebondissements : escroqueries engageant des filiales « sulfureuses » et peu contrôlées, incendie d'origine criminelle ravageant le siège, soupçons de falsification des comptes. Le coût pour l'État des plans de sauvetage successifs de la banque – eux-mêmes par ailleurs vivement contestés dans leurs modalités – est estimé en 2007, par la Cour des comptes, à 14 milliards d'euros. En 2000, un article du *Monde* ne recense pas moins de 60 informations judiciaires ouvertes sur l'ancienne banque et ses filiales, ainsi qu'une enquête menée sur les comptes de la maison mère après une plainte déposée en 1996 par le ministre de l'Économie et des Finances, Jean Arthuis, pour présentation de faux bilans. Cette dernière aboutit, en 2000, à la mise en examen des dirigeants de la banque (Jean-Yves Haberer, ainsi qu'un directeur général, François Gille), ainsi que de plusieurs grands commis d'État, en charge de l'exercice de la tutelle du Crédit lyonnais au début des années 1990 – on compte notamment parmi eux deux grandes figures de la finance publique française, inspecteurs des finances, comme il se doit : Jean-Claude Trichet, alors gouverneur de la Banque de France et directeur du Trésor lors des faits, et Jacques de Larosière, gouverneur de la Banque de France lors des faits, et lui également ancien directeur du Trésor. Ces derniers sont accusés d'avoir participé au maquillage des comptes de la banque afin de préserver la stabilité et la réputation internationale de la « place financière » française. Jean-Yves Haberer, lui-même inspecteur des Finances, ancien directeur du Trésor, passé par la présidence de Paribas avant de prendre celle du Crédit lyonnais, sera condamné en appel, en 2005, à 18 mois de prison avec sursis, et au versement d'un euro symbolique de dommages-intérêts au Crédit lyonnais.

Plusieurs fils s'enchevêtrent au sein de l'affaire Crédit lyonnais, qui constituent une trame de fond de notre travail de thèse. Nous en retiendrons deux. L'affaire met, d'abord, en jeu les transformations du système financier français depuis le milieu des années 1960. Discréditées à la fin de la Seconde Guerre mondiale, dénoncées comme « archaïques » et « malthusiennes », les banques françaises sont soumises, à partir 1945, à forte contrainte

administrative : plusieurs établissements sont nationalisés dont, notamment, le Crédit lyonnais, alors plus grande banque française par son bilan, et un ensemble serré de réglementations vient en encadrer l'activité (interdiction de cumuler activités de dépôt et d'affaires, obligation de détenir des bons du Trésor, administration des conditions de banque et de l'ouverture de nouveaux guichets etc.). Ces dispositifs arment l'emprise de l'État sur le système de crédit, et doivent permettre de faire de l'allocation de ce dernier un bien public et une pièce maîtresse de la « modernisation » économique et financière. Ils contribuent à limiter la concurrence bancaire, et à placer l'État au cœur des flux financiers d'après-guerre. Le milieu des années 1960 ouvre une période de démantèlement progressif de ce système de police bancaire : il ne s'agit plus, pour le ministère des Finances, direction du Trésor en tête, de reconstruire ou de faire croître, mais de « libérer les forces financières », d'aviver la concurrence bancaire, et de restaurer le rang international de la place financière française en alignant le fonctionnement sur les exemples anglo-saxons. Ce nouvel impératif modernisateur nécessite, notamment, de mettre fin à la multiplicité de statuts qui émiettent le système bancaire français. L'affaire Crédit lyonnais prend ainsi sens à la fois au regard de la nouvelle concurrence entre des banques qui en étaient jusque-là préservées (la stratégie « audacieuse » d'expansion du Crédit lyonnais), des préoccupations internationales qui orientent alors l'action financière de l'État (le souci de construire des « champions » bancaires à l'échelle européenne et nationale, et de préserver la « réputation » de la communauté financière française face au scandale), et des différences de plus en plus ténues, de mission et de nature, entre banques publiques et banques privées (où se joue le contrôle de l'État sur les premières si elles doivent avoir autant de marges de manœuvre que les secondes, au moment où le cadre réglementaire s'affaiblit ?). Ce premier fil pose ainsi la question des soubassements de la refonte du système financier français, des années 1945 aux années 1990.

L'affaire Crédit lyonnais met en jeu, ensuite, un ensemble de circulations caractéristiques des « sommets du pouvoir » français. Son protagoniste, Jean-Yves Haberer, est, dans les années 1970 et 1980, un homme-clef du tout Paris économique et financier : énarque, inspecteur des finances, « ambidextre » politique proche de Michel Debré, Jacques Delors et Pierre Bérégovoy, membre puis membre du conseil d'administration du Siècle, où se font et se défont les réputations des hommes de pouvoir, il commence sa carrière au Trésor, et en gravit les échelons internes jusqu'à en devenir directeur, en 1978. Il en sort banquier d'affaires : il est en effet nommé, en 1982, par le gouvernement socialiste, administrateur général puis président de Paribas, la célèbre banque d'affaires française, récemment

nationalisée. Il se fait remercié par la droite de retour au pouvoir en 1986, puis rebondit en 1988, prenant alors la tête du Crédit lyonnais, et passant ainsi de la banque d'affaires à la banque commerciale. Lors de l'alternance de 1993, et alors que le Crédit lyonnais affiche ses premières pertes, il est remercié par le nouveau gouvernement, mais « recasé » à la tête du Crédit national, une banque aux dimensions (beaucoup) plus petites, historiquement étroitement liée à l'État. Il sera démis de ses fonctions en 1994.

Cette trajectoire pèse sur le cadrage médiatique et judiciaire de l'affaire. Comme le souligne Damien de Blic (2000) dans son étude sur la faiblesse des mobilisations autour du scandale financier, l'affaire Crédit lyonnais est rapidement lue, dès 1994, dans les publications « grand public », comme le signe d'un « malaise dans l'État » lié aux privilèges d'une « caste » administrative, issue du Trésor, dont sont dénoncés les « liens incestueux » avec les banques, et les carrières à cheval entre public et privé. Jean-Yves Haberer y est dépeint tour à tour comme un mégalomane à la folie des grandeurs et au goût démesuré du pouvoir, un homme assoiffé de revanche suite à son éviction précoce de Paribas, un parachuté sûr de son excellence mais notoirement incompetent en matière bancaire. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le Crédit lyonnais¹ met plus subtilement en avant les liens de confiance noués entre Jean-Yves Haberer et Pierre Bérégovoy, qui, ministre de l'Économie, des Finances et du Budget (1988-1992) puis Premier ministre (1992-1993), semble alors soutenir coûte que coûte la stratégie d'expansion menée par le président du Crédit lyonnais ; il souligne par ailleurs les difficultés des services du Trésor à assurer la tutelle d'un établissement géré par leur ancien patron. Sociologiquement, l'affaire Crédit lyonnais interroge ainsi à la fois sur les logiques de carrière et les formes de conversion de ressources des hauts fonctionnaires des finances, mais également sur le rôle de la cooptation, de l'informel, de l'obligation dans le fonctionnement du capitalisme d'État « à la française ».

En commençant à travailler, début 2013, sur la direction du Trésor, direction-phare du ministère des Finances, aux sommets de la hiérarchie administrative, le « scandale bancaire du Siècle »² était (très) loin de nos préoccupations. Nous cherchions alors à ouvrir un premier travail de master consacré à l'enseignement de l'économie dans les écoles de pouvoir, qui avait pour objectif d'éclairer, par les curricula, la genèse du néolibéralisme en France. Après plusieurs hésitations, nous nous étions décidée à prolonger notre enquête du côté de l'État, et

¹ Rapport de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le Crédit lyonnais, remis le 5 juillet 1994, consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/10/rap-enq/r1480-t1.asp>

² Selon l'expression de la Une du *Point*, le 26 mars 1994.

à interroger la fabrique de la politique financière française à partir d'une entrée « direction du Trésor » -- qui nous avait été indiquée par de jeunes énarques comme l'administration économique à cibler. Nous envisagions alors une enquête par immersion ethnographique et par entretiens, et entendions avant tout travailler sur la direction du Trésor aujourd'hui. Les premiers temps de notre enquête ont cependant contribué à requalifier le cadre théorique et empirique de notre travail, notamment en nous faisant croiser, de deux manières différentes, l'affaire Crédit lyonnais. La direction du Trésor y est, rappelons-le, doublement mise en cause : en tant que direction en charge de l'exercice de la tutelle des banques publiques, incapable d'alerter à temps sur l'ampleur des risques pris par le Crédit lyonnais, et en tant que direction pourvoyeuse de dirigeants de banque, « pantoufleurs » parachutés jugés rétrospectivement incompétents et inadaptés au monde des affaires. Dans les premiers entretiens que nous avons pu mener, l'affaire Crédit lyonnais nous était ainsi présentée comme un « coup dur » porté à la direction du Trésor, synonyme de la fin de son « âge d'or » et de sa « toute-puissance », et les commentaires allaient bon train sur la personne de Jean-Yves Haberer, jugé à la fois excellent serviteur de l'État, patron de banque « incompétent total », « mégalomane », « salonnard ». Surtout, l'affaire constitue, en quelque sorte, une condition matérielle de possibilité de notre travail : soucieux de « faire oublier les errements du banquier au profit du grand commis de l'État » (Descamps 2016 : 156), et sur les demandes insistantes de Laure Quennouëlle-Corre, spécialiste d'histoire économique et financière, Jean-Yves Haberer a versé au Centre des archives économiques et financières, en 2009, ses papiers personnels relatifs à sa carrière à l'Inspection des finances et à la direction du Trésor, de 1960 à 1982. Ces derniers sont d'une extrême richesse, et documentent notamment les à-côtés de la vie administrative du grand commis (correspondance personnelle, réunions du conseil d'administration du Siècle, activités dans des clubs de réflexion etc.). Ces éléments nous ont engagée à explorer le Trésor au moment de son « âge d'or », du milieu des années 1960 au milieu des années 1990, *i.e* à un moment de restructuration importante du capitalisme d'État, et, surtout, de l'explorer « par ses frontières », du point de vue de l'enchâssement des carrières et des activités de ses hauts fonctionnaires dans d'autres univers institutionnels et d'autres scènes sociales. Comment et pourquoi une direction d'état-major projette-t-elle « hors les murs » ? Comment les hauts fonctionnaires du Trésor construisent-ils leurs carrières de « sortie » ? Quelles alliances, quels liens engagent-elles ? Quel en est l'impact sur l'activité des hauts fonctionnaires de la direction, sur la fabrique de la politique financière ? Quel rôle de l'informel, de l'officieux, de la fidélité ou de l'obligation dans le fonctionnement des bureaucraties d'État ? Qu'est-ce que ça peut bien vouloir dire, d'être une

direction « au cœur de l'État » ? En saisissant le Trésor par ses marges et ses flux, cette thèse en fait une entrée – partielle mais propice – dans le fonctionnement des sommets de l'État.

Encadré n° 1 :

La direction du Trésor au sein du ministère des Finances

Premiers repères

Le Trésor ? Une « bizarrerie administrative », répond Yves Mamou en 1988³, « un point un peu mystérieux de l'administration », déclare Jean-Yves Haberer en 1975⁴, une institution « assurément plus facile à définir autrefois qu'elle ne l'est aujourd'hui », proclament François Bloch-Lainé et Pierre de Vogüé en 1960⁵...et une « entité assez fictive » selon Wilfrid Baumgartner en 1932⁶. Comme le notent François Bloch-Lainé et Pierre de Vogüé, dans le cours qu'ils consacrent au « Trésor public et à la politique financière », le terme « Trésor » est, en science administrative et financière, polysémique : il désigne tantôt les fonds destinés à l'acquittement des dépenses publiques, tantôt la caisse où ces fonds sont conservés, tantôt l'administration qui est chargée de les centraliser pour en régler l'emploi. C'est la troisième acception qui nous intéresse dans cette thèse – le Trésor comme administration en charge (notamment) de la gestion de la trésorerie.

A ce titre, et contrairement aux pays anglo-saxons où le Trésor (*Department of the Treasury* aux Etats-Unis, *HM Treasury* en Grande-Bretagne) désigne l'intégralité du ministère des Finances, en France la direction du Trésor est une division de ce dernier, un démembrement de la personne du Ministre. Elle naît sous cette appellation en 1940, prenant alors le relais d'une « vieille » administration apparue au début du XIX^e siècle, le Mouvement général des Fonds, chargé de la centralisation des ressources de l'État, du mouvement (physique) des fonds entre caisses et services, de la négociation des emprunts et de l'émission des bons royaux (ancêtres des « bons du Trésor »). Ces prérogatives forment, en quelque sorte, le cœur historique de compétences de la direction du Trésor : la gestion de la trésorerie (centraliser les ressources et faire en sorte que l'État soit toujours en capacité de paiement), et le financement de l'État par emprunt. Ceci nous amène à une précision importante : la direction du Trésor n'a ni compétences budgétaires, ni compétences fiscales. A ce titre, la direction du Trésor ne doit pas être confondue avec ce qui est communément appelé le « (réseau du) Trésor public » (également appelé « services extérieurs du Trésor »), services déconcentrés en charge du recouvrement de l'impôt direct et du paiement des dépenses, qui dépendent de la direction de la Comptabilité publique (devenue, en 2008, direction générale des finances publiques). Ne disposant, de 1944 à 2005, d'aucun service extérieur sur le territoire français, la direction du Trésor s'impose avant tout comme une direction d'état-major⁷, en charge de tâches de conception, de synthèse, et de conseil aux autorités politiques.

Les compétences financières de la direction du Trésor se sont transformées tout au long du XX^e

³ Voir Yves Mamou (1988 : chap. 8).

⁴ Jean-Yves Haberer (1975), *Les fonctions du Trésor et la politique financière*, cours de l'IEP Paris, 1975-1976, p. 1.

⁵ François Bloch-Lainé et Pierre de Vogüé (1960), *Le Trésor public et le Mouvement général des fonds*, Paris, PUF, p. 3.

⁶ Cité par Olivier Feiertag (1997 : 261).

⁷ Selon la définition qu'en donne Jean-Louis Quermonne (1991 : 29-30) dans *L'appareil administratif de l'État*. Il indique que l'on reconnaît une administration d'état-major à trois traits : elle existe « au sommet de la hiérarchie administrative », elle a une vocation généraliste, « pluridisciplinaire », et elle « mène ses activités dans l'intervalle qui sépare l'administration de la politique ».

siècle. Historiquement en charge du financement de l'État (le Trésor comme « banque de l'État », en charge d'émettre des emprunts et de chercher des fonds sur les marchés), elle devient, à partir de 1945, l'« État-banquier », en charge du financement et de la modernisation de l'économie. A partir du milieu des années 1960, elle dispose de trois grands types de compétences : le financement de l'État « hors impôt » (gestion de la trésorerie, émission de la dette, relations avec les « correspondants du Trésor » qui versent leurs ressources disponibles au Trésor), la coordination du financement de l'économie (tutelle du marché financier, régulation bancaire et financière, octroi de prêts et de primes, représentation de l'État-actionnaire), et les négociations financières internationales (G5, G7, Groupe des Dix, Comité monétaire de la CEE, négociations au FMI et à la Banque mondiale etc.). Ces compétences en font, à partir du milieu des années 1960, au sein du ministère des Finances, la direction en contact avec le monde de la finance publique et privée, aux échelles nationales et internationales.

En ce sens, étudier le Trésor français dans ses relations avec d'autres univers institutionnels constitue une entreprise bien différente de celle menée par Hugh Hecllo et Aaron Wildavsky (1977) à propos du Trésor britannique. Pour ces deux chercheurs, l'analyse de l'activité de *HM Treasury* est avant tout celle du contrôle des dépenses budgétaires, et implique d'explorer la « vie de village » de Whitehall, *i.e* de penser les relations entre le Trésor et d'autres maisons administratives. Au contraire, les compétences *financières* de la direction française du Trésor la mettent avant tout en relation avec un ensemble d'institutions financières aux statuts disparates, avec les organisations de coopération financière internationale, et avec les grandes entreprises françaises.

I. L'État par ses directions et par ses sommets : de la « boîte noire » au « hors les murs »

En choisissant d'étudier une direction d'état-major financier, nous optons pour un terrain peu couru. Si l'État ne constitue plus, aujourd'hui, l'impensé historique (Rosanvallon 1990) et politiste (Dreyfus 2002) qu'il constituait dans les années 1990⁸, peu de travaux choisissent de l'interroger par une entrée ministérielle. Ce sont avant tout les corps administratifs et leurs lieux de formation qui ont retenu l'attention des chercheurs intéressés par les administrations publiques : parmi les grands corps, l'Inspection des finances a fait l'objet de nombreuses études (Carré de Malberg 2011 ; Chadeau 1986 ; Charle 1982), tout comme le Conseil d'État (Chatriot 2008 ; Chevallier 2007 ; Kessler 1968 ; Vanneuville 2000 ; Wright 1972), tandis qu'une thèse est en cours d'écriture sur la Cour des comptes (Thomas Lepinay). Du côté des quasi-grands corps, les administrateurs civils (Eymeri 1999), les diplomates (Kessler 2012 ; Kingston de Leusse 1998) et les préfets (Karila-Cohen 2010 ; Siwek-Pouydesseau 1969 ; Tanguy 2009) sont bien documentés ; les corps plus « petits » ne sont pas en reste (Join-Lambert 2001 ; Viet 1994). Ces travaux renseignent l'histoire des corps et leurs positionnements professionnels, ainsi que les carrières de leurs membres. Les écoles de

⁸ Pour des revues de littérature récentes, nous renvoyons, notamment, à Philippe Bezes et Frédéric Pierru (2012) Alain Chatriot (2013), Sarah Gensburger (2011).

formation des fonctionnaires ont, elles également, constitué des objets particulièrement travaillés, tant du côté administratif, ENA en tête (Eymeri 2001 ; Kesler 1985 ; Kessler et Bodiguel 1978), que du côté technique (Gervais 2007 ; Picon 1992 ; Shinn 1980) : elles constituent en effet des terrains de choix pour comprendre la « fabrique » des ethos et « esprit(s) de corps », et pour observer les corps en train de se faire – les « corps en acte(s) » (Gervais 2007 : 23). Par contraste, les directions ministérielles n'ont suscité que peu de travaux ; Florence Descamps (2013 : 97) en offre une explication convaincante : « d'un point de vue méthodologique, faire l'histoire d'un ministère ou d'une administration ministérielle sur la longue durée reste une entreprise peu commode, notamment lorsque ce ministère constitue un *archipel* de mondes administratifs, professionnels et techniques différents et sédimentés, et que son existence s'étend sur plus d'un siècle ». L'étude des directions ministérielles pose ainsi le redoutable problème de la dilution de l'objet : structures administratives au personnel nombreux, aux compétences parfois vastes et aux branches parfois disséminées sur le territoire, les directions présentent de nombreux clivages internes qui pèsent sur la possibilité de leur saisie scientifique.

Encadré n° 2 :

L'appareil administratif d'État : ministères, corps, écoles.

Pour penser, en France, l'appareil administratif d'État, trois entrées institutionnelles sont possibles, qui sont fortement liées l'une à l'autre mais ne se recoupent que partiellement. Elles correspondent à différents découpages possibles de l'État.

L'entrée par les *départements ministériels* est une entrée par les *services administratifs* de l'État, par son *appareil*. Les départements ministériels ne constituent qu'un élément parmi d'autres de l'organisation bureaucratique de l'État (pensons aux administrations de mission comme la DATAR, aux établissements publics, aux actuelles agences 'indépendantes' etc.), mais ils en constituent probablement l'élément le plus évident, le plus intuitif. Au sens le plus restrictif, les *départements ministériels* sont parfois assimilés aux *administrations centrales*, aux *services centraux des ministères*, « c'est-à-dire à ceux qui, situés au siège du gouvernement, s'occupent, sous l'autorité hiérarchique du ministre, des affaires de leur compétence pour l'ensemble du territoire » (de Baecque 1973 : 57).

L'entrée par les *corps de l'État* est une entrée par la *fonction publique d'État*. Si la littérature anglo-saxonne étudie les agents de l'État selon la position qu'ils occupent dans la hiérarchie administrative (*street-level, middle-ranking, top/senior*), en France les « corps » et les « grands corps » constituent un mode de différenciation spécifique des agents de l'État, ancré dans l'histoire de « l'invention de la bureaucratie » en France (Dreyfus 2000). Ces catégories permettent d'autonomiser (relativement) l'analyse des agents de l'État de celle de ses structures bureaucratiques. La segmentation de l'État en corps renvoie à la spécificité de la fonction publique française, celle d'être un « système de carrière » plutôt qu'un « système d'emploi ». Dans un système d'emploi, peu différent dans ses principes des modes de recrutement et de gestion du personnel dans une entreprise privée, l'agent public est recruté pour occuper un poste déterminé, auquel il reste affecté aussi

longtemps qu'il est en service dans l'administration. Dans un système de carrière, l'agent public, une fois recruté, est membre d'un corps, où il a vocation à passer toute sa vie professionnelle, en franchissant divers grades et en occupant divers postes. Chaque corps est régi par un *statut*, qui détermine les conditions de recrutement, de travail et de rémunération de ses membres, ainsi que leurs droits et leurs obligations, et est doté d'un chef de corps qui organise la carrière de ses agents. Les agents de l'État ne font cependant pas tous partie d'un corps ; dans les services de l'État, on trouve ainsi à la fois des fonctionnaires et des agents contractuels, recrutés temporairement, et qui ne bénéficient pas de la garantie de l'emploi.

L'entrée par les *écoles* est une entrée par la *formation des corps*. Les dispositions statutaires qui régissent les corps en précisent en effet les filières de recrutement, et notamment, peuvent restreindre l'accès au corps aux élèves de certaines écoles. Ainsi, l'École nationale d'administration est-elle la voie d'accès privilégiée aux grands corps administratifs, et l'École polytechnique aux grands corps techniques. Pour autant, les corps concernés ne recrutent pas non plus uniquement par voie de ces « grandes écoles », et leurs statuts prévoient souvent l'organisation d'un « tour extérieur », par nomination effectuée, souvent, au choix du gouvernement.

Ainsi, on le voit, traiter des effectifs d'une direction, c'est traiter d'un ensemble complexe de corps à la fois hiérarchisés entre eux, en lutte pour le monopole de certains postes internes (les « chasses gardées » des corps), et dont les membres sont eux-mêmes issus de filières de recrutement corporatives variées.

Au sein de la littérature existante sur les ministères et leurs directions, deux types de travaux ont constitué des points d'appui. Du côté des historiens, le retour vers l'État a, notamment, pris la forme de recherches sur l'« État-organisation » : Patrick Fridenson, spécialiste de l'histoire des entreprises, appelle, dans un article publié en 2000, à étudier la « vie d'organisation » des administrations, plaidant ainsi pour le rapprochement entre l'histoire des organisations et l'histoire de l'État (Fridenson 2000). Cette approche rejoint alors le nouvel intérêt de l'histoire politique pour la « salle des machines » de l'État (Baruch et Duclert 2000 : 505). Surtout, elle fait suite à la mise en place, par plusieurs ministères, de comités d'histoire dans les années 1980 et 1990⁹, qui stimulent les recherches d'histoire administrative, et donnent lieu à plusieurs monographies ministérielles et directorales (pour une synthèse sur les comités d'histoire, voir Descamps (2013)). Les travaux réalisés sous l'égide du Comité d'histoire du Travail font, à cet égard, figure d'exemple particulièrement abouti (voir notamment, l'ouvrage publié à l'occasion du bicentenaire du ministère du Travail, Chatriot *et al.* (2006)). En ce qui concerne plus spécifiquement le ministère des Finances, le Comité d'histoire économique et financière (CHEFF), créé en 1986, investit plus fortement, à partir du début des années 1990, les questions d'histoire administrative, jusqu'alors relativement délaissées au profit d'études d'histoire monétaire et financière. Cette inflexion donne lieu, au début des années 2000, à plusieurs monographies : sur la direction du

⁹ Après les tentatives plus isolées des années 1970, et, notamment, la création du Comité pour l'histoire de la Sécurité sociale en 1973, à l'instigation de Guy Thuillier.

Trésor (Quennouëlle-Corre 2000), la direction générale des Impôts (Tristram 2005), la direction des Finances extérieures (Lepage 1996), la direction de la Prévision (Terray 2002). Ces dernières ciblent avant tout la période post-Seconde Guerre mondiale, et insistent, dans la poursuite du travail séminal de Michel Margairaz (1991), sur la conversion (mesurée) des Finances et des financiers à la dépense publique et la « modernisation » économique dans l'après-guerre – bref, sur le rôle du ministère des Finances dans la croissance des années 1950. Ils interrogent à la fois la structure des directions étudiées et les jeux corporatifs qui les travaillent, leur « culture », notamment au regard des « grands commis » « modernisateurs » qui les dirigent (François Bloch-Lainé pour le Trésor, Maurice Lauré aux Impôts, Guillaume Guindey aux Finex), et les modalités de leurs interventions financières, à partir des archives institutionnelles des directions, et de sources orales, souvent récoltées dans le cadre des activités patrimoniales du CHEFF. Ces travaux, et notamment ceux de Laure Quennouëlle-Corre sur la direction du Trésor, ont constitué un appui central de notre recherche, en nous faisant entrer dans la technicité des interventions financières du Trésor d'après-guerre, et en nous apportant des perspectives indispensables sur les jeux bureaucratiques au sein du ministère des Finances dans les années 1950. Ils laissent cependant ouvert tout un espace de recherche consacré à la période directement postérieure – non plus celle de la « conversion » à la croissance, mais celle de l'avènement des réformes de libéralisation financière, dont la direction du Trésor est notamment présentée comme une direction porteuse (Lemoine 2016)¹⁰. Surtout, le cadre dans lequel s'effectuent ces travaux (les comités d'histoire, les témoignages de grands commis, les archives d'institution) ne nous paraît pas toujours permettre d'échapper au « risque du miroir » (Fridenson 2000), à la « pensée d'État » sur lui-même (Bourdieu 2012). Faire éclater les frontières du Trésor, en termes de sources et d'analyses, nous a, au contraire, semblé important pour mettre à distance la parole officielle de l'institution sur elle-même, et construire un discours sur ses activités qui ne soit pas uniquement le discours technique et financier des sources administratives.

Du côté des politistes, l'étude des services ministériels a fait usage de la boîte à outils de la sociologie de l'institution portée, notamment, par Michel Offerlé et Jacques Lagroye (Lacroix et Lagroye 1992 ; Lagroye et Offerlé 2011). Cette dernière s'inscrit dans une entreprise de longue haleine, celle de la rupture avec l'analyse juridique de la vie politique, et envisage

¹⁰ Précisons cependant que le séminaire d'histoire du ministère des Finances organisé par Florence Descamps et Laure Quennouëlle-Corre porte, depuis quelques années, sur les années 1970 et 1980, et que des travaux récents tentent de penser les réformes de libéralisation financière à partir d'une entrée institutionnelle – voir en particulier les travaux d'Éric Monnet (2012, 2015) sur le Conseil national du crédit.

avant tout les institutions comme « des espaces de pratiques sans cesse réinventées au cours des interactions entre les acteurs » (Dubois *et al.* 2011 : 305). La sociologie des institutions entre ainsi dans les ministères avec les notions de prescription, de rôle, d'usage, d'investissement, attentive à la fois aux formes objectivées et contraignantes de l'institution, et à la plasticité dans le temps et dans l'espace de ses appropriations. Cette approche permet de penser à la fois la diversité des mondes statutaires, professionnels et techniques qui forment un département ministériel, et les croyances, pratiques et représentations qui les font « tenir ensemble ». Elle semble, ainsi, particulièrement adaptée pour répondre aux problèmes d'émiettement de l'objet posés par l'étude des administrations ministérielles. Les travaux de Julien Meimon (2005) sur le ministère de la Coopération, d'Alexandre Siné (2006) sur la direction du Budget, et d'Étienne Pénissat (2009) sur la DARES s'inscrivent résolument dans cette perspective. Les seconds travaillent en particulier le concept de « culture d'institution »¹¹ proposé par Jean-Michel Eymeri (1999) pour saisir les dynamiques d'homogénéisation des « maisons » administratives. Alexandre Siné insiste ainsi sur le rôle des structurations organisationnelles (organisation en bureaux autonomes, hiérarchie courte mais contraignante) dans la production de l'intégration culturelle du Budget, autour de la figure du « moine-soldat », « missionnaire » de la morale budgétaire. Armé d'une ethnographie réflexive de longue durée, Étienne Pénissat rappelle quant à lui qu'un service statistique est fait par les agents qui l'investissent, et montre qu'on ne peut pas faire l'économie, dans l'analyse des « maisons » administratives, de leur « ancrage social », *i.e* de la variété des profils et des dispositions de leurs agents. Ces travaux sont précieux : ils permettent d'ouvrir la « boîte noire » des administrations du sommet de l'État en interrogeant les routines d'action, les systèmes de représentation et les pratiques professionnelles concrètes des agents administratifs, et en travaillant finement l'institutionnalisation des services en relation avec les profils sociographiques de ceux qui s'y investissent. Pour autant, il nous a semblé qu'ils ne permettaient pas de saisir un élément central du prestige et de l'activité d'administrations d'état-major comme la direction du Trésor : l'essaimage de leurs membres vers d'autres univers institutionnels, leur rôle de tremplin vers des « sorties », dans l'État ou dans l'entreprise. Jean-Michel Eymeri (1999) a bien montré que les carrières des hauts fonctionnaires du Trésor, dans les années 1980/1990 était strictement orchestrées, rapides, et

¹¹ Qu'il définit de la manière suivante : « à la fois univers de significations partagées qui fournissent une définition collective des missions et des objectifs communs aux agents concrètement affectés à leurs tâches spécifiques, et ensembles de schémas incorporés, de savoir-faire sédimentés, de pratiques routinisées constitutifs d'une méthodologie profane qui, mobilisée et ajustée par chacun en fonction des contraintes spécifiques à son poste, assure une certaine régularité à l'ensemble des actions produites par la maison » (Eymeri 1999 : 510).

qu'elles ouvraient à un bassin de débouchés « unique en son genre », dans des lieux prestigieux de l'État et des affaires. La presse se fait, quant à elle souvent le relais critique des départs (relativement rapides) des hauts fonctionnaires du Trésor vers d'autres carrières, surtout quand ces dernières s'effectuent dans le monde bancaire. Du côté de nos enquêtés, ces « sorties » sont revendiquées comme un atout important de la direction. En prenant pour acquis les contours des directions étudiées, notamment en menant des enquêtes ethnographiques *in situ*, les travaux de sociologie des institutions ne permettent qu'une prise partielle sur les maisons dont une partie de l'activité consiste à faire circuler leurs administrateurs, et à les envoyer vers l'extérieur.

Par rapport à la littérature existante sur les directions ministérielles, ce travail opère donc un double déplacement. Déplacement historique, d'abord, en allant interroger une période qui n'est ni la période la plus contemporaine, ni la période des Trente Glorieuses, mais le moment de cheminement sinueux vers les réformes de libéralisation financière, du milieu des années 1960 au milieu des années 1990, dont la direction du Trésor est souvent présentée comme un entrepreneur de premier plan. Les bornes de cette étude, 1966 et 1995, permettent d'encadrer cette période tout en se situant dans une chronologie administrative propre à la direction du Trésor : en 1966, la fusion du Trésor avec la direction des Finances extérieures contribue à en modifier profondément les formats et activités ; 1995 marque à la fois l'achèvement des principales mesures de rétrécissement de l'État économique, et la date à laquelle est nommé à la tête du Trésor un haut fonctionnaire qui n'y a pas été formé – mettant fin au système de promotion et d'avancement interne Trésor et notamment, nous le verrons, à la spécificité du système 'up or out'. Nous verrons que cette période correspond à une configuration particulière de rapports de force corporatifs au Trésor. Déplacement analytique, ensuite, de la « boîte noire » interne au « hors les murs », *i.e* au rôle de la direction dans les déplacements et la production des « élites au pouvoir » (Mills 2012 [1959]). Ce rôle, nous le verrons, est relativement unique dans la haute administration française, et doit être pensé relativement aux spécificités des prérogatives du Trésor, seule direction au contact d'(une partie) du monde industriel et du monde de la finance publique et privée.

II. Créer du flou, du flux et de l'excellence

En prenant pour parti pris analytique de faire éclater les frontières de la direction du Trésor, ce travail entend montrer comment cette dernière fonctionne, à partir des années 1960,

à la fois comme un lieu de passage (produisant du flou et du flux, *i.e* de la porosité entre différents univers de pratiques), et comme un lieu de fabrique de l' « excellence » (justifiant les hautes destinées auxquelles sont promis ses hauts fonctionnaires). En analysant le Trésor du point de vue de son rôle dans la construction de carrières *dominantes* au croisement de l'État et les affaires, nous éclairons la construction et le fonctionnement d'une des filières d'alimentation et de structuration des sommets du pouvoir français, pendant une période précise (milieu des années 1960-milieu des années 1990).

Faire éclater, analytiquement, les frontières de la direction du Trésor nécessite, cependant, de pouvoir qualifier l'espace dans lequel l'activité et les carrières des hauts fonctionnaires du Trésor s'enchaînent. Pour ce faire, un détour par les travaux sur les « marges » des institutions et sur les jeux de frontières (institutionnelles) s'impose.

Précisons d'abord qu'en montrant que les questions de placement et de circulation au cœur des fonctionnements institutionnels du Trésor sur la période étudiée, nous nous inscrivons dans le renouveau des travaux adoptant un « prisme circulatoire », dont certains ont pu dire qu'il faisait actuellement figure de « leitmotiv académique » (Vauchez 2013). La montée des sciences sociales de l'international¹², soucieuses de décloisonner les espaces nationaux – trop souvent pris comme cadres rigides et clos de l'analyse monographique ou comparative – et de « se défaire des découpages *a priori* des objets (national/international, expertise/politique (, intérieur/extérieur, import/export)) » (*Ibid* : 10), s'est accompagnée de celle du champ lexical du transfert, de l'échange, du flux, de la mobilité. Cette perspective trouve des échos en sociologie de l'État, qui trouve depuis quelques années dans l'analyse des « lieux d'hybridation » ou de « médiation » des terrains propices à l'étude de la reconfiguration des liens entre État et marché sous l'effet de la diffusion des doctrines néolibérales et néo-managériales. Ainsi, Julie Gervais (2012) analyse un « lobby modernisateur », le Club des acteurs de la modernisation, où se côtoient élites du public et élites du privé, et où se joue l'acclimatation, par l'État, de logiques néo-managériales pensées – à tort – comme spécifiques au champ économique. Dans un opus récent, Pierre France et Antoine Vauchez (2017) s'interrogent sur le (nouveau) « grand brouillage » entre intérêts publics et intérêts privés, et montrent que le mouvement de recentrement néo-libéral de l'État sur la « régulation » des marchés a ouvert une « zone de contiguïté et d'échanges sans précédent » (*Ibid* : 175) entre sphère publique et mondes privés, un « espace-frontière » qu'ils explorent à partir de l'exemple des avocats d'affaires. Ces travaux rejoignent le programme de recherche ouvert

¹² Pour une synthèse, voir Siméant *et al.* (2015).

par Olivier Nay et Andy Smith sur les rencontres « à la marge » des institutions et les jeux d'intermédiation institutionnels, dans le cadre des modes de gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs qui se stabilisent dans les années 1990 suite, notamment, au désengagement de l'État (Nay et Smith 2003). Enfin, les difficultés à qualifier l'espace social « Europe », « d'autant plus difficile à maîtriser durablement (et à théoriser) qu'il met en concurrence les États (et pas simplement les États-membres de l'Union européenne), les différentes fractions des élites d'État, mais aussi les élites économiques, les organisations dites 'non gouvernementales', les syndicats » (Cohen *et al.* 2007 : 5), en ont fait un objet propice à l'analyse de dynamiques d'hybridations, d'intermédiation et de courtage (voir, en particulier, Georgakakis et Lassalle 2007 ; Laurens 2015 ; Vauchez 2007).

En invitant à travailler les frontières (multiples) d'institutions et d'espaces, ces travaux invitent à décloisonner le regard que la science politique de l'administration porte sur les administrations d'état-major, souvent centré sur la discussion des relations entre « l'administratif » et le « politique » : dans la foulée du papier séminal de Jean-Michel Eymeri (2003), plusieurs recherches ont ainsi analysé, à la fois les formes d'indifférenciation entre les rôles administratifs et politiques, et, en même temps, le travail intense qu'engagent les acteurs, administratifs et politiques, pour maintenir la croyance en l'existence d'une frontière entre les deux univers (voir notamment le numéro 4 de *Gouvernement et action publique*, coordonné par Bongrand *et al.* 2012). La spécificité de la position « carrefour » du Trésor (entre État et affaires, public et privé, national et international) nous semble nécessiter l'ouverture de cette problématique aux autres univers institutionnels dans lesquels l'activité de la direction est enchâssée.

Les travaux sur les dynamiques d'hybridation et de médiation présentent, cependant, un front relativement éparpillé, en termes d'objets et de références théoriques. Certains, plutôt inspirés par la sociologie de l'action publique, sont centrés sur l'étude des intermédiaires et de leurs activités : c'est, ainsi, le cas de Pierre Lascoumes et Dominique Lorrain (2007), qui mettent en lumière les « trous noirs » de l'action publique, peuplés d'intermédiaires « discrets » (think tanks, consultants, intermédiaires financiers, avocats d'affaires), peu régulés par la puissance publique, mais qui, par les activités qui leur sont déléguées, disposent d'un pouvoir important d'édiction de normes, d'orientation et de sanction des conduites, et de centralisation de l'information. D'autres, plutôt inspirés par la sociologie des élites, se penchent plus spécifiquement sur les « lieux carrefours », sur les espaces qu'ils articulent, et sur les circulations (d'acteurs, de pratiques, de normes) qui en créent, bon an mal an, la

relative homogénéité¹³. Si les terminologies varient pour désigner les lieux en question (lieu de médiation, lieu de passage, interface, lieu neutre, espace-carrefour, champ faible, champ interstitiel, zone grise), ces travaux ont souvent en commun de s'appuyer sur une conceptualisation bourdieusienne (plus ou moins orthodoxe, d'ailleurs) des espaces « croisés » en termes de « champ ». Dans son travail sur les *think tanks* américains, Thomas Medvetz (2012) souligne ainsi la force que leur procure leur position *interstitielle*, à l'intersection des champs administratif, médiatique, académique et économique. Plusieurs travaux relevant des sciences sociales de l'international ont, par ailleurs, proposé de penser les flux internationaux d'experts et d'idées, traversant les frontières nationales, au croisement de différents champs sectoriels, comme structurant des « champs transnationaux » aux limites mal définies et à l'autonomie faible (Dezalay et Garth 2002 ; Stampnitzky et Ettinger 2013 ; Vauchez 2008, 2011).

Ces travaux sur les lieux-carrefour paraissent, de prime abord, particulièrement adaptés à notre objet. Plusieurs historiens ont, en effet, fait le constat de la position d'interface de la direction du Trésor. Selon Michel Margairaz, le Trésor se trouve « au carrefour de plusieurs histoires » (Margairaz 1991 : 11). Olivier Feiertag montre, quant à lui, que les compétences financières de la direction du Trésor la positionnent « au point d'articulation de la finance et de l'économie, de la sphère publique et des intérêts privés, de la politique et de la société française » (Feiertag 1997 : 265). La mise en avant de la direction du Trésor comme point d'articulation entre différents univers de pratiques se justifie, nous l'avons vu plus haut, par les missions de la direction du Trésor, qui amènent ses hauts fonctionnaires à côtoyer le monde de la finance (publique et privée), le monde des affaires et les grandes organisations financières internationales. C'est ainsi au croisement des champs administratif, politique et économique que la direction du Trésor semble être positionnée. Pour autant, il nous a semblé que le modèle du « carrefour », et le concept de « champ » auquel il est associé, n'était pas totalement heuristique pour penser la direction du Trésor et ses relations avec son « hors les murs », et lui avons préféré le concept interactionniste de « monde ». Nous aimerions, dans ce qui suit, expliciter notre choix de manière plus détaillée.

¹³ Pour ne pas trop engorger la logique d'exposition, nous nous contentons ici de citer les travaux d'historiens qui, à partir d'approches institutionnelles ciblées sur les corps intermédiaires, ont cherché à saisir l'État par ses marges ; nous pensons ici notamment au travail de Claire Lemerrier (2003) sur la chambre de commerce de Paris, et à celui d'Alain Chatriot (2002) sur le Conseil national économique.

A. Le Trésor : un lieu-carrefour ?

Comme le souligne Bernard Lahire (1999), le « champ » est une catégorie d'analyse dont la définition est, dans l'œuvre de Pierre Bourdieu, relativement peu stabilisée. Retenons ici la définition de Gisèle Sapiro (2013), qui voit dans le champ un « concept abstrait qui permet l'autonomisation méthodologique d'un espace d'activité défini de façon relationnelle (...) et dynamique ». Le « champ » désigne, ainsi, un sous-espace social caractérisé par des règles du jeu et des enjeux irréductibles au reste de la société. Il s'agit à la fois d'un espace structuré de positions, et d'un espace de luttes entre les différents agents occupant ces positions pour la conquête (et/ou la définition) d'un capital spécifique au champ¹⁴. Le « champ » constitue, on le voit, le concept par lequel Pierre Bourdieu appréhende (notamment) la différenciation du monde social ; à ce titre, il s'inscrit dans une longue tradition de réflexions sociologiques et anthropologiques sur les espaces pertinents des activités sociales, leur différenciation progressive et les formes prises par la division du travail (Lahire 1999).

Les travaux qui pensent les « lieux de passage » et autres « lieux carrefour » les inscrivent, souvent, à l'intersection de différents espaces définis (plus ou moins explicitement) comme des champs, reprenant alors les différenciations établies par Pierre Bourdieu – champ économique (luttes entre entreprises), champ bureaucratique (luttes entre corps administratifs et ministères), champ politique (luttes entre partis et hommes politiques), champ médiatique, champ scientifique etc. Cette différenciation analytique permet, d'abord, de montrer que les lieux de carrefour sont des lieux de brouillage et d'hybridation entre différents univers de pratiques : ainsi, Julie Gervais (2012 : 21) décrit, dans un article déjà cité, le Club des acteurs de la modernisation comme un « entremetteur de la modernisation », « accompagn(ant) l'acclimatation, au sein de l'État, de logiques, d'intérêts, de valeurs, de catégories d'entendement et de dispositifs souvent pensés comme spécifiques au champ économique ». Cette différenciation analytique permet, également, de montrer que ces lieux-carrefour fonctionnent comme des lieux de passage, *i.e* qu'ils permettent aux individus qui y « passent » d'acquérir des ressources qui conditionnent leurs déplacements entre différents univers de pratiques et, ainsi, autorisent conversions et reconversions professionnelles. Ainsi,

¹⁴ Pour une description plus complète des champs, nous renvoyons à la brève exposition (« Quelques propriétés des champs ») qu'en fait Pierre Bourdieu dans *Questions de sociologie* (cf Bourdieu 2002).

Sylvain Laurens (2015)¹⁵, dans un ouvrage consacré aux lobbyistes à Bruxelles, montre que les activités de ces derniers leur permettent de s'approprier des savoirs pratiques sur l'administration – un capital bureaucratique – propice à leur « rebond » professionnel dans le champ de l'eurocratie (*Ibid* : 185).

Ces travaux, répétons-le, sont divers, et s'appuient différemment sur les concepts bourdieusiens. Il nous a semblé, cependant, que la conceptualisation en termes de « lieu-carrefour » ne permettait pas de pleinement rendre compte, ni des activités du Trésor, ni de l'espace d'institutions dans laquelle ces dernières s'enchâssent.

Elle contribue, d'abord, à réifier les frontières des différents champs où s'inscrit l'activité des lieux étudiés. En ce sens, elle fait des formes de différenciation des activités sociales un acquis plutôt qu'un objet de la recherche. Or, les différents univers institutionnels dans lesquels la direction du Trésor est encadrée, par ses activités de régulation financière ou les carrières de ses hauts fonctionnaires, ne se laissent pas aisément saisir par les catégories d'« économique » ou de « bureaucratique ». Prenons, par exemple, le cas d'un établissement spécialisé comme le Crédit national, central au sein de l'ensemble appelé, dans la littérature financière, la « mouvance du Trésor ». Créé en 1919, cet établissement prend la forme d'une société anonyme sous forte dépendance publique, et est doté, à partir des années 1920, d'une double mission : publique (le paiement, sur fonds public, des indemnités de guerre), et privée (faire crédit, sur fonds propres, aux PME). L'établissement est étroitement contrôlé par l'État, qui en nomme le directeur général et en approuve le règlement intérieur ; mais les milieux bancaires privés sont majoritaires au sein de son conseil d'administration. Cet établissement, placé sous la tutelle de la direction du Trésor, constitue un relais central de la direction dans le financement du Plan dans l'après-guerre. On saura bien en peine de savoir où le classer : fait-il partie du champ économique ou du champ bureaucratique ? Du point de vue de ses activités de prêts, l'établissement agit comme une entreprise financière en secteur concurrentiel ; du point de vue de ses activités de financement des indemnités de guerre, il a un rôle de relais de la puissance publique. Sa gouvernance, « mixte », n'aide pas à trancher les choses. On peut conduire le même type de réflexions à propos des banques nationales dans les années 1950 : leur propriété est publique, mais elles opèrent dans un secteur concurrentiel, et une large autonomie de gestion leur est octroyée. De la même manière, du point de vue de la circulation des agents : que dire de la sphère d'activité d'un haut fonctionnaire du Trésor, placé en

¹⁵ Précisons ici que Sylvain Laurens n'utilise pas les termes de « lieu de passage » ou de « lieu carrefour », mais qu'il s'intéresse aux activités de « courtage » des lobbyistes à Bruxelles.

détachement, dans les années 1970, dans des entreprises publiques du secteur concurrentiel (comme Air France ou, en matière bancaire, le Crédit lyonnais) ? D'un haut fonctionnaire du Trésor, en disponibilité, dans les années 1970, au Crédit commercial de France (qui n'est pas encore, alors, propriété de l'État) ? Par leurs positions (détachement ou disponibilité), ces fonctionnaires gardent un lien avec l'État (plus fort, évidemment, en cas de détachement, car les fonctionnaires gardent alors leur droit à l'avancement), tout en étant « passés aux affaires », et en exerçant leurs fonctions dans des entreprises, financières ou non, qui sont, parfois, propriété de l'État.

En ce sens, en clivant artificiellement les institutions et les positions relevant du champ « économique » et celles relevant du champ « bureaucratique », les analyses en termes de « lieu-carrefour » évacuent de l'analyse les situations hybrides, les statuts mixtes ou atypiques. La direction du Trésor ne se situe pas tant au croisement des champs économique et bureaucratique (et politique), qu'elle n'est enchâssée dans un espace d'institutions aux statuts disparates, aux liens divers à la puissance publique (de tutelle ou d'actionariat), se situant elles-mêmes au sein d'un continuum entre public et privé, État et affaires. La différence entre « bureaucratie » et « affaires », entre « public » et « privé », entre « administratif » et « économique » s'impose, alors, comme le résultat de processus de labellisation et de désignation qui doivent faire l'objet de l'analyse, plutôt que d'être validés par elle. Cette précision peut sembler secondaire ; elle nous semble, au contraire, centrale. Elle permet de rappeler que les sommets du pouvoir sont le lieu de l'*indifférenciation* des activités – plutôt simplement que le lieu de leur « brouillage » ou de leur « hybridation ».

Par ailleurs, il nous semble que les travaux qui analysent les lieux de médiation et ou de passage ouvrent, au final, assez rarement la boîte noire de « ce qui se passe » et de « ce qui est passé » dans ces lieux. Elles n'interrogent que peu ces lieux du point de vue du travail concret qui s'y effectue, ou du point de vue de leur prise socialisatrice sur les individus qui y « passent ». En conséquence, on en sait relativement peu sur les activités concrètes de médiation, sur le « faire carrefour », et sur les formes concrètes d'échanges qu'elles impliquent. C'est dans cette optique que nous nous proposons d'étudier le Trésor comme « point d'articulation », en évitant de présupposer que la position théorique du Trésor « à la charnière » du privé et du public, de l'État et de la finance, en fasse mécaniquement un « lieu de médiation ». Au contraire, il s'agira pour nous de comprendre concrètement comment et pourquoi on « passe les frontières » (Pasquali 2014) du et au Trésor. Nous analyserons ainsi les activités, pratiques, dispositifs par lesquels la direction du Trésor crée de la continuité

entre différents univers institutionnels, le type d'espace que ces pratiques fabriquent, et la forme qu'y prennent les échanges.

Pour rendre compte à la fois de l'espace d'interdépendances dans lequel s'inscrit le Trésor, du point de vue des carrières de ses hauts fonctionnaires et de leurs pratiques de gouvernement, et des activités de « médiation » qui s'y déploient, nous aurons recours à deux concepts : celui de « mondes du Trésor », et celui d' « entreprise de placement ».

B. Les mondes du Trésor

Faire éclater, analytiquement, les frontières de la direction du Trésor nécessite de pouvoir qualifier l'espace dans lequel l'activité et les carrières des hauts fonctionnaires du Trésor s'inscrivent. Cette entreprise n'a rien d'évident, tant on court alors le risque d'essentialiser des frontières elles-mêmes mouvantes. Comme nous l'avons vu, les lignes traditionnelles de démarcation entre univers (public/privé, Etat/affaires, administratif/économique) sont ici peu heuristiques, constituant une des raisons pour lesquelles nous sommes réticente à utiliser le couple « lieu-carrefour » / « champ ». Nous aurons, ici, recours au terme béckerien de « monde », et parlerons des « mondes du Trésor ». Notons ici que l'analyse interactionniste permet de poser explicitement des questions de socialisation et de carrière, dont nous avons vu qu'elles n'étaient que peu pensées par l'approche en termes de « lieu-carrefour ».

Howard Becker (1984) utilise le terme de « monde » dans ses travaux sur l'art, pour penser « ce » qui lie les personnes dont l'activité est nécessaire à la production des œuvres d'art. Le concept de « monde » lui permet de mettre l'accent, à rebours du « mythe romantique » (*Ibid* : 14) du génie artistique, sur la dimension *collective* de l'activité de production des œuvres. Les mondes de l'art se définissent avant tout comme des « réseaux de chaînes de coopération » entre acteurs : leurs frontières, précise Becker, sont poreuses et labiles, et les relations entre les intermédiaires sont régulées et ajustées par des conventions de jugement et de pratiques. Ces arrangements stabilisés, imposés par la dépendance mutuelle des acteurs, déposés, parfois, dans des artefacts matériels, n'effacent pas les intérêts et stratégies parfois conflictuels des différents acteurs d'un même monde – ils permettent, simplement, de limiter les coûts en temps, en énergie, et en ressources de l'activité artistique.

« Art worlds consist of all the people whose activities are necessary to the production of the characteristic works which that world, and perhaps others as well, define as art.

Members of art worlds coordinate the activities by which work is produced by referring to a body of conventional understandings embodied in common practice and in frequently used artifacts. (...) Conventions make collective activity simpler and less costly in time, energy and other resources; but they do not make unconventional work impossible, only more costly and difficult. (...) Art worlds do not have boundaries around them (...) (they) exist in the cooperative activity of (different) people, not as a structure or organization, and we use words like those only as shorthand for the notion of networks of people cooperating ».

(*Ibid* : 34-35)

Enfin, le concept de « monde » permet également à Becker de saisir les enjeux de qualification des œuvres et les jeux de frontières qui travaillent les « mondes de l'art », par lesquels ces mondes tentent de se différencier d'autres mondes (ceux de l'art « commercial », notamment) ; il indique ainsi : « one important facet of a sociological analysis of any social world is to see when, where, and how participants draw the lines that distinguish what they want to be taken as characteristic from what is not to be so taken » (*Ibid* : 36).

La formulation béckerienne, qui fait l'objet de plusieurs réappropriations aujourd'hui (Boussard 2015 ; Herlin-Giret 2016 ; Lickert 2015), répond à plusieurs des critiques que nous avons pu adresser au modèle du « lieu-carrefour » et des « champs » qui s'y hybrident. D'abord, elle permet d'insister sur l'activité concrète qui se joue au Trésor, la production de la politique financière, et sur les relations de coopération institutionnelle auxquelles cette dernière donne lieu : les espaces d'institutions et d'acteurs où s'inscrit l'activité des hauts fonctionnaires du Trésor ne sont pas tant donnés *in abstracto* qu'ils ne relèvent d'un geste analytique centré sur l'étude de la dimension collective des activités de gouvernement et de l'identification de ses différentes parties prenantes. Le monde met, en ce sens, l'accent sur les pratiques, plutôt que sur les positions structurales. Ensuite, la conceptualisation de l'espace pertinent d'activité de la direction du Trésor en termes de « monde » évite le piège de la labellisation des intervenants des « chaînes de coopération ». Le monde désigne, simplement, les institutions, acteurs et réseaux qui collaborent dans le cadre de la production d'une activité : la question de la qualification des univers dont ces différents intervenants relèvent et, ainsi, des frontières internes aux mondes est avant tout comprise comme un enjeu indigène, traduisant les stratégies de distinction des acteurs. En ce sens, on le voit, le monde constitue un espace tout à la fois hybride, segmenté et fortement imbriqué. Cette conceptualisation permet de bien rendre compte des statuts disparates, hybrides, des institutions qui contribuent, sous la tutelle du Trésor, à faire la politique financière. Enfin, penser en termes de « monde » permet d'importer dans l'analyse des questions liées à la

socialisation : les mondes sont, comme l'indique Becker, des instances de socialisation et d'apprentissage ; c'est, notamment, dans l'interaction, par la pratique, que se transmettent les conventions d'action et de jugement qui permettent l'activité créative¹⁶. Similairement, nous verrons qu'au Trésor, l'apprentissage se fait, notamment, par immersion dans les mondes des bureaux et des sous-directions, et les carrières sont principalement construites par la circulation, au sein des mondes du Trésor, de jugements de valeur sur les hauts fonctionnaires.

Enfin, précisons que nous employons le terme de « monde » au pluriel : les mondes du Trésor plutôt que le monde du Trésor. Nous voulons, par là, à la fois insister sur la fluidité diachronique des frontières des mondes du Trésor, et sur la forte hétérogénéité des espaces d'activité et de carrière des hauts fonctionnaires du Trésor, selon les bureaux, sous-directions et services où ils travaillent et/ou ont travaillé, et qui les amènent à côtoyer et acquérir des compétences en matière industrielle, financière, ou internationale, et ce dans différents secteurs (financement du logement, relations avec les institutions financières publiques et para-publiques etc.).

C. Le Trésor comme « entreprise de placement »

Les travaux sur les lieux-carrefour présentent, nous l'avons dit, une limite importante, celle de ne penser que rarement les lieux en question comme des institutions « denses », capables d'exercer une prise sur les individus qui y entrent – bref, d'insister sur le flux et le passage au détriment de l'ancrage et de la socialisation. Ainsi, dans leur ouvrage consacré aux jeux de médiation entre les institutions, Olivier Nay et Andy Smith (2003 : 10-11) voient avant tout dans les sites-« carrefour » des sites « relais », de « médiation », peu autonomes par rapport aux milieux institutionnels qu'ils relient, « rest(ant) placés sous le contrôle des groupes et des organisations qui y sont représentés ». Le Club des acteurs de la modernisation, décrit par Julie Gervais (2012), est un simple opérateur d'« imbrication », où s'activent des « passeurs » et des « entremetteurs ». De fait, la direction du Trésor constitue une institution quelque peu différente de ces « sites de médiation », qui ont été explicitement créés comme des structures

¹⁶ Comme l'écrit Becker : « Artists learn other conventions—professional culture—in the course of training and as they participate in the day-to-day activity of the art world. Only people who participate regularly in those activities, practising professionals (...) know that culture. (...) So you can only learn current conventions by participating to what is going on » (*Ibid* : 59).

lâches pour rassembler des acteurs aux appartenances institutionnelles différentes, et pour en faire advenir le « dialogue », la « négociation », les « échanges ». Si la direction du Trésor peut être définie comme un site-carrefour, du fait des mondes divers qu'elle coordonne pour définir et mettre en œuvre la politique financière, elle constitue une structure bureaucratique au personnel propre, et non une enceinte de discussion entre différents interlocuteurs institutionnels. Ceci la différencie des sites inter-institutionnels de médiation dont nous discutons plus haut. Pour autant, plusieurs caractéristiques la rapprochent, également, de ces sites. D'abord, son autonomie par rapport à ses mondes est souvent questionnée : ainsi, Yves Mamou (1988), journaliste et auteur du tout premier ouvrage consacré à la direction du Trésor, la décrit comme un « Olympe pour le monde bancaire », et insiste sur les « courants d'échange incessants entre le Trésor et le monde financier ». Cette proximité (dénoncée) avec le monde bancaire et financier interroge ainsi, le caractère de « relais » de la direction du Trésor par rapport aux mondes dans lesquels elle est plongée. Ensuite, la direction du Trésor peut être décrite, sinon comme un « lieu-relais », du moins comme un « lieu de passage » : les carrières des hauts fonctionnaires de la direction y sont courtes, marquées – pour les énarques en tous cas – par des déplacements fréquents, et, surtout, elles mènent à des « sorties » rapides au sein des mondes du Trésor. La mobilité qui caractérise les parcours au Trésor semble, ainsi, faire de cette dernière un cadre ouvert et peu contraignant – peu propice, en ce sens, à l'exercice d'une action « formatrice et transformatrice » (Darmon 2006) sur les hauts fonctionnaires qui y « passent ».

Pour autant, que la direction du Trésor constitue, du point de vue du déroulement de carrières des hauts fonctionnaires, un lieu de passage plus ou moins bref, ne signifie pas qu'elle ne laisse pas une empreinte sur ces derniers. Les approches sociologiques récentes de la socialisation ont, en effet, contribué à fortement pluraliser l'analyse des instances de socialisation, au-delà de l'accent parfois trop fortement mis sur les « institutions totales », en insistant sur la variabilité des cadres socialisateurs, de leurs mécanismes d'action, des formes et des temporalités de leur emprise, et sur leurs effets plus ou moins durables (Darmon 2006, 2013 ; Lahire 2013)¹⁷. Nos enquêtés parlaient d'ailleurs très souvent du Trésor à la fois comme une « école », un lieu de formation et d'apprentissage, et comme un lieu « dense » à l'atmosphère fortement concurrentielle.

¹⁷ On peut, ici, donner l'exemple des travaux sur les socialisations par l'événement (McAdam 1989 ; Pagis 2014), ou sur encore de la socialisation par les concours (Biland 2008).

Cette thèse entend montrer que la direction du Trésor peut être analysée, à partir du milieu des années 1960, comme une entreprise de « placement ». Le terme de « placement » est un terme indigène, qui nous permet de tenir la double facette de la direction du Trésor – à la fois lieu « où l’on passe » et lieu « où l’on est formé », tout en faisant porter l’analyse sur les « pratiques » concrètes (de placement) que le modèle de « lieu-carrefour » évacue. Le « placement » désigne, d’abord, un système de gestion des carrières des hauts fonctionnaires au Trésor, par la circulation rapide sur les postes, la mobilité interne, et un système « up or out » qui amène les moins ‘méritants’ à « sortir » de la direction. Ce travail de production de flux n’est pas neutre : il repose sur un travail de production de différenciations entre administrateurs. Le « placement » implique, en effet, des opérations de sélection et de classement : pour être « placés » à l’extérieur, les administrateurs du Trésor sont mis en compétition, évalués, triés, et orientés vers des destins hors Trésor plus ou moins prestigieux. Parce qu’il s’appuie sur un travail de mise en ordre et d’attribution de statuts inégaux, le « placement » constitue un mécanisme de production de la grandeur relative des uns et des autres au Trésor. Les pratiques de « placement » sont, ainsi, tout à la fois des pratiques de mise en circulation et des opérations de hiérarchisation sociale et symbolique. Elles permettent de faire le lien entre la direction du Trésor comme lieu de passage (de production de flux au sein de ses mondes), et la direction du Trésor comme institution d’élite (de production de la « grandeur » et d’institutionnalisation de l’ « excellence »). En ce sens, cette thèse explore, en quelque sorte, les liens entre le flux et la métrique : elle montre en quoi les opérations de placement construisent la grandeur et la consécration au sein des mondes du Trésor.

Le lecteur familier de la haute fonction publique reconnaîtra dans la mobilité et le placement des opérateurs bien connus de distinction administrative. Tout un ensemble de travaux de science de l’administration a en effet mis en avant le rôle de l’ « essaimage » dans les stratégies de puissance des grands corps de l’État (*cf* notamment Carré de Malberg 2011 ; Thœnig 1987). Ainsi, dans un ouvrage consacré aux grands corps administratifs, Marie-Christine Kessler (1994) fait du « déploiement vers l’extérieur » une des caractéristiques centrales de ces derniers : c’est en entretenant des chasses-gardées dans les secteurs public et privé que les grands corps trouvent à maintenir leur position dominante au sein de l’État. Un des enjeux de cette thèse est, également, de montrer en quoi le fonctionnement du placement au Trésor – ce que nous appellerons l’impératif de « sortie », *i.e* l’impératif, au Trésor, d’ « aération » de la structure hiérarchique – diffère, dans ses modalités pratiques et ses

enjeux institutionnels, tant de l' « essaimage » des grands corps que de la « deuxième carrière » (Eymeri 1999) caractéristique des cadres énarques d'autres maisons administratives.

III. Une sociologie relationnelle de l'État : alliances, échanges, liens

En faisant porter l'analyse, ainsi, sur le Trésor et ses mondes, plutôt que sur le Trésor comme « lieu-carrefour », nous nous donnons également les moyens de penser les systèmes d'échanges et de relations qui lient le Trésor à ses mondes. En ce sens, c'est, également, à une sociologie relationnelle de l'État que nous entendons contribuer. Précisons immédiatement que ce label n'est ni nouveau ni original. Beaucoup avant nous s'en sont réclamés, pour désigner des programmes de recherche divers. On pense, évidemment, d'abord au concept de « configuration » de Norbert Élias et aux relations d'interdépendances qu'il désigne. Ces dernières sont cruciales dans l'analyse que fait Norbert Elias (1974) du pouvoir absolutiste dans *La société de cour*, dont il montre qu'il tient par un jeu complexe d'interdépendances sociales : le maintien au pouvoir du roi réside dans sa capacité à évaluer les rapports de force entre ses rivaux et à maintenir leurs puissances respectives de manière à éviter que ces derniers ne se coalisent contre lui. Du côté de la sociologie critique, le concept de « champ » a armé une analyse des « structures relationnelles » de l'État, attentive aux « systèmes de relations constitutifs de l'État et de son pouvoir » (Dubois 2014). Plusieurs travaux, attentives aux clivages internes de l'État, ont, ainsi, cherché à rendre compte de l'action publique en analysant l'espace des positions relatives et des luttes qui contribuent à sa formulation et à sa structuration (parmi différents exemples, on peut citer Bourdieu et Christin 1990 ; Clément 2013 ; Topalov 1999). Adoptant une perspective macro-sociologique, les travaux américains de sociologie historique comparative ont, quant à eux, pensé l'État du double point de vue de ses capacités administratives et de ses relations avec d'autres groupes sociaux (voir, pour une théorisation, le classique article de Theda Skocpol (1985)). Ces travaux peuvent être rapprochés de ceux qui, par les concepts de « réseaux de politique publique » (*policy networks*)¹⁸, de « communauté épistémique » (*epistemic community*)¹⁹, de « réseaux

¹⁸ Voir Patrick Le Galès et Mark Thatcher (1995) pour une synthèse sur le sujet.

¹⁹ Introduite dans l'analyse des politiques publiques par Peter M. Haas, voir Peter Haas (1989, 1992).

d'enjeux » (*issue networks*)²⁰, s'attachent à penser les relations de coopération horizontale entre acteurs publics et privés et, par là, la diversité des intérêts mis en jeu dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

Dans une synthèse récente, Sarah Gensburger (2011) fait ainsi des approches relationnelles un axe de renouveau de l'analyse de l'État, en France et aux États-Unis. Elle classe parmi ces dernières les chercheurs qui tentent d'analyser les « relations entre État et société » (les travaux de Pierre Rosanvallon s'imposent ici comme précurseurs), et, à un niveau plus microscopique, de saisir « la nature 'privée' des serviteurs de l'État comme celle 'publique' des initiatives d'acteurs non étatiques » (*Ibid* : 590). Elle note que ces approches empruntent souvent à la notion de réseau, et à l'analyse prosopographique pour travailler l'épaisseur sociale des trajectoires des serviteurs de l'État et l'espace de leurs relations avec d'autres acteurs (voir par exemple Lemercier 2003 ; Lemercier et François 2015).

De notre côté, nous utilisons le terme « relationnel » pour désigner l'unité dont nous aimerions parvenir à saisir l'épaisseur – celle des relations entre le Trésor et ses mondes, des formes qu'elles prennent, des échanges qu'elles soutiennent, des significations qui leur sont accordées et de leur construction historique et institutionnelle. Il s'agit, en quelque sorte, de renouer, en sociologue du politique, avec des questions anthropologiques classiques, celles du lien et de l'échange social. Qu'est-ce qui se joue, qu'est-ce qui s'échange entre le Trésor et ses mondes ? Au niveau « macro » : quels types d'alliances, de coalitions la direction du Trésor mobilise-t-elle pour peser dans l'État ? Au niveau « méso » : comment les pratiques de travail et le déroulement des carrières des hauts fonctionnaires du Trésor fabriquent-ils de la porosité, de l'intégration avec les mondes de la direction ? A quelles contraintes institutionnelles répondent-elles ? Au niveau « micro » : quels types de liens, de rapports ces relations construisent-elles ? Quelles significations leur sont accordées ? C'est, ainsi, par des questions d'alliance, d'échanges et de liens que nous entrons dans la direction du Trésor et ses mondes.

²⁰ La formulation est due à Hugh Hecló dans un chapitre devenu classique, « Issue Networks and the Executive Establishment », voir Hugh Hecló (1978).

A. Alliances : la socio-genèse de la réforme financière au prisme du Trésor

Ce premier niveau, qui donne lieu à la première partie de la thèse, s'intéresse au Trésor du point de vue de son positionnement dans les rapports de force bureaucratiques qui travaillent l'État, de 1945 au début des années 1990, et des coalitions qu'elle tisse pour peser dans l'État. L'entrée par les « bureaucratic politics » (Allison 1971) nous permet d'apporter notre pierre au débat sur la genèse des réformes de libéralisation financière en France et, plus généralement, sur le « néolibéralisme version française » (Denord 2007 ; Fourcade et Babb 2002 ; Jobert 1994). Dans un travail récent, Benjamin Lemoine (2016) montre que la mise en marché de la dette publique est le résultat d'un long processus de démantèlement des structures administrées du financement de l'État stabilisées dans l'après-guerre, et souligne le rôle central des hauts fonctionnaires du Trésor dans la légitimation et la mise en œuvre de ce nouvel ordre financier. Inspiré par la sociologie politique des sciences, son travail est très éclairant sur les problématisations successives de la dette publique, et sur l'invention et la stabilisation d'un discours naturalisant la « nécessité » des réformes de libéralisation financière des années 1980. Il en dit cependant peu sur les conditions de possibilité de ce qui apparaît comme une véritable « conversion » : comment et pourquoi une direction, dont l'alliance avec le Plan formait le cœur de l'entreprise de « modernisation » économique de l'après-guerre, en vient-elle à porter des mesures de libéralisation financière dans les années 1980 ? Notre analyse, suivant en cela la périodisation proposée par Brigitte Gaïti (2014), souligne l'importance des ré-arrangements administratifs du milieu des années 1960 dans la transformation des positions tant bureaucratiques que financières de la direction du Trésor qui joue alors, en quelque sorte, l'international et les affaires contre le Plan. Nous montrons que la direction du Trésor connaît alors des transformations de format et de composition statutaire importantes, qui contribuent, à un moment de forte reconfiguration administrative, à modifier ses expertises, savoirs et savoir-faire, et à ancrer dans ses structures une double préoccupation – préoccupation internationale (du rang international de la France), et préoccupation de place (des « équilibres » de la « place » financière française). Cette double préoccupation permet de rendre compte du ralliement de la direction à la réforme financière, et des enjeux de positionnement administratif dans lesquels ce dernier s'inscrit.

En suivant les changements d'alliances du Trésor – du Plan à la « place » – nous montrons, également, que la direction du Trésor présente, à partir de la fin des années 1960, un profil

profondément transformé par rapport à l'immédiat après-guerre : en particulier, ses prérogatives se sont largement élargies suite à la refonte du ministère des Finances dans les années 1960, et elle s'est implantée au cœur de l'ordre énarquique. Ces « ressorts d'ennoblissement » contribuent, nous le verrons, à transformer les dispositifs de gestion interne des carrières des hauts fonctionnaires du Trésor et à porter le « placement » au cœur des fonctionnements de la direction. En ce sens, ce premier cadrage « macro », qui pense la place du Trésor au sein de l'État, nous permettra également de justifier notre borne chronologique inférieure pour le reste de cette thèse : ce n'est véritablement qu'à partir du milieu des années 1960, dans le cadre d'un vaste ré-ordonnement administratif, que la direction du Trésor peut être analysée comme une « entreprise de placement ».

B. Echanges : le « moment énarquique » de l'État

Ce deuxième niveau interroge le rôle de la direction dans les formes d'intégration de ses mondes à la lisière du privé, du public, de l'État et de la finance. Ces dernières se jouent dans différents types d'échanges – d'hommes, de savoirs, d'expertises – dont nous analyserons précisément les significations. Ce faisant, nous nous situons au croisement de deux littératures. Du côté des circulations « d'hommes », la mise en avant des solidarités et interdépendances entre élites de différents secteurs a donné lieu à plusieurs travaux prosopographiques menés dans les années 1970/1980 (Birnbaum 1977 ; Birnbaum *et al.* 1978 ; Bourdieu 1989 ; Lewandowski 1974), récemment actualisés (Denord *et al.* 2011). Ces travaux renseignent statistiquement sur les carrières d'accès aux positions de pouvoir, et discutent les formes d'unité et de segmentation de la « classe dirigeante » française aux époques concernées. L'entrée institutionnelle qui est la nôtre nous permet de prolonger et de préciser ces travaux : en explorant une direction souvent présentée comme un « tremplin » vers d'autres mondes, nous nous donnons les moyens de comprendre les logiques (institutionnelles, sociales, symboliques) de construction de ces carrières « à cheval ». Nous le faisons en resserrant notre propos, dans un deuxième temps de la thèse, sur les dispositifs de classement et de hiérarchisation des hommes et des destins au Trésor, et sur les pratiques concrètes qui opèrent le « placement » des uns et des autres.

Du côté des échanges de savoirs et d'expertise, nous nous inscrivons au sein de la vaste littérature qui, en insistant sur les relations de dépendance entre acteurs publics et privés dans

la décision publique, discute des questions d' « influence » ou de « capture de régulation ». Cette littérature est foisonnante – notamment du côté américain²¹ – et a été critiquée pour son caractère faiblement empirique et son manque d'attention, tant aux pratiques concrètes de construction des intérêts et de médiation de l'influence et/ou de la « capture », qu'aux conditions de réception administrative des efforts d'influence (Carpenter et Moss 2014 ; Courty 2011). A la manière de Sylvain Laurens (2015), nous ferons, de notre côté, porter l'analyse sur les conditions structurelles et historiques qui fabriquent la contiguïté entre le Trésor et ses mondes. Nous mettrons ainsi en lumière le rôle des modalités d'organisation du travail administratif au Trésor, et du déroulement (par la mobilité) des carrières des hauts fonctionnaires de la direction, dans leurs pratiques de gouvernement, et, notamment, dans leur recherche d'un « ancrage » dans les mondes de leurs bureaux ou sous-directions. Nous interrogerons, également, les logiques de clôture et d'exclusion dont sont porteuses ces formes d'entre-soi.

En analysant les échanges entre le Trésor et ses mondes, nous nous penchons, on le voit, sur une configuration historique particulière d'interdépendances élitaires. Comme l'indique Luc Rouban (2010), les « jeu(x) d'alliances entre forces élitaires (peuvent) évoluer dans le temps », ce qui n'a, au final, rien d'étonnant, puisqu'ils mettent en jeu des filières et des chasses gardées, des conventions tacites, des règles de nomination et de gouvernance – une architecture politico-institutionnelle en somme – qui sont elles-mêmes historiquement contingentes, et qui dépendent, notamment, des modalités du contrôle de l'État sur l'économie. Ainsi, Pierre Birnbaum *et al.* (1978) notent, dans les années 1970, que les mouvements élitaires se font du secteur public vers le secteur privé, mais jamais l'inverse : on reconnaîtra ici le fameux « pantouflage », « passage aux affaires » des hauts fonctionnaires français, pratique qui s'origine à la fin du XIX^e siècle mais dont les formes et les significations historiques variables restent sous-analysées. Cette logique d'exportation de l'État vers le secteur économique et financier semble aujourd'hui laisser place à des trajectoires d'aller-retour, surtout pour les grands corps de l'État (France et Vauchez 2017 ; Rouban 2010). Ces transformations sont, en partie, liées au recentrement de l'État en matière économique : la dérèglementation et le décloisonnement des marchés financiers au début des années 1980, la mise en marché de la dette de l'État (Lemoine 2016), les privatisations engagées à partir de 1986 (Schmidt 1996), et l'agencification des fonctions financières et monétaires de l'État

²¹ Pour des exemples récents, on pourra se référer à Frank R. Baumgartner *et al.* (2009) ; Pepper D. Culpepper (2010) ; Anthony J. Nownes (2007).

(indépendance de la Banque centrale en 1993, création de l'Agence France Trésor en 2001) contribuent à transformer les modes d'emprise de l'État sur les acteurs économiques et financiers²² et, ainsi, à modifier, progressivement, les filières de circulation des élites administratives. En travaillant la période mi-années 1960 mi-années 1990, notre thèse se place en avant de ces transformations, à un moment de « libéralisation contrariée » (Margairaz 2010), où l'économie est encore adossée à l'État, mais où ce dernier ne prend plus la forme de l'État-banquier, planificateur et modernisateur d'après-guerre. Administrativement, cette période est marquée, nous le verrons, à la fois par le recentrement de l'action financière autour du ministère des Finances et, en particulier, autour de la direction du Trésor, et, surtout, par l'énarchisation des cadres du ministère des Finances – une domination corporative qui s'effrite à partir du milieu des années 1990. Le Trésor, direction d'appel pour les énarques, est alors placée au cœur du capitalisme d'État, et fait figure de gare de tri et de centre d'organisation des sommets du pouvoir français. En ce sens, s'intéresser au Trésor du milieu des années 1960 au milieu des années 1990, c'est également éclairer le fonctionnement concret de l'« âge d'or de l'État » (Suleiman et Courty 1997) et de l'économie mixte « à la française », en les analysant « au ras » des jeux corporatifs, des pratiques de nomination et de placement, et des mobilisations concrètes pour le maintien de chasses-gardées qui les travaillent.

C. Liens : l'économie de la reconnaissance au sein des mondes du Trésor

Ce troisième niveau interroge, à partir d'études de cas, les modalités concrètes qui président à la construction des carrières des hauts fonctionnaires du Trésor et à leurs sorties au sein des mondes de la direction. Nous serons, d'abord, attentive aux modalités de différenciation de ces dernières, en fonction de critères de statut et de modes d'entrée au sein de la direction, ainsi qu'en fonction des appartenances de genre des hauts fonctionnaires. Nous montrerons, ainsi, que les chances de reconnaissance, au Trésor, mettent en jeu des rapports de pouvoir (de genre et d'origine statutaire), qui verrouillent les pentes des trajectoires de sortie des hauts fonctionnaires.

²² Pour une synthèse de ces transformations, nous renvoyons à Pepper D. Culpepper *et al.* (2006).

En interrogeant les « chances de reconnaissance » au Trésor, nous situons notre propos au regard des travaux qui interrogent la construction de la « grandeur » dans différents univers professionnalisés. Si la sociologie de l'art s'est longuement interrogée sur les modalités de la consécration artistique (*cf* par exemple Tia Denora (1995) ; Sébastien Dubois (2009) ; Norbert Elias (1991) ; Nathalie Heinich (2005) ; Bernard Lahire (2010)), l'administration semble peu propice à l'affirmation et à la reconnaissance de singularités : l'approche wéberienne de l'autorité bureaucratique (voir, évidemment, Max Weber 1971 [1920]) – légitimée par la compétence telle qu'attestée par le concours (d'entrée dans la fonction publique) et déployée dans des univers rationalisés, structurés, réglés, hiérarchisés – la rendrait ainsi par nature différente de l'autorité artistique, littéraire, poétique ou intellectuelle, où la reconnaissance dépend du jugement de goût et d'estime des pairs, et où la grandeur individuelle se dit sur le mode de l'extraordinaire et de l'exceptionnel. Cette distinction a été, cependant, largement déconstruite. Différents travaux ont, en effet, montré que les univers légaux-rationnels pouvaient, également, « fabriquer » du charisme, accommoder des relations d'admiration et d'enchantement, construire et faire reconnaître de la singularité (Biggart 1989 ; Gaïti 1998, 2002 ; Kershaw 1995).

Nous contribuons, empiriquement, à ces travaux sur l'« économie de la grandeur » (Schotté 2016), en montrant que la fabrique des carrières dominantes dans les mondes du Trésor met en jeu des logiques diffuses de cooptation, d'obligation et de parrainage : elles nécessitent un travail de mise en scène de soi pour se faire connaître et reconnaître et pour se distinguer d'autres prétendants aux fonctions en question, et un travail d'insertion dans des chaînes longues de don-contre-don qui parcourent les mondes du Trésor. Nous interrogerons, ainsi, les différents sites, au sein et à côté des mondes du Trésor, sur lesquels se jouent et se stabilisent les « réputations » des hauts fonctionnaires du Trésor. Nous porterons attention, par ailleurs, aux critères et aux acteurs de l'accréditation et de la consécration de la « grandeur » trésorienne. En ce sens, cette thèse se donne également pour objectif d'éclairer l'économie relationnelle de la consécration qui travaille les mondes du Trésor et les liens dans lesquels elle se joue : à ce titre, elle contribue à notre connaissance empirique des formes de personnalisation du lien bureaucratique.

Ainsi, on le voit, s'intéresser à la direction du Trésor du point de vue de labilité de ses frontières présente plusieurs intérêts. Celui, d'abord, de décroquer l'analyse des maisons ministérielles et des cultures institutionnelles en travaillant un des angles-morts – les échanges et circulations d'hommes, de savoirs et de pratiques avec le « hors les murs » de

l'institution – et, ainsi, en la faisant entrer en dialogue avec la sociologie des lieux-carrefours et de l'intermédiation. Celui, ensuite, de travailler sur la production des « sommets du pouvoir » à partir d'un ancrage institutionnel précis, plutôt que par l'analyse prosopographique de « flux » : ceci permet d'entrer finement dans les *pratiques* de tri, de classement, de hiérarchisation et de placement, et les formes et modalités d'*échanges* qui construisent les carrières dominantes au sein des mondes du Trésor. Celui, enfin, de mettre au cœur de l'analyse de l'administration des questions relationnelles – de coalitions et d'alliances, de relations et d'interdépendances, et de mise en forme et en sens des liens d'interconnaissance bureaucratique.

IV. Travailler empiriquement sur un « monde »

En nous donnant pour objet la direction du Trésor à et par ses frontières, nous nous sommes rendue notre vie doctorale, il faut bien l'avouer, méthodologiquement compliquée. Peu de travaux, en sociologie et en science politique ont cherché à explorer les lieux du « haut » de l'État contemporain : à cet égard, les études d'Alexandre Siné (2006) sur la direction du Budget et d'Étienne Pénissat (2009) sur la DARES font figure d'exception. Ce constat n'est pas spécifique à la haute administration : il fait écho, plus généralement, au manque d'appétence des chercheurs en sciences sociales pour les enquêtes en « milieux dominants ». Ce dernier peut s'expliquer, d'abord, par les difficultés relatives des terrains élitaires : difficultés d'entrée et d'accès, difficultés à « s'imposer » en entretien, difficultés à publier sans encombrer les résultats des recherches (Chamboredon *et al.* 1994 ; Laurens et Neyrat 2010 ; Ostrander 1993 ; Pinçon-Charlot et Pinçon 1991). Pour autant, les recherches récentes sur les élites, sans nier les rapports de pouvoir spécifiques qui travaillent ces terrains d'enquête, ont largement nuancé l'hypothèse de la « fermeture » des milieux dominants à la recherche, et de leur « goût du secret » (Lickert 2015 ; Offerlé 2013). Certains ont, ainsi, fait l'hypothèse que la rareté des recherches sur les (mi)lieux dominants pouvait s'expliquer par la structure des dégoûts des chercheurs en sciences sociales, peu attirés par des terrains élitaires, qu'ils jugent peu pertinents et dont ils se sentent fortement distants (Pinçon et Pinçon-Charlot 1995). De ce point de vue, l'approche socio-historique qui est la nôtre nous a certainement simplifié la tâche, au sens où il ne s'agissait pas tant de pénétrer ethnographiquement la « forteresse » des Finances, que d'en interroger les anciens acteurs et d'en explorer les archives. Comme le souligne François Buton (2013 : 153), les enquêtes sur

les élites revêtent de fait peu souvent un caractère ethnographique, « ces derniers étant plus aisément saisissables par leurs documents, par des entretiens, voire par l'analyse statistique et prosopographique ».

En ce sens, la principale difficulté méthodologique de notre recherche ne se posait pas dans les mêmes termes que les travaux existants sur les milieux dominants. Elle n'impliquait pas tant un problème d'accès qu'un problème de construction des données « à saisir » : comment travailler sur une institution du point de vue des mondes dans lesquels son activité s'inscrit ? Comment saisir, empiriquement, du lien, des échanges, des alliances, du flux ?

Disons-le tout de go : notre démarche d'enquête a moins relevé du « protocole » que du « tâtonnement ». Elle s'est construite progressivement, au fil des terrains qui se fermaient et des nouvelles questions que nous nous posions. On peut, rétrospectivement, présenter le fruit de cette cueillette en quatre « grandes » sources : des sources « médiatiques », des archives (fonds publics et privés), des entretiens biographiques (une quarantaine), et une base de donnée prosopographique. Les contours de cette récolte ont, évidemment, des effets de connaissance que nous présenterons systématiquement.

A. « Partir à la pêche »

L'objet « Trésor », nous l'avons dit dans les premières pages de cette introduction, s'est proposé à nous alors que nous cherchions à ouvrir nos recherches de master sur la formation en économie dans les écoles de pouvoir, sur les conseils de jeunes énarques de notre connaissance qui nous ont présenté la direction comme le site par excellence où se fabriquent les politiques économiques. Le tout premier temps de notre recherche a consisté, ainsi, à nous familiariser avec un lieu de l'État que nous ne connaissions pas (et que nous confondions d'ailleurs, pendant les premières semaines, avec la direction du Budget). Pour ce faire, nous avons suivi les conseils de Jean-Gustave Padioleau (1982), et sommes partie à la « pêche » aux informations, « cueillant » les articles, dossiers de presse, essais, documentaires consacrés à la direction du Trésor et, plus généralement, à Bercy. Parce que nous pensions alors qu'une des dimensions importantes de notre travail concernerait la relation des hauts fonctionnaires du Trésor au politique *aujourd'hui*, nous avons commencé notre enquête par la lecture des inoubliables proses des différents hommes politiques qui ont été à la tête du ministère des Finances, et qui ont écrit leur expérience. Nous avons ciblé celles des ministres les plus

récents ; parmi différents essais, citons celui de Jean Arthuis, *Dans les coulisses de Bercy. Le cinquième pouvoir*, publié en 1998, celui de Francis Mer, *Vous, les politiques...*, publié en 2005, et celui de Jean-François Copé, *Promis, j'arrête la langue de bois*, publié en 2006. Nous avons été, par ailleurs, surprise de réaliser que le ministère des Finances faisait l'objet d'une attention médiatique relativement soutenue. Si la première enquête journalistique sur le Trésor date de 1988²³, plusieurs ouvrages ont été publiés sur Bercy au cours des dernières années : citons ainsi Thomas Bronnec et de Laurent Fargues (2011), *Bercy au cœur du pouvoir : Enquête sur le ministère des Finances*, qui a par ailleurs donné lieu à un documentaire²⁴, et Frédéric SAYS et Marion L'Hour (2017), *Dans l'enfer de Bercy : Enquête sur les secrets du ministère des Finances*. L'Inspection des finances a, quant à elle, fait l'objet d'un essai – déjà ancien – de Ghislaine Ottenheimer (2004), *Les Intouchables : Grandeur et décadence d'une caste*, et d'un roman policier écrit par Thomas Bronnec en 2015, *Les Initiés*. Nous avons, par ailleurs, systématiquement consulté et mis en série les portraits médiatiques d'anciens directeurs ou chefs de service au Trésor, et nous sommes appuyée, pour ce faire, sur le très utile dossier de presse conservé à Sciences Po sur « le Trésor et la trésorerie ». Enfin, nous avons complété cette récolte, au fil et à mesure de l'avancée de notre travail, par des essais et des enquêtes « grands publics » sur différents sujets – notamment sur le Crédit lyonnais²⁵, et la politique du franc fort²⁶.

Ce matériel a constitué une introduction « pédagogique », claire, rapide et, au final, relativement divertissante au fonctionnement du ministère des Finances, en nous faisant découvrir certaines techniques d'« influence » du Trésor (notamment, le « Rapport sur l'état de l'union », écrit par les hauts fonctionnaires du Trésor à chaque changement de ministre), en éclairant les biographies de certains directeurs, ou, encore, en décortiquant les relations entre les directions d'état-major du ministère des Finances et les cabinets ministériels. Le cadrage médiatique des questions liées à l'Inspection des finances et au ministère des Finances reste, pourtant, relativement frustré. L'angle d'attaque des journalistes est, souvent, celui de l'influence « occulte » et délétère des hauts fonctionnaires des Finances sur les

²³ Il s'agit ici de l'enquête d'Yves Mamou (1988), *Une machine de pouvoir. La direction du Trésor*, Paris, La Découverte, qui est très bien documentée.

²⁴ Jean Crépu (2014), « Une pieuvre nommée Bercy », Ladybirds Films.

²⁵ Notamment : Jean Peyrelevade (2016), *Journal d'un sauvetage*, Paris, Albin Michel ; Eric Leser (1995), *Crazy Lyonnais. Les infortunes d'une banque publique*, Paris, Calmann-Lévy.

²⁶ Voir Éric Aeschmann et Pascal Riché (1996), *La Guerre de sept ans, histoire secrète du franc fort*, Paris, Calmann-Lévy. Jean-Claude Trichet (inspecteur des finances), ancien directeur du Trésor, est un personnage central de l'ouvrage.

processus de décision politique : est alors mis en avant le caractère de « forteresse » omnipotente de Bercy au sein de l'État, son noyautage des cabinets ministériels, sa mise sous tutelle des ministres. Les essais écrits par les anciens ministres des Finances se font, eux également, le relais de la représentation d'une administration sur-puissante, tentaculaire, étouffante, dont le « bon » ministre doit apprendre à dompter les ardeurs. Sont, par ailleurs, pointés du doigt le « pantouflage » des hauts fonctionnaires, leur relations quasi 'incestueuses' avec le monde bancaire et, surtout, l'« aberration » économique qui les amènerait, du ministère des Finances, à assurer des fonctions dirigeantes dans différentes entreprises – fonctions pour lesquelles ils seraient notoirement « incompetents » (sont souvent pris comme témoins l'affaire Crédit lyonnais, ou, encore, la débâcle France Telecom).

Ces questionnements sont cependant ceux qui ont orienté les premiers temps de notre recherche ; notre « entrée » dans le sujet a, précisément, consisté à tenter de les reformuler sociologiquement. Qu'apprennent les hauts fonctionnaires du Trésor au sein de la direction, qui rend possibles leurs déplacements « ailleurs » ? Que peut-on dire des liens, des formes d'échange entre la direction du Trésor et les mondes bancaires et financiers ? Comment caractériser, sociologiquement, une position « au cœur du pouvoir » ? En ce sens, c'est en pensant tout à la fois avec et contre les questionnements médiatiques que nous avons, peu à peu, construit notre sujet comme celui des relations entre le Trésor et ses mondes.

B. Le « travail des traces »²⁷ : hommes et activités

En commençant à enquêter sur le Trésor, la consultation des archives institutionnelles de la direction constituait une évidence – elle devait nous permettre de documenter l'histoire de la direction, de ses prérogatives et de ses postures institutionnelles depuis le milieu des années 1960. Face à la masse du fonds « Trésor » conservé au Centre des archives économiques et financières de Savigny-le-Temple – qui n'est, par ailleurs, classé que jusqu'au début des années 1980 – nous avons revu nos ambitions à la baisse, et avons décidé, comme entrée de départ, de nous centrer sur les archives concernant les « relations du Trésor avec les banques ». Notre idée était alors d'éviter les « gros dossiers » (nationalisations, réforme bancaire de 1984 etc.) pour saisir avant tout les activités plus quotidiennes, plus routinières du

²⁷ Selon l'expression de François Buton (2013 : 153).

Trésor, notamment celles relatives à l'exercice de la tutelle bancaire. Les cartons que nous avons ouverts nous ont alors fait entrer dans des questions de nomination (des administrateurs des banques nationales), dans les rapports de la Cour des comptes sur la gestion des banques nationales et les notes sur le fonctionnement du système bancaire du Conseil national du crédit, dans les questions liées à l'encadrement du crédit, à la mise en place des règles de couverture de risques, dans diverses notes sur l'activité des banques suite aux nationalisations de 1982 et à la réforme de la réglementation bancaire de 1984 etc. Nous avons ensuite, au fil de l'avancée de notre recherche, complété ces cartons par...des « gros dossiers » qui nous paraissaient *in fine* importants dans notre démonstration : position du Trésor quant aux nationalisations en 1981-1982, réformes financières de 1984-1986 notamment.

Notre première plongée dans les activités de tutelle bancaire du Trésor s'est, cependant, avérée frustrante à deux égards. D'abord, nous nous sommes vite heurtée à un truisme de l'analyse des traces archivistiques, qui est que « (les documents) ne sont pas conçus dans le but de rendre compte d'une activité mais dans le seul but de l'effectuer concrètement » (Buton 2013 : 159) : sans connaître le cadre juridique sur lequel s'appuient les hauts fonctionnaires dans leur activité quotidienne, ces documents ne nous « disaient » rien. Pour comprendre l'ordre institutionnel dont les archives étudiées portent la trace, nous sommes allée consulter les cours sur la politique financière dispensés à Sciences Po Paris à différentes périodes²⁸, des manuels de droit sur le contrôle des entreprises nationales et le contrôle des banques²⁹, ainsi que des mémoires d'acteurs administratifs et financiers, et des dossiers de presse³⁰. Surtout, ces archives institutionnelles sont assez pauvres du point de vue du fonctionnement interne de la direction : on y trouve peu de documents 'perdus', de briefs annotés ou de « mots griffonnés en marge » (Laurens 2008), susceptibles de renseigner sur la division du travail interne, les formes de rappel à l'ordre institutionnel, la construction collective des « positions » de la direction et les débats que ces dernières suscitent (voir sur ces points Vincent Gayon (2016)).

²⁸ En particulier : François Bloch-Lainé, *Le Trésor public et la politique financière*, cours IEP Paris, 1952-1953 ; Jean-Yves Haberer, *Le Trésor et la politique financière*, cours IEP Paris, 1972-1973 ; Philippe Jurgensen et Daniel Lebègue, *Le Trésor et la politique financière*, Paris, Montchrestien, 1988 (issu d'un cours dispensé à l'IEP Paris).

²⁹ En particulier : Georges Lescuyer, *Le contrôle de l'État sur les entreprises nationalisées*, Paris, LGDJ, 1959 ; André Delion, *L'État et les entreprises publiques*, Paris, Sirey, 1958 ; Pierre-Charles Dupont, *Le contrôle des banques et la direction du crédit en France*, Paris, Dunod, 1952.

³⁰ Notamment, le dossier de presse « Le Trésor et l'évolution de la trésorerie » conservé à Sciences Po.

Notre démarche archivistique a, dès lors, opéré deux déplacements. D'abord, nous sommes partie à la recherche d'archives privées, d'anciens fonctionnaires du Trésor ou d'acteurs bancaires et financiers. Sur les conseils de François Denord, nous sommes allée consulter le fonds Pierre Moussa³¹, conservé au centre d'archives de Sciences Po. En tant que président-directeur général de Paribas (1978-1982), Moussa a en effet mené bataille contre la perspective de la nationalisation de la banque d'affaires : le fonds de Sciences Po conserve notamment ses agendas complets et la correspondance semi-publique, semi-privée qu'il entretient à cette époque, qui est intéressante pour objectiver les formes de mobilisation du monde de la finance publique et privée (et, en filigrane, des hauts fonctionnaires du Trésor) contre les nationalisations de 1982. Surtout, c'est la découverte du fonds Haberer qui a constitué un apport substantiel à notre thèse. Jean-Yves Haberer, nous l'avons mentionné, a déposé ses papiers personnels relatifs à son activité professionnelle, au ministère des Finances, à Paribas, et au Crédit lyonnais, dans les centres d'archives concernés (Centre d'archives économiques et financières à Savigny-le-Temple, Association pour l'histoire de BNP Paribas, Archives historiques de Crédit agricole SA³²). Ces dépôts ont été effectués grâce à l'intercession d'intermédiaires « connus » par Haberer et familiers du monde des archives : Laure Quennouëlle-Corre (historienne spécialiste de l'histoire du Trésor) pour le CAEF, Pierre de Longuemar³³ (directeur retraité de Paribas, à la tête de l'association) pour l'Association pour l'histoire de BNP Paribas, Roger Nougaret (archiviste) pour le Crédit lyonnais. Le fonds Haberer au CAEF est, nous l'avons dit, extrêmement riche ; il comprend quelques 80 cartons³⁴, qui documentent à la fois les à-côtés de la vie administrative du grand commis (cartons de vœux, correspondance personnelle, voyages et invitations diverses, activités au Siècle, activités à Sciences Po, association « Échanges et projets ») et qui permettent d'entrer dans les pratiques de travail du directeur du Trésor (peluriers du directeur, notes manuscrites prises lors des réunions internationales, notes internes « annotées » etc.). Elles permettent, notamment, de retracer les différentes scènes sociales où se construisent les réputations et les carrières des hauts fonctionnaires du Trésor.

³¹ Inspecteur des finances (IF 1946), Pierre Moussa a commencé sa carrière à la direction des relations économiques extérieures au ministère des Finances, puis au ministère de la France d'Outre-mer et à la BIRD, avant d'entrer à la Compagnie financière en 1969 et de devenir PDG du groupe en 1978.

³² Anciennement archives historiques de LCL et du Crédit lyonnais.

³³ Pour une biographie de Pierre de Longuemar, nous renvoyons à Florence Descamps *et al.* (2016).

³⁴ Un troisième versement est en cours.

Ces découvertes archivistiques nous ont amenée – deuxième déplacement – à suivre plus spécifiquement certains hommes du Trésor dans leurs « sorties », pour essayer d’objectiver les modalités selon lesquelles ils « reconvertissent » leurs ressources et de trouver prise sur les « aspérités » du mouvement circulatoire. Nous avons, ainsi, suivi Jean-Yves Haberer et Philippe Dulac³⁵ à Paribas, Philippe Jaffré³⁶ au Crédit agricole, Daniel Lebègue³⁷ à la BNP, Michel Camdessus³⁸ et Jacques de Larosière³⁹ au Fonds monétaire international. Notre idée était d’analyser la manière dont les hauts fonctionnaires du Trésor tentent de se construire une nouvelle légitimité (notamment, une légitimité d’affaires) dans leurs « mondes de sortie », et nous pensions utiliser, pour ce faire, un ensemble de documents, des papiers privés aux agendas, en passant par la presse interne aux institutions de sortie. Cette pêche n’a pas toujours été aussi fructueuse que ce que nous envisagions. Parce que, dans certaines associations pour l’histoire bancaire, les papiers privés d’ « anciens » de la banque ont pu être collectés grâce à l’entregent personnel du président de l’association, ce dernier endosse parfois un rôle de gardien protecteur des fonds, obligeant à toutes sortes de négociations dont nous ne sommes pas toujours sortie gagnante. Ainsi, les archives de Jean-Yves Haberer à Paribas, bien qu’elles soient aujourd’hui « ouvertes »⁴⁰, nous ont été interdites d’accès, malgré l’intercession de Florence Descamps, que nous remercions ici vivement. Nous avons cependant pu avoir accès au « dossier presse » conservé par l’association au sujet de différentes personnalités de la banque : le dossier « Haberer » est particulièrement fourni, et contient de nombreux papiers « non médiatiques » qui ont pu être très utiles et qui renseignent notamment sur les négociations relatives à son entrée à Paribas. Nous avons pu consulter le journal écrit par Jean-Yves Haberer sur les circonstances de son départ du Trésor et de son

³⁵ Énarque, inspecteur des finances (IF 1968), Philippe Dulac commence sa carrière à la direction du Trésor, avant de rejoindre Paribas en 1983, à la suite de Jean-Yves Haberer. Il y fera la suite de sa carrière.

³⁶ Énarque, inspecteur des finances (IF 1973), Philippe Jaffré sort du Trésor en 1988 pour prendre la tête de la Caisse national du Crédit agricole, dont il mène la mutualisation/privatisation. Il devient président-directeur général d’Elf en 1993.

³⁷ Énarque (1967-1969), administrateur civil, Daniel Lebègue gravit les échelons du Trésor ; engagé à gauche, il devient directeur du Trésor en 1984. Il est nommé, en 1987, directeur général de la BNP.

³⁸ Énarque (1958-1960), Michel Camdessus est le premier administrateur civil à devenir directeur du Trésor, en 1982, après une longue carrière interne, sans passage en cabinet. Il est nommé, en 1984, gouverneur de la Banque de France, puis prend la tête du Fonds monétaire international, en 1987.

³⁹ Énarque, inspecteur des finances (IF 1958), Jacques de Larosière commence sa carrière à la direction des Finances extérieures, puis rejoint la direction du Trésor lors de la fusion des deux directions, au milieu des années 1960. Il prend la tête du Trésor en 1974, et quitte la direction en 1978 pour devenir directeur général du Fonds monétaire international.

⁴⁰ Il semble, d’après les indications et documents que nous avons pu glaner, que le fonds ait été soumis, par convention avec Jean-Yves Haberer, au délai de communicabilité de 25 ans.

arrivée à la tête de la banque d'affaires⁴¹. A l'association pour l'histoire de BNP Paribas, nous avons également regardé le dossier conservé sur Philippe Dulac, et sur Michel Pébereau⁴². Du côté des archives historiques du Crédit agricole et de la BNP, nous avons surtout consulté la presse interne des banques – les portraits qu'elles faisaient de leurs dirigeants venus de l'administration, et l'agenda de ces derniers lors de leurs premiers mois. Enfin, du côté des archives du FMI, à Washington, nous avons consulté les papiers de Jacques de Larosière et de Michel Camdessus ; les règles de consultation de ces archives sont complexes (sur rendez-vous pris plusieurs mois à l'avance, pas plus de 20 cartons *par visite*, dont plusieurs peuvent être soustraits à la dernière minute pour cause de contenu trop « personnel »), et nous avons ciblé avant tout la correspondance des deux directeurs généraux, leurs agendas, et leurs dossiers d'arrivée (présentation, notices biographiques à destination interne etc.). Au final, ces documents nous permettent surtout de travailler des questions de nomination et les enjeux de légitimation qu'elles posent. Ils nous ont surtout permis de constater que notre problématique initiale en termes de « conversion de ressources » n'était pas adaptée à l'objet, car elle clivait beaucoup trop les univers institutionnels en question : il est apparu plus pertinent de les penser en « continuum » les uns avec les autres, à la manière de ce qui a été fait pour la sphère politico-administrative (Eymeri 2003). Enfin, les archives orales recueillies par le Centre pour l'histoire économique et financière ont permis de documenter certains parcours biographiques et de nous familiariser avec l'histoire des structures du ministère des Finances.

De manière générale, ces archives nous ont posé deux problèmes de traitement que nous aimerions brièvement évoquer. Le premier est celui de leur densité technique : si Pierre Karila-Cohen (2010) a pu indiquer, à propos des archives préfectorales, que les rapports préfectoraux donnent une « illusion de familiarité qui porte l'historien à croire qu'il parle le même langage », telle n'a pas été notre impression en maniant les archives (institutionnelles) du ministère des Finances. Au contraire, ces dernières sont arides, techniques – elles n'offrent que peu ces « effets de réel » au cœur du « goût de l'archive » (Farge 1989). Elles ouvrent un monde de chiffres, de ratio, de procédures qui ne se donne pas aisément au chercheur. Bref :

⁴¹ Jean-Yves Haberer, *De la rue de Rivoli à la rue d'Antin*. Ce journal est échelonné sur 8 mois, d'octobre 1981 à juillet 1982. Haberer y précise en avant-propos : « Les pages qui suivent sont l'exacte reproduction, mot pour mot, d'une sorte de journal personnel que j'ai tenu, au jour le jour, à partir du 21 octobre 1981, sur la progression de cet événement que fut pour moi mon départ de la Direction du Trésor ».

⁴² Énarque, inspecteur des finances (IF 1967), Michel Pébereau mène sa première partie de carrière au Trésor ; elle est entrecoupée de longs passages passages en cabinet au ministère de l'Économie et des Finances, auprès de Valéry Giscard d'Estaing (1972-1974) et de René Monory (1978-1980). L'arrivée au pouvoir de la gauche en 1981 l'empêche d'être nommé directeur du Trésor : il est nommé, en 1982, directeur général du Crédit commercial de France, une banque commerciale récemment nationalisée. Il est nommé président-directeur général de la BNP en 1993.

les archives financières se démarquent par de solides barrières à l'entrée. Notre première difficulté a ainsi consisté à trouver prise sur la matière financière : à la fois à apprendre à la comprendre, à en approprier les raisonnements, les procédures, le vocabulaire, mais également à ne pas se laisser happer par sa logique interne et/ou par la satisfaction d'une maîtrise durement acquise, en se situant dans une « tension élastique » (Ginzburg 2003) vis-à-vis du langage des sources. En elles-mêmes, les archives financières n'offrent que peu d'appui pour une telle prise distanciée – peu de brouillons, peu de *marginalia*, peu de documents contradictoires, pas grand chose, donc, pour analyser les conditions de production des notes financières, ou pour faire émerger des voix discordantes. Notre stratégie a principalement consisté à entrer dans la production d'expertise du Trésor du point de vue des flux d'information qu'elle mobilise concrètement (sources « internationales » et sources « de place » à partir du début des années 1970), et des types d'alliances et de positionnement dans l'État que ces appuis révèlent. Cette stratégie nous a permis de nous tenir à distance du discours du Trésor sur la « nécessité » des réformes de libéralisation dans les années 1980, notamment au regard des évolutions de l'« environnement » économique mondial, en montrant les enjeux administratifs dans lesquels ce discours s'inscrit. Pour autant, parce qu'une partie de nos interrogations portait sur le « néolibéralisme version française » (Denord 2007), il n'était pas non plus question pour nous de faire l'économie de l'analyse de la « matière » elle-même, et il nous a, également, fallu entrer dans la machine de financement de l'économie française, et dans la cuisine interne de certains dossiers financiers. Nous avons veillé, dans nos stratégies d'écriture, à faire varier au maximum les « manières de dire » tout en articulant, aussi précisément que possible, matière technique et enjeux administratifs.

La deuxième question que nous ont posé ces archives sont celles du traitement approprié pour les « faire parler » de liens et d'échanges. Que dire, que systématiser de la correspondance retrouvée ? Comment reconstruire une position « au cœur » de l'État ? La stratégie que nous avons adoptée a consisté à constamment fabriquer du sériel parmi les sources archivistiques : à prendre en photos tout le courrier départ de Jean-Yves Haberer pendant 3 mois à une date donnée pour identifier ses correspondants institutionnels, à décrire le contenu intégral de certains dossiers pour restituer le « bazar de la rationalité » (Godechot 2000) trésorienne, à former des corpus de lettres d'invitation et de cartons de vœux retrouvés dans un même carton. Ces séries ne sont pas « complètes », au sens où elles sont, évidemment, dépendantes des opérations d'archivage. Pour autant, elles permettent de reconstruire l'espace des institutions et des acteurs qui échangent avec la direction et certains

de ces représentants ; bref, de reconstruire bon an mal an, des mondes qui se recoupent partiellement – mondes professionnels, mondes d’interconnaissance, mondes d’alliances institutionnelles.

C. Les entretiens : ambiguïtés et ambivalences

En parallèle de cette récolte archivistique, nous avons lancé une campagne d’entretiens (N=39), qui ont, chacun, duré entre 45 minutes et trois heures. Cette campagne a commencé avec des jeunes hauts fonctionnaires du Trésor de notre cercle d’interconnaissances élargi, puis s’est progressivement stabilisée, au fur et à mesure de l’évolution de nos questionnements, sur les anciens hauts fonctionnaires de la direction du Trésor, passés par la maison entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1990. Il s’agissait de les interroger à la fois sur leur rapport au Trésor, sur leur carrière professionnelle (comment « sort »-on du Trésor) et leur vie privée. Contrairement aux entretiens menés par le CHEFF dans le cadre de leur programme d’archives orales, nous avons essayé de faire varier les points de vue sur la direction : nous ne nous en sommes pas tenus aux « grands noms » ou aux « grands témoins », mais avons cherché à interroger les « énarques modaux », « énarques de ministère » (Eymeri 2001 : 2) restés « dans l’ombre » de l’administration, et avons fait varier les appartenances statutaires (administrateur civil, inspecteur des finances, mais également attaché d’administration, attaché de direction Banque de France, ingénieur des corps techniques). Dans nos critères de sélection, nous avons été attentive aux dates d’entrée au Trésor mais également aux lieux de « sortie » des fonctionnaires que nous interrogeons. Nous nous sommes aidée, en ce sens, des bases prosopographiques que nous élaborions en parallèle, et nous sommes également laissée guider par les enquêtés que nous rencontrions, et par les noms qu’ils nous suggéraient. Nous avons été, également, attentive aux propriétés de genre : la direction du Trésor est, nous le verrons, une direction masculine, par sa composition mais également par ses codes dominants ; ce n’est qu’à partir de 1975 qu’entrent au Trésor, au compte-goutte, des femmes énarques directement à la sortie de l’école. Parmi les 10 femmes énarques entrées directement au Trésor entre 1975 et 1995, nous avons cherché à en interroger 4, mais n’avons pu, au final, ne conduire que deux entretiens⁴³. Si les hauts

⁴³ Pour autant, nous avons pu, dans notre analyse des trajectoires féminines au Trésor, nous appuyer sur des portraits médiatiques, et certains essais biographiques.

fonctionnaires que nous avons contactés n'ont tous pas répondu à nos emails de contact, le seul refus explicite que nous ayons essayé était celui d'une femme, arguant de la brièveté de son passage au Trésor, et de sa lourde charge de travail au moment de la prise de contact. Cet élément témoigne de la spécificité des carrières et des usages féminins du Trésor, sur lesquels nous nous pencherons au chapitre 6.

De manière générale, et avant d'entrer plus précisément dans les processus de négociation de ces entretiens, nous avons été frappée par la faible amplitude de variation des discours sur le Trésor des hauts fonctionnaires que nous interroignons – ce qui n'exclut pas, évidemment, les cas atypiques et les voix discordantes. Il nous semble, mais nous discuterons cela plus précisément dans la deuxième partie de la thèse, qu'il y a là de deux éléments : 1) la forte homogénéité d'origine sociale, et d'appartenance de genre des fonctionnaires du Trésor, tous corps confondus ; 2) les puissantes logiques de filtrage à l'entrée de la direction, dont nous explorerons les mécanismes au chapitre 4, et qui permettent d'« élire les plus 'doués', c'est-à-dire les mieux disposés envers (la direction) et les mieux dotés en propriétés demandées par (elle) » (Bourdieu 1981 : 30). Ces éléments ouvrent un espace de discours qui est de fait relativement étroit. Pour autant, l'analyse attentive des entretiens révèle, également, un ensemble de petites différences significatives – en particulier, comme nous le verrons, les femmes énarques tiennent un discours moins enchanté que les hommes sur le Trésor, sans que ce dernier ne prenne, cependant, une tonalité critique (la critique directe de l'organisation de la direction du Trésor est, elle...masculine). Nous aurons l'occasion de discuter de ces différences plus amplement dans le chapitre 6. Notons, enfin, que les discours de nos enquêtés ne sont pas, non plus, marqués par l'hyper-déférence ou la « langue de bois ». Interrogés sur une maison administrative qu'ils ont quittée il y a longtemps et sur leur parcours biographique, nos enquêtés ne se semblaient plus forcément se sentir tenus par le discours maison, et beaucoup d'entre eux se sont pris au jeu d'un retour réflexif sur ce moment de leur vie professionnelle – par curiosité pour un exercice « divertissant » (surtout pour ceux qui ont « du temps à perdre » dans leurs « placards » administratifs), par sens du devoir (« noblesse oblige »), par habitude de la parole d'autorité sur leur milieu professionnel, ou encore par plaisir gourmand à l'évocation de leur période de jeunesse administrative.

Les contraintes des entretiens avec les élites ont donné lieu à plusieurs commentaires méthodologiques, en France (Chamboredon *et al.* 1994 ; Laurens 2007 ; Pinçon et Pinçon-Charlot 1997), et ailleurs (Aguiar et Schneider 2012 ; Lamont et Swidler 2014 ; Ostrander 1993). Consciente de l'importance des stratégies de présentation de soi dans la

négociation des entretiens, et du légitimisme scolaire propre à la haute administration, nous avons pris l'habitude de dérouler notre CV et nos titres scolaires (ancienne élève de l'École normale supérieure, agrégée de sciences économiques et sociales) dans les emails de prise de contact que nous envoyions, et présentions notre sujet dans les termes académiques les plus neutres possibles, tout en gardant un ton quelque peu grandiloquent⁴⁴. Notre expérience de ce terrain – elle-même socialement située (nous avons des titres de « grandeur » à faire valoir) – n'a, au final, pas tant été celle de difficultés d'accès que celle de sentiments d'« ambiguïté et d'ambivalence » (Pinçon et Pinçon-Charlot 1995), qui nous semblent liées au caractère équivoque et feutré des rapports de pouvoir dans ces situations particulières d'entretien⁴⁵. Susan Ostrander (1993 : 18) décrit bien ces formes diffuses de malaise : « in addition to feeling intimidated, a sense of real confusion can arise from a simultaneous sense of being put in one's place by elites at the same time as they are being warm, friendly, open and communicative ». Elles renvoient, nous semble-t-il, à cette façon que peuvent avoir les élites de simultanément marquer leur statut tout en niant formellement les distances sociales – la « courtoisie » pouvant, notamment, être analysée en ces termes. Notre expérience des entretiens a ainsi mêlé petites gratifications symboliques, liées au « plaisir d'accéder à l'inconnu, à l'inaccessible, à ce qui ne se donne pas volontiers aux étrangers » (Pinçon et Pinçon-Charlot 1995 : 21) (être assise à l'Orangerie, dans les locaux de la BNP, rue d'Antin, avoir tenu tête à un inspecteur des finances, avoir déjeuné au Raphaël et reconnu Jean-Laurent Bonnafé dans les tables environnantes), et grandes intimidations sociales (se sentir tellement dénuée de ressources que seule la « fuite » s'imposait, faire face à des remarques critiques sur notre manque d'incarnation physique du pouvoir – 'jeune fille, pas plus de 50 kg' ; 'mais, vous ne mangez pas ?' – se sentir tout à la fois « pute » et « prude » en se faisant ostensiblement draguer au restaurant). En particulier, face à notre interlocuteur moyen (homme blanc, de plus de 50 ans, occupant des positions de pouvoir dans le monde financier, industriel ou administratif), notre illégitimité de genre à travailler sur le pouvoir, et, qui plus est, sur le pouvoir *financier* (« pourquoi une jeune fille comme vous travaille-t-elle sur un sujet comme ça ? ») nous était souvent rappelée. Nos propriétés de genre ont pu nous permettre de jouer la naïve, et de faire travailler la fibre paternaliste de nos enquêtés, mais nous les avons au final moins ressenties comme des ressources que comme des contraintes. En même temps, plusieurs de nos enquêtés ont, également, engagé tout un travail

⁴⁴ Cf encadré ultérieur.

⁴⁵ Pour un commentaire plus précis sur ce point, nous nous permettons de renvoyer à Caroline Bertron et Sarah Kolopp (2017).

d'euphémisation de ces distances (d'âge, d'origine sociale, d'appartenance de genre etc.), et certains ont cherché à nous mettre à l'aise et à « détendre » l'entretien, par l'humour et l'anecdote – « Je vais vous raconter une anecdote, ça va vous faire rire ». Ces pratiques leur permettent de créer une complicité dans le cadre de l'entretien, tout en montrant leur maîtrise symbolique de la situation. Elles ont contribué à notre impression de malaise au sortir des entretiens – impression à la fois d'avoir passé un bon moment, tout en ayant été, subtilement, remise à notre place.

Encadré n° 3 : **Un exemple de prise de contact**

Cher Monsieur,

Je m'appelle Sarah Kolopp, je suis ancienne élève de l'École normale supérieure, agrégée de sciences économiques et sociales, et doctorante en sciences politiques, sous la direction de Michel Offerlé, professeur à l'ENS.

Dans le cadre de ma thèse, je m'intéresse aux pratiques et aux trajectoires des hauts fonctionnaires au Trésor, ainsi qu'au fonctionnement de la direction et de ses transformations, depuis le début des années 1970. Il s'agit, plus spécifiquement, d'analyser les formes et les évolutions de la « culture » de la maison et de comprendre ceux qui font et ce qui fait « l'État économique » aujourd'hui et hier.

Je serais très heureuse de pouvoir discuter avec vous de votre expérience et vos années au et post-Trésor ; votre connaissance de la direction et de son fonctionnement est très précieuse pour ma recherche. J'imagine que votre temps libre est rare, mais je serais très heureuse de vous rencontrer, au moment qui vous conviendrait le mieux.

Je reste à votre disposition pour toute question que vous pourriez vous poser sur mes recherches et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les plus respectueux,

Sarah Kolopp
Doctorante, Centre Maurice Halbwachs
Ecole normale supérieure de Paris
48, boulevard Jourdan
75014 Paris

La question du rôle que nous avons pu jouer pour nos interlocuteurs est complexe. Nous étions parfois la petite-fille à laquelle on apprend la vie, l'élève (surtout pour ceux d'entre eux qui ont eu une charge d'enseignement à Sciences Po), le « nègre » en charge de l'aide à l'écriture des mémoires. La figure du « journaliste », plus connue, était souvent présente (surtout dans les entretiens avec des enquêtés proches du monde politique) et il nous fallait alors tenter de donner des gages de notre bonne foi universitaire. Certains sociologues ont noté que la prégnance de cette figure indiquait, en creux, le statut assigné aux chercheurs par

les élites administratives et économiques – interlocuteur apprécié car jugé tout à la fois « sérieux » et moins menaçant (Lickert 2015 : 42). Il nous semble que cette interprétation est tout à fait valide, et qu'elle explique, également, pourquoi les hauts fonctionnaires se préoccupent au final assez peu des conditions d'anonymisation et d'utilisation de leurs propos : les chercheurs leur semblent à la fois dignes de confiance et peu susceptibles de « faire le buzz ». Par ailleurs, il nous semble que la référence à la figure du journaliste a un autre impact structurant intéressant sur l'entretien, qui est qu'elle modalise ce dernier comme un échange de « confidences », de rumeurs, d'informations « privilégiées », qui vise tout à la fois à inclure l'enquêteur (jugé « digne » de telles anecdotes) et à l'impressionner. Ces types d'échanges sont typiques de ce qui « fait tenir » les relations entre hommes publics et journalistes sur le long terme (Legavre 1992) ; nous n'avons pas toujours su quoi faire de ces anecdotes, et, surtout, nous n'avons pas toujours de « contre-don » à offrir, ce qui nous a parfois été reproché (« Mais, vous avez vu tout ce que je vous ai raconté » s'est exclamé un enquêté qui entendait que nous lui avouions les noms des hauts fonctionnaires qui avaient refusé de nous rencontrer).

Enfin, quelques mots des dits et des non-dits de ces entretiens. Nous pensions, pétrie de la « légende noire » du pantouflage comme réalité inavouable car « corruptrice » du secteur public, que les questions de « sortie » du Trésor seraient difficiles à aborder ; au contraire, nous nous sommes vite rendue compte que « sortir » s'imposait, pour les hauts fonctionnaires du Trésor, comme une attente normale, ordinaire, qu'ils entretenaient vis-à-vis de leur maison. Faire parler des déceptions, des bricolages, des « choses qui ne se passent pas comme prévu », bref, des aspérités des circulations des hauts fonctionnaires, a été, en ce sens, relativement aisé. L'inquiétude d'être accusé de corruption était, par contre, très présente chez les anciens hauts fonctionnaires du Trésor sortis au milieu des années 1990 dans le monde industriel et bancaire, à un moment où ces questions apparaissaient sur l'agenda politique. Dans les récits de « sortie », plusieurs choses nous étaient cependant tues : les questions d'argent, les soutiens et alliés concrets (qu'il faut deviner entre les lignes, au détour d'une phrase), le travail de réputation. De la même manière, faire parler de la vie privée s'est révélé difficile, et a donné des résultats divers : certains se sont laissés prendre au jeu, décrivant précisément et avec détails leur milieu d'origine et socialisation familiale, donnant alors un nouveau souffle à l'entretien ; d'autres en ont discuté spontanément, notamment nos enquêtées, qui nous parlaient de leurs enfants, et de leurs difficultés à la mobilité internationale ; d'autres, enfin, ont freiné des quatre fers, donnant le moins de détails

possibles de sorte qu'une relance trop insistante devenait impropre, ou renvoyant l'enquêtrice avec mépris à la « théorie de la reproduction ». Dans certains cas, le recours aux dictionnaires biographiques ou aux articles de presse permettait de combler certains détails de leur trajectoire ; dans d'autres, nous avons dû « faire sans ».

Ces entretiens nous ont permis ainsi, d'entrer dans les modes de socialisation professionnelle au Trésor et les modes de gouvernement de l'institution. Ils ont également permis de documenter les formes qu'y prenaient les carrières et la manière dont ces dernières informent le rapport à la « maison » administrative, et d'explorer les modalités et les aspérités des sorties du Trésor. Nous avons adopté, ici, une politique d'anonymisation souvent mise en œuvre dans les travaux sur les élites (Laurens 2007 ; Pénissat 2009). Nous avons anonymisé tous nos enquêtés en leur donnant de « faux » noms et prénoms, et en nous contentant de donner des informations sur leur origine scolaire et statutaire, et, à la louche, sur le moment où ils sont entrés au Trésor. Nous avons cherché à donner assez d'indications pour que le lecteur puisse situer nos enquêtés dans l'ordre interne du Trésor, sans en donner trop pour qu'ils soient reconnus. Pour les anciens chefs de service et directeurs du Trésor, et uniquement dans les cas où le niveau hiérarchique est nécessaire à l'analyse, nous avons indiqué leurs « vrais » noms et prénoms : comme ils sont, alors, facilement identifiables, utiliser des pseudonymes n'avait pas beaucoup de sens. Les noms et prénoms des hauts fonctionnaires du Trésor dont nous ne faisons que décrire les parcours, dans le cadre de l'analyse de notre base prosopographique, n'ont pas été anonymisés. La présence d'une étoile après un nom (*) désigne un enquêté anonymisé. Nous avons, également, respecté les consignes (parfois très vagues) de nos enquêtés qui entendaient ne pas être cités nommément dans notre travail.

D. La construction de bases de données prosopographiques

Enfin, un dernier temps – particulièrement chronophage – de notre travail empirique a consisté à tenter de retracer qui était au Trésor du milieu des années 1960 au milieu des années 1990. Nous avons construit, à cet effet, deux bases de données. La première, la base « Trésor » (N = 1009), liste l'ensemble des cadres administratifs de la direction recensés par les éditions successives du *Bottin administratif*, de 1966 (date de la fusion du Trésor avec la direction des Finances extérieures) à 2005 (date de la fusion du Trésor avec la direction des

relations économiques extérieures et la direction de la Prévision). Pour chaque individu, nous disposons ainsi de son appartenance statutaire, de son sexe, et des étapes de sa carrière interne. L'utilisation du *Bottin administratif* pour objectiver les effectifs du Trésor et sa composition statutaire est doublement frustrée : cette source ne comptabilise que les échelons supérieurs du Trésor et, surtout, elle semble mentionner exclusivement, à ces échelons, certains corps plutôt que d'autres. Ainsi, les attachés d'administration n'apparaissent dans l'organigramme du *Bottin administratif* qu'à partir de 1983, tout comme les comptables de l'État (inspecteurs du Trésor, trésoriers principaux, receveurs-percepteurs, receveurs) ou les inspecteurs des Impôts. Pour autant, cette base permet d'avoir une vue générale des « grandes » évolutions corporatives de la direction. En particulier, elle nous a permis de mettre en avant la transformation des rapports de force corporatifs au sein de la direction au milieu des années 1990 et, ainsi, de fixer la borne chronologique supérieure de la thèse.

Imbriquée dans cette deuxième base, nous avons construit une base « ENA » qui retrace les parcours professionnels et les origines scolaires et sociales des énarques au Trésor, à partir des données du *Bérard-Quélin*⁴⁶ et des *Who's Who* (édition en ligne, accessible par *Factiva*, et édition de 1992-1993). Parmi l'ensemble des sous-populations possibles du Trésor, notre choix de nous focaliser sur les énarques est lié au monopole d'accès aux postes supérieurs du Trésor (sous-directeurs, chefs de service, directeur) dont ils disposent sur la période étudiée – ce sont eux qui tiennent, alors, les structures et le gouvernement de la direction. Dans le cadre d'un travail qui tente de penser la construction de carrières dominantes au sein des mondes du Trésor, se focaliser sur les énarques a fait figure d'évidence. Cette deuxième base nous a permis, notamment, de travailler sur les « mondes de sortie » des énarques du Trésor, et de documenter l'ancrage social de ce dernier.

V. Plan de la thèse

Cette thèse est organisée en deux parties, qui comprennent respectivement 3 et 4 chapitres. La **partie 1** entre dans la relation entre le Trésor et ses mondes du point de vue des alliances que la première mobilise pour peser dans l'État. Notre analyse tout au long de cette partie vise à retracer les ressorts des transformations des coalitions de soutien du Trésor, du Plan à la

⁴⁶ Ou, plutôt, de sa version en ligne, *Lesbiographies.com*. Nous remercions ici vivement Elsa Favier de nous avoir proposé l'accès à cet annuaire.

« place ». Nous situons ces derniers dans les rapports de force bureaucratiques qui travaillent l'État financier dans les années 1960, et qui président au repositionnement de la direction du Trésor, qui s'extirpe alors de la coalition planificatrice déclinante. Nous montrons par ailleurs que la direction du Trésor connaît, dans les années 1960, des transformations de format et de personnel qui contribuent à en transformer les expertises et les circuits d'information, ainsi que les usages et appropriations, et qui structurent les modalités de son ralliement aux mesures de libéralisation financière. Parce que l'on ne peut pas comprendre les recompositions administratives des années 1960 sans les référer au fonctionnement de l'État financier d'après-guerre, le **chapitre 1** a pour fonction de poser des jalons institutionnels cruciaux pour le reste de cette thèse : il revient sur la construction de l'alliance d'après-guerre entre le Trésor et le Plan, au cœur de la croissance d'après-guerre, et analyse les dispositifs de tutelle et de réglementation qui la tiennent. Ce chapitre sera également l'occasion de présenter les structures et la composition statutaire de la direction du Trésor de 1945 aux années 1960 : nous verrons, en particulier, que l'investissement des anciens rédacteurs au sein de la direction, porteurs d'un rapport normatif à la règle, permet de rendre compte du verrouillage de la grande coalition planificatrice d'après-guerre. Parce que ce chapitre est un chapitre visant à présenter des éléments essentiels du reste de la thèse, il est beaucoup plus long que les autres. Le **chapitre 2**, plus court, montre que, paradoxalement, le démantèlement progressif des structures de l'État-banquier d'après-guerre conduit au recentrement de la conduite de la politique financière autour du Trésor. Nous y analysons les dispositifs et les lieux du repositionnement financier de la direction du Trésor tout au long des années 1960 et 1970. Enfin, le **chapitre 3** revient sur la question de la « conversion » de la direction du Trésor au « néolibéralisme ». Nous montrons que la position – inséparablement financière et bureaucratique – de la direction du Trésor est structurée, à partir du début des années 1970, par une double préoccupation : préoccupation « de place » (des équilibres de la place financière) et préoccupation « internationale » (de la crédibilité internationale de la place financière française). Ces dernières structurent les modalités d'investissement de la direction dans la réforme financière. Nous montrons que ces préoccupations constituent, d'abord, des ressources de légitimation et de positionnement de la direction dans les luttes bureaucratiques : elles en structurent le « nouveau » territoire au sein de l'État financier. Elles prennent sens, également, au regard des changements générationnels et statutaires qui travaillent la direction, et des transformations de format que cette dernière connaît dans les années 1960, qui recomposent les flux d'information qu'elle capte, et les savoirs et les expertises valorisées en son sein. En ce sens, ce chapitre insiste, également, sur les conduits

institutionnels concrets qui transforment les positions financières de la direction à partir des années 1970. **Au final**, cette première partie montre qu'à partir des années 1960, les mondes du Trésor s'élargissent au-delà de l'appareil financier public de la Libération, et que la direction du Trésor se construit alors une juridiction propre, celle de la « place » financière nationale et internationale. Elle explique les conditions de possibilité – statutaires, générationnelles, structurelles – de la transformation de la direction en « entreprise de placement » à partir du milieu des années 1960.

La **partie 2** se penche sur les relations entre le Trésor et ses mondes à partir de l'analyse de la socialisation, des activités et du déroulement des carrières des hauts fonctionnaires de la direction. Elle montre que le placement est au cœur des fonctionnements institutionnels du Trésor à partir du milieu des années 1960. Elle s'ouvre par un **intermède** qui décrit précisément les structures, les missions, les effectifs et la composition statutaire du Trésor du milieu des années 1960 au milieu des années 1990. Ce dernier montre que les rapports de force statutaires au Trésor sont relativement stables pendant cette période : ils font la part belle aux administrateurs civils et aux inspecteurs des finances et, en particulier, à ceux d'entre eux issus de l'ENA, qui constituent le pôle dominant des effectifs de cadres, et qui tiennent l'accès aux emplois supérieurs de la direction. Cet intermède nous permet d'insister sur un élément important : parce que le Trésor nous intéresse du point de vue de la construction de la « grandeur » (sommets de l'État/carrières dominantes), c'est avant tout sur l'analyse de ce groupe de cadres (administrateurs civils et inspecteurs des finances issus de l'ENA) que notre analyse du travail institutionnel du Trésor est fondée. Si nous nous intéressons à d'autres groupes de cadres au Trésor au cours de cette seconde partie, c'est avant tout dans la mesure où leurs situations permettent de rendre compte des mécanismes de segmentation et de hiérarchisation qui travaillent la direction. Cette construction d'objet ne rend, évidemment, pas toujours assez justice à la grande variabilité des usages possibles de la direction. Pour autant, elle permet d'éclairer des processus de hiérarchisation et de fabrique de l'excellence qui ne sont pas toujours mis en avant dans les études administratives.

Suivant directement cet intermède, le **chapitre 4** prend au sérieux le discours de l'« excellence » mobilisé et revendiqué par les hauts fonctionnaires du Trésor. Il en dessine les contours et les registres de consécration. Surtout, il met en avant les dispositifs institutionnels de production de l'excellence trésorienne : la sélection à l'entrée, le système « up or out », et les modalités de gestion des cadres par « implication de soi ». Nous montrons que ces mécanismes nécessitent de « faire sortir » les hauts fonctionnaires du Trésor, et que la

mobilité apparaît, en ce sens, centrale dans les logiques de hiérarchisation et de segmentation qui travaillent le Trésor. Le **chapitre 5** s'intéresse aux effets de la mobilité comme cadre de socialisation des trésoriers, et de déroulement de leurs carrières (internes et de sortie). Il montre en particulier que la forte mobilité interne des trésoriers les amène à solliciter l'expertise et les informations en provenance des mondes de leurs bureaux ou de leurs sous-directions, créant ainsi des échanges, de la porosité et de l'intégration entre le Trésor et ses mondes. Ce gouvernement de l'« écoute », nous le verrons, contribue à créer des formes d'entre-soi et d'exclusion. Le **chapitre 6** s'intéresse aux pratiques de placement des hauts fonctionnaires du Trésor (repérage, sélection, construction et maintien de juridictions et de chasses-gardées) et aux critères de différenciation des carrières de sortie. Nous montrons que les opérations de sélection et de repérage au Trésor reposent sur des mécanismes faiblement codifiés, et contribuent à la création de chaînes lâches de dépendance et de parrainage qui traversent la structure du Trésor et la lient à ses mondes. Nous nous intéresserons également aux mondes de sortie du Trésor et aux clivages de genre et d'origine statutaire qui président aux sorties. Enfin, le **chapitre 7** est centré sur les logiques qui président à la construction des carrières dominantes au sein des mondes du Trésor, à travers l'exemple de celle de Jean-Yves Haberer. Notre analyse nous mènera, en particulier, à insister sur la complexité des rapports de dette et des relations de cooptation que cette carrière met en jeu.

PARTIE 1 :

D'UNE ALLIANCE À L'AUTRE : LE TRESOR, DU PLAN A LA PLACE

Introduction

Cette partie entre dans les relations entre le Trésor et ses mondes en les analysant du point de vue des alliances institutionnelles que mobilise la direction pour peser dans l'État. Elle engage l'analyse généalogique des formes d'institutionnalisation de la direction du Trésor, et des coalitions de soutien qu'elle construit dans le cadre des luttes internes à l'appareil administratif. Elle prend au sérieux le fait que les directions ministérielles sont des « univers de tension », « travaillées en permanence par des processus simultanés de reproduction et par la cristallisation d'activités de transformations liées aux changements de leurs environnements, aux mutations des relations qu'elles entretiennent avec d'autres institutions et aux acteurs individuels qui les investissent » (Bezes et Le Lidec 2010 : 72). En faisant porter l'analyse sur les formes d'encastrement de la direction du Trésor dans l'État et sur les ressorts de ses transformations, nous entendons tenir ensemble à la fois une analyse des modalités de changement institutionnel de la direction du Trésor, des outils et des ressources sur lesquels elle s'appuie pour consolider sa prise sur la décision publique, et des effets de ces repositionnements sur l'élaboration et la conduite de la politique financière. En ce sens, en entrant dans l'État par la direction du Trésor, et en entrant dans la direction du Trésor par l'analyse des arrangements pratiques de règles, de personnes, d'usages et de ressources qui lui donnent corps, c'est, surtout, le passage du dirigisme d'État au libéralisme financier que nous cherchons à éclairer.

Cette histoire est, nous le verrons, celle du basculement des alliances du Trésor, du Plan à la « place » financière nationale et internationale. Dans les années 1950, la direction du Trésor fait partie, bon gré mal gré, de la coalition planificatrice qui s'emploie à organiser et à « moderniser » l'économie française. Son pouvoir au sein de l'État est alors inséparable de celui de l'« appareil financier public », un système complexe d'institutions publiques et semi-publiques satellisé autour du Trésor et tenu par un ensemble de liens de tutelle, de contrôle et

de trésorerie, qui permet de financer l'économie planifiée. A partir des années 1970, sous l'effet de changements administratifs, politiques et générationnels, la direction du Trésor se repositionne, et joue, pourrait-on simplifier, la « place » et l'international contre le Plan : elle s'appuie sur sa connaissance de la « place » et de ses « équilibres » et sur la référence internationale comme des ressources de légitimation et de positionnement propres à organiser son désengagement d'une coalition planificatrice largement fragilisée, et à s'assurer une voix distincte dans les processus de décision publique. Cette double préoccupation contribue à (re)composer la position inséparablement financière et bureaucratique de la direction du Trésor, et structure les modalités de son ralliement aux réformes de libéralisation financière. Quant à leur inscription dans les structures du Trésor, elle est inséparable des nouveaux formats que prend l'institution dans les années 1960, dans le cadre de rapports de force administratifs renouvelés.

Ce premier niveau, « macro », de l'analyse des relations entre la direction du Trésor et ses mondes, nous permet d'éclairer deux phénomènes importants. D'abord, il nous permet de nous inscrire au sein de la littérature sur la genèse de la réforme néolibérale en France et sur la « conversion néolibérale » des administrations financières. La spécificité de notre approche tient, nous le verrons, dans le cadrage qui est le nôtre, en termes de *bureaucratic politics* : le ralliement du Trésor à la réforme financière doit, nous le verrons, être comprise au regard des rapports de pouvoir et des restructurations administratives qui travaillent l'État financier dans les années 1960 et 1970. Ces dernières contribuent à des transformations de format et de personnel décisives au Trésor, qui modifient les savoirs, les expertises et les rapports à l'État portés par ses agents. C'est, ainsi, dans les rouages les plus concrets de cette machinerie administrative que se joue l'affermissement d'une nouvelle posture financière du Trésor, entre préoccupation de la crédibilité internationale de la France, et préoccupation des équilibres de la « place » financière. Ensuite, ce premier niveau nous permet d'éclairer les mécanismes qui conduisent à la construction de la direction du Trésor comme entreprise de placement : ce n'est qu'à partir des années 1960 que peut se mettre en place un système de formation, de mise en circulation interne et de gestion « up or out » des cadres. Ce système, nous le verrons, est relatif à la fois à la forte extension des prérogatives de la direction au milieu des années 1960 – qui permet la circulation des administrateurs entre différents lieux de la direction – et à l'énarchisation des cadres – qui transforme les usages de la direction par ses hauts fonctionnaires.

Cette partie est composée de trois chapitres. Parce que les transformations de la direction du Trésor dans les années 1960 s'opèrent dans le cadre du démantèlement progressif de l'État-banquier et planificateur d'après-guerre, nous reviendrons, dans un premier chapitre, sur les modalités de l'insertion du Trésor au sein de la grande coalition planificatrice d'après-guerre, et sur les dispositifs de tutelle et de réglementation qui la tiennent. Ce premier chapitre sera également l'occasion de montrer la plasticité du projet modernisateur de la Libération, qui accommode de nombreuses préoccupations, dont celles de la rigueur financière et de la lutte contre l'inflation. Nous nous interrogerons, dans un deuxième chapitre, sur les modalités de la recomposition de l'action financière autour de la direction du Trésor dans les années 1960, qui trouve à se désengager des structures du Plan. Le dernier chapitre sera consacré à une analyse plus serrée des modalités de la « conversion » du Trésor à la réforme financière.

Encadré n° 4 :
Les directeurs du Trésor (1945-2005)

Prénom Nom		Corps	Fonctions exercées avant	Mandat directeur	Fonctions exercées après
Ludovic Tron	1904	IF 1930	Commissaire du gouvernement auprès du Conseil d'État	1946-1947	Directeur de cabinet d'André Philip (Économie nationale et Finances)
François Bloch-Lainé	1912	IF 1936	Directeur de cabinet de Robert Schuman (Finances)	1947-1952	DG de la Caisse des dépôts
Pierre-Paul Schweitzer	1912	IF 1936	Attaché financier à Washington	1953-1960	Second sous-gouverneur de la Banque de France
Maurice Pérouse	1914	IF 1945	Conseiller technique au cabinet de Michel Debré (Premier ministre)	1960-1967	DG de la Caisse des dépôts
René Larre	1915	IF 1942	Conseiller financier à Washington	1967-1971	DG de la Banque des règlements internationaux
Claude Pierre-Brossolette	1928	IF 1953	Chargé de mission au cabinet de Valéry Giscard d'Estaing (Économie et Finances)	1971-1974	Secrétaire général de la Présidence de la République
Jacques de Larosière	1929	IF 1958	Chef de service au Trésor	1974-1978	DG du FMI
Jean-Yves Haberer	1932	IF 1959	Chargé de mission au cabinet de René Monory (Économie)	1978-1982	PDG de la Compagnie financière de Paribas
Michel Camdessus	1933	AC	Chef de service au Trésor	1982-1984	Gouverneur de la Banque de France
Daniel Lebègue	1943	AC	Directeur adjoint du Trésor	1984-1987	DG de la BNP
Jean-Claude Trichet	1942	IF 1971	Directeur de cabinet d'Édouard Balladur (Économie et Finances)	1987-1993	Gouverneur de la Banque de France
Christian Noyer	1950	AC	Directeur de cabinet d'Edmond Alphandéry (Économie)	1993-1995	Directeur de cabinet de Jean Arthuis (Économie et Finances)
Jean Lemierre	1950	IF 1976	Directeur officieux au cabinet de Jean Arthuis (Économie et Finances)	1995-2000	Président de la BERD
Jean-Pierre Jouyet	1954	IF 1980	Directeur adjoint de cabinet de Lionel Jospin (Premier ministre)	2000-2004	Ambassadeur chargé des questions économiques internationales

Sources : Dictionnaire historique des inspecteurs des finances, base ENA

Chapitre 1 :

Le Trésor, le Plan et l'État-banquier (1945-1966)

L'État joue un rôle moteur dans la « nouvelle donne » (Nord 2010) qui se construit à la Libération. De l'institutionnalisation de la Sécurité sociale aux nationalisations bancaires et industrielles, l'action de l'État change d'échelle, et accompagne la montée en puissance d'une nouvelle génération d'élites administratives qui justifie le dirigisme d'État en même temps qu'elle légitime ses positions : « Nous étions le petit nombre qui savions mieux que les autres ce qui était bon pour le pays (...) Nous étions les plus beaux, les plus intelligents, les plus honnêtes et les détenteurs de la légitimité » expliquera ainsi rétrospectivement Simon Nora⁴⁷, qui, entré en Résistance en 1942, sera un des premiers élèves de l'École nationale d'administration créée en 1945. Le rôle directeur de l'État dans l'économie et la société n'est pour autant pas un produit de la nécessité immédiate de l'après-guerre, façonné comme il l'est alors par les débats des « nouvelles relèves » des années 1930 (Dard 2002), par l'expérience de(s) guerre(s), mais également par les pratiques dirigistes de Vichy. Les historiens aujourd'hui ne s'y trompent plus, qui réinsèrent le moment de la Libération dans un « grand cycle étatique » (Fridenson 2002 : 709) qui court des années 1930 aux années 1950 (Kuisel 1984 ; Margairaz 1991 ; Nord 2010).

C'est peut-être en matière économique que ce basculement est le plus évident. Si l'État-brancardier avait su, sous la pression de la nécessité, nationaliser et organiser pendant l'entre-deux-guerres, l'intervention économique d'État prend des accents volontaristes à la Libération, et est perçue comme une solution rationnelle à l'« archaïsme » des structures productives françaises. La « modernisation » que les hommes de la Libération appellent de leurs vœux est cependant contestée dans ses modalités. Si les nationalisations suscitent une large adhésion, l'opportunité, les finalités et les modalités de la planification de l'économie font débat, de la libération des travailleurs à l'outil de croissance économique et de

⁴⁷ Simon Nora (1986), « Servir l'État », *Le Débat*, n°40, p. 102.

restauration nationale, du Plan global de Pierre Mendès-France, au « Plan à petits pas » porté par René Pleven et André Philip (Kuisel 1984 ; Margairaz 1991 : 805). Les approches économiques dont de nombreux acteurs se revendiquent indexent cependant une vive critique de l'orthodoxie des institutions financières françaises, Inspection des finances et direction du Trésor en tête.

Pour autant, comme l'indique Richard Kuisel (1984), malgré les élans refondateurs qu'a pu prendre la Libération, le ministère des Finances fait figure, dès le début des années 1950, de « super-ministère », donnant sens et consistance à la capacité accrue d'intervention de l'État, au détriment d'autres institutions administratives, comme le Plan ou l'Économie nationale, qui revendiquaient elles également un pouvoir de direction, de coordination et de contrôle sur l'ensemble étatique. La direction du Trésor – ancien Mouvement général des fonds⁴⁸, requalifié en 1940 – participe pleinement de ces dynamiques. Traditionnel banquier de l'État, principalement en charge de la gestion de la trésorerie de l'État (et, ainsi, du financement « hors impôt »), marqué par l'orthodoxie libérale, elle endosse à partir des années 1950 un rôle de régulation macro-économique qui déborde la seule sphère des finances publiques (Quennouëlle-Corre 2000). Sous la houlette d'inspecteurs des finances « modernisateurs », elle élargit, dans l'après-guerre, son territoire et ses prérogatives : elle n'est plus simplement le banquier de l'État, garant de la discipline financière, mais le banquier de l'économie et de la croissance, qui finance, par différents circuits, la dépense publique. Grâce à un enchevêtrement complexe de circuits de collecte, elle aspire l'argent disponible de l'économie, et le redistribue vers les secteurs prioritaires via un système de prêts et d'avances, tout participant à la gestion financière et stratégique des entreprises nationales. En finançant et en orientant la dépense publique d'après-guerre, la direction du Trésor se positionne alors comme le bras armé du Plan et un rouage essentiel de l'entreprise de « modernisation économique ».

Ces dynamiques n'ont rien de spontané ni de permanent : au contraire, elles s'inscrivent dans le cadre de luttes bureaucratiques, et sont tenues par un ensemble de réglementations administratives qui consacrent la place de la direction du Trésor dans les flux financiers de l'après-guerre. L'enjeu de ce chapitre est ainsi d'analyser comment la direction du Trésor, ébranlée dans ses structures et ses attributions, parvient à s'installer au cœur de l'entreprise modernisatrice des années 1950. Nous faisons porter l'analyse sur la construction sociale,

⁴⁸ Nous renvoyons à l'introduction générale de cette thèse pour un aperçu historique sur le Mouvement général des fonds.

symbolique et institutionnelle de la place de la direction du Trésor dans un ordre de concurrences administratives, mais également dans un ordre de concurrences économiques et financières. Il s'agira ainsi de détailler comment la direction du Trésor a pu s'imposer comme la banque de la reconstruction – au détriment du Plan, mais également du secteur bancaire traditionnel. Nous montrons que le redéploiement de la direction du Trésor dans l'après-guerre s'appuie sur la satellisation d'institutions financières privées, semi-publiques et publiques, qui arment l'emprise du Trésor sur les flux financiers de la reconstruction. Le Trésor fait alors partie, nous le verrons, d'une coalition institutionnelle complexe qui finance l'économie planifiée et met le crédit et la croissance au service de la communauté nationale.

Nous avons choisi trois angles d'analyse du rôle et du fonctionnement du Trésor dans l'après-guerre. L'étude des luttes de territorialisation administratives entre le Trésor et le Plan permettra, d'abord, d'abord, d'analyser les modalités du redéploiement bureaucratique de la direction à la Libération, et d'insister sur les transformations de l'orthodoxie financière jadis portée par la direction – sa « conversion » (Margairaz 1991) à l'expansion et à la croissance économique (section I). L'entrée par les dispositifs d'action financière de la direction (section II) permettra d'analyser la construction de l'emprise du Trésor sur le système de crédit et, ainsi, les modalités selon lesquelles, dans l'après-guerre, la direction aspire et redistribue les ressources de l'économie, au détriment des banques commerciales. Enfin, nous ferons porter la focale sur les hommes qui, au sein des structures administratives du Trésor et de l'appareil financier public, font tenir les dispositifs de réglementation et de contrôle qui arment l'État-banquier (section III). Nous nous appuyons, pour ce chapitre, sur une littérature « grise » faite de mémoires et de témoignages de hauts fonctionnaires, de cours dispensés dans les écoles de pouvoir et de manuels de droit sur le système financier français, les entreprises nationales et leurs dispositifs de contrôle, publiés dans les années 1950 et 1960. La très riche littérature historique sur l'ordre économique et financier de la Libération sert de cadre au propos.

I. Le Trésor pour ou contre le Plan ?

La place centrale que prendra la direction du Trésor au sein de l'entreprise modernisatrice n'a rien d'évident en 1944. Décrite avec force accents héroïques par plusieurs de ses acteurs, la Libération établit des cadres de pensée et d'action économique résolument interventionnistes, et est l'occasion d'une critique en règle de l'administration des Finances. Cette dernière, perçue comme trop attachée à l'orthodoxie libérale, voit son autorité contestée par de nouveaux venus administratifs qui prônent le volontarisme économique et financier d'État : parmi eux, le ministère de l'Économie nationale (MEN), qui gagne son autonomie en 1944, et le Plan, dont Pierre Mendès France pense les premières moutures. Ces concurrents directs des Finances portent une vision nouvelle des responsabilités économiques d'État, ciblée sur la recherche de la croissance et de la modernisation économique, dont plusieurs hommes d'État pensent alors qu'elles doivent faire l'objet d'un pilotage centralisé. Ils ont pourtant bien peine à s'institutionnaliser, et manquent de ressources dans les luttes de territorialité administrative. Le retour en force du ministère des Finances à partir du début des années 1950, direction du Trésor au premier plan, acte ainsi de la prégnance des enjeux financiers de la reconstruction, mais également de la fragilité des rapports de force qui soutiennent ce premier moment « keynésien ». Pour autant, la direction du Trésor du début des années 1950 est différente de celle des années 1930 : sous la houlette de planificateurs modérés, qui perçoivent le volontarisme d'État comme un *ajustement* plutôt que comme un programme de transformation politique et sociale, elle accommode des pratiques dirigistes, tout en infléchissant les politiques publiques vers la « modernisation » plutôt que vers la socialisation de l'économie.

A. Une direction ébranlée à la Libération

L'immédiat après-guerre est l'occasion d'un remodelage en profondeur du paysage économique et administratif français. Dès 1944, le programme du Conseil national de la Résistance donne le ton des réformes à venir : issu d'un long travail de négociation entre novembre 1943 et mars 1944, sa version finale s'impose comme un texte de promotion de l'État social et du volontarisme économique. Afin de « fond(er) une République nouvelle (...) qui rendra aux institutions démocratiques et populaires l'efficacité que leur avaient perdue les

entreprises de corruption et de trahison qui ont précédé la capitulation », et de « rétablir la France dans sa puissance, dans sa grandeur et dans sa mission universelle », le programme propose des mesures à appliquer dès la libération du territoire, et notamment, en matière économique, « l'éviction des grandes féodalités économiques et financières de la direction de l'économie », « (l') organisation rationnelle de l'économie assurant la subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général », « l'intensification de la production nationale selon les lignes d'un plan arrêté par l'État », et « le retour à la nation des grands moyens de production monopolisée, fruits du travail commun, des sources d'énergie, des richesses du sous-sol, des compagnies d'assurances et des grandes banques ». Le texte pose ainsi les bases du volontarisme économique d'État, comme impératif moral, présidant au *redressement* de la France après la « corruption » vichyste, mais également comme nécessité technique, visant l'organisation *rationnelle* (« efficace ») des efforts de production et de reconstruction. Il articule les mots clefs des politiques économiques au sortir de la guerre : modernisation, productivité, croissance, planification.

L'apologie de l'expansion et du développement — « l'orthodoxie expansionniste » selon le mot de Michel Margairaz (1991 : 1325) — portée par les hommes qui passent, avec la Libération, des coulisses à l'avant-scène⁴⁹, accompagne un discours féroce sur l'orthodoxie libérale de l'administration économique et financière, jugée partiellement responsable de l'« archaïsme » économique français et de la défaite de 1940, que les réformateurs entendent comme indissociablement militaire et morale. Conseiller d'État, investi dans la refonte de la fonction publique dès les années 1930, Michel Debré s'interroge ainsi dans ses *Mémoires* : « La République a fait de nous des malthusiens, des gagne-petit et des ignorants. Pourquoi cette peur du marché mondial ? Pourquoi ce refus devant les grandes entreprises ? Pourquoi cette ignorance de l'importance de la production et du commerce ? (...) (Elle a amené) l'effondrement le plus grand dans notre histoire : vision tragique que celle de l'incapacité de nos dirigeants politiques et de nos chefs militaires face à cet essentiel qu'est l'existence de la France »⁵⁰. Affirmant avoir « été formé par la leçon (...) tirée des erreurs d'avant-guerre, celle de Laval en 1935, celle de Léon Blum en 1936, puis de l'échec des gouvernements qui ont

⁴⁹ Parmi ces nouvelles figures qui émergent à la Libération, on compte des hauts fonctionnaires (François Bloch-Lainé, Simon Nora, Jean Saint-Geours, Paul Delouvrier, Michel Debré), des hommes d'affaires (Jean Monnet), des universitaires (Robert Marjolin, Pierre Uri), des ingénieurs (Étienne Hirsch, Louis Armand), des hommes politiques et des syndicalistes (Christian Pineau, André Philip).

⁵⁰ Michel Debré (1988), *Trois Républiques pour une France. Mémoires*, t.2 « Agir (1946-1958) », Paris, Albin Michel, p. 17.

suivi la Libération » il se prend alors à espérer : « Que demain les partisans de la grandeur française soient instruits mieux que je ne l'ai été ! »⁵¹.

Le thème du « retard » économique français est ainsi formulé en référence aux errements, tant libéraux que socialistes, de l'entre-deux-guerres, de sorte que seul un État actif et volontaire serait « à la hauteur » de la souveraineté nationale. Surtout, Michel Debré inscrit la nécessité de l'État à la Libération dans le cadre d'un mouvement de moyen terme, résultat des « leçons » des années 1930 et de l'Occupation. Comme ont pu le montrer de nombreux historiens, Richard Kuisel et Michel Margairaz en première ligne, l'État en 1945 s'appuie sur des structures administratives mises en place sous Vichy, mais s'inspire également des débats économiques des années 1930, qui ont lié critique du libéralisme et promotion de formes d'organisation rationnelle de l'économie articulant État et marché ; le pilotage centralisé de l'économie faisait alors en effet l'objet d'investissements politiques, technocratiques et syndicaux, qui, d'X-Crise aux *Nouveaux Cahiers*, ont tenté d'imaginer des formes (concurrentes) d'économie(s) dirigée(s), troisième(s) voie(s) entre le laissez-faire et l'économie socialisée. Dès lors, comme le dit François Denord (2007 : 184-185), à la Libération « la politique économique devient tout à la fois affaire de souveraineté, justifiant que la liberté économique individuelle s'efface devant l'indépendance nationale, et marque distinctive permettant de situer l'action de l'État dans l'ordre des politiques économiques » de sorte que « l'adoption d'une politique économique signifie (...) rupture avec l'ordre libéral ».

Encadré n° 5 :

Orthodoxie et hétérodoxie financières

Comme l'ont montré de nombreux auteurs (voir notamment Dard 2000 ; Le Van-Lemesle 2004), le dogme libéral est tout-puissant jusqu'aux années 1930, à l'université comme dans l'administration financière. Au-delà des thèmes connus (l'attachement aux mécanismes de marché, le refus de l'intervention de l'État), on peut, suivant Michel Margairaz (1991), en caractériser la version alors dominante comme une version austéro-libérale, attachée à la fois à une politique interne de rigueur, caractérisée par l'équilibre budgétaire et la compression des dépenses, à un franc fort, et, contre le protectionnisme, à la libéralisation des échanges commerciaux avec l'extérieur. La dépense publique doit être minimale et le déficit public, s'il existe, doit en priorité être financé par le marché financier, qui mobilise une épargne longue, pré-existante, plutôt que par la planche à billets, génératrice d'inflation. Ces positions sont souvent empreintes de moralisme bon ton ; ainsi Frédéric Jenny, spécialiste des finances et de l'économie au quotidien *Le Temps* écrit, le 12 septembre 1931 : « Le mal (dont souffre l'économie mondiale) a été causé en grande partie par l'inflation de crédit (...). Il faut sauver les entreprises en difficulté qui peuvent être sauvées

⁵¹ Michel Debré (1988), *Trois Républiques pour une France. Mémoires*, t.3 « Gouverner (1958-1962) », Paris, Albin Michel, p. 42.

parce qu'elles renferment assez d'éléments sains, ou qui doivent l'être parce qu'un intérêt supérieur l'exige. Quant à celles qui ne sont pas viables, elles doivent disparaître. C'est la définition même de l'assainissement »⁵².

On mesure ainsi l'« hétérodoxie » que représente la politique menée à la Libération, où la dépense publique et l'inflation sont vus comme des maux nécessaires pour reconstruire et moderniser les structures économiques françaises, et où les besoins de l'économie nationale priment sur les considérations d'ordre budgétaire et financier. Pour autant, l'opposition entre le « laissez-faire » libéral qui serait caractéristique de l'avant-guerre, et le volontarisme de la demande qui serait celui de l'après-guerre, constitue avant tout une reconstruction symbolique de la Libération, qui cache des réalités parfois plus nuancées. En particulier, comme l'a bien montré Michel Margairaz (1991), la politique libérale de déflation menée dans l'avant-guerre est bien une *politique publique*, et révèle que les pratiques des hommes des Finances sont plus interventionnistes qu'ils ne l'avouent alors. Réciproquement, de nombreuses voix s'élèvent dans l'après-guerre pour demander une politique de rigueur et d'assainissement, et parmi elles celle d'un des planistes les plus convaincus, Pierre Mendès-France. En ce sens, l'analyse de la rupture de la Libération ne s'accommode pas aisément d'une pensée manichéiste.

⁵² Frédéric Jenny, *Le Temps*, 12 septembre 1931, cité par Michel Margairaz (1991).

Dans un contexte politique particulièrement favorable aux gauches, les nouvelles institutions économiques qui sont créées dès 1944 participent ainsi d'une critique « en actes » du ministère des Finances. L'autonomisation du ministère de l'Économie nationale (MEN) en 1944 doit permettre de faire prévaloir une approche économique plutôt que financière de la reconstruction et d'ébranler l'orthodoxie libérale. Il s'agit essentiellement de promouvoir une politique d'expansion et de développement économique dirigée par l'État, à rebours de la pensée libérale d'avant-guerre. Le nouveau ministère est porté par Pierre Mendès France, un « Jeune Turc » du mouvement radical-socialiste dans les années 1920, membre du second gouvernement Blum, entré en Résistance en 1941 aux côtés du général de Gaulle. Comme le souligne Richard Kuisel (1984 : 191), Pierre Mendès France est un homme clef des premiers temps de la Libération, qui peaufine ses propositions économiques depuis 1943, alors qu'il est Commissaire aux Finances du Comité français de libération nationale. Dans un exposé au Conseil des ministres, le 17 novembre 1944, Pierre Mendès France fait en particulier du MEN le fer de lance de l'organisation planifiée de l'économie (Margairaz 1991 : 784), pilier d'une politique économique intégrée associant une planification centralisée à de nombreuses « réformes de structures » (les nationalisations) et à une politique de rigueur financière (Mioche 1982). Dans une note datée du 7 novembre 1945 intitulée « La réorganisation des ministères économiques », il insiste sur une « réforme qui s'impose », celle d'« organiser (...) l'assujettissement effectif de tous les ministères économiques et financiers à la politique du gouvernement dont l'exécutant central doit rester le ministre de l'Économie nationale », et suggère d'extirper la direction du Trésor du ministère des Finances⁵³.

L'Inspection des finances (IF), le grand corps traditionnel de l'administration financière est par ailleurs sous le feu des critiques ; socialistes et communistes lui reprochent notamment son manque de dévouement au service de l'État. Albert Réville demande avec virulence, dans *Action*, le 26 avril 1946 : « Voulez-vous préserver la IV^e République du cancer de l'Inspection dont est morte la III^e ? (...) Mettez immédiatement fin (...) à l'absence abusive des 141 inspecteurs qui se sont évadés de leur tâche normale » (Carré de Malberg 2011 : 153). André Philip, socialiste, ancien Résistant nommé ministre de l'Économie nationale et des Finances en 1946, propose ainsi la suppression de l'IF en mars 1946 : si sa proposition restera sans suites, la création la même année d'un corps d'inspection de l'Économie nationale doit

⁵³ Note retranscrite dans : Pierre Mendès France (1985), *Œuvres complètes*, t. II « Une politique de l'économie (1943-1954) », Paris, Gallimard, p. 159.

permettre de consolider le MEN tout en faisant directement concurrence au grand corps traditionnel des Finances.

Une des directions les plus en vue du ministère des Finances dans les années 1930 (Quennouëlle-Corre 2000), la direction du Trésor — ancien Mouvement général des Fonds (MGF), re-labellisé « Trésor » lors de la refonte de l'administration centrale en 1940 — fait figure de symbole de l'ordre financier d'avant-guerre, sans être cependant directement ciblée par les entrepreneurs en réforme financière. Traditionnellement associée à la discipline financière et budgétaire (peu de dépenses publiques, peu d'inflation), le MGF a vu ses attributions s'élargir tout au long de l'entre-deux-guerres, sous la pression de la sortie de la Grande Guerre puis de la crise économique. En plus de ses prérogatives de gestion de la trésorerie et des négociations financières internationales, il gagne alors des compétences industrielles, et des compétences en matière de crédit : en particulier, il exerce ainsi la tutelle financière d'une grande partie des compagnies industrielles dans lesquelles l'État a pris participation (Air France, Compagnie générale transatlantique), des sociétés nationales créées dans les années 1930 (la SNCF en 1936, les sociétés nationales de construction aéronautique, par exemple), et des établissements financiers qui se créent dans l'entre-deux-guerres (le Crédit National en 1919, la Banque française pour le commerce extérieur en 1920, la Caisse centrale du crédit hôtelier en 1923, la Caisse Nationale des Marchés de l'État en 1936 parmi d'autres), et qui sont chargés de subvenir à des besoins de financement qui ne sont que peu pris en charge par le secteur bancaire privé. L'élargissement des responsabilités du MGF se fait ainsi à la faveur de l'extension, par nécessité plutôt que par volontarisme, du rôle économique de l'État dans l'entre-deux-guerres (l'« État-brancardier »), mais la direction reste néanmoins fidèle aux préceptes de l'orthodoxie financière (équilibre budgétaire, lutte contre l'inflation). Sans faire l'objet de critiques directes à la Libération, son association avec l'Inspection des finances (qui y trouve depuis les années 1930 un débouché privilégié), son libéralisme tempéré, ainsi que l'attentisme dont elle a fait preuve lors de la Seconde Guerre mondiale, en font cependant une « place forte encerclée » (Quennouëlle-Corre 2000) à la Libération.

La direction du Trésor est ainsi ébranlée dans ses structures dès 1944. Peu touchée par le mouvement — très relatif — d'épuration administrative (Margairaz 1991 ; Rouso 1983), elle est cependant coupée en deux, et perd ses attributions internationales, qui sont confiées à une direction des finances extérieures (les « Finex »). Le Trésor perd du même coup le contrôle du

réseau des conseillers et attachés financiers en ambassade⁵⁴, positions jusqu'alors très prisés par ses agents, et surtout une de ses sous-directions « la plus prestigieuse et prometteuse » (Carré de Malberg 2011 : 215), qui sert de marchepied en période de guerre et de reconstruction (négociation des accords internationaux, aménagement des dettes de guerre). La direction est par ailleurs concurrencée dans ses domaines de responsabilité par les nouvelles structures administratives. L'arrivée d'André Philip à la tête du ministère de l'Économie nationale et des Finances en 1946 ouvre une période de contestation de la direction, que plusieurs initiatives tentent d'amputer de ses attributions relatives à l'orientation du crédit (Quennouëlle-Corre 2000).

C'est surtout, cependant, la mise en place d'un appareil de planification autonome qui vient menacer les prérogatives du Trésor. La planification a fait l'objet de nombreuses réflexions dans l'entre-deux-guerres. Les projets planificateurs, différents dans leurs modalités, ont pour objet commun l'organisation centralisée de l'économie, *i.e* l'orientation des ressources en fonction des besoins estimés prioritaires. Ils impliquent donc une coordination d'ensemble de la production industrielle, et une politique centralisée d'investissements publics. Si le départ de Pierre Mendès France du gouvernement en avril 1945, suite au désaccord qui l'oppose à René Pleven, acte de l'échec d'une première tentative d'institutionnalisation du Plan, l'entreprise planificatrice se trouve un nouveau champion en la personne de Jean Monnet qui, de retour de Washington fin 1945, plaide en faveur d'une politique concertée de modernisation économique (Kuisel 1981 : 223). Fort du soutien du général de Gaulle, il installe le Plan dans une unité administrative autonome, le Commissariat général au Plan (CGP), rattaché au chef du gouvernement, dont l'existence est pérennisée par le décret du 16 janvier 1947 (Margairaz 1991 : 855). Le rôle coordonnateur que revendique le CGP en matière d'allocation des ressources et de coordination des investissements fait, alors, directement concurrence au rôle de grand ordonnateur financier que joue la direction du Trésor.

Direction phare du ministère des Finances, la direction du Trésor fait ainsi les frais, en 1944-1945, de la charge contre les administrations économiques et financières établies. En ce sens, la Libération fait figure de conjoncture critique, remettant en cause les configurations établies de rapports de force. Si la direction est ébranlée dans ses structures comme dans ses

⁵⁴ Les attachés et conseillers financiers sont les conseillers directs de l'ambassadeur pour les questions financières, et assurent la représentation de la France dans les organisations internationales. Il s'agit d'emplois occupés temporairement, *i.e* pour lesquels aucun recrutement autonome n'est effectué. En 1945, les postes d'attachés financiers sont peu nombreux (10). Nous reparlerons de ces positions plus tard dans cette thèse.

attributions, elle saura cependant profiter de la fragilité du compromis planificateur pour retrouver une position de force au sein de l'appareil économique et financier d'État.

B. L'enjeu du financement de la reconstruction

C'est à la croisée d'un nouveau contexte politique et de l'action volontariste d'entrepreneurs bureaucratiques que la direction du Trésor se positionne de plein pied dans l'ordre économique de la fin des années 1940. Le temps des réformes radicales de l'après-guerre ne s'étend pas au-delà de l'année 1946, témoignant de la fragilité de la configuration politique de l'immédiat après-guerre et des multiples projets concurrents qui l'alimentent. Si la première vague de nationalisations avait su fédérer un large soutien, la stabilisation d'un programme concret de planification avait quant à lui connu de nombreux tâtonnements, jusqu'à la création — elle-même fragile — du CGP en 1946. 1947 s'impose ainsi à de nombreux égards comme une année charnière : en mai, l'éviction des ministres communistes du gouvernement Ramadier, suivie de celle des partisans d'un interventionnisme fort (André Philip et Tanguy Prigent) en octobre, marque la fin du tripartisme et le basculement de la IV^e République vers le centre et le centre-droit. L'arrivée aux affaires économiques et financières de René Mayer accompagne la mise en place de politiques économiques plus orthodoxes, caractérisées par la recherche de l'équilibre budgétaire et la lutte contre l'inflation. L'expérience du MEN, quant à elle, ne survit pas à la démission de Pierre Mendès France : dès avril 1945, les services du ministère tombent sous la coupe de la rue de Rivoli, et le ministre de l'Économie nationale et des Finances réunifiées, René Pleven, reconnaît alors l'échec du MEN comme organisation alternative de coordination de la politique économique et financière (Kuisel 1984 : 199). Le contexte politique et administratif est ainsi plus favorable à une reprise en main des questions économiques par le ministère des Finances.

La place dominante que reconquièrent les Finances au sein de l'appareil administratif, notamment par rapport au Plan et à l'Économie nationale, s'articule à la montée en puissance, au sein des directions du ministère, d'inspecteurs des finances engagés en Résistance, qui disposent d'une forte légitimité symbolique, mais qui se situent également du côté modéré de l'espace des modernisateurs — les « pas trop de gauche », selon l'expression de Philip Nord (2010). François Bloch-Lainé, nommé à la tête de la direction du Trésor le 12 mai 1947, est assurément de ceux-là. Il est proche des hommes de l'appareil planificateur, avec lesquels

il a noué des liens d'amitié dans la Résistance, mais prend également ses distances avec les « excès socialistes », et voit dans le volontarisme économique d'État le moyen du développement économique plutôt que la voie du changement social et politique. Le nouveau directeur écrira plus tard qu'il entendait que sa direction « jou(e) un rôle délibérément positif dans la modernisation et l'équipement du pays », et « devienne un facteur actif de la reconstruction et de l'expansion, grâce à une vision plus claire des objectifs de la nation et la mise en œuvre de moyens d'interventions nouveaux »⁵⁵, tout en se gardant du « simplisme des socialistes », trop insouciants face aux conséquences inflationnistes de la politique de reconstruction menée, trop « insensibles » face « aux désordres monétaires »⁵⁶. Le dirigisme financier lui semblait alors nécessaire, mais non désirable sur le principe : « le dilemme était (alors) terrible pour l'Administration : laisser stagner l'économie, demeurer dans le sous-développement ou provoquer de trop fortes émissions de monnaie. Nous avons (...) préféré le second péril au premier. (...) Qu'on ne croie pas, cependant, que nous avons, mes camarades et moi, le cœur léger. (...) (C'était) une consolation, non l'énoncé d'une doctrine »⁵⁷ dit-il dans un ouvrage d'entretiens biographiques. S'il fera en sorte que le « Trésor œuvre pour le Plan »⁵⁸, il saura également laisser une imprimatur « Finances » sur la forme prise par l'ordre économique à la fin des années 1940.

Encadré n° 6 :

La conversion d'un orthodoxe : François Bloch-Lainé⁵⁹

Les propriétés d'orthodoxie de François Bloch-Lainé le prédisposaient plus à devenir « l'un des apôtres doctrinaires de l'équilibre budgétaire » (Denord 2007 : 253) qu'une des plus illustres figures de la pensée modernisatrice d'après-guerre. Né en 1912 dans une famille de la grande bourgeoisie parisienne fortement liée à la très haute fonction publique, il passe une partie de son enfance à New York, où son père, inspecteur des finances, est attaché financier, de 1915 à 1919⁶⁰. Bien que la branche paternelle de sa famille soit de confession juive, il reçoit une éducation typique de la bourgeoisie catholique française—cours Hattemer, école Gerson, lycée Janson-de-Sailly—et s'investit dans le scoutisme, où il « a été organisateur, compétiteur, animateur, négociateur » et dont il rationalise rétrospectivement à la fois les apports éthiques (le « don de soi », l'« amour de l'autre »)

⁵⁵ François Bloch-Lainé (1976), *Profession : fonctionnaire. Entretiens avec Françoise Carrère*, Paris, Le Seuil, p. 103.

⁵⁶ *Ibid*, p. 108.

⁵⁷ *Ibid*, p. 106.

⁵⁸ *Ibid*, p. 104.

⁵⁹ Ce portrait s'appuie sur la série d'entretiens biographiques menés par Françoise Carrère avec François Bloch-Lainé, publiés en 1976 au Seuil sous le titre *Profession : fonctionnaire*, sur le portrait dressé par Laure (Quennouëlle-Corre 2000), chapitre II, ainsi que sur la notice bibliographique écrite par Michel Margairaz dans le *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*.

⁶⁰ Son père sera par ailleurs associé-gérant de Lazard dans les années 1930.

et la portée modernisatrice (« dans le domaine moral, il y avait aussi la sensation d'être à l'avant-garde. On découvrait le civisme, la religion, en participant à leur renouvellement »)⁶¹.

Passé par l'École libre des sciences politiques, il intègre l'Inspection des finances en 1936. Entré au sein de l'*establishment* économique et financier, il cultive cependant une certaine originalité : il est investi dans les programmes d'éducation populaire et, tout en condamnant les « excès commis de part et d'autre dans la rue » en février 1934, vote pour les socialistes aux élections de 1936. Cette prise de distance est cependant, dans les années 1930, toute relative : si François Bloch-Lainé est marqué par le bouillonnement intellectuel de l'entre-deux-guerres—« séduit par la revue *Plans* de Philippe Lamour et P.O Lapie », « fasciné » par le démarrage de la Jeunesse ouvrière chrétienne—« le scoutisme et ses prolongements (le) retenaient pour l'action, sinon par le sentiment, dans des eaux plus conservatrices »⁶², et il reste ainsi à la marge des mouvements anti-conformistes et planistes des années 1930.

C'est surtout la guerre qui « le fera changer d'eaux » et contribuera à façonner ses positions expansionnistes et dirigistes d'après-guerre. La branche juive de sa famille subit de plein fouet la politique antisémite de Vichy ; François Bloch-Lainé est quant à lui exonéré personnellement du statut des juifs, mais sa position administrative est fragile. Participant à la Résistance intérieure à partir de 1942, il gère en 1943 les opérations financières de la Délégation générale du gouvernement provisoire en France occupée, et côtoie alors notamment Michel Debré, Jacques Chaban Delmas et Félix Gaillard. Dans un long livre d'entretiens accordés à Françoise Carrère, il dénonce avec force la compromission morale et l'opportunisme des élites de l'administration financière au sortir de la guerre : « Alors que l'on se bat encore dans Paris et qu'on y risque, à pied ou à vélo, les coups de feu, voilà nos grands bourgeois qui s'empressent de venir faire leur cour à ceux qui tiennent la place maintenant et qui sont, mais oui ! des gens très convenables, vous savez, de l'Inspection, de notre milieu. (...) Flatteries, prosternations, hommages assez dégoûtants, comment oublier cela ? »⁶³.

Etroitement inséré dans les réseaux d'amitié et de solidarité issus de la Résistance, François Bloch-Lainé fait, dans les années d'après-guerre, figure de modéré (« un homme de bonne compagnie ») au sein d'un *establishment* financier échaudé par les ardeurs réformatrices d'André Philip. Robert Schuman (MRP) fait appel à lui pour diriger son cabinet aux Finances en 1946. Le poste lui servira de tremplin pour être nommé directeur du Trésor le 12 mai 1947 : à 35 ans, il bénéficie ainsi de l'accélérateur de carrière qu'a pu constituer la guerre pour les élites administratives engagées en Résistance. Convaincu de la nécessité d'une rupture avec « l'attitude traditionnelle à l'égard de l'économie (du ministère des Finances) »⁶⁴, il s'oppose cependant à l'affaiblissement des prérogatives des Finances face au Plan. Positionnant la direction du Trésor au centre des mécanismes de financement de la reconstruction, il sera ainsi un des acteurs centraux de la consolidation du ministère des Finances comme « superministère et (...) centre dirigeant de l'économie » (Kuisel 1984) dès le début des années 1950. Ses convictions dirigistes joueront cependant en sa défaveur lors de la prise en main du ministère des Finances par Antoine Pinay en 1952, qui le remplace à la tête du Trésor par Pierre-Paul Schweitzer.

⁶¹ François Bloch-Lainé (1976), *Profession : fonctionnaire. Entretiens avec Françoise Carrère*, Paris, Le Seuil, p. 21

⁶² *Ibid*, p. 30.

⁶³ François Bloch-Lainé (1976), *Profession : fonctionnaire. Entretiens avec Françoise Carrère*, Paris, Le Seuil, p. 68.

⁶⁴ *Ibid*, p. 103

La prise en charge du Trésor par François Bloch-Lainé n'est ainsi pas anodine. Le nouveau directeur pense en effet que l'accommodement d'une vision expansionniste de l'économie doit se faire à l'*intérieur* du ministère des Finances, plutôt que d'être imposée par des structures administratives concurrentes et, souvent, plus faibles : plutôt que « d'abaisser la fière Maison », il propose d'« attendre d'elle un changement fondamental » et d'en opérer la « conversion »⁶⁵. En ce sens, il contribue – non sans hésitations, nous l'avons vu – à la réconciliation de la direction du Trésor avec le dirigisme d'État, dans la ligne de son prédécesseur immédiat au Trésor, Ludovic Tron, un inspecteur des Finances atypique, marqué par son engagement en faveur du Front populaire, mais resté une petite année seulement à la tête de la direction (mai 1946-mai 1947). Cette stratégie permet à la fois d'inscrire la direction de plein pied dans l'entreprise de « modernisation » économique, et d'apaiser ainsi les tensions avec les forces politiques de gauche, tout en consolidant le poids du ministère des Finances dans l'appareil d'État. Signe de ses convictions refondatrices, François Bloch-Lainé accueille en particulier les premiers travaux de comptabilité nationale au sein des structures de la direction du Trésor, marquant son originalité par rapport à l'« accueil sarcastique » fait à ce type de conceptualisation économique au sein de l'establishment financier⁶⁶ ; le bureau, dirigé par Claude Gruson, camarade de promotion de François Bloch-Lainé à l'Inspection des finances, et ami personnel de ce dernier, se consolidera en service en 1952⁶⁷.

Pour autant, Bloch-Lainé, malgré ses sympathies pour l'entreprise planificatrice, ne perd jamais de vue l'intérêt bien compris du Trésor dans les rapports de force administratifs. En particulier, la question du contrôle des investissements publics l'oppose dès le début des années 1950 au Commissariat général au Plan ; comme l'ont analysé en détails Michel Margairaz (1991) et Laure Quennouëlle-Corre (2000) c'est autour de la gestion de la contre-valeur en francs de l'aide Marshall⁶⁸ que s'organisent alors les luttes entre les deux institutions administratives. La question du financement de la reconstruction est en effet, jusqu'en 1947, une question lancinante, et les prêts négociés à Washington, dans le cadre des accords Blum-Byrnes de janvier 1946, ou auprès de la nouvelle Banque mondiale, ne suffisent pas à soulager la trésorerie : de juin 1946 à juin 1947, l'État a « les objectifs sans les

⁶⁵ *Ibid*, p. 103.

⁶⁶ *Ibid*, p. 112.

⁶⁷ Il s'agit du service des études économiques et financières (SEEF). Sur le SEEF, l'ouvrage de référence est celui d'Aude Terray (2002).

⁶⁸ L'aide Marshall octroyée à la France était en effet principalement versée sous forme de dons, en nature (céréales, charbon etc.), ou en devises, qui étaient vendus contre des francs, d'où l'expression de « contre-valeur ».

moyens » comme l'écrit Michel Margairaz (1991 : 845). Les enjeux financiers conditionnent ainsi les tentatives de pérennisation des nouvelles administrations des années 1944-1945 ; ils structurent les luttes autour des institutions légitimes à porter et à façonner la reconstruction et la transformation de l'économie française.

Ancien négociant en cognac, familier des arènes de négociation internationale et habitué à jouer un rôle d'intermédiaire entre Paris et Washington, Jean Monnet comprend rapidement que l'institutionnalisation du Plan nécessite une source stable de financement. Il fait valoir dès fin 1945 que la négociation d'une aide américaine est indispensable à la mise en place d'un plan d'équipement et de modernisation de long terme. Fin 1947, une fois le CGP pérennisé dans ses structures, il milite auprès du gouvernement pour obtenir le financement du plan de modernisation et d'équipement sur budget propre : il propose la mise en place d'un « Fonds National d'Équipement des Activités de Base » – plus tard appelé « Fonds de modernisation et d'équipement » (FME) –, qui doit permettre de sécuriser financièrement les programmes d'investissement du 1^{er} Plan, et il tente de négocier l'obtention d'une partie de l'aide Marshall (Kuisel 1984 ; Margairaz 1991 : 1039-1040). Récemment nommé à la tête du Trésor, François Bloch-Lainé s'oppose à cette initiative dont il estime qu'elle vise à « démembrer le Trésor », qui doit pouvoir « centraliser les ressources de toute sorte et en disposer lui-même »⁶⁹. Jean Monnet craint de son côté que la mainmise du Trésor sur le Fonds de modernisation et d'équipement n'en détourne les ressources vers des charges autres que le financement du Plan (Margairaz 1991 : 1046).

CGP et Trésor se livrent bataille par notes interposées, à destination de René Mayer, alors ministre des Finances et des Affaires économiques, qui considère le Commissariat au Plan comme une des « féodalités administratives qui se sont constituées depuis la Libération » (Margairaz 1991 : 1043). La solution trouvée est une solution de compromis : sur proposition de François Bloch-Lainé est mise en place en 1948 une « Commission des investissements », une instance de coordination interministérielle en charge de la répartition des ressources du Fonds de modernisation et d'équipement, qui garantit ainsi de leur affectation pour l'investissement public, et qui est placée sous l'autorité de la direction du Trésor. La commission dispose de larges attributions : elle établit des priorités dans la répartition des crédits, elle examine les plans d'équipement et d'investissement des entreprises nationales⁷⁰,

⁶⁹ François Bloch-Lainé (1976), *Ibid*, p. 109.

⁷⁰ Rappelons que la Libération est l'occasion de plusieurs nationalisations, notamment : les houillères nationales du Nord et du Pas-de-Calais (13 décembre 1944), Gnome et Rhône (29 mai 1945), les transports aériens (26 juin 1945, ordonnance cependant restée lettre morte, Air France n'est nationalisée qu'en 1948), Électricité de France

elle donne son avis sur les rythmes et les modes de financement de différentes opérations. Elle a un rôle consultatif, le dernier mot revenant *in fine* aux autorités politiques, mais se dote d'un droit de regard large : il est ainsi prévu que le fonds puisse financer tant les entreprises publiques que les entreprises privées ; pour ces dernières, les avances du fonds doivent transiter par les établissements financiers spécialisés (Crédit national, Caisse des dépôts, Crédit foncier de France, Caisse nationale de crédit agricole) (Margairaz 1991 : 1047 ; Quennoëlle-Corre 2000). La direction du Trésor assure le secrétariat de la Commission, et est en charge, de manière plus générale, de la coordination des travaux : en centralisant et filtrant les demandes de financement, elle contribue ainsi à la construction des équilibres financiers de l'après-guerre (Quennoëlle-Corre 2000), au détriment du Commissariat général au Plan, isolé au sein de l'appareil d'État et sans contrôle direct sur les fonds nécessaires pour stimuler et orienter l'économie.

La mainmise du Trésor sur la Commission des investissements objective ainsi sa position surplombante dans l'appareil d'État. En charge de la transformation de fonds publics en capitaux productifs, la direction se gagne une légitimité modernisatrice. L'opposition entre le Trésor et le Plan ne doit pas être sur-estimée : comme le souligne Laure Quennoëlle-Corre (2000), le Plan reste « le cadre de référence des choix (d'investissement sectoriel) et un interlocuteur écouté ». Jean Monnet et François Bloch-Lainé s'accordent par ailleurs tous deux sur la nécessité et la pertinence d'un plan d'organisation global de l'effort économique français dans une optique de 'modernisation' plutôt que de socialisation de l'économie ; ce qui les oppose est avant tout lié aux modalités de prise en charge institutionnelle de ce plan. Le Plan Monnet s'éloigne en effet fortement des approches radicales du planisme élaborées dans les milieux socialistes et cégétistes des années 1930 (Kuisel 1981 : 225). Américanophile, libéral, Jean Monnet conçoit la planification comme une arme dans le cadre de négociations financières avec les États-Unis⁷¹ : elle doit permettre de sécuriser l'aide américaine en manifestant la détermination de la France à engager une politique de « redressement » économique, et en établissant un bilan précis des besoins et des priorités. Il

et Gaz de France (8 avril 1946), la marine marchande (février 1948), la Régie autonome des transports parisiens (21 mars 1948), certaines banques de dépôt (2 décembre 1945) et sociétés d'assurance (25 avril 1946), Renault (16 janvier 1945). Voir l'ouvrage collectif de référence : Antoine Prost *et al.* (1987).

⁷¹ Comme le montre Philippe Mioche (1987 : 280), la naissance du Plan Monnet est rendue possible par « les entrelacs de (...) trois conjonctures » : une conjoncture longue marquée par un « état de planification rampante » de l'avant-guerre à Vichy, une conjoncture moyenne, « celle de la rencontre des hommes et des idées inspirées par l'esprit de modernisation », et une conjoncture courte, « celle des négociations avec les États-Unis ».

porte avant tout une vision expansionniste et « pragmatique » de la planification, peu éloignée, au final, de celle de François Bloch-Lainé.

Ce qui est ainsi en jeu dans le débat de 1947 autour de la maîtrise du FME, c'est moins un désaccord sur la finalité de la planification que sur ses modes d'existence institutionnelle. Fondamentalement peu dirigiste, Jean Monnet fait du Plan un dispositif incitatif et consultatif, détaché des hiérarchies ministérielles (comme nous l'avons vu, le CGP est rattaché directement au chef de gouvernement), dont l'objectif est de diffuser l'« état d'esprit modernisateur » par force discussions et négociations, plutôt que d'imposer des objectifs impératifs de production. Le fonctionnement du CGP est pensé en opposition aux fonctionnements bureaucratiques ; Jean Monnet est particulièrement critique vis-à-vis des hauts fonctionnaires, qu'il estime incapables de porter la modernisation du pays : dans une note à Félix Gouin datée de février 1946, il écrit ainsi : « Je pense (...) que le recrutement même des hauts fonctionnaires qui aujourd'hui dirigent la vie française (...) rend impossible la transformation fondamentale dont la vie de la France dépend. (...) Pour la plupart, ils sont très cultivés, honnêtes, compétents techniquement, mais ils n'ont (...) aucun esprit d'entreprise et d'action »⁷². L'« économie concertée » dont Jean Monnet se revendique, et qu'il met en œuvre à travers les commissions de modernisation du Plan, qui rassemblent les « forces vives de la Nation » (industriels, salariés, fonctionnaires), procède à la fois d'une stratégie d'ancrage progressif de la pensée modernisatrice, et d'une prise de distance vis-à-vis des formes d'action bureaucratique. Par contraste, la position défensive du directeur du Trésor face aux prétentions financières du Plan montre que la conversion des Finances au Plan est porteuse de principes de conservatisme institutionnel : il s'agit moins de contester la légitimité de la planification que de préserver la souveraineté ministérielle et le contrôle bureaucratique sur ses procédures. La mise en forme initiale du dispositif Monnet contribuera ainsi à la fois à implanter des procédures planificatrices dans les processus de décision économiques et financiers, tout évitant le CGP de capacités directes d'intervention et d'action, au profit des administrations financières traditionnelles.

Sous la houlette de François Bloch-Lainé, la direction du Trésor change ainsi de rôle : de banquier de l'État, elle se mue en banquier de l'économie, coordonnant, via, notamment le FME, l'octroi de fonds publics aux entreprises, sous formes de prêts et d'avances. Ces derniers sont cruciaux dans la croissance économique d'après-guerre : la part des fonds publics dans les investissements est estimée ainsi à 64% en 1949 (Bloch-Lainé et

⁷² Note citée par Philippe Mioche (1987 : 95).

Bouvier 1986 : 153)⁷³. Le Trésor intervient également dans la gestion d'autres comptes spéciaux⁷⁴, dont les opérations sont faites en dehors du budget, comme les comptes de prêts consentis aux HLM. Sous l'effet de l'épuisement de l'aide Marshall, la Commission des investissements se transforme, devenant le Fonds de développement économique et social (FDES) en 1955. Ce dernier gère à la fois le fonds d'expansion économique – nouveau nom que prend le FME – mais également le fonds de conversion industrielle, et une partie du fonds national d'aménagement du territoire, et la direction du Trésor assure le secrétariat de son conseil de direction. En 1956, les prêts du FDES assurent encore 12% des investissements productifs du pays⁷⁵.

Le rôle du Trésor dans l'orientation des ressources de l'économie ne se résume pas, cependant, à l'allocation directe de fonds publics. Si l'État finance directement, de 1947 à 1950, plus de la moitié des investissements, cette part diminue en effet fortement dès 1951, l'État décidant alors de ne pas prendre le relais de l'aide Marshall, dont les concours s'épuisent (Andrieu 1986 : 42-43 ; Bloch-Lainé et Bouvier 1986 : 152-153)⁷⁶. Pour autant, le Trésor dispose de bien d'autres moyens de contrôler la distribution des ressources de l'économie. En particulier, il a la main lourde sur l'organisation et le fonctionnement du marché financier : le calendrier des émissions sur le marché est en effet contrôlé par la direction, qui peut ainsi « faire passer » certaines entreprises en priorité et leur faciliter l'accès aux capitaux. Par ailleurs, l'autorisation du Trésor est requise pour les émissions d'un montant supérieur à 25 millions de francs en 1947. Ces prérogatives permettent à la direction de hiérarchiser les demandes de financement en fonction des besoins estimés prioritaires. Surtout, la direction, nous le verrons dans la deuxième section, exerce un contrôle décisif sur les banques coopératives et mutualistes, et les établissements financiers spécialisés, qui distribuent des prêts aidés à différents secteurs de l'économie et qui, ainsi, relaient l'action « modernisatrice » du Trésor. Enfin, la direction participe au contrôle et à la gestion financière des entreprises nationales.

⁷³ Précisons cependant que la direction du Trésor n'a pas la main sur tous les dispositifs de financement public.

⁷⁴ Le fonds de modernisation et d'équipement géré par la Commission des investissements est techniquement également un compte spécial du Trésor.

⁷⁵ Selon les estimations de Jean-Yves Haberer dans le cours sur le Trésor qu'il dispense à l'IEP Paris en 1972-1973. Voir Jean-Yves Haberer, *Le Trésor et la politique financière*, cours IEP, 1972-1973, p. 167.

⁷⁶ En ce sens, la « débudgétisation des investissements », dont nous discuterons plus largement au chapitre 2, est amorcée dès le début des années 1950.

Ces différents outils de dirigisme financier soutiennent ce que Michel Margairaz (2002 : 384) appelle la « Grande Alliance » d'après-guerre entre Commissariat au Plan, institutions de financement public dominées par la direction du Trésor, et entreprises nationales, qui organise la croissance d'après-guerre et la reconstruction. Le volontarisme financier d'État permet, au moins de 1947 à 1950, l'orientation des ressources de l'économie vers les secteurs prioritaires dégagés par le Plan, qui sont également les secteurs nationalisés à la Libération : énergie, transports, industrie lourde (comme la sidérurgie). La part des prêts du FME consacrée aux entreprises nationales est de 90% en 1948, et reste forte – bien que plus modérée – pendant les années 1950 (Andrieu 1986). La direction du Trésor impose par ailleurs une hiérarchie d'accès au marché financier, qui fait priorité aux emprunts d'État, des collectivités locales et des entreprises nationales, au détriment des emprunts privés (Quennouëlle-Corre 2015 : 199). La priorité donnée aux entreprises nationales n'est pas neutre ; ces dernières s'imposent, en effet, comme le lieu d'expérimentations sociales importantes, faisant de l'association plus étroite des syndicats aux décisions et de la rédaction de statuts d'emplois favorables aux salariés des moyens de la paix sociale interne. Si les initiatives des entreprises nationales en termes de démocratie sociale ne doivent pas être surestimées – l'État-patron retrouvant en effet vite ses droits, pour autant la « commun(ion) (des dirigeants issus des grands corps et des syndicats ouvriers) dans un même credo productiviste » a suscité la mise en place d'arrangements « au(x)quel(s) chacun trouvait son avantage » (Kaplan et Minard 2004 : 12). En ce sens, la conversion de la direction du Trésor à la croissance contribue, également, à distribuer plus largement les fruits de cette dernière.

La direction du Trésor présente ainsi, au début des années 1950, un visage profondément transformé. L'éventail de ses préoccupations s'est ouvert, de l'équilibre des finances publiques à l'expansion économique, marquant ainsi sa conversion à l'économie dirigée. Cette nouvelle entreprise de fonctionnalisation de la direction s'inscrit dans les luttes de territorialisation administrative qui marquent l'immédiat après-guerre, et qui reflètent un vaste répertoire de projets économiques concurrents. Contestant le rôle directeur du ministère des Finances sur la politique nationale, les nouveaux venus administratifs – ministère de l'Économie nationale et Commissariat général au Plan au premier degré – sont cependant travaillés par les « forces contradictoires » qui marquent « le temps de naissance d'un dispositif institutionnel », « tendant concurremment à le stabiliser (...) et à le faire disparaître », et « dont l'issue n'est en tous cas jamais certaine » (Meimon 2010 : 106). A partir de 1947, l'éclatement de ce « consensus historique » qu'était le tripartisme, la montée

des tensions liées aux débuts de la Guerre froide, et le basculement de la République vers le centre-droit ont raison du programme de rupture avec le capitalisme que semblait porter le CNR – même si, comme le souligne bien Richard Kuisel (1981), les tenants d’une refondation socialiste de l’économie n’étaient au final que peu nombreux dans l’immédiat après-guerre. L’alliance entre le Plan et le Trésor doit ainsi être comprise dans le double cadre de la consolidation d’une conception libérale et indicative de la planification (le Plan Monnet) – contre les visions plus radicales portées par les socialistes, ou même par Pierre Mendès France, et de la conversion du Trésor à l’organisation de la croissance – contre les tenants de l’orthodoxie financière, encore bien présents dans les grands corps. Cette dernière est affaire, comme nous l’avons vu, tant de convictions (le credo modernisateur de François Bloch-Lainé) que d’opportunités (préserver l’intégrité administrative d’une direction historiquement ‘au cœur de l’État’). En ce sens, l’alliance du Plan et du Trésor ne constitue pas une alliance entre égaux : le Trésor en particulier, comme nous l’avons vu, garde la main haute sur les cordons de la bourse. La prééminence du Trésor dans les rapports de force administratifs contribue ainsi à faire de l’État à la Libération un État-patron, à la fois État-banquier et État-industriel, plutôt qu’un instrument de rupture avec le capitalisme. Pour autant, son alliance avec le Plan constitue une vraie refondation historique. En acceptant, non sans réticences, de sacrifier l’inflation pour la modernisation économique, le Trésor participe au financement et à l’organisation de la croissance, et à une redistribution plus ouverte des fruits de cette dernière. Cette « grande Alliance » n’est cependant pas qu’une affaire de compromis administratifs circonstanciés ; elle est tenue par un certain nombre de dispositifs techniques et de réglementations sur lesquelles nous aimerions nous pencher à présent.

II. Le Trésor au cœur des flux financiers

Si le Trésor est ainsi central dans l'appareil de pilotage de l'économie qui se stabilise à la fin des années 1940, c'est parce qu'il en centralise, dirige et oriente les flux financiers ; de la sorte, il organise la croissance en aspirant et en distribuant sélectivement les ressources. Jusqu'à la moitié des années 1950 au moins, le Trésor est en effet la première banque française, *i.e.* le premier capteur et distributeur de ressources : en 1955, il recueille à lui seul plus de capitaux (695 milliards) que le secteur bancaire (617 milliards) et en distribue plus (783 milliards) que l'ensemble des établissements publics et privés chargés d'octroyer des crédits (715 milliards) (Quennouëlle-Corre 2000). Il endosse ce rôle coordonnateur au détriment d'autres institutions administratives, comme le CGP, mais également au détriment des banques, auxquelles il fait ainsi directement concurrence. Cette section analyse les dispositifs qui soutiennent la position dominante du Trésor dans l'ordre de concurrence financières d'après-guerre. Elle analyse comment le Trésor se positionne au centre du système de crédit dans l'après-guerre. Nous montrerons que l'emprise de l'État sur le système de crédit s'articule autour de la propriété du capital des plus grandes banques de dépôt, de la construction d'un cadre réglementaire strict qui met au travail les banques pour les besoins de la trésorerie publique, et de la construction d'un réseau institutionnel complexe de circuits de collecte et de distribution de ressources que la direction du Trésor contrôle et anime.

Les banques privées sont en effet largement discréditées à la fin de la guerre, et la dénonciation de leur « archaïsme » et de leur « malthusianisme » s'impose comme un leitmotiv des débats économiques et financiers de la Libération. La maîtrise par la puissance publique du système bancaire apparaît comme un enjeu majeur afin de rendre l'allocation du crédit plus conforme à l'« intérêt national », selon les uns ou, selon les autres, plus subversifs, pour faire tomber les forces de l'argent. La direction du Trésor tient une place importante dans la politique du crédit qui se construit alors : elle exerce la tutelle des banques de dépôt nationalisées, et rassemble les commissaires du gouvernement⁷⁷ placés auprès des banques d'affaires ; elle participe au système de police des activités bancaires qui, mis en place en 1941, est renforcé en 1945 ; en allouant des aides aux établissements bancaires et

⁷⁷ La nomination de commissaires du gouvernement auprès des banques d'affaires constitue, en 1945, une alternative à la nationalisation de ces dernières. Les commissaires du gouvernement sont en particulier chargés de surveiller l'adéquation des activités des banques d'affaires à l'« intérêt général » et, en particulier, aux orientations du gouvernement en matière de politique du crédit.

financiers du secteur public et para-publics, fortement sectorisés, elle contribue à un financement sélectif des activités économiques. Surtout, la direction du Trésor centralise vers elle les ressources de l'économie à travers un écheveau complexe de circuits administrés de collecte : grâce ainsi à une constellation d'institutions et de dispositifs qui en relaient l'action, elle se pose au cœur des flux financiers de l'après-guerre.

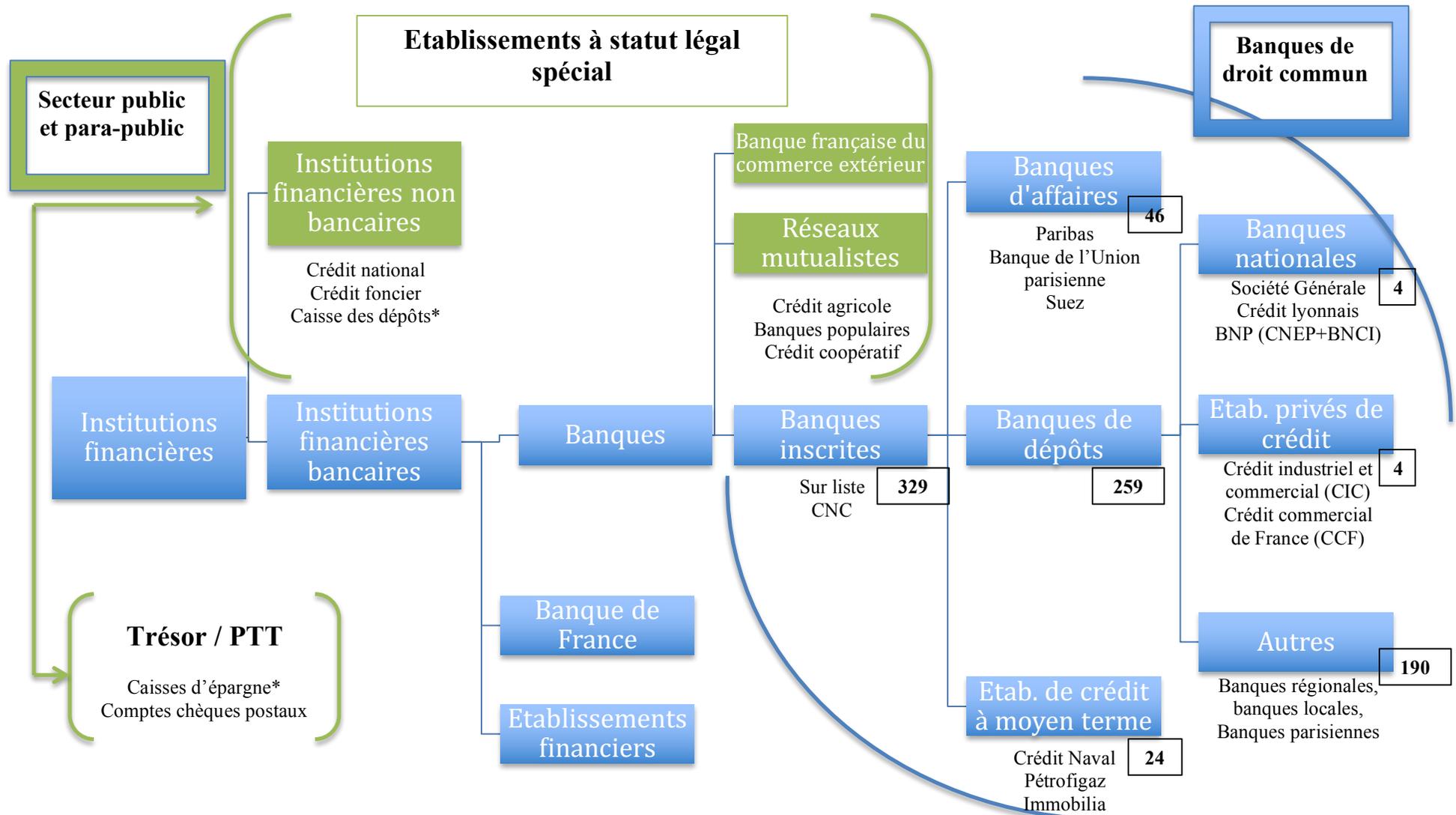


Schéma n°XX :
Le système financier français 1945-1967 : un système dual et segmenté.

Source : Auteure, à partir du schéma initial de Lescure et Guélin (1995), complété par les données du Système bancaire français de Jean-Pierre Gaullier (1967)
 Lecture : pour les banques inscrites, les chiffres indiqués correspondent au nombre de banques de chaque catégorie au 31/12/1965. Les différentes catégories de banques de dépôts ne sont pas toutes indiquées.

Encadré n° 7 :

Glossaire du système financier français (1945-1967).

Banques	Reçoivent à titre habituel des fonds du public en vue de les employer pour leur propre compte en opérations de crédit, d'escompte ou en opérations financières (prises de participation notamment).
Étab. financiers	Sont habilités à effectuer les mêmes opérations que les banques, mais sous condition de ne pas recevoir de dépôts du public.
Banques inscrites	Banques de droit commun, inscrites sur la liste des banques autorisées à exercer tenue par le CNC. Dans les années 1970, suite aux réformes bancaires de 1966-1967, ces banques sont appelées les « banques AFB » (pour 'Association française des banques', l'organisation professionnelle des banques inscrites à laquelle elles sont tenues d'adhérer).
Banques de dépôts	Spécialisées dans les opérations commerciales (collecte des dépôts à vue), et les prêts à court terme. Elles peuvent prendre des participations avec une double limite : elles ne peuvent détenir plus de 10% du capital d'une entreprise, et ne peuvent engager plus de 75% de leurs fonds propres. Il s'agit ainsi de protéger les dépôts du public en empêchant les banques de dépôts de prendre trop de risques.
Banques d'affaires	Spécialisées dans les opérations financières (prises de participation, octroi de crédits longs). Elles ne peuvent collecter des fonds reçus à vue ou à terme inférieur à deux ans.
Banques de crédit à LT et MT	Spécialisées dans l'octroi de crédits dont le terme est égal à au moins deux ans. Elles ne peuvent recevoir de dépôts à vue, et sont soumises aux mêmes limitations que les banques de dépôts en matière de participations. Elles avaient initialement pour vocation de consentir des prêts d'équipement industriel.
Étab. de crédit	Désigne les banques de dépôts disposant d'un réseau d'agences et de guichets sur l'ensemble du territoire.
Étab. à statut légal spécial	Ensemble d'organismes publics, mixtes ou privés placés sous la tutelle directe du Trésor (régime dérogatoire au droit commun).

Sources : P.-C. Dupont (1952), *Le contrôle des banques et la direction du crédit en France*, Paris, Dunod, Jean-Pierre Gaullier (1967), *Le système bancaire français*, Paris, Presses Universitaires de France.

A. Diriger le crédit, nationaliser les banques ?

Les nationalisations bancaires sont peut-être l'instrument le plus évident du dirigisme financier d'État qui se consolide à la Libération. Le transfert à la puissance publique de la propriété du capital des plus grands établissements de crédit offre à cette dernière des conduits de choix pour orienter les flux financiers et, ainsi, stimuler la croissance. Pour autant, l'appropriation capitaliste des grandes banques de dépôt ne constitue pas la rupture qu'attendait la gauche : sa signification et ses usages sont en effet largement débattus et, si les Finances gagnent une indéniable sphère d'influence, elles laissent également, en pratique, une large autonomie de gestion aux banques nationalisées. Traditionnelle prérogative du Trésor, la représentation de l'État-proprétaire ne semble ainsi pas centrale dans l'appareil de direction du crédit qui se consolide à la Libération.

En France, l'intérêt de l'État pour le contrôle et la réglementation du système bancaire est tardif. La première loi bancaire française date de 1941, bien après la plupart des pays industrialisés, qui ont, à l'exception de la Grande-Bretagne, encadré l'activité bancaire à la suite de la crise de 1929 (Andrieu 1983). Jusqu'à cette date, l'exercice de la profession de banquier est libre, *i.e.*, ouverte à tous et sans contrôle. Sous l'effet du marasme boursier de 1929, les établissements de crédit, dont l'activité se résume principalement, dans l'entre-deux-guerres, au placement de titres⁷⁸ et au crédit à court terme, sont sur le banc des accusés à partir du milieu des années 1930 ; ils sont alors vus comme les principaux architectes du « mur d'argent », et sévèrement critiqués pour leur malthusianisme en matière de financement de l'économie. Sous l'égide de leur Union syndicale, les banquiers, sûrs de leur bon droit capitaliste, opposent cependant une résistance féroce aux initiatives du Front populaire en faveur de la réglementation du système de crédit, en 1936-1937, et parviennent ainsi à « se soustraire à l'examen de la nation » (Andrieu 1990 : 78). L'adoption de la loi de 1941 n'en est que plus spectaculaire, marquant la conversion des banquiers français à un contrôle de leurs activités qu'ils refusaient avec véhémence la veille ; ce revirement, comme l'a bien montré Claire Andrieu (1990), doit être compris à la fois comme une réaction de défense patrimoniale des banquiers, effrayés par les premières mesures prises par l'occupant en matière bancaire, mais également comme un marqueur de leurs sympathies – et notamment celles d'Henri Ardant, président-directeur général de la Société générale et président du Comité

⁷⁸ L'activité de placement de titres consiste, pour les banques, à utiliser leurs réseaux et leurs guichets pour vendre (*i.e.* placer auprès du public) les titres de dette de l'État.

d'organisation professionnelle des banques créé en 1940 – pour l'État français. De la même façon, le thème de la nationalisation des banques n'émerge véritablement qu'à la fin des années 1930 au sein d'un milieu restreint de cégétistes et de socialistes – contrairement à la plupart des projets nationalisateurs, largement discutés sous la III^e voire la II^e République (Andrieu 1996). Claire Andrieu (1996) explique le silence relatif des « esprits même les plus nationalisateurs » sur le cas du secteur bancaire par la peur de déclencher la panique des déposants et de précipiter un krach. En tout état de cause, les réticences de la puissance publique à intervenir dans le secteur bancaire constituent un héritage qui marquera fortement les débats de la Libération.

Dans les années 1930, le thème des nationalisations bancaires est à la mode, mais ses finalités et ses modalités sont vivement discutées. Des projets d'inspirations très différentes s'emparent alors du crédit et de sa distribution comme d'un enjeu politique majeur. La motion de Léon Blum au Congrès socialiste de 1934 prévoit la « socialisation du crédit » sans cependant en préciser ni la voie ni la forme, tandis que Maurice Thorez, en 1938, déclare nécessaire le « contrôle des banques », sans évoquer cependant l'appropriation publique de leur capital (Andrieu 1996 : 158). Dans les différents projets nationalisateurs qui se font alors concurrence, le crédit doit travailler dans l'intérêt de la « nation », et son contrôle est conçu tantôt comme un bien public, tantôt comme une prémisse à la libération des travailleurs, tantôt comme un moyen de lutte contre la crise économique. L'appropriation publique des établissements de crédit n'y est pas toujours centrale (en particulier par rapport à celle de l'Institut d'émission), et plusieurs projets se donnent avant tout pour objectif de repenser l'intégralité du système français du crédit afin de rendre l'allocation de ce dernier plus conforme à l'intérêt national : c'est en particulier le cas du système de crédit imaginé par Christian Pineau, secrétaire adjoint de la fédération CGT des cadres des employés de banques⁷⁹ qui, dans un article publié en 1938 dans la revue *Banque et Bourse*⁸⁰, entend assurer une « distribution rationnelle du crédit à court, moyen et long terme » et qui définit avant tout la « nationalisation du crédit » comme une ré-organisation raisonnée du système bancaire permettant de substituer « à la notion de risque celle d'utilité pour la nation ». Ces propositions témoignent de l'idéal rationalisateur qui caractérise la pensée nationalisatrice des années 1930 (Andrieu 1996 ; Monnet 2012).

⁷⁹ Christian Pineau était cadre moyen à Paribas, dont il est limogé en 1938. A la Libération, il sera rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi de nationalisation du crédit.

⁸⁰ Christian Pineau (1938), « La nationalisation du crédit », *Banque et Bourse*, n°14, p. 91-110.

Ces hésitations d'avant-guerre informent l'activisme réformateur de la Libération, dans une configuration politique profondément transformée. Héritier de la pensée marxiste qui analyse l'État comme une béquille de la bourgeoisie, et de ce fait hostile aux nationalisations, le parti communiste s'y résout à la Libération, y voyant alors un moyen de détruire la puissance des « féodalités » – les monopoles industriels et bancaires (Robert 1987). Le ralliement du mouvement ouvrier français aux nationalisations accompagne alors celui des forces de centre-droit. Cette alliance de l'immédiat après-guerre contribue à la stabilisation d'une définition particulière des nationalisations, associées au transfert du capital à l'État, tout les inscrivant dans une refondation d'ampleur du système français du crédit. Les nationalisations bancaires doivent alors permettre à l'État de diriger efficacement les flux financiers et de les orienter vers les secteurs prioritaires de l'économie, et doivent ainsi mettre au travail le crédit pour la reconstruction et la croissance. Elles s'accompagnent de critiques violentes des patrons de banque, discrédités pour leur attitude complaisante avec l'occupant pendant la guerre, et jugés trop frileux pour mener à bien le redressement économique de la France. Plébiscitées par l'opinion publique, les nationalisations bancaires sont votées à plus de 90% des voix à l'Assemblée nationale (Andrieu 2014). La loi du 2 décembre 1945 met ainsi entre les mains de l'État une grande partie de l'appareil de crédit⁸¹ : elle nationalise les quatre grandes banques de dépôts jusque-là entièrement privées (le Crédit lyonnais, la Société générale, le Comptoir national d'escompte de Paris et la Banque nationale pour le Commerce et l'Industrie) en transférant leurs actions à l'État. La composition du Conseil général de la Banque de France avait été modifiée en 1936, conduisant à une nationalisation partielle de l'Institut d'émission⁸² ; en 1945, la propriété de la Banque de France est également transférée à l'État.

Cet apparent consensus dissimule cependant la logique de compromis qui en est au principe. Les administrations des Finances établissent de nombreuses notes critiques sur les nationalisations bancaires, témoignant de leur « crainte d'une activité bridée par l'État » et de leur « souci de préserver l'esprit de concurrence » (Quennouëlle-Corre 2000). Hostile à la nationalisation des banques de dépôt, la direction du Trésor fait cependant mentir sa réputation conservatrice en préconisant celle de l'Institut d'émission, revanche contre un adversaire de toujours, mais également signe d'un ralliement certain à la refonte publique de

⁸¹ En parallèle, évidemment, du système bancaire public et para-public sur lequel nous reviendrons plus tard.

⁸² Il s'agit de la loi du 24 juillet 1936, qui met fin à la mainmise des « deux cent familles » sur l'Institut d'émission en disposant que 18 des 20 conseillers seront désormais choisis par certains ministres ou par certains organismes professionnels. Seuls 2 conseillers représentent les actionnaires.

la Banque de France qui, engagée dès le milieu des années 1930, avait alors suscité une féroce hostilité (Andrieu 1987 : 315-316).

De manière générale, l'accord politique autour des nationalisations se noue autour de la « nationalisation du crédit », plutôt qu'autour de celle, plus contestée, des banques de dépôts et des banques d'affaires. Encore le premier terme revêt-il des significations différentes selon les acteurs, synonyme pour certains de l'appropriation publique des établissements bancaires ou souci exprimé par d'autres de la direction et de l'organisation efficace du système de crédit. Rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale constituante, Christian Pineau voit ainsi dans les nationalisations bancaires un moyen de « libérer (la France) une fois pour toutes de la puissance de l'argent »⁸³ ; il s'oppose à la seule nationalisation du crédit car « on nationaliserait un fluide et non pas une réalité » et propose d'étendre la nationalisation aux banques d'affaires car « l'État doit avoir la haute main sur (l)es intérêts (industriels) »⁸⁴. René Pleven, alors ministre des Finances, défend quant à lui le projet plus modéré du gouvernement. S'opposant à la seule nationalisation de l'Institut d'émission, défendue par la droite, il se déclare en faveur du maintien d'un secteur « privé mais contrôlé » afin d'« éviter une fonctionnarisation, une bureaucratisation (des) établissements de crédit » et de maintenir « l'esprit de concurrence à côté des institutions d'État » pour « les empêcher de s'assoupir »⁸⁵ ; il s'agit alors de défendre une politique du crédit qui permette la reconstruction planifiée de l'économie en orientant les ressources vers les secteurs prioritaires. La liste des banques à nationaliser est fortement débattue : sur intervention du gouvernement lors d'une suspension de séance à l'Assemblée nationale, deux banques d'affaires, la Banque de Paris et des Pays-Bas et la Banque de l'Union parisienne, sont ôtées de la liste des banques nationalisées. L'échec des tentatives de nationalisation des banques d'affaires s'articule cependant à la mise en place d'un système de contrôle renforcé par la nomination de commissaires de gouvernement⁸⁶ auprès de chacune d'entre elles, et par une stricte réglementation de leurs activités, nous le verrons.

⁸³ « Débats de l'Assemblée nationale constituante du dimanche 2 décembre 1945 », *Journal officiel de la République française*, n°11, 3 décembre 1945, p. 156

⁸⁴ *Ibid*, p. 155

⁸⁵ *Ibid*, p. 159

⁸⁶ Les commissaires du gouvernement nommés auprès des banques d'affaires sont avant tout, comme le souligne P.-C Dupont dans *Le contrôle des banques et la direction du crédit en France*, les « représentants et les défenseurs de l'intérêt national ». Désignés par le ministre de l'Économie nationale et des Finances sur avis du Conseil national du crédit, ils disposent de pouvoirs d'investigation très larges, et peuvent demander communication de tous les documents de la banque. Ils ont par ailleurs des pouvoirs d'intervention : assistant aux séances du conseil d'administration, ils peuvent présenter toutes mesures qui leur paraissent conformes à

Les tâtonnements du processus législatif ne doivent pas cacher l'ampleur de la tâche réalisée : tant par le total de leurs dépôts que le nombre de leurs guichets, les quatre établissements nationalisés se détachent des autres banques de dépôts, et mettent sous l'emprise de l'État un appareil puissant d'attraction de l'épargne (Andrieu 1987).

Tableau n° 1 :

Le volume du bilan des douze plus grandes banques de France au 31 décembre 1944

Douze plus grandes banques françaises	Total du bilan et des engagements hors bilan (milliards de francs)
Crédit lyonnais**	53
Société générale**	49
Banque nationale pour le commerce et l'industrie**	33
Comptoir national d'escompte de Paris**	33
Crédit du Nord	14
Crédit commercial de France*	12
Banque de Paris et des Pays-Bas*	12
Compagnie algérienne de crédit et de banque	11
Crédit industriel et commercial*	10
Crédit foncier d'Algérie et de Tunisie	9
Société lyonnaise de dépôt et de crédit industriel	5
Banque de l'union parisienne*	4

Source : Claire Andrieu (1987 : 323).

Note : ** indique les banques nationalisées ; * indique les banques non nationalisées mais considérées comme nationalisables lors des débats de 1945.

In fine, cependant, la rupture que constituent les nationalisations bancaires doit être nuancée. Si le transfert de la propriété à l'État doit permettre une transformation des modes de distribution du crédit et faire primer les considérations d'intérêt national sur celles de risque financier, il ne s'accompagne pas d'un renouvellement des équipes dirigeantes. L'épuration économique en France à la Libération a donné lieu à de nombreuses analyses historiques, qui ont, contre la théorie des « excès », insisté sur la modération de l'épuration économique de l'après-guerre et le « triple souci de clarté, de paix sociale et de restauration économique » qui préside à l'activité de la Commission Nationale Interprofessionnelle d'Épuration (CNIE) (Lacroix-Riz 1986 ; Rouso 1983), et montré que l'épuration pouvait être « à géométrie

l'intérêt général, et peuvent opposer leur veto aux décisions prises par le CA si ces dernières sont contraires à l'intérêt général. Il semble cependant que ces commissaires aient eu pour instructions de rester discrets, et d'intervenir avec grande parcimonie dans l'activité des banques d'affaires.

variable » selon les secteurs et les régions (Bergère 2015). Dans le secteur bancaire, le ministère des Finances demande à l'automne 1944 aux banques d'écarter provisoirement de leur gestion une trentaine de personnes, dont près du quart exercent à Paribas ; parmi elles, on trouve notamment Henri Ardant, président de la Société Générale et administrateur de la Banque d'Indochine. La CNIE sera cependant particulièrement indulgente : les présidents, directeurs et administrateurs des quatre banques nationalisées sont acquittés ou mis hors de cause (Lacroix-Riz 1986). Cette permanence du personnel dirigeant explique en partie les tensions avec les banques nationalisées que décrivent souvent les hauts fonctionnaires des Finances dans l'après-guerre, notamment autour du financement des entreprises nationales, dont les banques de dépôts se méfient (Quennouëlle-Corre 2000).

Surtout, l'administration des Finances, initialement réticente aux nationalisations bancaires, laisse en pratique une large autonomie de gestion aux nationalisées. Cette main légère de l'État s'explique d'abord par le compromis institutionnel qui préside aux nationalisations des banques de dépôt ; en particulier, ces dernières, contrairement aux autres entreprises nationales⁸⁷, sont alors parvenues à échapper à tout contrôle *a priori* : elles ne sont dotées ni de contrôleur financier⁸⁸, ni, surtout, de commissaire du gouvernement⁸⁹. Si la direction du Trésor, en tant qu'administration de tutelle des banques nationales, dispose d'un pouvoir d'approbation de certains actes (notamment, budgets ou états de prévision d'exploitation, bilans, comptes de résultat et affectation des bénéfices), elle n'a pas, cependant, de relais institutionnel au sein des établissements.

⁸⁷ A l'exception de la Régie Renault. Voir à ce sujet (Andrieu 2014).

⁸⁸ La fonction de contrôleur d'État est créée par le décret du 25 octobre 1935, mais elle n'est institutionnalisée qu'après la guerre. L'ordonnance du 23 novembre 1944 organise en effet un corps de contrôleurs financiers, placé sous l'autorité du ministre. Sauf exceptions, toutes les entreprises publiques sont soumises au contrôle financier, qui doit permettre au ministère des Finances de surveiller les opérations engageant des fonds publics. Dans les entreprises nationalisées, les contrôleurs financiers représentent donc la tutelle financière de l'État (par opposition aux commissaires du gouvernement, qui représentent la tutelle « technique »). Leurs prérogatives y sont très étendues : ils ont tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place, et ont entrée avec voix consultative au conseil d'administration ; ils doivent donner au ministre des Finances leur avis sur les projets des entreprises soumis à son approbation, fournir des compte-rendus périodiques et un rapport annuel sur la situation de l'entreprise. Par compromis, les banques nationales sont exemptes de contrôleur financier. Ceci ne signifie pas pour autant que les banques nationales ne soient soumises à aucun contrôle financier ; seulement, ce dernier est organisé selon des modalités spécifiques, nous le verrons. Voir sur ces questions André Delion (1958), *L'État et les entreprises publiques*, Paris, Sirey.

⁸⁹ Les commissaires du gouvernement sont en charge de la tutelle technique des entreprises nationalisées ; ils ont pour mission d'informer le ministère de tutelle et veillent à l'exécution de ses missions d'intérêt général par l'établissement. Leurs pouvoirs au sein des entreprises nationalisées sont variables, mais peuvent aller jusqu'au droit de veto lorsque les décisions prises par le conseil d'administration leur paraissent contraires à l'intérêt général. Comme nous l'avons vu, le rôle des commissaires de gouvernement dans les banques d'affaires est particulier ; ils y sont avant tout investis d'une mission de sauvegarde de l'« intérêt de la Nation ». Voir sur ces questions André Delion (1958), *op.cit.* ; et Georges Lescuyer (1959), *Le contrôle de l'État sur les entreprises nationalisées*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

L'autonomie relative des banques nationales renvoie cependant également à un choix exprès de l'administration des Finances, dont nous avons déjà noté les réticences à la nationalisation des banques de dépôts. François Bloch-Lainé, pourtant un des esprits les plus « modernisateurs » de l'administration financière, indique ainsi dans son cours de 1948-1949 à l'Institut d'études politiques de Paris sur *Le Trésor public* : « L'opinion publique française et étrangère pense que (les banques nationalisées) obéissent aveuglément aux injonctions des pouvoirs publics. Le ministère des Finances a donc tenu à placer le plus possible des écrans entre lui et le système bancaire afin d'éviter cette suspicion qui eût été défavorable aux banques »⁹⁰. Il faut sans doute nuancer les propos des fonctionnaires du Trésor : comme a pu le montrer Laure Quennouëlle-Corre (2000) dans ses travaux, l'attitude de la direction du Trésor vis-à-vis des banques nationales est pour le moins ambiguë, oscillant « entre sa volonté de ne pas soumettre les banques publiques à une sujétion particulière, celle de maintenir leur rentabilité en cherchant à rationaliser leur gestion et celle qui tend à les instrumentaliser au service de l'État et de l'économie ». Les hésitations du Trésor en la matière témoignent bien de l'ambiguïté de l'entreprise modernisatrice, qui n'a jamais cessé de croire aux mérites de l'initiative privée. Mais elles montrent également que l'appropriation publique des quatre plus grandes banques de dépôt ne s'accompagne pas, à la Libération, d'une définition précise du rôle que les nationalisées doivent endosser dans la reconstruction de l'économie, de sorte que François Bloch-Lainé pourra diagnostiquer l'« oubli de la nationalisation » par la puissance publique dans l'après-guerre – « des manettes saisies sans idée de manœuvre »⁹¹.

Si les nationalisations, plébiscitées par l'opinion, font l'objet d'un large consensus politique, elles sont, en matière bancaire, imposées aux milieux professionnels, et suscitent les réticences de l'establishment financier, direction du Trésor en premier lieu. Elles doivent permettre de transformer les pratiques bancaires, en faisant primer, en matière de crédit, des critères d'utilité publique sur des considérations de risque et de rendement. Pour autant, l'État-proprétaire a alors la main particulièrement légère et laisse, en pratique, une large autonomie de gestion aux banques nationales. La flexibilité laissée aux dirigeants des banques par leur actionnaire ne doit cependant pas induire en erreur : les banques de dépôt sont soumises, à la Libération, à un régime de réglementations strictes qui viennent contraindre leurs activités.

⁹⁰ Cité dans Laure Quennouëlle-Corre (2000).

⁹¹ François Bloch-Lainé *in* (Bloch-Lainé et Bouvier 1986 : 145).

B. Un cadre réglementaire contraignant pour les banques de droit commun

C'est ainsi surtout par le biais de la forte réglementation des activités bancaires, plutôt que par l'appropriation capitaliste des établissements de crédit, qu'émerge « l'État contrôleur du système bancaire privé » (Bouvier 1973). Rappelons ici que c'est sous Vichy qu'est mis en place le premier régime de contrôle des activités bancaires, après les échecs répétés du Front populaire. Ce dernier répond alors à une formule corporatiste, par laquelle l'État choisit de s'effacer derrière la profession ; comme l'écrit alors Yves Bouthillier, ministre des Finances de 1940 à 1942, « la banque, chez nous, devait être administrée exclusivement par des banquiers »⁹².

En matière de contrôle bancaire, les réformateurs de 1945 s'appuient sur le système établi par Vichy, tout en y renforçant le rôle de l'État, et en enlevant ainsi à la profession bancaire la responsabilité des procédures d'organisation et police (Andrieu 1983). L'encadrement des activités bancaires — à l'exception des établissements à statut légal spécial qui n'entrent pas dans le cadre de la loi⁹³ — est désormais assurée par deux entités, le Conseil national du crédit (CNC), qui se substitue au Comité permanent des banques créé en 1941, et la Commission de contrôle des banques (CCB), qui garde les mêmes attributions que la commission du même nom créée sous Vichy. Le CNC dispose de pouvoirs juridictionnels (il arbitre les litiges entre les banques d'affaires et le gouvernement), et de pouvoirs réglementaires : en particulier, il tient la liste des banques et établissements financiers autorisés à exercer⁹⁴, il fixe les conditions de banque⁹⁵ et il autorise ou interdit l'ouverture de nouveaux guichets. Les prérogatives de la CCB sont plus étendues, et articulent des pouvoirs

⁹² Cité dans Dupont, *op. cit.*, p. 35.

⁹³ Nous reviendrons plus loin sur ces établissements. L'exemption bancaire du secteur public et semi-public du système de police bancaire mis en place en 1941 et consolidé en 1945 est une victoire de l'Institut d'émission contre la profession bancaire dans le cadre des luttes autour de la formulation du régime de surveillance bancaire de 1941. Comme le montre bien Claire Andrieu (1990), l'Institut d'émission refuse alors que la profession bancaire prenne le pas sur l'État dans l'organisation et la réglementation d'établissements bancaires et financiers si intimement liés à la puissance publique. Les fonctions de réglementation et de contrôle du secteur bancaire public et semi-public restent alors en grande partie entre les mains de la direction du Trésor, donnant lieu à un système financier à double étage dont l'État saura tirer profit dans le cadre de la reconstruction économique d'après-guerre.

⁹⁴ Pour pouvoir exercer leurs activités, les banques doivent être inscrites sur une liste tenue par le CNC ; l'inscription est conditionnée au respect de certaines exigences (notamment en termes de capital minimum). Les banques sous la tutelle du CNC sont ainsi appelées « banques inscrites », pour les distinguer des établissements bancaires qui n'entrent pas dans le cadre des lois bancaires de 1941 et de 1945, et qui sont sous tutelle du Trésor.

⁹⁵ Les conditions de banque désignent l'ensemble des pratiques tarifaires d'un établissement bancaire (taux d'intérêt sur les prêts, sur les comptes rémunérés, commissions, frais bancaires etc.).

de surveillance (examen de la situation trimestrielle des banques, demandes de renseignements, enquêtes sur place effectuées par les inspecteurs de la Banque de France), de réglementation (capital minimum, règles de solvabilité et de liquidité) ainsi que des pouvoirs juridictionnels (répression des infractions à la réglementation en vigueur). La CCB vérifie par ailleurs les comptes des banques nationalisées⁹⁶. Enfin, les banques inscrites doivent obligatoirement adhérer à l'Association professionnelle des banques (APB), seul groupement bancaire autorisé, qui fait figure avant tout d'organe consultatif et de dispositif de coordination⁹⁷.

L'originalité de ce système de surveillance doit être soulignée ; par rapport aux autres secteurs économiques, le contrôle du secteur bancaire est en effet, dès 1941, singulier dans ses modalités. Il est, d'abord, assuré par une direction bicéphale, comprenant un organe de représentation de la profession⁹⁸ (appelé, en 1941, le « Comité permanent des banques »), et un organe au caractère administratif plus marqué, la Commission de contrôle des banques⁹⁹, présidée par le gouverneur de l'Institut d'émission. Cette double direction est liée à la logique de compromis qui préside à la loi de 1941, par laquelle les banquiers doivent composer avec un « nouvel » acteur, l'Institut d'émission, qui, partiellement nationalisé en 1936, entend alors abandonner ses activités commerciales pour devenir une institution centrale de contrôle du crédit, et qui veut jouer un rôle dans le système de contrôle qui s'élabore^{100 101}. Cet

⁹⁶ Pour une description des attributions du Conseil national du crédit voir Pierre Besse (1951) et la thèse d'Éric Monnet (2012). L'ouvrage de P-C Dupont, *Le contrôle des banques et la direction du crédit en France*, publié en 1952 chez Dunod, fournit une analyse précise et détaillée du dispositif de contrôle des banques mis en place en 1941 et en 1945.

⁹⁷ L'avis de l'APB est requis pour les décisions d'inscription et de radiation sur la liste des banques, et est recommandé par la loi pour les décisions de caractère général. P-C Dupont (1952) insiste sur les contacts réguliers établis entre l'APB et les organes de contrôle de la profession sur un éventail vaste de sujets liés à l'organisation du système du crédit.

⁹⁸ Les représentants de la profession bancaire y sont en effet sur-représentés ; le Comité est en effet composé de 5 banquiers, tandis que deux membres seulement sont en charge de la représentation des intérêts nationaux (un commissaire de gouvernement en la personne du premier sous-gouverneur de la Banque de France, et de son adjoint, le directeur du Trésor).

⁹⁹ La CCB est alors composée du gouverneur de la Banque de France, du directeur du Trésor et du président du comité d'organisation.

¹⁰⁰ Précisons ici que la Banque de France assure, jusque dans l'entre-deux-guerres, une double activité : elle prête directement aux entreprises (elle « escompte » directement), et elle refinance les banques (elle « ré-escompte » les prêts accordés par ces dernières). Ce double rôle en fait ainsi à la fois le concurrent direct des banques, mais également leur contrôleur. Ce n'est qu'à partir des années 1930 que la Banque recentre ses activités autour du contrôle du système de crédit, se positionnant alors en position de « domination » par rapport aux banques de dépôt. Voir sur l'histoire de la Banque de France Olivier Feiertag et Michel Margairaz (2010) et Alain Plessis (1995).

¹⁰¹ Sur les luttes administratives et professionnelles qui président à la réforme bancaire de 1941, l'ouvrage de Claire Andrieu (1990) fait référence. Nous renvoyons également aux travaux de William D. Coleman sur les

arrangement institutionnel spécifique tient, par ailleurs, « au projet qui n’existait (alors) pas dans les autres industries, (celui) de réglementer strictement la profession » (Andrieu 1990 : 167). Elle témoigne de l’enjeu central que représente alors le contrôle du crédit pour la puissance publique, mais également de la prise de conscience, tout au long des années 1930, des risques collectifs posés par l’activité bancaire.

Si la loi bancaire de 1945 reprend le schéma d’organisation général posé par la loi de 1941, elle y apporte cependant certains aménagements. L’inspiration normative des deux textes n’est, d’abord, pas la même : si, en 1941, il s’agissait surtout d’organiser la protection de l’appellation de banquier et l’exercice de la profession, c’est avant tout la direction du crédit et de son allocation aux secteurs prioritaires de l’économie qui intéressent les pouvoirs publics en 1945 ; comme l’indique P.-C. Dupont, il s’agit alors de « bâtir un système (de police bancaire) qui assure à la fois la sauvegarde des déposants et la pleine efficacité de la politique du gouvernement »¹⁰². Cette nouvelle ambition amène à renforcer la présence de l’État dans les instances de gouvernance du système de crédit. La composition de la CCB s’élargit pour faire place à de plus nombreux représentants de l’État, et s’ouvre au directeur chargé des questions de crédit au ministère de l’Économie nationale, et au président de la section des Finances du Conseil d’État, tandis que le président du CPB y est remplacé un représentant de la fédération des employés de banque la plus représentative. Les banques, qui disposaient de la majorité absolue au Comité permanent d’organisation, ne disposent par ailleurs plus que de 3 sièges sur 38 au CNC, dont la présidence est enlevée au président de l’APB pour être confiée au ministre des Finances. Si la Banque de France domine clairement la CCB, à laquelle elle fournit son personnel et ses locaux, le cas du CNC est plus complexe. Si Claire Andrieu (1990 : 242) y voit une « chambre d’enregistrement des décisions ministérielles », cette dernière ne se reflète pas dans la composition du Conseil, qui fait surtout figure, comme Éric Monnet (2012 : 60) l’a bien montré, de véritable « petit Parlement » fonctionnant comme « un lieu d’échanges et de concertation entre différents corps de la nation ». Il est en effet composé de 17 représentants des « forces actives du pays » (industriels, commerçants, agriculteurs, délégués des syndicats ouvriers et de certains organismes coopératifs), de 7 fonctionnaires des ministères intéressés par les fonctions économiques, de 7 représentants des banques et agents de change (dont 3 pour les banques

transformations des modes corporatistes de régulation du secteur bancaire en France, voir en particulier William D. Coleman (1993).

¹⁰² P.-C. Dupont (1952), *op.cit.*, p. 46.

nationalisées, 1 pour le secteur libre), et de 7 représentants du secteur bancaire public et parapublic. L'ouverture d'un des organes principaux de réglementation des activités bancaires aux différents groupes intéressés au crédit témoigne des expérimentations institutionnelles qui sont celles de la Libération, qui tentent d'intégrer plus fortement les forces sociales et les intérêts catégoriels dans les processus politiques. Elle montre que la puissance retrouvée de l'État peut s'accommoder, dans l'après-guerre et dans le cadre d'institutions déterminées, du dialogue avec les corps professionnels, donnant corps à un véritable « corporatisme républicain », comme le rappelle Éric Monnet (2012 : 60).

De 1945 au milieu des années 1960, ces institutions de police bancaire adoptent plusieurs mesures qui viennent fortement contraindre l'activité des banques. Le cadre réglementaire strict qu'elles établissent a pu être rétrospectivement décrit comme l'avènement d'un régime de « répression financière », qui limite l'autonomie des banques et centralise les flux financiers autour de la direction du Trésor. Le CNC limite ainsi sévèrement la concurrence que peuvent se livrer les établissements bancaires. Il impose des taux minima pour tenue de compte et pour opérations de crédit, limite les autorisations d'ouverture de nouveaux guichets, et restreint la gamme de produits offerts par les banques de dépôts. Pour assurer la sécurité des déposants, les activités bancaires sont par ailleurs cloisonnées, et la loi bancaire de 1945 différencie strictement les types de crédit que sont autorisés à accorder les banques d'affaires (crédits à long terme et prises de participation industrielles), les banques de dépôts (crédits à court terme) et les banques de crédit à moyen terme¹⁰³.

Les contraintes qui encadrent l'activité des banques ne relèvent pas toutes de décisions du CNC et de la CCB. Afin de soulager la trésorerie de l'État tout en incitant à l'allocation de l'épargne vers les secteurs prioritaires, les banques sont tenues, dès 1948 et sur proposition de la direction du Trésor, de détenir dans leur portefeuille un pourcentage minimum de bons du Trésor (« plancher d'effets publics »), dont les taux sont fixés par les Finances¹⁰⁴. Elles sont ainsi tenues de financer le déficit public (l'« impasse » dans le vocabulaire de l'époque) en achetant une certaine quantité de titres de dette d'État. Les crédits qu'elles accordent sont

¹⁰³ La portée de cette segmentation doit cependant être relativisée. Elle s'inscrit, d'abord, dans des dynamiques de spécialisation qui se sont consolidées depuis le début du XXe siècle. Surtout, ce cloisonnement est moins rigide qu'il n'y paraît : les banques de dépôts sont autorisées, suivant certaines restrictions, à prendre des participations, et elles sont incitées par les pouvoirs publics à développer leur offre de crédits à moyen terme.

¹⁰⁴ Dans son analyse des relations entre le Crédit lyonnais et l'État des années 1920 aux années 1960, Olivier Feiertag (2003) montre que la mise en place des planchers ne fait qu'institutionnaliser des liens qui se tissent dès la fin de la Première Guerre mondiale et qui se consolident dans les années 1930 : la part des bons du Trésor dans le portefeuille commercial du Crédit lyonnais est d'environ 50% de 1934 à 1938, s'élève à plus de 80% pendant la Seconde Guerre mondiale, et se stabilise à un tiers dans les années 1950 et 1960.

également soumis à des limites quantitatives indirectes via les « plafonds d'escompte » mis en place par la Banque de France : ces derniers limitent la quantité de crédits accordés par une banque qui peuvent être refinancés (ré-escomptés) par la Banque de France – l'idée étant qu'en limitant les crédits refinançables, l'État pourra restreindre le crédit tout court. Enfin, dans le cadre de la tutelle des activités financières exercée par la direction du Trésor, les activités de placement des émissions de titres sont placées sous forte contrainte administrative : la loi du 23 décembre 1946 stipule que le ministère des Finances (représenté par la direction du Trésor) fixe le calendrier et le volume de toutes les émissions d'actions et d'obligations en accord avec les grandes banques ; son autorisation est par ailleurs nécessaire pour les émissions supérieures à 25 millions de francs (Quennouëlle-Corre 2015). Ces réglementations permettent au Trésor de hiérarchiser les demandes d'accès au marché financier, en donnant la priorité aux emprunts d'État et à ceux des entreprises publiques.

Certains ont pu voir dans ce système de contrôle la preuve de la « domestication » du système bancaire (Lemoine 2016). Les banques inscrites sont, assurément, peu autonomes, et ont peu de marges de manœuvre : elles sont enrôlées dans un système de distribution organisée du crédit, où ce dernier fait figure à la fois de bien public et de nécessité économique. Il faut cependant se garder de voir dans la direction du crédit un dirigisme autoritaire. D'abord, on notera que le contrôle de l'État n'est pas qu'un instrument de discipline, c'est également un régulateur de concurrence qui protège des situations acquises—on a pu ainsi dire que la banque vivait « douillettement » dans l'après-guerre, « gér(ant) sans risques les ressources que l'inflation ambiante lui fournissait en chiffres nominaux croissants » dans un univers dont les règles sont fixées par les autorités de tutelle, ou par entente, de sorte qu'« on ne parlait plus des banques » car « rien ne s'y passait qui attirât l'attention ou la réflexion » (Bouvier 1973). Ensuite, l'organisation du système de crédit fait l'objet d'un relatif consensus : analysant les débats au sein du CNC, Éric Monnet souligne que « peu de voix s'élèvent contre les principes de l'organisation du système du crédit » (Monnet 2012 : 71), et que la nécessité de la reconstruction fait taire les oppositions de principe à l'interventionnisme étatique – notamment de la part d'une profession largement discréditée à la sortie de la guerre. Sans satisfaire à un schéma de centralisation autoritaire, la politique d'organisation et de direction du crédit contribue cependant à mettre les banques au service de la reconstruction et de la trésorerie de l'État. Les fortes contraintes qui pèsent sur les établissements de crédit – dont l'activité est cloisonnée et dont les emplois sont

réglementés – contribuent en effet à soutenir la centralité de l'État et de sa personnification financière, la direction du Trésor, dans la répartition des richesses nationales.

C. Le Trésor et ses satellites

A la Libération, l'État ne se fait en effet pas simplement contrôleur du secteur bancaire : à travers sa personnification financière, la direction du Trésor, il fait directement concurrence aux banques, en prenant participation dans de nombreuses entreprises et en coordonnant la politique d'investissement public – comme nous l'avons vu – mais également en collectant directement des liquidités. Largement issu des méthodes de guerre, ce mode de financement particulier de l'État, grâce à des liens étroits et durables établis par le Trésor avec un réseau d'organisations financières ou non financières publiques ou semi-publiques, est souvent désigné par le terme de « politique du circuit ».

En pratique, le circuit du Trésor repose sur l'alimentation automatique de la trésorerie de l'État grâce au système du « plancher de bons du Trésor » imposé aux banques, mais également et surtout par l'obligation faite à certaines institutions financières (Caisse nationale de crédit agricole, centres de chèques postaux, Caisse des dépôts etc.) et non financières (entreprises publiques, collectivités locales, notamment) de déposer tout ou partie de leur argent disponible (leurs « disponibilités ») au Trésor. Ces facilités de trésorerie permettent au Trésor de soutenir une politique d'action économique volontariste, tout en retrouvant dans ses caisses le fruit de la dépense publique : en quelque sorte, le Trésor attire vers lui l'argent qu'il a lui-même injecté dans l'économie. Ce « circuit » permet, ainsi, de financer à bas coût les dépenses de reconstruction et d'investissement.

L'obligation de dépôt au Trésor est notamment faite aux collectivités locales, établissements publics, entreprises nationales ou d'économie mixte, « de sorte que le Trésor dispose ainsi de ressources qui sont à peu près automatiquement indexées (...) les unes sur les dépenses budgétaires ((octroyées aux) (...) établissements publics (ou) collectivités locales), les autres sur les chiffres d'affaires des entreprises »¹⁰⁵. Les organismes et collectivités liés au Trésor par des liens de trésorerie sont appelés « correspondants » du Trésor. L'idée générale du circuit est que les dépenses publiques (subventions budgétaires, prêts et avances du Trésor)

¹⁰⁵ Jean-Yves Haberer, *Le Trésor et la politique financière*, cours IEP 1972-1973, p. 265.

contribuent à l'augmentation des liquidités déposées au Trésor par ses correspondants, soit directement (cas des budgets annexes, établissements publics et collectivités locales, dont les ressources sont indexées sur les subventions budgétaires), soit indirectement (stimulation de l'activité des entreprises publiques et d'économie mixte liée aux investissements publics, qui amène à l'augmentation du chiffre d'affaires). Elles amènent également à l'augmentation des dépôts bancaires des particuliers, que le Trésor collecte directement (cas des banques publiques ou para-publiques) ou indirectement (plancher de bons du Trésor imposé aux banques inscrites). De la sorte, le Trésor récupère par différents conduits et dispositifs les liquidités qu'il avait lui-même mises en circulation. Cette collecte administrée assure des ressources à peu de frais, facilitant ainsi la gestion de la trésorerie de l'État. Elle permet d'éviter de soumettre la politique économique aux impératifs de la trésorerie, cette dernière ne risquant jamais d'être en état de cessation de paiement. Elle permet, ainsi, d'affaiblir la « contrainte financière » qui, autrement, pèserait sur la mise en œuvre de la politique économique et de la planification.

En ce sens, la consolidation de ces circuits d'État n'est pas qu'un palliatif à l'assèchement des marchés financiers, exsangues à la fin de la guerre et incapables de financer des investissements massifs (Quennouëlle-Corre 2015). Ils permettent une gestion qualitativement différente des finances publiques, comme l'a bien montré Benjamin Lemoine (2016) : ils permettent de soustraire le Trésor aux logiques de marché et à la discipline budgétaire que ces dernières impliquent et, ainsi, rendent possible le volontarisme économique d'État.

Tableau n° 2 :
Financement du déficit budgétaire en 1952 et en 1955 (en milliards de francs courants)

	1952	1955
Déficit budgétaire	706	626
Emprunts obligataires	215	80
Bons sur formules	71***	149***
Dépôt des correspondants financiers non monétaires	204*	391*
Bons du Trésor en compte-courant et acceptations du Crédit national souscrits par les banques	63**	42**
CCP, fonds particuliers, monnaie divisionnaire	40*	94*
Concours Banque de France	113	- 130

Source : Patat et Lutfalla (1986 : 142)

Notes :

* circuit des correspondants

** circuit par obligation d'emploi (plancher d'effets publics)

***circuit alimenté par un privilège fiscal

Vocabulaire :

Les bons du Trésor sur formule sont des placements d'État de court terme destinés au public, qui bénéficient de privilèges fiscaux.

Les bons du Trésor en compte courant sont les titres d'État que les banques doivent détenir dans le cadre de la politique du plancher.

Les CCP (comptes chèques postaux) sont des comptes de particuliers ouverts dans les bureaux de poste, et dépendant de l'administration des PTT. Ils ne donnent pas lieu à crédit, et les PTT versent les dépôts collectés au Trésor.

La monnaie divisionnaire correspond à l'ensemble des pièces métalliques en circulation.

Les concours Banque de France sont les avances consenties par la Banque au Trésor afin que ce dernier puisse rester en capacité de paiement. Un solde négatif correspond à une situation où le Trésor s'est désendetté auprès de la Banque de France.

Commentaires :

En 1952, plus de 50% des ressources nécessaires au financement du déficit sont collectées par différents conduits administrés.

En 1955, les circuits administrés permettent de récolter plus de ressources que ce qui est alors nécessaire au financement du déficit, permettant au Trésor de se désendetter vis-à-vis de la Banque de France.

Parmi les institutions des circuits administrés de financement de l'État et de l'économie, le secteur bancaire public et para-public occupe une place originale. Secteur « sous forme de pièces et de morceaux » (Bouvier 1973), il est composé, selon la définition qu'en donnent André Gueslin et Michel Lescure (1995 : 45), de « l'ensemble des institutions financières disposant d'un 'statut particulier' qui, à des degrés divers et sous des formes variables, les fait bénéficier de l'aide de l'État »¹⁰⁶ : on y retrouve ainsi à la fois des établissements publics (centre de chèques postaux), des institutions à but non lucratif (caisses d'épargne), des réseaux mutualistes (Crédit Agricole, Banque populaire, Crédit coopératif), des institutions financières non bancaires (comme le Crédit National, le Crédit Foncier, le Crédit Hôtelier) – aussi appelés « établissements financiers spécialisés » –, la Banque française de commerce extérieure (BFCE). Dotés de statuts juridiques divers¹⁰⁷, ces organismes qui ont été, pour beaucoup d'entre eux, créés dans l'entre-deux-guerres afin de satisfaire des besoins de financement non pris en charge par l'initiative privée, deviennent, à la Libération, les instruments privilégiés de l'intervention économique d'État. Spécialisés sur certaines opérations (prêts à moyen et long terme à l'industrie et au commerce pour le Crédit National, assurance-crédit à l'exportation pour la BFCE, prêts fonciers sur hypothèque et prêts spéciaux à la construction pour le Crédit foncier) ou orientés vers une clientèle particulière (les petits et moyens producteurs pour le Crédit Agricole et les Banques populaires^{108,109}), ils bénéficient d'aides d'État qui leur assurent des ressources bon marché (fiscalité avantageuse, bonification des prêts, emprunts garantis par l'État). L'étroite sectorisation de ces établissements en fait des véhicules de choix dans le cadre de la politique sélective du crédit. En faisant varier les enveloppes d'aides, le Trésor se donne les moyens de hiérarchiser les investissements et de donner des impulsions sélectives à l'économie, tout en s'appuyant sur l'expertise spécialisée des établissements auxquels il délègue la tâche de prêter.

¹⁰⁶ Ce qui justifie l'appellation d' « établissements à statut légal spécial ».

¹⁰⁷ Ainsi, pour exemple : le Crédit National, créé en 1919, en charge du règlement des dommages de guerre puis du financement de l'industrie et du commerce, est une société anonyme, émanation des banques privées, mais sa direction est nommée en conseil des ministres ; le Crédit Agricole dispose d'une organisation hybride, entre les institutions de droit privé que sont les caisses locales et régionales, et la Caisse nationale créée en 1920, de droit public, dont le directeur général est nommé par le gouvernement, et dont le personnel a le statut de fonctionnaire. Sur le Crédit National, voir Baubeau *et al.* (1994) ; sur le Crédit Agricole voir les deux tomes de d'André Gueslin (1984).

¹⁰⁸ Sur les Banques Populaires, voir l'ouvrage d'Elisabeth Albert (1997).

¹⁰⁹ Selon les principes de classement des établissements du secteur bancaire public définis par André Gueslin et Michel Lescure (1995).

En contrepartie de ces privilèges d'État, ces établissements à statut légal spécial sont soumis à un régime spécifique de contrôle. Certaines d'entre elles (CNCA, Caisse des dépôts, BFCE par exemple) sont tenues de verser une partie de leurs disponibilités au Trésor ; les ressources collectées par les caisses d'épargne sont quant à elles versées à la Caisse des dépôts, qui en place le solde au Trésor. Par ailleurs, elles n'entrent pas dans le cadre de la loi bancaire de 1945, et c'est peu ou prou la direction du Trésor qui dispose à leur endroit des pouvoirs réglementaires et disciplinaires dévolus, pour les banques inscrites, au CNC et à la CCB. Des censeurs et/ou commissaires de gouvernement sont nommés auprès de chacune d'entre elles, qui répondent directement à la direction du Trésor. L'État en nomme souvent les principaux dirigeants. Ces modes de contrôle, calqués sur ceux des établissements publics administratifs, contribuent à la croissance de ces établissements dans l'après-guerre, qui bénéficient de conditions de banque plus avantageuses, d'une politique plus libérale en matière d'ouverture de guichets (pour les établissements qui peuvent collecter les dépôts), et surtout d'un quasi monopole des prêts à long terme — que la législation de 1945, rappelons-le, interdit aux banques de dépôts (Gueslin et Lescure 1995 ; Quennouëlle-Corre 2000).

Véritables « auxiliaires » du Trésor, selon l'expression de Pierre de Vogüé et François Bloch-Lainé dans leur cours, ou encore établissements de la « mouvance du Trésor », selon celle de Jean-Yves Haberer, les banques et établissements financiers du secteur public et para-public constituent le domaine réservé de la direction. Si tous ne constituent pas des « correspondants » du Trésor, ils forment cependant avec ces derniers une constellation serrée d'institutions qui rendent possible l'action du Trésor-banquier, à la fois collecteur de ressources et distributeur d'aides, en contribuant à la fois à la centralisation des flux financiers vers l'État, et à leur orientation sélective vers différents secteurs de l'économie.

Si les établissements de crédit public et para-public naissent pour beaucoup d'entre eux dans l'entre-deux-guerres, ce n'est vraiment qu'à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale qu'ils se constituent en système autour du Trésor, et qu'ils sont investis comme des rouages cruciaux de l'intervention financière publique. Dans ce qui suit, nous proposons deux courtes vignettes, l'une sur un réseau mutualiste (le Crédit agricole), et l'autre sur un établissement financier spécialisé (le Crédit national), qui permettront d'entrer plus finement dans l'analyse des dispositifs de satellisation des établissements à statut légal spécial autour de la puissance financière publique dans l'après-guerre, et de donner un aperçu des formes de dépendance publique d'institutions privées qui construisent le système financier français à la Libération.

Encadré n° 8 :

Un réseau mutualiste : le Crédit agricole

Alliant établissement public au centre et caisses mutuelles à la périphérie, le Crédit agricole présente un visage institutionnel original, dont la forte croissance, à partir des années 1940, associe un réseau local étendu aux privilèges financiers accordés par la puissance publique. Dans l'après-guerre, son rôle – ancien – de distributeur de fonds publics et celui – plus nouveau – de collecteur de ressources en font un satellite important du Trésor.

Promues par les Républicains, et notamment par Jules Méline, les sociétés de crédit agricole naissent avec la loi du 5 novembre 1894, dans un contexte marqué, économiquement, par les difficultés du monde agricole (crise du phylloxéra) et, politiquement, par les tentatives d'ancrage de la République dans les campagnes. Jules Méline voit en particulier dans le crédit agricole un moyen de protéger mais également de moderniser l'agriculture française, caractérisée, à la fin du XIX^e siècle, par des petites exploitations aux coûts de production élevés.

Les sociétés de crédit agricole créées sont des caisses *locales, mutuelles* et à *crédit spécialisé* – l'article 1 de la loi de 1894 précisant qu'elles ont « exclusivement pour objet de faciliter et même de garantir les opérations concernant (l'agriculture) ». Elles disposent ainsi d'un statut légal spécial, qui ne peut être modifié que par voie législative ou réglementaire. Le choix d'un modèle mutualiste permet de marquer, d'abord, l'indépendance de ces sociétés vis-à-vis de l'État – un argument auquel la droite catholique, hostile au régime républicain, est particulièrement sensible. Il est perçu comme garant d'efficacité et de responsabilisation – les liens d'interconnaissance entre sociétaires d'une caisse locale devant assurer l'estimation juste des risques, et l'encadrement moral des emprunteurs. En ce sens, la préférence accordée au mutualisme emprunte largement à la pensée solidariste de la fin du XIX^e siècle (sur le solidarisme, voir notamment Audier (2007)).

L'activité des caisses locales se heurte cependant à la faiblesse des ressources collectées, de sorte que l'État se résout, dès 1897, à « amorcer la pompe », selon l'expression d'André Gueslin (1985 : 12) : une loi oblige alors la Banque de France à verser au crédit agricole une avance de 40 millions de francs-or, ainsi qu'une rente annuelle de 2 millions (Dion 2008). Le ministère de l'Agriculture répartit les avances sur avis d'une commission tripartite, et des caisses régionales de crédit agricole sont créées en 1899 afin d'harmoniser, de consolider et de contrôler l'action des caisses locales.

Le rôle d'impulsion financière de l'État, ainsi que les mécanismes de surveillance qu'il met en place, sont cependant pensés, à la fin du XIX^e siècle, comme largement transitoires, temporaires. La création, en 1920, de l'Office national du Crédit agricole, devenu Caisse nationale du Crédit agricole en 1926 achève la structure pyramidale du Crédit agricole, et consolide son statut hybride, entre indépendance mutualiste et contrôle de l'État. La création d'un établissement public, en charge de la compensation, du contrôle réglementaire et de la distribution des avances de l'État, devait permettre de soustraire ces fonctions aux services ministériels et d'éviter ainsi l'exercice trop direct de la tutelle de l'État. Si le conseil d'administration de la CNCA fait une large place aux représentants du monde agricole, le directeur général de l'établissement est quant à lui nommé par décret pris sur le rapport du ministre de l'Agriculture et, à partir de 1945, après avis du ministre des Finances ; surtout, comme l'a montré André Gueslin (1984), il joue un rôle central dans le fonctionnement et la gestion de l'institution. Le personnel de la CNCA, et notamment son corps d'inspection, a le statut de fonctionnaire.

De la fin du XIX^e siècle à la Seconde Guerre mondiale, le Crédit agricole fait ainsi figure de caisse de prêts d'État : elle manifeste l'intérêt tant économique que clientélaire de la République pour le développement du monde agricole, tout comme elle atteste des formes hybrides que prend le financement spécialisé en France. Malgré le statut mutualiste des caisses locales et régionales, le Crédit agricole dépend fortement de la puissance publique.

Les formes de la tutelle financière de l'État se transforment à partir des années 1940. A partir de la

fin de la guerre, les avances du FDES prennent la place de celles de la Banque de France et de celles, instaurées plus tardivement, de la Caisse des Dépôts (1926). Surtout, l'orientation plus ferme du Crédit agricole vers la collecte de l'épargne reconfigure les mécanismes financiers qui lient le réseau au Trésor. Les liquidités sont alors plus abondantes dans les campagnes, et, afin de les aspirer dans son circuit, le Crédit agricole crée en 1942 un support d'épargne à succès, le Bon à cinq ans. La CNCA verse cette collecte d'épargne au Trésor. Le Trésor lui consent, en échange, le monopole des prêts à taux réduits au monde agricole, et « paie » au Crédit agricole la différence entre taux réduit et taux du marché (mécanisme de « bonification »). S'ajoutent à ces mécanismes d'autres privilèges : le Crédit agricole bénéficie notamment d'exemptions fiscales (notamment, l'exemption de l'impôt sur les sociétés), et d'une liberté presque totale d'ouverture de guichets.

Comme le soulignent André Gueslin et Michel Lescure (1995 : 57), la croissance des réseaux mutualistes dans l'après-guerre doit à la fois aux privilèges financiers accordés par la puissance publique, mais également et surtout à une « logique de marché », au sens où ces « établissements (...) se trouve(nt) parfaitement adaptés aux mutations de l'économie et de la société française », et, « grâce à leur caractère décentralisé (et) à leurs orientations statutaires (...) », répondent avec efficacité (aux) demandes nouvelles de services bancaires et financiers ». Le maillage local serré du Crédit agricole à un moment de plus forte bancarisation des milieux agricoles permet de faire affluer les disponibilités des campagnes vers l'État, à un moment où ce dernier manque de ressources, du fait de l'épuisement des marchés financiers et monétaires. Inversement, les aides de l'État permettent au Crédit agricole de développer des activités de prêts qui ne seraient autrement que peu rentables.

En ce sens, le Crédit agricole témoigne de l'histoire longue des dispositifs institutionnels qui forment le circuit du Trésor, sur laquelle la politique de croissance et d'investissement d'après-guerre peut s'appuyer. Cet exemple montre également ce que l'existence d'établissements à statut légal spécial, comme la CNCA, doit à une hostilité à l'intervention de l'État – leur extériorité par rapport aux structures ministérielles étant perçue comme la garantie d'une autonomie vis-à-vis de l'État. Paradoxalement, le Trésor saura, dans l'après-guerre, satelliser ces établissements pour les mettre au travail de la reconstruction et de la modernisation de l'économie.

Sources : Dion (2008) ; Gueslin (1984, 1985) ; Gueslin et Lescure (1995)

Encadré n° 9 :

Un établissement financier spécialisé : le Crédit national

Le Crédit national est créé en 1919 par une loi spéciale dans le cadre d'une urgence immédiate, celle de l'indemnisation des dommages de guerre, que le Trésor, qui a déjà la charge des emprunts de guerre, est réticent à assumer directement. L'idée de créer un établissement financier spécialisé en charge de missions d'intérêt général, qui puisse construire son propre crédit sur les marchés afin de lever les capitaux nécessaires n'est pas nouvelle ; elle préside, dès 1860, à la création du Crédit foncier de France, qui a la charge exclusive des prêts sur hypothèque. Tout comme le Crédit foncier, le Crédit national prend la forme d'une société anonyme sous forte dépendance publique ; ses liens avec l'État et ses activités sont organisés par des *conventions*, sur le modèle de celles signées entre la puissance publique et les sociétés de chemins de fer dans le cadre du Plan Freycinet. Le cas du Crédit national témoigne ainsi des formes organisationnelles diverses par lesquelles est pris en charge l'« intérêt public » sous la III^e République, soucieuse des compromis public-privé et de la primauté des principes libéraux.

En pratique, le Crédit national finance le paiement des indemnités de guerre en émettant des titres garantis par l'État ; à partir de 1924, l'étroitesse du marché financier incite le Trésor à avancer directement les fonds nécessaires à l'indemnisation. Pour pérenniser l'existence de l'établissement, l'État l'autorise par ailleurs à effectuer, sur ressources propres, des opérations de crédit industriel et commercial, concrétisant un projet radical de longue date, celui de l'organisation du crédit à long terme aux PME. Cette double mission – publique (mission d'intérêt général financée sur fonds publics) et privée (concours bancaires aux entreprises) – se reflète dans les modes de gouvernance de l'établissement. En échange des prérogatives d'ordre public qui lui sont confiées, l'établissement est en effet étroitement contrôlé par l'État, qui en nomme le directeur général et les deux directeurs, qui en approuve le règlement intérieur, et qui la soumet au contrôle de l'Inspection des finances. C'est ainsi avant tout la direction du Trésor qui exerce la tutelle de l'établissement, sauf en matière de contrôle financier *a posteriori*, exercé par l'IF. L'emprise étatique est cependant balancée par la forte présence des milieux bancaires privés, qui ont souscrit plus de 60% du capital du nouvel établissement et qui disposent de la majorité des sièges du conseil d'administration. La participation des milieux bancaires au capital est stratégique, et doit leur permettre de maîtriser et de juguler l'évolution de ce qui leur apparaît comme un concurrent potentiel. Elle contribuera ainsi à fortement limiter les opérations de prêts du Crédit national, au moins jusqu'aux années 1930. Notons enfin que les statuts de la société comprennent de nombreuses dispositions restrictives, qui limitent sa vocation bancaire : interdiction de collecter des dépôts, d'escompter des effets de commerce, ou encore d'effectuer toute opération de banque non liée à sa raison sociale.

Entre une mission d'intérêt public dont la nature est temporaire, et une mission privée dont l'essor est freiné par les banques de la place, le Crédit national peine à trouver sa place dans l'entre-deux-guerres. Si les missions qui lui sont confiées se multiplient tout au long des années 1930, et pendant la période de guerre, c'est surtout à partir de 1945 que l'établissement s'impose comme un puissant intermédiaire financier. Comme le souligne Patrice Baubeau (2000 : 145), sous l'impulsion décisive de Wilfrid Baumgartner, un inspecteur des finances qui prend la tête de l'établissement en 1936 après avoir dirigé le Mouvement général des Fonds, le Crédit national se dote « d'un positionnement solide, faisant de lui à la fois un établissement de place et un carrefour nécessaire à l'intervention financière publique dans l'économie privée ».

Le Crédit national devient, en effet, à partir de 1945, un rouage institutionnel central du volontarisme économique et financier d'État¹¹⁰. A la Libération, ses liens de dépendance forte avec l'État, son crédit sur les marchés financiers, son expertise financière et son rôle d'intermédiaire entre la puissance publique et les entreprises constituent des atouts indéniables, propices au redéploiement

¹¹⁰ Nous mentionnons ici, à titre indicatif, pour le lecteur intéressé, que le Crédit national, sous l'égide de Baumgartner, participe à la mise en place d'un dispositif financier important de l'après-guerre, le *crédit à moyen terme mobilisable* – qui cependant moins en jeu le Trésor que l'Institut d'émission.

du Crédit national. En particulier, c'est le Crédit national qui est en charge de la gestion des fonds de l'aide Marshall, qui tient informées les autorités américaines de son utilisation, et qui alimente ainsi le Fonds de modernisation et d'équipement. Il joue un rôle crucial dans la distribution des prêts du FME, que le Trésor n'alloue pas directement aux entreprises, mais qui transitent par les établissements publics spécialisés : le Trésor peut soit consentir des avances au Crédit national, à charge pour ce dernier d'effectuer en son nom des prêts dans le cadre des priorités fixées par le Plan, soit lui confier la tâche d'effectuer, au nom du Trésor, des prêts à des entreprises désignées – le Crédit national percevant alors une commission pour services rendus (étude du prêt, rédaction de la convention, signature des contrats, gestion etc.). A ces avances s'ajoute à partir du début des années 1950 des bonifications d'intérêt, prises en charge par la Caisse des dépôts, puis par le Trésor.

Patrice Baubeau (2000 : 131) analyse l'évolution du rôle du Crédit national à la Libération par le biais de sa « fonction transactionnelle », *i.e* de son caractère de « terrain d'entente entre acteurs aux intérêts divergents », qui se manifeste notamment dans son rôle d'interface entre la puissance publique et les entreprises, dans son rôle d'intermédiaire dans l'entreprise planificatrice, et dans la composition de son conseil d'administration, qui allie le monde des affaires au Trésor, à la Banque de France et à la Caisse des dépôts. Surtout, l'historien souligne que les aspirations du CGP à coordonner la politique d'investissements publics conduit le Crédit national et le Trésor à se rapprocher et à faire front commun : la solidification de circuits de financement associant le Crédit national au Trésor permet à ce dernier de manifester son engagement en faveur d'une politique de développement industriel, et, ainsi, d'éviter la création *ex nihilo* de dispositifs financiers placés dans le giron du CGP ; elle permet par ailleurs de préserver le caractère mixte, hybride, des rouages de l'intervention publique sur l'économie, en consolidant un établissement dont les brevets d'orthodoxie financière ne sont plus à établir. L'association plus étroite avec le Trésor permet, inversement, au Crédit national de gagner une puissance d'action et d'intervention financière qui lui manquait dans l'avant-guerre. En ce sens, le redéploiement du Crédit national illustre les mécanismes de mise en système de la finance publique et privée à la fin de la Seconde Guerre mondiale, fait d'interdépendances financières complexes ordonnées par le Trésor et par la Banque de France.

Sources : (Baubeau *et al.* 1994 ; Baubeau 2000)

L'immédiat après-guerre est ainsi le moment de la mise en système des acteurs financiers français, autour de la puissance coordonnatrice de l'État. Le Trésor fait figure d'incontournable : il participe au contrôle de la distribution du crédit en aidant à élaborer les mesures de surveillance et de contrôle qui doivent faire du crédit un bien public ; il autorise et hiérarchise les opérations effectuées sur les marchés financiers ; il coordonne la politique d'investissements publics en suivant les orientations du Plan ; il administre des circuits complexes de collecte et de répartition des ressources. La satellisation des intermédiaires financiers autour du Trésor est assurée par divers dispositifs de contrôle, de surveillance et de réglementation, qui mêlent la tutelle technique exercée par la direction *sur les activités* bancaires et les marchés financiers, à celle exercée *sur les institutions* financières – privés, semi-publiques ou publiques – qui bénéficient de concours de l'État. De manière générale, l'emprise publique sur le système de crédit s'arrime moins à la propriété du capital des grandes banques de dépôt (comme nous l'avons vu, la politique de l'État vis-à-vis des banques nationales est peu formalisée) qu'à l'organisation du secteur financier public, constitué d'établissements à statut légal spécial et, de la sorte, chasse-gardée du Trésor, qui joue un rôle clef dans la collecte de disponibilités et la distribution sélective des aides de l'État. Ces alliés du Trésor permettent le financement à bas coût de la dépense publique, et l'orientation des ressources vers les priorités nationales établies par le Plan. La puissance du Trésor dans l'après-guerre repose, on le voit bien, sur l'insertion de la direction au sein d'un système institutionnel complexe d'organisation du crédit, verrouillé en interne par des relations multiples de tutelle et de contrôle.

III. Faire tenir le Trésor-banquier

Les dispositifs de tutelle et de contrôle qui tiennent l'État-banquier et l'appareil financier public dans l'après-guerre engagent le respect de conventions, de statuts légaux spéciaux, de réglementations, et se jouent dans des arrêtés d'octrois de crédits ou d'autorisations d'emprunts et d'émissions. En ce sens, ils reposent avant tout sur le droit comme savoir d'État, et comme instrument privilégié de connaissance et de régulation du social (Montain-Domenach 1987). Les règles, comme l'a rappelé une longue tradition sociologique, n'imposent cependant ni leurs usages, ni leurs significations pratiques. Cette section fait ainsi porter l'analyse sur les acteurs, au sein des structures administratives du Trésor et dans le monde de la finance publique, qui investissent et stabilisent une certaine manière de faire (de) la politique financière dans l'après-guerre. Elle interroge les ressorts sociaux du consensus autour des modalités financières de l'organisation de l'économie à la Libération. Nous nous intéresserons d'abord aux agents administratifs qui peuplent les structures administratives de la direction ; puis aux figures dirigeantes du monde de la finance publique « branchée » sur la direction du Trésor.

Encadré n° 10 :

Organisation et segmentation de la haute fonction publique

En France, contrairement à la plupart des pays européens, les agents de l'État ne sont pas uniquement différenciés en fonction de leur position administrative, mais également en fonction du *corps* auquel ils appartiennent (Eymeri-Douzans 2006). Catégorie coutumière dès le XIX^e siècle (Kessler 1994), le « corps » n'est codifié juridiquement qu'en 1959 : l'ordonnance du 4 février 1959 le définit comme l'ensemble des agents soumis aux mêmes conditions de recrutement, d'avancement et de carrière¹¹¹ ; en ce sens, le corps renvoie surtout à une logique de carrière. Il remplace alors la notion de « cadre » définie par le statut général de la fonction publique de 1946, qui mettait l'accent sur l'ensemble des emplois réservés à ces mêmes agents. Chaque corps est régi par un *statut* qui détermine les conditions de recrutement, de travail et de rémunération de ses membres, ainsi que les droits et les obligations de ces derniers ; le statut contribue à garantir l'autonomie de l'administration face au pouvoir et à la faveur politique (Chevallier 1996 ; Dreyfus 2000 ; Silberman 1993).

Les corps les plus prestigieux de la haute fonction publique sont souvent appelés « grands corps ». La catégorie n'est pas définie juridiquement ; dans son usage à la fois coutumier et sociologique, elle désigne « un groupe d'agents généralement socialisés au sein des Grandes écoles et qui occupent une place hiérarchiquement élevée dans ou hors de l'administration » (Gervais 2007 : 22). Son usage fait, évidemment, l'objet de luttes symboliques entre corps de l'État ; un accord scientifique *a minima*

¹¹¹ Plus spécifiquement, l'article 17 de l'ordonnance du 4 février 1959 précise que le corps « groupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades ».

permet toutefois de placer sur la liste des « grands corps » administratifs trois corps de contrôle – l’Inspection des finances, le Conseil d’État et la Cour des comptes. Leur position dominante au sein de l’appareil d’État provient principalement de leur capacité à s’extirper de leurs missions de contrôle pour aller peupler la haute hiérarchie administrative des ministères. Jean-Claude Thœnig (1987) a ainsi bien souligné le travail de distinction qu’engagent les grands corps, articulé autour d’une politique active d’« écrémage » (petit nombre d’effectifs), d’« essaimage » (désertion du métier assigné au corps et, parfois, du service de l’État) et d’entretien d’une solidarité de corps. L’exemple des « grands » corps montre ainsi que les métiers auxquels aurait vocation un corps relèvent d’une définition largement évolutive, signalant ainsi « le découplage et l’entremêlement des structures corporatives et bureaucratiques dans la haute administration française » (Gally 2012 : 77).

A. Les « hommes de bureau » de la direction du Trésor

En charge de dire l’institution et d’en définir les usages collectifs légitimes, les directeurs du Trésor apparaissent comme des acteurs centraux du (re)positionnement stratégique de la direction dans l’après-guerre. Sous la houlette de François Bloch-Lainé, notamment, la direction accommode en son sein des structures et des dispositifs qui soutiennent le dirigisme économique et financier d’État, à grand renfort de discours héroïsés sur la nécessaire modernisation de l’économie française. Pour autant, les nouvelles formes d’action de la direction s’inscrivent autant dans la mobilisation d’un certain nombre d’entrepreneurs bureaucratiques qu’elles s’incarnent dans les activités concrètes de ceux qui se réclament d’elle et qui, par leurs investissements, contribuent à lui donner corps. Nous aimerions ici montrer en quoi les formes d’action privilégiées par la direction – la réglementation, le contrôle *a priori*, les dispositifs tutélaires – sont informées par les dynamiques statutaires qui travaillent la direction, et notamment par les modes d’investissement des « hommes de bureau » du Trésor dans leur métier.

Les cadres supérieurs qui font « tenir » l’institution Trésor sont peu nombreux dans l’après-guerre : les comptages effectués à partir du *Bottin administratif*, qui renseignent sur les échelons supérieurs de la direction¹¹², permettent d’établir que le Trésor est une (très) petite structure. En 1953, on y compte 35 cadres ; un peu plus que la direction des Finex, qui compte 27 cadres à la même date¹¹³, mais beaucoup moins que les bataillons des Impôts. Ces cadres sont répartis en 4 sous-directions : la sous-direction du Mouvement des fonds, en

¹¹² Le *Bottin administratif* référence, pour les années 1950, les noms et corps des agents exerçant les fonctions d’adjoint au chef de bureau, de chef de bureau, de sous-directeur, de chef de service, de directeur-adjoint et de directeur.

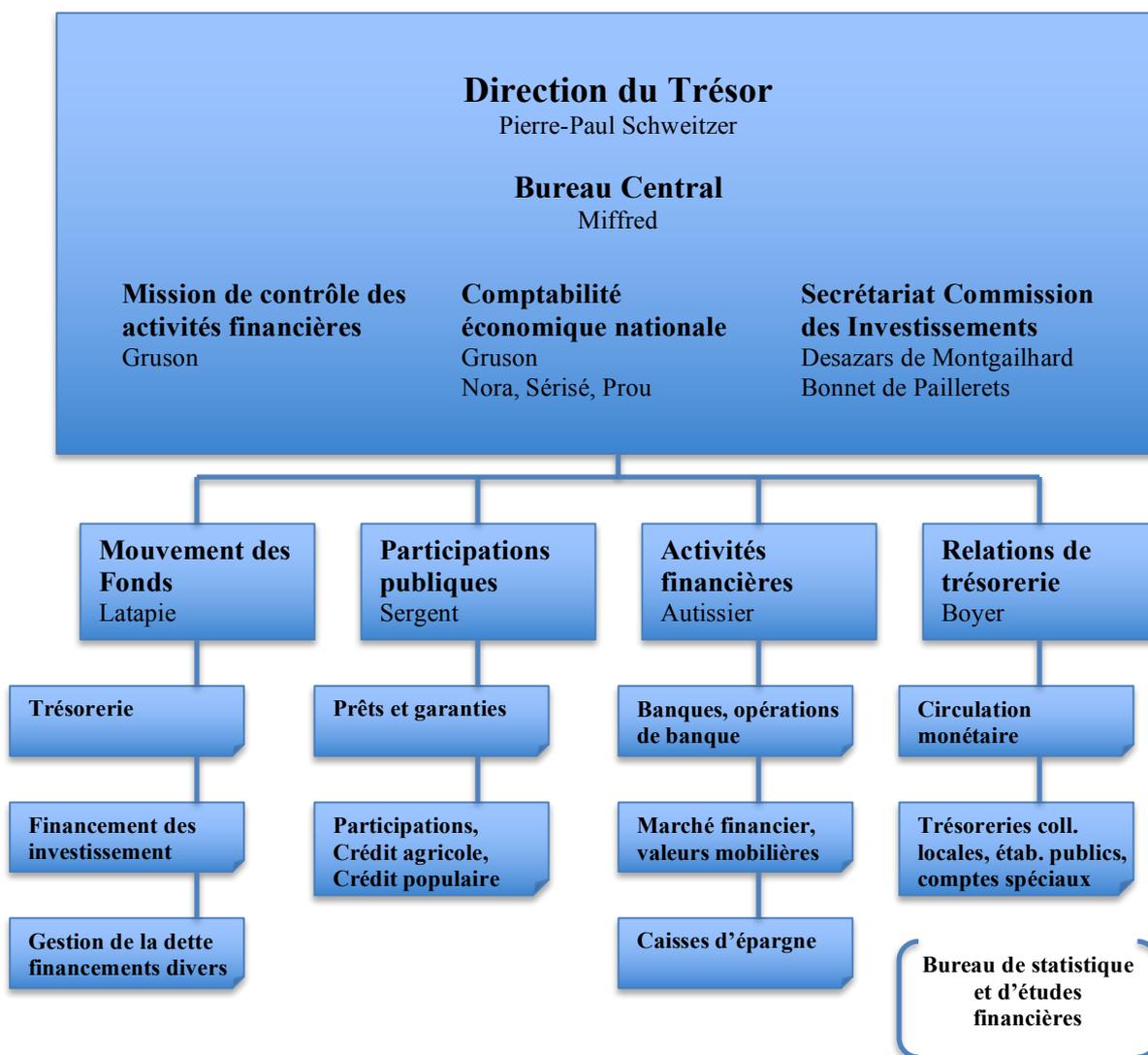
¹¹³ Selon le *Bottin administratif*. Nous ne comptabilisons pas les effectifs des services financiers à l’étranger et auprès d’organismes internationaux.

charge de la gestion de la trésorerie et de l'émission des titres de dette d'État (et, ainsi, de la négociation avec les banques sur le calendrier et le volume des émissions sur le marché financier, ainsi que des discussions avec la Banque de France sur le montant des facilités de trésorerie accordées au Trésor), mais également de questions liées au financement de la construction de logements (rattachées à la sous-direction du mouvement des fonds en raison de leur impact sur la trésorerie de l'État) ; la sous-direction des « Participations publiques » qui suit l'attribution de prêts et de garanties aux entreprises nationales et qui gère la tutelle du Crédit agricole et du Crédit coopératif ; la sous-direction « Activités financières », en charge de la réglementation bancaire et financière, et de la tutelle des Caisses d'épargne ; et la sous-direction « Relations de trésorerie », en charge des relations avec l'outre-mer et avec les collectivités locales, et qui abrite également le bureau des statistiques et des études financières (BSEF, ancêtre du SEEF). Comme le note Laure Quennouëlle-Corre (2000), ces sous-directions ont des attributions parfois hétéroclites, qui se recoupent fortement entre elles ; elles s'organisent cependant en une hiérarchie relativement claire qui porte au sommet la sous-direction « historique », celle en charge du mouvement des fonds.

Les effectifs de la direction restent relativement stables tout au long des années 1950. En 1961, la direction compte 38 cadres, mais leur répartition est infléchi par rapport au début des années 1950, reflétant des transformations de structure. Certains services se sont notamment autonomisés de la direction – pensons en particulier au SEEF, qui a pris la place du BSEF, comme nous l'avons déjà mentionné, et qui gagne en ampleur et en effectifs tout au long de la seconde moitié des années 1950 (Terray 2002). Si la direction reste, comme au début des années 1950, organisée en 4 sous-directions, certaines se sont particulièrement étoffées. La 4^e sous-direction double presque son nombre de cadres (de 5 à 9), prenant en charge les questions liées aux relations économiques et financières de la France avec ses anciennes colonies. La 2^e sous-direction gagne une nouvelle taille : il faut dire qu'elle était, en 1953, avec 3 administrateurs, particulièrement sous-dotée. En charge de la gestion des opérations de prêts et de garanties du Trésor (les « interventions économiques »), ainsi que de l'exercice de son rôle d'actionnaire, elle faisait en effet quelque peu double emploi avec la Commission des investissements, et avait été mise en place par François Bloch-Lainé essentiellement pour des raisons stratégiques – assurer un contrôle parallèle, par le Trésor plutôt que par une commission interministérielle, de la politique d'investissement public. Son renforcement à partir de la fin des années 1950 témoigne de la transformation progressive des

modes de prise en charge administrative des interventions économiques de l'État¹¹⁴. Enfin, en charge des fonctions de trésorerie, mais également et surtout des relations avec les banques et les satellites du Trésor pour fixer le calendrier et le volume des émissions ainsi que l'achat de bons du Trésor (Quennouëlle-Corre 2000), la 1^{ère} sous-direction, celle du Mouvement des fonds, conserve son poids en effectifs et en prestige au sein de la direction tout au long des années 1950.

Tableau n° 3 :
Organigramme du Trésor en 1953



Source : Bottin administratif 1953

¹¹⁴ Nous y reviendrons au chapitre 2.

Tableau n° 4 :**Nombre de cadres dans chaque sous-direction en 1953 et en 1961**

	Mouvement des fonds	Participations publiques	Activités financières	Relations de trésorerie
1953	10	3	5	5
1961	12	8	6	9

Source : Bottins administratifs (1953, 1961)

Petite structure, la direction du Trésor est par ailleurs composée de cadres provenant de deux corps, celui des administrateurs civils, nouvellement créé en 1945, et celui de l'Inspection des finances, grand corps traditionnel du ministère¹¹⁵. Cette composition duale n'est pas nouvelle : dans l'entre-deux-guerres, l'encadrement de la direction était également surtout composé d'inspecteurs des finances et de rédacteurs, que le corps d'administrateur civil absorbe partiellement en 1945 (Quennouëlle-Corre 2000). La répartition des effectifs entre les deux corps est pourtant largement disproportionnée, et seuls 5 cadres du Trésor sont issus de l'Inspection des finances en 1953 : le directeur (Pierre-Paul Schweitzer), les sous-directeurs des « Participations publiques » (Maurice Sergent) et des « Relations de trésorerie » (Dominique Boyer), le chef du service « Comptabilité économique nationale » (Claude Gruson) et son chargé de mission (Simon Nora). En 1961, ces effectifs « retombent » à 4, dont le directeur du Trésor (Maurice Pérouse) et un sous-directeur (Jean Saint-Geours). Si la présence d'un inspecteur des finances à la tête de la direction n'est pas surprenante, l'inspection exerçant une véritable hégémonie sur cet emploi depuis la fin du XIX^e siècle (Carré de Malberg 2011)¹¹⁶, plus étonnant est l'investissement privilégié des inspecteurs dans les structures administratives emblématiques de la Libération – le service « Comptabilité économique nationale » en 1953, puis, à partir de la fin des années 1950, le secrétariat de direction du FDES (les deux cadres qui animent le secrétariat en 1961 sont tous deux inspecteurs des Finances¹¹⁷). Si Claude Gruson et Simon Nora font figure, au début des années 1950, de « franc-tireurs » (Terray 2002), l'investissement du secrétariat du FDES par

¹¹⁵ Rappelons ici que nos comptages se fondent sur les Bottins administratifs, qui ne sont pas toujours exhaustifs quant aux effectifs réels des personnels d'encadrement des ministères. Laure Quennouëlle-Corre (2000) a pu retrouver de rares documents qui précisent la composition en cadres de catégorie A de la direction; elle montre que les administrateurs civils en constituent la majorité, mais que la catégorie comprend également des inspecteurs principaux du Trésor et des Impôts, des traducteurs, et des agents supérieurs.

¹¹⁶ Comme le souligne Nathalie Carré de Malberg (2011 : 206), cette hégémonie se fait monopole de 1929 à 1981.

¹¹⁷ Il s'agit de Philippe Dargent et de Marc Viénot.

l'inspection des finances dans la seconde moitié des années 1950 est plus stratégique, le secrétariat positionnant les intéressés au cœur des négociations interministérielles.

Disposant ainsi de positions stratégiques au sein de la direction, l'Inspection des finances n'en contrôle cependant pas les emplois supérieurs : en 1961 seul un sous-directeur sur quatre est inspecteur des finances¹¹⁸. Typiquement, les inspecteurs des finances entrent tôt dans leur carrière à la direction en tant que chargés de mission, puis y deviennent sous-directeurs après un passage en cabinet. C'est ainsi le cas de Dominique Boyer, né en 1921, entré à l'Inspection des finances par le concours spécial de juin 1946, qui est chargé de mission à la direction du Trésor en 1948 puis secrétaire de la Commission des investissements en 1949, et qui en devient sous-directeur en 1951 après un bref passage au cabinet d'Henri Queuille, président du Conseil. Il quitte la direction en 1955 pour une deuxième partie de carrière principalement passée à la Compagnie des chargeurs réunis. Précisons cependant que les inspecteurs devenus directeurs du Trésor ne présentent pas le même profil de carrière : ni François Bloch-Lainé (1947-1952), ni Pierre-Paul Schweitzer (1952-1960), ni Maurice Pérouse (1960-1967) n'ont passé de temps à la direction du Trésor avant d'en être nommés directeurs ; si la nomination du premier est à lier à la configuration exceptionnelle de la Libération, celle des deux autres semble indiquer le verrouillage du poste de directeur du Trésor par des inspecteurs passés par les Finex¹¹⁹. Elle marque ainsi le moindre prestige du Trésor par rapport à la direction des Finances extérieures, dont les fonctions de diplomatie financière sont plus « nobles » que celles d'organisation de l'État-banquier.

¹¹⁸ Précisons que cette situation est en partie liée à des dispositions réglementaires. Le décret de 1945 affirme ainsi le monopole de droit des administrateurs civils sur les postes de sous-directeurs, mais n'empêche ni Dominique Boyer ni Maurice Sergent d'être respectivement nommés sous-directeurs en 1951 et en 1948. Le décret du 18 mars 1954, résultat de la mobilisation des grands corps de l'État, instituera l'« exception du quart » : sera alors autorisée la nomination aux emplois supérieurs du ministère des Finances de membres des trois grands corps pouvant justifier de 6 ans de services effectifs dans leur corps, dans la limite du quart des effectifs de ces emplois (Kessler 1978 : 163).

¹¹⁹ Né en 1912, entré à l'Inspection en 1936, héros de la Résistance, Pierre-Paul Schweitzer fait carrière à la Libération autour de questions économiques et financières internationales (directeur-adjoint aux Finex 1946-1949, administrateur suppléant du FMI 1947-1948, attaché financier à Washington 1949-1952). Né en 1914, entré à l'Inspection par le concours spécial de 1945, Maurice Pérouse fait lui également une première partie de carrière dans le giron des Finex (chargé de mission, de sous-direction puis sous-directeur 1948-1953, puis attaché financier à Washington en 1953 et administrateur de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement 1956-1957).

Encadré n° 11 :

L'Inspection des finances, du corps de contrôle à l' « état-major financier »¹²⁰

Souvent présentée comme le « plus grand des grands corps » (Kessler 1994 : 13), l'Inspection des finances s'est pourtant construite comme telle relativement tardivement. Le corps est mis en place progressivement par différents textes de 1800 à 1831 ; organisé en service au sein du ministère des Finances depuis 1885, placé sous l'autorité immédiate du ministre, il est chargé du contrôle des services financiers, comptables et fiscaux – vérification des comptes, observation du fonctionnement et de l'organisation des services, rapport et conseil au ministre. Les vérifications s'organisent, à partir du début du XX^e siècle, en « tournées » de six mois en province, sous la houlette d'un inspecteur général ; elles obligent à un nomadisme que les intéressés ressentent souvent assez durement (Carré de Malberg 2011 : 98), et qui est par ailleurs relativement faiblement indemnisé. En ce sens le corps fait figure jusqu'aux débuts du XX^e siècle de corps technique aux missions limitées, liées à la vérification et à l'enquête, la carrière de ses membres se déployant surtout au sein des cadres de l'Inspection, de l'admission à la retraite.

A partir de la III^e République, l'Inspection engage cependant une mutation qui s'accélère pendant la période de l'entre-deux-guerres, la transformant en corps de direction et de conception, *i.e* en « état-major financier » selon le mot de Nathalie Carré de Malberg (2011). Les causes de cette transformation sont complexes, et allient à la fois l'expansion relative de l'État à partir de la Première Guerre mondiale, le développement des banques et des services financiers des entreprises, mais également la mobilisation stratégique du corps pour ouvrir et maintenir des filières d'accès aux directions du ministère des Finances et, plus généralement, à la finance publique et privée. Comme le souligne avec regrets le chef du service, J.-M. Drouineau en juin 1941, dans un article intitulé « La crise de l'Inspection » : « Vue du dehors, l'Inspection est un organisme tentaculaire dont les membres se projettent partout. Vue du dedans, l'Inspection est un squelette (...). Autrefois, l'Inspection était pour presque tous une carrière que l'on parcourait depuis l'admission jusqu'à la retraite. Aujourd'hui, l'Inspection est, pour la plupart des jeunes, un tremplin d'où ils s'élanceront vers d'autres postes. Autrefois, la qualification d'inspecteur des finances était l'intitulé d'une fonction. Aujourd'hui, elle est un titre employé à se faire ouvrir toutes les portes. »¹²¹

Le déploiement progressif des inspecteurs hors des cadres de l'Inspection et de ses attributions originelles de vérification et de contrôle n'a rien d'évident. L'« essaimage » des inspecteurs dans des territoires administratifs, financiers et industriels en dehors des cadres du corps nécessite en effet de construire la désirabilité et le prestige du corps, d'organiser des filières d'accès et des réseaux de cooptation, d'entretenir des chasses gardées. Ces migrations s'appuient, surtout, sur les facilités statutaires dont bénéficient les corps de l'État, et notamment sur la codification de plusieurs positions administratives qui facilitent l'exode du corps tout en donnant la possibilité de le réintégrer après un temps d'absence, et en offrant des garanties au niveau de la carrière et de la retraite : mise à disposition, détachement, position hors cadres. L'Inspection des finances bénéficie dès 1909 de la mise en disponibilité, et en 1920 de la mise hors cadres¹²². Comme le souligne Marie-Christine

¹²⁰ Sur l'Inspection des finances, nous renvoyons au travail de référence de Nathalie Carré de Malberg (2011), à l'article de Christophe Charle (1982) sur la genèse de l'Inspection comme grand corps, ainsi qu'aux ouvrages d'Emmanuel Chadeau (1986) et de Pierre Lalumière (1959).

¹²¹ J.-M. Drouineau (1941), « La crise de l'Inspection », *La Gazette de l'Inspection*, n°6, p. 1-4. Cité par Nathalie Carré de Malberg (2011 : 3).

¹²² Les recherches méticuleuses de Nathalie Carré de Malberg (2011) mettent en avant l'assouplissement des conditions et l'élargissement du champ de la mise en disponibilité et de la mise en détachement des inspecteurs des finances tout au long des années 1920 et 1930. Ainsi, un arrêté du 26 février 1932 permet de placer en service détaché un inspecteur des finances « chargé à l'étranger ou auprès d'un organisme international (...) d'une mission comportant la défense spéciale des intérêts français », sous condition de l'« approbation expresse du gouvernement » -- ce qui permet en particulier le détachement d'un inspecteur auprès du Crédit foncier égyptien. De la même manière, la disponibilité peut être accordée, par l'article 5 de l'arrêté réglementaire du 21

Kessler (1994 : 183), ces facilités statutaires constituent un privilège des grands corps jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, et ce n'est qu'avec la codification d'un statut général de la fonction publique en 1946 qu'elles sont accordées à tous les fonctionnaires.

La mobilité en dehors des cadres de l'Inspection s'effectue, d'abord, en direction des grandes directions du ministère des Finances, dont le contrôle constitue une « politique opiniâtre » du service depuis les débuts de la III^e République (Lalumière 1959 : 127). Comme le note Marie-Christine Kessler (1994), la recherche d'une emprise sur des « ministères-antennes » constitue une spécificité de l'Inspection par rapport à d'autres grands corps, comme le Conseil d'État, dont les points d'attache administratifs sont plus variés. Elle renvoie notamment à la spécificité de l'Inspection, qui, en tant que service du ministère des Finances rattaché directement au ministre, dispose d'une assise ministérielle dont ni le Conseil d'État ni la Cour des comptes ne bénéficient. L'intégration d'une hiérarchie ministérielle n'est cependant pas toujours directe, et nécessite en particulier la construction d'une légitimité locale. Ainsi, l'entrée au Trésor des inspecteurs des finances s'effectue souvent, depuis la fin de la Première Guerre mondiale, via des postes de chargé de mission auprès du directeur. Les inspecteurs sont alors mis à disposition du Trésor par le service de l'Inspection, et restent ainsi payés par l'IF, ce qui présente l'avantage, pour le Trésor, de garder ses effectifs budgétaires constants et, pour l'IF, d'initier ses émules aux problèmes monétaires et financiers et de préparer leur intégration future par la voie du détachement. Nathalie Carré de Malberg (2011 : 216) distingue une deuxième filière d'accès aux directions ministérielles, par la faveur politique après un passage en cabinet : la filière « cabinet » se développe à partir des années 1920 (*Ibid* : 164), et les inspecteurs colonisent les cabinets « hors Finances » à partir des années 1930 – sous l'effet des problèmes économiques et financiers qui obligent différents ministres à s'entourer de collaborateurs venant de l'administration financière pour se faire entendre du « grand argentier ». Pierre Lalumière (1959) souligne cependant que la pénétration de l'IF dans les maisons financières n'est pas homogène, le service étant beaucoup plus implanté, en 1950, au Trésor et à la Comptabilité publique qu'il ne l'est aux Douanes.

Enfin, le déploiement de l'Inspection des finances s'effectue également en direction du monde des affaires, et ce depuis la fin du XIX^e siècle, avec une accélération dans les années 1920. Le secteur bancaire et financier est alors particulièrement privilégié -- ce qui ne s'est d'ailleurs pas démenti depuis (Lalumière 1959 ; Rouban 2002). La Banque d'Indochine, la Société Générale, le Crédit foncier égyptien, le CIC font figure de chasses gardées de l'Inspection dès le début du XX^e siècle ; s'y ajoutent dans les années 1930 le CNEP, la Banque de Paris et des Pays-Bas et le Crédit lyonnais (Carré de Malberg 2011 : 321). Que l'Inspection soit plus présente dans le monde de la finance que dans celui de l'industrie n'a, au final, rien d'étonnant, comme le rappelle Pierre Lalumière (1959) : elle n'y est pas alors directement concurrencée par d'autres grands corps, et notamment par les grands corps techniques. Ces sorties financières sont une conséquence indirecte de l'implantation des inspecteurs au sein des administrations financières (Trésor, Banque de France), en contact direct avec le monde de la finance publique et privée, du réseau familial de certains des inspecteurs, et du réseau propre à l'Inspection, qui se consolide dans l'entre-deux-guerres.

Ainsi, l'entre-deux-guerres apparaît comme une période cruciale durant laquelle l'Inspection des finances se construit comme un véritable « état-major économique et financier » français, jouant de multiples dispositions statutaires et activant ses réseaux d'anciens pour essaimer dans le monde de la finance publique et privée.

septembre 1921, aux « fonctionnaires de l'Inspection générale appelés à exercer auprès d'établissements publics ou privés une mission présentant un intérêt général ». L'historienne montre que la définition de l'« intérêt général » est fluide, et interprétée de manière particulièrement généreuse. Voir Nathalie Carré de Malberg (2011 : 336 et suivantes).

En ce sens, l'encadrement supérieur de la direction fait la part belle au nouveau corps créé à la Libération, celui des administrateurs civils. Ce dernier est cependant fortement clivé selon les filières de recrutement des agents dans le corps. La réforme de la haute fonction publique en 1945 associe en effet la création du corps des administrateurs civils, conçu par les réformateurs comme un « 4^e grand corps » à vocation interministérielle, à celle d'une école de formation unique pour les cadres supérieurs des administrations centrales, l'École nationale d'administration (ENA)¹²³. Le nouveau corps est ainsi alimenté par les élèves de l'ENA – 57% des affectations de 1947 à 1962 selon les chiffres de Jean-Luc Bodiguel (1978 : 59) –, et absorbe surtout une grande partie de l'ancien corps des rédacteurs, qui formait l'ossature supérieure des ministères avant la guerre^{124 125}. En 1953 les administrateurs civils énarques ne sont que peu présents à la direction du Trésor – ils ne sont que 7 sur 31 administrateurs civils. Bien qu'ils exercent alors surtout leurs fonctions dans les espaces les plus « nobles » de la direction du Trésor – en charge de la coordination et de la négociation interministérielle au secrétariat de la Commission des investissements (Jacques Desazars de Montgailhard, Bruno Bonnet de Paillerets), ou de la gestion de la trésorerie de l'État, rôle historique du Trésor (Pierre de Vogüé, Francis Pavard, Jean de Menthon), aucun administrateur civil énarque n'est chef de bureau ni, *a fortiori*, sous-directeur. Comme le note Laure Quennouëlle-Corre (2000), les énarques en poste avant 1952 quittent la direction sans avoir pu acquérir de responsabilités. Ainsi, Bruno Bonnet de Paillerets (ENA 1951-1952), entré au Trésor en 1953, passe deux ans à la Commission des investissements avant de rejoindre le bureau de la « circulation monétaire », qu'il quitte en 1959 sans être devenu chef de bureau – il prend alors la direction des Chargeurs SA. Pierre de Vogüé (ENA 1946-1947), nommé chef de bureau de la trésorerie au milieu des années 1950, fait, à cet égard figure

¹²³ Nous reviendrons sur la création de l'ENA et du corps des administrateurs civils, et leurs conséquences en termes de structuration de la haute administration française dans le chapitre 2.

¹²⁴ En 1965, les anciens rédacteurs et les anciens élèves de l'ENA forment le gros des troupes du corps des administrateurs civils, mais ce dernier est également alimenté, entre autres, par les anciens administrateurs de la FOM, et les anciens fonctionnaires d'Afrique du Nord, quoique bien plus marginalement (Kessler 1978 : 151). Comme le montre bien Marie-Christine Kessler (1978) ces vagues d'intégration progressive de nombreux agents au corps des administrateurs civils contribuent à en faire un corps fortement hétérogène, à l'encontre des intentions des réformateurs de 1945, qui entendaient avant tout, par la création d'un nouveau corps, homogénéiser la formation, les carrières et les manières de faire des cadres supérieurs des ministères. Un tour extérieur d'accès au corps des administrateurs civils sera par ailleurs mis en place en 1964.

¹²⁵ Les rédacteurs ne sont pas tous intégrés au corps des administrateurs civils. Les cadres en place ayant une certaine ancienneté ou ayant atteint un certain grade sont intégrés à condition d'avoir été retenus par une commission d'intégration ; les plus jeunes deviennent administrateurs adjoints ou assistants avant d'être intégrés progressivement dans le corps. Les rédacteurs non retenus par la commission sont versés dans un corps d'extinction, celui des agents supérieurs (Thuillier 1988). Marie-Christine Kessler (1978 : 151) note que selon les ministères, les pourcentages d'intégration s'échelonnent de 51 à 98%.

d'exception, mais on notera que, contrairement aux énarques administrateurs civils de générations ultérieures, sa carrière au Trésor, de 1952 à 1966, s'est effectuée au sein d'une unique sous-direction, celle du Mouvement des Fonds.

Tableau n° 5 :
Administrateurs civils, inspecteurs des finances et énarques à la direction du Trésor en 1953 et en 1961

	Inspecteurs des finances		Administrateurs civils		Effectifs
	énarques	total	énarques	total	
1953	1	4	7	31	35
1961	3	4	19	34	38

Source : Bottins administratifs (1953, 1961)

Tout au long des années 1950, ce sont donc les anciens rédacteurs qui forment le gros des troupes du Trésor. L'analyse précise de leurs modes d'engagement dans l'institution Trésor apparaît ainsi centrale pour comprendre les formes d'action de la direction sur la période. Le corps des rédacteurs a donné lieu à très peu d'études monographiques, et celles qui existent adoptent surtout un cadre d'analyse centré sur la question du genre : l'étude de Jean-Luc Bodiguel (2007) sur les rédacteurs au ministère du Travail de 1906 à 1960 fait référence, tandis que les travaux de Florence Descamps (2013) sur les femmes cadres aux Finances entre 1939 et 1981, et ceux de Linda Clark (2000) sur la féminisation de l'administration publique française depuis 1830 apportent des éclairages importants sur le corps des rédacteurs d'avant-guerre. Nous n'avons pas mené nous-mêmes d'étude prosopographique des rédacteurs au Trésor dans l'après-guerre, et nous appuierons avant tout sur les résultats de Laure Quennouëlle-Corre (2000), que nous tenterons de situer dans l'espace plus large des rédacteurs dans les administrations centrales des années 1930 à la fin des années 1950.

Les cadres en administration centrale dans l'immédiat après-guerre ? Surtout des « vieilles demoiselles docteurs en droit », déclare Pierre Fournier, dans un ouvrage retraçant ses quelques quarante années au sein du ministère du Travail¹²⁶. Cette analyse est, comme a pu le montrer Jean-Luc Bodiguel (2007), partiellement juste : les femmes, même si elles ne sont pas toutes, et loin s'en faut, docteurs en droit, représentent quasiment la moitié des effectifs des rédacteurs au ministère du Travail sur la première moitié du XX^e siècle – le fait est d'autant plus notable que l'accès au corps leur était interdit avant 1921. Le cas est exceptionnel, mais guère isolé : selon les calculs de Linda Clark (2000), en 1929, 19% des rédacteurs sont des

¹²⁶ Pierre Fournier (2006), *Quarante ans place de Fontenoy*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes ; cité par Jean-Luc Bodiguel (2007).

rédaçtrices au ministère de l'Agriculture, 27,7% aux Travaux publics, 16,6% à la Marine marchande, 21,8% au Commerce. Les ministères régaliens font, quant à eux, figure de bastion de la masculinité administrative : ni les Finances, ni l'Intérieur, ni la Justice n'ouvriront le concours de rédacteur aux femmes dans l'entre-deux-guerres¹²⁷ (Clark 2000 : 146). Résultat : en 1953, les anciens rédacteurs au Trésor sont tous des hommes¹²⁸ ; de manière générale, les Finances comptent d'ailleurs au milieu des années 1950 très peu de femmes parmi leurs effectifs d'anciens rédacteurs : Florence Descamps (2013 : 44) en repère 8 en 1954, 2 à la direction des Assurances, et 6 à l'Office des Changes...et aucune, donc, à la direction du Trésor.

Les anciens rédacteurs au Trésor dans l'après-guerre et les années 1950 se distinguent par ailleurs de leurs homologues d'autres administrations centrales par leur parcours professionnel. Au ministère du Travail dans la première moitié du XX^e siècle, la plupart des cadres effectuent toute leur carrière au sein d'une ou deux directions du ministère. Seuls quelques « individus isolés » sont détachés dans un établissement public dépendant du ministère du Travail (Bodiguel 2007). A la direction du Trésor, la situation est inversée : Laure Quennouëlle-Corre (2000) calcule ainsi que sur les 34 rédacteurs en poste à la direction entre 1945 et 1967, deux seulement effectuent toute la carrière au Trésor. Les autres sortent de la hiérarchie de la direction, avant tout pour intégrer les corps de contrôle publics (20) – citons la Cour des comptes, le contrôle d'État, la mission de contrôle des activités financières, ou encore la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques. Les 12 autres sortent dans la banque et dans l'industrie, plutôt dans des établissements de moyenne importance, et, pour le second secteur, avec une préférence marquée pour les entreprises semi-publiques ou d'économie mixte.

Ces caractéristiques rapprochent ainsi les anciens rédacteurs au Trésor des inspecteurs des finances. Le déploiement vers l'extérieur et l'organisation de la mobilité font en effet partie des pratiques de distinction engagées par les grands corps de l'État (Kessler 1994 ; Thœnig 1987) (voir Encadré n° 11 : Ainsi, sur les 48 inspecteurs des finances au Trésor dans

¹²⁷ Notons cependant que la Caisse des dépôts et des consignations autorise les femmes à concourir au concours de rédacteur en 1921.

¹²⁸ Précisons par ailleurs que tous les cadres du Trésor sont des hommes jusqu'au milieu des années 1960. Cette présence exclusive des hommes au sein de l'encadrement supérieur de la direction renvoie à la fois à l'interdiction faite aux femmes de présenter l'ancien concours de rédacteur, mais également à la très faible féminisation des promotions de l'ENA (Mariette 1974). Florence Descamps (2013) note qu'entre 1958 et 1968, seules 6 énarques femmes arrivent au ministère de l'Économie et des Finances. La première femme énarque dans les structures supérieures du Trésor est Jeanne Moevus, nommée chef de bureau en 1967 : entrée à l'ENA en 1949, elle avait passé sa première partie de carrière aux Impôts puis aux Affaires étrangères.

la première moitié du XX^e siècle, 83% passeront dans une banque publique, privée ou mixte (Carré de Malberg 2011 : 220). Par ailleurs, les anciens rédacteurs au Trésor sont proches des inspecteurs des finances par leur niveau d'études. Sur les 34 rédacteurs étudiés, Laure Quennouëlle-Corre (2000) montre que 41% d'entre eux sont diplômés de l'École libre des sciences politiques, et que la quasi-totalité (32 sur 34) est titulaire d'une licence, d'un DES ou d'un doctorat de droit. Les inspecteurs des finances non-énarques au Trésor (5) sont quant à eux tous passés par l'École libre des sciences politiques et détiennent tous un diplôme de droit, supérieur ou égal à la licence. Pour comparaison, on indiquera que les cadres au Travail étudiés par Jean-Luc Bodiguel (2007) ne sont que 6% à être passés par l'École libre des sciences politiques. Laure Quennouëlle-Corre (2000) note par ailleurs que quelques uns des rédacteurs à la direction du Trésor avant la guerre ont également présenté le concours de l'Inspection (parmi les dossiers qu'elle a pu étudier, elle relève les noms de Michel Bret, polytechnicien par ailleurs, et de Jean Dellas).

En ce sens, moins tenus par l'intra-ministériarité que leurs homologues des ministères sociaux, plus diplômés mais surtout issus en plus forte proportion d'écoles du pouvoir temporel (Sciences Po), les administrateurs civils au Trésor entrés par l'ancien concours des rédacteurs ont des profils qui ressemblent relativement plus à ceux des membres des grands corps de l'État. Cette caractéristique n'est pas neutre : elle rapproche les anciens rédacteurs d'une élite administrative qui définit son rôle bureaucratique en termes de conception et de coordination, plutôt que d'exécution et de gestion. Pour autant, cette proximité aux membres des grands corps financiers ne doit pas être surestimée. Si la grande majorité des anciens rédacteurs « sort » de la direction, ils ne sont cependant pas très mobiles en son sein, et passent très souvent leurs nombreuses années au Trésor au sein de la même sous-direction voire du même bureau. Henri Bissonnet, ancien rédacteur devenu administrateur civil, entre ainsi à la direction du Trésor en 1947 : il travaille, de 1948 à 1957, au sein du bureau « circulation monétaire » de la sous-direction « relations de trésorerie », puis devient sous-directeur de cette même sous-direction en 1957, jusqu'en 1965, date à laquelle il quitte le Trésor. Cette relative immobilité en interne contribue à ancrer, au moins partiellement, les rédacteurs dans la routine administrative des bureaux (activités de correspondance et de secrétariat) – contrairement aux inspecteurs que leur carrière au Trésor mène directement d'un poste de chargé de mission au sous-directorat, comme nous l'avons vu :

« Les inspecteurs des Finances (...) venaient souvent à la direction comme chargés de mission : ils étudiaient un problème particulier (...) Du point de vue technique (...) ils n'apprenaient pas le travail administratif pur et simple. Dans mon bureau, il y avait des

quantités de lettre de routine, de gestion de crédit, des choses qu'on refaisait tous les mois, tous les trois mois ou tous les ans, toujours de la même façon. Ils ne se sont jamais intéressés à cela. D'ailleurs les lettres étaient signées par un chef de bureau, jamais par le sous-directeur. Par contre il y avait des (mesures) particulières qui étaient difficiles à prendre sur le temps des bureaux (...) on en confiait la tâche à un inspecteur des Finances. »

Jean Autissier, né en 1908, rédacteur en 1933 à la Comptabilité publique, entré au Trésor en 1940, chef de bureau en 1943 et sous-directeur en 1948. Entretien biographique mené par Sophie Coeuré pour le Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1993, cité par Laure Quennouëlle-Corre (2000).

Surtout, la logique de carrière des anciens rédacteurs au sein du Trésor participe à la forte spécialisation de leurs savoirs et de leurs savoir-faire en matière de législation financière. Les entretiens menés par Laure Quennouëlle-Corre dans le cadre de sa thèse sur la direction du Trésor jusqu'au milieu des années 1960 montre bien que les administrateurs civils entrés par le concours de rédacteur sont perçus avant tout comme des « hommes de bureau », détenteurs de compétences pointues sur les procédures et les réglementations relatives à la politique financière. La spécialisation de leurs connaissances semble aller de pair avec un rapport normatif au droit : ainsi, le chef du bureau des comptes spéciaux du Trésor en 1947, issu de l'ancien concours des rédacteurs, est salué par son sous-directeur, Raymond Villadier (lui-même également ancien rédacteur) pour son « sens de la réglementation orthodoxe » et son « esprit juridique aigu » (Quennouëlle-Corre 2000). Dans un entretien accordé à l'historienne, Philippe Dargenton, énarque (1949-1951), inspecteur des finances, entré à la direction comme chargé de mission en 1956, décrit les anciens rédacteurs de la manière suivante :

« J'ai eu le dernier des chefs de bureau non-ENA, qui était l'extrême des qualités et des défauts de ce corps de fonctionnaires, c'est-à-dire qu'il ne vivait que pour sa fonction, qu'il ne supportait pas le moindre empiètement sur ses attributions, et il avait une vue, disons, qui n'était pas absolument large des problèmes qu'il avait à traiter. Une conception de l'intérêt de l'État très rigoureuse, un type qui n'aurait jamais touché un centime ou (accepté) une invitation de n'importe qui, qui menait une vie ascétique, qui méprisait tout ce qui n'était pas le ministère, et plus particulièrement tout ce qui n'était pas la direction du Trésor et plus particulièrement tout ce qui n'était pas son bureau. »

Entretien mené avec Laure Quennouëlle-Corre, 1994, cité dans Laure Quennouëlle-Corre (2000)

Ces descriptions s'inscrivent, évidemment, dans le cadre de luttes symboliques entre corps et désignent ainsi moins une « essence » statutaire que des systèmes situés de classement de manières d'être et de faire. Pour autant, elles permettent tout de même de préciser les fondements sociaux des dispositifs d'intervention – la réglementation, le contrôle *a priori*, la tutelle – de la direction dans l'après-guerre. Elles permettent en particulier de suggérer que

ces dispositifs sont tenus par des hommes dont les logiques de carrières en font des « hommes de bureau » de la direction, administrateurs civils issus de l'ancien concours des rédacteurs, dont la formation est principalement de nature juridique, et qui portent surtout un rapport normatif à la règle. Si ce dernier est présenté par les inspecteurs des finances comme un signe d'étroitesse d'esprit et de perspectives, il s'impose avant tout comme un opérateur d'autorité et de distinction bureaucratique pour les anciens rédacteurs des Finances, notamment vis-à-vis des rédacteurs d'autres ministères, dont les tâches n'impliquent pas toujours de travaux juridiques pointus, et leur permet de se construire une légitimité fondée sur la technicité et la spécialisation.

En ce sens, les hommes de bureau de la direction contribuent à faire tenir les réglementations qui articulent le pouvoir du Trésor sur ses satellites. Leur déroulement de carrière et leurs modes de légitimation semblent en effet contribuer à en faire des spécialistes mais également les gardiens des règles et des procédures qui régissent l'activité de leur bureau ou de leur sous-direction. Leur départ progressif de la direction à partir du milieu des années 1950 coïncidera ainsi avec le démantèlement relatif des dispositifs de politique financière issus de la Libération.

B. « Elites de la modernisation »

La description des mécanismes qui soutiennent le rôle de banquier de l'État et de l'économie du Trésor ne saurait être complète sans une analyse des hommes qui peuplent alors le monde de la finance publique et semi-publique et qui, pour beaucoup, gravitent au sein et autour de la constellation institutionnelle Trésor.

Tableau n° 6 :
Les hommes de l'appareil financier public en 1953

	fonction	nom	année naissance	corps	Carrière antérieure
Trésor	Directeur (1952-60)	Pierre-Paul Schweitzer	1912	IF (1936)	Finex (1946-1949), attaché financier Washington (1949-1952)
Budget	Directeur (1949-56)	Roger Goetze	1912	IF (1937)	Finances en Algérie (1942-1944, 1945-1949)
Finex	Directeur (1946-53)	Guillaume Guindey	1909	IF (1932)	Divers Finances (1936-1941), en Afrique du Nord (1942-1944)
Banque de France	Gouverneur (1949-60)	Wilfrid Baumgartner	1902	IF (1925)	MGF (1928-1936), Crédit national (1936-1949)
Caisse des dépôts	Directeur général (1953-67)	François Bloch-Lainé	1912	IF (1936)	Divers Finances (1940-1947), directeur Trésor (1947-1952)
Crédit national	Président (1949-60)	Jacques Brunet	1901	IF (1924)	Comptabilité publique (1929-1940), directeur Trésor (1940-1946), DG Banque d'Algérie et de la Tunisie (1946-1949)
Crédit foncier	Gouverneur (1945-55)	Henri Deroy	1900	IF (1923)	Budget (1926-1930), Contributions indirectes (1932-1935), DG Caisse des dépôts (1935-1945)
Société générale	Président (1944-58)	Pierre de Moüy	1887	Cour des comptes (1911), démission 1921	MGF (1921-1923), Douanes (1924), Société générale (1928-...)
	DG (1943-58)	Maurice Lorain	1897	IF (1921), démission 1929	Divers Finances (1925-1926), Société Générale (1926-1967)
Crédit lyonnais	Président (1949-55)	Édouard Escarra	1880	/	Docteur en droit, chargé de cours en éco politique à Lille (1906-1908), entré au Crédit lyonnais comme chef des études bancaires (1908), DG (1926), pdt (1949-1955)
	DG (1949-55)	Olivier Moreau-Néret	1892	IF (1919), démission 1926	MGF (1923-1926), Crédit lyonnais (1926-1961)
BNCI	Président (1947-57)	Ludovic Tron	1904	Rédacteur Finances (1923) ; IF (1930)	Cabinets Front populaire, MGF (1936-1937), directeur des Finances au Maroc (1938-1942), directeur du Trésor (1946), cabinet Philip (1946-1947), pdt BNCI (1947-1957)

	DG	Henri Gilet	1896	/	BNCI (1937-...)
CNEP	Président (1947-59))	Georges Gausse	1903	/	Docteur en droit, proche de Charles Rist et d'Albert Thomas. Carrière dans le mvt coopératif, à la FNCC ¹²⁹ (entré employé à la documentation) (1929-1939), nommé au conseil général de la Banque de France (1936), PDG SGCC ¹³⁰ (1946-1963), pdt CNEP (1947-...)
	DG (1935-59)	Charles Farnier	1894	IF (1919), considéré démissionnaire 1937	Divers Finances (1922-1927), MGF (1928-1930), Banque de France (1930-1934), CNEP (1935-1964)

Sources : Auteure à partir de divers supports biographiques (Dictionnaire historique des inspecteurs des finances ; Dictionnaire historique des patrons français ; Who's Who in France ; fiches biographiques sur le site de la Cour des comptes ; Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français).

¹²⁹ Fédération nationale des coopératives de consommateurs, créée en 1912 par la fusion de l'Union coopérative et la Bourse des coopératives socialistes. Sur la genèse des coopératives de consommation en France, voir les travaux d'Ellen Furlough (1991).

¹³⁰ Société générale des coopératives de consommateurs.

Cette liste appelle plusieurs commentaires. Elle fait, d'abord, apparaître le poids d'un corps, celui de l'Inspection générale des finances, dans l'appareil financier public de la Libération. Dans l'administration des Finances et les établissements financiers spécialisés, cette domination s'explique, comme nous l'avons vu, par le déploiement administratif du corps de l'Inspection en dehors de ses attributions traditionnelles de contrôle et de vérification à partir de la fin de la Première Guerre mondiale. Dans les banques nationalisées, la forte présence de l'Inspection des finances, résultat de l'accélération du pantouflage dans l'entre-deux-guerres, s'est érodée à la Libération, certains inspecteurs étant remplacés par des hommes moins compromis par la guerre (Joly 2003): à la Société Générale, la succession d'Henri Ardant (IF 1918) se fait en interne au profit d'Henri de Moüy, démissionnaire de la Cour des comptes, qui était auparavant vice-président de la banque, tandis qu'au CNEP un homme de l'extérieur, Georges Gausse, prend la place d'Alexandre Céliier (IF 1906).

On notera surtout que cette liste fait apparaître d'autres figures que celles qui ont traditionnellement attiré l'attention de la science politique lorsqu'elle s'est intéressée à la période. En cherchant à saisir les fondements sociaux de l'entreprise planificatrice, les travaux de Delphine Dulong (1997), de François Fourquet (1980) et de Brigitte Gaïti (2002) se sont penchés sur les nouvelles figures administratives qui émergent en 1945, et en ont mis en avant les propriétés d'hétérodoxie – Jean Monnet, Étienne Hirsch, Robert Marjolin au Plan ; Pierre Uri, Jacques Mayer à l'Institut de science économique appliquée (ISEA) de François Perroux ; Claude Gruson, Jean Sérisé, Louis-Pierre Blanc, Simon Nora au BSEF. Ouvrir l'analyse aux hommes des institutions financières d'État à la Libération (Trésor, Banque de France, Crédit national, Crédit foncier, banques nationalisées etc.) permet de brosser le portrait « en négatif » de la période, et d'insister plutôt sur des questions de continuité, de conversion et de ralliement.

A la suite de Michel Margairaz (2012) on peut en effet distinguer deux groupes d'hommes au sein de l'appareil financier public dans l'après-guerre, clivage qui renvoie à « l'amalgame discret entre des sanctions à doses homéopathiques, des exils discrets, des maintiens en poste et des promotions remarquées » qui caractérise le court terme de la Libération. On peut ainsi reconnaître une « génération de la Libération », née autour des années 1910, qui réunit des inspecteurs entrés plus ou moins rapidement en Résistance : Guillaume Guindey, Roger Goetze, François Bloch-Lainé et Pierre-Paul Schweitzer font certainement partie de ceux-là. Marqués par l'expérience de la guerre et la nécessité de la reconstruction, ils connaissent une promotion rapide à la Libération, et connaissent une longévité impressionnante au sein de

l'appareil financier d'État, du milieu des années 1940 à la fin des années 1960. La carrière de François Bloch-Lainé l'amène ainsi de la direction du Trésor (1947-1952) à la Caisse des dépôts (1952-1967) puis au Crédit lyonnais (1967-1974) ; celle de Pierre-Paul Schweitzer (IGF 1936), entré en Résistance intérieure en 1942, arrêté, torturé et déporté en 1944 à Buchenwald, le fait passer des affaires internationales et européennes à la Libération (Finex, SGCI) à la direction du Trésor (1952-1960), la Banque de France (1960-1963), puis le Fonds monétaire international (1963-1973), avant de travailler pour différentes banques nationales et étrangères. Ils portent souvent dans leur accès aux responsabilités administratives une vision particulière de l'ordre financier d'avant-guerre et un discours de rupture par rapport à celui-ci et notamment par rapport à « son attitude traditionnelle à l'égard de l'économie, attitude consistant à agir *contre* ce qui paraît inopportun ou nocif, plutôt qu'à agir *pour* ce qui est être bénéfique »¹³¹. A ce groupe on peut également ajouter Ludovic Tron, qui a commencé sa carrière au début des années 1920, mais qui, entré aux Finances par le concours de rédacteurs en 1923, et impliqué dans les cabinets du Front populaire, présente un profil atypique par rapport au reste des inspecteurs des finances, et dont l'hétérodoxie jouera en sa faveur à la Libération.

A cette « génération de la Libération » faite principalement de nouveaux entrants s'ajoutent des responsables maintenus en poste après la guerre. Dans la banque, les changements de personnel après la guerre affectent surtout les personnalités les plus marquantes de la période de l'Occupation (Lacroix-Riz 1986) ; en 1953, le personnel dirigeant des quatre nationalisées comprend ainsi des hommes entrés dans la banque dès les années 1920, démissionnaires de l'Inspection (Olivier Moreau-Néret au Crédit lyonnais, Maurice Lorain à la Société générale, et, plus tardivement, Charles Farnier au Comptoir national d'escompte), ainsi que des « vieux » du métier bancaire, comme Édouard Escarra, qui, entré au Crédit lyonnais en 1908 comme chef des études bancaires, en a lentement gravi les échelons jusqu'à en prendre la direction générale, en 1926, et qui est mis hors de cause par la commission d'épuration (Lacroix-Riz 1986 : 99)¹³². Dans l'administration financière, les situations et les relations des uns et des autres à Vichy et à l'occupant sont diverses ; on

¹³¹ Selon l'expression de François Bloch-Lainé (1976), *Profession : fonctionnaire. Entretiens avec François Carrère*, Paris, Le Seuil, p. 103.

¹³² Resté directeur général de la banque pendant la guerre, il est en effet entendu par la CNIE mais mis hors de cause en 1949. Dans l'immédiat après-guerre, il est nommé provisoirement président avant de céder son siège à Louis Escallier, ancien gouverneur de la Banque d'Algérie, pour marquer, au moins symboliquement, le renouvellement du personnel de la banque (il redevient alors directeur général). En 1949, il est à nouveau nommé président du Crédit lyonnais. Voir la notice biographique établie par Roger Nougaret dans le *Dictionnaire historique des patrons français*.

évoquera notamment Jacques Brunet (IF 1924) qui, directeur de la Comptabilité publique (1935-1940) puis de la direction du Trésor (1940-1946), traverse relativement sans encombres les années noires¹³³ ; Henri Deroy (1900-1979, IF 1923) qui est secrétaire général pour les finances publiques pendant la guerre, poste dont il ne démissionne que tardivement, en février 1943, pour reprendre ses activités à la Caisse des dépôts, et qui est malgré tout nommé gouverneur du Crédit foncier en 1945, avant de devenir vice-président de la Banque de Paris et des Pays-Bas en 1955 ; ou encore Wilfrid Baumgartner (1902-1978, IF 1925), directeur du Mouvement général des Fonds (1935-1936), président du Crédit national à partir de 1936 mais arrêté par les Allemands en 1943, qui continue une brillante carrière à la Libération, en tant que gouverneur de la Banque de France (1949-1959), ministre des Finances (1960-1962) puis président-directeur général de Rhône-Poulenc (1963-1973).

Cette continuité interroge : comment « embrasser d'un même regard des structures administratives peu modifiées, des acteurs maintenus en place pour la plupart après 1944, mais des pratiques fortement infléchies », comme l'écrit joliment Michel Margairaz (2009) ? Les inspecteurs des finances nés autour de la fin du XIX^e siècle sont, assurément, marqués par les principes d'orthodoxie financière : comme l'a montré Lucette Le Van-Lemesle (2004 : 394), l'École libre des sciences politiques, institution privilégiée – mais non unique – de formation des inspecteurs, est un « lieu consolidé d'expression du libéralisme » dans l'entre-deux-guerres, contribuant à faire de la discipline financière un idéal théorique, sinon pratique. Pour autant, cette vieille garde financière s'accommode de dispositifs dirigistes, à la faveur de l'urgence de la crise, de la guerre et de la reconstruction, mais également à cette condition que l'administration financière en contrôle les mécanismes : Jacques Brunet, Henri Deroy et Wilfrid Baumgartner contribueront ainsi à la mise en place, en dépit de leurs sensibilités conservatrices, du dirigisme financier d'après-guerre. Analysant dans le détail la trajectoire de Wilfrid Baumgartner, Olivier Feiertag (2006) montre que pour cet homme de la Belle Époque, aux prises de position conservatrices dans les années 1920, sceptique vis-à-vis des nouvelles institutions économiques de la Libération¹³⁴, le « sentiment de la nation en péril » (Feiertag 2006 : 236) permet l'appropriation de dispositifs interventionnistes qui s'imposent d'abord comme le prolongement de certaines pratiques de guerre et d'avant-guerre, et, surtout, qui sont vus à la fois comme un ajustement *temporaire* et circonstancié, et comme la

¹³³ Il sera par la suite brièvement mis au placard à la Banque d'Algérie et de la Tunisie (1947-1947) avant de prendre la tête du Crédit national (1949-1960) puis de la Banque de France (1960-1969). Voir la notice bibliographique écrite par Michel Margairaz dans le *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*.

¹³⁴ Et notamment de l'appareil conceptuel de la comptabilité nationale.

voie du redressement national. Baumgartner voit par ailleurs dans les dispositifs dirigistes un moyen de consolider la stratégie de redéploiement industriel qu'il a engagé au Crédit national à partir du début des années 1940.

En ce sens, comme l'écrit Henri Rousso (1983 : 47), l'immédiat après-guerre « représente un moment-clé où s'opère la résorption de plusieurs crises successives et l'amorce d'une réunification des élites ». Cette alliance élitaires autour du projet de « modernisation » économique et financière de la France ne doit pas être magnifiée : le consensus autour de la place de l'État concerne avant tout les « patrons » du public et, en dehors des cercles de l'administration et des entreprises nationales, le dirigisme d'État fait l'objet de nombreuses attaques (Denord 2007 : 200). L'explication fine du ralliement de différents groupes élitaires au dirigisme financier de la Libération dépasse par ailleurs largement le cadre de cette thèse, et nécessiterait une analyse plus approfondie des propriétés sociales des acteurs de la finance publique, semi-publique et privée que ce que nous avons pu esquisser. Pour autant, cette étude rapide permet de souligner que l'appareil financier public que la direction du Trésor organise fait l'objet d'investissements dont les ressorts sont divers mais qui s'accordent, *a minima*, sur la nécessité d'un projet de restauration du national, et dont les inspecteurs des finances des promotions de guerre et d'avant-guerre apparaissent comme des acteurs centraux.

Conclusion

De François Bloch-Lainé à Jean Fourastié en passant par Alfred Sauvy, Pierre Mendès France ou Claude Gruson, nombreuses sont les voix qui s'élèvent, à la Libération, pour dénoncer le « retard économique » français, et revendiquer une politique d'« expansion » en lieu et place d'un « malthusianisme » décrié. L'appel à une transformation radicale des relations entre l'État et le capitalisme n'est pas, en 1945, un thème unifié, et il se décline en projets qui, de la socialisation de l'économie à l'économie dirigée, se font concurrence dans l'immédiat après-guerre. Ce n'est pas, non plus, un thème nouveau, mais il gagne alors en puissance et en légitimité, et, surtout, il bat en brèche les principes de discipline budgétaire qui orientaient jusqu'alors peu ou prou la politique économique et financière. La mise en place de circuits de financement de l'État alternatifs aux marchés financiers permet alors à la fois de compenser l'étrécissement de ces derniers et de contourner la pénurie de capitaux, mais également de financer à moindre coût le nouvel interventionnisme public en matière économique.

Que la direction du Trésor puisse jouer un rôle central au sein de cette nouvelle configuration politique, administrative et financière a de quoi surprendre, tant les administrations financières traditionnelles sont critiquées à la Libération. Dans un contexte de forte saillance des enjeux financiers, le ralliement du Trésor à une politique de direction de la croissance a des ressorts stratégiques et idéologiques. Il s'effectue sous la houlette d'inspecteurs des finances promus rapidement à la Libération, à la fois détenteurs de titres d'orthodoxie et « convertis » au dirigisme d'État. Cette bonne volonté modernisatrice permet au Trésor de consolider ses prérogatives en matière de coordination financière de la puissance publique, au détriment du Commissariat général au Plan qui proposait une organisation institutionnelle alternative. Elle écarte le risque d'institutionnalisation de dispositifs financiers qui échapperaient au contrôle des Finances, et offre à la direction l'opportunité d'une extension de ses ressources et de ses missions institutionnelles – l'opportunité d'une « politique de puissance » selon le mot de François Fourquet (1980).

Banque de l'État, le Trésor se transforme ainsi, à la fin des années 1940, en banque de l'économie, au détriment des banques privées, qui, décrédibilisées et, surtout, jugées archaïques et malthusiennes, sont soumises à forte contrainte administrative. En centralisant l'argent disponible de l'économie grâce à un réseau enchevêtré de conduits administrés, et en le redistribuant sélectivement en fonction des priorités définies par le Plan, le Trésor participe

de la « grande Alliance » entre l'appareil financier (public et semi-public), le Plan et les entreprises nationales, qui préside à la reconstruction de l'économie dans les années 1950. Le pouvoir du Trésor de l'après-guerre est ainsi directement lié à son insertion dans un système complexe d'institutions satellisées autour de la puissance publique, qui arment et financent la planification de l'économie. Cette « constellation Trésor » est tenue par un ensemble de liens de tutelle, de contrôle, de trésorerie, par des réglementations et des conventions, qui organisent les rapports des différentes institutions en son sein, et qui forgent ainsi les rouages – inséparablement financiers et juridiques – de l'intervention publique sur l'économie. L'alliance entre l'appareil financier public organisé par la direction du Trésor et le Plan contribue ainsi à transformer les modes d'allocation du crédit, en faisant primer les considérations d'intérêt national sur celles de rendement privé et de risque.

L'après-guerre est ainsi – nous espérons l'avoir montré – un moment incroyablement complexe, qui ne se résume pas aisément dans le vieux débat entre la « révolution » ou la « restauration » que représenterait l'expansion de l'État. 1947 vient doucher les espoirs socialisants de 1944. Le plan Mayer de 1948 initie une politique d'ajustement libéral mêlant rigueur budgétaire, prélèvement exceptionnel et dévaluation, reprenant l'appel à la rigueur de Pierre Mendès France. Pour autant, le compromis productiviste de l'après-guerre permet de faire partager plus largement les fruits de la croissance. Il ouvre plusieurs instances de décision aux intérêts catégoriels et, notamment, au monde du travail – même si ces avancées en termes de démocratie sociale sont, parfois, de courte durée. Il permet l'élaboration de statuts protecteurs pour les salariés. Il contribue à démocratiser les modes d'allocation du crédit. En ce sens, en s'alliant avec le Plan, et en finançant l'économie planifiée, le Trésor participe alors à une entreprise collective d'émancipation sociale.

Chapitre 2 :

Le progressif retour au centre du Trésor (années 1960 – années 1970)

Tant nouvelle donne que « modernisation conservatrice » (Nord), l'ordre de l'après-guerre contribue à radicalement reconfigurer l'État, plaçant la direction du Trésor, traditionnelle gardienne de l'orthodoxie, au cœur de l'architecture institutionnelle et financière de la croissance. Son ralliement au Plan – entreprise bureaucratique de contrôle d'un dispositif alternatif de coordination de la puissance publique – contribue à mettre le crédit au service de la puissance nationale, et à opérer une allocation plus centralisée des ressources en fonction des besoins de l'économie. Les arrangements institutionnels qui soutiennent le dirigisme d'État ne relèvent pas tant, comme nous l'avons vu, d'une entreprise de socialisation de l'économie que d'une opération de restauration du national, l'État étant vu à la fois comme le garant de l'intérêt général, et le moyen d'une organisation rationnelle et efficace de la modernisation économique. Cette « Grande Alliance » (Margairaz 2002 : 384) entre Commissariat au Plan, institutions de financement public ordonnées par la direction du Trésor, et entreprises nationales contribue toutefois à faire de l'ordre industriel d'après-guerre une entreprise d'émancipation et de démocratisation sociale.

A partir des années 1960, l'architecture institutionnelle de la modernisation d'après-guerre est progressivement démantelée. Ces transformations ne résultent pas simplement d'une adaptation du dirigisme d'État à des circonstances économiques, il est vrai, profondément modifiées, marquées par l'achèvement de la reconstruction, la fin de la guerre d'Algérie, et l'ouverture croissante de l'économie française (signature du traité de Rome). Elles engagent également des mutations profondes de l'appareil d'État et la relève progressive de la génération des « modernisateurs » de la Libération. La recomposition des rapports de force politiques et administratifs que le changement constitutionnel précipite, en 1958, s'accompagne en particulier de la montée en puissance des principes d'orthodoxie budgétaire, et d'une critique des effets inflationnistes du circuit du Trésor.

Ce chapitre montre que, paradoxalement, la déconstruction des structures de l'État-banquier conduit au ré-affermissement de l'emprise du Trésor sur l'action financière et économique de l'État. Nous analysons les modalités selon lesquelles la direction du Trésor se dégage des circuits collectifs de décision liés au Plan et conquiert, tout au long des années 1960 et 1970, de nouvelles positions et de nouvelles ressources d'action financière. C'est ainsi l'histoire courte d'une reprise en main et de ses dispositifs que nous mettons en avant.

En ce sens, ce chapitre éclaire, du côté financier, les formes de redéploiement de la division du travail gouvernemental dans les années 1960. La mise en avant des recompositions internes à l'État au début des années 1960 a constitué une pierre importante de l'histoire – « révisionniste » pourrait-on la qualifier – du « tournant néolibéral » en France. Différents travaux historiques et socio-historiques ont, en effet, tenté de se désengager du temps court du « tournant » des années 1980 en France (« tournant de la rigueur », réformes de libéralisation financière, privatisations) en insistant sur le temps long des structures, et en insérant les réformes des années 1980 dans une séquence temporelle plus longue, initiée par les reconfigurations internes de l'État dans les années 1960. Philippe Bezes (2009) fait ainsi commencer son histoire de la réforme administrative en 1962, moment où, selon lui, les « ministères centralistes » ont le souci de la mise en cohérence et de la reprise en main de l'appareil étatique. Sylvain Laurens (2009) met en avant ce que la construction du « problème de l'immigration » doit à l'économicisation et à l'énarchisation des cadres de l'action des ministères dans les années 1960. Thomas Angeletti (2013) et Harold Mazoyer (2011, 2012) montrent l'implantation du calcul, de l'optimisation, et des ingénieurs-économistes au Plan et au ministère des Transports. D'autres ont montré, au même moment, le délitement progressif de la communauté planificatrice (Rouso 1988 ; Spenlehauer 1998).

On en sait peu, cependant, sur ces repolarisations de l'État du point de vue de celles qui en sont présentées comme les grandes gagnantes – les directions d'état-major du ministère des Finances, direction du Trésor en tête. Ce chapitre s'inscrit, ainsi, au cœur de cette littérature, tout en éclairant un angle-mort central. Il documente le repositionnement de la direction du Trésor dans les années 1960, qui se désengage du Plan et reprend directement en main les dispositifs d'intervention financière. Pour des raisons de clarté de l'exposition, ce chapitre (court par rapport aux autres chapitres de la thèse) interroge principalement la recomposition de l'État financier du point de vue de ses dispositifs d'action. Le lecteur trouvera plus de détails sur les transformations de l'architecture interne de la direction, et sur ses conséquences en matière de cadrage de l'action financière dans le chapitre suivant.

Ce chapitre est divisé en deux sections. La première pose le cadre historique du démantèlement progressif de la liquidation de l'héritage de la Libération. La seconde analyse les sites et dispositifs d'action financière qui arment la montée en puissance de la direction du Trésor à partir des années 1960.

Encadré n° 12 :

Chronologie sommaire des réformes financières et monétaires (années 1960-fin des années 1980)

Financement de l'État

- 1963 Organisation expérimentale de la mise en adjudication des bons du Trésor
- 1967 Suppression du plancher de bons du Trésor
- 1973 Interdiction des avances directes de la Banque de France au Trésor
- 1985 Création des obligations assimilables du Trésor
Bons du Trésor négociables ouverts à tous les opérateurs sur le marché monétaire
Création des spécialistes en valeur du Trésor

Politique du crédit, politique monétaire

- 1966-67 Mesures Debré-Haberer de libéralisation du crédit : fin de la spécialisation bancaire, suppression du plancher, libération des conditions de banque, transformation de l'architecture des taux
- 1971-72 Développement par la Banque de France d'une politique d'open-market
- Janv 1973 Nouveau statut de la Banque de France
- 1972-87 Phase permanente d'encadrement du crédit (limitation de la croissance de l'encours de crédit des banques)
- 1977 Mise en place d'une politique de ciblage monétaire
- 1984 Loi bancaire (harmonisation relative du statut juridique et du cadre réglementaire des banques inscrites et des banques mutualistes et coopératives)
- 1985 Ouverture du marché monétaire aux entreprises non financières
- 1993 Indépendance de la Banque de France

Libéralisation financière

- 1963 Création des SICAV
- 1966-67 Mesures Debré-Haberer : création de la Commission des opérations de Bourse (autorité de surveillance indépendante de la bourse, calquée sur le SEC américain), ouverture du marché monétaire à des institutions autres que les établissements bancaires, limitation de la tutelle du Trésor sur les marchés financiers
- Déc. 1966 Suppression du contrôle des changes
Mais : rétablissement en 1968, application stricte en 1981
- 1978-79 « lois Monory » -- mesures de défiscalisation de l'achat d'actions françaises (direct ou via des Sicav actions), développement des organismes de placement

	collectif (notamment, création des FCP, fonds communs de placement)
1982-83	mesures d'attraction de l'épargne vers la Bourse (création du livret d'épargne populaire, du compte d'épargne en actions avec crédit d'impôt, du Codevi)
Fév 1983	création du second marché (cotation des entreprises de taille moyenne)
1984-86	« <i>Big Bang</i> » financier : <ul style="list-style-type: none"> • <u>Décloisonnement des marchés de l'argent</u> : création d'un marché à terme d'obligations (Matif), puis d'un marché d'options négociables (Monep) ; cotation en continu ; dématérialisation des titres ; ouverture du marché monétaire aux entreprises non financières • <u>Déréglementation de l'intermédiation financière</u> : déréglementation des courtages, libération des commissions pour le secteur bancaire privé, fin du monopole des agents de change
<u>Propriété des entreprises</u>	
1970s	Ouverture progressive du capital de certaines entreprises nationales (distribution gratuite d'actions aux salariés)
1982	Nationalisation de 5 entreprises industrielles (Compagnie générale d'électricité, Saint-Gobain, Pechiney-Ugine-Kuhlmann, Rhône-Poulenc, Thomson-Brandt) et de 39 banques
1986-87	Première vague de privatisations (dont : Saint-Gobain, Paribas, TF1, Crédit commercial de France, Compagnie générale d'électricité, Société générale, Havas, Matras, Suez)

Note : Nous fournissons cette chronologie à titre indicatif. Les ressorts des principaux changements seront expliqués dans le corps du texte.

I. La liquidation de l'héritage de la Libération

Plusieurs chercheurs ont souligné les paradoxes de la période qui s'ouvre à partir du début des années 1960, marquée à la fois par des offensives libérales, et par le maintien voire le renforcement de structures dirigistes. Les institutions de l'État-banquier sont alors en effet fortement critiquées pour leur caractère inflationniste, et plusieurs voix politiques et administratives appellent à la libération des forces financières et au renforcement du rôle des banques et des marchés de capitaux dans le financement de la croissance française. Les réformes bancaires de 1966-1967, menées tambour battant par Michel Debré et son conseiller technique, Jean-Yves Haberer, donnent consistance à ces projets, et contribuent à profondément transformer le cadre réglementaire qui tenait le dirigisme financier de la Libération. Elles s'inscrivent dans un ensemble de mesures qui modifient également les modes d'action de la Banque de France (Monnet 2015), et les outils du financement de l'État (Lemoine 2016), au profit de dispositifs qui sont considérés comme plus respectueux des mécanismes de marché, et plus conformes aux standards internationaux (et, notamment, aux modèles anglo-saxons). Pour autant, le dirigisme financier d'État ne disparaît pas mais se recompose, notamment (mais pas uniquement) sous l'effet de la crise de 1973, qui conduit au retour de certaines pratiques interventionnistes, comme l'encadrement du crédit¹³⁵, ou encore des structures d'octroi d'aides financières (afin notamment de rétablir des entreprises en difficulté)¹³⁶. Ce mouvement de balancier a conduit certains auteurs à penser la période 1966-1973 comme une « parenthèse libérale » (Jouan 2010), ou un moment de « libéralisme contrarié » (Gaïti 2014 ; Margairaz 2010).

Cette section se penche sur les enjeux administratifs qui travaillent cette période. Nous montrons que ce qui s'y joue doit moins être analysé comme le signe d'une incohérence 'cognitive' des politiques publiques que comme un ré-arrangement des relations entre l'État et le marché qui accompagne la montée en puissance du ministère des Finances et, en particulier, de la direction du Trésor, au détriment des institutions liées au Plan. Plutôt que de présupposer un certain mouvement téléologique vers la libéralisation financière, il nous

¹³⁵ L'encadrement du crédit consiste à fixer des normes de croissance du crédit pour chaque banque. Des mesures conjoncturelles d'encadrement du crédit avaient été décidées en 1958-1959, 1963-1965, 1968-1970 ; de 1972 à 1987, elles sont continues

¹³⁶ Notamment le CIASI (Comité interministériel d'aménagement des structures industrielles) créé en 1974, sur lequel nous reviendrons.

semble plus heuristique d'inscrire les tâtonnements caractéristiques dans la période dans les rapports de force administratifs qui y président. En particulier, nous montrons que le déclin relatif des institutions de la Libération 'libère' la direction du Trésor de l'appareil public de direction du crédit dans lequel elle était prise. Nous interrogeons ici, d'abord, les conditions sociales et historiques de possibilité des offensives libérales des années 1960 (A), puis en analysons les conséquences du point de vue de l'organisation de l'État-banquier (B).

A. Les débuts de la v^e République : de multiples offensives libérales

Les premières années de la v^e République sont marquées par l'ambiguïté des politiques économiques menées. Le général de Gaulle, dont les convictions dirigistes sont modelées par son attachement à l'« indépendance nationale », proclame l'« ardente obligation » du Plan dès son retour aux affaires, en 1958, tout en s'entourant d'acteurs aux convictions orthodoxes en matière financière – marquant l'« alliance improbable entre le gaullisme et le libéralisme » (Denord 2007 : 259). Dans un contexte marqué par la signature du traité de Rome, par la dégradation de la balance commerciale française et la mauvaise tenue du franc, le ministre des Finances, Antoine Pinay, s'engage en 1958 dans un programme de redressement des finances publiques. Marginalisé dans l'après-guerre, Jacques Rueff est par ailleurs de retour en grâce : cet inspecteur des finances, directeur du Mouvement général des Fonds de 1936 à 1939, libéral convaincu, parvient à imposer un plan global de stabilisation économique et financière, centré sur l'équilibre budgétaire, la dévaluation du franc et l'ouverture de l'économie française (le « Plan » Pinay-Rueff) (Chélini 2001). Si les grands projets industriels et commerciaux viennent donner corps à un nouveau volontarisme industriel d'État (Stoffaës 1991), ils sont opérés dans un contexte budgétaire plus restrictif. Comme l'écrit François Denord (2007 : 267) : « la République gaullienne aura donc paradoxalement proclamé la renaissance du Plan tout en en sapant les fondements ».

Ces offensives libérales ouvrent une période de démantèlement progressif de l'État-banquier. Jacques Rueff et Valéry Giscard d'Estaing apparaissent, dans des styles différents, comme des entrepreneurs centraux de cette transformation. La trajectoire de Valéry Giscard d'Estaing est à de nombreux égards paradoxale, témoignant tout à la fois de l'« invention d'un (nouveau) cursus » politique (Gaïti 1990) et du retour en force de l'administration financière classique. Né en 1926 dans la grande bourgeoisie catholique, Valéry Giscard

d'Estaing est familier des milieux de la finance publique et privée : son père, Edmond Giscard d'Estaing, inspecteur des finances (IF 1919), homme d'ordre, est en effet, dans les années 1930, confortablement installé dans la vie des affaires française et coloniale¹³⁷. Valéry Giscard d'Estaing intègre l'École polytechnique après la guerre, puis l'ENA (promotion Europe, 1949-1951), à la faveur d'une voie d'entrée spéciale réservée aux polytechniciens sortis dans la botte, et il en sort inspecteur des finances (IF 1952). Il n'« aimera jamais l'ENA » notent Frédéric Abadie et Jean-Pierre Corcelette (1997 : 54) – fruit, pourra-t-on conjecturer, de son désajustement social au sein d'une école alors encore marquée par la culture de la Résistance mais également de sa distance vis-à-vis de l'enseignement de ses professeurs, « plus keynésien qu'il ne le sera jamais » (*Ibid* : 54). Il n'est pas non plus, contrairement à une légende que les biographes se plaisent à répéter, « pré-destiné » à la politique, qui n'accueille dans les années 1950 que peu de hauts fonctionnaires (Gaïti 1990). Premier énarque à se lancer dans la compétition politique en 1956, premier ancien élève à être nommé au gouvernement en 1959, il ne mettra que tardivement en avant ses ressources d'expertise, compensant ainsi la fragilité de ses appuis partisans et parlementaires dans un contexte de reconfiguration des règles de la compétition politique suite à l'arrivée au pouvoir de Charles de Gaulle. Cette stratégie est ainsi largement affaire de configurations politiques – à gauche de l'échiquier, un énarque comme Michel Rocard (promotion 18 Juin, 1956-1958) fonde sa légitimité politique sur ses ressources militantes (Lefebvre et Sawicki 2006). En mettant en avant ses titres et ses compétences économiques dans son entreprise de conquête du pouvoir, Valéry Giscard d'Estaing façonne et impose un « répertoire politique inédit » sur lequel d'autres pourront s'appuyer (Gaïti 1990 : 914) ; mais il impose également une représentation spécifique des « bonnes » compétences économiques, associées à l'équilibre des finances publiques et à l'orthodoxie budgétaire.

En tant que secrétaire d'État aux Finances auprès d'Antoine Pinay (1959-1962) et, surtout, en tant que ministre des Finances et des Affaires économiques (1962-1966), Valéry Giscard d'Estaing apporte des impulsions importantes à la refonte des modes de financement de l'État et de l'économie. S'il ne se rallie qu'avec circonspection au Plan de stabilisation de 1963, principalement élaboré à l'Élysée, le ministre est particulièrement sensible à l'équilibre des finances publiques, et il entend, dès son arrivée rue de Rivoli, diminuer le rôle de l'État dans

¹³⁷ Il est alors en effet à la tête de plusieurs sociétés (Société financière française et coloniale, Sucreries et raffineries de l'Indochine, Motobloc, Moteurs et Automobiles de Lorraine, Société indochinoise de cultures tropicales, Chalandages et Remorquages de l'Indochine) et cumule les postes d'administrateur. Voir Abadie et Corcelette (1997 : 23).

le financement des investissements. Les années 1963-1964 sont marquées par de nombreuses initiatives qui font du démantèlement du système financier autour du Trésor une des clefs de la réduction du déficit budgétaire – il s’agit ainsi de faire diminuer les engagements de l’État en mettant fin à l’alimentation automatique de la trésorerie (*i.e* au « circuit » du Trésor) et en transférant la charge des investissements sur les marchés financiers (Quennouëlle-Corre 2000). L’idée est de démonter la « machine à financer » la dépense publique afin de mieux limiter cette dernière. La volonté politique de rigueur financière s’exprime ainsi à la fois par la limitation progressive des découverts budgétaires – le premier budget en équilibre est voté en 1965 – et, par suite, par une politique de *débudgétisation des investissements*, qui vise à délester le budget du poids des investissements productifs, *i.e.* à transférer à d’autres que l’État (et, notamment, aux banques et aux marchés de capitaux) la fonction de financer l’économie française. Le FDES, dont l’activité, nous l’avons vu, consiste à prêter aux entreprises sur fonds publics, est dans la ligne de mire du ministre. En 1962, Valéry Giscard d’Estaing informe ainsi le Trésor de son souci de diminuer la dotation budgétaire au FDES et d’augmenter les taux des prêts effectués sur ses ressources, afin que les entreprises se tournent vers des sources moins ‘chères’ de financement (notamment, les marchés de capitaux) ; il entend ainsi faire du fonds, porteur central de la croissance d’après-guerre, une simple « alternative au marché »¹³⁸. Valéry Giscard d’Estaing envisage également de mettre fin au régime d’autorisation préalable du Trésor pour les émissions d’emprunts obligataires des entreprises – qui lui permettait, rappelons-le, de contrôler l’accès au marché financier et, de la sorte, de hiérarchiser et d’orienter les investissements des entreprises en fonction des priorités établies par le Plan. Surtout, Valéry Giscard d’Estaing commande en juin 1962 un rapport sur le financement des investissements, confié à Maurice Lorain, inspecteur des finances (IF 1921) et président de la Société générale, qui a pour mission de proposer des dispositifs permettant « d’accroître l’épargne à long terme » – celle placée sur les marchés de capitaux – afin de stimuler le développement de ces derniers, tout en étudiant les conditions permettant de limiter le recours au Trésor et aux institutions publiques et semi-publiques de crédit dans le financement de l’économie (Quennouëlle-Corre 2000).

Les coups de butoir progressivement portés aux structures de l’État-banquier doivent se comprendre dans le cadre de la saillance prise par le thème de la lutte contre l’inflation, dès la fin des années 1950. Évoquant rétrospectivement, dans ses *Mémoires*, l’action économique du

¹³⁸ AEF, fonds Trésor, 23 D7, P.-V de la séance du conseil de direction du FDES du 18 septembre 1964, cité par Laure Quennouëlle-Corre (2000)

premier gouvernement de la v^e République, qu'il dirige, Michel Debré indique : « Tout commence par la lutte contre l'inflation »¹³⁹. Cette dernière lui apparaît en effet comme un frein aux ambitions économiques françaises, et il en décrit rétrospectivement les « effets pernicieux » : « un déficit grave et répété de nos finances », « un appel constant à l'emprunt intérieur et extérieur d'où découle un excessif endettement de l'État », « un risque permanent de conflits sociaux qui découragent les chefs d'entreprise », « une tendance des épargnants à dépenser leur avoir ou à spéculer plutôt qu'à placer leur confiance dans le développement industriel »¹⁴⁰. Cette nouvelle priorité ne fait pas uniquement écho aux pressions inflationnistes des années 1956-1958, liées notamment à la guerre d'Algérie (Patat et Lutfalla 1986). Elle articule avant tout un glissement par rapport à l'immédiat après-guerre, où la lutte contre l'inflation n'était qu'un objectif parmi d'autres, et un moindre mal pour lutter contre le « retard économique français ». François Bloch-Lainé rapporte ainsi que son trait d'esprit sur la période de la Libération – « (Nous avons alors) transformé des liquidités en barrages » – lui sera ainsi ultérieurement reproché par Valéry Giscard d'Estaing¹⁴¹, qui y condamne une hétérodoxie mal venue.

Les causes de l'inflation sont cependant fortement débattues au sein des cercles gaullistes. Certains, comme Michel Debré, y voient notamment l'effet d'une « spirale montante des prix et des salaires »¹⁴², *i.e.* « d'une augmentation générale des salaires et de l'ensemble des revenus indépendamment de la croissance de la production ou de la productivité »¹⁴³. D'autres stigmatisent avant tout l'organisation du système de crédit. C'est le cas en particulier de Jacques Rueff qui, après une longue traversée du désert, retrouve avec l'avènement de la v^e République un rôle majeur dans l'élaboration de la politique économique et financière¹⁴⁴. Né

¹³⁹ Michel Debré (1988), *Mémoires*, t.3 « Gouverner (1958-1962) », Paris, Albin Michel, p. 46.

¹⁴⁰ *Ibid*, p. 46.

¹⁴¹ François Bloch-Lainé commente, rétrospectivement : « Je voulais dire que, tant qu'à faire de recourir à un financement hétérodoxe (il aurait fallu, pour être orthodoxe, émettre des emprunts longs, mobilisateurs d'une véritable épargne), il était bon de l'appliquer aux dépenses les plus productives de richesse. (...) Qu'auraient fait les libéraux s'ils avaient eu davantage voix au chapitre ? Auraient-ils plutôt cumulé l'inflation et la récession, comme actuellement ? » Voir François Bloch-Lainé (1976), *Profession : fonctionnaire. Entretiens avec Françoise Carrère*, Paris, Le Seuil, p. 106.

¹⁴² Michel Debré (1988), *op.cit.*, p. 46.

¹⁴³ *Ibid*, p. 90.

¹⁴⁴ Sur Jacques Rueff, nous renvoyons à la notice bibliographique établie par Bertrand Blancheton dans le *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*, ainsi qu'à Frédéric Teulon et Bruno Fischer (2011). Son autobiographie fournit par ailleurs de nombreux détails intéressants, voir : Jacques Rueff (1977), *Œuvres complètes*, t.1 « De l'aube au crépuscule. Autobiographie », Paris, Plon. Le regain récent d'intérêt pour l'œuvre et la pensée de Rueff, relues comme une 'pré-science' des troubles économiques et monétaires des années 1970, a par ailleurs donné lieu à deux ouvrages biographiques : Christopher S. Chivvis (2010) et Gérard Minart (2016).

en 1896, ce polytechnicien devenu inspecteur des finances (IF 1923), proche de Clément Colson¹⁴⁵ – dont il a été l'élève à l'X – et de Charles Rist, est une figure importante mais atypique de la pensée libérale française. Dès les années 1920, il engage un débat avec John Maynard Keynes autour des causes du chômage : Rueff critique en particulier le caractère inflationniste des politiques de relance 'keynésiennes' par l'investissement et, dans un article de 1947, il pointe les « désordres économiques » provoqués par l'« application généralisée » des théories du « grand magicien de Cambridge », qui « réinstallera dans le monde un régime de planification généralisée, analogue au régime de guerre, et fondé sur la suppression de toute liberté individuelle »¹⁴⁶. Malgré les postes en vue qu'il occupe dans l'entre-deux-guerres – il est notamment directeur du Mouvement général des Fonds (1936-1939) pendant le Front populaire – il est marginalisé dans l'immédiat après-guerre, rongé par son frein dans les instances européennes naissantes, et participant au réarmement institutionnel du libéralisme¹⁴⁷. Il trouvera une écoute plus attentive auprès des équipes du gouvernement de Gaulle : en juin 1958, il propose à Antoine Pinay, ministre des Finances et des Affaires économiques, qu'il connaît bien, un programme d'assainissement économique et financier, qui donnera lieu au plan de stabilisation de décembre 1958¹⁴⁸.

Le retour en grâce de Jacques Rueff interroge. Certains acteurs de l'époque l'expliquent par la fragilité du gouvernement de Gaulle de 1958 – un gouvernement conçu comme transitoire, dernier de la IV^e République – qui aurait amené le président du Conseil à s'appuyer sur des personnalités extérieures. Dans un ouvrage de la Fondation Charles de Gaulle, Jean-Maxime Lévêque (IF 1948), conseiller technique en charge des affaires économiques et financières (1960-1964) auprès du général de Gaulle, tente ainsi d'expliquer pourquoi Jacques Rueff, central dans l'élaboration du Plan de stabilisation de 1958, le sera beaucoup moins lors de celui de 1963. Il écrit :

¹⁴⁵ Clément Colson (1853-1939) est un homme clef de l'enseignement de l'économie dans les grandes écoles dans le premier quart du XX^e siècle (Le Van-Lemesle 2004 : 451-2). X-Ponts, il mène une double carrière administrative, aux Travaux publics et au Conseil d'État. Ses enseignements en économie, à l'X, mais également à l'École des hautes études commerciales et à l'École libre des sciences politiques, accordent une place importante au calcul économique et à l'école marginaliste, tout en se situant dans une approche libérale classique.

¹⁴⁶ Jacques Rueff (1947), « Les erreurs de la Théorie générale de Lord Keynes », *Revue d'économie politique*, n°57, p. 5-33.

¹⁴⁷ Il est en particulier un des fondateurs de la Société du Mont Pèlerin en avril 1947, aux côtés de Friedrich Hayek, Ludwig von Mises et Maurice Allais. Voir sur ce sujet François Denord (2007).

¹⁴⁸ Voir à ce sujet Jacques Rueff (1977), *Œuvres complètes*, t.1 « De l'aube au crépuscule. Autobiographie », Paris, Plon, p. 238.

« En 1958 (...) le Gouvernement était un gouvernement de transition qui devait disparaître dès les premières semaines de 1959. Vu l'urgence et les circonstances, il était naturel de faire appel à des personnalités de l'extérieur pour établir un diagnostic et proposer des solutions. En 1962 et 1963, les circonstances politiques n'étaient plus du tout les mêmes. Le général de Gaulle était au pouvoir depuis plusieurs années. Le Premier ministre n'était pas là à titre transitoire. Il ne pouvait être question de prendre des orientations nouvelles en matière économique et monétaire sans son adhésion et celle du nouveau ministre des Finances, en les leur imposant de l'extérieur. »¹⁴⁹

Au-delà de circonstances politiques, l'originalité des positions de Rueff en matière de politique financière internationale – l'économiste est un fervent partisan du retour à l'étalon-or – a probablement son importance aux yeux anti-atlantistes de Charles de Gaulle, et le succès du plan de 1958 contribue à en faire un interlocuteur estimé et écouté. Le libéralisme rueffien trouve, enfin, au début des années 1960, des relais puissants au sein de l'entourage du général, notamment auprès d'Étienne Burin des Roziers, secrétaire général de l'Élysée de 1962 à 1967, et de Jean-Maxime Lévêque, qui font cause commune contre l'organisation du système de crédit. On notera ici que les trois hommes 'viennent' des milieux internationaux : Jacques Rueff circule dans les institutions européennes dans les années 1950, nous l'avons vu ; Étienne Burin des Roziers, gaulliste de la première heure, poursuit depuis 1939 une carrière de diplomate au Quai d'Orsay. Quant à Jean-Maxime Lévêque, énarque (promotion Union française) et inspecteur des finances (IF 1948), il commence sa carrière à la direction des Finances extérieures, qui défend traditionnellement des positions libérales (*cf* partie II), et est, de 1956 à 1958, administrateur suppléant au FMI et à la BIRD, où la France est alors perçue comme « l'homme malade de l'Europe » (Feiertag 1995)¹⁵⁰. Lévêque indique d'ailleurs garder « de son séjour à Washington (...) un regard particulièrement critique sur la politique financière et monétaire suivie par les gouvernements de la IV^e République » (Lévêque et Plessis 2005 : 138).

L'originalité de la trajectoire de Rueff se reflète dans l'originalité de ses positions en matière d'explication de l'inflation. Il porte à la fois une hantise des « ravages » de « l'inflation satanique »¹⁵¹ – qui, en réduisant le pouvoir d'achat des Français, « engendre l'esprit de classe » et « fait naître la volonté de subversion sociale et de révolution » et qui, en

¹⁴⁹ Témoignage de Jean-Maxime Lévêque in Jean-Maxime Lévêque et Alain Plessis (2005 : 143-144).

¹⁵⁰ Dès 1956, la France connaît en effet une grave crise de ses finances extérieures, et fait appel à l'aide du FMI, qui conditionne cette dernière à un programme de redressement financier. Afin de pouvoir préciser les modalités de ce programme, Per Jacobsson, directeur général du FMI, se rend en France en décembre 1957 afin de mener une enquête sur l'état économique et financier de la France ; ses conclusions sont en particulier très critiques vis-à-vis du système français de crédit. Sur ce sujet, voir Olivier Feiertag (1995).

¹⁵¹ *Ibid*, p. 45.

incitant « l'homme (...) (à) consomme(r) dans l'immédiat toutes ses ressources », « fait obstacle à l'investissement »¹⁵² – mais également un diagnostic bien spécifique de ses causes, qu'il identifie comme essentiellement monétaires. Pour l'économiste, ce sont les mécanismes abusifs de crédit qui génèrent l'inflation : le circuit du Trésor, le système des crédits à moyen terme mobilisables (voir chap.1), et l'organisation du financement de la dépense publique – *i.e* l'« art d'emprunter »¹⁵³ – seraient au cœur de la création de monnaie d'où surgirait l'inflation d'après-guerre. Son idée est somme toute assez caractéristique de la pensée libérale classique : la politique du crédit menée depuis la Libération (refinancement automatique de certains crédits par la Banque de France, avances au Trésor etc.) conduit à financer la croissance par des crédits non gagés sur une épargne pré-existante, ce qui accroît les « signes monétaires » de l'économie et gonfle ainsi artificiellement le pouvoir d'achat. Elle conduit à désindexer les capacités de paiement des capacités productives. Ce surplus de monnaie par rapport à l'offre, fruit de la dépense publique, amène l'inflation. Pour mettre fin à cette architecture institutionnelle de la croissance reposant sur la création monétaire, il faut faire en sorte que banques et Etat se refinancent sur les marchés, seuls mobilisateurs d'une « vraie » épargne, *i.e* de liquidités existantes. Dans le « Discours sur le crédit » qu'il prononce devant le Collège libre des sciences sociales et économiques le 5 décembre 1961, Rueff s'en prend ainsi vigoureusement à la politique de crédit menée par l'Institut d'émission, ainsi qu'à la « doctrine du gouvernement » – et notamment celle de Wilfrid Baumgartner, ministre des Finances (voir son portrait au chapitre 1), avec lequel Rueff entretient des relations notoirement mauvaises (Quennouëlle-Corre 2000) – qui vise à la réduction des dépenses publiques. Jacques Rueff y soutient que l'inflation ne résulte pas tant de dépenses publiques excessives que des « incroyables erreurs de la politique du crédit »¹⁵⁴, *i.e* de la manière dont les premières sont financées. Il est particulièrement sévère vis-à-vis du ré-escompte des crédits de moyen terme auprès de la Banque centrale, « cancer qui (...) continue de ronger la monnaie française » et qui « fait peser en permanence sur notre avenir des menaces d'inflation »¹⁵⁵, et déplore que les banques françaises se refinancent en priorité auprès de

¹⁵² Jacques Rueff, « Les politiques anti-inflationnistes », conférence au Comité d'Action et d'Expansion Économiques le 28 mars 1952, reproduit dans Jacques Rueff (1980), *Œuvres complètes*, t.III, vol. 2 « Politique économique », p. 44-45.

¹⁵³ Jacques Rueff, *Combats pour l'ordre financier*, Paris, Plon, p. 260.

¹⁵⁴ Jacques Rueff (1972), « Discours sur le crédit prononcé devant le Collège libre des sciences sociales et économiques, 5 décembre 1961 », *Combats pour l'ordre financier*, Paris, Plon, p. 454.

¹⁵⁵ *Ibid*, p. 469.

l'Institut d'émission, plutôt que sur un marché monétaire que l'on a « empêché d'exister »¹⁵⁶ et qu'il faudrait dynamiser. Il attaque ainsi vigoureusement la manière dont les investissements sont financés et suggère, dans d'autres ouvrages que, pour, remédier à l'inflation, il faudrait tout bonnement « rendre (le) financement (du déficit) impossible »¹⁵⁷ en démantelant les circuits de financement du Trésor, et les facilités de ré-escompte offertes par l'Institut d'émission.

Les positions de Rueff bénéficient ainsi de la vigoureuse entreprise intellectuelle menée par l'économiste dans les journaux, les cercles de réflexion et les hautes sphères de l'État (Denord 2007). Si elles trouvent des appuis à l'Élysée, elles sont cependant fortement contestées au sein de la haute administration française, qui à l'instar de Michel Debré, défend une analyse *structurelle* des causes de l'inflation ; Finances et Banque de France se mobilisent ainsi avec succès pour exclure le système de crédit des analyses du comité restreint animé par Rueff en 1958, qui donnera lieu au plan d'assainissement de 1958, et de celles du comité Armand-Rueff, chargé en 1959 de réfléchir à la « suppression des obstacles à l'expansion économique ». Laure Quennouëlle-Corre (2000) souligne « l'incompréhension mutuelle » entre Jacques Rueff et l'establishment financier, qui se dégage de certains procès-verbaux de réunions : bien que Jacques Rueff soit, lui également, issu de l'inspection des finances, les parties n'ont alors « ni le même vocabulaire, ni les mêmes références ». Leur désaccord semble s'arrimer à des différences de trajectoire, entre le franc-tireur libéral volontiers théoricien, passé par les organisations internationales et les praticiens de l'économie convertis au dirigisme d'État (dans le cas cité, Jacques Brunet, Maurice Pérouse, Pierre-Paul Schweitzer ; nous renvoyons au chapitre 1 pour une description de ces personnages). Il peut également être analysé comme un reflet de luttes d'institution entre la Présidence de la République (autour de Charles de Gaulle, pôle qui rassemble notamment Rueff, Lévêque et Burin des Rozières) qui cherche à solidifier son emprise sur l'appareil d'État en ces débuts de v^e République où le nouveau régime politique se cherche (Gaïti 1998), et l'administration des Finances, qui a su s'imposer, dès le début des années 1950, comme super-ministère (Kuisel 1981). En tout état de cause, les positions rueffiennes contribuent à transformer peu à peu les termes des débats économiques et financiers des années 1960, et à les articuler autour des effets inflationnistes du système de crédit mis en place à la Libération, et de ce qui sera alors appelé les « effets monétaires » des modes de financement du Trésor.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 474.

¹⁵⁷ Jacques Rueff, « Les politiques anti-inflationnistes », *op. cit.*, p. 45.

La rupture que représentent les premières années de la v^e République ne doit pas être réifiée. La lutte contre l'inflation n'est pas, comme nous l'avons vu, absente des préoccupations des modernisateurs de la Libération – Éric Monnet (2012) précise ainsi dans sa thèse que la Banque de France a les yeux rivés sur l'inflation dès 1948. L'assainissement financier est posé comme enjeu par le plan Mayer de 1948, tandis que la structure des sources du financement des investissements accorde une place plus importante aux fonds à mécanisme privé (auto-financement, marché financier, crédits bancaires à moyen terme) qu'aux fonds publics dès 1951 (Bloch-Lainé et Bouvier 1986). Inversement, le volontarisme gaullien s'accommode résolument des pratiques dirigistes existantes. En ce sens, comme le souligne Jean Bouvier (1986), « le choix n'était pas exactement entre dynamisme public productiviste versus équilibre budgétaire », ni en 1945, ni au début des années 1960. Pour autant, le cadre modernisateur est tout de même sérieusement remis en cause à partir du début des années 1960. Le contexte, il faut bien le dire, a alors changé : les temps de reconstruction sont passés, la France se remet d'une période de troubles monétaires (1956-1959) (Patat et Lutfalla 1986) et, en matière de construction européenne, le traité de Rome de 1957 a resserré l'espace des possibles autour de la promotion du marché commun (Denord et Schwartz 2010). Surtout, l'invention à tâtons de la v^e République contribue à « redessiner les camps (ici, par exemple, dirigistes et libéraux) en fonction des croyances et des convictions à l'égard du seul général de Gaulle » (Gaïti 1998 : 307). En offrant une « ouverture des chances sociales » (*Ibid* : 312), le nouveau régime constitue un cadre propice à la recomposition des élites et un espace de ralliement pour les anciennes et, surtout, pour les nouvelles générations de hauts fonctionnaires. Les offensives libérales qui marquent les débuts de la v^e République prennent sens également au regard de la recomposition des rapports de force administratifs et politiques et des stratégies de placement de soi par lesquels le nouveau régime se cherche et se stabilise.

B. Les réformes de 1966-1967 et le démantèlement du circuit

Les mobilisations de 1958-1962, qui remettent en cause l'organisation financière issue de la Libération, ne se consolident en réformes qu'à partir du milieu des années 1960. Ces dernières, si elles démantèlent une partie des circuits de financement administrés qui alimentaient le Trésor dans les années 1950, déstabilisent cependant moins le pouvoir d'intervention financière du Trésor que le rôle des structures et institutions liées au Plan et, en

ce sens, contribuent *in fine* à re-centraliser la conduite des affaires économiques et financières d'État autour de la direction.

Le retour aux affaires de Michel Debré en 1966 contribue en effet à faire aboutir des réformes qui sont ainsi discutées dès la fin des années 1950. Son arrivée aux Finances marque en effet la mise en œuvre d'un ensemble de réformes qui démantèlent les structures de l'État-banquier, et qui sont justifiées par le maintien de la puissance économique française « face à une inéluctable mondialisation des échanges » : « En arrivant rue de Rivoli », écrit Debré, « j'ai l'ultime impression qu'il faut donner le signal du mouvement (;) face à la montée des concurrences internationales il nous faut changer de mentalité et, sans renoncer au droit éminent de l'État, libérer les forces financières »¹⁵⁸. Les 33 mesures prises entre 1966 et 1967 en matière d'organisation bancaire et financière, préparées par un des conseillers techniques du nouveau ministre, Jean-Yves Haberer (IF 1959), se donnent un double objectif : mettre les banques au cœur du financement industriel, et développer les marchés de capitaux (Quennouëlle-Corre 2005) afin de « redonner à Paris la place financière internationale perdue depuis 1914 »¹⁵⁹. Les réglementations bancaires mises en place en 1945 sont assouplies, notamment celles qui soutenaient la spécialisation des établissements bancaires : en particulier, les banques de dépôts sont autorisées, en échange d'un renforcement de leurs fonds propres, à intensifier leurs activités d'affaires, et à recevoir des dépôts à plus de deux ans; réciproquement, les banques d'affaires sont autorisées à collecter l'épargne publique et à gérer des dépôts de moins de deux ans (décrets du 25 janvier 1966, du 26 décembre 1966 et du 1^{er} septembre 1967). L'autorisation préalable pour l'ouverture de nouveaux guichets bancaires est supprimée en 1967, tandis qu'une décision du CNC libère les conditions de banque en 1966. Pour inciter à la collecte d'une épargne de plus long terme, la rémunération des dépôts à vue est interdite, tandis que celle des dépôts de plus de deux ans et/ou des dépôts supérieurs à 250 000F est libérée. Enfin, afin de « tourner les banques vers leur vrai métier, qui est de prêter à l'économie et de renoncer à un financement monétaire automatique du Trésor »¹⁶⁰, le plancher de bons du Trésor jusqu'alors imposé aux banques est supprimé. A

¹⁵⁸ Michel Debré (1993), *Mémoires*, t. 4 « Gouverner autrement (1962-1970) », Paris, Albin Michel, p. 103.

¹⁵⁹ Centre d'histoire européenne du xx^e siècle, 4 DE 35, Papiers Debré, Note pour le ministre de Jean-Yves Haberer, 1^{er} avril 1967, cité par Michel Margairaz (2010 : 61). Sur les réformes de 1967-1968, la contribution de Laure Quennouëlle-Corre dans l'ouvrage collectif du Centre pour l'histoire économique et financière de la France consacré à Michel Debré aux Finances fait référence (voir Quennouëlle-Corre 2005), mais l'on consultera également avec profit les contributions de Fabien Jouan et Michel Margairaz dans l'ouvrage dirigé par Michel Margairaz et Danielle Tartakowsky sur 1968 (voir Margairaz et Tartakowsky 2010).

¹⁶⁰ Michel Debré (1993), *op.cit.*, p. 106.

ces transformations s'ajoutent des mesures visant à l'élargissement des marchés de capitaux : création de la Commission des opérations de Bourse sur le modèle aménagé de la *Securities and Exchange Commission* (SEC) américaine, ouverture du marché monétaire à des institutions autres que les établissements bancaires (notamment : compagnies d'assurance, caisses de retraite, Crédit national, Crédit foncier) et, surtout, limitation de la tutelle exercée par la direction du Trésor sur les marchés financiers¹⁶¹.

La donne change également du côté des correspondants du Trésor, et contribue à largement ébrécher l'alimentation automatique de la trésorerie de l'État. Les organismes bénéficiant d'aides, de privilèges ou de garanties de la puissance publique ne sont plus obligés de déposer au Trésor le produit de leurs emprunts. La CNCA, principal correspondant du Trésor (voir chap. 1) obtient l'autonomie financière grâce au protocole du 23 décembre 1966, résultat d'une négociation globale entre les Finances, l'Agriculture et la CNCA. Elle n'est dès lors plus tenue de verser l'épargne qu'elle collecte au Trésor, et peut décider librement de l'utilisation des ressources collectées par les caisses régionales – dans le cadre, cependant, des contraintes de spécialisation que lui imposent ses statuts. En ce sens, c'est elle qui assure, à la place du Trésor, le risque de « transformation », *i.e* le risque afférant à l'utilisation de ressources « courtes » (les dépôts des épargnants) pour effectuer des prêts à moyen et long terme. Si le principe de la bonification des prêts à l'agriculture est maintenu, ses modalités se transforment, et donnent lieu à plusieurs renégociations entre la Caisse et l'État. Enfin, le privilège fiscal des bons du Trésor sur formule, dont l'objectif était d'attirer l'épargne des particuliers vers des titres de dette d'État par la carotte de la défiscalisation des intérêts perçus, est supprimé en 1966. Ces mesures contribuent ainsi à dé-saisir le Trésor de son emprise sur le système financier, et à organiser le relais du financement de l'économie par les banques et les marchés de capitaux.

Très clairement, ces mesures fragilisent la prééminence directe du Trésor dans les flux financiers, qui n'est plus le centralisateur principal des ressources, et qui se dé-saisit de plusieurs privilèges (en particulier : privilèges fiscaux associés aux bons du Trésor, suppression du plancher, collecte automatique de la trésorerie de certains correspondants). Les prêts du FDES, principale forme d'intervention directe du Trésor, tiennent par ailleurs – effet notable de la politique de débudgétisation – une part de moins en moins importante dans

¹⁶¹ En particulier, l'autorisation du Trésor n'est plus nécessaire pour les émissions obligataires inférieures à 15 millions de francs, et les émissions inférieures à 30 millions ne sont plus soumises à la contrainte du calendrier. Le Trésor garde cependant sa compétence pour choisir la date et arrêter le montant des émissions faites par les entreprises publiques, ou bénéficiant de la garantie d'État.

les investissements productifs : de 22% en 1949, cette part s'est abaissée à 12% en 1956 et, en 1964, à 4,3%¹⁶². L'économie française est donc de moins en moins financée par des prêts directs du Trésor – poursuivant une évolution initiée, nous l'avons vu (chap.1) dès les années 1950. Par contraste, les réformes de 1966-1967 contribuent à une forte croissance du secteur bancaire français, marquée par un mouvement de fusions¹⁶³, des transformations juridiques¹⁶⁴, et une vaste « course aux guichets » par laquelle les grandes banques tentent de se faire concurrence dans la collecte de l'épargne (Bouvier 1973 ; Thiveaud 1997) ; en volume, les crédits bancaires à l'économie connaissent ainsi une forte augmentation, passant de 14 milliards de francs courants en 1965 à 51,2 milliards en 1970, et 85,2 milliards en 1973 (Quennouëlle-Corre 2015 : 250).

Ces initiatives font l'objet de plusieurs critiques au sein de l'administration financière, et notamment de la direction du Trésor, qui voit sa force de frappe financière largement érodée. Elles suscitent, en particulier, les réserves de Maurice Pérouse (1914-1985), un inspecteur des finances (IF 1945) passé par les Finex et la Banque de France, qui prend la tête de la direction du Trésor en 1960. Proche des hommes de la vieille garde financière (Wilfrid Baumgartner, Jacques Brunet), Maurice Pérouse n'est pas un dirigeant de la première heure. Ingénieur, formé à l'École centrale (1936) et au Massachusetts Institute of Technology (MIT), il a un profil relativement atypique au sein des milieux financiers publics des Trente Glorieuses. Son opposition réitérée à la refonte des circuits de financement de l'État provient avant tout du diagnostic qu'il fait de l'inflation française, qui lui semble liée à l'existence d'un déficit budgétaire (*i.e.*, d'investissements ou de programmes à financer par de la dépense publique) plutôt qu'à la manière dont ce déficit est comblé (via l'alimentation automatique de la trésorerie) (Quennouëlle-Corre 2000). Sans être accompagnées d'une politique de réduction de la dépense publique, argumente Pérouse, les mesures de démantèlement du circuit du Trésor n'amèneront qu'à une augmentation du déficit. Il n'est pas le seul à défendre cette thèse : dans son cours dispensé à l'IEP en 1972-1973, Jean-Yves Haberer note que le

¹⁶² Selon les chiffres avancés par Jean-Yves Haberer, *Ibid*, p. 167.

¹⁶³ En plus de la fusion entre le CNEP et la BNCI, imposée brusquement par l'État en mai 1966, et qui donnera naissance à la Banque nationale de Paris (BNP), on pourra rappeler la bataille boursière en 1968-1969 entre Suez et Paribas pour s'assurer le contrôle du CIC et du Crédit du Nord – les banques d'affaires cherchent par là à augmenter leur puissance d'intervention financière en prenant le contrôle de réseaux existants de collecte. Pour exemple, le groupe Suez prend contrôle du CIC en 1971, fusionne avec la Banque financière et minière en 1972 et absorbe en 1975 la Banque d'Indochine.

¹⁶⁴ En particulier, plusieurs banques d'affaires (notamment Rothschild, Paribas, Suez et l'Union européenne) optent pour une structure de type holding, coiffant une ou plusieurs banques de dépôts, les participations bancaires étrangères, et une ou plusieurs sociétés de portefeuille (Bouvier 1973 : 97).

basculement intégral du financement de l'État sur les marchés de capitaux « n'a jamais inspiré beaucoup d'enthousiasme au Trésor » car il « aurait pour résultat de remplacer des ressources obtenues à faible coût, hors marché, par des ressources obtenues à coût normal, sur le marché », ce qui « coûterait cher au budget de l'État »¹⁶⁵. En ce sens, l'opposition du Trésor au démantèlement du circuit ne doit pas être comprise comme une défense de la politique de modernisation et de l'investissement public : au contraire, elle témoigne du souci plus fort de son directeur pour l'équilibre budgétaire. Si Maurice Pérouse se pose en défenseur du pré-carré du Trésor, il représente également, comme le note Aude Terray (2002), le retour de l'administration financière classique au sein de la direction, à rebours des positions expansionnistes d'un Bloch-Lainé. Le démantèlement du circuit s'impose ainsi dans le cadre d'une direction dont les principaux décideurs ont, progressivement, pris leurs distances par rapport au credo modernisateur – que le Trésor n'avait par ailleurs pas embrassé sans réticences dans l'après-guerre (*cf* chapitre précédent). Nous verrons (chapitre suivant) que cette prise de distance peut s'expliquer par la relève générationnelle au sein de la direction et, en particulier, par l'implantation plus forte dans ses structures de cadres formés à l'École nationale d'administration.

En ce sens, la série de mesures prises en matière bancaire et financière au milieu des années 1960 contribue à détricoter les circuits administrés de financement sur lesquels le Trésor appuyait son rôle d'État-banquier. Alors que les banques étaient considérées, à la Libération, comme frileuses et archaïques, incapables d'assumer la charge de la « modernisation » économique française, et leurs dirigeants délégitimés, elles sont chargées, à partir du milieu des années 1960, de prendre le relais du financement de l'économie française. Au contraire, les structures du dirigisme financier, qui devaient à la Libération permettre l'allocation rationnelle des ressources, et faire advenir l'intérêt général en matière de crédit, sont alors disqualifiées pour leur rôle inflationniste. La « libération des forces financières » fait, à partir de la fin des années 1950, figure de nouveau discours modernisateur, ciblant en particulier l'« archaïsme » des réglementations bancaires. Le Trésor, qui avait fait alliance avec le Plan pour peser dans l'architecture institutionnelle de la croissance, voit ainsi s'ébranler l'édifice sur lequel il avait construit sa puissance d'après-guerre.

¹⁶⁵ Jean-Yves Haberer, *Le Trésor et la politique financière*, cours IEP, 1972-1973, p. 299.

II. Le recentrement de l'action financière autour du Trésor

Malgré l'« ardente obligation du Plan » que proclame le général de Gaulle dès 1958, les années 1960 sont ainsi l'occasion d'une liquidation partielle de l'héritage de la Libération. La montée en saillance des thèmes de la lutte contre l'inflation et du retour à l'orthodoxie budgétaire conduit au démantèlement des circuits administrés du Trésor, que l'analyse rueffienne avait posés au centre des mécanismes de hausse des prix. Paradoxalement, ces transformations occasionnent moins un retrait de la direction du Trésor qu'une consolidation de son pouvoir au sein de l'État économique et financier. Elles conduisent avant tout à l'effritement d'une configuration administrative et financière où se jouait l'influence du Plan et de la politique modernisatrice, et désengagent ainsi la direction d'institutions qui, dans l'après-guerre, s'étaient posées comme concurrentes aux Finances. En ce sens, elles marquent, surtout, le redéploiement du Trésor au sein de l'État financier, qui invente de nouvelles modalités de contrôle de l'activité financière. Cette section montre que la montée en puissance du Trésor s'agrippe, en particulier, à la promotion de nouveaux instruments et interfaces d'intervention financière, et d'un nouveau registre d'intervention, valorisant l'« efficacité » et les mécanismes de marché. Nous procédons, ici, par l'analyse de différents dispositifs – les bonifications d'intérêt, les structures de sauvetage d'entreprise (CIASI/CIRI), et les conseils d'administration des banques nationales – et montrons en quoi ces différents lieux et mécanismes de l'intervention financière d'État marquent un recentrement de cette dernière autour de la direction du Trésor.

A. Dispositifs d'aide financière (1) : des avances du FDES aux bonifications d'intérêt

Lancée par Valéry Giscard d'Estaing, la politique de *débudgétisation*, nous l'avons vu, vise à faire peser la charge des investissements sur d'autres entités que le budget de l'État, et, notamment, à organiser le relais du financement de l'économie par les banques et le marché financier. Pour autant, elle mène moins à la disparition qu'à une recomposition des aides financières accordées par l'État : ces dernières prennent d'autres formes. En particulier, le Trésor substitue aux prêts du FDES, fortement critiqués par Valéry Giscard d'Estaing, une politique active de garanties et de bonifications d'intérêts allouées aux intermédiaires financiers de sa mouvance (CNCA, Crédit national, Crédit foncier etc.). Les bonifications

d'intérêt n'ont, au début des années 1960, rien de nouveau : elles constituent, depuis le début des années 1950, un instrument de la palette d'interventions financières de l'État-banquier. Elles prennent cependant, un essor considérable à partir de la débudgétisation : de 870 millions de francs en 1960, leur montant s'élève à 2,59 milliards en 1968.

Comme l'indique Laure Quennouelle-Corre (2000), cet essor est lié aux représentations politiques de cet instrument de financement : la bonification d'intérêt est alors perçue, indique l'historienne, comme une « étape de libéralisation douce entre le financement par subvention (les avances du FDES) et la non intervention ». Le principe de la bonification est simple : il s'agit principalement, pour l'État, de soutenir l'activité de prêts à taux réduits des établissements à statut légal spécial en prenant en charge la différence entre le taux d'intérêt sur les marchés financiers (où s'alimentent ces établissements, il s'agit donc du coût de leurs ressources) et le taux d'intérêt (réduit) des prêts spéciaux. Le Trésor stimule ainsi l'activité économique, non en prêtant ou en faisant des avances directes, mais en allégeant le coût du prêt pour les établissements prêteurs. Ce principe est alors perçu comme moins lourd pour les finances publiques, mais également comme plus respectueux des mécanismes de marché : en effet, les établissements dont les prêts sont bonifiés 'paient' leurs ressources au prix du marché, au lieu de s'alimenter directement sur l'État via le FDES. Notons cependant ici que l'expansion des bonifications d'intérêt fait l'objet de vives critiques dès les années 1960 : ainsi, pour ne prendre qu'un seul exemple, Jean-Yves Haberer, dans le cours qu'il dispense à l'IEP Paris en 1972-1973, insiste sur le coût budgétaire de plus en plus élevé des bonifications d'intérêt, et sur les « distorsions » de concurrence que ces dernières créent entre les établissements financiers¹⁶⁶.

La recomposition des modes d'intervention financière publique autour des bonifications d'intérêt plutôt que des avances du FDES¹⁶⁷ a des conséquences en termes de rapports de force administratifs. Elle marque le déclin des institutions liées à une approche planificatrice de l'économie, et la montée en puissance du Trésor, direction de tutelle des établissements spécialisés par lesquels transitent les bonifications. En un sens, elle dé-collectivise les décisions en matière d'intervention financière, pour les resserrer autour de la direction du Trésor. Le FDES est en effet organisé autour de comités spécialisés, et son conseil de direction, qui rassemble, sous la présidence du ministre des Finances représenté par la

¹⁶⁶ Jean-Yves Haberer, *Le Trésor et la politique financière*, cours IEP 1972-1973, p. 217.

¹⁶⁷ Le déclin du FDES n'a cependant rien de linéaire ni d'inéluctable, et le fonds retrouvera un rôle de force de frappe financière avec la crise économique du milieu des années 1970.

direction du Trésor, les ministères techniques (Industrie, Agriculture, Aménagement du Territoire, Équipement, Transports, Affaires sociales), les organismes financiers à statut légal spécial (Crédit national, Crédit foncier, Caisse des dépôts, CNCA), les directeurs du ministère des Finances et le Commissaire général au Plan, témoigne de la dimension collective de régulation de l'appareil financier public qui prévaut dans les années 1950, au sein de laquelle la direction du Trésor faisait figure de *primus inter pares*. La perte de puissance du FDES sous l'effet de la politique de débudgétisation des investissements s'articule à la mise en place de procédures d'intervention qui sont plus directement contrôlées par le Trésor : la direction gère en effet les négociations autour des procédures de bonification d'intérêts, et établit directement des conventions avec les établissements spécialisés ; elle renforce ainsi son poids au sein des processus de décision financière en s'appuyant sur des établissements qui constituent, depuis la Libération, sa chasse gardée. On notera que d'autres instances de concertation liées à l'entreprise planificatrice connaissent une évolution similaire : le CGP, par exemple, est progressivement évidé de son rôle coordonnateur en matière d'orientation de l'activité économique ; concurrencé par la multiplication des comités interministériels, déserté par les représentants syndicaux, ses activités se technocratisent et le relèguent peu à peu dans un rôle d'activité d'expertise prospective (Rouso 1988). Quant au CNC¹⁶⁸, les hauts fonctionnaires du Trésor en mentionnent, au début des années 1980, la transformation progressive en « chambre d'enregistrement »¹⁶⁹ : la libéralisation relative des activités des banques inscrites contribuent à dé-saisir le conseil d'une partie de ses prérogatives réglementaires, tandis que les outils mis en place dans les années 1970 pour contrôler l'expansion du crédit (notamment, le retour de l'encadrement du crédit en 1972¹⁷⁰) sont imposés directement par le ministre des Finances (alors Valéry Giscard d'Estaing) sans concertation ni débat au sein du Conseil (Monnet 2012 : 136).

¹⁶⁸ Nous ne voulons pas amplifier, ici, les liens organiques entre le CNC et le CGP – comme ont pu le montrer Claire Andrieu (1984) et Éric Monnet (2012), les deux institutions se coordonnaient au final très peu dans les années 1950. Nous suggérons simplement que le rôle du CNC dans la politique du crédit dès la Libération permet de classer le conseil parmi les institutions organiquement liées à l'économie dirigée.

¹⁶⁹ CAEF, Archives Haberer, 5A-0000403/2, Note au ministre, non signée, « Mesures à prendre pour assurer rapidement une véritable maîtrise du crédit », 17 juin 1981.

¹⁷⁰ Des mesures conjoncturelles d'encadrement du crédit avaient été décidées en 1958-1959, 1963-1965, 1968-1970 ; de 1972 à 1987, elles sont continues.

B. Dispositifs d'aide financière (2) : du conseil de direction du FDES au CIASI

Ainsi, on le voit, la recomposition des aides financières autour des bonifications d'intérêt et des garanties contribue à l'engagement, par la direction du Trésor, d'un contrôle plus direct de la politique financière, au détriment des procédures de décision collective consacrées par le FDES. La comparaison de deux dispositifs d'aide financière publique, le FDES – force de frappe de l'État-banquier à la Libération – et le Comité interministériel d'aménagement des structures industrielles (CIASI) – mis en place en 1974 pour venir en aide aux entreprises en difficulté – permet d'objectiver plus avant la transformation de la distribution du pouvoir financier au sein de l'administration, des années 1950 aux années 1970.

Précipitée par le resserrement de l'encadrement du crédit dont le gouvernement craint les conséquences sur les petites et moyennes entreprises, la création du CIASI procède d'une réflexion de longue date sur le traitement administratif des entreprises en difficulté et sur l'invention d'outils d'intervention permettant à la fois de prévenir les tensions sociales, tout en limitant les fonds publics engagés dans les opérations de sauvetage (Cohen 2007). Le comité est composé des principaux directeurs d'administration intéressés aux questions industrielles¹⁷¹, et son secrétariat est assuré par la direction du Trésor. Comme le soulignent Michel Raimbault *et al.* (1987 : 42) la spécificité du comité réside dans son mode de fonctionnement : « il est conçu pour reconnaître (...) l'*unité* et l'*identité* de l'entreprise (...) (plutôt que d'y voir) un 'lieu nul', point d'application abstrait d'une mesure ponctuelle ». Le secrétariat du CIASI est en effet en prise directe avec les entreprises, et avec les différentes parties intéressées aux opérations de restructuration (banques, établissements financiers, actionnaires, syndicats etc.), qui sont auditionnées tour à tour de manière informelle pour constituer le dossier, avant d'être réunies rue de Rivoli dans le cadre de négociations animées et conduites par la direction du Trésor, qui doivent aboutir à l'élaboration d'un plan de sauvetage. La procédure repose ainsi sur une politique de marchandages en face-à-face et de donnant-donnant orchestrée par la direction du Trésor, qui fait de chaque cas de sauvetage un cas « unique », dont la « résolution » résulte de rapports de forces circonstanciés plutôt que de l'application de règles plus abstraites permettant la comparabilité des cas.

¹⁷¹ L'arrêté du 28 novembre 1974 qui crée le CIASI précise que ce dernier est composé du délégué à l'aménagement du territoire, du commissaire au Plan, du directeur du bâtiment et des travaux publics, du directeur du Trésor, du directeur général de l'industrie, du directeur général du travail et de l'emploi, et du directeur général du crédit à la Banque de France.

Ces caractéristiques marquent des différences essentielles entre le dispositif CIASI et le dispositif FDES. Dans son cours sur le Trésor, François Bloch-Lainé souligne que la création de la Commission des investissements – ancêtre, nous l’avons vu (chap. 1), du conseil de direction du FDES – procède du « souci d’associer aux décisions toutes les autorités intéressées » car « plus les opérations du Trésor sont liées à l’activité économique et financière, plus elles ont d’influence sur elle, plus il apparaît difficile de les faire dépendre de l’initiative et de la compétence des seuls financiers »¹⁷². Cette dimension collective permet, parfois, de mettre le Trésor en minorité lors des négociations, et, surtout, conditionne la mise en comparaison des demandes et des demandeurs de financement. Enfin, dans le dispositif FDES, le Trésor ne traite pas directement avec les entreprises – sauf avec les grandes entreprises nationalisées ; en effet, il n’instruit pas ni ne recouvre directement les demandes de prêts, qui transitent par les institutions de crédit semi-publiques : le Crédit national pour l’industrie, le Crédit foncier et la Caisse des Dépôts pour les collectivités publiques et les organismes de construction, le Crédit agricole pour l’Agriculture, le Crédit Hôtelier pour le tourisme reçoivent les demandes de prêts, formulent un avis, et veillent ensuite à ce que les sommes dues rentrent normalement. La raison de cette délégation est que le Trésor est alors considéré par les hauts fonctionnaires comme un « banquier maladroit »¹⁷³, qui ne dispose ni de l’expertise ni de l’autorité disciplinaire nécessaire pour instruire ou recouvrer les prêts. Ce modèle est fortement critiqué par les acteurs des Finances des années 1970 ; dans son cours IEP de 1973, Jean-Yves Haberer indique qu’« il y a (...), dans l’existence du Conseil de direction du FDES, un certain nombre d’éléments défavorables à une appréciation raisonnable et définitive des problèmes ». En particulier, il souligne qu’« à partir du moment où le Ministre de l’Économie et des Finances accepte de siéger avec l’ensemble des demandeurs de financement (...) il ne lui est plus possible (...) d’invoquer l’absence d’informations ou de vues d’ensemble sur les problèmes de financement qui lui sont posés (ou) d’arbitrer subrepticement les demandes sur des chiffres trop inférieurs à ceux des besoins exprimés ». Il conclut ainsi que « la force la plus redoutable du Ministre de l’Économie résulte des situations dans lesquelles il peut s’abriter derrière un certain mystère financier, ou dans lesquelles il peut éluder les discussions franches et contradictoires des problèmes de financement, ou, encore, dans lesquelles il peut traiter les interlocuteurs les uns après les autres pour mieux les

¹⁷² François Bloch-Lainé (1952), *Le Trésor public et la politique financière*, cours IEP, p. 287.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 287.

diviser »¹⁷⁴. On reconnaîtra là plusieurs caractéristiques du dispositif CIASI, l’emprise du Trésor sur cet outil de sauvetage public s’articulant à sa capacité à marchander individuellement avec chaque partie prenante, à éviter la formation de coalitions adverses et la formalisation de règles générales de traitement. En ce sens, la formation du CIASI illustre bien la recomposition des rapports de force administratifs autour des dispositifs d’intervention financière. Si le pouvoir du Trésor était lié, à la Libération, à son insertion dans une coalition large d’institutions publiques et semi-publiques permettant la direction du crédit, il est plutôt, dans les années 1970, lié à sa capacité à marchander en tête à tête avec les différents acteurs de la « place » (financière nationale et internationale) – au-delà des uniques acteurs de l’appareil financier public.

Ainsi, la libéralisation et le décloisonnement relatifs des circuits financiers français à partir du milieu des années 1960 permettent au Trésor de s’affranchir des mécanismes de décision collectifs en matière financière, où se jouait l’influence du Plan. Ils marquent la liquidation progressive de la coalition planificatrice des années 1950, dont les institutions sont progressivement démantelées, et l’emprise plus directe de la direction du Trésor sur la politique d’intervention financière de l’État. Ces recompositions s’objectivent dans la montée en puissance d’outils et de lieux d’interventions financières directement contrôlés par le Trésor – nous avons ainsi évoqué les bonifications d’intérêt et le CIASI, en charge du sauvetage d’entreprises dans les années 1970. Nous aimerions, dans le développement qui suit, nous pencher sur un exemple précis de la mobilisation du Trésor pour la conquête de nouveaux lieux d’influence. L’entrée de représentants du Trésor au sein des conseils d’administration des banques nationales en 1973 permet en effet d’analyser les processus concrets qui président à la disqualification du dirigisme bancaire et financier de la Libération, et au repositionnement du Trésor à partir du milieu des années 1960.

C. De nouveaux sites : l’implantation du Trésor dans les conseils d’administration des banques nationales

La conquête, en 1973, par la direction du Trésor, de positions dans les conseils d’administration des banques nationales constitue en effet un cas d’école intéressant qui permet d’objectiver les ressorts du positionnement du Trésor, et les modalités transformées du

¹⁷⁴ Jean-Yves Haberer (1972), *Le Trésor et la politique financière*, p. 195.

contrôle des banques nationales à partir du milieu des années 1960, de l'État-tuteur à l'État-proprétaire. Rappelons ici rapidement que, dans les années 1950, les conseils d'administration ne constituent pas, au sein de la panoplie d'instruments et de lieux qui permettent le contrôle financier de l'État au sein des entreprises dont il a, totalement ou partiellement, la propriété, une interface décisive – bien que ce constat mériterait, évidemment, d'être affiné entreprise par entreprise. En ce qui concerne les entreprises nationales, l'emprise financière de l'État se joue avant tout dans des dispositifs d'allocation d'aides, de subventions et de prêts gérés en dehors du conseil d'administration – et, notamment, pour la partie 'prêts', par le conseil de direction du FDES – plutôt que sur la représentation de l'État-proprétaire.

En ce qui concerne les banques nationales, nous avons vu au chapitre 1 que l'État n'avait pas de politique 'particulière' à leur égard, *i.e* de système de contrôle différent de celui qui prévaut alors pour les banques de droit commun. Ce dernier prend la forme de réglementations strictes qui viennent encadrer et cloisonner l'activité des banques afin de mettre le crédit au service de l'intérêt général, et qui sont élaborées et imposées par des institutions de contrôle au sein desquelles le Trésor est présent mais ne constitue pas un acteur unique (voir chapitre 1). Cette méfiance relative vis-à-vis de l'administration des Finances se reflète également dans la composition des conseils d'administration des banques nationales, qui est fixée par décret en 1945, et qui suit les principes du corporatisme républicain dont nous avons déjà eu l'occasion de parler. Parmi leurs 12 administrateurs, seuls 4 sont nommés par le ministre des Finances et, parmi eux, 2 représentent la Banque de France ou les institutions publiques ou semi-publiques de crédit, et 2 sont nommés « en raison de leur compétence en matière bancaire », et sont par ailleurs souvent choisis au sein de l'état-major de la banque¹⁷⁵. En 1945, cette ouverture des conseils d'administration à la « représentation du personnel et des grands intérêts de l'État » était vue comme un moyen de faire en sorte que

¹⁷⁵ En plus de ces 4 administrateurs choisis par le ministre des Finances (catégorie C), 4 sont proposés par les organisations professionnelles de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture (catégorie A), et 4 par les organisations syndicales les plus représentatives (catégorie B). Pour exemple, le conseil d'administration du Crédit lyonnais est composé, en septembre 1962, pour la catégorie A, de : Gaston du Douet de Graville (président de la Confédération nationale de la Mutualité de la coopération et du crédit agricole), Marcel Bo (PDG de Rhône-Poulenc), Roger Villeminot (commerçant à Paris) et Jean Delorme (PDG de l'Air Liquide) ; pour la catégorie B, de : deux représentants des centrales syndicales CGT et CFTC, et deux représentants des organisations représentant les cadres et employés (CGC et CGT) ; pour la catégorie C, de : Olivier Moreau-Néret (président du Crédit lyonnais), Marcel Wiriath (directeur général du Crédit lyonnais), Édouard Escarra (administrateur du Crédit national, ancien président du Crédit lyonnais), Pol Gargam (secrétaire général de la Banque de France). Pour la composition des conseils d'administration des banques nationales, voir CAEF, Fonds Trésor, B-0063927.

« le pays seul garde le droit de disposer de la propriété d'autrui (nous soulignons) »¹⁷⁶, *i.e.*, d'assurer l'intérêt de la « Nation » dans l'allocation du crédit et elle met explicitement de côté l'administration des Finances.

A partir du milieu des années 1960, la direction du Trésor, par la voix de ses directeurs, commence cependant à remettre en cause les modes de contrôle des banques nationales issues de la Libération. Elle se mobilise en particulier pour reprendre en main les conseils d'administration de ces banques. Cette mobilisation doit se comprendre, d'abord, dans le contexte des réformes bancaires des années 1966-1967, qui démantèlent une grande partie des réglementations afférentes à l'activité bancaire et qui fragilisent ainsi le système de police bancaire consolidé dans l'après-guerre, qui reposait principalement sur ces normes restrictives. Les mesures Debré-Haberer ouvrent ainsi une période de tâtonnements où se cherche un nouveau système de contrôle bancaire. Parce qu'elles sont propriété de l'État, les banques nationales sont particulièrement sous le feu des projecteurs. Mais la mobilisation du Trésor n'est pas qu'un ajustement à un contexte politique et réglementaire transformé. Elle est, également, une entreprise de disqualification de la dimension collective du système de contrôle pré-existant, vu comme l'expression d'autant d'intérêts particuliers, corporatistes, et donc incapables de faire travailler les banques nationales en vue de l'intérêt général. La revalorisation du conseil d'administration comme lieu de police légitime des banques nationales reflète, surtout, la transformation des finalités du contrôle de l'État sur les banques dont il est propriétaire – de la mise au travail du crédit pour la collectivité nationale à la formation de champions bancaires, rentables et compétitifs à l'échelle internationale.

Dès 1967 en effet, René Larre, directeur du Trésor (1967-1971) saisit l'occasion de l'expiration d'un mandat d'administrateur au Crédit lyonnais – celui de Pol Gargam, secrétaire général de la Banque de France – pour attirer l'attention du ministre de l'Économie et des Finances sur les problèmes que pose la composition des conseils d'administration des banques nationales. Il souligne que, bien que le ministre de l'Économie et des Finances doive nommer 4 administrateurs sur 12 au titre de leur expérience bancaire, « trois sur quatre de ces personnalités font partie des cadres de ces établissements » de sorte que « le Ministre ne dispose donc pratiquement que d'un mandat d'administrateur au profit d'une personnalité

¹⁷⁶ Discours du rapporteur général de la commission des finances, Christian Pineau lors des débats de l'Assemblée nationale constituante du 2 décembre 1945. Reproduit dans le *Journal officiel de la République française*, n°11, 3 décembre 1945, p. 155.

extérieure aux établissements »¹⁷⁷. La note insiste sur les avantages qu'il y aurait à nommer à ce poste, non un agent de la Banque de France, mais une « personnalité plus proche du Département », ce qui permettrait d' « améliorer l'information et le contrôle du Ministère sur les banques nationalisées » et, ainsi, de « donner plus d'efficacité à l'action du Ministère sur la politique du crédit ». Pour autant, Larre hésite à recommander la nomination d'un haut fonctionnaire du Trésor, et se prononce plutôt en faveur de celle d'un membre de la mission de contrôle des activités financières, qui dépend du Trésor¹⁷⁸. La nomination d'un chef de service de la direction du Trésor lui paraît en effet mener à une confusion des rôles, puisque le Trésor serait alors dans une double position vis-à-vis des banques nationales, celle du tuteur-contrôleur veillant au respect des normes édictées par l'État, et celle du propriétaire veillant à la valorisation maximale de ses actifs. Cette première note montre ainsi, au milieu des années 1960, à la fois la mise en ordre de bataille de la direction pour la conquête de nouvelles chasses-gardées administratives, mais également les tâtonnements entre deux régimes de contrôle des banques nationales et deux rôles de la direction du Trésor vis-à-vis de ces dernières (État-tuteur et/ou État-propriétaire). Elle semble cependant, en 1967, sans conséquences immédiates.

Le projet est cependant repris en 1971 par Jean-Yves Haberer, alors directeur adjoint du Trésor chargé du service des interventions économiques, qui, dans une note à Valéry Giscard d'Estaing, entend « attirer l'attention du ministre sur les problèmes de principe et de personnes » que pose la composition des conseils d'administration des banques nationales et, en particulier, le choix, par le ministre, de 4 administrateurs nommés en raison de leur compétence bancaire¹⁷⁹. Si la note de René Larre avait avant tout souligné les problèmes de circulation de l'information liés à la non-représentation du Trésor dans les conseils d'administration des banques nationales, celle de Jean-Yves Haberer s'emploie à disqualifier directement la dimension collective du système de contrôle du crédit de l'après-guerre. Jean-

¹⁷⁷ CAEF, B-0063928/1, Note du directeur du Trésor au ministre datée de 1967, « Désignation d'un administrateur du Crédit lyonnais ».

¹⁷⁸ La mission de contrôle des activités financières, placée sous l'autorité du directeur du Trésor, rassemble les commissaires du gouvernement placés auprès des banques d'affaires et des établissements publics et semi-publics de crédit, qui en contrôlent l'activité et la conformation aux objectifs généraux de la politique de crédit du gouvernement. Dans les banques d'affaires, les commissaires du gouvernement sont une création d'après-guerre, et un compromis à la nationalisation. Ils disposent de pouvoirs conséquents : ils peuvent demander communication de tous les documents de la banque d'affaires, ils assistent aux séances du CA et aux comités en son sein, et disposent d'un pouvoir de veto sur toute décision prise par le CA à condition que cette décision soit contraire à l'intérêt général. Consigne semble cependant leur avoir été donnée d'intervenir aussi peu que possible dans les affaires des banques d'affaires.

¹⁷⁹ CAEF, B-0063928/1, Note au ministre des Finances signée par Jean-Yves Haberer pour le directeur du Trésor, en date du 21 décembre 1971, « Nomination d'administrateurs pour les banques nationalisées ».

Yves Haberer y critique méthodiquement les différents viviers au sein desquels le ministre puise habituellement pour choisir les 4 administrateurs qu'il est habilité à désigner. La nomination de membres de l'état-major de la banque concernée est « contraire à la fonction même d'un conseil d'administration qui doit mettre à profit des expériences venues de l'extérieur » ; celle de cadres supérieurs de la Banque de France paraît difficile du fait de la « nécessaire séparation des fonctions de la banque centrale et des banques commerciales », et « créerait (ainsi) une confusion des genres » ainsi qu'une distorsion de concurrence (« Il n'y a aucune raison pour que la Banque de France, absente du conseil des banques privées, soit présente dans celui des banques nationalisées ») ; celle de personnalités de la banque privée conduit à « affaiblir le jeu de la concurrence ». Quant aux établissements à statut légal spécial, leur statut leur « impose de demeurer au-dessus des rivalités des établissements concurrentiels ». Jean-Yves Haberer suggère prudemment, dans le corps de la note, la possibilité de faire appel à des fonctionnaires de la direction mais sa conclusion met en avant une solution qu'il juge *a priori* plus consensuelle, celle de « rechercher des personnalités indépendantes »¹⁸⁰. On mesure ici la rupture par rapport aux modalités de contrôle des banques nationales issues de la Libération, où la représentation de la Banque de France et des organismes semi-publics de crédit au sein des conseils d'administration était perçue comme le moyen de garantir la prééminence de l'intérêt général sur les considérations d'ordre privé, et d'assurer la conformation des banques nationales à la politique du crédit. Au contraire, en insistant sur la « confusion des genres » qui préside à cette composition, Jean-Yves Haberer fait des impératifs de concurrence entre établissements bancaires de droit commun et spécial une nouvelle priorité et disqualifie le corporatisme républicain comme porteur d'intérêts privés. Rétrospectivement, en entretien, il commente la note en indiquant que le système de police bancaire mis en place à la Libération lui paraissait alors archaïque :

« L'actionnaire n'était (alors) pas représenté (dans les banques nationales). On vivait encore sur l'idée que la tutelle professionnelle bancaire de la commission bancaire et donc de la Banque de France était suffisante. Alors qu'on n'avait pas du tout les mêmes vues, ni la même compétence. (...) »

Pourquoi vos vues étaient différentes ?

La Banque de France et la Commission bancaire étaient deux générations derrière nous en termes de culture économique et de culture d'entreprise, c'était effarant. Effarant. Ils ne comprenaient pas les problèmes des entreprises, ils ne comprenaient la concurrence (...). Ils n'avaient aucune perception des systèmes bancaires étrangers. »

(entretien avec l'auteure, novembre 2015)

¹⁸⁰ Jean-Yves Haberer suggère notamment les noms de « modernisateurs », comme Robert Marjolin, Guillaume Guindey et Jean Sadrin.

Dans d'autres notes, Jean-Yves Haberer dénonce le régime de contrôle des banques nationales établi à la Libération comme un régime d'« autogestion », où les droits de propriété de l'État s'effaceraient devant la primauté de l'organisation professionnelle (tutelle du CNC et de la Commission bancaire). Si le système de police bancaire consolidé en 1945 s'inspire effectivement de l'organisation corporatiste mise en place sous Vichy – qui consacrait, en 1941, l'administration de la profession par elle-même – nous avons vu cependant, contrairement aux affirmations d'Haberer, que la Libération avait largement renforcé le poids de l'État dans les institutions du contrôle bancaire, sans cependant donner primauté au ministère des Finances – ce contre quoi semble s'élever Haberer.

La mobilisation du Trésor aboutit en 1973, à la faveur de la loi du 4 janvier 1973 relative à l'actionnariat du personnel dans les banques nationales et les entreprises d'assurance : en organisant la distribution gratuite d'actions au personnel des banques nationales¹⁸¹, la loi prévoit leur représentation aux conseils d'administration, et transforme ainsi de manière plus générale la composition de ces derniers, en l'organisant plus étroitement autour de logiques de propriété. En particulier, trois administrateurs représentant l'État sont alors nommés par le ministre des Finances, « en raison de leur compétence en matière bancaire » (article 7 de la loi). Dans une note au ministre du 13 juillet 1973, Jean-Yves Haberer se réjouit de « l'apparition de nouvelles relations entre ces banques, depuis 1945 livrées à une sorte d'autogestion, et leurs actionnaires, dont le principal restera l'État »¹⁸². Il propose au ministre de puiser dans trois viviers, celui des présidents des banques nationales car « la confiance de l'État (qui les désigne) à leur égard ne peut se diviser », celui des hauts fonctionnaires des corps de contrôle, et en particulier des inspecteurs des finances qui, « éloignés des tâches de gestion (...) ont peut-être le temps nécessaire pour être ces administrateurs consciencieux et assidus », et celui des hauts fonctionnaires du Trésor car « en tant qu'actionnaire l'État aurait (alors) l'avantage d'être représenté par quelqu'un prêt à poser d'indispensables questions sur la productivité et la rentabilité ». *In fine*, il s'agit là des choix effectués par le ministre des Finances : à la suite de la réforme, les trois chefs de service du Trésor¹⁸³, Jacques de

¹⁸¹ Nous reviendrons plus tard sur cette loi, mais précisons d'emblée que l'actionnariat du personnel s'imposait, pour les Finances, comme un mode de privatisation partielle des banques nationales.

¹⁸² CAEF, Fonds Trésor, B-0063928/1, Note pour le ministre signée par Jean-Yves Haberer pour le directeur du Trésor, « Composition des nouveaux conseils d'administration des banques nationales », 13 juillet 1967.

¹⁸³ Qui est, depuis la fusion avec les Finex au milieu des années 1960, divisée en trois services; nous y reviendrons ultérieurement.

Larosière, Jean-Yves Haberer et Étienne Delaporte, entrent respectivement aux conseils d'administration de la BNP, du Crédit lyonnais et de la Société générale.

Les gains de cette réforme peuvent sembler faibles – elle n'ajoute, de fait, que trois mandats d'administrateurs à ceux dont disposait déjà la direction¹⁸⁴. Elle permet, cependant, de prendre la mesure des glissements par rapport au cadre 'modernisateur' de la Libération. Elle montre que la manière de définir l'intérêt général en matière de crédit s'est infléchie, faisant une part plus belle aux mécanismes concurrentiels plutôt qu'à la répartition raisonnée et centralisée du crédit. Elle témoigne du déplacement des lieux et des formes du contrôle des banques nationales, et de la disqualification du système de police bancaire issu de la Libération, jugé, par les représentants du Trésor, archaïque et trop peu attentif aux questions de rentabilité. Elle suggère que la conquête de nouveaux territoires économiques et financiers par le Trésor s'accompagne d'un nouveau discours sur la modernisation économique et financière, qui valorise l'efficacité et la compétitivité. L'investissement du conseil d'administration comme lieu légitime de la surveillance de l'État soutient ainsi l'introduction de la « rentabilité » parmi les objectifs du contrôle de la puissance publique sur les entreprises de son giron. Elle marque l'inflexion progressive du sens accordé aux relations entre l'État et les banques nationales, où l'État est moins l'artisan de la mise au travail des établissements de crédit pour l'expansion nationale, que le propriétaire soucieux de participer à l'élaboration de la stratégie des établissements où il a pris « participation ». Nous ne parlerons pas ici d'« État-actionnaire », expression qui s'affermite dans le discours public dans les années 1990. Ce qui se joue avant tout, de notre point de vue, dans l'affirmation de la légitimité de l'État à jouer un rôle dans le contrôle et l'orientation de la stratégie des banques nationales *en tant que propriétaire du capital*, plutôt qu'en tant que garant de l'allocation efficace du crédit, c'est l'entreprise de reconquête du Trésor de nouvelles positions au sein de l'État financier, au moment de la fragilisation de l'entreprise planificatrice. En ce sens, l'investissement, par la direction du Trésor, de nouveaux sites d'intervention financière s'inscrit dans le cadre des luttes d'institutions qui caractérise la reconfiguration administrative des années 1960.

Dans un ouvrage souvent cité, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) mettent en avant le rôle de « balises » des instruments et dispositifs de l'action publique, qui « peu(vent) servir de révélateur de transformations plus profondes de l'action publique, de son sens, de

¹⁸⁴ La direction dispose en effet de plusieurs mandats d'administrateur dans les entreprises nationales ou les banques du secteur public. Ainsi, en 1958, le directeur du Trésor est administrateur d'Air France, de la Banque d'Algérie, de la CNCA et de la SNCF. Voir André Delion (1958), *L'État et les entreprises publiques*, Paris, Sirey.

son cadre cognitif et normatif» (*Ibid* : 25), et insistent sur les « théorisations politiques implicites » qu'ils recèlent. Faire porter l'analyse sur les dispositifs et sites d'intervention financière publique qui s'institutionnalisent dans les années 1960 permet, en ce sens, de faire apparaître les recompositions bureaucratiques qui travaillent alors l'État financier. La montée en puissance des bonifications d'intérêt au sein de la palette d'aides financières d'État, l'activation des conseils d'administration comme lieu privilégié de police publique des banques nationales, les structures de sauvetage des entreprises constituent, nous l'avons vu, des lieux d'objectivation du recentrement de la politique financière autour de la direction du Trésor, au détriment du Plan dont les relais d'action sont progressivement démantelés. Les trois dispositifs étudiés montrent que cette recomposition est marquée par une emprise plus directe sur les acteurs financiers, désengagée comme elle l'est des structures collectives de décision du Plan, des jeux de médiation élargis au-delà des acteurs de l'appareil financier public, et un mode de gouvernement caractérisé par le marchandage et le donnant-donnant. Elle s'accompagne de nouveaux modes de cadrage de l'action financière, qui mettent en avant l'importance de la discipline financière, du libre-jeu des forces de marché, et, en matière de gestion des banques nationales, de critères de rentabilité économique. En ce sens, on le voit, les coups de butoir portés au circuit du Trésor n'ont pas tant mis à bas la direction qu'ils n'ont participé au redéploiement de son action.

Conclusion :

Les travaux des politistes américains sur le système financier français considèrent souvent la période 1945-début des années 1980 comme une période continue de dirigisme financier (Schmidt 1996 ; Zysman 1983). Dans un ouvrage célèbre de politique internationale comparée, John Zysman fait ainsi de la France en 1983 l'exemple-type d'un système d'administration centralisée du crédit. Il en souligne les évolutions internes depuis la Libération : l'épuisement des aides directes du Trésor, la montée en puissance des bonifications d'intérêt, le rôle croissant des institutions semi-publiques et publiques de crédit. Son approche permet de nuancer les effets des mesures de libéralisation bancaire prises au milieu des années 1960, en montrant qu'elles amènent à une recomposition plutôt qu'à une disparition de l'intervention financière de l'État : ce dernier garde une main lourde sur le système de crédit en se reposant plus fortement sur les établissements de sa mouvance, et en aidant de manière privilégiée certains secteurs de l'économie (prêts bonifiés et super-bonifiés, garanties). Pour autant, l'approche de Zysman, séminale mais trop macroscopique, manque des transformations importantes, notamment parce qu'elle n'interroge pas assez les rapports de force au sein de l'État. Considérées sous cet angle, les mesures prises dans les années 1960 constituent une vraie rupture. Elles marquent la liquidation pratique et symbolique de l'héritage institutionnel de la Libération, et la prise en main plus directe de la politique financière par le Trésor. Cette dernière se manifeste par la conquête de nouveaux lieux et de nouveaux outils d'intervention financière, et par des modes de gouvernance financière transformés, qui reposent sur des processus de marchandage dans des jeux d'acteurs élargis au-delà de la grande coalition planificatrice, plutôt que sur des réglementations élaborées au sein d'interfaces rassemblant les différentes parties prenantes de l'appareil financier public. En ce sens, les attaques libérales contre l'État-banquier contribuent à libérer la direction du Trésor des dispositifs de décision collective liés au Plan. Ces réagencements administratifs accompagnent des inflexions majeures quant à la définition des moyens et finalités légitimes de la « modernisation » française – par la libération financière sur exemples anglo-saxons, plutôt que par le dirigisme. Si l'État, via sa personnification financière, la direction du Trésor, a ainsi toujours, au milieu des années 1960, une main lourde sur le système financier français, les discours, pratiques et acteurs du dirigisme financier ont cependant, eux, bien changé.

Ces transformations n'ont, nous l'avons vu, rien de linéaire : elles sont travaillées par des jeux administratifs complexes dans le cadre d'un changement de régime, et du

renouvellement générationnel des élites bureaucratiques. La direction du Trésor, en particulier, n'est pas toujours favorable aux réformes qui conduisent au démantèlement de son circuit. De 1960 à 1967, son directeur, Maurice Pérouse, pourtant proche de la vieille garde financière, plus orthodoxe dans ses conceptions que les hommes de l'immédiat après-guerre, s'oppose ainsi à la refonte des dispositifs de financement de l'État, et aux coups de butoir libéraux contre le pouvoir financier du Trésor. Les années 1960 sont cependant des années de transformations morphologiques importantes pour la direction du Trésor, qui contribuent progressivement à en modifier les fonctionnements administratifs internes, et les cadres de pensée et d'action.

Chapitre 3 :

Préoccupations internationales et préoccupations de place. Le Trésor et la réforme libérale (1966-1995)

Les années 1960 constituent, nous l'avons vu, un moment de réorganisation bureaucratique au sein de l'État financier : en particulier, le Trésor se désengage de la grande coalition planificatrice, et recompose ses modes d'action financière. Ce réaligement s'accompagne d'un cadrage différent de la politique financière : les structures du dirigisme financier, qui, dans l'après-guerre, devaient permettre de soutenir la croissance et la modernisation de l'économie, sont alors perçues comme créatrices d'inflation et de distorsions de concurrence. Nous avons fait porter l'analyse, dans le chapitre précédent, sur les nouveaux dispositifs d'action financière qui s'institutionnalisent à partir des années 1960, et sur ce qu'ils révèlent des transformations des rapports de force bureaucratique dans la conduite de la politique financière, et des mutations du cadrage normatif de cette dernière.

Ce chapitre interroge plus directement la question de la « conversion » de la direction du Trésor aux réformes de libéralisation financière. Il participe, en ce sens, aux débats sur la genèse du « néolibéralisme » en France. Nous nous appuyons, d'abord, sur trois principaux résultats de cette littérature. Le premier est celui du temps long et des chemins tortueux du « tournant » néolibéral : plusieurs chercheurs ont, ainsi, cherché à se distancier de la métaphore de la « conversion » (brutale, intégrale et inattendue), pour penser les déplacements incrémentaux, les bifurcations imprévues, et les temporalités heurtées qui contribuent à la transformation du cadrage de l'action économique et financière – de l'intervention de l'État aux forces du marché et de la concurrence (Denord 2007 ; Gayon 2010 ; Kolopp 2014). Le second est celui de la rupture avec la rationalisation des politiques de libéralisation en termes de « nécessité », imposée par « l'environnement économique », pour penser les usages plastiques du répertoire libéral et les groupes qui l'inventent, l'investissent et le mobilisent; en particulier le rôle, en France, des hauts

fonctionnaires des Finances dans l'appropriation des idées libérales a été particulièrement souligné (Fourcade et Babb 2002 ; Gaïti 2014 ; Jobert 1994 ; Lemoine 2016). Le dernier est celui de l'importance d'une analyse localisée, ciblée sur des politiques publiques précises, plutôt que sur l'invention d'un mode de cadrage ou d'un « répertoire » structurant « globalement » l'action publique ; comme le rappelle Éric Monnet (2015 : 172), « on aurait tort de reconstruire rétrospectivement une unité théorique évidente et englobante » entre les différentes politiques labellisées « néolibérales », qui ne mettent ni en jeu les mêmes acteurs, ni les mêmes contextes, ni les mêmes rapports de force, ni les mêmes temporalités.

Du côté de la chasse-gardée du Trésor (la politique financière), les réformes de libéralisation financière (déréglementation, ouverture et extension des marchés financiers dans les années 1980 et mise en marché de la dette de l'État) ont fait l'objet du travail récent de Benjamin Lemoine (2016). Ce dernier montre que la mise en marché de la dette publique est le résultat d'un long processus de démantèlement des structures administrées du financement de l'État stabilisées dans l'après-guerre, et souligne le rôle central des hauts fonctionnaires du Trésor dans la légitimation et la mise en œuvre de ce nouvel ordre financier. Inspiré par la sociologie politique des sciences, son travail est très éclairant sur les problématisations successives de la dette publique, et sur l'invention et la stabilisation d'un discours naturalisant la « nécessité » des réformes de libéralisation financière des années 1980. Il en dit cependant peu sur les conditions de possibilité de ce qui apparaît comme une véritable « conversion » : comment et pourquoi une direction, dont l'alliance avec le Plan formait le cœur de l'entreprise de « modernisation » économique de l'après-guerre, en vient-elle à porter des mesures de libéralisation financière dans les années 1980 ?

Nous avons déjà commencé à répondre à cette question au chapitre précédent, en insistant sur les réorganisations internes à l'État financier dans les années 1960. Nous montrons, ici, que la direction transforme alors ses coalitions de soutien au sein de l'État : elle s'appuie, à partir des années 1970, sur sa connaissance de la « place » et de ses « équilibres », et sur la référence à l'« international », comme des ressources de légitimation et de repositionnement, propres à organiser son désengagement de la coalition planificatrice. Ce que nous appelons les deux « préoccupations » du Trésor à partir des années 1970 – préoccupation de « place » et préoccupation internationale – structurent alors tant la posture financière de la direction (sa « doctrine »), que sa position spécifique au sein de l'État. Elles organisent à la fois le ralliement de la direction à la réforme financière, et ses positions parfois mesurées sur certains sujets. Surtout, elles correspondent à de profondes transformations de format et de personnel

de la direction, qui recomposent les expertises, savoirs et savoir-faire que les agents de la direction peuvent investir et mobiliser en propre pour peser dans la décision publique.

Ainsi, notre approche de la « conversion » de la direction du Trésor à la réforme financière s'inspire largement du (vieux mais toujours pertinent) modèle des *bureaucratic politics* de Graham Allison (1971 ; Allison et Halperin 1972). Dans un ouvrage séminal de sociologie politique de la décision, consacré à la crise des missiles Cuba, Graham Allison montre que la décision publique est le produit de marchandages entre acteurs politiques et bureaucratiques ; il fait porter l'attention sur l'ancrage organisationnel des postures de ces différents acteurs, et invite ainsi à analyser le rôle des routines des institutions administratives dans la structuration de leurs positions publiques (ressources, règles et procédures de traitement de l'information, capacités organisationnelles etc). Notre approche ne dévie, au final, que peu de la conceptualisation d'Allison : nous montrons, en effet, que le ralliement du Trésor à la réforme financière engage des luttes bureaucratiques, et qu'il s'appuie sur des transformations organisationnelles qui modifient ses expertises et sa position dans l'État.

Ce chapitre procède en deux temps. Nous nous interrogerons d'abord sur les transformations générationnelles et organisationnelles au Trésor, et montrerons qu'elles structurent l'ennoblissement de la direction. Nous montrerons, ensuite, que ces changements contribuent à insérer, dans les structures du Trésor, une double préoccupation, préoccupation de place et préoccupation internationale, qui organise les formes de son ralliement à la réforme financière.

I. L'ennoblissement d'une direction

Cette section interroge le repositionnement du Trésor à partir des années 1960 moins du point de vue des dispositifs d'action financière que du point de vue du fonctionnement administratif de la direction. Nous interrogeons en particulier ce que nous appelons, à la suite de Sylvain Laurens (2009), les ressorts d'« ennoblissement » du Trésor, dont nous montrons qu'ils s'articulent étroitement à la mobilisation privilégiée de la direction par les anciens élèves de l'ENA, et à l'absorption de prérogatives liées à la diplomatie financière – filière « noble » s'il en est de l'administration financière française. Les enjeux et les supports des rapports de force administratifs se sont en effet transformés depuis la Libération ; en particulier, l'opposition entre nouvelles et anciennes structures administratives s'est, au milieu des années 1960, largement estompée – notamment du fait du démantèlement progressif des premières – tandis que le rôle de l'ENA dans l'organisation et la hiérarchisation administrative s'est fortement affermi. Le Trésor bénéficie de nombreuses ressources à faire valoir au sein de ce nouvel ordre administratif : l'« énarchisation » des cadres y est plus rapide que dans d'autres maisons administratives, son périmètre d'action s'est étendu suite à la refonte du ministère des Finances au milieu des années 1960, et son recrutement malthusien et élitiste lui permet de consolider un rôle d'interface avec le politique. Le basculement privilégié du Trésor vers l'ENA lui permet de se ménager un « rang » aux sommets du classement de sortie de l'école ; il contribue par ailleurs à diffuser au sein de la direction la représentation « noble » des activités administratives comme « affaires d'État » dont les énarques sont porteurs et, ainsi, à éloigner la direction des postures administratives qui étaient celles des anciens rédacteurs. Quant à la fusion avec la direction des Finances extérieures, elle transforme profondément les postures institutionnelles du Trésor et le cadre normatif dans lequel la direction déploie son action. Nous analysons les enjeux et les effets de (A) l'« énarchisation » de la direction et (B) de la fusion entre le Trésor et la direction des Finances extérieures dans les deux sous-sections qui suivent.

A. Les « serviteurs de l'État »

Des années 1950 aux années 1970, le profil statutaire de l'encadrement supérieur de la direction du Trésor se transforme, marquant la retraite progressive des administrateurs entrés par le concours des rédacteurs, et l'implantation des anciens élèves de l'École nationale d'administration au sein de cette maison des Finances. Cette sous-section interroge les modalités et les effets de ces transformations sur les fonctionnements administratifs du Trésor. Nous montrons que l'ENA est un opérateur de nouvelles hiérarchies administratives qui singularisent particulièrement les Finances, qui se mobilisent fortement à son endroit, et nous insistons sur l'entreprise d'ennoblissement des activités administratives dont ces nouveaux fonctionnaires sont porteurs. Le basculement du Trésor vers l'ENA à partir du milieu des années 1960 contribue, en ce sens, à structurer une nouvelle « noblesse d'État » (Bourdieu 1989).

Dans les années 1960, les coups de butoirs libéraux contre le consensus « modernisateur » – juxtaposés comme ils sont alors à des élans volontaristes – s'inscrivent en effet dans des rapports de force administratifs renouvelés. En 1977, Pierre Birnbaum diagnostique, dans l'avènement de la v^e République, une « République des fonctionnaires » et une « République des bons élèves », où la « professionnalisation technocratique des hauts fonctionnaires (...) l'emporte sur la professionnalisation du personnel politique traditionnel » (Birnbaum 1977 : 91). Le renforcement du pouvoir exécutif par la réforme constitutionnelle de 1958 s'accompagne en effet d'une emprise plus forte de la haute administration sur les fonctions ministérielles et parlementaires (de Baecque et Quermonne 1982). Pour les gaullistes qui arrivent au pouvoir après une longue traversée du désert, cette dernière apparaît comme la seule garante de la continuité de l'État face à l'instabilité des processus parlementaires de la iv^e République ; Michel Debré écrit ainsi en 1957 dans *Ces princes qui nous gouvernent* que l'École nationale d'administration créée en 1945 représente « depuis dix ans une oasis au milieu de nos agitations », un « exemple de stabilité » face au « mal périlleux de notre époque, l'instabilité des affaires publiques »¹⁸⁵. Le ralliement de la haute administration à la v^e République n'a rien d'une évidence, conséquence « nécessaire » de la réforme constitutionnelle et des préférences gaulliennes pour un « État fort ». Il prend sens dans la période de tâtonnements qui préside à la progressive légitimation du nouveau régime

¹⁸⁵ Cité par Dominique Chagnollaud (1991 : 194).

(Gaïti 1998 ; Guillaume 2010), et consacre la mobilisation symbolique des groupes administratifs, dès l'après-guerre, pour imposer la *compétence* et, en particulier, la compétence *économique* comme fondement légitime de l'exercice du pouvoir politique (Dulong 1997).

Les « technocrates » des années 1960 déploient cependant leurs stratégies dans un jeu de concurrences administratives profondément transformé par rapport à la Libération. Les institutions du Plan entrent « en crises »¹⁸⁶ à partir du milieu des années 1960 : comme le montrent Michel Margairaz et Henry Rousso (1987), la technicisation et la spécialisation croissantes des commissions du Plan en marquent la relégation dans des fonctions d'expertise prospective, surtout à partir du v^e Plan (1966-1970). Le SEEF, service central de la construction de la comptabilité nationale dans les années 1950, s'autonomise de la direction du Trésor en juillet 1965 et se consolide en « direction de la Prévision » : elle a alors pour mission de développer des modes « scientifiques » de rationalisation économique et financière et de faire contrepoids à l'approche macro-économique du Plan (Terray 2002). Parallèlement, l'appareil d'État s'étoffe et se différencie ; à côté de nouveaux venus, comme le ministère de la Culture (1959), se créent de nouvelles formes de coordination intra-administrative : les comités interministériels se multiplient, tandis que les cabinets gagnent en puissance. A partir de la seconde moitié des années 1960, la création de services d'expertise économique et statistique spécialisée apparaît à de nombreux ministères sectoriels comme un investissement rentable pour peser sur les arbitrages : c'est le cas du ministère des Transports dès 1960 (Mazoyer 2012), ou encore du ministère du Travail, qui renforce son service d'études en 1975 (Pénissat 2009). La consolidation de ces services accompagne la relative montée en puissance des administrateurs INSEE dans l'appareil d'État, mais également et surtout celle des « ingénieurs-économistes », souvent issus de l'École polytechnique, ce qui suscite des réactions défensives de la part des corps administratifs : par exemple, craignant le « déphasage » entre les énarques et les grands corps d'ingénieurs de l'État « (formés) aux méthodes modernes de prévision et de décision »¹⁸⁷, Pierre Racine, directeur de l'École nationale d'administration de 1969 à 1975, renforce la formation économique au sein de l'établissement (Kolopp 2014). Les années 1960 contribuent ainsi à la routinisation de nouveaux clivages, « entre générations d'énarques arrivant sur le marché de postes d'encadrement administratifs, entre inspecteurs des finances ou ingénieurs des Ponts, entre

¹⁸⁶ Selon l'expression d'Henry Rousso (1988).

¹⁸⁷ Pierre Racine (1969), *Rapport sur la réforme de l'École nationale d'administration*, p. 32.

Finances et le Plan ou entre ministères transversaux et ministères sectoriels, entre les directions administratives nées de l'interventionnisme et de la reconstruction d'après-guerre et les directions traditionnelles attachées (...) à d'autres manières de décider » (Gaïti 2014 : 68).

L'École nationale d'administration est au centre de la structuration et de la hiérarchisation de ce nouvel ordre administratif. Créée en 1945 pour démocratiser, homogénéiser et moraliser la haute fonction publique, l'école contribue, dans l'après-guerre, à l'unification du recrutement de la haute fonction publique administrative en mettant fin aux pratiques cooptatives des corps¹⁸⁸, et en alimentant un nouveau corps interministériel d'administrateurs civils qui doit faire concurrence aux grands corps traditionnels de l'État et qui absorbe en grande partie le corps des rédacteurs, traditionnelle ossature des ministères¹⁸⁹. Ainsi, le concours d'entrée à l'ENA, héritier des conceptions méritocratiques de ses fondateurs, se substitue aux « concours spéciaux » jusqu'alors organisés par chaque grand corps administratif, et ôte à ces derniers le contrôle de leur propre recrutement. Arme de combat contre l'hégémonie administrative des grands corps, l'ENA doit permettre, par l'uniformisation et l'homogénéisation de la formation des hauts fonctionnaires, « de hisser les administrations centrales au niveau du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de l'Inspection des finances » (Gally 2012 : 193), tout en leur inculquant un « sens de l'État », réponse à ce que les réformateurs de 1945 analysent comme la faillite morale de la haute administration sous l'Occupation. Le corps des administrateurs civils que l'ENA a charge d'alimenter est, enfin, conçu comme un 4^e grand corps, à vocation interministérielle. Son premier statut, décrété au 18 octobre 1945, lui réserve le monopole des postes d'encadrement des ministères, à l'exception de ceux de directeur et de directeur général, remettant ainsi en cause les territoires ministériels des grands corps traditionnels de l'État (sur le corps des administrateurs civils, voir Kessler 1978 ; Raudin 1989).

Si la création de l'ENA ré-aménage substantiellement les règles de fonctionnement et de recrutement de la haute fonction publique, de nombreux travaux insistent avant tout sur le « compromis historique » qu'elle constitue, structuré par les rapports de force administratif traditionnels et la résistance institutionnelle des grands corps (voir, notamment, Chagnollaud 1991 ; Gally 2012). En particulier, la mise en place d'un classement de sortie,

¹⁸⁸ Les grands corps traditionnels de l'État (Inspection des finances, Conseil d'État, Cour des comptes) recrutaient en effet leurs membres jusqu'à la Libération sur la base de *concours spéciaux* qu'ils organisaient eux-mêmes.

¹⁸⁹ La création de l'ENA a donné lieu à de nombreuses analyses académiques ; au sein d'une littérature abondante, nous renvoyons en particulier aux travaux de Jean-Luc Bodiguel (1978) ; Dominique Chagnollaud (1991) ; Natacha Gally (2012) ; Jean-François Kesler (1985) ; Marie-Christine Kessler (1978).

qui préside aux affectations administratives des élèves, est un puissant instrument de re-segmentation de la haute fonction publique – alors même qu’un des objectifs de la refonte de 1945 était d’égaliser les relations entre corps bureaucratiques. En rendant visible et en objectivant la hiérarchie entre corps et ministères, le classement de sortie contribue à l’intensification des luttes administratives. Comme le souligne Dominique Chagnollaud (1991 : 168), « plus que l’avènement d’un décloisonnement, la création de l’ENA a confirmé la visibilité des hiérarchies et conforté, sous réserve de rééquilibrages dans le temps, un classement historique entre des corps dominants, associés et rivaux ». Ces phénomènes de reproduction institutionnelle ne sont, cependant, pas immédiats. En effet, la conjoncture critique de la Libération, ainsi que l’organisation relativement cloisonnée de l’ENA en sections conçues sur un mode vocationnel ont fonctionné, jusque dans les années 1950, comme des outils institutionnels efficaces de réaménagement des hiérarchies administratives : entre 1947 et 1954, seuls 10% des élèves entrés à l’Inspection des finances s’étaient classés parmi les tout premiers de leur promotion, et le corps pouvait encore être choisi à la 39^e place du classement final (Bodiguel 1978 : 66-68). Ces dynamiques révèlent à la fois la plasticité du classement de sortie jusqu’au milieu des années 1950, mais également la jeunesse d’un dispositif qui n’a pas encore trouvé sa place structurante dans l’ordre des concurrences administratives. Sous l’effet de l’*énarchisation* progressive de l’encadrement administratif et de la visibilité politique grandissante qu’acquière les « jeunes Messieurs » au milieu des années 1960¹⁹⁰, le classement est investi comme un enjeu central de la hiérarchisation entre corps et ministères et de la reproduction de ces derniers (Biland et Kolopp 2013) et sa structure se rigidifie.

La montée en puissance des énarques dans l’appareil administratif et politique contribue *in fine* à re-hiérarchiser la structure administrative – au grand dam des fondateurs de l’école. Les inégalités entre fractions de l’État se manifestent alors notamment dans la répartition disproportionnée des chances de recruter les anciens élèves. L’administration des Finances, qui recrute des énarques par le biais du corps des administrateurs civils affectés au ministère

¹⁹⁰ Selon l’expression de Pierre Mendès France dans le *Courrier de la République* en novembre 1965. L’entrée des énarques en politique intervient dès les années 1950, mais gagne en ampleur à partir du milieu des années 1960. Dans un contexte de remise en cause générale des structures de domination, cette visibilité accrue s’accompagne de critiques fortement médiatisées : Jean-Pierre Chevènement, Alain Gomez et Didier Motchane, anciens élèves de l’école, dénoncent ainsi la « race des signeurs » dans un pamphlet écrit sous pseudonyme et publié en 1967 sous le titre de *L’Énarchie ou les Mandarins de la société bourgeoise*. Sur ces points voir notamment l’étude de Gilles Le Béguet (1998).

des Finances¹⁹¹ et par le biais de l'Inspection des finances, s'énarchit particulièrement rapidement. L'étude des affectations des promotions Croix de Lorraine (1947-1948), Vauban (1956-1958) et Proust (1967-1969) montre ainsi la part belle faite aux fonctions économiques : environ 40 % des affectations de ces trois promotions concernent alors l'Inspection des finances, la Cour des comptes, et le corps des administrateurs civils des Finances (Biland et Kolopp 2013). À la priorité relative donnée au ministère des Finances dans le recrutement des élèves s'ajoute l'absence de concurrents directs aux énarques pour l'accès aux positions d'encadrement au sein de cette maison administrative. Comme le souligne Jean-François Kesler (1985 : 444), ces derniers y sont en effet « à la fois généralistes et spécialistes », alors qu'ils font face à d'autres corps dans les autres ministères – aux ingénieurs d'État dans les ministères techniques, aux universitaires à l'Éducation nationale, aux militaires et aux ingénieurs de l'armement à la Défense, ou encore aux secrétaires et conseillers des affaires étrangères du cadre d'Orient aux Affaires étrangères¹⁹². Traditionnel grand corps des Finances, l'Inspection des finances s'énarchit par ailleurs plus vite que les autres grands corps de l'État (Conseil d'État et Cour des comptes), du fait de ses vives résistances à l'instauration d'un tour extérieur, qui ne sera mis en place qu'en 1974¹⁹³. Au sein de la direction du Trésor, ces processus jouent à plein : si, parmi les 30 administrateurs civils de la direction en 1952, seuls 6 sont énarques (20%) (Quennouëlle-Corre 2000), en 1970 ce pourcentage s'est élevé à 62% ; les énarques sont alors deux fois plus présents parmi

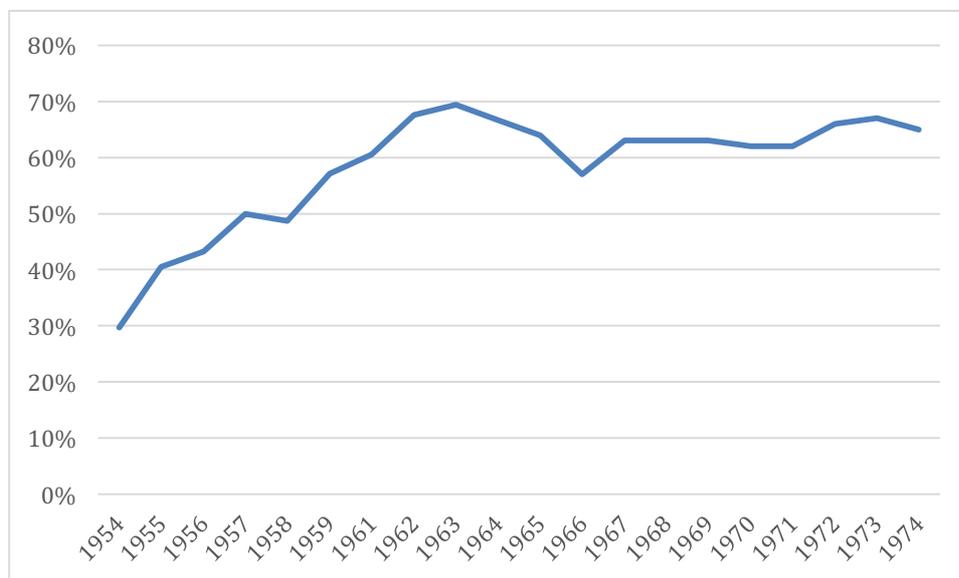
¹⁹¹ Bien que le corps des administrateurs civils ait une vocation interministérielle, les premiers statuts en manifestent la segmentation ministérielle, et le décret du 14 mars 1962 consacre la diversité du corps en instituant des corps ministériels distincts d'administrateurs civils. Voir Marie-Christine Kessler (1978 : 148-150).

¹⁹² Cette répartition n'a rien d'évident et doit être historicisée. On notera par exemple que, si l'Inspection des finances semble plus 'prédisposée' à faire du ministère des Finances sa 'chasse gardée', contrairement à d'autres corps, comme ceux des ingénieurs d'État, dont la 'vocation' première n'est pas prioritairement financière, ce monopole relatif est également probablement lié à la mobilisation réussie de l'IF. Les ingénieurs ne sont ainsi pas absents de l'administration des Finances, mais ils s'y implantent via l'Inspection, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Dans son étude portant sur le recrutement des inspecteurs des finances de 1892 à 1946, Nathalie Carré de Malberg (2011) montre l'existence d'un sous-groupe important de reçus au concours de l'IF venant de l'École polytechnique (13% des reçus sur la période). Elle insiste par ailleurs sur le fait que le recrutement des inspecteurs par l'ENA a sensiblement réduit le nombre d'inspecteurs polytechniciens.

¹⁹³ La Cour des comptes et le Conseil d'État sont quant à eux dotés dès l'origine d'un tour extérieur. L'existence de cette voie alternative d'accès à ces deux grands corps permet d'en expliquer l'énarchisation moins rapide que celle de l'Inspection : selon les calculs de Jean-Luc Bodiguel (1978 : 59), les anciens élèves de l'ENA ne forment que la moitié des membres du Conseil d'État en 1969, alors qu'ils constituent plus des deux tiers des troupes de l'Inspection des finances à la même date.

les administrateurs civils Trésor qu'au sein du corps des administrateurs civils de manière générale¹⁹⁴.

Tableau n° 7 :
Enarchisation des cadres du Trésor (1954-1974)



Source : calculs de l'auteure à partir des Bottins administratifs

L'énarchisation rapide de la direction du Trésor, relativement à d'autres fractions de l'État, a trois conséquences majeures : elle modifie la gestion des carrières des administrateurs civils au sein de la direction ; elle en renforce le prestige en la plaçant aux sommets de l'ordre énarchique ; elle y transforme les modèles d'excellence bureaucratique.

Premièrement, l'implantation plus ferme des énarques au Trésor s'accompagne de transformations de leurs carrières au sein de la direction. Comme nous l'avons noté au chapitre 1, les premiers énarques au Trésor n'avaient eu que très difficilement accès aux postes d'encadrement, 'bloqués' par les anciens rédacteurs. Plusieurs avaient quitté la direction après quelques années, sans y avoir fait carrière; c'est par exemple le cas de Jacques Desazars de Montgailhard (ENA 1946-1947), secrétaire de la Commission des investissements en 1952-1953 après un passage aux cabinets de Maurice Petsche et de René Mayer, qui quitte la direction dès 1953 pour devenir secrétaire général de l'Union européenne

¹⁹⁴ Jean-Luc Bodiguel (1978 : 59) calcule ainsi qu'en 1970 30% seulement des membres du corps des administrateurs civils sont passés par l'ENA.

industrielle et financière.¹⁹⁵ En 1965, les énarques ont fait de nombreuses incursions dans la hiérarchie du Trésor : deux des quatre sous-directeurs sont énarques, l'un administrateur civil, au Mouvement des fonds (Pierre de Vogüé, ENA 1946-1947) et l'autre inspecteur des finances, aux Interventions économiques (Philippe Dargenton, ENA 1949-1951) ; 9 chefs de bureau sur 14 sont énarques. En 1970, quelques années après la fusion du Trésor avec les Finex (nous y reviendrons), tous les sous-directeurs de la maison sont énarques : Michel Rougé (ENA 1951-1953, administrateur civil), Étienne Delaporte (ENA 1951-1953, administrateur civil), Paul Mentré (ENA 1958-1960, IF), Jean-Pierre Mettas (ENA 1953-1955, administrateur civil), Jacques de Larosière (ENA 1956-1958, IF) et Jacques Moreau (ENA 1951-1953, administrateur civil). Ce processus témoigne de l'affermissement de l'emprise de l'ENA sur le Trésor, et de la structuration progressive de circuits internes de carrière pour les administrateurs civils énarques. Étienne Delaporte, par exemple, passe 7 années au sein du bureau « participations publiques, crédit agricole, crédit populaire », avant de devenir chef de bureau au sein d'une autre sous-direction (bureau « financement des investissements » puis « mouvement des fonds ») en 1962, et de monter progressivement dans la structure hiérarchique : en 1967 il est sous-directeur à la sous-direction « prêts et garanties », et en 1968 à la sous-direction « épargne et crédit », avant de devenir en 1971 directeur-adjoint puis chef de service du service « interventions du Trésor ». Il sort de la direction en 1977 pour devenir secrétaire général du CNC. La carrière de Philippe Dargenton témoigne ainsi à la fois de la constitution de circuits internes de promotion des administrateurs civils énarques, mais également de la circulation plus forte de ces derniers entre différentes sous-directions du Trésor.

Deuxièmement, cette relation « organique » entre l'ENA et les Finances qui s'affermi progressivement tire la direction du Trésor – qui, nous le verrons, se place, dès le milieu des années 1960, au cœur du ministère des Finances – vers les sommets de l'ordre énarque.

¹⁹⁵ L'Union européenne industrielle et financière est une société holding créée en 1920 par la Banque de l'Union parisienne et Schneider et Cie pour le contrôle des participations industrielles et bancaires réalisées par Eugène Schneider sur les ruines de l'empire austro-hongrois.

Tableau n° 8 :
Rangs de sortie du Trésor dans le classement de l'ENA

	Stendhal (1963-1965)	Marcel Proust (1965-1967)	Simone Veil (1972-1974)	P. Mendès France (1976-1978)	Denis Diderot (1984-1986)	Léon Gambetta (1991-93)
Nb élèves	90	97	89 (VAE : 42) (VAG : 47)	155 (VAE : 44) (VAG : 111)	146	101
Nb postes Trésor	2	3	3 (VAE : 2) (VAG : 1)	3 (VAE : 2) (VAG : 1)	4	4
Rang post GC	21	16	VAE : 6 VAG : 10	VAE : 6 VAG : 12	25	21
rangs de sortie	29 ; 41	17 ; 23 ; 37	VAE : 6 ; 7 VAG : 10	VAE : 6 ; 7 VAG : 12	26 ; 27 ; 29 ; 30	21 ; 22 23 ; 24
corps/min mieux classés	IF/CE/CDC Quai Orsay Intérieur Budget (34) Caisse des dépôts (36) Autres Minefi (38)	IF/CE/CDC Quai Orsay Prévision (28) Intérieur (30) Budget (33)	IF/CE/CDC	IF/CE/CDC	IF/CE/CDC IGA (25) Quai Orsay (28)	IGF/CE/ CDC IGAS (23)

Source : calculs de l'auteure à partir des classements de sortie. Nous remercions ici Elsa Favier de nous avoir donné accès à sa précieuse documentation sur le sujet.

Notes : Par « rang post GC », nous indiquons le rang à partir duquel tous les postes dans les grands corps ont été attribués ; « IGF/CE/CDC » renvoie aux trois grands corps (Inspection des finances/Conseil d'État/Cour des comptes) ; IGA signifie Inspection générale de l'administration ; IGAS « Inspection générale des affaires sociales » ; enfin, VAE et VAG correspondent aux deux voies d'entrée et de classement (administration économique / administration générale) mises en place à l'ENA de 1971 à 1984.

Comme l'a montré Jean-Michel Eymeri (2001), le classement de sortie de l'ENA contribue à objectiver les hiérarchies entre corps et ministères, qui « joue(nt) leur avenir aussi dans les choix d'affectation ». La comparaison des 'rangs de sortie' du Trésor pour différentes promotions, du milieu des années 1960 au milieu des années 1980, montre que la position de la direction se stabilise aux sommets du classement à partir du début des années 1970. Dans les années 1960, le Trésor est en concurrence directe avec les Affaires étrangères, l'Intérieur et, parfois, la Caisse des dépôts et d'autres directions du ministère des Finances, comme le Budget, la direction de la Prévision, ou encore la direction du Personnel. Si, dans les années 1960, les trois grands corps traditionnels (Inspection des finances, Conseil d'État et Cour des comptes) se partagent le haut du classement, le Quai d'Orsay fait parfois des incursions remarquables – à la 18^e place alors qu'il reste encore deux postes à la Cour des comptes pour la promotion Stendhal (1963-1965), et à la 1^{ère} place du classement de la promotion

Montesquieu (1964-1966). Pour la promotion Stendhal (1963-1965), le premier poste Trésor « sort » à la 27^e place, 4 candidats mieux placés ayant préalablement choisi le ministère des Affaires étrangères (18^e, 21^e, 23^e et 25^e places du classement), et 3 le ministère de l'Intérieur (22^e, 24^e et 26^e places). Le début des années 1970 marque une rupture nette dans cet ordonnancement des rangs administratifs. La direction du Trésor, en particulier, 'sort' alors quasiment systématiquement après les grands corps : le candidat classé au rang à partir duquel les postes dans les grands corps sont épuisés choisit très souvent le Trésor, et les postes Trésor « sortent » tous de manière concentrée en haut du classement – alors que le Trésor pouvait encore être choisi à la 41^e place par les élèves de la promotion Stendhal (1963-1965). On notera que cette position en haut du classement est très stable dans les années 1970, au moment où l'ENA organise son recrutement et sa scolarité selon deux voies – l'une d'administration économique, et l'autre d'administration générale, ce qui contribue alors à singulariser les débouchés économiques et financiers au sein de la haute fonction publique. A partir du milieu des années 1980, le Trésor semble conserver son statut « post-grand corps » et les postes Trésor sont toujours concentrés en haut du classement, mais sont parfois entrecoupés par des choix ponctuels « Quai d'Orsay » ou « inspection générale interministérielle » (inspection générale de l'administration ou inspection générale des affaires sociales)¹⁹⁶.

Troisièmement, l'implantation des énarques au sein de la direction du Trésor et, plus généralement, l'affermissement du rôle structurant de l'ENA dans l'organisation administrative n'est pas neutre ; au contraire, l'école est porteuse d'un projet d'anoblissement du service de l'État qui contribue à la transformation des fonctionnements et des rôles bureaucratiques. Les accents de Michel Debré se font souvent lyriques lorsqu'il décrit le rôle de l'école qu'il a contribué à mettre en place en 1945, qui doit « imprégner (ses) auditeurs d'une flamme, la flamme du service de la nation qui dépasse les aléas de la vie publique, les engagements politiques, les revendications syndicales » et dont « la raison d'être (...) est d'abord, par une haute valeur des hommes de l'État, l'avenir de la République »¹⁹⁷. La « modification profonde (des) ministères » dont l'école devait être le vecteur, et qui doit rendre possible le « redressement » de la puissance publique, s'articule à une critique des

¹⁹⁶ L'IGA et l'IGAS sont deux corps d'inspection à vocation interministérielle – au même titre que l'IGF –, respectivement rattachés au ministère de l'Intérieur, et aux ministères chargés des affaires sociales *lato sensu*. Tous deux sont héritiers d'inspections pré-existantes, mais prennent respectivement leur nom et attributions actuels en 1948 pour l'IGA, et en 1967 pour l'IGAS. Voir Jean-Luc Pissaloux (2015).

¹⁹⁷ Michel Debré (1978), « Une grande réforme en 1945 », préface à Marie-Christine Kessler, *La politique de la haute fonction publique*, Paris, Presses de la FNSP, p. XXXV.

qualités morales des membres des grands corps, et des qualités techniques du corps des rédacteurs dont « la valeur (...) était tombée très bas » de sorte que « pour dire les choses un peu brutalement, certaines administrations étaient nulles »¹⁹⁸. Nouveau squelette des ministères, les administrateurs civils sont dotés d'une mission de conseil au gouvernement, de préparation de la décision, et de coordination de la puissance administrative qui doit permettre de revaloriser les administrations centrales et de les hausser au niveau des missions de contrôle et de direction qu'assument les grands corps : ainsi, l'exposé des motifs de l'ordonnance n°45-2283 du 9 octobre 1945 précise que « les administrateurs civils ont pour mission d'adapter la conduite des affaires administratives à la politique générale du Gouvernement, de préparer les projets de loi ou de règlement et les décisions ministérielles, de tracer les directives nécessaires à leur exécution, de coordonner et d'améliorer la marche des services publics ». Ces fonctions d'état-major sont pensées en opposition aux activités administratives des anciens rédacteurs, et à la routine procédurale des bureaux des ministères, et elles doivent ainsi articuler de nouvelles hiérarchies et une nouvelle division du travail administratif. L'ENA a ainsi pour mission de former des administrateurs plus proches du pouvoir politique que les anciens rédacteurs, et dotés d'un capital social plus dense, fruit des rencontres qu'occasionne la centralisation de la formation des administrateurs dans une école unique, et de l'interministérialité du corps ; Michel Debré entendait ainsi que « (l'école) (créée) entre les élèves une émulation et une connaissance réciproque d'eux-mêmes qui feraient que, plus tard, appartenant à des administrations différentes, ils continueraient de poser et de se poser les problèmes dans les mêmes termes, à parler la même langue »¹⁹⁹.

Au Trésor, l'implantation progressive des énarques dans la structure hiérarchique s'accompagne ainsi d'une entreprise de disqualification symbolique des anciens rédacteurs :

Michel Camdessus, énarque, administrateur civil, entre au Trésor à sa sortie de l'ENA, en 1961, et y gravit les échelons jusqu'à en devenir directeur, de 1982 à 1984. Il deviendra ultérieurement gouverneur de la Banque de France (1984-1987) puis directeur général du Fonds monétaire international (1987-2000).

« Je suis entré au Trésor (en 1961) sans savoir très bien quelle était la différence entre le Trésor et la Comptabilité publique, entre le Trésor et les finances extérieures. Je ne savais pas. Je suis sorti de l'ENA à peine euh, dans un rang moyen, enfin assez pour avoir le Trésor, parce qu'il venait après les grands corps, et même après la diplomatie.

(...)

*Est-ce que vous pourriez me décrire un peu la direction du Trésor quand vous y entrez ?
Quelle est la direction que vous découvrez, comment est-ce qu'elle fonctionne ?*

¹⁹⁸ *Ibid*, p. XVI-XVII.

¹⁹⁹ Michel Debré (1978), *op.cit.*, p. XVII.

Ah je vais vous faire rire ! Il faut vous dire que nous sommes en 1961, et que j'arrive au bureau le plus modeste, (le bureau des comptes spéciaux). On faisait beaucoup de choses, de la gestion directe d'abord, des avances directes aux fonctionnaires qui voulaient acheter des automobiles, des avances automobiles. C'était de la gestion directe, euh le type fonctionnaire qui habite à Carpentras qui voulait une avance à trois ans pour 25% du prix de sa voiture, c'était nous qui le gérons ! Absolument absurde, mais c'était comme ça. Y'avait le fonds forestier national, y'avait 36 trucs, euh, ah, la loterie nationale, alors j'allais de temps en temps aux tirages de la loterie pour vérifier que c'était fait de façon convenable. Euh, mais y'avait pas beaucoup de monde (dans le bureau), mais des gens qui relevaient des ministères de courte-ligne ! Y'avait un type, à l'heure du déjeuner, il prenait un bain de pied ! (nous rions). Un autre type qui était un peu cinglé, il se mettait à la fenêtre avec une règle, et il faisait comme s'il tirait à la mitrailleuse sur les fenêtres d'en face. Les fenêtres d'en face c'était les bureaux de la direction du personnel qui l'avait maltraité jusqu'à présent. (nous rions). Je vais arrêter de vous raconter des anecdotes, mais y'avait cela. Et donc moi j'ai vu la direction du Trésor passer de ça à ce qu'elle est progressivement devenue. (...) Ce qui s'est passé après (...) c'était la poursuite de la modernisation au moment-même où arrivaient de l'ENA des administrateurs civils mieux formés, plus ouverts à l'économie contemporaine. »

Entretien avec l'auteure, novembre 2015

Ce qui nous intéresse dans les propos de Michel Camdessus, c'est avant tout la manière dont l'affirmation de nouveaux rôles bureaucratiques est étroitement articulée avec celle de nouveaux modes d'action économique. La disqualification des anciennes générations d'administrateurs – dénoncées comme incompetentes voire dysfonctionnelles – s'articule ainsi étroitement à celle des instruments d'intervention publique mobilisés par la direction depuis l'après-guerre : les 'comptes spéciaux' – ces comptes ouverts dans les écritures du Trésor qui permettent de retracer des opérations effectuées hors budget, et qui comprennent notamment les comptes de prêts et d'avances du Trésor, armes parmi d'autres de la puissance d'intervention économique du Trésor après la Libération – sont en effet assimilés à des actes de « gestion directe » tatillons et à faible enjeu. La noblesse qu'acquerrait « progressivement » le Trésor (« passer de cela à ce qu'elle est progressivement devenue ») est largement indexée sur la transformation de ses modes d'action économique, *i.e.* sur la formation de ses administrateurs à une « économie contemporaine », moins marquée par le dirigisme. Ces critiques témoignent enfin de la prise de distance des administrateurs civils énarques des Finances de l'époque face à la fonction administrative conçue comme fonction exécutive (le traitement administratif de dossiers) plutôt que comme fonction d'état-major (la prise en charge *d'affaires d'État*).

En ce sens, le glissement du Trésor vers l'ENA structure un double ennoblissement de la direction, interne et externe. Du point de vue des fonctionnements internes de la direction, l'arrivée plus massive d'énarques porte une représentation plus 'noble' des activités

bureaucratiques comme affaires d'État, et marque la distanciation des nouveaux administrateurs envers ce qu'ils semblent penser comme la routine tatillonne et procédurale des bureaux. Du point de vue de la position de la direction au sein des concurrences bureaucratiques, sa relation privilégiée à l'ENA à un moment où l'école structure plus profondément les rapports de pouvoir administratifs la tire vers le haut de la hiérarchie administrative, et en renforce en retour ainsi l'énarchisation interne.

B. Des prérogatives élargies : la fusion avec les Finex

Ces transformations de la composition statutaire de la direction s'articulent à une extension importante de ses prérogatives, et à son positionnement au cœur du ministère des Finances. La direction s'impose en effet comme un des principaux bénéficiaires de l'entreprise de refonte du ministère des Finances et des Affaires économiques entreprise conjointement par Michel Debré (en tant que Premier ministre en 1959-1962, puis que ministre de l'Économie et des Finances en 1966-1968) et par Valéry Giscard d'Estaing (en tant que ministre des Finances et des Affaires économiques en 1962-1966), bien que l'investissement du premier dans la réforme de l'État soit plus bien plus ancien²⁰⁰ que celui du second, qui entend avant tout laisser une trace de la « modernité » de son passage aux Finances. Les profits de cette entreprise de restructuration administration ne se résument pas, pour le Trésor, à des gains « territoriaux » : la fusion avec l'ancienne direction des Finances extérieures contribue en particulier, nous le verrons, à modifier les fonctionnements administratifs et l'assise symbolique du Trésor.

La question de la ré-organisation de l'administration des Finances n'est pas, au milieu des années 1960, un problème nouveau. L'empilement des structures suite aux périodes de guerre, d'occupation et de libération suscite dès l'après-guerre de nombreuses initiatives réformatrices, inspirées des idéaux d'organisation et de rationalisation qui caractérisent la période (Descamps 2011) ; en particulier, l'échec du ministère de l'Économie nationale, dont les services sont réintégrés au sein du ministère des Finances en 1948, amorce une longue entreprise de fusion et de réorganisation conduisant à l'évidement progressif des services des Affaires économiques. La réforme administrative aux Finances prend alors la forme d'une

²⁰⁰ Rappelons en particulier son rôle dans la création de l'ENA et dans la réforme des administrations centrales à la Libération.

« auto-réformation » (*Ibid*) qui marque le rétrécissement progressif des structures nées de la guerre et de l'après-guerre. A partir des années 1960, les objectifs et modalités des projets de refonte de l'administration des Finances se transforment. Comme a pu le montrer Philippe Bezes (2009), le « souci de soi » de l'État s'impose alors comme une réponse des organisations centralistes, Finances au premier plan, face à leur impression de perte de maîtrise de l'ensemble étatique, dans un contexte marqué par l'internationalisation de l'économie française, par l'extension de l'État et par l'autonomisation progressive des ministères techniques et sociaux. La réforme administrative est alors un instrument par lequel se pensent et se mettent en œuvre de nouvelles finalités de l'action de l'État, et, notamment, par lequel se matérialisent des impératifs d'efficacité et de management. Elle porte tant sur les structures du ministère des Finances, afin de rendre son action plus « efficace » au regard de la nouvelle donne économique et financière, que sur les outils que peut mobiliser ce dernier, afin de renforcer son contrôle sur l'ensemble étatique^{201 202}.

Au milieu des années 1960, la transformation des structures de la direction du Trésor s'inscrit ainsi dans le cadre d'une refonte plus générale de l'état-major économique et financier français, qui est consacrée par le nouveau nom que prend le ministère en 1966, celui de ministère de l'Économie et des Finances. Michel Debré donne le ton dès 1959, poursuivant son intérêt de longue date pour la réforme administrative, et décidé à mettre le ministère des Finances en ordre de bataille afin de renforcer la capacité industrielle de la France tout en maîtrisant plus étroitement les dépenses. Son vif intérêt pour la réforme de l'administration financière alors qu'il est Premier ministre, et non ministre des Finances, se soldera par une dépense importante de capital politique pour des réalisations somme toute ponctuelles²⁰³ (Descamps 2005). En ce qui concerne la direction du Trésor, c'est Valéry Giscard d'Estaing qui est à la manœuvre, dans le cadre d'un cycle alors plus intense de réformes, de 1965 à 1968. En mars 1965, il présente en conseil des ministres un plan de réorganisation du ministère, dont Aude Terray (2002) souligne le double objectif de rationalisation administrative (supprimer les doubles emplois) et économique (renforcer l'efficacité des services face à la complexité croissante des questions économiques et financières). La

²⁰¹ Pensons par exemple à l'opération « RCB » dans laquelle la direction du Budget s'investit fortement (Bezes 2009).

²⁰² Sur les réformes de structures administratives comme techniques de gouvernement, voir la synthèse de Philippe Bezes et Patrick Le Lidec (2016).

²⁰³ Parmi les réformes entreprises pendant sa mandature, on retiendra la suppression de la direction du Contrôle des entreprises publiques en 1959, la fusion des services centraux de la direction générale des Impôts en 1960, et la nouvelle répartition des tâches entre l'INSEE et le SEEF en 1962.

direction des Affaires commerciales est ainsi absorbée par la direction des Prix et des Enquêtes économiques. La direction du Trésor connaît quant à elle deux modifications d'ampleur. D'abord, elle perd le contrôle du SEEF, qui s'autonomise, comme nous l'avons vu, en direction de la Prévision, et dont Jean Saint-Geours prend la tête ; Valéry Giscard d'Estaing donne pour objectif à la nouvelle institution de fournir des appuis micro-économiques à la stratégie financière française. Surtout, la direction absorbe une grande partie des prérogatives de la direction des Finances extérieures, dont le directeur d'époque, André de Lattre, apprend brutalement le démantèlement. Le ministre des Finances justifie la fusion par la force des circonstances internationales et, notamment, par la nécessaire imbrication des questions monétaires internes et externes (Quennouëlle-Corre 2000). La disgrâce dont André de Lattre fait l'objet s'inscrit par ailleurs dans le cadre des débats au sein de l'appareil d'État autour de la refonte des institutions de Bretton Woods, qui sont notamment polarisées par les attaques de Charles de Gaulle contre la domination du dollar américain. Les positions d'André de Lattre en faveur d'une surveillance multilatérale du système monétaire international semblent alors lui valoir la réputation malheureuse d'un « naïf pro-Américain »²⁰⁴ qu'il faut évincer (Quennouëlle-Corre 2000).

²⁰⁴ Voir en ce sens les mémoires d'André de Lattre : André de Lattre (1999), *Servir aux Finances*, Paris, Centre pour l'histoire économique et financière de la France ; et l'interview qu'il offre à la *Revue d'économie financière* en 1994 avec Eugene White : André de Lattre et Eugene White (1994), « Quels enseignements tirer de la fin du régime des changes fixes de Bretton Woods (1960-1971) ? », *Revue d'économie financière*, vol. 4/1, p. 35-48.

Encadré n° 13 :

La direction des Finances extérieures : entre libération des échanges et coopération économique européenne (1946-1965).

Créée en 1946, la direction des Finances extérieures (Finex) est une direction du ministère des Finances, chargée de suivre les questions relatives aux relations financières de la France avec l'étranger et avec les organisations financières internationales. Elle assure la trésorerie en devises, contrôle les dépenses publiques à l'étranger, élabore les textes relatifs au contrôle des changes, et participe aux négociations financières multi- et bilatérales. Surtout, elle gère le réseau des attachés financiers à l'étranger et la tutelle de la représentation française au sein des institutions de Bretton Woods (Fonds monétaire international et Banque mondiale). Ces attributions contribuent à en faire une direction clef de la fin de la guerre, car la France manque alors cruellement de moyens financiers et doit négocier plusieurs prêts outre-Atlantique, auprès des services du Trésor américain et des institutions internationales naissantes, ce qui place les Finex au cœur des enjeux financiers de la reconstruction.

Etudiant la direction des Finances extérieures de 1946 à 1953, Solenne Lepage (1999) montre que cette direction d'état-major aux effectifs ramassés présente un profil statutaire et sociologique élitiste, marqué par une sur-représentation d'inspecteurs des finances, et par une sur-représentation d'aristocrates – suivant, sur ce dernier point, le modèle des diplomates du Quai d'Orsay (voir Kingston de Leusse (1998 : 62 et suivantes)). L'historienne insiste sur la forte cohésion de la jeune et petite équipe des débuts, dont les membres se sont côtoyés à la direction du Mouvement des Fonds dans les années 1930 ou au début des années 1940, ou à Alger, pendant la guerre. Le rôle du premier directeur, Guillaume Guindey, semble central dans la structuration et la mise en ordre de bataille de la direction. Né en 1909, cet inspecteur des finances normalien (IF 1932) est chargé de mission au Mouvement des Fonds en 1936, et mène alors plusieurs négociations en Pologne, en Italie et dans l'Allemagne hitlérienne, qui le convainquent de l'inéluctabilité du conflit. Pendant la guerre, il assure d'abord la direction de l'antenne vichyssoise d'une « première » direction des Finances extérieures (créée en 1940, rattachée au Trésor en 1943), puis, en novembre 1942, part pour l'Afrique du Nord, et est chargé, dès mi-1943, des questions internationales au sein du commissariat aux Finances d'Alger. Son engagement décidé en faveur de la Résistance le dote d'une forte autorité morale à la Libération, et il est ainsi nommé, à 37 ans, à la tête de la direction des Finances extérieures.

Au sein de la multiplicité des projets économiques qui s'affrontent dans l'après-guerre, la position de Guillaume Guindey est avant tout celle d'un libéral—ou, plutôt, selon la classification de Michel (Margairaz 1991 : 989), d'un « austéro-libéral »—qui « veut moins d'État et plus de discipline budgétaire » (Bossuat 2012 : 250). A la direction des Finances extérieures, il promeut la libération des échanges, qui doit permettre d'« aérer (une) économie française trop longtemps étouffée »²⁰⁵ et de stimuler la modernisation économique en soumettant l'industrie française à la compétition internationale. Le thème de l'« ouverture » et le rejet du protectionnisme sont, on le reconnaîtra, des thèmes habituels de la pensée modernisatrice française des années 1940. L'originalité de Guindey est de mêler appel à la libération du commerce extérieur et appel à la rigueur financière interne, *i.e* de « (combiner) la double préoccupation de freiner dépenses et prélèvements à l'intérieur et d'assurer la liberté de circulation des marchandises et capitaux vers l'extérieur » (Margairaz 1991 : 989). Son idée est que le ré-équilibrage de la balance commerciale française (et, notamment, le développement des exportations) ne pourra résulter que de la réduction de la demande intérieure (qui doit inciter les entreprises à rechercher des débouchés extérieurs) – et, donc, d'une politique de rigueur et d'« assainissement » financier. Cette dernière lui apparaît donc comme une condition préalable à la libération des échanges. Guindey s'opposera ainsi à Jean Monnet et à la priorité accordée aux

²⁰⁵ Interview de Guillaume Guindey menée le 1^{er} février 1980, *Bulletin du Centre d'histoire de la France contemporaine*, Paris X-Nanterre, n°3, 1982, p. 67, citée par Solenne Lepage (1999 : 260).

investissements du Plan, où se joue, selon lui, une politique d'importation massive qu'il désapprouve. Une politique budgétaire plus stricte apparaît, enfin, à Guindey comme le gage de la « crédibilité » de la France vis-à-vis de ses partenaires internationaux (Lepage 1999).

En pratique, la position des Finex en faveur de la libération des échanges se double tout au long des années 1940 et 1950 d'une prudence incrémentale qui doit permettre de protéger les intérêts économiques immédiats de la France²⁰⁶. Guindey soutient ainsi la politique d'aide publique à l'exportation et le contrôle des changes, ainsi qu'une période de transition à la libération des échanges, qui doit permettre à la France de se reconstruire et de consolider son secteur exportateur. Surtout, la stimulation de la coopération économique européenne apparaît aux Finex comme un préalable à la libération mondiale des échanges. Comme le souligne Solenne Lepage (1999), l'insistance des Finex sur la coopération économique européenne est fondamentalement atlantiste, *i.e* elle procède d'une vision du monde où les intérêts des Etats-Unis, du Canada et des pays de l'Europe occidentale sont pensés comme communs, et elle s'inscrit bien dans un dessein plus global qui est celui du libre échange des marchandises et des capitaux. Elle est vue cependant comme une étape cruciale et stratégique, qui fait de la coopération « régionale » un moyen de ré-équilibrer les relations entre l'Europe et les Etats-Unis dans le cadre du système monétaire et commercial international qui se met en place. En impulsant plusieurs projets monétaires à l'échelle européenne, les Finex se sont ainsi imposées, dès la fin des années 1950, comme un « foyer européeniste majeur » (Lepage 1999 : 272).

Ainsi, les Finex portent, dès la fin des années 1940, un triple discours de libération commerciale, d'austérité budgétaire, et de coopération européenne. Si Guillaume Guindey fait souvent cause commune avec le directeur du Trésor, l'importance qu'il accorde à la rigueur financière contribue à positionner, parfois, la direction des Finances extérieures en porte-à-faux avec la logique d'expansion intérieure portée par le Plan et le Trésor. Elle place, ainsi, les Finex à « droite » de l'espace des modernisateurs, dans une continuité plus affirmée avec l'orthodoxie financière d'avant-guerre.

²⁰⁶ Sur la politique de la France vis-à-vis des institutions de Bretton Woods, nous renvoyons aux actes du colloque tenu à Bercy les 30 juin et 1^{er} juillet 1994, voir Comité pour l'histoire économique et financière de la France (1998).

Les conséquences de cette fusion sont importantes pour la direction du Trésor et se matérialisent sous trois aspects : des transformations de format (l'architecture de la direction), des transformations symboliques (le prestige de la direction), et des transformations normatives (les cadres de l'action de la direction en matière financière).

La fusion contribue, d'abord, à la transformation de l'architecture de la direction, qui doit accommoder des prérogatives élargies. Contrairement à la direction des Relations économiques extérieures, elle également en lice pour le partage des dépouilles des Finex, la direction du Trésor remporte, au terme de la fusion, de nombreuses attributions internationales, dont les investissements étrangers, les négociations financières bilatérales et multilatérales, l'aide financière, les questions relatives à la balance des paiements. Elle gagne par ailleurs la gestion des attachés financiers auprès des ambassades et des organisations internationales, et s'octroie ainsi la maîtrise de positions bienvenues au moment où la mobilité des administrateurs civils devient obligatoire. Cette extension de compétences s'effectue sans que la direction ne se départît de son caractère de direction d'état-major, en charge avant tout de questions stratégiques et de fonctions d'élaboration et de conception. La direction des Finances extérieures que le Trésor absorbe est en effet une direction resserrée à la composition statutaire élitiste, dont les services centraux comprennent en 1965 31 cadres, répartis entre 3 sous-directions, et, principalement, entre deux corps, celui des inspecteurs des finances (4, dont le directeur et 2 sous-directeurs) et des administrateurs civils²⁰⁷. Elle est par ailleurs « énarchisée » à 42%. Elle a ainsi un profil statutaire et organisationnel similaire à celui de la direction du Trésor, qui est composée au même moment de 37 cadres, et énarchisée à 62%. Au terme de la fusion, les effectifs en cadres de la direction du Trésor manquent de doubler, passant de 37 à 58 cadres. Les données de Laure Quennouëlle-Corre (2000) permettent de comparer l'épaisseur de la direction du Trésor à celle d'autres directions du ministère de l'Économie et des Finances, à partir, non des effectifs de cadres, mais des effectifs « dans les bureaux » : elle montre ainsi qu'avec 309 agents dans ses bureaux en 1967, la direction du Trésor est deux fois plus grosse que la direction de la Prévision (148), que la direction des Assurances (156) et même que la direction du Budget (176), mais deux fois moins...au moins que les grandes directions d'exécution, comme la direction de la

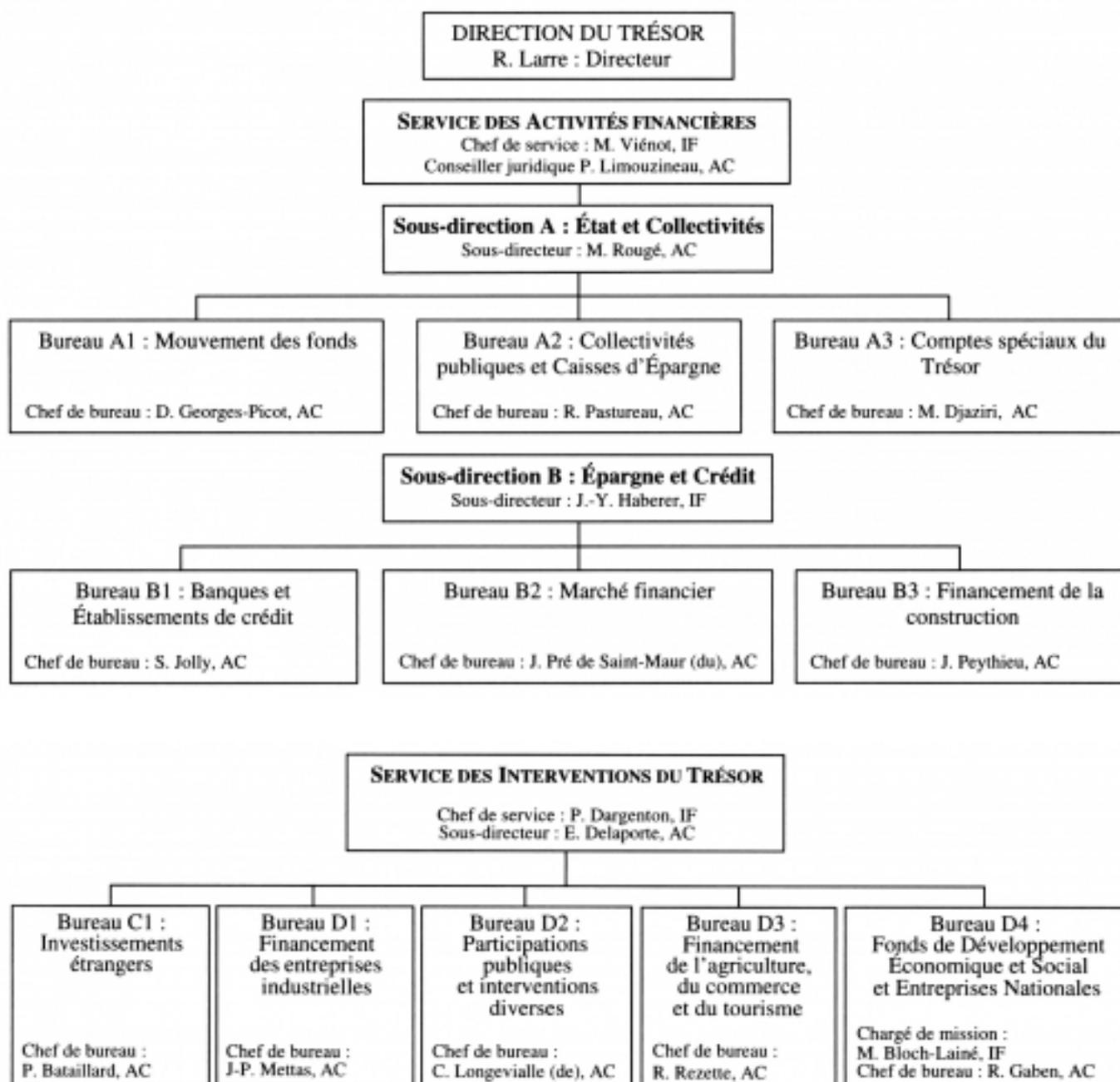
²⁰⁷ Comptages effectués à partir du Bottin administratif 1965. Nous ne comptons pas ici les agents des services financiers à l'étranger.

Comptabilité publique (729)²⁰⁸ ou la direction de la Dette publique (1268)²⁰⁹ qui sont cependant, du fait de leur éloignement des processus décisionnels, moins ‘nobles’. En termes d’effectifs, la fusion fait ainsi de la direction du Trésor une des plus importantes directions d’état-major du ministère des Finances. Cet élargissement conduit la direction du Trésor à se réorganiser, et elle inaugure en 1968 une structure tripartite, composé d’un service des activités financières, d’un service des interventions économiques – qui forment toutes deux le « Trésor interne » – et d’un service des affaires internationales (le « Trésor externe »). Cette structure perdure peu ou prou jusqu’en 2005.

²⁰⁸ La direction de la Comptabilité publique est notamment en charge de l’élaboration de la réglementation comptable, et assure le recouvrement des impôts directs. Elle dirige l’administration des comptables directs du Trésor.

²⁰⁹ La direction de la Dette publique gère les pensions civiles et militaires et les obligations du Trésor et des PTT, et émet des titres de l’État et de la Loterie nationale.

Tableau n° 9 :
Organisation de la direction du Trésor en 1968





ORGANISMES RATTACHÉS À LA DIRECTION DU TRÉSOR

Secrétariat du Conseil de Direction du F.D.E.S. :
Secrétaire du Conseil : J. Wahl, IF

Mission de contrôle des activités financières :
Chef de la mission de contrôle : H. Montet, AC

Mission de contrôle des prêts spéciaux à la construction :
Chef de la mission de contrôle : C. Chassaingne, IF

Délégation du Trésor auprès du Comité d'attribution des prêts spéciaux à la construction :
Chef de la délégation : P. Point, agent supérieur

Notes : IF = inspecteur des finances ; AC = administrateur civil

Source : Laure Quennouëlle-Corre (2000) à partir du bottin administratif 1968

Encadré n° 14 :

Le réseau des conseillers et des attachés financiers

Présents dans certaines ambassades de France à l'étranger, et dans les grandes organisations de coopération financière internationale, les attachés et conseillers financiers y ont des fonctions purement régaliennes – conseiller l'ambassadeur pour les questions financières et/ou représenter la voix de la France dans les enceintes multilatérales. Comme le souligne Laurence Badel (2010), ils ne sont pas organisés en corps, mais constituent des fonctions dans lesquels les fonctionnaires de différents corps peuvent être détachés. De l'avant-Second Guerre mondiale aux années 1960, indique l'historienne, ces positions constituent des chasses-gardées de l'Inspection des finances. A partir de la fusion Finex/Trésor, elles sont gérées par la direction du Trésor, qui fait des positions d'attaché financier des positions de mobilité pour les administrateurs civils et les inspecteurs des finances de ses structures, et des positions de conseillers financiers, notamment, des emplois de sortie pour ces derniers.

Les positions d'attachés et de conseillers financiers sont peu nombreuses – notamment au regard des attachés commerciaux, rattachés à la direction des relations économiques extérieures à partir de la Libération. En 1960, comme le note Laurence Badel (2010 : 204), le réseau est composé de 13 conseillers financiers, et de 9 attachés financiers ; elle les différencie en 1) postes traditionnels d'observation d'une politique financière étrangère (Londres, Washington, Bonn, Rome), 2) postes 'continentaux' ou 'régionaux' (Beyrouth, Buenos Aires, Tokyo), 3) agences de décolonisation (Rabat, Tunis, Alger), et 4) positions auprès des organisations financières internationales, à Washington (BIRD, FMI), à Bruxelles (CEE, OTAN), à Paris (OECE) et à New York (ONU).

La fusion, a, ensuite, des conséquences sur le fonctionnement institutionnel du Trésor et son assise sociale et symbolique. L'absorption des Finex par le Trésor contribue en effet à transformer le rang de ce dernier dans le système administratif. Les « Finances extérieures », on le rappellera, ne constituent une direction autonome qu'à partir de 1946. Elles constituent, dans les années 1930, une filière de l'ancêtre du Trésor, le Mouvement général des fonds et, plus exactement sa filière 'noble', qui suscite alors les vocations explicites d'inspecteurs des finances, fascinés par le prestige des fonctions diplomatiques. Comme le souligne Nathalie Carré de Malberg (2011 : 213), commentant les témoignages d'inspecteurs des finances entrés à l'IF dans les années 1930 et 1940, « s'il est rare d'entendre que le choix de l'Inspection a pu être motivé par une carrière au Trésor (...) il est en revanche plus fréquent de les entendre espérer faire une carrière financière internationale qui passe généralement par le Mouvement des fonds ». A la Libération, Solenne Lepage (1999) note que la noblesse de la direction autonomisée des Finex est indexée sur son recrutement élitiste (sur-représentation d'inspecteurs des finances), mais également sur son attractivité vis-à-vis des hauts fonctionnaires d'origine aristocratique. En ce sens, le transfert de la diplomatie financière au Trésor est d'abord celle de sujets particulièrement prestigieux, dont la légitimité est ancrée dans l'ancienneté des fonctions diplomatiques et dans leur saillance dans le cadre de l'économie d'après-guerre. La fusion contribue par ailleurs à amener au Trésor des hommes

dont les dispositions plus marquées à l'international s'articulent à un sens travaillé du monde et des relations (voir encadré suivant). La conquête des Finex n'est ainsi pas uniquement celle de nouvelles responsabilités pour le Trésor : c'est avant tout la conquête d'une filière à forte légitimité sociale et symbolique.

Encadré n° 15 :

Un aristocrate de la finance internationale.

Jacques de Larosière, directeur du Trésor (1974-1978)

Directeur du Trésor de 1974 à 1978, Jacques Martin Henri de Larosière de Champfeu est né en 1929 dans le 7^e arrondissement de Paris, au sein d'une famille de la vieille aristocratie de fonction, fortement liée à l'Armée. Sa mère, Hugayte de Champfeu, descend d'une famille de l'ancienne noblesse bourbonnaise, tandis que du côté paternel, les « Michaux » sont anoblis sous Louis XVI et prennent le nom d'une terre de la famille, « La Rosière ». Son père, Robert de Larosière, et ses deux grands-pères, Robert Elie de Larosière et Léon de Champfeu, sont tous trois officiers supérieurs de marine, anciens élèves de l'École navale.

Relativement préservée des privations et horreurs de la guerre, l'enfance de Jacques de Larosière est caractéristique de ces « enfances protégées de l'aristocratie et de la haute bourgeoisie » (Mension-Rigau 1990 : XII), où les apprentissages se déroulent dans un cadre familial plutôt que dans le cadre de l'institution scolaire. Dans son autobiographie, il parle avant tout de son éducation en termes de « valeurs » – « la religion, l'honnêteté, le travail, la patrie, la générosité, l'ouverture aux autres »²¹⁰ – et de savoir vivre – « (on) m'enseignait aussi que les 'bonnes manières' et la discipline personnelle font partie d'une personnalité et que le fait de se tenir droit, dans tous les sens du terme, est une règle de vie »²¹¹. La famille élargie de Jacques de Larosière tient un rôle éducatif d'autant plus central que ce dernier a une carrière scolaire heurtée, marquée par les déplacements professionnels fréquents de son père – « au cours de toute ma vie scolaire », avouera-t-il, « je n'ai jamais passé deux années de suite dans la même école »²¹². Robert de Larosière enchaîne en effet, avant et pendant la guerre, des postes d'attaché naval en ambassade, d'état-major et de commandement, et entraîne sa famille, de 1939 à 1944, de Rome à Istanbul, en passant par Bordeaux et Toulon, puis par Beyrouth.

Cette mobilité est rétrospectivement présentée comme une ressource, celle « d'ouvrir à de nouveaux horizons » ; elle est l'occasion d'apprentissages personnalisés au contact d'ambassadeurs et d'hommes de l'Église, et d'une connaissance géographique et culturelle fondée sur l'expérience directe, intime. Le cosmopolitisme de la famille de Larosière ne relève pas uniquement d'un ajustement circonstancié aux impératifs de mobilité d'une carrière dans la marine ; il renvoie également à des pratiques de distinction aristocratique. L'anglais en particulier est une langue familiale : le père de Jacques l'a appris de sa mère, Eugénie Thébaud, une Américaine née à New York dont la famille a fait fortune dans le commerce maritime, et sa mère détient une licence d'enseignement d'anglais. Grâce à la « nanny » anglaise qui suit la famille, Jacques de Larosière apprend l'anglais avant le français, à l'âge de deux ans. En ce sens, l'éducation familiale de Jacques de Larosière a contribué à cultiver des dispositions cosmopolites, « qui pousse(nt) à considérer la mobilité, les interactions avec les étrangers, les déménagements comme s'inscrivant dans la continuité de l'identité et des aspirations sociales » (Wagner 2010 : 93), mais qui disent également la distance de l'ancienne noblesse à un mode de reproduction à composante scolaire.

Ces ressources conditionnent l'espace des stratégies professionnelles et des investissements symboliques possibles pour Jacques de Larosière. De retour à Paris en 1945 pour ses études supérieures, il entre d'abord en hypokhâgne à Louis-le-Grand, avant de s'apercevoir que son niveau scolaire est trop faible pour entrer à l'École normale supérieure, et de se diriger vers l'Institut d'études politiques de Paris, son professeur d'histoire lui ayant suggéré que sa « familiarité avec l'anglais et le monde extérieur » lui seraient alors d'une plus grande utilité. Ce conseil lui a rendu

²¹⁰ Jacques de Larosière (2016), *Cinquante ans de crises financières*, Paris, Odile Jacob, p. 14.

²¹¹ *Ibid.*, p. 18.

²¹² *Ibid.*, p. 21.

« grand service », avoue-t-il plusieurs années après, et il trouve à Sciences Po à réinvestir ses ressources extra-scolaires, et notamment son sens du « monde ». Il obtient le diplôme de Sciences Po en 1950, ainsi qu'une licence de droit, et prépare l'École nationale d'administration dans une petite écurie privée, aux côtés du fils de l'ambassadeur français à Rome qu'il avait connu dans son enfance, Jean François-Poncet. Il est admis à l'ENA en 1951, mais manque de peu la section diplomatique ; il saura cependant se construire un territoire « international » au sein de la carrière économique et financière qu'il embrasse alors.

Entré à l'Inspection des finances en 1957, il se dit « passionné par les problèmes de relations internationales », et intègre la direction des Finances extérieures en 1963. Aux Finex puis au Trésor à partir de 1965, il mène une carrière exclusivement axée sur les questions financières internationales, et n'accepte qu'à contrecœur d'entrer en cabinet, de décembre 1973 à mai 1974, auprès de Valéry Giscard d'Estaing, ministre de l'Économie et des Finances. A la direction du Trésor, de 1965 à 1973, il note le « tournant » et la « chance » que représente dans sa carrière sa nomination comme sous-directeur aux affaires multilatérales en 1967, ce qui le place au cœur des négociations financières internationales à un moment où le système de Bretton Woods s'effondre. Le discours de la chance et du hasard semble cacher un long processus d'engagement dans une carrière sur les questions financières internationales, dont l'intérêt et les ressorts vocationnels sont éprouvés et consolidés par les « crises » successives que Jacques de Larosière raconte avoir dû gérer lors de ses années au Trésor (notamment, crise du système monétaire international, fuite des capitaux en 1968). Les ressources sociales, politiques et d'expertise dont disposent Jacques de Larosière lui valent d'être nommé directeur du Trésor en 1974 à la place de Claude Pierre-Brossolette, appelé auprès du nouveau Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing.

L'analyse de la trajectoire de Jacques de Larosière permet ainsi d'exemplifier les dispositions caractéristiques de certains financiers internationaux français, où le goût pour l'international se mêle à un sens du monde – au double sens de connaissances géographiques et mondaines – et à un éloignement de formes scolaires de reproduction sociale. Elle montre ce que la « vocation à l'international » veut dire socialement, et suggère ainsi que l'ennoblissement du Trésor suite à la fusion avec les Finex est lié également aux hommes que l'« international » attire.

Cette conquête est également l'occasion, pour le Trésor, de renforcer son autonomie interne. Elle unifie des circuits de carrière auparavant séparés et concurrents. Elle permet, d'abord, de faire du poste de directeur l'aboutissement d'une carrière interne, alors qu'il était, depuis la perte par le Trésor de ses attributions internationales à la Libération, surtout réservé à un inspecteur des Finances issu de la filière Finances extérieures²¹³ (voir chapitre 1). Si René Larre (directeur 1967-1971) et Claude Pierre-Brossolette (directeur 1971-1974) n'ont passé que très peu de temps à la direction du Trésor avant d'en prendre la direction²¹⁴, Jacques de Larosière (directeur 1974-1978) y fait ses armes en tant que chargé de mission, sous-directeur, directeur adjoint et chef de service (1965-1974), et Jean-Yves Haberer (directeur 1978-1982) y entre directement après ses années de tournée, via le secrétariat du conseil de direction du FDES. Tous les 4 sont inspecteurs des finances, et René Larre est le dernier directeur du Trésor non-énarque. On mesure, dans ces parcours, les aménagements portés au « double pouvoir » qui caractérisait le Trésor à la Libération – celui des bureaux où officiaient les anciens rédacteurs, et celui des inspecteurs des finances dont les carrières étaient relativement désengagées de la structure hiérarchique de la direction. L'enracinement dans les structures du Trésor « ré-unifié » devient ainsi une condition importante de l'accès des inspecteurs aux postes de direction. La fusion offre ainsi notamment à la direction la possibilité de structurer un système autonome de formation et de promotion de ses administrateurs jusqu'aux plus hauts emplois internes²¹⁵. Ces enjeux de carrière semblent cruciaux dans la perception des acteurs d'époque de la réforme ; Jean-Yves Haberer l'analyse ainsi rétrospectivement comme une transaction effectuée entre prestige et débouchés :

²¹³ Pierre-Paul Schweitzer (directeur 1953-1960) et Maurice Pérouse (directeur 1960-1967) sont ainsi tous deux des inspecteurs des finances issus des Finex.

²¹⁴ Né en 1915, René Larre entre à l'Inspection des finances en 1942 ; sa carrière dans les années 1950 et 1960 l'amène à s'occuper de questions liées à la coopération européenne, au commerce extérieur, et aux affaires financières internationales. Né en 1928, Claude Pierre-Brossolette est le premier directeur du Trésor passé par l'ENA ; entré à l'Inspection des finances en 1952, il commence sa carrière dans les cabinets ministériels aux Finances et aux Finex, avant de passer au Trésor suite à la fusion, mais n'y reste qu'un an (chef de service au Trésor 1966-1967).

²¹⁵ Nous reviendrons sur le fonctionnement et les enjeux de ce système au chapitre 3.

« Les gens des Finances extérieures ils avaient un problème, ils avaient une carrière agréable parce qu'à l'époque l'international c'était pas aussi répandu qu'aujourd'hui, ça leur plaisait, ils voyageaient, ils avaient des amis anglo-saxons etc. (Mais) ils avaient un problème de débouchés. A part les organisations internationales où ils allaient peu, ils n'avaient pas de contact sur la place de Paris. En sens inverse, les gens du Trésor interne avaient toujours eu des débouchés, ils connaissaient tout le monde à Paris, mais il leur manquait la dimension internationale. Donc il y a eu un consensus dans les anciens de l'ENA au moment où se passait la relève des générations, pour que chacun optimise sa valorisation en faisant un peu des deux. »

Entretien de Jean-Yves Haberer avec Laure Quennouëlle-Corre, CHEFF

La fusion Finex-Trésor permet ainsi au Trésor de capter les profits symboliques et pratiques de fonctions liées à la diplomatie internationale, et de faire de l'expérience internationale un atout dans la construction des carrières de ses administrateurs. Elle marque le début d'une transformation importante des fonctionnements institutionnels du Trésor, qui se mue alors en entreprise collective de placement. Ce changement s'opère dans le cadre de la transformation du profil statutaire de la direction et de l'arrivée massive d'anciens élèves de l'ENA, à un moment où l'injonction à la mobilité dans la haute fonction publique s'institutionnalise, nous le verrons (chap. 3). Mais il s'appuie également sur les transformations de format de la direction du Trésor, devenue une des plus grosses directions d'état-major de l'administration financière, proposant l'exercice de fonctions diverses, et notamment de celles, prestigieuses, liées à la diplomatie financière, et disposant de nombreuses ressources positionnelles à distribuer (postes d'attaché financier dans les ambassades, places dans les conseils d'administration notamment). En ce sens, la fusion avec les Finex participe de la refonte tant de la place du Trésor dans l'ordre administratif, que de ses formes légitimes d'appropriation.

Enfin, la ré-organisation des structures du Trésor a des répercussions importantes sur les principes qui guident la politique financière de l'État et les pratiques qui lui donnent corps. Si leur importance dans les politiques publiques conduites ne doit pas être surestimée, les postures institutionnelles des Finex et du Trésor sont, au début des années 1960, en porte-à-faux. Le Trésor, nous l'avons vu au chapitre 1, est une direction-clef du dirigisme financier d'État, participant au contrôle du système bancaire, et finançant l'économie planifiée. La direction des Finances extérieures (voir Encadré n° 13 : est quant à elle traditionnellement juchée sur la défense du libre-échange : elle soutient la libération du commerce extérieur, et insiste sur les bienfaits de la discipline concurrentielle internationale sur les entreprises françaises. L'austérité budgétaire lui paraît une condition sine-qua-none à la stimulation des exportations et à la « crédibilité » internationale de la France. Ces oppositions – entre l'État-

banquier finançant la « croissance », et le gardien du rang international de la France aux positions « austéro-libérales » – ne doivent, évidemment, pas être réifiées : comme nous l’avons vu, la direction du Trésor, si elle s’oppose au démantèlement du circuit, n’est pas insensible aux questions d’équilibre budgétaire ; quant aux Finex, elles défendent également l’importance de périodes de transition à la libération des échanges. Pour autant, les différences fonctionnelles sont notables, et Claude Pierre-Brossolette (IF 1952), un ancien des Finex qui deviendra directeur du Trésor en 1971, décrit ainsi le « Trésor interne » qu’il découvre après la fusion : « C’était de la planification quasi-soviétique, en gros, presque (...). Nous avons conservé tous les instruments de développement de l’économie depuis la guerre.»²¹⁶ La fusion contribue ainsi à l’insertion de préoccupations liées à la libération – des échanges et des marchés – au sein des structures du Trésor.

Cette insertion n’a cependant rien d’automatique ni d’évident ; elle nécessite des relais institutionnels. Elle est portée, d’abord, par les hommes qui, de Finex, intègrent la direction du Trésor (comme, nous l’avons vu, Claude Pierre-Brossolette). Elle est liée, surtout, au poids progressif que prend l’« international » au sein des structures et du travail administratif au Trésor. Le réseau des attachés financiers en ambassade est doublement mis à profit par la direction du Trésor. D’abord, ces positions deviennent des positions de mobilité pour les administrateurs civils de la direction, au moment où la mobilité des administrateurs est imposée par le nouveau statut des administrateurs civils, au milieu des années 1960. Elles permettent, ainsi, d’institutionnaliser l’expérience internationale au sein des carrières des hauts fonctionnaires du Trésor. En entretien, les hauts fonctionnaires du Trésor parlent souvent de leur mobilité à l’international comme d’une prise de conscience de la singularité voire de l’archaïsme des structures financières françaises :

« Moi je me souviens, quand j’ai débarqué à Londres en 1983, à l’époque l’innovation financière à Paris c’était le Codevi, qui est devenu le livret de développement durable bon c’était quand même un truc euh pff. Et un an ou deux ans plus tard Paris s’est rendu compte que le Codevi c’était bien mais qu’on était quand même à côté du grand sujet. »

(Didier Garnel*, X-ENA, AC, entré au Trésor à la fin des années 1970)

« Mon séjour aux Etats-Unis m’avait montré nos archaïsmes venus de la guerre et de l’après-guerre, et qui auraient du disparaître depuis longtemps : on était vingt ans après la fin de la guerre ! On avait un plancher de bons du Trésor, par exemple, une aberration ! »

Entretien de Jean-Yves Haberer avec Laure Quennouëlle-Corre, CHEFF

²¹⁶ CHEFF, entretien biographique avec A. de Castelnaud, cité par Laure Quennouëlle-Corre (2000).

Ensuite, les attachés et conseillers financiers initient un circuit d'information sur les expériences et les systèmes financiers étrangers au sein de la direction. Dans les archives de la direction du Trésor des années 1970 et 1980, on peut ainsi retrouver des coupures de presse ou des rapports écrits envoyés par les attachés financiers à leur direction de tutelle. Surtout, au sein de l'emploi du temps du directeur – celui à même de définir les usages légitimes de l'institution – l'international prend, avec la fusion, une place centrale, donnant corps aux prédictions d'André de Lattre, dernier directeur des Finex : « (Je pensais que la fusion) consistera(it) en fait à nommer le directeur du Trésor directeur des Finances extérieures, à lui confier des tâches et des obligations de présence dans de nombreux comités internationaux qui lui prendr(aient) sans doute plus de deux tiers de son temps »²¹⁷. La présence plus forte de l'international au sein de la direction favorise la mise en comparaison de la France et de ses modes d'intervention financière avec des exemples étrangers moins marqués par les traditions dirigistes. Elle contribue à transformer les savoirs et les savoir-faire qui circulent au sein de la direction. Comme le dit Jean-Yves Haberer : « Le Trésor d'avant janvier 1965 c'était le Trésor de la Libération, le Trésor interventionniste. L'évolution progressive des décennies qui ont suivi vers la libéralisation de l'économie fait qu'il est devenu de style plus international, plus proche des administrations homologues à l'étranger »²¹⁸. Nous verrons (partie III) que la référence internationale est ainsi cruciale dans les projets de libéralisation financière que défend le Trésor à la fin des années 1970.

Comme le soulignent Philippe Bezes et Patrick Le Lidec (2016 : 428), « les réorganisations (administratives) non seulement affectent la manière de concevoir et de mettre en œuvre les politiques publiques, mais elles en façonnent aussi souvent les objectifs et instruments en imposant de nouvelles catégorisations de l'organisation du travail, du découpage des tâches, des expertises à mobiliser et des spécialités valorisées et légitimées ». La refonte du ministère des Finances au milieu des années 1960 ne contribue pas seulement à l'élargissement du territoire administratif du Trésor ; elle en transforme profondément la place relative dans l'ordre administratif, le format et les usages légitimes, les savoirs et les savoir-faire. En transférant au Trésor des attributions liées à la diplomatie financière, la fusion avec les Finex contribue à l'ennoblissement de la direction, tout en en faisant une des plus grandes directions d'état-major du ministère des Finances en termes d'effectifs. Elle permet à la

²¹⁷ André de Lattre (1999), *Servir aux Finances*, Paris, Centre pour l'histoire économique et financière de la France, p. 157.

²¹⁸ Entretien de Jean-Yves Haberer avec Laure Quennouëlle-Corre, CHEFF.

direction du Trésor de structurer un système de formation et de promotion interne de ses administrateurs, fondé notamment sur la mobilité dans les services financiers à l'étranger. Elle transforme les flux d'informations au sein de la direction, en y implantant les références internationales et les comparaisons avec l'étranger. En ce sens, elle contribue à transformer le cadre pratique et normatif de la politique financière menée par le Trésor.

On mesure ainsi les transformations structurelles et statutaires qui président à l'emprise plus forte du Trésor sur la politique financière au détriment des institutions du Plan. La direction du Trésor du début des années 1970 présente en effet un profil bien différent de celui de l'immédiat après-guerre. Le large éventail de ses prérogatives, l'ouverture de son territoire financier à la « place » financière, au-delà de l'appareil financier public, ses missions internationales et ses fonctions d'état-major à l'interface avec le politique conditionnent et sont renforcés par l'investissement au sein de la direction d'anciens élèves de l'ENA, porteurs d'une représentation spécifique des activités administratives, et prompts à définir leur territoire comme celui d'« affaires d'État ». Ces transformations inscrivent, morphologiquement et statutairement, la liquidation de l'héritage de la Libération. Elles contribuent, surtout, au repositionnement normatif du Trésor en matière de politique financière.

II. Les cadres de la réforme financière au Trésor, entre préoccupations internationales et préoccupations de place

Cette section analyse les conséquences de ces transformations bureaucratiques en termes de conduite et d'orientation de la politique financière. Le rôle de la direction du Trésor dans les réformes de libéralisation financière des années 1980 est en effet apparu crucial à plusieurs auteurs, qu'ils étudient la mise en marché de la dette de l'État (Lemoine 2016), ou la « privatisation » de la bourse parisienne (Lagneau-Ymonet et Riva 2010a), et son volontarisme libéral est alors volontiers souligné. Dans un essai sur la direction du Trésor paru en 1988, *Une machine de pouvoir*, Yves Mamou (1988 : 269) précise ainsi que « la théorie du décloisonnement des capitaux a appartenu au Trésor de toute éternité (:) c'est son héritage, sa philosophie, son fond de commerce ». Nous aimerions ici montrer ce qu'une analyse de sociologie administrative peut apporter au débat sur le rôle du Trésor dans le « tournant néo-libéral » des politiques publiques (Jobert 1994). La direction ne porte plus, en effet, au début des années 1970, les mêmes savoirs que dans les années 1950. L'origine et la formation de ses hauts fonctionnaires se sont profondément transformées, au profit d'énarques qui portent une vision élitiste des activités administratives comme « affaires d'État », et dont les trajectoires et stratégies de carrières se sont réorganisées suite aux nouveaux formats de la direction, faisant plus de place aux expériences internationales. Le démantèlement des circuits privilégiés de financement de l'État a quant à lui favorisé l'émergence d'interfaces au sein desquelles les hauts fonctionnaires du Trésor sont mis plus directement aux prises avec le monde des affaires. En ce sens, les réagencements administratifs des années 1960, en restructurant les filières de spécialisation et de formation des administrateurs du Trésor et, ainsi, les formes d'identité collective de la direction, ont eu des conséquences sur les types de compétences, intérêts et représentations des hauts fonctionnaires engagés en son sein. Les formes prises par le discours de libéralisation financière de la direction (A) doivent ainsi beaucoup, nous le montrerons, à deux types de ressources que les hauts fonctionnaires du Trésor peuvent alors mobiliser en propre dans les processus de décision publique : la référence internationale (B) – fruit de la nouvelle dimension internationale de la direction – et la « concertation de place » (C) – fruit de ses contacts directs et privilégiés avec les milieux financiers. Ces ressources d'expertise spécialisée contribuent à asseoir l'influence de la direction dans la formulation des politiques financières, et elles délimitent un discours

original, qui n'est pas toujours celui du volontarisme libéral, nous le verrons, mais qui permet à la direction de préserver sa prise et sa place dans la décision publique.

A. Le Trésor en 1981 : un programme de libéralisation financière

Dans les années 1950, la direction du Trésor, nous l'avons vu, est « convertie » à la croissance : elle est partie prenante d'un système de gestion planifiée des ressources qui doit permettre de mettre le crédit au travail de la communauté nationale, et défend une vision expansionniste de l'économie, à rebours des conceptions orthodoxes de l'establishment financier des années 1930. Comme le dit François Bloch-Lainé, « le Trésor (...) oeuvr(e) (alors) pour le Plan »²¹⁹, et consent à la dépense publique et à l'inflation pour redresser l'économie française. Au début des années 1980, la position du Trésor a bien changé ; elle a alors comme cheval de bataille l'ouverture et l'expansion des marchés financiers, qui doit permettre un financement non-inflationniste de l'économie française, et critique l'archaïsme des dispositifs de financement privilégiés qui tenaient la croissance d'après-guerre. Cette nouvelle « doctrine » ne doit, évidemment, pas être réifiée, tant sont grandes « les contingences et incertitudes qui s'attachent à la formation et à l'influence des idées en politique » (Desage et Godard 2005 : 660). Nous aimerions cependant nous arrêter, dans cette première sous-partie, sur les modalités de la position officielle du Trésor en matière de politique financière au début des années 1980, qui permettra à la fois de saisir l'ampleur des inflexions du point de vue de la direction depuis les années 1950, et de poser le cadre normatif dans lequel se déploie l'action du Trésor et les ressources de ses hauts fonctionnaires au tournant des années 1980.

Dans une direction aux responsabilités aussi nombreuses et éclectiques que celle du Trésor, il n'est pas toujours aisé de trouver un document de « politique générale », qui viendrait mettre en cohérence les objectifs des différentes politiques suivies dans les différents secteurs dans lesquels le Trésor intervient. Le rapport sur l' « état de l'Union » est ainsi, à cet égard, particulièrement précieux. Il s'agit d'un document confidentiel remis par le directeur du Trésor au nouveau ministre de l'Économie et des Finances lors d'un changement de gouvernement, qui rend compte des différents dossiers en cours de traitement par la direction, et qui, en mettant en forme les stratégies poursuivies, a un rôle tant descriptif que

²¹⁹ François Bloch-Lainé (1976), *op.cit.*, p. 104

prescriptif. Retrouvé dans les archives de Jean-Yves Haberer, le rapport sur l'état de l'Union présenté à Jacques Delors en mai 1981, d'une centaine de pages²²⁰, permet de faire le point sur la manière dont la direction cadre son rôle économique et financier au début des années 1980 ; nous nous pencherons particulièrement ici sur l'activité du service des affaires financières, qui suscite, dans le rapport, le plus de remarques prospectives.

Le rapport place l'activité du service des affaires financières au regard d'une « indispensable » « lutte contre l'inflation » car, « quelle que soit l'approche que l'on retienne du point de vue de la théorie économique, il est clair (...) que la création monétaire ne doit pas être excessive »²²¹. Cette dernière est reliée à deux sources principales : le crédit bancaire et le Trésor. Le rapport propose des dispositifs de contrôle de chacune de ces sources reposant sur des mécanismes de marché. Pour le Trésor, ceci implique de transformer ses modes de financement, et de développer ses appels au marché financier, en lieu et place de son circuit de financement privilégié (correspondants, avances de la Banque de France etc.), qui sont considérés comme des financements « monétaires », générateurs d'inflation. En ce qui concerne le crédit bancaire, le rapport suggère de s'éloigner des pratiques de réglementation et d'encadrement héritées de la Libération, et soutient une politique de contrôle du crédit bancaire par les taux d'intérêt, plutôt que par des limitations strictes de quantités accordées par chaque établissement, qui sont vues comme « faussant les données de la concurrence ». Sans être désignée directement, cette nouvelle politique de contrôle renvoie aux interventions dites d'« open-market », par lesquelles la Banque de France « rachète » les crédits des banques sur le marché monétaire (plutôt que d'*escompter* directement, sans passer par le marché, en sélectionnant certains types de crédits privilégiés²²²), de sorte que le taux d'intérêt qu'elle propose est de facto celui qui dirige (*i.e.*, soutient ou restreint) l'activité bancaire.

Ce nouveau mode de régulation de la masse monétaire nécessite, selon le Trésor, « de poursuivre (d)es réformes de structure », notamment en matière d'organisation du secteur bancaire. En particulier, « l'égalisation des conditions de concurrence entre les différents réseaux bancaires » (ce que le rapport appelle également la « banalisation ») lui paraît « indispensable » car « les privilèges en matière de distribution d'aides publiques (crédits bonifiés) ou de collecte de l'épargne (privilèges fiscaux) permettent à certains intermédiaires

²²⁰ CAEF, Archives Haberer, 5A-0000400, « Rapport sur l'état des affaires confiées à la direction du Trésor », 25 mai 1981.

²²¹ CAEF, Archives Haberer, 5A-0000400, « Rapport sur l'état des affaires confiées à la direction du Trésor », 25 mai 1981, p. 1.

²²² Voir la pratique du crédit à moyen terme mobilisable décrite au chapitre 1.

financiers de jouir d'une liquidité ou de fonds propres très supérieurs à la moyenne ». Les « régimes privilégiés » sont également en ligne de mire, car ils permettent de distribuer le crédit « à des conditions différentes de celles du marché », de sorte que « un grand nombre d'emprunteurs sont (alors) insensibles ou peu sensibles aux variations des taux du marché », ce qui pose problème dans un contexte où le principal mode d'intervention monétaire passe par les taux d'intérêt sur le marché monétaire. On le voit, le secteur bancaire public et parapublic (réseaux mutualistes et coopératifs et établissements financiers spécialisés), est fortement critiqué, et le rapport en souligne le « particularisme très marqué », qui « présente de graves inconvénients », notamment parce que « la diversité des régimes juridiques fausse les conditions de concurrence »²²³. Les aides et régimes privilégiés dont ces établissements bénéficient sont en porte-à-faux avec la volonté de l'État d'être neutre dans la distribution du crédit, et d'établir un grand marché monétaire où des établissements bancaires « banalisés » viendraient se refinancer. La « banalisation » de ces établissements vise, ainsi, à harmoniser les conditions de la concurrence bancaire et à permettre un contrôle de la masse monétaire par le marché, plutôt que par une politique d'aides sélectives.

Le rapport souligne également que la perspective adoptée de développement des marchés financiers nécessite le « développement important de l'épargne à long terme » afin de stimuler l'offre de capitaux. Ceci « suppose (d'abord) une évolution (d)es habitudes d'épargne des Français », qui préfèrent investir dans la pierre ou dans des placements liquides (qui sont souvent des placements d'État), plutôt que dans des placements à long terme (sur le marché financier). Le rapport propose ainsi de mettre en place une fiscalité plus favorable incitant les particuliers à acheter des actions. Pour que l'épargne vienne se placer en obligations plutôt qu'en placements liquides, le rapport suggère également de limiter la hausse des taux d'intérêts applicables à ces derniers (ce qui est d'autant plus aisé à réaliser pour l'État qu'il s'agit de taux *administrés*), afin que les taux obligataires soient plus attractifs. Le rapport

²²³ Précisons cependant que les établissements à statut légal spécial ont connu une forte diversification de leurs activités à partir du milieu des années 1960 : en 1981, ce ne sont plus les mêmes institutions qu'au début des années 1950. Le Crédit agricole, par exemple, a ainsi, sous la houlette de Jacques Mayoux, un énarque et inspecteur des finances (IF 1952) nommé directeur général de la CNCA en 1963, décloisonné ses activités par rapport au modèle de spécialisation stricte qui était le sien à la fin de la guerre, et distendu ses liens avec l'État, bien que le réseau bénéficie encore de plusieurs privilèges, comme les bonifications d'intérêt. Une certaine « banalisation » des établissements à statut légal spécial a ainsi lieu dès les années 1960, dans une période de forte bancarisation de la société française. Elle suscite la forte croissance des institutions concernées, et notamment du Crédit agricole, qui devient le premier réseau français. Ces transformations suscitent les critiques des banques inscrites – alors plus fréquemment appelées banques AFB, du nom de l'association professionnelle qui les représente – qui jugent que ces établissements leur font une concurrence déloyale, car leurs activités sont de plus en plus généralistes, tout en bénéficiant toujours du soutien et de la protection de l'État. Voir André Gueslin (1984).

suggère, surtout, que des transformations du marché financier français sont nécessaires afin de l'ouvrir plus largement aux épargnants, et d'en diminuer les coûts de fonctionnement (notamment par la dématérialisation des titres, ou encore par la diminution des coûts d'intermédiation).

Enfin, le rapport insiste sur l'importance de l'attraction des capitaux étrangers en France, « indispensable à l'équilibre de nos finances extérieures et au financement de nos investissements ». Cette dernière nécessite de « développer le rôle international de la place de Paris », et elle « suppose la confiance des investisseurs étrangers », et notamment, sa « confiance dans le franc », ce qui restreint l'éventail des choix possibles en matière économique et financière (pas de dévaluation, politique d'assainissement financier permettant à la France de « respecter » ses engagements internationaux etc.). Pour attirer de nouveaux investisseurs, résidents ou étrangers, le rapport suggère, enfin, d'« élargir la gamme des instruments d'épargne offerts au public par le Trésor ». L'idée est alors de créer de nouveaux titres d'État échangeables sur les marchés, qui stimuleraient le développement de ces derniers en attirant l'épargne, et, du même coup, financeraient la dépense publique.

En ce sens, on le voit, la direction du Trésor défend en 1981 un programme de libéralisation financière reposant sur l'ouverture et l'expansion des marchés financiers via l'harmonisation des statuts juridiques des établissements bancaires, l'orientation stratégique de l'épargne vers des produits financiers (actions et obligations) et la transformation de l'architecture des marchés de capitaux. Cette orientation implique le démantèlement des circuits de financement privilégiés de l'État et des régimes spécifiques d'aides publiques consolidés à la Libération, dénoncés comme inefficaces et anti-concurrentiels. Au contraire, la discipline de marché est vue comme la garantie d'un mode de financement « sain », *i.e* non-inflationniste, de l'économie française et de l'État. Le rapport propose ainsi un basculement des modes de financement des investissements et de la dépense publique, par le marché (actions et obligations échangeables) plutôt que par le crédit bancaire ou par des circuits administrés.

En 1981, ce programme n'est pas nouveau ; il s'inscrit dans la continuité des réformes bancaires et financières des années 1960, et dans une réflexion de long terme marquée par plusieurs rapports qui, tout au long des années 1960 et 1970, identifient les moyens de l'extension des marchés financiers français, de l'orientation de l'épargne vers la Bourse, et du renforcement du rôle international de la place de Paris : rapport Lorain (1963) sur le financement des investissements, rapport Larre (1966) sur le « développement de Paris dans

le marché international des capitaux », commission Baumgartner (1971) sur le marché des actions, rapport Leca (1977) sur le marché obligataire. De manière plus immédiate, il suit une série de réformes entreprises à la fin des années 1970 pour attirer l'épargne des particuliers vers les marchés financiers (lois Monory de 1977-1979²²⁴). En ce sens, le revirement de doctrine du Trésor ne procède pas tant d'une évolution brutale que d'une série d'inflexions rythmée par les débats des années 1960 et 1970 (Quennouëlle-Corre 2015).

Lire la position du Trésor à partir d'un rapport sur l'état de l'Union est, cependant, en partie trompeur ; en particulier, le rapport est désengagé des processus concrets de décision politico-administrative²²⁵, et ne dit rien des raisonnements et des postures que le Trésor engage sur des dossiers concrets. Comme nous le verrons, le point de vue de la direction du Trésor en matière de réforme financière est cadré, dans les années 1970 et 1980, par une double référence, celle aux pratiques internationales, et celle aux « équilibres de place », qui structure alors l'expertise propre du Trésor dans la décision publique.

B. La référence internationale

La fusion du Trésor avec les Finex a, en effet, contribué à installer l'international au cœur des fonctionnements administratifs de la direction et de ses postures normatives. Cette implantation a, nous l'avons vu, des conduits institutionnels précis : l'arrivée au Trésor d'hommes issus des Finex, la mobilité internationale des administrateurs civils, de nouveaux circuits d'information en provenance des ambassades (rapports, coupures de journaux etc.), la saturation de l'agenda du directeur par les engagements internationaux. La référence internationale est mobilisée par les hauts fonctionnaires du Trésor comme une ressource dans le cadre de luttes d'institution pour la formulation de la politique financière : reformulée comme l'importance de la « crédibilité internationale » de la France, elle permet à la direction de peser dans les arbitrages en mettant en avant ses sources spécifiques d'expertise, et justifie le ralliement aux réformes de libéralisation financière. Nous aimerions nous pencher sur un exemple précis, celui des nationalisations de 1982, pour montrer comment la direction du

²²⁴ Mise en place d'un abattement fiscal pour les revenus des actions françaises et des « prêts participatifs » pour renforcer les fonds propres des entreprises (loi du 13 juillet 1978) ; création des fonds communs de placement (loi du 13 juillet 1979)

²²⁵ Même s'il a une dimension performative et constituée, ainsi, un support d'influence du Trésor, balisant pour le nouveau ministre l'espace des possibles et des pensables.

Trésor fait usage de la référence internationale – parmi d’autres ressources – pour discréditer l’appropriation par l’État d’établissements bancaires.

Encadré n° 16 :

Les nationalisations de 1982

En mai 1981, la victoire du candidat du Parti socialiste, François Mitterrand, à l'élection présidentielle est celle d'un programme de relance économique par la consommation et de lutte contre les inégalités. Promettant de « changer la vie », les 110 propositions du candidat, héritage du Programme commun de 1972 unifiant la gauche socialiste, communiste et radicale, entendent faire renouer la France avec la croissance en relevant le pouvoir d'achat des Français (augmentation du SMIC et des prestations sociales, impôt sur le revenu plus progressif, diminution du temps de travail, mesures en faveur des locataires etc.), et en renforçant les investissements publics (création d'emplois publics, nationalisations bancaires et industrielles notamment). Affirmant « sa foi dans l'État banquier, planificateur et régulateur » (Fulla 2016 : 302), le PS fait ainsi rupture avec le libéralisme giscardien et, en tentant de renouer avec l'héritage de la Libération, va à contre-courant des réformes de libéralisation entreprises à partir des années 1960. La plateforme programmatique de 1981 est surtout, l'aboutissement d'une mobilisation de moyen terme du parti sur les questions économiques, qui a fait émerger les thèmes croisés des nationalisations, de la planification démocratique et de l'autogestion comme des thèmes centraux du « socialisme économique » (Fulla 2016).

Les premiers mois du septennat sont l'occasion de la mise en œuvre partielle de ce programme : augmentation du SMIC (+10%), de l'allocation vieillesse (+20%), des allocations familiales (+25%) au 1^{er} juin, création de près de 54000 emplois dans le secteur public (Burlaud 2011). Les débats parlementaires sur la nationalisation sont un peu plus tardifs, et ne s'ouvrent qu'à partir d'octobre 1981. Ils amènent, en février 1982, à la nationalisation de 5 groupes industriels²²⁶, de 39 banques²²⁷ et de 2 compagnies financières²²⁸. Ces mesures suscitent de vives réactions, à droite, au sein du gouvernement – où se consolide, autour de Jacques Delors, un « front de la rigueur » rassemblant plusieurs personnalités de la deuxième gauche (Burlaud 2011), et dans l'administration financière, qui dénonce, comme l'a bien montré Benjamin Lemoine (2016), l'irréalisme et la naïveté du pouvoir socialiste.

Pour autant, les mesures prises en 1981 et en 1982 ne constituent pas ce cocktail mythique d'« archaïsme, naïveté et (d')excès », voué, selon ses nombreux détracteurs, à un échec inéluctable (Burlaud 2011 : 29). Plusieurs historiens ont, en effet, montré que l'ampleur de la relance de 1981 est somme toute très mesurée, notamment en comparaison de celle impulsée par Jacques Chirac en 1975 (Asselain 2001 ; Margairaz 2002). Surtout, les nationalisations de 1982 n'ont pas pour objectif de faire rupture avec le cadre du capitalisme libéral. Jacques Delors met précocement l'accent sur la nécessaire autonomie de gestion des banques nationalisées. Dans sa lettre aux administrateurs généraux en date du 22 février 1982, le Premier ministre, Pierre Mauroy, écrit :

« La nationalisation n'est pas une fin, c'est un moyen. Notre objectif n'était pas de prendre le contrôle de ces entreprises au nom de je ne sais quelle volonté de puissance. Il est de remettre ce potentiel industriel et financier au service du pays, au service de l'emploi et du progrès social. (...) Le président de la République a d'ailleurs, en conseil des Ministres, souligné que l'autonomie de décision et d'action des entreprises industrielles et des banques nationales doit être totale. Il n'est pas question de faire des appendices ou des jouets de l'administration. (...) Nous ne voulons pas, non plus, qu(e ces entreprises) cherchent à se greffer sur l'Etat pour survivre. Elles doivent se

²²⁶ Il s'agit de la Compagnie générale d'électricité, Saint-Gobain, Pechiney-Ugine-Kuhlmann, Rhône-Poulenc, Thomson-Brandt.

²²⁷ Sont nationalisées les banques inscrites gérant des dépôts de plus d'un milliard de francs.

²²⁸ Il s'agit de la Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas et de la Compagnie financière de Suez.

développer de leur propre initiative. Leur action s'inscrira dans le strict respect des règles de la concurrence. Les contrôles nécessaires seront effectués a posteriori. »²²⁹

En ce sens, les nationalisations de 1982 sont bien différentes de celles de la Libération, qui procédaient d'un large consensus politique (Prost *et al.* 1987), et qui étaient accompagnées par une vaste architecture institutionnelle et réglementaire d'orientation des ressources de l'économie. Plutôt que de renforcer le dirigisme, les nationalisations de 1982 ont surtout « particip(é) de la libéralisation industrielle, commerciale et financière », notamment du fait de la déshérence du Plan comme organe de coordination de l'effort industriel et bancaire de la puissance publique (Margairaz 2002 : 384). Cet usage libéral d'un outil traditionnel du dirigisme ne doit pas étonner : comme l'a bien montré Mathieu Fulla (2016), il reflète les tâtonnements du Parti socialiste dans la définition de ses objectifs économiques, qui cherche à la fois à chasser en terres communistes, et à s'imposer comme un parti « crédible » sur les sujets économiques. Cette « stratégie sur le fil du rasoir », selon l'expression de Fulla, mène les élites du parti à de nombreuses acrobaties pour rendre compatibles justice sociale et capitalisme libéral, et impacte, ainsi, la mise en œuvre des nationalisations.

²²⁹ CAEF, Fonds Trésor, B-0067736/1, Lettre de Pierre Mauroy aux administrateurs généraux des entreprises et banques nationalisées, 22 février 1982.

Les archives institutionnelles de la direction du Trésor comprennent beaucoup de dossiers consacrés à la nationalisation, mais qui sont avant tout consacrés aux problèmes techniques que pose cette dernière : la définition de l'échantillon nationalisable, l'évaluation des actifs et l'indemnisation des actionnaires, la question des banques sous contrôle étranger et des filiales à l'étranger de banques françaises. Si les questions techniques sont bien, comme l'a montré une longue série de recherches, travaillées par des enjeux politiques, c'est surtout dans les archives personnelles de Jean-Yves Haberer que nous avons pu retrouver les traces les plus importantes de la position de la direction du Trésor sur le *principe* des nationalisations. Elles témoignent des acteurs, outils et procédures que la direction mobilise pour s'opposer aux nationalisations.

Dès le premier mois de l'arrivée du gouvernement socialiste, Jean-Yves Haberer est en effet à la manœuvre. Dans une première note envoyée à Jacques Delors sur « le problème de la nationalisation des banques »²³⁰, le directeur s'engage personnellement dans ce qu'il présente prudemment comme des « premières réflexions » dont il précise cependant qu'elles revêtent « à (s)es yeux une très grande importance » « au niveau des principes ». Le ton est déterminé et dramatiquement critique ; le directeur du Trésor ne s'embarrasse pas de la nuance. Il y souligne « les difficultés techniques et financières considérables » que soulève la mise en œuvre d'une nationalisation de l'ensemble du système bancaire, qui « ferait courir à notre système financier des risques réels » et dont les conséquences seraient « redoutables pour (l') économie ». En plus d'arguments – au final relativement secondaires – quant au coût pour les finances publiques et aux problèmes complexes de gestion que poseraient les nationalisations, la note repose sur trois raisonnements. Haberer commence par distinguer deux formes de nationalisations. La première, l'administration centralisée du crédit – peu ou prou le modèle de la Libération – lui paraît impraticable car « difficilement compatible avec le bon fonctionnement de mécanismes de marché » et « de ce fait mal adaptée aux besoins de l'économie française » dont le « degré de développement et de complexité » est tel que seuls « des mécanismes de marché » peuvent en assurer une « régulation globale efficace ». « En tout état de cause », poursuit Haberer, « elle n'est mise en œuvre dans aucun pays de même niveau de développement » que celui de la France, ce qui la discréditerait immédiatement. De la sorte, seule une nationalisation aux objectifs plus limités lui paraît envisageable, dans

²³⁰ CAEP, Fonds Haberer, 5A-0000403, Note pour le ministre « Premières réflexions sur le problème de la nationalisation des banques », non datée.

laquelle l'État laisserait aux équipes dirigeantes une large autonomie de décision et se bornerait à intervenir en matière d'« orientations (...) stratégiques ».

Pour autant, prévient Haberer, dessinant ainsi un deuxième argument, même dans l'hypothèse où le gouvernement opterait pour une nationalisation respectueuse des mécanismes de marché, « une fraction au moins des chefs d'entreprise français et la plus grande partie des responsables économiques étrangers risquent de considérer que la nationalisation des banques traduirait une volonté délibérée d'aller dans (la direction de l'administration centralisée du crédit et de la rupture avec l'économie de marché), dans la mesure où seule une telle volonté expliquerait à leurs yeux la nationalisation des banques privées ». Une telle croyance, précise-t-il, n'aurait rien d'irrationnel, car le gouvernement dispose de bien d'autres moyens de contrôler le crédit, de sorte que le recours à un outil aussi lourd et complexe que les nationalisations « ne paraît s'expliquer rationnellement (...) que par une volonté de rupture avec l'économie de marché ». Or, cette croyance aurait des conséquences « redoutables », notamment car « elle pourrait provoquer des bouleversements considérables dans nos relations économiques avec l'étranger » : « au delà de la remise en cause de nos relations financières avec l'extérieur », précise-t-il, « c'est l'ensemble de nos échanges qui risquerait d'en être affecté ». Il revient souvent au cours de la note sur cet argument, car « à (s)es yeux » « l'enjeu international est (...) considérable ». Les nationalisations mettraient en danger, selon lui, les progrès accomplis pendant les « vingt dernières années » par les banques françaises en matière de développement et de présence internationales, et par la place financière de Paris, « devenu(e) une véritable place financière internationale ». Elles risqueraient de provoquer « un mouvement généralisé de défiance vis-à-vis de l'ensemble des banques françaises » car « pour bien des financiers, la nationalisation intégrale signifie en effet que les banques deviennent un instrument d'action politique (exemple algérien, soviétique) », « c'est-à-dire l'instrument privilégié d'application d'une fiscalité à l'évolution imprévisible, et d'une politique étrangère toujours susceptible d'évolution ». Ce mouvement se traduirait, prévient Haberer, « par (d)es difficultés de refinancement de nos banques sur les marchés internationaux », et par le déclin de leur rôle international. Il conclut : « une telle évolution aurait des conséquences très graves pour notre économie, qui dépasseraient singulièrement les avantages espérés sur le plan interne de la nationalisation ».

Enfin, Haberer profite d'un troisième mouvement pour proposer des solutions alternatives, et souligne que le contrôle de l'État sur le système bancaire « peut être assuré par d'autres

voies que la nationalisation ». Il propose en particulier de ré-activer plusieurs dispositions de la loi bancaire de 1945, et suggère de renforcer le Conseil national du crédit, et de réinstaller aux conseils d'administration des banques des commissaires du gouvernement, avec droit de veto. Il suggère également des mesures liées à la composition du capital des banques privées : interdiction de la détention directe ou indirecte de plus de 5% du capital d'une banque par des personnes physiques ou morales autres que l'État ou encore, « s'il apparaissait politiquement nécessaire d'introduire l'État dans le capital de toutes les banques privées », généralisation dans le secteur bancaire de formules associant minorité de blocage de l'État et droit de veto du commissaire de gouvernement. On notera cependant que la référence aux dispositifs de police bancaire de la Libération est évidée des finalités originelles de ce contrôle (faire du crédit un bien public) ; Haberer est d'ailleurs stratégiquement très flou sur les objectifs d'un contrôle plus étroit de l'État sur le secteur bancaire (il parle de « renforcer le contrôle sur la distribution du crédit, dans le cadre d'une économie décentralisée orientée de façon plus volontariste »), et les mesures proposées, désengagées comme elles le sont d'une vision globale des buts à atteindre, semblent avant tout relever de l'expédient.

On le voit, la position critique du Trésor par rapport aux nationalisations repose sur un argument central, qui est que la nationalisation « serait mal comprise en France et, ce qui est encore plus grave, à l'étranger » et mettrait ainsi en danger la place de la France et de ses banques dans l'ordre financier mondial. Cette perspective n'est cependant pas l'œuvre du directeur du Trésor seul ; elle se construit dans le cadre des flux d'information dans lesquelles la direction du Trésor est prise, et au contact de ses interlocuteurs privilégiés en matière financière. Dans les archives de Jean-Yves Haberer consacrées à la nationalisation, on retrouve ainsi un dossier intitulé « Réactions étrangères (1981) », qui rassemble plusieurs notes et compte-rendu d'entretiens avec des dirigeants de banques étrangères, notamment en Suisse, Belgique et au Royaume-Uni, menés par Aimé Teyssier d'Orfeuil, chef de la mission de contrôle des activités financières (rattachée au Trésor, comme nous l'avons déjà vu), et par Christian Giacomotto²³¹, chargé de mission auprès du ministre de l'Économie et des Finances. Revenu d'Angleterre, où son voyage a été organisé avec l'appui du conseiller financier (qui dépend de la direction du Trésor), Teyssier d'Orfeuil avoue « avoir enregistré autant de

²³¹ Né en 1940, Christian Giacomotto est un banquier d'affaires, dont la carrière, commencée à la Banque de l'Union parisienne, est fortement accélérée par l'arrivée au pouvoir des socialistes : il travaille d'abord dans l'entourage de Jacques Delors, puis est nommé à la direction générale du CIC en 1982. Voir Grégoire Biseau, « 'Giacò', ses affaires lui disent Bercy », *Libération*, 29 novembre 2001 ; Gaël Tchakaloff, « Christian Giacomotto. Portrait d'un banquier d'affaires déraciné devenu le régulateur du marché de l'art français », *Le Nouvel Economiste*, 8 décembre 2005.

positions en face des perspectives de la nationalisation des banques en France depuis la sérénité (Midland Bank) et l'indifférence apparente (International Westminster) jusqu'à la volonté déterminée d'obtenir des améliorations par rapport au texte tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale (Scotland Bank) en passant par les réserves prudentes et non sans pertinence de Williams and Glyn's », mais insiste sur un précédent qui lui a été raconté lors de son séjour, celui de la nationalisation des chantiers de construction navale en Grande-Bretagne en 1977, contre laquelle plusieurs recours avaient alors été engagés par des « actionnaires récalcitrants »²³². De manière générale, les compte-rendu des entretiens menés soulignent la diversité des réactions selon le type d'interlocuteur rencontré : si les hauts fonctionnaires et responsables politiques insistent souvent sur leur volonté de travailler en bonne intelligence avec le gouvernement français, les banquiers marquent souvent leur « incompréhension mêlée de scepticisme voire d'hostilité »²³³. Les comptes-rendus décrivent leurs nombreuses critiques, sur l'évaluation des actifs des banques nationalisables et les modes de règlement de l'indemnisation, sur les possibles distorsions de concurrence au sein du Marché Commun²³⁴, ou encore sur les transformations des modes de gestion des banques nationalisées – les banques ayant pris participation en France craignent ainsi qu'« une politique du crédit fondée sur d'autres critères que l'appréciation du risque »²³⁵ ne soit préjudiciable à leurs profits. Christian Giacomotto note également que les banquiers belges semblaient se réjouir du possible déclin de la présence internationale des banques françaises²³⁶. Ainsi, sans être unanimement alarmistes, les missions effectuées auprès des milieux financiers étrangers soulignent tout de même leurs réactions hostiles, et les répercussions des nationalisations sur la crédibilité internationale de la France et de la place financière française.

Surtout, le dossier de Jean-Yves Haberer relatif aux nationalisations montre à quel point la construction des enjeux internationaux des nationalisations est une construction collective, reposant sur des arguments qui 'circulent' au sein de la « place » financière française. Il en

²³² CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000403/2, Dossier « Réactions étrangères (1981) », Note pour le ministre de Aimé Teyssier d'Orfeuill, 17 novembre 1981.

²³³ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000403/2, Dossier « Réactions étrangères (1981) », Note pour le ministre du chargé de mission, Christian Giacomotto, « Compte-rendu de la mission effectuée en Belgique les 28 et 29 octobre 1981 », 30 octobre 1981.

²³⁴ L'idée défendue est que les banques nationalisées seraient plus promptes à s'affranchir des règles de solvabilité et de liquidité auxquelles sont soumises les banques privées car leur signature dispose de la garantie d'État, de sorte que leur « bonne santé » financière est en quelle sorte immédiatement présumée.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.*

laisse deux traces principales. D'abord, les nombreuses notes que Jean-Yves Haberer reçoit (et conserve) en provenance de l'Association française des banques²³⁷, en date du 26 juin 1981. Ces dernières font le point sur l'organisation et l'évolution du système bancaire français, liste les banques étrangères ou sous double contrôle français et étranger, tentent d'estimer le coût de la nationalisation des banques et des établissements financiers. On y retrouve, sous des formulations très proches de celles d'Haberer, les deux arguments principaux de la note de ce dernier contre les nationalisations : 1. « la nationalisation des banques n'est pas nécessaire pour atteindre les objectifs recherchés » car « les Pouvoirs Publics disposent ou peuvent disposer de tous les instruments pour contrôler et orienter l'activité des banques et notamment la distribution du crédit »²³⁸ ; 2. Les nationalisations « serai(ent) fatalement considérée(s) hors de France comme constituant pour l'ensemble du système bancaire français une mutation d'inspiration politique portant en germe d'imprévisibles et inquiétantes séquelles », amenant la méfiance des investisseurs internationaux et affectant « notre position dans le marché », le financement de la balance des paiements et « l'aptitude des banques à financer (leurs) déficits finaux aux conditions les meilleures »²³⁹. Ensuite, une note – hostile aux nationalisations – de Jacques de Fouchier, président d'honneur de Paribas, accompagnée d'une lettre personnelle destinée à Jean-Yves Haberer précisant que Fouchier a bien tenu compte de ses « suggestions », et indiquant que la note doit être diffusée à « quelques personnes bien choisies »^{240 241}. Sans que l'on sache exactement quelles ont été les suggestions recommandées par le directeur du Trésor, on notera également la grande similarité des raisonnements : Fouchier y insiste sur les objectifs confus de la nationalisation, l'existence actuelle de dispositifs qui permettent au gouvernement de contrôler le crédit, et, surtout, les conséquences « mutilantes » des nationalisations sur les banques à forte expansion internationale. S'y ajoute, peut-être, une emphase plus forte portée sur les avantages compétitifs d'un statut privé – « rapidité de décision », « contacts avec l'étranger », rôle « pilote » en matière d'innovation et de changement.

²³⁷ cf chapitre 1 pour une description du rôle de l'AFB dans le système de supervision bancaire français.

²³⁸ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000403/2, Dossier « Association française des banques (1981) », Note AFB sur « La nationalisation du crédit et l'orientation des investissements », 26 juin 1981.

²³⁹ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000403/2, Dossier « Association française des banques (1981) », Note AFB sur « Nationalisation et activités internationales des banques françaises : l'enjeu et le risque », 26 juin 1981.

²⁴⁰ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000403/2, Dossier, lettre de Jacques de Fouchier à Jean-Yves Haberer, 15 juin 1981, accompagnée d'une note « Sur la nationalisation du crédit et/ou des banques ».

²⁴¹ Précisons ici que Jacques de Fouchier (IF 1934) est un ami personnel et un mentor de Jean-Yves Haberer, dont il fait le successeur de Pierre Moussa à la direction de Paribas.

En ce sens, la référence internationale forme une ressource centrale dans la mobilisation libérale du Trésor. Elle soutient une nouvelle rhétorique modernisatrice qui insiste sur le rang international de la place financière française et sa crédibilité face aux concurrents étrangers. Le « retard » français n'est plus, comme dans l'après guerre, relié à l'attitude frileuse des banques, mais à la persistance de structures dirigistes qui seraient « mal comprises » par l'étranger. La référence constante aux « pays comparables » ou aux « grands pays développés » sert ainsi de balise justifiant la fin des mécanismes d'administration de l'économie et la réforme financière. L'implantation de cette référence au sein de la direction du Trésor n'a rien d'évident ; elle s'inscrit, comme nous l'avons vu, dans le cadre de la refonte des structures de la direction et de sa conquête d'une proximité plus directe avec les milieux d'affaires. Elle se construit, ainsi, grâce aux relais de la direction dans les milieux financiers français et internationaux, suivant les flux d'informations acquis depuis le repositionnement de la direction dans les années 1960. Elle sert ainsi, souvent, de cadre d'interprétation et de justification de la réforme financière à laquelle appelle le Trésor.

Pour autant, si la direction du Trésor fait bien figure, au début des années 1980, d'entrepreneur de la libéralisation financière, elle sait également modérer certaines ardeurs réformatrices, se faisant ainsi le gardien des « équilibres de place ». Préoccupations internationales et préoccupations de place ne sont pas incompatibles ; au contraire, elles définissent, au début des années 1980, l'expertise propre de la direction du Trésor.

C. La « concertation de place »

Comme l'a montré Benjamin Lemoine (2016), le début des années 1980 est surtout un moment de consolidation de la « thèse du Trésor », qui saisit la politique de relance du gouvernement socialiste comme d'un adversaire vite disqualifié pour son incompetence, et comme l'occasion de prouver la nécessité technique des réformes financières face aux « contraintes » auxquelles se heurte la politique du gouvernement socialiste. Pourtant, lors de l'accélération, en 1984, des réformes de libéralisation financière – que la direction avait pourtant appelée de ses vœux – sous la houlette de Pierre Bérégovoy²⁴², la direction

²⁴² Pierre Bérégovoy (1925-1993), ministre autodidacte, qui commence sa carrière en 1941 à 16 ans comme fraiseur dans une usine de tissage, est souvent présenté comme un « converti » à la politique de rigueur. Lors des deux septennats de François Mitterrand, il est successivement secrétaire général de la Présidence de la République (mai 1981-juin 1982), ministre des Affaires sociales (juin 1982-juillet 1984), ministre de

semble plus en retrait ; le temps court du *Big Bang* financier français semble ainsi étroitement piloté par le ministre et son proche entourage (Quennouëlle-Corre 2015). Les conseillers de Pierre Bérégovoy insistent d'ailleurs rétrospectivement sur la pusillanimité de la direction du Trésor ; à Benjamin Ménard (1998 : 74), qui croise les témoignages sur la politique de modernisation financière menée par le nouveau ministre, Claude Rubinowicz²⁴³ déclare que « le Trésor était très conservateur et on a dû faire face à une hostilité très forte », et Gilles Guitton²⁴⁴ que « le Trésor était l'héritier d'une tradition colbertiste ».

Philippe Dubois* est énarque, administrateur civil et très proche du parti socialiste (il fait trois ans de cabinet de 1997 à 2000). Il effectue sa première partie de carrière au Trésor, du début des années 1980 au milieu des années 1990.

« La grande force de la direction du Trésor au fil du temps aura été de faire croire qu'elle poussait à la réforme quand souvent elle ne poussait pas. Alors on va prendre un exemple, que je n'ai pas vécu de l'intérieur, car j'étais à ce moment-là de l'autre côté de la barrière (*il effectue alors sa mobilité au sein d'une banque*). 1984-1986, quand Pierre Bérégovoy vient à HEC pour annoncer la création des certificats de dépôt²⁴⁵, il a 15 notes dans son dossier de la direction du Trésor qui disent que c'est une erreur tragique etc. Les marchés réagissent négativement, et je pense que derrière il a une autre note disant, on vous l'avait bien dit. La libéralisation euh, donc il est faux de dire que c'est la direction du Trésor qui a imposé à Pierre Bérégovoy la libéralisation des marchés financiers, elle a résisté tant qu'elle a pu. Ce sont Jean-Charles Naouri et Claude Rubinowicz qui l'ont fait. (...) Donc le grand grand talent de la direction du Trésor c'est de se faire passer pour plus réformiste qu'elle ne l'est. Sa force néanmoins c'est que quand elle sent le ministre déterminé, elle fait et elle fait bien. Mais l'idée (...) que la direction est une direction ultralibérale face à un pouvoir qui est soit de gauche soit de droite, et que le Trésor lui imposerait la modernisation, ce n'est pas vrai. Enfin ce n'est pas globalement vrai. Ce n'est pas aussi vrai qu'on le dit. Et la caricature c'est 1984-1986, la libéralisation des marchés s'est faite à marche forcée, contre la direction du Trésor. (...) Et de fait, ce n'était pas mal vu sous l'angle « les marchés vont mal prendre cela », l'annonce euh, c'est une conférence HEC

(je l'interromps) quel est l'argument sur les certificats de dépôt ?

ah bah que ça va changer le passif des banques, et que donc c'est un bouleversement etc. Par contre, le sujet de dire, la direction du Trésor vit dans une activité un peu incestueuse avec le secteur bancaire, ça c'est vrai. (...) (Mais) l'intimité avec le secteur bancaire au départ ne veut pas forcément dire le plaidoyer pour le tout marché (...) Donc c'est compliqué. »

Entretien avec l'auteure, janvier 2015

l'Économie, des Finances et du Budget (juillet 1984-mars 1986 ; mai 1988-avril 1992), Premier ministre (avril 1992-mars 1993). Antony Burlaud (2011 : 115) souligne que les choix économiques et financiers de Pierre Bérégovoy ne peuvent pas être dissociés de sa position politique, comme « homme du Président » mais également comme premier ministrable.

²⁴³ Conseiller chargé des affaires économiques, monétaires et financières au cabinet de Pierre Bérégovoy, Claude Rubinowicz est inspecteur des finances mais également normalien, agrégé de physique et docteur es-sciences – à ce titre, il a un profil résolument atypique.

²⁴⁴ Gilles Guitton, énarque (1972-1974), inspecteur des finances, entre au Trésor en 1978 après sa tournée. Il est brièvement conseiller au cabinet de Bérégovoy en 1984.

²⁴⁵ Nous expliquons ce que sont les certificats de dépôt dans les pages qui suivent.

Les hésitations du Trésor, réelles sur certains sujets, sont incompréhensibles si on en reste à un cadre d'analyse dichotomique, visant à trancher quant au caractère, conservateur ou entrepreneur libéral, de la direction du Trésor. Elles le sont moins quand on les replace, plus prosaïquement, dans le cadre des pratiques et des modes d'action qui sont celles du Trésor à partir de la deuxième moitié des années 1960. En ce sens, elles disent avant tout ce que nous appelons les « préoccupations de place » de la direction. Ces dernières renvoient à la manière dont la direction utilise sa connaissance des intérêts, contraintes et représentations des différents acteurs financiers comme ressort d'influence sur la décision publique. L'attention aux « équilibres de place » est ainsi mobilisée par les hauts fonctionnaires du Trésor pour statuer sur la faisabilité des mesures envisagées, le type d'opposition qu'elles risquent de rencontrer et ainsi les arrangements réformateurs optimaux. Elle représente la manière, historiquement située, dont la direction mobilise son territoire économique et financier pour asseoir sa légitimité et consolider son rôle dans les processus de décision.

Le cas des certificats de dépôt est à cet égard, intéressant. L'annonce par Pierre Bérégovoy en décembre 1984 de la possibilité ouverte aux banques de créer des certificats de dépôt constitue le point de départ des réformes financières menées par le ministre. Le certificat de dépôt est un dispositif de placement de court terme réservé aux entreprises ou aux riches particuliers, au rendement fixe. Lors du dépôt, la banque émet un « certificat de dépôt » qui peut être revendu par le souscripteur sur les marchés financiers. L'idée du certificat de dépôt est de faciliter la gestion de trésorerie des entreprises ou des particuliers, en rémunérant leurs avoirs de court terme, tout en leur permettant de récupérer leur mise en cas de besoin urgent de liquidités, en vendant le titre avant échéance sur les marchés. La création des certificats de dépôt est présentée, par le ministre, comme celle d'un nouvel instrument qui permettra de stimuler le marché du court terme (*i.e* le « marché monétaire »), en l'ouvrant à de nouveaux produits et à de nouveaux acteurs, et d'homogénéiser l'offre française de produits financiers avec celle des « principales places financières étrangères »²⁴⁶. A ce titre, cette initiative fait corps avec les objectifs de développement des marchés de l'argent qui sont ceux de la direction du Trésor. L'annonce de Pierre Bérégovoy semble cependant prendre de court la direction du Trésor, et les acteurs de la finance publique et privée. Elle amène un mini-krach sur les marchés de capitaux²⁴⁷ : plusieurs acteurs tentent alors en effet de se défaire d'autres

²⁴⁶ Voir le discours de Pierre Bérégovoy prononcé à la fondation HEC le 5 décembre 1984, reproduit dans Pierre Ménard (1998 : 71-74).

²⁴⁷ Paul Bretts, « Plans for CDs hits French bond market », *Financial Times*, 7 décembre 1984.

types de titres de court terme qu'ils détiennent²⁴⁸, persuadés que les certificats de dépôt seront des placements plus rentables. S'interrogeant rétrospectivement sur les causes de ce mini-krach, Yves Mamou (1988) indique que la direction du Trésor avait été informée du projet de Pierre Bérégovoy, et qu'elle y était moins opposée sur le principe que sur le moment choisi et sur les déséquilibres possibles entre acteurs et dispositifs financiers. Il souligne qu'en entretien les hauts fonctionnaires du Trésor se justifient en insistant sur la méthode trop brutale du ministre, et sur la nécessité de « prendre le temps », d'« emporter l'adhésion » (Mamou 1988 : 269).

²⁴⁸ Et notamment des titres de Sicav de trésorerie. Les Sicav sont des organismes collectifs de placement dont les investisseurs achètent des « parts », qu'ils peuvent revendre sur les marchés financiers. Les Sicav de trésorerie permettent aux particuliers et aux entreprises de placer, à court terme, leur excédent de trésorerie.

Encadré n° 17 :

Les réformes de libéralisation financière en France (1984-1986)

Les circuits de financement de l'économie française font l'objet, à partir de 1983, de réformes d'ampleur, « accélérant les réformes financières en route ou dans les tuyaux depuis plusieurs années » (Quennouëlle-Corre 2015 : 363). Ces dernières s'inscrivent – sans cependant s'y résumer – dans le cadre du « tournant de la rigueur » du gouvernement socialiste : abandonnant la politique de relance qui, pour mesurée qu'elle ait pu être, avait été la sienne depuis l'élection de François Mitterrand, la gauche au pouvoir se tourne, en mars 1983, vers une politique d'austérité et de rigueur. Les ressorts de ce réalignement sont nombreux et nécessitent une analyse fine et détaillée à la fois du temps long des expertises économiques légitimes au sein du parti socialiste (Fulla 2016) et du temps court de la prise de décision de mars 1983 (Burlaud 2011)

En matière financière, le tournant de la rigueur laisse le champ libre à Pierre Bérégovoy et à son entourage proche, qui mènent tambour battant des réformes de libéralisation, en gestation depuis les années 1970. La perspective du ministre est résumée dans le *Livre blanc sur la réforme du financement de l'économie*, publié en 1986. Il y dénonce le dirigisme financier d'État, « soumis à une hyper-réglementation pointilleuse, qui avait vu se multiplier les situations de monopole, les privilèges de réseaux et les procédures dérogatoires »²⁴⁹. Au contraire, affirme-t-il, il faut avant tout rendre à l'argent sa mobilité, « pour apporter aux prêteurs et aux emprunteurs une liberté de choix et d'arbitrage essentielle à une économie moderne », et pour en diminuer le coût par l'élimination des rentes de situation. L'introduction de la concurrence entre acteurs financiers doit, selon lui, permettre de « réduire les rentes de situation et les causes structurelles de l'inflation » et, ainsi, « assurer un financement sain de la reprise de l'investissement ». On retrouve ainsi, peu ou prou, la perspective du Trésor que nous avons déjà analysée.

En pratique, les réformes menées sont bien résumées par la théorie des « 3D » que développe Henri Bourguinat dans son ouvrage de 1992, *Finance internationale*²⁵⁰. Elles prennent la forme de mesures de :

1. Déréglementation : ces mesures visent à supprimer les réglementations nationales régissant la circulation des capitaux et le fonctionnement des marchés financiers. Dans le cas français, on évoquera : la suppression de l'encadrement du crédit (1^{er} janvier 1987), la liberté pour les banques d'ouvrir et de fermer des agences (1^{er} janvier 1987), l'assouplissement puis la fin du contrôle des changes et de la réglementation des taux de courtage à partir du milieu des années 1980.
2. Décloisonnement : ces mesures visent à la formation d'un grand marché unifié, allant du court au long terme et ouvert à tous les acteurs économiques. Elles amènent à la création de nouveaux marchés (le Matif – marché à terme des instruments financiers – et le Monep – marché des options négociables – ouvrent respectivement en 1986 et en 1987), et de nouveaux produits financiers (certificats de dépôt annoncés en 1984, billets de trésorerie créés en 1985, mais également renouvellement de l'offre d'obligations d'État avec la création des ORT – obligations renouvelables du Trésor – en 1983, et des OAT – obligations assimilables du Trésor en 1985). Ces nouveaux produits sont ouverts à de nombreux acteurs qu'ils doivent permettre d'attirer sur les marchés financiers.
3. Désintermédiation : il s'agit de permettre aux opérateurs et aux investisseurs d'intervenir directement sur les marchés financiers, sans passer par des intermédiaires (comme les banques ou les agents de change). Parmi les principales mesures, on notera la fin du monopole de courtage des agents de change et la transformation de leur statut, la fin de la criée.

²⁴⁹ Ministère de l'Économie et des Finances, *Livre blanc sur la réforme du financement de l'économie*, Notes bleues, n° 268, Introduction du ministre « Un symbole de progrès ».

²⁵⁰ Henri Bourguinat (1992), *Finance internationale*, Paris, PUF.

L'attention de la direction du Trésor aux « réactions de la place » et à ses équilibres n'est pas spécifique à cet épisode. Nous prendrons ici l'exemple des discussions autour la libéralisation des tarifs de courtage et de la création d'un marché d'options négociables. Ces deux exemples mettent en jeu la Compagnie des agents des changes, dont les positions sont fragilisées à partir des années 1970. Rappelons ici que les agents de change, officiers ministériels organisés en corporation, disposent, jusqu'en 1987, du monopole de l'intermédiation boursière : ce sont les seuls acteurs habilités à opérer à la Bourse, à porter les ordres, à assurer l'appariement des ordres d'achat et de vente et, ainsi, à négocier la cotation. En tant que « prolongements hybrides de l'autorité publique », ils contribuent, dans l'après-guerre, à « ordonner et contenir le commerce du capital » (Lagneau-Ymonet et Riva 2015 : 28). A la fin des années 1970, la Compagnie des agents de change fait l'objet de plusieurs remises en cause : en particulier, son monopole d'intermédiation est vivement remis en cause par les pourvoyeurs d'ordre, banques et sociétés d'assurance, qui cherchent à s'en arroger la juridiction (Lagneau-Ymonet et Riva 2010b). Les différents projets de libéralisation des marchés financiers et de déréglementation des activités financières contribuent à ébranler ses fondements corporatifs. C'est, ainsi, le cas des propositions, au début des années 1980, qui doivent permettre la libéralisation des tarifs de courtage, jusqu'alors fixes : il s'agit là d'une revendication des banques, qui entendent ainsi « grignoter le monopole » des agents de change (Lagneau-Ymonet et Riva 2010b). En 1982, pour autant, la direction du Trésor affiche ses réticences face à la libéralisation des tarifs de courtage, arguant alors qu'il ne faut pas ajouter aux difficultés des agents de change (Quennouëlle-Corre 2015 : 368) – par ailleurs sous forte surveillance de la Commission des opérations de bourse (COB) pour différents délits d'initiés. Michel Pébereau, alors chef de service au Trésor, se prononce ainsi, en 1982, contre l'idée de « laisser les forces de marché fixer la rémunération des intermédiaires comme à New York »²⁵¹. De la même manière, lorsqu'Yves Flornoy, syndic des agents de change élu dans les années 1970, propose, en 1977, à la direction du Trésor, la création d'un marché d'options négociables²⁵², sur le modèle de celui créé à Chicago en 1973 – y voyant un moyen d'étendre la juridiction à de nouveaux marchés d'une Compagnie menacée, la direction du Trésor suggère de répondre par un agrément de principe, notamment parce qu'« il s'agit à (s)on sens d'une question qui relève essentiellement de l'esprit d'initiative des professionnels

²⁵¹ Cité par Laure Quennouëlle-Corre (2015 : 368).

²⁵² Les options sont des produits financiers qui ouvrent *le droit* (et non l'obligation) de vendre ou d'acheter à terme, à un cours garanti, les titres dont ils sont « dérivés ». Ces opérations sont possibles en France avant 1987, mais elles n'y portent pas le nom d'« options », et ne s'organisent pas en marché.

que les pouvoirs publics se doivent d'encadrer mais non de contrecarrer » ; elle note par ailleurs que « les premières réactions de la place et notamment celles des banques sont favorables », alors que ces dernières avaient été plus réticentes sur d'autres projets financiers²⁵³. Ces deux dossiers constituent des exemples (parmi d'autres) de la politique de libéralisation financière qui se consolide à partir des années 1980 : la libéralisation des courtages constitue une politique de déréglementation des activités financières et de démantèlement d'une corporation qui avait le monopole du courtage ; la création d'un marché à options négociables est présentée par Yves Flornoy, comme l'indique David Martin (2007) comme une opération de « rattrapage international » qui permettrait d'étoffer la place financière parisienne, d'y permettre de nouvelles formes de transactions et, ainsi, attirer les capitaux internationaux. On le voit, dans les deux cas, la position du Trésor consiste à mettre en avant l'importance des « équilibres de place » et à pondérer les réactions et intérêts des différents acteurs de la place financière française.

En insistant sur les préoccupations du Trésor en termes d'« équilibre de place », nous ne voulons pas dire que son attention serait toujours « équilibrée » – *in fine*, par exemple, dans le cas des courtages sur les nouveaux marchés financiers créés, la direction n'arbitre que temporairement en faveur des agents de change, et dès le 1^{er} septembre 1986, les banques sont autorisées à négocier directement sur le marché à termes d'instruments financiers (Matif), créé quelques mois avant. Nous voulons simplement dire que la direction utilise sa connaissance de la « place » financière, de ses acteurs et de leurs luttes pour ajuster ses recommandations en matière de politique financière, accélérant ou freinant les projets de réforme. Cette posture lui vaut parfois d'être taxée de « prudente » ou de « conservatrice ». Les préoccupations d'équilibre de place constituent ainsi une ressource de légitimation par laquelle la direction du Trésor cherche à asseoir sa place dans les processus de décision publique, et, parfois, à s'imposer face à des ministres (Pierre Bérégovoy dans l'affaire des certificats de dépôt) au zèle trop réformateur. Elles s'articulent à une méthode de réforme privilégiée, celle des « petits pas » et de l'incrémentalisme, qui doit permettre de gagner aux réformes envisagées les acteurs financiers aux intérêts parfois divergents, et prennent la forme de « concertations de place », qui permettent à la direction de 'tâter le terrain' et de comprendre les rapports de force en jeu. En ce sens, les préoccupations de place constituent, à partir de la fin des années 1960, un mode d'existence administrative et politique pour la

²⁵³ CAEF, Fonds Trésor, B-0068014/2, Note pour le ministre « Création à Paris d'un marché d'options négociables », non datée.

direction du Trésor, qui structurent, à la suite du démantèlement de son alliance avec le Plan, une partie de son « pouvoir de peser ». Elles mettent en jeu, également, le rapport aux activités administratives des énarques qui investissent la direction dans les années 1960, qui disposent d'un capital social plus important que ceux des rédacteurs et qui portent un rapport pragmatique à la règle et un intérêt avivé pour les marchandages et les négociations.

Ainsi, le discours de modernisation porté par la direction du Trésor au début des années 1980 présente de nombreuses inflexions par rapport à celui de la Libération. S'il s'agissait alors de sacrifier – non sans réticences, nous l'avons vu – à l'orthodoxie financière pour soutenir l'« expansion » française, en 1980 le retard français est moins mesuré à l'aune de la croissance économique et industrielle qu'à celle du développement des marchés financiers. Ces derniers sont vus comme le garant d'un financement non inflationniste de l'économie française et de l'État. L'opposition entre le dirigisme financier d'après-guerre et l'appel à la réforme financière des années 1980 ne doit, cependant, pas être essentialisée. Nous avons vu au chapitre 1 que les financiers « pas trop de gauche » du Trésor d'après-guerre ne sont pas insensibles à l'inflation et à l'ordre budgétaire, tandis que le Trésor des années 1970 et 1980 n'est pas unanimement aux avant-postes des réformes de libéralisation financière – laissant parfois l'initiative à d'autres (comme dans le cas du marché à options négociables, fruit de l'initiative de la Chambre syndicale des agents de change), ou tempérant l'ardeur réformatrice de certains ministres. Tout comme les postures institutionnelles de la direction d'après-guerre étaient tenues par un ensemble de dispositifs techniques et réglementaires qui en asseyaient la puissance, celles des années 1980 mettent au travail les compétences et savoir-faire spécifiques des hauts fonctionnaires du Trésor, serties dans le reformatage et le repositionnement de la direction dans les années 1960. C'est à l'aune de ses préoccupations internationales et de ses préoccupations de place qu'il faut alors lire le rôle de la direction dans les réformes financières des années 1980. Les premières renvoient aux prérogatives internationales gagnées par la direction lors de la refonte du ministère des Finances en 1965, sources de flux d'informations et d'expertises nouvelles, qui mettent au cœur des raisonnements trésoriens la comparaison avec les systèmes financiers étrangers et la crédibilité internationale de la France, et conditionnent l'importation (raisonnée) de techniques et instruments financiers d'origine anglo-saxonne. Les secondes sont liées à l'élargissement des mondes de la direction à la « place », au-delà des acteurs de l'appareil financier public : elles font des réactions et des équilibres de la place financière française une balise importante des politiques financières. Ces préoccupations contribuent à définir les

contours de la position spécifique du Trésor sur les sujets financiers : utilisées comme ressources dans les procédures de décision publique, elles structurent ainsi l'influence et la légitimité politico-administrative du Trésor à partir du milieu des années 1960.

Conclusion :

Plusieurs chercheurs ont montré que les politiques de libéralisation ne conduisent pas tant à un retrait ou à un affaiblissement de l'État qu'à une recomposition de ses modes d'agir et à une recomposition de ses rapports de force internes (Bezes 2009 ; Gervais 2007 ; Hibou 2012). Les mesures de libéralisation financière menées en France à partir de la fin des années 1970 répondent bien à ce schéma d'analyse : elles correspondent, nous l'avons vu, à un moment de repositionnement pratique et symbolique de la direction du Trésor. Cette dernière s'est alors retournée contre ses alliés d'après-guerre, et critique l'appareil public et semi-public de crédit – sur lequel elle appuyait sa puissance financière dans les années 1950 – pour ses « effets monétaires », ses « particularismes » « sans équivalent à l'étranger », et ses atours trop « corporatistes ». Alors qu'à la Libération, le « retard » français était analysé comme un problème de « développement » et de « croissance » *économique*, à partir de la seconde moitié des années 1960, il prend un visage *financier*, et désigne la faiblesse du développement des marchés de capitaux français – seul garant, expliquent les Finances, de la crédibilité internationale de la France et d'un financement « sain », *i.e* « non inflationniste » de l'économie.

Les ressorts de ces transformations sont complexes. Ils doivent être renvoyés, en première analyse, à la forte plasticité de l'idéologie modernisatrice de la Libération, qui accommode de nombreuses préoccupations – dont celles de la rigueur financière et de la lutte contre l'inflation – et qui est facilement requalifiée, dans les années 1960, comme un ajustement *circonstancié* à l'après-guerre. Ils s'inscrivent dans le cadre des tâtonnements par lesquels la v^e République se cherche et se stabilise, et des stratégies de placement de soi et de ralliement auxquelles elle donne lieu. Ils peuvent, également, être reliés à des entreprises personnelles – celle de Valéry Giscard d'Estaing, qui construit sa légitimité politique sur son *expertise* économique et ses appels au retour à l'orthodoxie financière ; celle de Jacques Rueff, qui fourbit ses armes théoriques contre le dirigisme d'État dès les années 1930. Ils articulent, enfin, un contexte transformé, marqué par la construction européenne, l'achèvement de la reconstruction, et les difficultés monétaires connues par la France à la fin des années 1950.

Dans l'administration financière, ce retournement a des explications fonctionnelles, et s'inscrit notamment dans la vaste entreprise de refonte du ministère entreprise conjointement par Michel Debré et Valéry Giscard d'Estaing. En gagnant les prérogatives internationales qui

étaient celles des Finex, la direction du Trésor ne change pas uniquement de format, mais transforme profondément ses structures, son assise symbolique, ses sources d'expertise et de légitimité – à un moment où s'impose en son sein un nouveau modèle d'excellence bureaucratique, celui des « affaires d'État » qu'aspirent à traiter les énarques qui investissent en masse la direction. La place de la direction dans l'État n'est alors plus seulement relative à la « mouvance » d'institutions qu'elle peut mobiliser, liée à elle par des liens de tutelle, de contrôle et de trésorerie ; elle peut s'appuyer sur d'autres ressources, et notamment sur sa connaissance privilégiée des milieux d'affaires nationaux et internationaux. Et c'est bien cette double préoccupation – préoccupation internationale, et préoccupation « de place » – que la direction mobilise alors pour s'extirper de la grande alliance planificatrice dont elle faisait partie, et pour consolider son influence au sein d'une configuration politico-administrative largement réaménagée dans les années 1960.

Conclusion

Nous avons, dans cette partie, analysé les formes d'imbrication de la direction du Trésor au sein de l'État, les ressources sur lesquelles elle s'appuie, et les ressorts de sa transformation progressive d'institution de l'État-banquier, finançant l'économie planifiée, en « gardien des grands équilibres », préoccupé par la construction de la « place française » et de son rang international. Du point de vue de l'histoire indissociablement financière et administrative qui est la nôtre, le milieu des années 1960 est apparu comme une rupture importante, où se jouent des transformations substantielles du format de la direction du Trésor, de ses modes de légitimation et de ses postures institutionnelles. Les mesures de libéralisation financière des années 1980 ne sont, évidemment, ni contenues ni pré-déterminées par les inflexions des années 1960, et il ne s'agit pas ici, ni de céder à l'illusion téléologique, ni d'ignorer les « bifurcations incertaines prises au cours d'un processus disputé » (Lemoine 2016 : 121). Cependant, en modifiant les expertises, savoirs et savoir-faire que la direction du Trésor peut mobiliser en propre, et en ancrant en son sein des préoccupations internationales et des préoccupations d'équilibre de place, la refonte de la direction dans les années 1960 conditionne, assurément, son ralliement à la réforme financière, même si cette dernière est parfois plus mesurée que l'entreprise agressive parfois décrite à son sujet. En ce sens, notre analyse rejoint celle de plusieurs chercheurs qui, de Philippe Bezes (2009) à Benjamin Lemoine (2016), en passant par Frédéric Viguière (2010) ou Sylvain Laurens (2009), ont insisté sur le rôle des reconfigurations administratives, générationnelles et techniques des années 1960 dans le tournant néolibéral et néomanagérial amorcé dans les années 1980.

En guise de conclusion ultime à ce cheminement historique, nous aimerions souligner trois derniers éléments.

D'abord, notre analyse nous a conduit à revisiter le rôle de « l'international » dans le « tournant néolibéral ». Cette question a suscité de nombreux débats académiques. Certains travaux ont souligné que les mesures de libéralisation financière sont avant tout le produit de

l'ajustement de la France à la « contrainte internationale ». Ainsi, dans un ouvrage intitulé *Capital Ungoverned. Liberalizing Finance in Interventionist States*, Michael Loriaux (1997) montre que les transformations du système monétaire international dans les années 1970 imposent à la France une politique de déflation et de franc fort, mettant fin au compromis dirigiste d'après-guerre. Dans « The Rebirth of the Liberal Creed », Marion Fourcade et Sarah Babb (2002) montrent que le tournant néolibéral français doit se comprendre au croisement de contraintes internationales – la fin du système de Bretton Woods rendant inefficaces des politiques de relance – et d'effets de dépendance au sentier liés à la rhétorique modernisatrice des hauts fonctionnaires français, qui imposent la rénovation financière au nom de l'intégration européenne. Leur article s'appuie sur une série de recherches qui insistent sur la référence internationale comme registre disciplinaire de justification et de légitimation du changement financier. Au contraire, François Denord (2007) insiste sur les racines françaises du néolibéralisme, idéologie qui s'élabore dans le bouillonnement institutionnel des années 1930, et qui, portée, transformée, diffusée au sein de cercles internationaux, se consolide en réforme dans les années 1980 en France, sous l'effet de rapports de force proprement nationaux. Quant à Éric Monnet (2015 : 172), il montre, à partir de la Banque de France et de la transformation de la politique monétaire française de 1945 à 1981, que « les références aux théories économiques et aux expériences étrangères sont (...) assimilées et utilisées dans un processus d'hybridation complexe fortement déterminé par les caractéristiques économiques et politiques nationales, ainsi que par la logique interne des administrations publiques ». L'analyse historique des formes d'institutionnalisation de la direction du Trésor que nous avons menée nous a permis de préciser et d'identifier les conduits institutionnels concrets qui placent la référence internationale au cœur de la prise de décision publique en matière financière. Ces derniers s'inscrivent dans des réagencements administratifs des années 1960 et engagent des luttes bureaucratiques internes à l'État. Pour la direction du Trésor unifiée, en charge des questions financières nationales et internationales, la référence internationale est, comme nous l'avons vu, une ressource de positionnement et de légitimation, qui lui permet de s'extirper de la coalition planificatrice déclinante, et de consolider sa position au sein de l'appareil d'État. Elle est liée à des flux concrets d'information et d'expertise, liés aux réseaux internationaux dont la direction dispose alors, et de la place plus forte des expériences internationales dans les parcours, les trajectoires et les emplois du temps des hauts fonctionnaires du Trésor. La référence internationale n'est cependant pas l'unique balise qui structure la position du Trésor en matière de politique financière – cette dernière s'appuyant également sur les « réactions » et les « équilibres » de la place financière française pour

asseoir sa position – au double sens de position financière et de position dans l'État. En ce sens, notre étude souligne que, dans l'analyse du tournant néolibéral français, on ne peut faire l'économie de l'analyse précise des luttes de pouvoir bureaucratique et des ressources concrètes qui y sont mobilisées.

Ensuite, notre analyse souligne les gains heuristiques qu'il peut y avoir à penser l'histoire des institutions ministérielles comme celle d'arrangements savoir-pouvoir, *i.e* de pratiquer une sociologie des institutions de pouvoir qui soit conjointement une sociologie du rôle et des attentes de rôles, et une sociologie des savoirs, des outils et des instruments. La prise de la direction du Trésor dans l'État repose, nous l'avons vu, sur un assemblage complexe de normes, de dispositifs, d'acteurs et d'usages, qui en règle la place dans l'ordre bureaucratique et les relations « hors les murs », et ainsi, rendent possible et surtout orientent l'action administrative. Entrer dans la logique de l'action financière de la direction du Trésor, *i.e* des instruments financiers qu'elle utilise, des savoirs qu'elle mobilise et des dispositifs qu'elle actionne, ce n'est pas tant, de notre point de vue, céder aux formes de rationalisation indigène, que prendre au sérieux l'expertise qu'elle revendique pour montrer les représentations qu'elle cadre et soutient et les effets politiques qu'elle implique. L'histoire des modes d'institutionnalisation de la direction du Trésor que nous avons tenté d'écrire fait ainsi le pari que la connaissance sociologique de l'État ne peut se passer d'une sociologie des modes de connaissance tout court.

Enfin, cette première partie nous a amenée à discuter des processus de changement institutionnel au sein de la direction du Trésor au milieu des années 1960. La question du changement institutionnel a fait l'objet de plusieurs recherches, s'inspirant notamment du néo-institutionnalisme américain (Bezes et Le Lidec 2010 ; Mahoney et Thelen 2010), qui ont montré leurs causalités et leurs temporalités complexes. Du côté du Trésor il procède, d'abord, d'une impulsion politique, et de la conduite à marche forcée de la refonte de l'état-major économique et financier dans les années 1960, qui ampute le Trésor de son service le plus « modernisateur » (le SEEF) et lui adjoint des prérogatives parmi les plus nobles de l'appareil financier – celles liées à la diplomatie financière internationale. Mais le changement institutionnel au Trésor s'articule, également, à des transformations internes : il met en jeu la relève de la génération « modernisatrice » de la guerre et de l'après-guerre, et le départ progressif à la retraite des anciens rédacteurs, qui tenaient les dispositifs de réglementation financière des années 1950. Ce renouvellement générationnel et corporatif conduit à l'investissement massif du Trésor par les énarques, qui portent un rapport moins normatif à la

règle, et valorisent les activités administratives comme des « affaires d'État », *i.e* de négociation, de conception et d'entregent. Cette double dynamique conduit à des transformations d'ampleur des usages de la direction du Trésor, de son « rang » au sein de l'ordre des concurrences administratives, et de la gestion de la carrière de ses cadres. C'est ce nouvel ordre institutionnel qui nous explorons dans la deuxième partie de cette thèse.

PARTIE 2 :

**LE FONCTIONNEMENT D'UN DISPOSITIF DE
PLACEMENT (1966-1995)**

Introduction

La première partie de cette thèse s'est penchée sur les alliances du Trésor pour peser sur la décision publique. Elle nous a amenée à montrer qu'au milieu des années 1960, la direction légitime ses positions dans l'État en se construisant une juridiction particulière, celle de la « place » financière, nationale et internationale. Cette construction témoigne à la fois des nouveaux cadres de l'action économique et financière (faire basculer la charge du financement de l'économie sur les banques et les marchés) et, par suite, de la prise en importance de 'nouveaux' acteurs en matière financière, au-delà des institutions du Plan et de l'appareil financier public, et, notamment, des institutions financières internationales – jusqu'alors chasses-gardées des Finex –, et des banques commerciales et des banques d'affaires, dont les activités et les emplois sont, à partir des années 1960, beaucoup moins réglementés, et dont le rôle en matière de financement de l'économie est alors renforcé. C'est, ainsi, un ré-arrangement des mondes du Trésor qui se produit dans les années 1960 : réarrangement de ses frontières, nous l'avons vu, mais, également, réarrangement de ses modes de cohésion interne. La grande coalition planificatrice était tenue par un ensemble de liens de tutelle, et de dispositifs de contrôle, de surveillance et de réglementation. Au contraire, les dispositifs d'intervention financière du Trésor, comme nous l'avons vu au chapitre 2, impliquent avant tout une politique de marchandage, de donnant-donnant. Ceci nous amène à interroger les formes d'intégration des mondes du Trésor à partir des années 1960.

Cette seconde partie resserre notre propos sur les échanges entre les hauts fonctionnaires du Trésor et leurs mondes, à partir des années 1960, et les liens qu'ils construisent. Ceci nous oblige, d'abord, à rendre compte du contexte institutionnel dans lequel ils s'inscrivent et prennent sens. Le format, les structures et les agents de la direction du Trésor ont, nous l'avons vu, bien changé à partir des années 1960, contribuant à transformer le rang de la

direction dans l'ordre des concurrences administratives. Nous montrerons que la mobilité des cadres et le « placement » à l'extérieur constituent, alors, des modalités de fabrique de l'« excellence » des hauts fonctionnaires du Trésor. Ils sont indissociables, nous le verrons, des mécanismes de hiérarchisation des agents, *i.e* des dispositifs par lesquels est produite, attestée et consacrée la « grandeur » trésorienne. Ce travail institutionnel de production de l'excellence doit permettre, nous le verrons, de « faire sortir » -- parfois au plus haut dans les mondes de sortie -- les hauts fonctionnaires, *i.e* d'« aérer » la structure hiérarchique et de préserver la capacité d'attractivité du Trésor, notamment vis-à-vis des jeunes énarques. Il crée, ainsi, des circulations de « sortie » qui viennent créer la porosité entre le Trésor et ses mondes. Surtout, la gestion des carrières des hauts fonctionnaires au Trésor, par la mobilité et l'itinérance, les amène, nous le verrons, à rechercher un « ancrage » au sein des mondes de leurs bureaux, créant interconnaissance et échanges d'expertise. C'est, ainsi, également l'hypothèse de la formation d'un entre-soi que nous examinerons ici. En créant à la fois de la hiérarchie et de la circulation, le Trésor s'impose, ainsi, comme un lieu de production de carrières éminentes au sein de ses différents mondes.

Cette partie opère, par ailleurs, un deuxième resserrement. Parce que l'objet de cette thèse est de comprendre le rôle du Trésor dans la production de mondes aux sommets et au croisement de l'État et des affaires, nous nous focaliserons, dans les chapitres 5 et 6, sur la petite élite consacrée par le Trésor, inspecteurs des finances et administrateurs civils entrés directement après l'ENA. Cette petite élite n'est pas homogène, et nous verrons, au contraire, qu'elle est travaillée par des clivages de genre et de statut. Ceci ne signifie pas que nous oublions, dans l'analyse, les autres groupes de cadres, décrits plus précisément dans l'intermède. Par contre, nous les regardons principalement du point de vue de ce qu'ils peuvent nous apprendre sur les logiques de segmentation et de hiérarchisation au Trésor.

Cette partie commence par un intermède qui contient des éléments généraux de cadrage sur les structures, les effectifs, et la composition statutaire du Trésor.

Elle est, ensuite, divisée en 4 chapitres. Les trois premiers « découpent » la prise du Trésor sur ses agents en trois temps. Le chapitre 4, « Produire l'excellence » met en avant les logiques de segmentation et de hiérarchisation qui travaillent la direction du Trésor. Nous montrons que les hauts fonctionnaires du Trésor mobilisent un registre de consécration spécifique, qui valorise la mobilité, la rapidité et la flexibilité, et qui est propice à l'attestation de la grandeur des inspecteurs des finances et des hauts fonctionnaires hommes. Nous analysons trois mécanismes de production de l'excellence trésorienne : la sélection à l'entrée,

le système « up or out », et les modalités d'encadrement. Le chapitre 5, « Apprendre à circuler » s'interroge sur les effets socialisateurs du cadre de déroulement des carrières trésoriennes, par l'itinérance et la mobilité. Il met en avant ses effets de distanciation par rapport au rôle administratif et de connaissance pratique de différents mondes de pouvoir, et insiste sur ses effets sur les modes de gouvernement financier des trésoriers, par la recherche d'un « ancrage » dans les mondes de leurs bureaux ou de leurs sous-directions. Enfin, le chapitre 6, « (Faire) sortir » s'intéresse aux pratiques de placement des hauts fonctionnaires du Trésor (repérage, sélection, construction et maintien de juridictions et de chasses-gardées) et aux critères de différenciation des carrières de sortie. Nous y analysons, également, les mondes de sortie du Trésor. Le chapitre 7 montre comment le passage par le Trésor joue sur le déroulement d'une carrière particulière, celle de Jean-Yves Haberer, qui, devenu directeur du Trésor en 1978, « sort » de la direction à la tête de la banque d'affaires Paribas, récemment nationalisée. Nous insisterons sur le travail réputationnel au cœur de la construction de sa carrière éminente au sein des mondes du Trésor, sur les différents sites « à-côté » où il se déploie, et sur les logiques de cooptation et de don-contre-don sur lesquelles il repose.

Intermède.

Le Trésor : structures, effectifs, composition statutaire (1966-1995)

I. Structures et effectifs : Une direction d'état-major

A. Une direction d'état-major aux nombreux satellites

La direction du Trésor présente un certain nombre de caractéristiques qui permettent de la qualifier de direction d'état-major, du milieu des années 1960 au milieu des années 1995. Au niveau de ses structures, d'abord. La direction du Trésor est composée, de sa fusion avec les Finex jusqu'au début des années 2000, de trois services : le service des activités financières, le service des interventions et participations, et le service des affaires internationales – nous reviendrons sur leurs responsabilités et leurs poids respectifs ci-après. Contrairement à d'autres administrations ministérielles, la direction du Trésor ne gère pas de services déconcentrés sur le territoire français. En ce sens, elle ne peut pas être décrite comme une administration de gestion. Par contre, lui sont annexées certaines dépendances : parmi elles, la mission de contrôle des activités financières²⁵⁴ et les services financiers à l'étranger constituent sur toute la période, nous le verrons, des territoires de « sortie » des hauts fonctionnaires du Trésor. En 1975, outre ces deux territoires, sont rattachés au directeur du Trésor le secrétariat du conseil de direction du FDES, et le secrétariat du CIASI ; en 1995 c'est le cas du secrétariat du conseil de direction du FDES, du secrétariat général du CIRI et du conseil national des assurances. Enfin, sont placés sous le contrôle du chef de service des

²⁵⁴ Rappelons que la mission de contrôle des activités financières regroupe les commissaires du gouvernement placés auprès de certains réseaux bancaires et institutions financières spécialisés. Nous renvoyons au chapitre I pour une description des circonstances de la création de la mission.

activités financières, en 1975, la mission de contrôle des prêts spéciaux à la construction et la délégation du Trésor auprès du comité d'attribution des prêts spéciaux à la construction et, en 1995, la mission interministérielle du logement social. Ces satellites, officiellement rattachés au directeur du Trésor, en sont une des spécificités : ils permettent au Trésor de démultiplier sa présence et les positions sous son contrôle tout en gardant une structure hiérarchique ramassée. Ceci, nous le verrons, est crucial dans les dispositifs de gestion « up or out » des hauts fonctionnaires.

B. Des effectifs ramassés riches en catégorie A

Il est difficile de reconstituer avec précision l'évolution des effectifs complets de la direction du Trésor : les *Bottins administratifs* ne comptabilisent que les échelons supérieurs de la direction, et les sources agrégées présentent souvent les effectifs totaux du ministère de l'Économie et des Finances, sans s'intéresser à un découpage plus fin entre directions. Sans pouvoir, ici, présenter de séries complètes, nous pouvons cependant nous appuyer sur la mise en comparaison des données de Laure Quennouëlle-Corre (2000) pour le début des années 1960, et de celles de François Eck (1986) pour le milieu des années 1980. En 1967, la direction du Trésor « stricto sensu » (sans compter la mission de contrôle des activités financières, et le réseau des services financiers à l'étranger) comprend ainsi 309 agents, dont un tiers sont des cadres de catégorie A ; en 1986, le nombre d'agents au Trésor a fortement augmenté, passant à 398 agents, et la direction comprend 40% de cadres A. Ces effectifs, relativement ramassés par rapport aux administrations centrales du ministère des Finances (voir chapitre 1 et 3) témoignent des fonctions de coordination, de conception et de participation à la décision (bref, d'état-major) qui sont celles de la direction. Rappelons ainsi qu'en 1967, l'administration centrale des Impôts compte 1121 agents, 4 fois plus environ que la direction du Trésor (Quennouëlle-Corre 2000). En 1980, les effectifs totaux des Impôts (incluant les services déconcentrés) sont de 78 800 agents (Brenot-Ouldali et Quarré 1984 : 22) ; à titre de comparaison, les effectifs totaux de la direction du Trésor (mission de contrôle et réseau à l'étranger compris), s'établissent, en 1986, à 546 (Eck 1986 : 16).

C. Un « patchwork de compétences » (Mamou 1988)

La direction du Trésor a, nous l'avons vu (chapitre 3), fortement élargi ses attributions suite à la refonte de l'état-major financier dans les années 1960. Son domaine de compétences articule à la fois la gestion de procédures-reliquats liées à l'État-banquier d'après-guerre (l'attribution des aides et prêts du FDES aux entreprises, de bonifications ou de garanties, la réglementation et la tutelle des établissements à statut légal spécial), le développement d'initiatives visant à développer les marchés des capitaux (notamment dans le bureau B1 « marché financier »), et les activités liées à la diplomatie financière internationale. Du milieu des années 1960 au début des années 2000, les différents services ne changent de noms qu'à la marge, et la répartition de leurs attributions change peu – même si le cadrage de la politique économique et financière se transforme. Le service des activités financières a compétence sur la gestion de la trésorerie de l'État (bureau A1), sur la réglementation bancaire et l'encadrement et la surveillance des marchés financiers, ainsi que sur les opérations de financement du logement et de la construction (incluant l'exercice de la tutelle sur les caisses d'épargne, des relations avec le Crédit Foncier, le Comptoir des Entrepreneurs, la Caisse des dépôts). Le service des interventions est en charge de l'attribution de prêts, garanties et subventions aux entreprises, de la politique d'investissement public, de la réglementation des investissements français à l'étranger et étrangers en France, et de la gestion des prises de participation de l'État. Enfin, le service des affaires internationales est en charge de la gestion de la balance des paiements et de la réglementation des changes (bureau E1), de l'assurance-crédit, des négociations financières multilatérales, et des relations financières avec l'étranger.

Encadré n°XX

La hiérarchie du Trésor

Les directions d'administration centrale, comme le soulignent Francis de Baecque (1973) et Jean-Michel Eymeri (1999), sont au minimum composées d'un double étage : celui des bureaux (sous la direction d'un chef de bureau), qui sont rassemblés en sous-directions (menées par un sous-directeur). Parfois, un troisième niveau hiérarchique s'intercale entre les sous-directeurs et le directeur, celui des chefs de service, qui sont en charge d'un service regroupant deux ou trois sous-directions. C'est une spécificité de la direction du Trésor de présenter, dans ces structures, trois services ; la direction du Budget, par exemple, est organisée en sous-directions, mais ne comprend pas de services autonomes. Ainsi, au Trésor, la hiérarchie de la direction est composée de chefs de bureaux, de sous-directeurs, de chefs de service et du directeur. Un chef de service fait par ailleurs également fonction de directeur adjoint.

Les emplois de sous-directeurs et de chefs de service sont des emplois *fonctionnels* de l'administration. Ils sont pourvus par la voie du détachement, et les intéressés peuvent être révoqués à tout moment « dans l'intérêt du service ». L'accès des non-fonctionnaires à ces emplois n'implique

pas leur titularisation. Quant à l'emploi de directeur d'administration centrale, c'est un emploi dit *discrétionnaire*, pourvu à la *discrétion* du gouvernement. Les intéressés sont nommés en Conseil des Ministres et peuvent, également, être révoqués à tout moment. Ce processus façonne l'ultime dépendance des carrières au Trésor à l'égard du patronage politique.

Si les *Bottins administratifs* ne comptabilisent que les échelons supérieurs du Trésor, ils permettent cependant de présenter des ordres de grandeur de la répartition des effectifs entre services et de leur évolution.

Tableau n° 10 :
Effectifs des services du Trésor (1970-1995)

Date	Activités financières		Participations		Affaires internationales	
	structure	effectifs	structure	effectifs	structure	effectif
1970	2 SD 6 bureaux	13	2 SD 5 bureaux	15	2 SD 8 bureaux	24
1975	2 SD 6 bureaux	16	2 SD 6 bureaux	22	2 SD 8 bureaux	19
1980	2 SD 6 bureaux	16	2 SD 6 bureaux	20	2 SD 8 bureaux	20
1985	3 SD 9 bureaux	46	2 SD 8 bureaux	57	2 SD 8 bureaux	45
1990	2 SD 6 bureaux	36	2 SD 7 bureaux	33	3 SD 9 bureaux	45
1995	3 SD 9 bureaux	44	2 SD 7 bureaux	35	3 SD 9 bureaux	55

Source : Bottins administratifs

Précisons d'abord que la forte augmentation des effectifs des bureaux en 1985 est avant tout liée à des questions de comptage : à partir de 1983 le *Bottin administratif* recense les attachés et attachés principaux d'administration, ainsi que d'autres hauts fonctionnaires de catégorie A présents dans les structures du Trésor qui ne figuraient pas dans les éditions antérieures (inspecteurs du Trésor, inspecteurs des Impôts etc.). Ceci amène à une forte augmentation des effectifs d'encadrement de la direction tels que comptabilisés par cette source.

Intéressons-nous, d'abord, aux divisions en sous-directions et en bureaux de chaque service. Du côté du service des activités financières, on constate deux moments d'augmentation du nombre de bureaux, en 1985 (par rapport à 1980), et en 1995 (par rapport à 1990). Le premier moment s'explique par les nationalisations de 1982, qui amènent au ré-arrangement des attributions des bureaux du service, et à la création d'une 3^e sous-direction consacrée au suivi des « établissements de crédit », et, notamment, à celui des banques nationales. Cette troisième sous-direction disparaît dans l'organigramme de 1988, suivant le mouvement de privatisation des nationalisées de 1982. Le deuxième moment s'explique par

l'absorption, par le Trésor, de la direction des Assurances en 1992, qui mène à la création d'une 3^e sous-direction « assurances » au sein du service. Du côté du service des participations, l'augmentation du nombre de bureaux, observée en 1985, correspond à des réarrangements mis en place dès 1983, suite aux nationalisations : la sous-direction consacrée aux « participations » se réorganise partiellement selon une logique sectorielle, et émergent ainsi deux bureaux consacrés respectivement aux problèmes de financement des entreprises publiques du secteur de l'énergie, et des secteurs du pétrole/chimie/sidérurgie/matériaux. L'ancien bureau « Rentabilité des investissements »²⁵⁵, mis en place au début des années 1970, est « délocalisé » hors des structures hiérarchiques, et fait alors figure de « cellule » placée sous la responsabilité du chef de service. Précisons, enfin, que le bureau en charge de la réglementation des investissements étrangers en France et français à l'étranger disparaît de l'organigramme en 1988, suite à la libéralisation du contrôle des capitaux ; ce bureau était particulièrement consommateur de personnel. Enfin, le service des affaires internationales est, jusqu'au milieu des années 1980, plus doté en bureaux que les autres services : cette situation s'explique par le fait que ce service absorbe, peu ou prou, l'intégralité des compétences des Finex transférées au Trésor au milieu des années 1960. L'augmentation du nombre de sous-directions du service, que nous constatons en 1990, apparaît dans les organigrammes en 1988, avec une nouvelle sous-direction « endettement et développement », qui distingue, dans les structures de la direction, les questions liées à l'aide au développement et aux restructurations de dette souveraine dans le cadre du Club de Paris.

Du côté des effectifs de cadres, on se contentera pour l'heure de noter que, jusqu'au milieu des années 1980, le service des activités financières est particulièrement sous-doté. Ce fait ne s'explique pas uniquement par le nombre relativement plus faible de bureaux du service, relativement à celui des affaires internationales. En effet, le service des participations comprend un nombre de divisions similaire à celui du service des activités financières, tout en ayant des effectifs plus nombreux. On l'expliquera pour le moment par son caractère de chasse-gardée pour les administrateurs civils et les inspecteurs des finances, alors que le service des interventions est plus ouvert aux ingénieurs des corps techniques : la rareté des cadres peut, ainsi, être analysée comme un signe des mécanismes de défense des administrateurs civils et des inspecteurs des finances pour conserver le monopole d'un service

²⁵⁵ Ce bureau correspond à l'application, au Trésor, du programme « RCB » (rationalisation des choix budgétaires) qui, sous la houlette du Budget, vise à introduire le calcul d'optimisation dans les décisions administratives. Sur la RCB, voir (Bezes 2009 ; Descamps 2011).

qui, à de nombreux égards, apparaît comme le cœur historique de compétences de la direction (gestion de la trésorerie de l'État et des marchés financiers).

II. Composition statutaire : la domination des administrateurs civils et inspecteurs des finances

Pour objectiver la composition statutaire des cadres A de la direction, nous n'avons, à nouveau, accès qu'aux séries des *Bottins administratifs*. Ces dernières, nous l'avons vu, sont parcellaires : elles semblent mentionner exclusivement, à ces échelons, certains corps plutôt que d'autres. Ainsi, les attachés d'administration n'apparaissent dans l'organigramme du *Bottin administratif* qu'à partir de 1983, tout comme les comptables de l'État (inspecteurs du Trésor, trésoriers principaux, receveurs-percepteurs, receveurs) ou les inspecteurs des Impôts. Cet ajout contribue à un doublement des effectifs théoriques des cadres de la direction en 1983, qui passent alors, d'après les comptages du Bottin administratif, de 75 à 164. Cet élément nous empêche de reconstituer des séries complètes et homogènes. Nous commenterons en deux temps ces données ; le lecteur doit cependant garder à l'esprit le fait qu'une grosse partie des troupes trésoriennes, les attachés, ne sont pas comptabilisés dans les effectifs des cadres de la direction avant 1983.

De 1966 à 1982, ce sont les inspecteurs des finances et les administrateurs civils qui dominent les cadres de la direction : ils la composent à plus de 90% jusqu'au début des années 1970, puis leur poids diminue doucement jusqu'à représenter 70% des effectifs d'encadrement de la direction en 1982. Cette diminution est liée, d'abord, à l'implantation au compte-goutte des ingénieurs des corps techniques au sein de la direction à partir du début des années 1970 : les ingénieurs sont 2 en 1970 (un ingénieur de l'Armement et un ingénieur des Ponts et Chaussées), et ils constituent l'équipe du bureau « Rentabilité des investissements » qui vient de se créer dans les structures de la direction, dans le service des participations. En 1982, ils sont 8 (ingénieurs des Ponts et Chaussées, des Mines, du Génie rural), et ont essaimé, au delà de cette cellule RCB, dans tout le service des participations. On notera cependant qu'un d'entre eux, administrateur de l'INSEE, est affecté au service des affaires financières, tandis qu'un autre, ingénieur des Telecoms, est au bureau de l'assurance-crédit. Cette diminution est liée, également, à la montée en puissance à partir de la deuxième moitié des années 1970 d'une catégorie de cadres A que nous avons appelée « autres », et qui regroupe des agents aux appartenances statutaires diverses (conseiller référendaire, adjoint de direction Banque de France, agrégé de l'Université notamment) ; la plupart d'entre eux sont attachés au directeur du Trésor plutôt que de se trouver dans la structure hiérarchique.

A partir de 1983, les *Bottins administratifs* donnent probablement une vision beaucoup plus complète des cadres A au sein de la direction, en comptabilisant plus systématiquement les attachés d'administration et les corps du Trésor et des Impôts. Les effectifs de cadres de la direction sont alors quasi équi-répartis entre trois grands pôles : un pôle administrateurs civils/inspecteurs des finances, qui capte entre 35 et 40% des effectifs de cadres entre 1983 et 1995, un pôle « attachés », qui représente environ 30% des effectifs jusqu'au début des années 1990, puis augmente progressivement, et un pôle « autres », qui représente entre 25 et 30% des effectifs jusqu'au début des années 1990, puis diminue fortement pour passer sous la barre des 20%. Dans cette catégorie « autres », nous rassemblons des agents du Trésor d'origines statutaires variés : des comptables de l'État (receveurs particuliers des finances, trésoriers principaux, receveurs-percepteurs, inspecteurs centraux du Trésor), des inspecteurs centraux des Impôts, des adjoints de direction Banque de France, des fonctionnaires de la Caisse nationale du crédit agricole, et des agents de certains satellites financiers de l'État (*e.g* chargés de mission du Crédit National, du crédit d'équipement des PME). Enfin, un quatrième pôle commence progressivement à se dessiner, celui des ingénieurs des corps techniques : ils représentent 6% des effectifs de cadres en 1983, et 14% en 1995. Notons que les emplois supérieurs de la direction (sous-directeur, chef de service, directeur) sont toujours occupés par des administrateurs civils et des inspecteurs des finances, du milieu des années 1960 au milieu des années 1990.

Le début des années 1990 amorce cependant, nous l'avons esquissé, une série de changements dans la composition statutaire de la direction : le pôle « autres » diminue fortement (de 25% en 1988 à 17% en 1992)²⁵⁶, tandis que le pôle « ingénieurs » s'étoffe (de 6% en 1990 à 14% en 1995). Du côté des administrateurs civils/inspecteurs des finances, leur poids dans la direction diminue progressivement à partir du milieu de 1995 : ils représentent 36% des effectifs en 1995, 31% en 2000, et 21% en 2005. Ils sont alors remplacés par des ingénieurs, qui s'implantent de manière décisive dans la direction à partir du début des années 2000 : ils représentent 23% des effectifs de cadres de la direction en 2001, et 28% en 2005 – ils sont alors plus nombreux que les administrateurs civils et inspecteurs des finances. Notons cependant qu'ils peinent à avoir accès aux emplois supérieurs de la direction. Ce n'est qu'en 2001 que le premier ingénieur devient chargé de sous-direction : il s'agit alors de Thierry

²⁵⁶ La remontée en puissance de ce pôle au milieu des années 2000 cache des effets de composition, et l'implantation des contractuels au sein de la direction, au détriment des autres corps qui en faisaient partie tout au long des années 1970, 1980 et 1990. Cf graphique ci-dessous.

Franco, un administrateur de l'INSEE, à la sous-direction « Assurances » -- une des plus récentes acquisitions de la direction du Trésor, nous l'avons vu.

Tableau n° 11 :
Composition statutaire des cadres de la direction du Trésor (1985-2005)

	1985	1990	1995	2000	2005
AC+IF	35%	43%	36%	31%	21%
ingénieurs	5%	6%	14%	19%	28%
attachés	31%	30%	37%	35%	29%
autres	29%	21%	14%	15%	22%

Source : Bottins administratifs, calculs de l'auteure

Ainsi, on le voit, le personnel d'encadrement de la direction est largement, du milieu des années 1960 au milieu des années 1990, dominé par les administrateurs civils et les inspecteurs des finances, qui y sont majoritaires, et qui y ont le monopole des emplois supérieurs. A partir du début des années 1990 cependant les rapports de force statutaires au Trésor se recomposent au détriment de ce pôle, et à l'avantage des ingénieurs des corps techniques de l'État, qui s'implantent plus massivement au sein des structures de la direction.

Intéressons-nous, enfin, à l'origine des administrateurs civils et des inspecteurs des finances. Comme nous l'avons vu, chacun de ses deux corps recrute via l'ENA, et par un tour extérieur. Plusieurs agents d'autres corps ont par ailleurs été intégrés au corps des administrateurs civils dans l'après-guerre (*cf* chapitre 3). Nous avons également vu, au chapitre 3, que la direction du Trésor s'énarchise fortement à partir des années 1960. Cette progression ne se dément pas : le pôle AC+IF est énarquisé à 58% en 1966, 64% en 1970, 76% en 1975, 87% en 1980, et à plus de 90% à partir de 1985. En ce sens, on le voit, le pôle dominant au sein des cadres du Trésor témoigne du recrutement particulièrement élitiste de la direction, et de l'investissement privilégié des énarques dans les structures de la direction.

Conclusion :

Ce bref intermède nous permet de poser deux éléments-clefs du reste de cette thèse. D'abord, il permet de justifier nos bornes chronologiques : du milieu des années 1960 au milieu des années 1990, les rapports de force statutaires au sein de la direction sont relativement stables, et font la part belle aux administrateurs civils et aux inspecteurs des finances et, en particulier, à ceux d'entre eux issus de l'ENA. Ces derniers tiennent l'accès aux emplois supérieurs de la direction – ce sont donc eux qui y donnent le ton, et qui en définissent les usages légitimes. Au contraire, le milieu des années 1990 initie une transformation progressive de la composition statutaire de la direction, au détriment de ce pôle dominant.

Ensuite, il permet de préciser plus spécifiquement notre objet dans cette partie : ce qui nous intéresse, dans ce qui suit, c'est avant tout de comprendre quels sont les mécanismes qui fabriquent la domination des inspecteurs des finances et des administrateurs civils au sein de la direction, *i.e* de pouvoir rendre compte de la construction de leur « grandeur » et de leur accès privilégié aux carrières dominantes au sein des mondes du Trésor. En ce sens, nous ne nous intéresserons pas spécifiquement aux autres groupes de cadres au sein du Trésor ou, plutôt, nous ne nous y intéresserons que dans la mesure où leurs situations permettent de rendre compte des mécanismes de segmentation et de hiérarchisation qui travaillent la direction.

Chapitre 4 : Produire l'excellence

Les hauts fonctionnaires du Trésor aiment présenter leur « maison » comme une administration d'élite, un lieu d'exception, et, en entretien, nombreux sont nos interlocuteurs à avoir décrit leurs années au Trésor comme une « très belle période », un « excellent souvenir », « les plus belles années de (leur) carrière », ou, encore, un « cadeau de la République ». Yves Mamou (1988 : 116) note, dans son essai sur le Trésor, la « vision élitiste de soi » qui est celle des énarques de la direction : « aujourd'hui, la conviction d'être 'les meilleurs', les 'plus travailleurs', les 'plus rigoureux'...de toute l'administration n'est pas l'un des moindres traits de caractère de (ces derniers) ». Dans un article s'interrogeant sur la puissance du ministère des Finances – mais centré plus spécifiquement sur les directions du Trésor et du Budget, François Bloch-Lainé (1990), ancien directeur du Trésor, tente d'expliquer cette dernière, et met en avant la « capacité relative des hauts fonctionnaires des Finances », où s'orientent les énarques « parmi les mieux notés », et leur supériorité professionnelle », et conclut : « ce n'est qu'au cœur de ce ministère particulier que le souci des grands équilibres est tout à fait primordial et sincère » (*Ibid* : 15). A l'instar d'autres hauts fonctionnaires, il défend ici une vision *substantialiste* de l'« excellence » trésorienne, la nature « méritante » des hauts fonctionnaires de la direction étant tout à la fois, pour lui, justifiée et attestée par leur rang au concours de sortie de l'ENA²⁵⁷.

Ces discours naturalisant l'« excellence » d'une population donnée par le « don » dont elle procéderait ont fait l'objet de nombreux (et anciens) efforts de déconstruction sociologique. Les travaux de Pierre Bourdieu sur le système scolaire français et sur les écoles d'élite ont,

²⁵⁷ Rappelons ici qu'à partir du début des années 1970, la direction du Trésor « sort » systématiquement après les grands corps au sein du classement de l'ENA.

notamment, fait porter le regard des sciences sociales sur les critères de jugement, « catégories d'entendement » et évaluations subjectives qui président aux verdicts scolaires (Bourdieu et de Saint Martin 1975), et sur leur caractère socialement situé (Bourdieu et Passeron 1964). Dans un article consacré aux classes préparatoires aux grandes écoles, Pierre Bourdieu (1981) souligne les effets symboliques de l'organisation rigoureuse du travail qui les caractérise, et ouvre un programme de recherche sur la « fonction de consécration (ou de sociodicée) » (*Ibid* : 30) des dispositifs d'encadrement spécifiques aux institutions d'élite (dans le cas étudié : la sélection, l'examen, la formation). Plus récemment, Julien Bertrand *et al.* (2016 : 6) ont souligné les apories des conceptions substantialistes de l'« excellence » : « en déconnectant l'excellence de toute logique hiérarchisante qui sépare les 'meilleurs' du reste », indiquent les auteurs, « on neutralise le travail quotidien de production et de reproduction des hiérarchies sociales qui s'opère à travers des classements, officiels ou spontanés, des procédures formelles ou informelles, et des agents habilités à faire le 'tri' ». Les sociologues insistent ainsi sur la nécessité de penser ensemble « les populations d'excellents, les lieux d'excellence, et les critères d'excellence » (*Ibid* : 7), et les pratiques concrètes qui permettent de les produire.

Poursuivant ces réflexions, ce chapitre analyse les revendications d'excellence des trésoriers comme le résultat d'une construction institutionnelle, et met ainsi en avant le travail institutionnel qui permet de fabriquer et de faire reconnaître la direction du Trésor comme une administration d'élite. La fabrique de l'excellence de la direction et de ses membres se joue, nous le verrons, dans un mode de gouvernement qui assoit sa prise sur les hauts fonctionnaires de la direction par un système élaboré de différenciations et de segmentations internes. C'est en produisant continûment de la hiérarchie et de la concurrence entre trésoriers que la hiérarchie de la direction en fait advenir la « grandeur ». Ces différents dispositifs de classement, d'ordonnancement et de mise en compétition incitent au don de soi à l'institution, et, surtout, habilitent les hauts fonctionnaires du Trésor à se vivre comme une élite, les amenant à « s'assign(er) les obligations constitutives de (leur) noblesse (...) (et) à engager les investissements qui leur permettront de réaliser (leur) essence supérieure » (Bourdieu 1981 : 49). Ce fonctionnement institutionnel n'est, au premier abord, pas très éloigné de celui de l'ENA, dont Jean-Michel Eymeri (2001) a montré qu'elle exerçait un double effet sur les élèves, de conformation et de classement (ou, plutôt, de conformation par le classement). Ce chapitre prolonge ces réflexions en montrant que les questions de sélection, de segmentation et de hiérarchisation sont au cœur de la fabrique de l'excellence au Trésor.

Méthodologiquement, ce chapitre repose principalement sur les entretiens biographiques que nous avons effectués, sur le fonds d'histoire orale du CHEFF, ainsi que sur la base prosopographique que nous avons construite. Il porte, comme le reste des chapitres de cette partie, sur les énarques (administrateurs civils ou inspecteurs des finances) entrés directement au Trésor après l'ENA, ou, pour les inspecteurs, après leurs 4 années de tournée. Ce choix s'explique par la gestion spécifique à laquelle leurs carrières internes donnent lieu, nous le verrons. Notre propos s'organise en deux temps. Nous nous attacherons d'abord à localiser et à définir les revendications d'excellence trésorienne, *i.e* analyserons les registres qu'elles mobilisent, et les rapports de pouvoir qu'elles articulent. Dans un second temps, nous étudierons les dispositifs d'encadrement et de gouvernement qui construisent la direction du Trésor comme « monde à part » et qui habilite les hauts fonctionnaires du Trésor à se vivre sur le mode de l'exceptionnalité.

I. Les frontières de l'excellence au Trésor

Cette section prend au sérieux les revendications d'excellence qui sont celles, en entretien, des anciens hauts fonctionnaires de la direction : elle en analyse les fondements symboliques et bureaucratiques et, surtout, les effets de clôture. Elle prête ainsi attention aux enjeux de frontière qui travaillent la direction. Comme l'ont montré, avant nous, plusieurs travaux, le registre de l'« excellence » est travaillé de nombreuses contradictions, qui mettent en jeu sa prétention à l'universalité et à l'incarnation d'une méritocratie collective – si le Trésor est « excellent », ce serait du fait du redoutable « pool de compétences » qu'il mobilise. La valorisation du Trésor comme condensé « exceptionnel » d'intelligences et de talents présente plusieurs paradoxes, et nous en travaillerons ici deux aspects. Nous montrerons d'abord que l'« exceptionnalité » sous laquelle se donne le Trésor est avant tout un opérateur d'exclusivité : elle marque la distinction des trésoriers vis-à-vis du monde administratif extérieur – leur permettant ainsi de se vivre sur un mode inclusif et cohésif – mais elle est également porteuse de formes de hiérarchisations internes au Trésor, consacrant avant tout une petite élite composée d'inspecteurs des finances. En ce sens, le talent reconnu n'est pas distribué également entre tous les hauts fonctionnaires du Trésor : il est pensé comme relatif aux filières d'entrée dans l'institution et à l'origine de corps. Nous montrerons ensuite que le « talent » au Trésor n'est pas uniquement défini de manière scolaire : au contraire, les hauts fonctionnaires de la direction mobilisent également un modèle d'excellence spécifique, semi-alternatif aux classements énarchiques, et reposant sur la figure de l'« homme d'action ». Cet « autre » registre de légitimation leur permet de mettre en forme et d'imposer la spécificité du Trésor, notamment par rapport aux grands corps, et opère le redressement symbolique de l'institution face à un rang de classement ENA qui, pour élevé qu'il soit, n'est jamais « dans la botte ». Enfin, nous montrerons que cette définition dominante de l'excellence trésorienne comporte des biais de genre : elle correspond à une manière masculine de se rapporter au Trésor. En ce sens, cette sous-section décrypte les fondements et les logiques engagées dans la définition de l'« excellence » au Trésor.

A. Le Trésor, un « club élitiste »

« Ce que l'on ressentait quand on arrivait au Trésor les premières années, et c'est un élément qui était largement utilisé dans le discours interne par lequel on se qualifiait et on s'auto-congratulait, parce qu'il y avait une certaine autosatisfaction interne, on ne peut pas le cacher. C'est qu'il y avait un peu une ambiance de club. Et c'était très agréable. (...) Alors ambiance sympathique, ambiance de club, on était très bien accueillis. »

(Didier Garnel*, X-ENA, AC, entré au Trésor à la fin des années 1970)

C'est souvent sous les mots de l'expérience enchantée que se donne le passage de nos enquêtés à la direction du Trésor. Plusieurs d'entre eux décrivent une « maison chaleureuse », où « l'on est très bien accueilli », ou insistent sur le « souvenir fort » qu'ils gardent de leur passage au Trésor – une « belle période de ma vie professionnelle », comme certains le répètent dans des emails. L'intensité du travail collectif et la forte cohésion interne de la direction apparaissent haut dans les souvenirs, tout comme l'importance des sujets traités, qui font la « une des journaux », et amènent à rencontrer les 'grands hommes' de l'État. A la fascination à l'intégration harmonieuse au sein d'un groupe soudé s'ajoute alors celle de la prise en charge de sujets exaltants, des « cadeaux de la République » :

« Une des choses qui m'a plu au Trésor euh, c'est un cadeau de la République, tout ce que j'ai fait grâce au Trésor. Ce sont des cadeaux de la République. C'était passionnant. Un, pas de doute sur la légitimité. Deux, des sujets qui font la une des journaux (...). Dans les dossiers importants, y'a eu une réforme des statuts de la Banque de France, et je me rappelle de réunions de service avec Jean-Yves Haberer. (...) Y'a eu la conversion de l'emprunt Pinay, et puis y'avait l'émission du 7% 1973 indexé sur l'or, qui s'était faite deux mois avant mon arrivée. (...) Et donc on avait (...) beaucoup de contacts avec la Banque de France, on avait une réunion tous les mois avec le sous-gouverneur. Vous avez 25 ans, ce genre de réunion c'est intéressant. »

(Daniel Levieu*, ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1970)

C'est, surtout, le 'calibre intellectuel' des membres établis du Trésor qui semble avoir fait impression sur nos enquêtés : beaucoup nous racontent leurs réactions intimidées et fascinées face aux « grands hommes » de la direction, dépeints comme des « gens exceptionnels », des « pointures ». Le talent de ces derniers est dit dans les mots de la compétence, de l'expertise et de la grandeur de vues. Comme nous l'indique une énarque entrée au Trésor en mobilité à la fin des années 1980, ce qui marque en arrivant c'est « la concentration de la matière grise et le niveau exceptionnel de cette matière grise ». La prestance intellectuelle de la hiérarchie de

la direction est souvent décrite en référence à la majesté des lieux (le Louvre, jusqu'en 1989) et aux ors de la République :

« Quand on allait voir (le directeur), ce qui arrivait très rarement, euh, en trois ans j'ai dû le voir 3 fois (...) Il y avait une petite antichambre, avec un huissier en grande tenue, qui ouvrait les portes capitonnées, puis on attendait qu'il signale votre présence. Et puis, à un moment donné, les portes du directeur s'ouvraient, c'était des doubles portes. Ca me rappelait toujours le grand oral de l'ENA. Y'avait la salle avec le public, puis la salle dans laquelle on préparait les sujets. Quand on était convoqués, y'avait deux séries de portes qui s'ouvraient, et on entendait du brouhaha dans le lointain. C'était le côté lointain qui était impressionnant. On voyait le directeur, c'est à peine si on ne se prosternait pas. »

(Frédéric Pinto*, ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1970)

« Je me souviens très bien de la (première) réunion de service (à laquelle j'ai assisté), (service) qui à l'époque était dirigé par Jacques de Larosière (...) Et donc ce bureau euh, m'avait impressionné, c'était au Louvre, un bureau immense. Il y avait une assistante, mais il fallait quasiment des jumelles pour la voir. Et euh, j'avais été très impressionné par Larosière et par ce bureau, que j'ai occupé 12 ans après. (...) Les chefs de service, Haberer puis Larosière, c'était des gens qui nous impressionnaient beaucoup. »

(Daniel Levieu*, ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1970)

Ces discours d'émerveillement face à une « administration exceptionnelle » ont des ressorts bien connus des sociologues. Comme l'a bien montré Pierre Bourdieu (1981 : 44), l'« expérience bénie de l'harmonie sociale » et la propension à se vivre sur le mode de l'exceptionnel procèdent du fonctionnement même des institutions d'élite, et de la transformation « magique » qui s'y opère, et qui « tend à produire une élite *consacrée*, c'est-à-dire non seulement distincte, séparée, mais également reconnue et se reconnaissant comme digne de l'être, en un mot, *distinguée* » (*Ibid* : 30). Cette transformation résulte des mécanismes par lesquels ces institutions fabriquent de la différence, et que Pierre Bourdieu, à la suite d'Arnold Van Gennep, décrit comme des opérations doubles, de séparation et d'agrégation. Le rôle de la sélection y est central : sélectionner permet à la fois de « met(tre) à part et (de) rassemble(r) », *i.e* de « sépare(r) des gens semblables (entre eux) et (de) rassemble(r) des gens différents (des autres) » (*Ibid* : 30). Les procédures de sélection à l'entrée (que nous examinerons plus spécifiquement dans la section II) permettent à la fois de façonner l'homogénéité des « entrants », tout en faisant de ces derniers des « élus », porteurs d'une nature distincte, distinctive et (car) distinguée par la sélection. Le discours d'émerveillement des énarques que nous avons interrogés doit ainsi être rapporté à l'entre-soi que permettent d'assurer les procédures de recrutement des énarques au Trésor, via un rang élevé au classement de l'ENA (pour les administrateurs civils *et* pour les inspecteurs des

finances)²⁵⁸. Ceci permet de faire de l'entrée au sein de la direction un processus distinctif de séparation et d'agrégation de pairs également « méritants », une « aristocratie de l'intelligence ». L'effet « magique » de la sélection tient ainsi dans la naturalisation du don, qui habilite les « élus » à se penser collectivement comme différents et à revendiquer cette différence sur le mode de l'exemplarité et de l'exceptionnalité.

Un des apports principaux des travaux sociologiques sur la fabrique de l'excellence est de montrer que les institutions d'élite fonctionnent par un travail permanent d'édification, de défense et de légitimation de leurs frontières. L'agrégation qu'elle fabriquent est inséparable d'effets de segmentation et de clôture. Dans les discours des trésoriers, cette tension se joue dans un équilibre précaire entre l'émerveillement face à une institution inclusive, et la reconnaissance de son « élitisme », de son esprit « club ». Comme le dit une de nos enquêtées, Monique Lebrun* (ENS-ENA, AC, entrée au Trésor au milieu des années 1980), « y'avait quand même, de la part d'une certaine partie de la direction, le sentiment d'être une espèce d'élite ». Ce sentiment est, évidemment, relatif aux modes de sélection des énarques au sein du Trésor : le concours de sortie de l'ENA, en naturalisant le talent des « bien sortis », naturalise, en revers, l'absence de talent des « mal sortis », et permet ainsi aux énarques du Trésor de se penser comme une élite différente des autres. Mais ces effets de clôture jouent également en interne. Entre énarques et non-énarques, d'abord : notre entretien avec Anne Perrin*, conseillère juridique des directeurs du Trésor du milieu des années 1980 au début des années 2000, ancienne élève de l'École nationale de la magistrature, permet de l'illustrer. Cet entretien était un des premiers que nous menions, et nous avons décidé de les consacrer à des personnes qui nous paraissaient plus aux marges du Trésor, et qui y étaient restées longtemps, dans l'espoir de pouvoir recueillir une parole plus libre sur la direction, qui en embrasserait plusieurs années d'évolution. Lors de la prise de contact, Anne Perrin* semble surprise que nous la contactions à propos d'un travail portant sur le Trésor, et nous demande ce qui nous a mené vers elle. Nous avons, avant l'entretien, interprété cette réaction comme un geste de protection de soi face aux sollicitations extérieures, et comme une manière de nous situer au sein d'un espace de recommandants potentiels. Nous nous sommes aperçue, pendant l'entretien, que cette réaction pouvait également être interprétée comme l'expression de la surprise de notre interlocutrice à être considérée comme une personne habilitée à prendre parole sur le Trésor, et qu'elle reflétait, en ce sens, son statut dominé au sein de la direction.

²⁵⁸ Précisons à nouveau ici que nous nous intéressons aux énarques entrés directement au Trésor (administrateurs civils et inspecteurs des finances, entrés après leurs 4 années de tournée).

Ce dernier se manifeste, tout au long de l'entretien, par la déférence marquée de notre interlocutrice face aux énarques de la direction. Le début de l'entretien est, ainsi, l'occasion pour elle d'exprimer son admiration pour la « qualité des hommes et des femmes du Trésor », des « gens très compétent, qui travaillent énormément, et un travail, contrairement à ce que l'on peut dire, d'équipe, très facilité par le directeur ». Si elle nous avouera, à demi-mot, qu'au Trésor, c'était « chacun sa place », et qu'elle était « la personne très à part, puisqu'(elle) n'étais pas énarque » -- la première année « personne ne (lui) parle » nous indique-t-elle, tout nous demandant de « ne pas noter cela » -- elle cherche également, dans l'entretien, à mettre en avant ce que ces comportements « un peu élitistes » peuvent avoir de légitime, en les renvoyant à ses propres défauts (elle n'avait pas su, encore, susciter la « confiance »), et en présentant son statut de non-énarque comme un atout (« Moi je m'en servais comme un plus justement : mon grand plus, c'est que je n'étais pas en compétition avec eux »). Ainsi, on le voit, l'émerveillement *ex post* pour la direction peut exprimer, pour certains fonctionnaires non énarques de la direction, l'intériorisation de leur position dominée au sein du Trésor, et cache les hiérarchies symboliques qui travaillent l'institution.

Effets de clôture, également, entre énarques. A cet égard, il est intéressant de noter que, dans les discours de nos interviewés, particulièrement ceux d'entre eux qui sont administrateurs civils, le « talent » a une origine statutaire, et que les inspecteurs des finances sont, souvent, identifiés comme la « minorité du meilleur » (selon l'expression d'Odile Henry (1997)). Notre entretien avec Daniel Lebègue (AC, ENA 1967-1969) est particulièrement intéressant en ce sens. Daniel Lebègue, directeur du Trésor de 1984 à 1987, est le 2^e administrateur civil à avoir pris la tête de la direction – une nomination qu'il doit, notamment, à son engagement dans le cabinet de Pierre Mauroy en 1981. Lorsque je le rencontre en 2014, il est à la retraite de la fonction publique, mais il occupe encore des positions d'administrateur et il préside, entre autres, l'Institut français des administrateurs et Transparency International France. Je mène deux entretiens avec lui, à trois semaines d'intervalle : les différences de ton et de discours sont, du premier au deuxième rendez-vous, particulièrement frappantes. Lors de notre première rencontre, il tient un discours qui, *a posteriori* et en comparaison avec ce que d'autres anciens hauts fonctionnaires du Trésor ont pu nous raconter, nous semble particulièrement critique vis-à-vis de la direction : il la présente comme une institution élitiste et machiste, y dénonce l'emprise de l'Inspection des finances, et les liens forts avec le secteur bancaire, au détriment du secteur associatif. Il semble alors regretter qu'en tant que président de Transparency International France, il n'ait

jamais pu rencontrer l'adjoint au Trésor en charge des questions de corruption. Lors de notre second entretien, il semble gêné des propos qu'il a pu tenir au cours de notre premier rendez-vous, et nous indique dès le moment où nous installons l'enregistreur qu'il ne « voudrai(t) pas que (nous) rest(ions) sur (l') image » élitiste qu'il a peint quelques semaines avant, et insiste, alors sur l'« ouverture » récente de la direction. Cette ambivalence – entre célébration et critique de la direction – se reflète dans sa description du « talent » des hauts fonctionnaires, et de son origine :

« (Quand j'entre au Trésor), je trouve le fonctionnement de la direction (...) extrêmement élitiste, machiste, peu soucieuse des réalités sociales et de la bonne gestion des ressources humaines. Où l'emprise de l'Inspection des finances est formidable. Tout cela quand j'arrive, pour moi, c'est une source, je ne sais pas si l'on peut dire d'irritation (...). Beaucoup de respect pour le formidable pool d'expertise, de compétences accumulées dans la direction. A tous les étages, hein, directeur, sous-directeur, chef de service, y'a des gens de grande pointure. Je rencontre tout de suite en arrivant, Pébereau, Jacques de Larosière, Jean-Yves Haberer, Michel Camdessus. Enfin y'a un vivier exceptionnel. Exceptionnel. Beaucoup d'inspecteurs des finances, mais également quelques administrateurs. Trichet arrive à peu près en même temps que moi. De Castries. (...) Mais des gens de grande valeur, de grande qualité. Donc j'ai beaucoup de respect pour ce vivier de talents. Y'a pas d'équivalents d'ailleurs dans l'administration d'ailleurs, je ne crois pas. Mais en même temps, c'est une administration qui a les travers que j'ai indiqués : élitisme, qui accorde peu de place et peu d'intérêts aux ressources humaines. (...) L'élitisme des grands corps, tout cela, ça m'irrite. »

On voit bien ici l'ambiguïté de ce type d'analyses, qui s'émerveille des « talents accumulés » de la direction, tout en leur donnant une origine administrative spécifique (l'ENA) et qui refuse l'élitisme de l'Inspection des finances tout en ne citant comme « gens de grande pointure »...que des inspecteurs des finances (excepté Michel Camdessus). La désignation des inspecteurs des finances comme particulièrement talentueux n'est pas unique à Daniel Lebègue : parmi les hauts fonctionnaires que nous avons interrogés, elle s'impose comme un thème porté avant tout par les administrateurs civils. Comme nous l'indique ainsi Frédéric Pinto* (AC, ENA, entré au Trésor au début des années 1970), les « inspecteurs des finances (...) c'est un calibre au-dessus, ce sont des gens programmés différemment, souvent très brillants, travailleurs. Je ne me voyais pas dans la même cohorte ». Elle est parfois mâtinée, comme c'est le cas dans les propos de Daniel Lebègue, de remarques plus critiques, particulièrement pour les administrateurs civils qui ont gravi les échelons de la direction jusqu'aux positions de chef de service, et qui sont alors entrés en concurrence directe avec les inspecteurs des finances. En ce sens, les désignations des « talentueux » au Trésor s'appuient sur des distinctions corporatives, et la « grandeur » n'est pas tant également distribuée également au sein de ce « monde à part » qu'elle n'est attribuée aux détenteurs des titres et

des appartenances statutaires les plus prestigieuses. Son analyse est inséparable des processus de tri et de segmentation qui travaillent le Trésor en interne (cf I.A.2).

En ce sens, au-delà des discours enchantés qui sont ceux de nos enquêtés, il est bon de rappeler que l'excellence dont se revendique le Trésor est à la fois un opérateur d'« agrégation », d'inclusion rapide des nouveaux entrants au groupe, et un opérateur de hiérarchisation, qui fait advenir les trésoriers comme « minorité du meilleur » (Henry 1997), mais qui les trie également entre eux, selon leur origine de corps et leur mode d'entrée dans l'institution. Comme le soulignent Julien Bertrand *et al.* (2016 : 15), les institutions d'excellence ne « peuvent (...) être conçues comme étant uniquement des espaces où s'intériorise de l'identique » : ce sont « en effet des espaces qui hiérarchisent en permanence, et créent donc de la différence entre leurs membres », et leur analyse est inséparable de celle des frontières internes qui s'y produisent et s'y reproduisent.

B. Une opération de ré-ordonnement symbolique

Que la direction du Trésor puisse être vécue sur le mode de l'exceptionnalité n'a cependant rien d'évident. Les travaux récents sur les institutions d'élite ont souligné la lecture vocationnelle qu'ont leurs enquêtés de leur entrée dans ces institutions, sur leur impression d'avoir été élus, sacrés. Si beaucoup de hauts fonctionnaires du Trésor disent l'expérience exaltante qu'a constituée pour eux leurs années au Trésor, peu mettent cependant en forme leur entrée sur le mode de l'élection. Très peu indiquent savoir ce qu'ils voulaient faire après l'ENA : « c'est le classement qui décide un petit peu » (Sylvain Saunier*, ENSAE-ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1990). Certains soulignent s'être projetés avant tout dans l'espace des possibles professionnels que leur rang, progressivement construit lors des examens de l'ENA, semblait leur promettre : « Moi, je regardais un peu les choses, j'attendais que ça arrive, de voir ce que je pouvais faire : le Trésor, c'était mon classement, ça me convenait » (Monique Lebrun*, ENS-ENA, AC, entrée au Trésor au milieu des années 1980). Pour d'autres, plus dans le jeu, l'arrivée au Trésor est le fruit d'une déception relative, celle de n'avoir pu intégrer les grands corps : « selon l'expression que l'on pouvait utiliser, un petit peu cursive, on arrivait au Trésor les premiers des baisés » (Didier Garnel*, X-ENA, AC, entré au Trésor fin des années 1970). Comme l'a bien montré Jean-Michel Eymeri (2001 : 159), le destin d'administrateur civil fait figure d'« impensé » au sein de l'école nationale

d'administration, dont les épreuves de classement doivent avant tout permettre de dégager une élite orientée vers les grands corps. Bien que les hauts fonctionnaires entrés au Trésor après l'ENA soient positionnés dans les hauteurs du classement de sortie de l'école²⁵⁹, ils ne font pas partie de la noblesse administrative consacrée par l'ENA, celle de la « botte » du classement qui parvient à rejoindre l'Inspection des finances, le Conseil d'État ou la Cour des comptes. Ils forment, en ce sens, à la fois une élite scolaire, et une élite dominée car « non élue », n'ayant pas franchi cette « frontière magique » (Bourdieu 1981 : 46) que représente le dernier rang de classement donnant accès aux grands corps.

L'analyse de la fabrique du Trésor comme lieu d'excellence doit ainsi prendre en compte les effets de cette entrée qui n'est, au final, que semi-victorieuse. A cet égard, la direction du Trésor fait avant tout figure d'entreprise de ré-ordonnement symbolique : elle offre une définition localisée de l'excellence, alternative à celle du classement de sortie de l'ENA et propice à la requalification symbolique des entrants. Le registre de l'« action » y est central. Ainsi, les « grandes pointures » suscitent l'admiration de nos enquêtés autant pour leur « mécanique intellectuelle » que pour leur don sans réserve à l'institution, leur « envie de faire avancer les choses », comme le dit une administratrice civile, entrée en mobilité à la direction du Trésor à la fin des années 1980. Un inspecteur des finances, entré au Trésor au début des années 1990, avoue avoir « été baba » face à l'engagement de son chef de service dans un dossier, « livr(ant) combat pied à pied sur chaque chapitre de la (nouvelle) loi ». La valorisation de l'« action » est alors celle de l'« homme de convictions », investi corps et âme dans ses dossiers. Ces descriptions témoignent des modes d'accomplissement bureaucratique valorisés au Trésor, où la figure de l'homme d'action, réformateur, porteur de changement tient le haut du pavé. « Le goût pour l'action » articule ainsi les stratégies de présentation de soi de nos enquêtés, qui aiment à relire et remettre en forme leur trajectoire sous l'angle de leur goût pour l'« action en matière économique et financière ».

Nous avons déjà parlé dans ce chapitre de nos entretiens avec Daniel Lebègue (ENA 1967-1969), directeur du Trésor de 1984 à 1987, qui est sorti du Trésor à la BNP (1987-1997), puis dirige la Caisse des dépôts et consignations (1997-2002), où il doit faire place, en 2002, au candidat gaulliste, Francis Mayer. Il semble se saisir de nos entretiens pour faire retour réflexif sur sa trajectoire – « je suis à un âge où j'ai envie de parler » m'avouera-t-il à la fin de notre premier rendez-vous. Tout au long de ce dernier, il est absorbé dans ses pensées, et parle comme en roue libre, sans forcément entendre ou faire attention à des relances que du coup je décide de taire.

²⁵⁹ Comme nous l'avons vu dans la première partie de cette thèse, la direction du Trésor « sort », depuis le début des années 1970, systématiquement juste après les grands corps.

L'extrait suivant montre que la mise en avant de l'attrait pour « l'action économique et financière » procède avant tout d'une reconstitution *a posteriori* de l'unité biographique de Daniel Lebègue : tout en mettant en avant son « goût pour l'action », il explique également que le choix du Trésor était un choix de nécessité et de prestige lié à son rang de classement à la sortie de l'ENA, et qu'il aurait pu également, s'il avait été en position, opter pour le Conseil d'État. La mise en scène des carrières des trésoriers sous l'égide de l'« action » correspond surtout, en ce sens, à un mode normalisé de légitimation de leurs trajectoires au sein de l'État.

« Alors d'abord, pourquoi le Trésor à la sortie de l'ENA. J'aurais pu faire d'autres choix, le Quai d'Orsay, la Préfectorale, d'autres grandes directions, le Budget par exemple. J'ai choisi le Trésor parce que à ce moment-là ce qui m'intéressait dans la fonction publique c'était l'action. La possibilité d'être en prise sur l'élaboration et la mise en œuvre des po pub, notamment en matière éco et fi, qui était plutôt ma dominante, même si j'ai fait des études de droit, Sciences po Lyon. (...) Moi j'ai été 25^e dans la promo, principalement parce que je n'avais pas eu une bonne note de stage. Donc euh, 25^e, je fais un choix qui est bien. Je ne sais pas, si j'avais été en position, j'aurais peut-être pris le Conseil d'Etat, j'avais une certaine attirance. (...) L'idée d'être un magistrat indépendant. J'en sais rien après tout. Le problème ne s'est pas posé de manière pratique. »

Centrale dans les revendications d'excellence des trésoriers, la mise en avant de leur attrait pour l'« action » s'associe souvent à celle de la « mobilité », de la flexibilité, de l'agilité d'esprit, de l'énergie créative, mais également à celle de l'aventure collective, du « joyeux brouhaha », de la mise en « commando ». Ce double registre se donne parfois dans la description des bureaux, qui sont dits sous les mots du bricolage incessant, de l'invention en équipe et de la désorganisation productive :

« Oui, un des trucs que j'ai oublié de dire quand même, c'est que dans ce premier bureau, où on avait un chef de bureau et deux adjoints, y'avait trois personnes dans la même pièce, avec une secrétaire. Donc il y avait, un bureau là, un bureau là, un bureau là, et ça faisait salle de réunion au milieu. Quand vous aviez une note importante à écrire, moi je partais, j'allais l'écrire au café, j'étais plus tranquille. C'était quand même des conditions, on a du mal à imaginer ça. Alors en revanche en termes de circulation de l'information, c'était formidable, on savait tout ce qui se passait, on écoutait d'une oreille discrète, on se disait, ah ben si le sujet je tombe dessus quand le chef de bureau n'est pas là, je saurais ce qui s'est dit. (...) Tout ça pour dire, ça donne l'impression, on est très réactifs. »

(Frédéric Pinto*, ENA, AC, entré à la direction au début des années 1970)

La promotion de la figure de l'homme d'action s'articule cependant étroitement aux hiérarchies administratives traditionnelles qui trient les membres de la direction du Trésor entre eux, opposant notamment les administrateurs civils aux inspecteurs des finances. Elle contribue à requalifier les entrants dans un ordre symbolique spécifique au Trésor, sans cependant véritablement brouiller les frontières des origines de corps. Plusieurs mécanismes institutionnels protègent en effet la carrière des inspecteurs des finances au Trésor par rapport

à celle des administrateurs civils, et rendent plus propice leur consécration sous l'égide de l'« action » : comme nous l'avons expliqué aux chapitres 1 et 2, les inspecteurs des finances entrent à la direction du Trésor après leurs 4 ans de tournée, et ils s'y intègrent par des sas d'entrée spécifiques, notamment par les structures de coopération interministérielles – d'organisation de l'économie planifiée (FDES) jusqu'au milieu des années 1960, puis de sauvetage public des entreprises (CIASI et CIRI) à partir des années 1970 – *i.e.*, par des lieux qui fonctionnent par l'urgence et le marchandage. Ils entrent souvent directement au Trésor en tant que chargé de bureau ou chef de bureau, et ont parfois déjà eu une expérience en cabinet. Leur entrée est étroitement organisée par le service de l'Inspection, nous le verrons, ce qui leur permet de repérer rapidement les bureaux les plus « rentables » – ceux des « gros dossiers » et des contacts avec les autorités politiques. En ce sens, les circonstances de l'entrée des inspecteurs des finances à la direction les prédisposent à occuper les positions propices à leur qualification comme « hommes d'action », et les autorisent ainsi à prétendre à une carrière à la fois plus longue et plus prestigieuse au sein de la direction.

Si la valorisation de l'« action » est opératrice de différenciations au sein de la direction, elle n'est pas non plus exempte d'enjeux stratégiques. En particulier, elle est mobilisée pour marquer la spécificité des activités bureaucratiques au sein de la maison, et pour la distinguer d'institutions administratives concurrentes, renvoyées à la rigidité, à la répétition besogneuse et à la pesanteur hiérarchique. Si les grands corps (surtout, le Conseil d'État) sont en ligne de mire, d'autres directions du ministère des Finances, et notamment la direction du Budget, « frère ennemi », sont également visées :

Sur le Conseil d'État :

« Moi j'ai eu beaucoup de chance, mon rêve c'était de rentrer au Conseil d'Etat.

C'est vrai ?

Oui, et j'aurais été conseiller d'État toute ma vie, j'aurais été racorni, non mais faire du droit toute sa vie ça doit être horrible. Donc euh, je suis heureux de ne pas avoir réussi ce mauvais coup que je voulais faire à moi-même. »

(Denis Rivière*, ENA, AC, entré au Trésor en « externe » fin des années 1970)

Sur la direction du Budget :

« Le gars se retrouvait au Budget ou au Trésor selon s'il avait plus ou moins réussi l'épreuve de gym (nous rions). Mais s'il tombait du mauvais côté, c'était considéré comme un pauvre besogneux toute sa vie, tandis que l'autre se considérait comme quelqu'un supérieur à tout le monde. »

(Claude Maire*, adjoint de direction Banque de France, entré au Trésor au début des années 1980)

« Y'avait d'autres administrations qui avaient un certain lustre, bien sûr au sein du ministère des Finances, la direction du Budget, qui était considérée comme une direction extrêmement hiérarchisée, euh, assez monolithique, un peu euh comment dirais-je, *one-sided*. Alors que le Trésor avait cette réputation de liberté, de touche-à-tout, plus sympa, voilà. »

(Gilbert Avisse*, ENA, AC, entré au Trésor début des années 1970)

Plusieurs travaux ont insisté sur la forte intégration culturelle de certaines directions, notamment au ministère des Finances ; Alexandré Siné (2006) a ainsi dessiné les contours de la figure des « moines-soldats » qui irrigue les représentations de soi des hauts fonctionnaires du Budget. Ces manières communes d'être et d'agir dans l'institution ne peuvent cependant pas être désassociées de leurs enjeux administratifs : au Budget, la valorisation des « moines-soldats » permet de marquer la pureté morale de la maison face aux ministères « dépensiers », avec lesquels elle est constamment en contact dans le cadre de la procédure budgétaire ; au Trésor, l'« action » sert avant tout d'étalon de valeur qui permet de différencier la direction face à ses concurrents directs, Budget ou grands corps, renvoyés du côté du contrôle tatillon, de l'engluement procédural et de la fermeture d'esprit : il permet de désigner et de mettre à distance des dégoûts administratifs. Surtout, ces ordres symboliques ne doivent pas cacher les processus de segmentation de ces institutions, où le poids des origines de corps sur les carrières probables reste très fort.

Cependant, la prégnance de ce registre permet de montrer que la direction du Trésor fonctionne avant tout comme un lieu de ré-ordonnancement symbolique, qui doit permettre de requalifier les jeunes énarques qui y entrent en « élite administrative », et de construire le Trésor comme une voie d'excellence, alternative aux grands corps. Ces logiques de re-hiérarchisation mettent tout à la fois à distance le classement de l'ENA, et s'appuient sur lui : les messages élitistes de la direction contribuent à réparer symboliquement les effets d'un rang de classement qui fait défaut par rapport aux ambitions des impétrants, et sont par ailleurs d'autant plus facilement ré-appropriés qu'ils s'adressent à une population tout de même assez bien classée pour se sentir habilitée à se vivre comme une élite. La mise en avant du caractère opérationnel de la direction du Trésor, de son rapport intime à la décision politique, de la plongée immédiate dans l'« action », permettent ainsi de reconstruire des frontières symboliques qui distinguent la direction des grands corps et de leurs activités centrées sur le contrôle, et d'autres maisons administratives, perçues comme plus désorganisées et essentiellement dépensières. L'excellence au Trésor prend alors une forme spécifique, articulée autour de la figure de l'« homme d'action et de conviction », sûr de son

jugement et de son bon droit, engagé corps et âme dans ses dossiers, fidèle à ses valeurs. Pour autant, nous l'avons vu, ces modèles d'accomplissement bureaucratique épousent étroitement les logiques de classement issues de l'ENA, et tendent à consacrer les inspecteurs des finances, au détriment des administrateurs civils. Si le « talent » au Trésor est le support d'une définition localisée – l'homme d'action et de convictions – et, ainsi, de principes de légitimation alternatifs au classement de l'ENA, il classe les trésoriers selon des logiques qui ne sont, au final, éloignées que *relativement* par rapport à ce dernier.

Encadré n° 18 :

« C'était le Far West un peu ».

Un ministère social vu d'un ancien trésorier.

Sylvain Saunier est diplômé de l'ENSAE et ancien élève de l'ENA ; il intègre la direction du Trésor à la fin de sa scolarité, au début des années 1990. Il quitte rapidement la direction, « déprimé » par les « affaires » qui éclatent (notamment, l'affaire Crédit lyonnais, dans laquelle la direction du Trésor est mise en cause), et intègre un ministère social. La description qu'il donne de la sous-direction dont il prend la tête permet de saisir les fondements indissociablement symboliques et matériels de la hiérarchie entre les ministères sociaux et la direction du Trésor.*

« Quand vous venez du Trésor où vous n'avez que des inspecteurs des finances, des ingénieurs, des administrateurs civils, des attachés, y'a que des fonctionnaires de haut niveau. J'arrive dans une direction où il y a une soixantaine de personnes, j'étais le seul fonctionnaire d'Etat, avec mes deux secrétaires. (Y'avait beaucoup) de contractuels de l'Etat. C'est un truc qu'on n'imagine pas quand on vient d'un truc propre et organisé comme l'est le Trésor. J'étais sous-directeur de ce qui à l'époque était un service, qui avait piloté, géré, managé, avec un ingénieur des Ponts et Chaussées à sa tête, toute la reconstruction des hôpitaux dans les années 1970 (...) C'était un gros service à l'époque, le sous-directeur que je suis venu remplacer, me disait, dans cette sous-direction, y'a 4 ou 5 bureaux, de mémoire, dont deux étaient le vestige de ce service, il l'appelait la butte-témoin au sens géologique du terme. Avec un chef de bureau qui faisait les deux bureaux, et trois autres personnes : voilà ce qui restait de cet ancien service.

Y'avait un autre bureau, au nom hyper ronflant, de l'étude et de la prospective je ne sais pas quoi (...) où (il rit), il n'y avait aucun fonctionnaire. La cheffe de bureau avait recruté un camarade d'études qui avait des difficultés avec la boisson. Tout ça c'était des contractuels. Elle avait recruté sa sœur. Dans l'administration d'Etat c'est un truc qu'on n'imagine pas quand on est financier. Y'avait un bureau (...) où ils avaient recruté un ancien commercial d'IBM. La pagaille avec (nos interlocuteurs). Je l'ai viré, au sens où on a mis fin à son contrat. A un moment donné j'étais allé voir le directeur de l'époque, et je lui avais dit, c'est lui ou moi. C'était le Far West un peu. (...)

Ministère pauvre, ministères sociaux, quand on fait la comparaison avec Bercy, cet écart là, c'était faramineux. Je le voyais sur la fiche de paye, mais en moyens aussi. On fonctionnait avec des rustines ! Mais en même temps on était plus léger, la hiérarchie était moins pesante. Dès lors que l'on était responsable avec des choses un peu claires, on pouvait vraiment faire des choses utiles. »

C. Le genre de l'excellence

Le registre de l'« excellence trésorienne », croisé, nous l'avons vu, d'autres modes d'ordonnement du monde administratif. La segmentation corporative, d'abord : les attributions de talent suivent les hiérarchies statutaires. Surtout, ce registre fait l'objet de mobilisations fortement genrées : l'émerveillement face à la « grandeur » régaliennne du Trésor, la valorisation de l'« action » et des compétences techniques, la mise en scène d'une « vocation » économique et financière apparaissent comme les éléments centraux d'un discours sur le Trésor porté, avant tout, par les hommes de la direction. Ils témoignent de la construction sociale du Trésor comme un monde professionnel masculin.

Au ministère des Finances, l'accès des femmes aux postes d'encadrement a pendant longtemps fait figure de « plafond de plomb » (Descamps 2013). Si, dans l'entre-deux-guerres, plusieurs ministères ouvrent, par intermittence, leur concours de rédacteur aux femmes (notamment : l'Agriculture, le Commerce, l'Intérieur, le Travail), le ministère des Finances utilise l'obligation de service militaire comme verrou commode pour exclure les femmes du corps des rédacteurs. A la Libération, les portes de l'ENA s'ouvrent aux femmes, mais l'école fait alors figure de véritable bastion masculin : de 1947 à 1958, les femmes ne représentent que 4% des élèves à l'ENA, selon les calculs de Mariette Sineau (1974). Le verrouillage masculin de l'ENA construit celui de la haute administration, à laquelle l'école mène. Ainsi, de 1947 au milieu des années 1960, le ministère des Finances ne compte qu'une (très) petite poignée de femmes cadres : ces dernières, cantonnées dans deux directions historiquement favorables aux femmes (DREE, Assurances), sont surtout d'anciennes rédactrices intégrées dans le corps des administrateurs civils après 1945, et elles exercent des fonctions marginales par rapport au cœur du métier financier (Descamps 2013). La filière ENA ne prend (très) timidement le relais qu'à partir du milieu des années 1970 : l'école connaît alors une relative féminisation de ses effectifs, qui augmentent de 5% en 1969 à près de 25% en 1979 (Loiseau 2015), dont on peut faire l'hypothèse qu'elle reflète la présence plus forte des femmes dans l'enseignement supérieur et sur le marché du travail. Dans les organigrammes du Trésor des *Bottins administratifs*, les femmes apparaissent en 1969 : Elisabeth Wetzel, administratrice civile issue du concours de rédacteur, adjointe au chef de bureau « Investissements étrangers en France », et Jeanne Moevus, première femme énarque à exercer des fonctions de cadres au Trésor, dont la première partie de carrière s'est effectuée à la direction générale des Impôts et au ministère des Affaires étrangères, et qui devient chef de

bureau « États d’Afrique et d’outre-mer ». La fin des années 1960 n’ouvre cependant pas un mouvement de féminisation massive des cadres du Trésor : les femmes entrent au compte-goutte dans les structures de la direction. Ce n’est qu’en 1975 que deux femmes énarques entrent directement au Trésor à la sortie de l’ENA, Ariane Obolensky et Elisabeth Guigou : elles sont toutes deux administratrices civiles, et elles sont affectées directement dans des bureaux d’état-major financier (respectivement, le bureau en charge de la balance des paiements, et celui en charge du mouvement des fonds). Cette double offensive ne doit cependant pas induire en erreur ; de 1975 à 1990, seules 9 femmes entreront directement à la direction du Trésor à la sortie de l’ENA²⁶⁰ : outre Ariane Obolensky et Elisabeth Guigou, on compte Anne Le Lorier (entrée en 1978), Claire Dreyfus-Cloarec (entrée en 1980), Martine Latare et Stéphane Pallez (entrées en 1985), Claire Dorland et Isabelle Martel (entrées en 1988), Odile Kirchner (entrée en 1989). Ces dernières n’épuisent pas la population des administratrices civiles au sein de la direction, et le Trésor accueille également, pour des séjours temporaires, une petite poignée d’administratrices civiles issues d’autres directions, énarques pour beaucoup d’entre elles. Pour autant, la proportion de femmes parmi les administrateurs civils de la direction reste faible : 10% en 1975, 7% en 1980, 12% en 1985 et 15% en 1990.

Dans un article consacré aux femmes dans un métier d’homme, la chirurgie, Emmanuelle Zolesio (2009) note que la qualification d’une profession comme « masculine » ou « féminine » repose sur quatre éléments : le pourcentage de femmes, l’histoire sociale de la profession, ses caractéristiques techniques et symboliques, et les « qualités attendues », *i.e* la codification genrée des normes professionnelles. L’exclusion historique des femmes de l’encadrement au Trésor et la faible féminisation de la maison sur la période qui nous intéresse permettent, évidemment, de qualifier la direction de véritable bastion masculin. A cette réalité objective s’ajoute une dimension plus subjective. Les domaines d’action du Trésor (le financier, le régalién), ainsi que la dimension technique des sujets traités sont en effet traditionnellement associés au masculin. Le prestige accordé, au Trésor, aux activités de négociation engage une définition agonistique des activités caractéristique de certains « métiers d’hommes ». Enfin, au registre dominant de l’« action » s’associe un ensemble d’attentes professionnelles – la disponibilité, le don en temps, la réactivité et la flexibilité horaire – dont plusieurs études ont montré qu’elles avantageaient les hommes, dans la

²⁶⁰ Comme nous le verrons en section II, la direction accueille, chaque année, entre 2 et 4 énarques directement à la sortie de l’école.

fonction publique (Marry *et al.* 2015 ; Milewski 2004) ou ailleurs (Guillaume et Pochic 2008 ; Laufer 1982, 2005 ; Pochic 2005), moins tenus de prendre en charge les tâches de la vie domestique, conjugale et/ou familiale. La direction du Trésor apparaît ainsi comme une direction marquée par des référents culturels associées à la masculinité, et par des normes professionnelles pensées pour et par les hommes, historiquement dominants au sein de la direction. Elles sont, par ailleurs, sanctionnées par eux : les emplois supérieurs de la direction (chefs de service et directeur) constituent, du milieu des années 1960 au milieu des années 1990, un quasi-monopole masculin – ce qui n’a, au final, rien d’étonnant compte tenu du faible flux de femmes au sein du Trésor.

La codification masculine de ces normes professionnelles dominantes se reflète dans leur faible thématisation dans les discours des énarques femmes : ces dernières semblent dire leur expérience au Trésor de manière différente de celle des hommes. Nous n’avons interrogé que deux des 10 femmes énarques entrées directement au Trésor à la sortie de l’ENA (que nous appelons ici Monique Lebrun* et Cécile Devaux*), du milieu des années 1960 au milieu des années 1990²⁶¹ ; en ce sens, les remarques qui suivent mériteraient d’être confrontées à d’autres récits de vie. Ces entretiens nous ont, pour autant, semblé présenter un ensemble de petites différences significatives avec les entretiens que nous avons conduits avec les hommes énarques, entrés directement au Trésor après l’école. D’abord, l’émerveillement face au régalien et aux ors de la République y est très peu présent : ce qui « marque » ces deux femmes énarques à leur entrée au Trésor, ce n’est jamais d’abord la projection de puissance de la direction, de ses locaux ou de ses habitants. Les registres de l’enchantement et de l’éblouissement ne sont que peu mobilisés dans ces entretiens. De même, la valorisation de l’« harmonie sociale » au sein du Trésor, de la cohésion quasi-miraculeuse des équipes fait place à un discours plus critique mettant en avant l’élitisme de la maison. Ainsi, dans l’entretien que nous avons mené avec Monique Lebrun*, cette dernière ne présente pas tant le Trésor comme de « belles années professionnelles » – comme l’ont fait beaucoup d’hommes énarques face à nous – mais comme une direction fonctionnellement opérationnelle (« une structure qui marche bien, et qui obtient des résultats »), marquée par un certain élitisme (« Après, les éléments négatifs (de son expérience à la direction), un certain élitisme qui peut être euh, moins plaisant, même quand on est à l’intérieur (...)(;) c’est quelque chose que je n’apprécie pas spécialement »). On peut analyser, en creux, ces discours moins enthousiastes

²⁶¹ Rappelons ici que deux d’entre elles, contactées, n’ont pas été réceptives au principe d’un entretien, et que la carrière d’Elisabeth Guigou peut être retracée grâce aux mémoires de cette dernière.

comme l'expression d'une distance de genre, qui rend probablement nos interviewées plus attentives à l'ordre segmenté de la direction. Dans le cas de Monique Lebrun*, dont le père est instituteur, et qui a été élevée dans un village du Sud-Ouest, ce discours exprime probablement également ses origines sociales atypiques par rapport au recrutement social traditionnel des administrations financières (*cf* chapitres suivants ; nous reviendrons plus précisément sur les trajectoires des femmes énarques au Trésor, et sur les biais de genre nichés dans la fabrique organisationnelle des carrières dans le prochain chapitre).

L'expression d'une certaine distance au Trésor se manifeste également dans les récits des modes d'entrée au sein de la direction. Ni Monique Lebrun*, ni Cécile Devaux* ne construisent leur trajectoire professionnelle sur le mode du « goût pour l'action économique et financière » ; dans les administrations financières, contrairement aux administrations sociales (Marry *et al.* 2015), le discours vocationnel semble être, avant tout, un discours d'homme, reflétant la construction masculine des questions liées à la souveraineté financière²⁶². Surtout, aucune de nos deux interviewées ne met en forme l'entrée au Trésor comme un succès ou une déception temporaire (être les « premiers des baisés ») ; elles indiquent seulement avoir « suivi le classement ». Ce cadrage distancié doit être mis en rapport avec les trajectoires pré-ENA atypiques des trésorieresses (reconversion à partir d'un cursus en mathématiques à l'ENSJF pour Monique Lebrun*, entrée par le concours interne après avoir enseigné pour Cécile Devaux*), que nous analyserons plus en détails dans le prochain chapitre, mais dont on peut d'ors et déjà faire l'hypothèse qu'elles informent un certain désengagement vis-à-vis des enjeux liés au classement de sortie de l'ENA.

Mais il s'agit là également d'une manière toute féminine de mettre en forme le passage par l'ENA. Dans une étude portant sur les récits de soi des femmes énarques devenues professionnelles de la politique, Catherine Achin et Sandrine Lévêque (2007) montrent que ces dernières euphémisent fortement leur passage par l'ENA, et opèrent notamment une « reconstruction modeste, singulière et intimiste de cette expérience, qui joue des stéréotypes traditionnellement attachés aux comportements féminins » : en particulier, elles font « profil bas », et présentent leur entrée à l'ENA moins comme le résultat d'une ambition déterminée, que comme un hasard et/ou comme la poursuite de l'engagement au service du bien commun.

²⁶² Pour autant, on notera également que ces dernières n'expriment pas non plus un dégoût pour les matières financières : au contraire, plusieurs des femmes énarques au Trésor ont poursuivi un cursus universitaire en mathématiques et/ou en sciences économiques, et trouvent à reconvertir ces compétences dans l'administration financière. Pour autant, ni Monique Lebrun* ni Cécile Devaux* ne valorisent, dans leurs discours, la majesté régaliennne des domaines économiques et financiers, qui est, par contraste, un thème souvent mis en avant par les énarques hommes.

L'euphémisation, par les femmes énarques, de leur réussite scolaire et de leurs ambitions professionnelles participe, selon les deux politistes, à la construction d'un registre de légitimité politique spécifique, fondé sur la mise en avant de leurs qualités « féminines ». De notre côté, nous faisons l'hypothèse ici que les récits de soi des énarques femmes au Trésor se fabriquent au creux de leurs dispositions de genre, travaillées par leur socialisation familiale, et de la clôture masculine de la direction du Trésor, et expriment ainsi leur distance face à un monde professionnel pensé au masculin.

Ainsi, on le voit, le discours de l'« excellence trésorienne » et ses déclinaisons (les thèmes de l'action, de l'enchantement, de la puissance régaliennne, de la compétence) s'impose comme un registre masculin de perception de l'institution, à la fois par ses connotations de genre, et par la qualité sexuée de ceux qui le mobilisent. Il reflète principalement le rapport des hommes énarques au Trésor, dont les récits enchantés peuvent être également analysés comme l'expression d'un entre-soi masculin heureux, *i.e* de l'adéquation « harmonieuse » entre les dispositions de genre qu'ils portent, la composition sexuée de la direction et les attentes d'un monde professionnel codé au masculin. Au contraire, pour les femmes énarques que nous avons pu rencontrer, le registre de l'excellence trésorienne est moins dicible (il présuppose une ambition assumée que les normes de genre n'autorisent pas toujours à exprimer), et il s'appuie sur des dispositions et des goûts socialement construits comme masculins, qui ne vont, pour elles, pas de soi. On notera cependant que cette différenciation sexuée des récits de soi au Trésor doit être articulée avec la segmentation corporative de la direction : nous avons recueilli des discours d'émerveillement féminin, mais ces derniers sont portés avant tout par des femmes non-énarques, ou énarques arrivées en mobilité au Trésor.

Au Trésor, comme nous l'indique ironiquement un jeune énarque, fraîchement entré au sein de la direction, « tout le monde est excellent, surtout par rapport au reste du monde » mais « certains sont plus excellents que d'autres »²⁶³. Cette description s'applique parfaitement au fonctionnement de la direction de la fin des années 1960 au début des années 1990. Les revendications trésorienne d'excellence constituent ainsi des opérateurs de différenciation, entre la direction du Trésor et le reste du monde administratif (particulièrement entre le Trésor et les grands corps), mais également au sein de la direction. Associée à l'action, à la disponibilité, à la compétence technique et à la puissance régaliennne,

²⁶³ Entretien avec l'auteure, 30 mai 2013.

l'« excellence » au Trésor est sujette à une définition située qui permet aux hauts fonctionnaires de la direction d'en penser la spécificité par rapport à d'autres maisons administratives prestigieuses. Cette définition localisée de l'excellence et du talent n'accorde cependant pas à tous les hauts fonctionnaires de la direction les mêmes chances de consécration : elle recoupe, en particulier, des différenciations corporatives, et les appartenances de genre au sein du Trésor. En ce sens, analyser la fabrique de l'excellence du Trésor, c'est également analyser les dispositifs institutionnels qui permettent, au Trésor, de produire et de re-produire de la hiérarchie et de l'ordonnement.

II. Les mécanismes de l'excellence

Les revendications et attributions d'excellence au Trésor manifestent, nous l'avons vu, les rapports de pouvoir qui travaillent l'institution. Ils s'adosent, par ailleurs, à différents dispositifs institutionnels qui permettent de construire la direction comme un lieu distinctif, et ses hauts fonctionnaires comme des « êtres à part ». Cette section montre que la tension entre logiques d'agrégation et logiques de hiérarchisation est savamment entretenue par les dispositifs d'encadrement qui caractérisent la direction du Trésor. Elle montre que les logiques de sélection, de tri et de mise en compétition y sont au cœur des processus de production de l'excellence de la direction, et de la grandeur collective de ses hauts fonctionnaires. C'est en produisant constamment de la différence et de la concurrence que la hiérarchie de la direction fait advenir cette dernière comme un lieu d'exception, et autorise les administrateurs à se penser collectivement comme des élites (même si, nous l'avons vu, tous ne se définissent pas comme tels). En ce sens, cette section analyse les modalités de la prise institutionnelle du Trésor sur ses hauts fonctionnaires, et montre que c'est par des mécanismes de hiérarchisation et de sélection que se construisent l'ordre et la cohésion internes de la direction, et que sont suscitées différentes formes de don de soi à l'institution – ces dernières étant centrales dans l'attestation et la validation de la grandeur des hauts fonctionnaires du Trésor. Nous faisons ici en particulier porter l'analyse sur trois dispositifs d'encadrement : la sélection à l'entrée, l'écriture des notes, et le système « up or out ».

A. La sélection à l'entrée

Les travaux sur les institutions d'élite ont tous insisté sur l'importance des barrières à l'entrée dans l'institutionnalisation de l'excellence. Concours (Bertrand, Coton et Nouri-Mangold 2016 ; Bourdieu 1981), procédures de sélection par dossier (Darmon 2012) ou par cooptation (Henry 1997) contribuent à naturaliser les frontières entre les reçus et les autres, incitant les premiers à se vivre sur le mode de l'élection et de la consécration. Le travail de Karen Ho (2009) sur les banques d'investissement à Wall Street est à cet égard distinctif, car il ne s'en tient pas aux opérations formelles de recrutement des institutions d'élite : l'anthropologue montre en effet que le propre des grandes banques d'investissement est d'avoir su faire alliance avec les universités *Ivy League* de la côte est des Etats-Unis, et

d'avoir institutionnalisé des filières de recrutement segmentées qui leur permettent de capter une partie du prestige accumulé de ces universités. Le propre de ces filières de promotion et de sélection, indique-t-elle, est qu'elles sont fortement hiérarchisées : selon l'origine scolaire (Harvard, Princeton ou des universités de second rang comme NYU), les traders sont promis à des carrières à la longueur et au prestige différenciés. Ce processus de tri permanent permettrait de verrouiller le capital symbolique de Wall Street en l'associant aux écoles les plus consacrées : « by painstakingly differentiating and creating hierarchies between and within elite universities through the recruitment process, investment bankers further intertwine their identities with the most elite universities, create demand for their jobs and institutions, and solidify their association with smartness » (Ho 2009 : 62).

Le fonctionnement institutionnel du Trésor est étonnamment proche des mécanismes décrits par Karen Ho au sujet des banques d'investissement américaines, même si les ressorts et les enjeux en sont différents. Cela peut sembler paradoxal : comme nous l'avons vu, la direction ne semble pas avoir la mainmise sur la procédure de recrutement de son principal vivier, l'ENA, qui est fonction des choix faits par les élèves selon leur rang au classement de sortie de l'école. Ceci, cependant, ne signifie pas que la hiérarchie de la direction ne porte aucune sorte d'attention aux cadres qui entrent en son sein – bien au contraire. On notera en effet que les voies d'entrée des énarques au sein de la direction sont multiples, et ne se restreignent pas à l'arrivée directe après classement de sortie de l'école ; la direction accueille par ailleurs plusieurs cadres non issus de l'ENA, qu'elle sélectionne avec parcimonie. En ce sens, les entrées font l'objet d'une organisation minutieuse, qui doit permettre de signaler le rang et la désirabilité administratives de la direction du Trésor, tout en en assurant l'homogénéité interne. Pour autant, tous les impétrants ne sont pas logés à la même enseigne, et les carrières internes des uns et des autres sont étroitement segmentées selon la voie d'entrée et le profil statutaire. Ces cloisonnements internes permettent de consacrer une « élite » de la direction, constituée des énarques entrés directement après le concours et via l'Inspection des finances, à laquelle les plus hauts emplois sont promis et réservés. La forte segmentation des carrières amplifie des petites différences statutaires en grands écarts administratifs, et, ainsi, naturalise le « talent » de ceux statutairement prédestinés à faire carrière. Elle permet, surtout au Trésor de gérer un double impératif : celui de se fournir en main d'œuvre pour accomplir les larges responsabilités qui lui sont dévolues, et celui d'assurer les « belles sorties » promises aux énarques.

La direction du Trésor recrute, d'abord, chaque année, sur la période qui nous intéresse, 2 à 4 anciens élèves de l'ENA directement à leur sortie de l'école. Comme nous l'avons vu, ce mode de recrutement échappe partiellement à la direction, étant le fait des choix opérés par les élèves de l'ENA en fonction de leur classement à l'issue de leur scolarité. Pour autant, la direction du Trésor n'est pas passive face au classement de sortie de l'ENA, et sa hiérarchie se mobilise activement pour s'assurer qu'elle recrutera bien les « meilleurs » élèves et qu'elle conservera ainsi sa position dans les hauteurs du classement. Pour parer à l'incertitude du recrutement à la sortie de l'ENA, la hiérarchie du Trésor cherche avant tout à peser sur les choix des élèves en promouvant activement l'image de marque de la direction, et en construisant des atouts distinctifs : la diversité des métiers, et la diversité des carrières à la sortie. Un enquêté, ancien directeur de cabinet du directeur du Trésor dans les années 1980, note ainsi, en entretien, l'« attention extrême » accordée par la hiérarchie du Trésor à la qualité des nouvelles recrues et le travail promotionnel qu'elle implique :

« (I)l fallait que les meilleurs aient envie de venir à la direction du Trésor, et il fallait que les meilleurs administrateurs civils aient envie de finir, et aussi les meilleurs inspecteurs des finances (...). Et donc euh, celui qui allait être pris par la direction du trésor, il fallait absolument que ce soit the best of the best. C'est pour ça qu'il fallait que la direction du Trésor ait les meilleurs débouchés, offre les jobs les plus intéressants, etc. Et donc (la hiérarchie du Trésor) éta(it) extrêmement attenti(ve) à cela ».

(Claude Maire*, adjoint de direction Banque de France, entré au Trésor au début des années 1980)

La stratégie d'attractivité de la direction repose, ainsi, sur la défense et la mise en scène des zones d'influence du Trésor et de la diversité des carrières qu'elle est susceptible d'offrir. L'image de soi que le Trésor entend projeter semble largement relayée au sein des écoles de pouvoir, et nos enquêtés ont souvent souligné l'importance des cours d'économie dispensés par des trésoriers à l'ENA ou à Sciences Po, qui leur ont permis de prendre la mesure de « l'intérêt des matières » prises en charge par le Trésor. Ils indiquent avoir identifié la direction du Trésor comme la « voie des carriéristes », la « direction avec les sorties un peu sympathiques, l'activité la plus intéressante et la plus diverse »²⁶⁴. Au début des années 1990, la direction cherche à stabiliser ces représentations en organisant des réunions de recrutement à destination de ses probables futures recrues :

« (Au Trésor) l'argument de vente, c'était, on vous sortait la liste, que deviennent les élèves euh. (je suis étonnée). Ah oui oui, reçus par le cabinet de Monsieur Trichet, on avait dû être reçus au bureau de monsieur Trichet, et fondamentalement c'était ça l'argument, regardez ce que vous pouvez devenir dans dix ans, dans quinze ans. Y'avait

²⁶⁴ Homme, AC, X-ENA, entré au Trésor à la fin des années 1970.

toutes les générations avant ma génération, ce que les gens étaient advenus en quelques années. »

(Sylvain Saunier*, AC, ENSAE-ENA, entré au Trésor début des années 1990)

Le classement énarque est ainsi un enjeu de mobilisation pour la hiérarchie du Trésor, qui doit lui permettre de maintenir l'image d'excellence de la direction en l'associant à celle de la principale école de pouvoir. Maintenir le rang de la direction au sortir de l'ENA est, surtout, le résultat d'un travail de promotion mené sur plusieurs scènes, qui vise à singulariser le Trésor dans la haute administration en valorisant la diversité des métiers et la variété des débouchés. Ce travail permet de contourner l'incertitude du recrutement direct par l'ENA en façonnant de manière précoce les attentes des impétrants et en organisant l'identification de la direction dès le passage par les écoles de pouvoir. En ce sens, comme le dit Muriel Darmon (2013 : 31), les barrières à l'entrée constituent une « façon tout à fait fondamentalement de modeler la population sur laquelle (une institution) va avoir une action avant même d'être à son contact ». Dans le cas du Trésor, où la sélection à l'entrée s'accompagne de la constitution de filières de recrutement, ce processus permet d'orienter vers le Trésor les énarques que sa réputation de direction propice à la mobilité et aux débouchés extérieurs attire, et, ainsi, d'y verrouiller une conception particulière de l'excellence, articulée à la circulation et à la diversité des métiers exercés.

A ces énarques entrés directement après l'ENA s'ajoutent des inspecteurs des finances, qui entrent au sein de la direction au compte-goutte, et à rythme irrégulier – parfois aucun, ou un voire deux par an. Comme nous l'avons montré au chapitre 2, les inspecteurs des finances s'intègrent au Trésor après leurs années de tournée par des sas d'entrée stratégiques – le secrétariat de direction du FDES dans les années 1950, puis le CIRI/CIASI et le Club de Paris ; ils sont parfois directement nommés chargés ou chefs de bureau, n'ayant alors pas à faire leurs preuves au sein de la direction avant d'accéder à un poste de responsabilité hiérarchique. Les nominations des inspecteurs des finances à la direction du Trésor se font par concertation entre le directeur du Trésor (souvent, lui-même, un inspecteur des finances) et le chef de service de l'Inspection des finances, qui recommande un candidat ; contrairement aux administrateurs civils entrés à la sortie de l'ENA, la hiérarchie du Trésor est donc directement impliquée dans le processus de sélection des inspecteurs des finances. La rareté relative des inspecteurs des finances au Trésor est autant liée à la résistance des administrateurs civils face à un corps concurrent qu'à une stratégie explicite du corps de l'Inspection, qui, dès le milieu

des années 1960, décide « en quelque sorte (de) concentre(r) sa mise »²⁶⁵ dans les administrations centrales des Finances en limitant le nombre de prétendants et en organisant étroitement leur insertion. Cette discipline doit permettre de garantir aux heureux et rares élus une carrière ascendante rapide et, ainsi, de préserver les positions et la réputation du corps. De manière générale, sur la période qui nous intéresse, seul un inspecteur par promotion ENA s'intègre au Trésor ; traditionnellement, il semble que la direction du Trésor ait été réservée au major du « second concours » de l'Inspection²⁶⁶, bien que les hiérarchies de débouchés après la tournée soient moins claires à partir du début des années 1990. La préparation minutieuse de l'intégration en centrale des inspecteurs des finances, en accord avec la hiérarchie des directions, doit ainsi permettre de garantir l'adéquation du candidat aux attentes de la maison d'accueil, et de lui octroyer légitimité et crédibilité.

Enfin, la direction du Trésor fait également, à partir de la fin des années 1970, appel à des cadres d'autres directions, qui sont sélectionnés avec soin. Beaucoup de ces « extérieurs » sont des administrateurs civils passés par l'ENA. En 1980, 18% des administrateurs civils énarques au Trésor n'ont pas été recrutés directement à la sortie de l'ENA ; c'est le cas de plus de 50% en 1985, au moment où le périmètre du secteur public atteint son apogée, et de 21% en 1990. Ils ont des origines administratives diverses : Industrie, Caisse des dépôts, autres Finances, mais également, quoique moins fréquemment, Transport, Équipement et Intérieur. Très peu viennent des ministères sociaux. Beaucoup sont entrés au Trésor dans le cadre de leur mobilité statutaire de deux ans. Certains ont directement sollicité la hiérarchie du Trésor pour pouvoir effectuer leur mobilité à la direction, y voyant un investissement rentable (« des amis m'ont dit, 'tiens, tu devrais faire ta mobilité au Trésor', et je suis allé voir (un chef de bureau) »). D'autres ont été repérés par la hiérarchie du Trésor lors d'un passage en cabinet, ou dans lors de fonctions exercées comme attachés financiers en ambassade (lors desquelles ils sont placés sous la tutelle directe du Trésor) ; ils sont alors directement affectés à la direction. Jean-Yves Haberer, directeur du Trésor de 1978 à 1982, indique en entretien qu'il arrangeait directement certaines mobilités avec Maurice Pérouse, inspecteur des

²⁶⁵ CAEF, Archives Haberer, 5A-0000329/1, Rapport du syndicat de l'Inspection générale des finances (CFDT-CFTC), « Les problèmes de carrière des inspecteurs des finances », janvier 1965.

²⁶⁶ Le « second concours », ou « petit concours » de l'Inspection des finances, est un dispositif de contrôle des jeunes adjoints par le corps. Il s'agit d'un examen professionnel, passé deux ans après la sortie de l'ENA, qui sanctionne le passage du grade d'adjoint à celui d'inspecteur et qui se déroule devant un jury composé de trois membres de l'Inspection. L'examen n'a pas vocation à exclure les moins « méritants » ; par contre, il doit permettre de recomposer, si cela était nécessaire, l'ordre des préséances internes à une même cohorte, par rapport à celui du classement de sortie de l'ENA. Sur ce dispositif, voir notamment Marie-Christine Kessler (1994 : 159).

finances, ancien directeur du Trésor alors directeur général de la Caisse des dépôts. Ceux entrés au Trésor dans le cadre de leur mobilité statutaire sont parfois ultérieurement retenus par la direction, au prix, parfois, de hautes luttes avec l'administration d'origine – comme le dit succinctement Jean-Yves Haberer, en entretien : « et parfois (ils étaient tellement bons qu') on se les gardait ». A ce quasi tour extérieur participent également des ingénieurs des corps techniques, dont le nombre reste cependant restreint dans les années 1970 et 1980, mais dont la proportion augmente fortement en fin de période, à compter du début des années 1990. Il s'agit souvent d'ingénieurs des Mines et des Ponts et Chaussées, qui sont surtout accueillis au sein du service en charge de la gestion des participations industrielles de l'État.

Encadré n° 19 :

L'obligation de mobilité des administrateurs civils

La mise en place de la contrainte de mobilité pour les administrateurs civils s'inscrit dans le cadre d'une opération de restructuration de la haute fonction publique qui doit permettre à la fois de « faire face aux nécessités de la politique de déconcentration » et de « mettre fin à la mauvaise répartition des effectifs entre administrations » et à la « fausse hiérarchie » entre ces dernières²⁶⁷. Le décret 64-1172 du 26 novembre 1964 impose ainsi aux membres de tous les corps recrutés par la voie de l'ENA et aux administrateurs des Postes et Télécommunications une période de mobilité d'au moins deux ans afin « d'exercer des activités différentes de celles normalement dévolues aux membres du corps auxquels ils appartiennent ou relevant de l'administration où ils ont été initialement affectés ». Il est complété par le décret n°64-1173 du même jour, qui rend la mobilité obligatoire pour l'accès aux emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur d'administration centrale.

Si ces dispositions concernent tous les corps recrutés par l'ENA, elles visent avant tout le corps des administrateurs civils, dont le statut est profondément transformé en 1964²⁶⁸. Comme l'a montré Marie-Christine Kessler (1978), le corps fait l'objet de nombreuses luttes depuis sa création en 1945. Pensé comme un « 4^e grand corps » à vocation interministérielle, sa création suscite les réactions hostiles des grands corps et de plusieurs directions ministérielles, soucieuses de garder la main forte sur leur recrutement. Le principe du corps unique fait particulièrement débat, et les premiers statuts du corps en institutionnalisent la segmentation en cadres ministériels distincts, ressuscitant ainsi les cloisonnements administratifs que les réformateurs de 1945 cherchaient à abolir.

Les débuts de la V^e République, cependant, remettent à l'agenda les objectifs de 1945, dans un contexte administratif transformé où les questions liées à l'interministérialité se posent de manière plus saillante, et, surtout, dans le cadre de la présence au pouvoir de certains hommes de 1945 (Michel Debré, Pierre Racine, Louis Joxe) (Gally 2012). Le 5^e statut des administrateurs civils de 1964 procède ainsi d'une initiative essentiellement gouvernementale (Kessler 1978). Il organise l'unité du corps en le dotant d'un chef de corps (le Premier ministre), qui dispose de pouvoirs en matière d'affectations et d'avancement. La contrainte de mobilité est présentée comme essentielle dans la structuration interministérielle des carrières des administrateurs civils : elle doit permettre de mettre fin aux cloisonnements et aux hiérarchies ministérielles par la circulation des administrateurs, tout en rehaussant le prestige du corps par l'emprunt de techniques de gestion de carrière usuellement mobilisées par les grands corps. Comme l'a souligné Marie-Christine Kessler, elle procède également d'une nouvelle représentation de l'inefficacité administrative, qui est lue comme le résultat d'une

²⁶⁷ Voir l'exposé des motifs du décret n°64-1172 du 26 novembre 1964.

²⁶⁸ Décret n°64-1174 du 26 novembre 1964 relatif au statut particulier des administrateurs civils.

« faculté d'adaptation amoindrie », et des « faiblesses qu'entraîne le caractère immuable de certaines tâches »²⁶⁹.

En ce sens, l'astreinte de mobilité pour les administrateurs civils s'inscrit dans le processus long de construction de l'unité et de l'autonomie du corps. Pour autant, si cette obligation doit permettre de remédier aux hiérarchisations ministérielles et corporatives de la haute fonction publique, les recherches menées sur ses effets montrent que la contrainte de mobilité contribue, paradoxalement, à renforcer les inégalités de moyens et de prestige entre corps et ministères, notamment en organisant la fuite des énarques des ministères les plus pauvres en ressources matérielles et symboliques (Eymeri 1999 ; Kessler 1978).

Cette dernière filière a, sur la période qui nous intéresse, un rôle bien différent de celui des deux premières. Elle doit permettre à la direction, en quelque sorte, de « faire l'appoint », *i.e* de subvenir aux besoins en « petites mains » du Trésor, tout en préservant la rareté relative des « vrais » trésoriers, entrés directement après l'ENA ou par l'Inspection des finances. Cette ouverture relative de la direction s'accompagne ainsi d'une forte segmentation des carrières possibles selon les filières d'entrée, qui vise à la fois à ajuster les espoirs administratifs des nouveaux venus, et à défendre la domination des « purs porcs » (énarques entrés directement et inspecteurs des finances) sur la pyramide hiérarchique de la direction. Dans un entretien accordé à Laure Quennouëlle-Corre, Jean-Yves Haberer se donne un rôle central dans la mise en place de ce système :

« Nous souffrions d'une pénurie de recrutement parce que c'était des années où (...) l'ENA avait rationné le ministère des Finances. C'était les années Chaban (...) Il fallait inventer quelque chose, et c'est ce que j'ai fait en inventant ceci, qui a consisté à demander à un certain nombre de ministères de nous prêter, en continuant à les payer, des cadres, considérés comme les meilleurs. Ils nous les proposaient, mais on choisissait. Pour deux ans. Quel argument ? Au ministère de l'Industrie on disait, vous avez sûrement intérêt à ce qu'un ingénieur des Mines vienne tous les deux ans au Trésor, pour être l'interlocuteur avec la direction de l'Industrie, pour recevoir une formation. C'est l'argument formation. J'ai vendu ce système à Larre en 1970, et comme j'avais été directeur de cabinet et que j'avais de l'entregent pour un chef de service, dans les autres ministères, j'ai noué ça avec le ministère de l'Industrie et de l'Équipement. J'ai obtenu un ingénieur des Mines, et on m'a envoyé un des espoirs du corps, qui était Caplan, qui ensuite a fait toute une carrière, et j'ai demandé au ministère de l'Équipement qu'on m'envoie un ingénieur des Ponts et Chaussées, et j'ai eu Bruno Flichy. Aujourd'hui numéro 3 ou 4 de la Société Générale. Donc on avait, euh, c'est ce que j'appelais les travailleurs immigrés, une horrible citation. Dans la mesure où ils étaient immigrés, ils n'avaient pas de carrière à faire au Trésor, donc ils ne gênaient pas. Tout le monde était d'accord : ils nous apportaient un éclairage supplémentaire, leur propre formation, mais en échange ils recevaient la formation Trésor. Ils n'encombraient pas les circuits parce qu'ils étaient là pour deux ans et ils disparaissaient, ils ne pouvaient pas être nommés sous-directeurs, et en fait, nous avons pris aussi quelques mobiles, de la Caisse des Dépôts, de la Cour des comptes (...). Et donc on a eu comme ça de la main d'oeuvre de

²⁶⁹ Voir l'exposé des motifs du décret n°64-1172 du 26 novembre 1964.

qualité, gratuite, à l'insu de la direction du Budget (...) On a commencé par le service des interventions. »

Entretien de Jean-Yves Haberer avec Laure Quennouëlle-Corre, CHEFF

Les affirmations de Jean-Yves Haberer quant à la main d'œuvre « gratuite » que constituent les « extérieurs » recrutés par le Trésor semblent contestables, du moins pour les administrateurs civils entrés en mobilité, qui semblent avoir avant tout été mis en détachement de leur administration d'origine – et ainsi payés par l'administration d'accueil. En ce qui concerne les ingénieurs, sur lesquels nous avons moins spécifiquement enquêté, nous avons cependant matière à penser que plusieurs d'entre eux étaient effectivement « mis à disposition » du Trésor, et donc payés par leur administration d'origine, mais nous manquons d'information systématique sur ce point^{270 271}.

Encadré n° 20 :

Les positions administratives en mobilité

1. Le détachement : position du fonctionnaire placé en dehors de son corps d'origine mais continuant à bénéficier dans ce corps de ses droits à l'avancement et à la retraite. Le fonctionnaire perçoit la rémunération de son emploi d'accueil et est rémunéré par l'administration d'accueil.
2. La disponibilité : position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, perd ses droits à l'avancement et à la retraite.
3. La mise à disposition : situation du fonctionnaire qui exerce des fonctions en dehors de son service, mais est toujours rattaché à son corps d'origine. Il est considéré comme occupant son emploi et continue à percevoir la rémunération correspondante. Il est payé par son service d'origine.

²⁷⁰ Lors des deux entretiens que nous avons réalisés avec des ingénieurs des Ponts et Chaussées, ces derniers ont tous deux confirmé qu'ils constituaient une main d'œuvre « gratuite » pour le Trésor, car mise à disposition de ce dernier, et donc payée par le ministère de l'Équipement. Les responsables hiérarchiques du Trésor dans les années 1980 et 1990 que nous avons pu interroger n'avaient malheureusement plus de souvenir assez précis sur ce point.

²⁷¹ Ceci permet de mettre en perspective historique les résultats de Julie Gervais (2007) : dans sa thèse, la politiste souligne l'attractivité croissante de Bercy parmi les jeunes ingénieurs des Ponts et Chaussées, qui investissent à la fois plus fortement et plus précocement le ministère des Finances dès la fin des années 1990. Notre analyse permet de situer les origines de ce mouvement au début des années 1970. Toutefois, ces deux périodes ne semblent pas pouvoir être confondues : les ingénieurs des Ponts et Chaussées qui intègrent le Trésor à la fin des années 1970 semblent être recrutés avant tout à mi-carrière, tandis que le début des années 1990 semble marqué par l'arrivée plus massive des ingénieurs des Ponts et Chaussées dont le ministère des Finances constitue la première affectation. Un de nos enquêtés ingénieur des Ponts et Chaussées nous indique que ce mouvement a partie liée avec la création du Collège des ingénieurs en 1986, qui a pour objectif de former des jeunes ingénieurs issus des corps techniques de l'État au management, et qui propulse ces ingénieurs vers le ministère des Finances. Nous mentionnons ces éléments à titre indicatif ; faute d'enquête spécifique sur les ingénieurs des corps techniques, nous ne sommes pas en mesure de les confirmer ou de les infirmer.

Pour autant, les propos de Jean-Yves Haberer permettent de mettre en avant les dimensions stratégiques du recrutement à l' « extérieur », et leur rôle dans la quête de positionnement administratif du Trésor. En faisant appel à des fonctionnaires qualifiés d'autres directions, la hiérarchie du Trésor cherche à maintenir les effectifs nécessaires aux missions élargies qu'exerce la direction, qui sont centrales dans le travail promotionnel qu'elle engage vis-à-vis des énarques (accent mis sur la liberté de choix et la diversité des activités et des carrières). Cette ouverture est cependant toute relative, et est minutieusement pilotée par la hiérarchie de la direction, qui sélectionne les partenaires institutionnels potentiels en combinant logiques d'expertise et logiques de prestige. En préservant la rareté relative des « élus », et en valorisant les carrières (« Bruno Flichy (devenu) numéro 3,4 de la Société Générale »), la hiérarchie de la direction espère renforcer l'attractivité du Trésor vis-à-vis de ses administrations « viviers », auxquelles elle fournit, ainsi, l'occasion d'une politique maîtrisée d' « essaimage » dans le monde économique et financier. Surtout, l'accueil d' « extérieurs » fait l'objet de conditions bien précises ; en particulier, il est de convention tacite que le séjour au sein de la direction est temporaire et que, s'il venait à se prolonger, les impétrants n'auraient de toute façon pas accès au sous-directorat. En partie, ces conditions sont liées aux circonstances de l'entrée de certains « externes » au sein du Trésor – en détachement au titre de la mobilité statutaire de deux ans pour les administrateurs civils, au terme de laquelle ils sont censés retourner dans leur administration d'origine, ou encore dans le cadre d'une mise à disposition pour les ingénieurs, dont la durée est fixée à trois ans renouvelables. Les règles qui régissent ces positions permettent à la fois à la direction du Trésor de se séparer facilement de ces « externes », arguant de la fin de la mise à disposition ou de la période de mobilité, mais ouvrent également la possibilité d'une reconduction (dans le cas de la mise à disposition) ou d'une affectation définitive au sein du Trésor. Les administrateurs civils entrés à la direction par la voie « cabinet » ou « attaché financier » semblent, quant à eux, directement affectés au Trésor, et y restent ainsi plus longtemps que les autres externes, mais leurs carrières au sein de la direction sont différentes de celles des administrateurs civils entrés au Trésor directement après l'ENA, et ils accèdent rarement à un emploi de sous-directeur.

Ces contraintes de durée et de carrière sont centrales dans le dispositif de recrutement « à l'extérieur » car elles façonnent l'acceptabilité du recrutement externe à la fois pour les administrations d'origine (qui ne se séparent que temporairement de leurs agents, même si cette règle est parfois malmenée), et pour les énarques déjà en poste au sein de la direction. Le

fort encadrement pratique et normatif des carrières des « externes » au sein du Trésor permet de réserver l'accès à la hiérarchie du Trésor (sous-directeur, chef de service, directeur) aux énarques entrés sur classement et aux inspecteurs des finances. Cet étroit cloisonnement n'est pas toujours respecté en pratique, et certains énarques entrés sur le tard au Trésor ont pu être nommés sous-directeurs, surtout dans les années 1980 : c'est le cas en particulier de Michel Berthézène (ENA 1969-1971, AC), qui commence sa carrière aux Douanes avant d'entrer au Trésor en 1980 comme chef du bureau des investissements à l'étranger et étrangers en France, avant de devenir sous-directeur « épargne et marché financier » en 1983, ou encore de Robert Léon (ENA 1972-1974, AC), qui entre au Trésor en 1978, en détachement du ministère de l'Industrie au titre de la mobilité, et qui parvient à y être affecté après de longues négociations avec son administration d'origine : il est nommé sous-directeur « épargne et marché financier » en 1985, après être passé par un lieu stratégique de la direction, le CIRI. Pour autant, la segmentation des carrières selon les filières d'entrée au Trésor semble avoir été intériorisée tant par les « externes », qui nous avouent souvent, en entretien, qu'ils ne « gênaient » pas et qu'ils ne s'attendaient pas à avoir accès au sous-directorat au Trésor, que par les énarques inspecteurs des finances ou entrés directement, qui semblent se mobiliser lors de l'attribution à des « externes » de postes qui devraient leur revenir :

« (Du cabinet de Delors) je particip(ais) à des réunions avec la direction du Trésor, et puis à la fin, comme on avait nationalisé les banques, la direction du Trésor avait besoin d'étoffer ses équipes, et à partir de là, Pébereau me dit, 'ben merde, pourquoi vous voulez repartir ?' Et puis il avait dû être satisfait de ce que j'avais fait au cabinet, et donc il me dit : 'moi je préfère, si cela ne vous ennuie pas, moi j'aimerais bien que vous restiez'. La banque de France accepte, à l'époque c'était plus simple. Elle accepte de me détacher, et puis après les choses se sont enchaînées, je suis devenu chef de bureau (...) bien que n'étant pas euh. A l'époque j'appelais ça ne pas être « pur porc ».

Ah oui, c'est vrai, c'est vous qui aviez inventé le terme ?

Je crois, je crois. Je n'étais pas pur porc, j'étais un immigré. Après il y en a eu beaucoup. Mais à l'époque c'était relativement rare. Et en plus moi je m'entendais très bien avec les gens. Ça a un peu tiqué quand je suis arrivé chef de bureau, mais en même temps j'étais quasiment arrivé chef de bureau tout de suite. J'étais un peu plus jeune que si j'avais fait le truc classique, ENA, etc. Donc là y'en a qui ont un peu râlé, pas contre moi mais sur le principe, en disant c'est quand même un peu bizarre, ce type qui arrive par l'extérieur. Mais bon, c'est Lebègue qui m'a nommé. Il m'avait appelé et il m'avait dit, 'ah (...) je suis quand même très content de vous, on va vous nommer chef de bureau'. Moi je n'avais rien vu venir. »

(Claude Maire*, adjoint de direction Banque de France, entré au Trésor au début des années 1980)

Ainsi, ce que les hauts fonctionnaires du Trésor appellent parfois la « mentalité annexionniste » de la direction sur la période ne doit pas faire oublier les forts clivages

internes à cette dernière. Cette double dynamique d'expansion et de segmentation doit permettre à la direction du Trésor de concilier deux logiques, l'un fonctionnelle (avoir une main d'œuvre en nombre suffisant), et l'autre symbolique (gérer le prestige administratif de la direction). Il s'agit pour le Trésor à la fois d'atteindre une taille critique en personnel qualifié afin d'assumer les missions qui lui sont dévolues, et dont la diversité est savamment mise en scène comme stratégie d'attraction des énarques, tout en pratiquant une politique de rareté afin de maintenir la valeur des trésoriers sur le marché des débouchés et, ainsi, la réputation de la direction. Ce double impératif se résout dans la forte hiérarchisation des carrières au sein de la direction selon les filières d'entrée. L'ouverture maîtrisée de la direction permet ainsi de préserver les privilèges de carrière d'une petite élite trésorienne, celle des « purs porcs » – « *C'est-à-dire, purs porcs ? Ben, ENA, administrateurs civils. Les vrais* » comme le dit ironiquement un enquêté (homme, ENSAE-ENS, AC, entré au Trésor début des années 1990). La distinction entre « purs porcs », qui désigne les administrateurs civils entrés directement au Trésor après l'école et les inspecteurs des finances, et « immigrés » (les autres cadres) est mobilisée par beaucoup de nos enquêtés ; elle partage et, surtout, hiérarchise les cadres du Trésor selon leur voie d'entrée dans la direction, et naturalise leurs destins administratifs inégaux en la renvoyant à la « pureté » de leurs origines, en opposant ceux consacrés par l'ENA et son classement, et ceux pour lesquels l'entrée au Trésor est une « seconde chance » dont ils doivent être reconnaissants. En ce sens, ce mode indigène de classement contribue à justifier par le symbole et le talent des hiérarchies qui reposent avant tout sur un travail savamment organisé de production institutionnelle de circuits, de chasses gardées et de privilèges.

Précisons, enfin, que les cloisonnements de carrières qui travaillent le Trésor ne sont pas strictement étanches. Certains immigrés, nous l'avons vu, sont « naturalisés » au Trésor et ont pu y prétendre au sous-directorat. La segmentation des carrières n'exclut ni les réussites (corporativement) imprévues, ni le départ de ceux qui auraient « eu vocation à rester ». En 1982, la nomination de Michel Camdessus à la tête du Trésor alors que ce dernier est administrateur civil rompt ainsi avec une tradition bien ancrée, celle du monopole des inspecteurs des finances sur cet emploi : le brouillage des frontières corporatives de destin au sein du Trésor s'inscrit alors dans le cadre du (tout) relatif renouvellement de l'état-major économique et financier sous l'impulsion du pouvoir socialiste, et de la présence plus forte des administrateurs civils au sein de l'« élite rose », au détriment des membres des grands corps (Dagnaud et Mehl 1982 ; Sawicki et Mathiot 1999a). La politisation croissante des

nominations à la tête des grandes directions du ministère des Finances à partir des années 1980 (Rouban 2010) a ainsi pu contribuer à modifier les chemins normaux de carrière au sein du Trésor, en brisant les espérances des uns (notamment, en 1982, ceux de Michel Pébereau) et en articulant d'inattendues destinées professionnelles pour d'autres (ici, Michel Camdessus, mais, par la suite, Daniel Lebègue et, plus tard, Christian Noyer). De la même manière, le départ d'Henri de Castries (ENA 1978-1980, IF), qui, pris sous l'aile de Claude Bébéar à Axa, sort de la direction du Trésor en 1989 alors qu'il n'est que chef de bureau et qu'il a, de l'avis de nombre de nos enquêtés, vocation à devenir directeur du Trésor – signant par là un « coup » que tous ne peuvent d'ailleurs pas se permettre – marque le début d'une transformation des jeux corporatifs au sein du Trésor et témoigne du caractère évolutif des segmentations de carrière au sein de la direction (*cf* introduction).

Encadré n° 21 :

Trajectoires d' « externes » après le Trésor : l'exemple des administrateurs civils (1966-1990)

La forte hiérarchisation des trajectoires possibles au Trésor selon les voies d'entrée au sein de la direction et les origines statutaires s'opère, nous l'avons vu, au détriment des cadres « externes » du Trésor, qui, engagés pour « faire l'appoint », n'ont que des perspectives limitées de carrière interne – même si, nous l'avons vu, cette segmentation n'est pas toujours respectée en pratique. Les contraintes auxquelles sont soumises les carrières des « externes » ne présupposent pas, cependant, des usages que ces derniers peuvent faire de leur passage par le Trésor.

Une étude sur les administrateurs civils énarques entrés en « externe » au Trésor entre 1966 et 1990 (N=73), menée à partir de notre double base, permet de montrer que la plupart d'entre eux utilisent leur passage (plus ou moins bref) au Trésor comme un moment de reconversion. Rappelons que l'entrée de ces administrateurs civils se fait selon grandes trois filières : celle de la mobilité (dont 75% de notre population est issue), la voie « repérage en cabinet » (4%), et la voie « attaché financier » (8%). La proportion de ces administrateurs civils « externes » qui restent au Trésor (*i.e* qui y sont « naturalisés » après leur mobilité, ou, s'ils ne sont pas entrés en mobilité, qui y exercent au moins deux positions différentes) est d'environ 50%. Ceux qui ne restent pas proviennent quasi exclusivement de la filière d'entrée « mobilité » : comme nous l'avons vu, ils partent du Trésor à l'issue des deux années correspondant à leur obligation statutaire de mobilité.

L'analyse des lieux de sortie du Trésor de ces « externes » permet ainsi de montrer que très peu (11), reviennent dans leur administration d'origine après leur passage par leur Trésor. En particulier, parmi les mobiles non-naturalisés, dont on aurait pu penser qu'ils reviennent dans leurs administrations d'origine après leur mobilité au Trésor, on constate que les trajectoires de retour au bercail ne concernent que 25% d'entre eux. Si la grande majorité de ces non-naturalisés reste en administration centrale (60%), beaucoup profitent de leur passage au Trésor pour changer d'administration d'affectation à l'issue de la mobilité : en particulier, ceux venant d'administrations non-financières (Industrie, Équipement, Défense, Intérieur notamment) peuvent alors trouver accès à Bercy. Par exemple, Claude Warnet (AC, ENA 1976-1978) passe, après sa mobilité Trésor, du ministère de la Défense à la direction des Assurances, où il devient chef de bureau, tandis que Tony

Lambert (AC, ENA 1971-1973) quitte l'Équipement pour la direction générale des Impôts (où il devient, également, chef de bureau). Les autres non-naturalisés sont principalement aspirés, à la fin de leur mobilité au Trésor, par le secteur bancaire et financier, ou le secteur industriel, et peuvent mettre à profit de ces reconversions les ressources acquises au Trésor ; ainsi, François Fournier (AC, ENA 1974-1976), qui commence sa carrière à la Caisse des dépôts et des consignations, devient, à l'issue de sa mobilité au Trésor dans le bureau en charge des marchés financiers, *executive director* à Shearson Lehman Brothers International, en charge du marché français.

Du côté des « naturalisés » (de ceux qui « restent »), les carrières post-Trésor sont beaucoup moins polarisées par l'administration centrale : seuls 10% d'entre eux y continuent leur carrière immédiatement après leur passage par la direction. Plusieurs d'entre eux investissent les satellites financiers de la direction du Trésor (Caisse centrale de crédit hôtelier, Compagnie des agents de change, Caisse centrale de réassurance, Commission des opérations de Bourse) (14%), ou les territoires internationaux gérés par le Trésor (postes de conseiller financier en ambassade, 14%). Le secteur financier (bancaire et assurantiel) se taille la part du lion, attirant 30% de ces naturalisés (Pétrofigaz, Banque industrielle et mobilière privée, CIC, BNP, Lyonnaise de Banque, Union des assurances de Paris etc.), et le secteur industriel 20% (entreprises publiques comme Air France ou Gaz de France, mais également privées, comme le groupe Dollfus-Mieg ou le groupe Schneider). Ces carrières de sortie, plus diversifiées, on le voit, que celles des non-naturalisés, mettent à profit les différentes zones d'influence du Trésor (l'appareil public de crédit, les banques et entreprises nationalisées en 1945 ou en 1982, le réseau des conseillers financiers en ambassade), et ses territoires d'expertise et de compétence (l'international, la finance, l'industrie). Elles ressemblent à celles des « purs pores » du Trésor (*cf* section « Les mondes de sortie » du chapitre suivant), mais elles s'effectuent en direction d'établissements souvent plus petits et/ou à des niveaux moins élevés de responsabilités, nous le verrons.

Pour autant, ces données permettent de montrer que la position dominée de ces « externes » au sein du Trésor ne doit pas cacher les trajectoires de reconversion auxquelles le passage par la direction leur offre l'accès. Pour certains administrateurs civils entrés au Trésor en externe, la « naturalisation » au Trésor permet de transformer l'espace des possibles par rapport à celui ouvert par le classement initial de sortie à l'ENA, donnant notamment accès au monde de la finance publique et privée. Pour les externes non-naturalisés, le passage par le Trésor autorise également des petites mobilités au sein de l'administration, notamment en direction des administrations financières.

On le voit, l'organisation du recrutement est centrale dans la mise en forme de l'excellence du Trésor, et dans les stratégies de positionnement de la direction au sein de l'ordre énarque. Elle est rendue nécessaire par les paradoxes de la stratégie d'attraction qu'engage la hiérarchie de la direction à destination des énarques fraîchement sortis de l'école, et qui repose sur une double valorisation : celle de la pluralité des missions du Trésor – qui, pour être maintenues, nécessitent une main d'œuvre nombreuse –, et celle de sorties prestigieuses garanties – qui implique de concentrer la mise de l'institution sur un petit nombre d'élus. La direction tient cette double exigence en segmentant son marché du travail interne selon les filières d'entrées de ses hauts fonctionnaires. Les frontières tant pratiques que symboliques qui organisent la circulation des cadres au Trésor préservent l'ascension privilégiée des « purs pores » (énarques entrés après le concours et inspecteurs des finances) au sein de la structure hiérarchique, et contribuent ainsi à consacrer une petite élite trésorienne, dont l'accès à la

hiérarchie est préservé et justifié par la pureté de leurs origines. L'ouverture du recrutement s'accompagne ainsi de la constitution de circuits de carrière hiérarchisés, qui instituent les « vrais » trésoriers, en droit de réclamer l'accès aux positions les plus hautes.

B. La note, instrument d'engagement de soi

Les logiques de hiérarchisation ne s'arrêtent pas aux portes du Trésor : une fois entrés, les impétrants sont fortement mis en concurrence les uns avec les autres. Le Trésor est souvent décrit par nos enquêtés comme un univers hyper-compétitif, marqué par l'urgence permanente et la succession rapide des dossiers et des échéances. La mise en concurrence des administrateurs ne procède pas tant d'évaluations formelles que d'incitations hiérarchiques au don de soi à l'institution. Les pratiques d'encadrement, en effet, valorisent l'engagement de soi dans les dossiers, dans le respect des hiérarchies et des procédures propres au travail bureaucratique. Elles permettent à la fois l'intéressement des jeunes recrues aux activités de la maison, les mobilisant dans le cadre d'un travail dont l'essence collective est souvent mentionnée en entretien, mais elles s'imposent également comme des pratiques de singularisation et d'individualisation des hauts fonctionnaires. Elles leur donnent l'impression que leurs vues, opinions et positions ont été centrales dans la construction de la position collective du Trésor sur un dossier, *i.e* leur permet de se rapporter sur un mode individuel au travail collectif. Nous aimerions, dans ce qui suit, nous pencher sur un instrument classique de la rationalité bureaucratique, la « note », et montrer comment la hiérarchie de la direction s'en empare comme d'un outil d'intéressement et de mise en concurrence des hauts fonctionnaires.

Auditionné devant la Commission de l'Assemblée nationale sur le Crédit lyonnais, Jean-Claude Trichet, directeur du Trésor de 1987 à 1993, a la formule suivante : « (au Trésor) j'ai vu fonctionner l'État républicain : les notes montent, les instructions descendent, les instructions descendent et les notes montent »²⁷². La note, c'est « l'outil fondamental » de la direction, nous indique en entretien Daniel Lebègue, directeur du Trésor de 1984 à 1987. La hiérarchie de la direction présente souvent la note comme la preuve même de l'ancrage du travail des hauts fonctionnaires du Trésor dans l'ordre bureaucratique, et de la soumission de la direction aux instructions, ordres et initiatives politiques. La noblesse toute républicaine

²⁷² Voir Rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur le Crédit lyonnais, rapport n° 1480, remis le 5 juillet 1994, p. 85-134. Disponible en ligne sur le site de l'Assemblée nationale.

dont la hiérarchie du Trésor pare les notes, gage de son expertise « mise au service de la décision », et de son respect et de sa loyauté aux « autorités politiques » n'est pas vraiment mise en avant par tous nos enquêtés. Comme l'a montré Sylvain Laurens (2013 : 391), les énarques se reportent souvent à l'écriture des notes comme à une tâche ingrate, qu'ils « avouent (...) ne pas toujours affectionner eu égard aux espérances qu'avait pu susciter leur entrée à l'ENA ». Les énarques fraîchement entrés au Trésor n'en disent pas moins :

« Sur le fonctionnement, bah on arrivait là tout jeunes, et notre boulot c'était de faire des notes. C'était la forme que prenait le travail. On était à l'intérieur du bureau, saisis par le moindre développement de tel ou tel sujet, et le principe était, bon on fait une note qui va exposer la nature de la question, et puis les solutions possibles, débouchant toujours sur une préconisation, si possible argumentée. Après la note remontait les échelons hiérarchiques. »

(Didier Garnel*, X-ENA, AC, entré au Trésor à la fin des années 1970)

« On était des esclaves, des petites mains. (...) On appren(ait) à travailler. A résumer un dossier, la note Trésor traditionnelle, maximum deux pages, où tout est dit, donc ça oblige à être très synthétique, mais sans rien oublier, ce qui oblige à être lisible. »

(Sylvain Saunier*, ENSAE-ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1990)

L'écriture des notes est ainsi désignée comme une tâche besogneuse (les « petites mains ») et scolaire, effectuée « à l'intérieur d'un bureau », parfois loin de « l'action » promise. Elle est décrite avec les mots de l'ordinaire routinier et de la hiérarchie pesante souvent associés aux procédures bureaucratiques. Pour autant, nos enquêtés mettent également en avant, en entretien, la *spécificité* de la note au Trésor, et insistent sur ce qui leur apparaît comme deux caractéristiques distinctives – son efficacité « politique », liée à son caractère ramassé, et l'efficacité « organisationnelle » de sa circulation hiérarchique :

« La direction du Trésor elle existe *sui generis*. (je ris). Non, mais c'est pas neutre. Et comment elle existe *sui generis* ? Une des règles c'est que la note du Trésor ne doit pas faire plus de deux pages. Quand nous avons des réunions chef de service/sous-directeurs, tous les directeurs du Trésor nous donnaient la statistique du nombre de notes par nombre de pages. C'était fondamental, et ils avaient raison, et ils nous disaient pourquoi. Ils nous disaient, c'est simple : de deux choses l'une, ou la note que vous me faites signer arrive directement sur le bureau du ministre parce que le conseiller technique il n'a absolument pas la possibilité de faire une synthèse d'une note de deux pages ou d'une page et demie. Si vous avez réussi à expliquer le problème financier sur une note courte, la seule chose que le conseiller va faire, c'est de rajouter une annotation sur le bordereau de transmission (...). (Mais) si la note fait 5 pages, 6 pages, elle arrive chez le conseiller technique, et c'est lui qui va faire la page pour le ministre. Parce que le ministre il doit lire 20 notes tous les soirs. »

(Zvi Biton*, ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1980)

« Y'avait un circuit obligatoire (des notes) avec des visas et des co-visas. Ca peut paraître assez lourd, mais ça fonctionnait bien. Les gens faisaient les choses rapidement. Ca permettait de fonctionner rapidement, de recueillir l'avis de l'ensemble des personnes concernées, par exemple les chefs de bureau concernés par un dossier devaient mettre leur visa. Tout cela était très normé. Et fonctionnait rapidement. Très honnêtement, c'était un système efficace. Mais bien sûr tout écrit passait par tous les échelons de la hiérarchie et était signé par le directeur après visa de l'ensemble de la hiérarchie. Y'avait pas de dérogations. »

(Monique Lebrun*, ENS-ENA, AC, entrée au Trésor au milieu des années 1980)

Le format original de la « note Trésor » – « maximum deux pages où tout est dit » – est souvent mis en avant lors des entretiens, comme marque de fabrique du Trésor, et comme exemple par excellence d'une pensée 'qui porte' du fait de sa concision et de son caractère synthétique, ainsi que de la compréhension intime des processus de décision politique qu'il révélerait. La lecture d'un grand nombre de notes de la direction du Trésor conservées à Savigny-le-Temple, et une comparaison avec des notes écrites par des cadres d'autres ministères montre pourtant que ce format n'est pas toujours respecté, et qu'il n'est pas non plus spécifique au Trésor. La croyance des hauts fonctionnaires du Trésor dans le caractère distinctif des notes qu'ils écrivent a, cependant, des fondements pratiques ; elle est produite, d'abord, par le fort encadrement normatif des processus d'écriture. La hiérarchie de la direction – chefs de bureau, sous-directeurs, chefs de service – se mobilise en effet pour transmettre et justifier formats et consignes d'écriture, comme nous l'indique notre premier enquêté, et pour mettre en scène les notes courtes et « opérationnelles » comme des notes politiquement efficaces. La circulation hiérarchique des notes, qui doivent être visées par chaque échelon hiérarchique avant d'être envoyées au ministre ou au cabinet, permet de repérer rapidement les notes non conformes aux standards, et d'expliquer les attentes :

« La première note pour le ministre, je me souviens que le chef de bureau l'avait beaucoup beaucoup corrigée, moi j'avais fait une note style Sciences Po, j'avais fait une annonce de plan, avec deux parties deux sous-parties. (nous rions). Et il avait tout barré, non c'est pas ça, et il m'a expliqué. Il y avait un format, plus, le squelette était un peu plus restreint que la note Sciences Po. Il fallait en fait lister des arguments, et les arguments de la partie inverse, et répondre point par point aux arguments de l'autre bord s'il y avait arbitrage. Il fallait que ce soit directement opérationnel. On démarrait directement dans la discussion, on ne faisait pas de grande présentation du truc, on était très orientés sur le problème, la question, le débat. »

(Monique Lebrun*, ENS-ENA, AC, entrée au Trésor au milieu des années 1980)

En ce sens, la note est le support de normes professionnelles qui valorisent la disponibilité, l'efficacité, la rapidité, le rendement – bref, un usage intensif du temps. Elle apparaît

distinctive aux yeux des hauts fonctionnaires du Trésor du fait de l'organisation du travail qui se structure autour d'elle : une hiérarchie réactive, une rédaction rapide, un respect des délais et une réponse organisée aux demandes politiques. L'impression de faire partie d'une direction « super-performante », une « Rolls Royce » de l'administration, comme nous l'indique une enquêtée (femme, ENSAE-ENA, AC, entrée au Trésor au début des années 1990) est liée à des pratiques de travail et d'encadrement où la réactivité et le don de soi et de son temps font partie des attentes professionnelles. Comme l'a montré Elsa Favier (2015), ce rapport contraint et intense au temps n'est pas neutre : il organise les hiérarchies de métiers au sein de la haute fonction publique, et consacre un modèle d'accomplissement administratif fondé sur la gestion de l'urgence et l'efficacité temporelle.

La clarté et la concision des notes ne font pas simplement figure d'outils d'efficacité politique. Elles sont également présentées comme l'expression de valeurs morales : savoir écrire clairement, ce serait également avoir le courage de ses opinions, prendre ses responsabilités, savoir – subtilement – s'imposer. L'injonction à être « rigoureux » dans l'écriture des notes renvoie ainsi à la fois au respect de la bonne procédure bureaucratique (respecter le circuit hiérarchique), à l'enchaînement dialectique des arguments (avoir une « bonne mécanique intellectuelle », comme le disent souvent nos enquêtés), mais également à des principes de droiture morale (ne pas se payer de mots, être loyal vis-à-vis de soi-même et des autres). Comme nous l'explique un ancien haut fonctionnaire du Trésor devenu chef de service, et ayant ultérieurement pris la tête d'une banque régionale :

« (Le Trésor) c'est une culture écrite. Ça m'a beaucoup frappé après quand je suis arrivé (dans la banque régionale), c'est que les gens ne savaient pas écrire. Or écrire, cela oblige à préciser sa pensée et surtout à se prononcer. Moi une de mes difficultés après c'est que les gens me fassent des papiers clairs. Quand il y a un problème, qu'ils puissent vous l'expliquer de manière claire, vous donner deux, trois solutions et vous laisser trancher là-dessus. Donc euh, une culture qui a ses vertus. Et puis la vertu d'obliger les gens à trancher. (Dans la banque régionale) il a fallu quelque temps pour expliquer que la flatterie et ne pas se prononcer ce n'étaient pas des qualités pour moi. »

(Daniel Levieu*, ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1970)

L'injonction à agir comme un « homme de conviction » ne se limite pas à l'écriture des notes ; elle est centrale dans le travail de mobilisation et d'enrôlement des nouvelles recrues. Les anciens trésoriers soulignent souvent, en entretien, qu'au Trésor la parole était très libre, mais qu'une fois l'arbitrage rendu par la hiérarchie de la direction les « petites mains » s'alignaient. « C'est là aussi la force du Trésor », indique un de nos enquêtés (homme, ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1980), « c'est que l'on a une liberté totale à

l'intérieur de la maison (et qu') après on porte l'arbitrage qui a été rendu à l'intérieur de la maison ». La direction du Trésor, c'était la « liberté intellectuelle », se rappelle un enquêté (homme, ENA, IF, entré au Trésor au début des années 1990), « toute les discussions étaient possibles », et d'ailleurs « de temps en temps ça frittait fort ». Plusieurs enquêtés évoquent l'attention portée par la hiérarchie du Trésor à la valorisation des contributions de chacun, à la mise en avant du travail d'équipe et à la prise en compte des expertises et avis des plus jeunes lors de réunions ou d'élaboration de « doctrines » sur certains sujets :

« Trichet était exceptionnel pour cela. Il revenait de n'importe quelle réunion de G7, il réunissait ses troupes, et il leur expliquait, ce qu'il avait réussi à modifier, comment il avait coincé les Américains, comment il avait convaincu le ministre, comment il avait fait ci, comment il avait fait ça. Et c'était toujours grâce à vous. (je ris). 'Tu sais, (Alain), ou (Audrey), ou (Jacques) si je n'avais pas lu ta note, jamais je n'aurais pu...mais là je l'ai coincé !' (...) C'était le côté, même si vous étiez dans la soupente, vous aviez le sentiment de participer...vous savez, c'est la célèbre maxime, soit vous dites à un gars, tu dois construire un mur, soit on dit, tu portes des pierres, soit on dit, tu dois construire une basilique. Et le gars, c'est ça, c'était toujours, on avait apporté notre petite pièce pour construire notre basilique, mais c'était toujours grâce à nous. Alors on n'était pas complètement dupes, on n'était pas idiots à ce point. Mais quand même, ça marchait bien. »

(Claude Maire, adjoint de direction Banque de France, entré au Trésor au début des années 1980)

« Je me rappelle de réunions de service avec Jean-Yves Haberer. Jean-Yves (...) adorait faire participer ses jeunes administrateurs, il avait un côté paternaliste. Et il demandait souvent que le plus jeune s'exprime en premier pendant ces réunions, donc il me donnait souvent la parole en premier. C'était sympa. »

(Daniel Levieuv*, ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1970)

Ces anecdotes ne doivent pas induire en erreur : si la production d'une position administrative est le fruit de négociations et d'ajustements au sein de la direction, « les hiérarchies administratives empêchent bien sûr de penser (ces derniers) comme symétriques » (Laurens 2013 : 396). La liberté de parole vantée par les trésoriers s'impose avant tout comme un mode de gouvernement de la direction, qui permet d'intéresser les jeunes recrues au travail collectif, et de soutenir leur engagement dans les tâches administratives ; elle leur permet d'habiter leur rôle administratif sur un mode moral, et les autorise à se détacher d'une définition légale-rationnelle de leurs tâches pour se vivre comme des hommes de conviction, défenseurs de causes, et fidèles à leurs principes. Rétrospectivement, les trésoriers se rapportent à la valorisation de leur implication personnelle dans les dossiers comme la preuve de la « démocratie » qui prévaudrait dans la haute administration : « Mais ce qui était le plus sympathique et le plus stimulant (...) euh dès lors que vous aviez un discours articulé, qui se

tenait, vous aviez la possibilité de l'exposer, de le défendre. (...) La démocratie, elle existe au sein de la haute administration et notamment au sein de l'administration du Trésor. Il y a de véritables débats » (Zvi Biton*, ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1980).

Ces pratiques d'encadrement, qui valorisent l'engagement personnel des hauts fonctionnaires dans le travail collectif, procèdent des contraintes du travail au Trésor, et notamment de la faiblesse relative des équipes par rapport aux responsabilités qui sont celles de la direction. Au Trésor, nous indique un ancien attaché d'administration, « c'était pas de la présence pour de la présence, comme on pourrait le penser, mais parce qu'il y avait un brainstorming permanent, des commandes pour le ministre à satisfaire en permanence, beaucoup de travail derrière sur des petites équipes. Un bureau de la direction du Trésor n'étant jamais plus nombreux qu'une dizaine de personnes ». Ces contraintes, cependant, ne doivent pas être réifiées : elles procèdent elles également d'un choix positif de la hiérarchie de la direction du Trésor, celui de rationner l'institution pour en faire advenir l'excellence. La double valorisation de l'engagement de soi sur les dossiers, et de la mise en ordre de bataille une fois l'arbitrage interne rendu, est en effet propice à différentes formes de don de soi à l'institution – don de son temps, adhésion subjective aux objectifs institutionnels, loyauté face à la décision hiérarchique. Elle permet l'exercice d'un pouvoir institutionnel qui produit de la cohésion en singularisant la contribution de chacun à l'entreprise collective.

Alexandre Siné (2006) a insisté, dans son étude sur la direction du Budget, sur le paradoxe entre l'autonomie dont se targuent les administrateurs, et les principes de stricte centralisation hiérarchique. Cette oscillation est constante dans les entretiens que nous avons pu mener, les hauts fonctionnaires y évoquant à la fois la grande liberté de ton qui prévaudrait au Trésor, et le poids du regard et des procédures hiérarchiques. Cet apparent paradoxe se résout si l'on prend en compte les pratiques d'encadrement au Trésor, qui valorisent l'engagement de soi sur les dossiers, et permettent aux administrateurs de se rapporter de manière individuelle au travail collectif. Ces pratiques soutiennent l'investissement des hauts fonctionnaires dans leur rôle et entretiennent la cohésion du groupe, mais elles correspondent également à des formes subtiles de mise en concurrence.

Les normes professionnelles au Trésor présentent, ainsi, plusieurs similarités avec le « nouvel esprit du capitalisme » tel que le définissent Luc Boltanski et Ève Chiapello (1999) : à partir d'une étude menée sur la littérature de management destinée aux cadres, ces derniers montrent, en effet, que les exigences de mobilité, de flexibilité, d'implication dans le travail, d'autonomie sont au cœur de l'organisation « connexionniste » du capitalisme des années

1990. Les deux sociologues soulignent que ces nouveaux principes managériaux, qui valorisent l'initiative, le projet, et l'autocontrainte, ébranlent les fondements de l'organisation hiérarchique du travail caractéristique des grandes firmes bureaucratisées de l'ère fordiste. On voit ce qui rapproche ce discours managérial du discours de l'« excellence » trésorienne de l'« action », qui se dit, également, en opposition aux fonctionnements bureaucratiques « classiques » (entendons : dépensières), dont il critique les rigidités, le manque d'imagination et les pesanteurs hiérarchiques. On voit, également, ce qui rapproche le « nouvel esprit du capitalisme » des dispositifs d'encadrement au Trésor, qui valorisent l'implication de soi dans le travail, la responsabilité individuelle, l'esprit d'initiative. Pour autant, la référence aux principes managériaux pour décrire les modes d'organisation du Trésor doit être maniée avec précaution. Comme l'a montré Philippe Bezes (2009), le réformisme managérial ne saisit l'administration publique qu'à partir des années 1980 ; s'il prend différentes formes selon ses contextes d'acclimatation, il est surtout lié, en matière de gestion des cadres, à l'ébranlement des principes statutaires, et à une politique formalisée d'évaluation des résultats et de contrôle des performances, dans le cadre de politiques de restrictions budgétaires²⁷³. Les formes d'encadrement qui se stabilisent au Trésor dans les années 1970 procèdent d'un tout autre contexte : il s'agit alors, plutôt, pour la hiérarchie du Trésor, de faire reconnaître l'« excellence » de la direction au sein de la haute administration en s'appuyant sur les segmentations corporatives plutôt qu'en les remettant en cause.

C. « Up or out »

Le système « up or out » constitue un dernier dispositif marquant de l'ordre institutionnel Trésor. Les carrières au Trésor, nous l'avons vu, sont fortement segmentées par filière d'accès, et le principe « up or out » s'applique avant tout aux « purs porcs » et aux « naturalisés » du Trésor – seuls cadres susceptibles, nous l'avons vu, d'y faire carrière. Il consiste à mobiliser la structure pyramidale du Trésor pour mettre en concurrence les administrateurs, et repose sur deux mécanismes : la forte ritualisation des carrières, et l'utilisation des embranchements hiérarchiques (sous-directorat, chef de service) pour « faire sortir » de la direction les administrateurs les moins « méritants » (« l'aération de la

²⁷³ Sur le management, nous renvoyons, entre autres, à Jean-Pierre Le Goff (2003) ainsi qu'au numéro 79 de *Politix*. Véronique Chanut (2009) présente le cas précurseur du ministère de l'Équipement, dont la direction du personnel met en place une « gestion personnalisée » des cadres dès les années 1980.

hiérarchie »). Ce fonctionnement institutionnel, qui consiste à générer en permanence de l'avancement, est, comme l'a montré Jean-Michel Eyméri (1999), spécifique au Trésor et, dans une moindre mesure, au Budget ; en imposant un turn-over fort sur les postes, il permet au Trésor de « faire de la place » aux nouveaux entrants et de continûment alimenter sa réputation de direction « qui place à l'extérieur ».

« A part ça, après euh, y'a un fonctionnement qu'on peut regretter, ou pas, je ne sais pas. C'est une direction extrêmement jeune, très hiérarchisée, avec un parcours, euh ça se passe ailleurs, mais ça atteint son maximum à la direction du Trésor, c'est up or out. C'est-à-dire que le directeur a 40 ans²⁷⁴ et tous ceux qui sont en-dessous ont moins. Et comme on divise par deux ou trois le nombre de postes en montant, et bien il faut, euh, y'a un phénomène d'exclusion. Les carrières sont extrêmement rapides, et puis y'a une sélection drastique sur les promotions. »

(Monique Lebrun*, ENS-ENA, AC, entrée au Trésor au milieu des années 1980)

« Comment ça se passait jusqu'aux privatisations ? Jusqu'au milieu, fin des années 1980. Bon, vous sortez de l'ENA, vous faites vos 4 ans, selon les directeurs, cela dépendait, la jurisprudence était différente selon les directeurs. Un ou deux postes d'adjoint, après vous faites votre mobilité. Généralement vous la faites dans un poste du Trésor. (...) Après, vous rentrez, vous devenez chef de bureau. Il faut avoir tué père et mère pour ne pas devenir chef de bureau. (...) Mais indépendamment de cela, ce qui est important c'est le passage sous-directeur. C'est là le premier embranchement. (...) Et donc, si vous ne devenez pas sous-directeur, à l'époque le directeur du Trésor prenait son téléphone, appelait un patron de banque, un patron d'entreprise publique, et on se recasait comme cela. Et ça se passe la même chose au deuxième embranchement si vous ne pouvez pas devenir chef de service. Et si vous ne pouvez pas devenir sous-directeur, pour vous faire sortir de la hiérarchie et aérer la hiérarchie, à ce moment-là on vous fait des propositions pour aller à droite à gauche. »

(Zvi Biton*, ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1980)

Si les carrières au Trésor sont cloisonnées selon les filières d'entrée, celles des administrateurs civils entrés après l'ENA ont un rythme particulièrement réglé, qui les mène de la sortie de l'ENA à un poste de chef de bureau en 6 ans, après 2x2 postes d'adjoint au chef de bureau et deux années de mobilité. Ce « code quasi-intransgressible » qui forme l'« horlogerie collective » du Trésor (Eyméri 1999 : 261) s'appuie à la fois sur les dispositions statutaires qui régissent le corps des administrateurs civils (notamment, l'exigence de mobilité, nous l'avons vu), mais il incorpore également des règles plus coutumières – et notamment, parmi elles, la garantie d'obtenir un poste de chef de bureau, souvent au retour de la mobilité. L'emploi de sous-directeur, premier « emploi supérieur » de la direction du Trésor (*cf* encadré), est le premier niveau hiérarchique à faire l'objet d'une

²⁷⁴ Moins de 50 ans serait plus juste, nous le verrons.

véritable sélection parmi le vivier d'énarques de la direction, ce qui n'est pas forcément étonnant au regard de la structure de la direction : en 1983 par exemple, cette dernière compte 27 bureaux, mais seulement 7 sous-directions (et, rappelons-le, 3 services). Parmi les administrateurs civils entrés directement au Trésor après l'ENA entre 1966 et 1990, 46% accèdent à un emploi de sous-directeur ou de chef de service/directeur-adjoint au Trésor, ou deviennent chargés de sous-direction. Pour les inspecteurs des finances, cette proportion est de 65%. Cette sélection aux embranchements hiérarchiques s'accompagne d'un turn-over assez fort sur les postes : ainsi, si les directeurs du Trésor de la Libération à la fusion avec les Finex peuvent rester en poste pendant 7 ans, la durée moyenne des mandats de directeur du Trésor, de René Larre à Christian Noyer, est de 3,5 années. Les administrateurs qui n'accèdent pas à l'échelon hiérarchique suivant sont incités à sortir de la direction, selon des modalités que nous analyserons dans le chapitre suivant. Ces dispositifs font des carrières au Trésor des carrières relativement courtes : les énarques entrés directement au Trésor après l'ENA ou la tournée (pour les inspecteurs des finances) entre 1966 et 1990 y restent en moyenne un peu moins de 9 ans²⁷⁵. Résultat de ces processus d'élimination rapide : les directeurs du Trésor, de Haberer à Noyer sont nommés à la tête de la direction très jeunes, à moins de 50 ans. En 1980, Jean-Yves Haberer, directeur du Trésor est ainsi, à 48 ans, au sommet de la hiérarchie des âges des énarques au sein de la direction.

Encadré n° 22 :

Les nominations aux emplois fonctionnels et supérieurs au Trésor

Les fonctions de sous-directeur, chef de service et de directeur adjoint en administration centrale constituent des *emplois fonctionnels* de l'administration centrale, et sont régies par des dispositions spécifiques. Les intéressés sont placés en détachement de leur corps d'origine. Sur la période qui nous intéresse au Trésor, le décret important est le décret 55-1226 du 19 septembre 1955 ; il réserve ces emplois aux administrateurs civils pouvant justifier de 8 années de services effectifs depuis leur titularisation, et précise que les fonctionnaires y sont nommés par arrêté du ministre concerné, après avis du directeur de l'administration centrale. Le ministère des Finances a, comme nous l'avons vu (chapitre 1, note 70), institué dès la moitié des années 1950 l'« exception du quart », autorisant la nomination aux emplois supérieurs du ministère de membres des trois grands corps pouvant justifier de 6 ans de services effectifs dans leur corps, dans la limite du quart des effectifs de ces emplois.

L'emploi de directeur du Trésor fait l'objet d'un processus de nomination différent : il s'agit d'un emploi « à la discrétion » du gouvernement, et le directeur est nommé en conseil des ministres. Ce processus façonne l'ultime dépendance des carrières au Trésor à l'égard du patronage politique : plusieurs enquêtés nous ont ainsi indiqué qu'un passage en cabinet lors de la carrière au Trésor semblait s'imposer pour espérer un jour être nommé directeur. Ceci n'est cependant pas strictement exact : Michel Camdessus (directeur 1982-1984), par exemple, n'est passé par aucun cabinet, tandis que Jacques de Larosière n'a été directeur de cabinet de Valéry Giscard d'Estaing aux Finances que

²⁷⁵ Nous ne comptons pas ici les années passées en cabinet ou en mobilité ; seulement les années passées au Trésor-administration centrale.

pendant une période très courte. De manière générale, le passage en cabinet peut prendre plusieurs significations qui ne sont pas réductibles à l'allégeance partisane, mais qui engagent plutôt des relations d'interconnaissance, de connivence voire d'amitié avec le ministre, ses proches ou d'autres membres du cabinet (Sawicki et Mathiot 1999b). En ce sens, le passage en cabinet n'est qu'une modalité parmi d'autres de la construction de chaînes d'interconnaissance et d'obligations diffuses qui caractérise le déroulement des carrières trésoriennes, nous le verrons, et qui permettent l'accès aux plus hauts emplois de l'État.

En pratique, les processus de nominations aux emplois supérieurs nous sont décrits de la manière suivante par Daniel Lebègue (ENA, administrateur civil), entré au Trésor à la fin des années 1960 et directeur du Trésor de 1984 à 1987 :

« Le politique commence à donner son avis à partir du chef de service. A mon époque y'a trois chefs de service, la direction des affaires monétaires internes, la direction des affaires internationales, la direction des participations, celle qui s'occupe des entreprises, les investissements à l'étranger etc. Il faut qu'il y ait un accord entre le premier ministre, le président de la République et le ministre des Finances. A trois. Y'a pas beaucoup d'autres intervenants dans le circuit. Leurs conseillers respectifs, car il y a aussi évidemment des anciens du Trésor dans les cabinets, et une pléiade dans des cabinets du ministère de l'Economie et des Finances. Donc pour le directeur, nomination en conseil des ministres, au sommet de l'Etat. Pour les chefs de service, c'est le directeur qui propose et le ministre donne son accord. Dans 9 cas sur 10 le ministre donne son accord, mais il peut y avoir des circonstances où le ministre sera plus directif. Par exemple après 1981. (silence). Pébereau est un des trois chefs de service en 1981, il est destiné, enfin il a toujours considéré qu'il était prédestiné, à devenir directeur du Trésor. Et il ne le devient pas parce qu'il a été très engagé auprès de Valéry Giscard d'Estaing, à son cabinet, à l'Elysée, puis dans le cabinet de Monory, ministre de l'Economie et des Finances (...) Voilà comment ça se passe au niveau n, directeur, n-1 chef de service. En-dessous c'est le directeur qui gère. Il va informer le ministre, et lui dire, je souhaiterais nommer M.X, sous-directeur à l'épargne et aux marchés financiers, et il en informe le ministre. »

De manière générale, il semble que les mouvements d'affectation et de promotion au Trésor soient gérés par le « groupe des 4 » (directeur et chefs de service), et qu'un chef de service soit plus spécifiquement en charge du suivi des carrières des hauts fonctionnaires.

Cette organisation ritualisée des carrières au Trésor – notamment celle des énarques administrateurs civils – est distinctive : dans certains ministères, les anciens élèves de l'ENA sont nommés faisant fonction de sous-directeur dès le retour de la mobilité, et peuvent rester pendant plusieurs années sur le même poste (Eymeri 1999). L'encadrement étroit des carrières au Trésor s'explique ainsi avant tout par la relation privilégiée du Trésor à l'ENA, qui constitue son principal vivier de recrutement (*cf* chap. 2) – contrairement à d'autres administrations, les énarques n'y constituent pas une denrée rare, justifiant l'élaboration de circuits standardisés de carrière et de promotion. Cet encadrement permet, surtout, une mise en compétition forte des énarques entre eux. Ces logiques concurrentielles sont liées, en premier lieu, à la perspective de l'élimination lors des embranchements hiérarchiques, et constituent ainsi un opérateur important d'investissement dans le rôle, même si, nous le

verrons, les hauts fonctionnaires savent également ajuster leurs attentes en fonction de leur filière d'entrée au sein de la direction, de leur âge et de leur parcours (« Euh, je savais que n'étant pas inspecteur des finances, et étant passée plus âgée que les autres, parce que j'étais passée par le concours interne (...) je ne serai jamais directeur du Trésor » (femme, ENA interne, AC, entrée au Trésor à la fin des années 1970)). Mais la mise en concurrence des énarques doit également beaucoup à la forte scansion des carrières ; comme l'indique Odile Henry (1997 : 164) au sujet des cabinets de conseil, « le fait d'assigner du temps, une durée précise à chaque étape de l'apprentissage professionnel contribue, par un effet de ritualisation des pratiques, à renforcer l'arbitraire culturel qui définit (ces métiers) (et contribue à) marque(r) (chacun), aux yeux des autres et à ses propres yeux comme étant en avance ou en retard relatif ». En ce sens, la normalisation du rythme des carrières au Trésor constitue un étalon de mesure qui permet à chacun de saisir sa place, son rang, au sein du Trésor. Plusieurs anecdotes qui nous ont été racontées au cours des entretiens mettent en avant les petites distinctions qui font les grandes rancœurs au Trésor – le fait d'avoir été nommé sous-directeur avant un énarque d'une promotion précédente, ou avant un inspecteur des finances de la même promotion. Ces dernières indiquent bien à quel point la forte codification des carrières fournit des points d'appuis cognitifs qui permettent d'évaluer la grandeur relative de chacun : elle normalise et stabilise les attentes, et, en négatif, magnifie les petits écarts à la norme.

Conclusion :

A partir du début des années 1960, le repositionnement bureaucratique de la direction du Trésor (déitement de l'alliance avec le Plan) s'articule à des transformations organisationnelles – énarçisation des cadres, modifications de format, élargissement des prérogatives – qui modifient les postures institutionnelles de la direction et participent, comme nous l'avons vu (chapitre précédent), de son « ennoblissement ». Pour autant, les prétentions d'excellence de la direction et de ses hauts fonctionnaires ne sont pas le produit automatique du rang aux « sommets » de la direction au classement de sortie de l'ENA, ou de la fusion avec les Finex. Elles s'imposent comme le résultat d'un *travail*, qui permet de faire advenir et de maintenir la croyance en l'« excellence » de la maison. Les hauts fonctionnaires de la direction sont, d'abord, pris dans l'élaboration d'un registre de consécration spécifique, où l'action, la réactivité, la mobilité, servent de critères symboliques d'ordonnement des qualités administratives ; la valorisation de l'« action économique et financière » sert d'appui symbolique permettant de distinguer la direction du Trésor et ses hauts fonctionnaires des grands corps et de leurs membres, renvoyés du côté de la rigidité, de l'immobilité et de la pesanteur hiérarchique. Surtout, la production du Trésor comme administration d'élite repose sur des dispositifs d'encadrement et de gestion internes des hauts fonctionnaires qui fabriquent continûment de la hiérarchie, du classement et de la concurrence : la sélection à l'entrée et la segmentation des carrières, le fonctionnement « up or out », et les fondements managériaux de l'organisation du travail permettent ainsi de fabriquer une petite élite trésorienne, dont les origines statutaires (administrateurs civils entrés au Trésor après l'ENA, inspecteurs des finances), les privilèges de carrière interne, et les modes d'engagement dans le travail (mise en avant du « don de soi ») les autorisent à se penser comme une élite méritante et distinctive. En ce sens, notre analyse prolonge les résultats de Julien Bertrand *et al.* (2016) : à la manière des écoles d'élite, le Trésor se donne sous les mots de l'entraide et de la cohésion, mais son fonctionnement interne conduit, au contraire, à construire en permanence de la différence entre les « élus » – en particulier, les attributions d'excellence recourent des différenciations de statut et de genre.

Enfin, on notera que les dispositifs de production de l'excellence trésorienne reposent sur un enjeu central, celui de « faire sortir » les énarques. La diversité des « sorties » articule, d'abord, la stratégie d'auto-promotion du Trésor auprès des jeunes énarques fraîchement sortis de l'ENA ou déjà en poste dans d'autres ministères. « Faire sortir » permet également

de générer de manière permanente de l'avancement, incitant à l'engagement de soi des hauts fonctionnaires au sein de la direction, tout en ouvrant la structure hiérarchique à de nouvelles recrues savamment sélectionnées. En ce sens, « sortir » constitue à la fois une promesse faite aux nouveaux administrateurs, et un dispositif de mise en concurrence, qui justifie les logiques constantes d'ordonnement et de tri qui travaillent le Trésor. Nous analyserons plus précisément, dans le chapitre 6, les pratiques concrètes de sélection, de repérage et d'entretien des « chasses gardées » qui façonnent les « sorties » du Trésor.

Chapitre 5 : Apprendre à circuler

« Pour moi (le Trésor) a été si vous voulez une très bonne école en fait. A la sortie de l'ENA, la direction du Trésor était une direction très prestigieuse, où j'étais très content de pouvoir travailler. J'y ai exercé beaucoup de métiers, j'y ai appris beaucoup de choses et j'y ai fait des choses très intéressantes (...) Cette direction est une direction qui a l'avantage d'offrir des emplois, des responsabilités dans des secteurs très différents les uns des autres, mais moi je n'avais pas de préférence particulière, je n'avais pas d'objectif d'aller vers la banque, ou vers l'industrie ou vers les assurances etc. Il me semblait que tous les postes que l'on pouvait y exercer étaient intéressants, et au fond c'est ce que j'y ai trouvé. »

Charles Meyer*, X-ENA, AC, entré au Trésor au milieu des années 1970

Dans les entretiens que nous avons conduits, la direction du Trésor nous est souvent décrite comme un système de formation : le Trésor, « c'était une bonne école », nous répètent souvent nos interviewés. Reste à savoir ce à quoi cette 'école' forme : qu'apprennent les trésoriers à faire et à être ? Quels hauts fonctionnaires la direction façonne-t-elle ?

Ce chapitre interroge ainsi le Trésor comme lieu de socialisation (secondaire), *i.e* se penche sur la « façon dont (il) forme et transforme les individus » (Darmon 2006 : 6). Il montre que ce qui se joue au Trésor, c'est l'apprentissage de la circulation : la direction est le lieu d'une socialisation au pouvoir par la mobilité, qui engage à la fois la familiarisation des purs porcs avec différents lieux de pouvoir, leur insertion dans les mondes mobilisés par la politique financière, et l'intériorisation d'un sens pratique de la circulation comme aisance au monde et sens du placement et de l'à-propos. Cette socialisation à l'itinérance, nous le verrons, s'impose avant tout comme une socialisation *par* l'itinérance : c'est en circulant en interne – entre les bureaux, entre les sous-directions, à l'étranger, vers les cabinets – que les trésoriers apprennent à être mobiles. En ce sens, ce chapitre s'interroge également sur les effets de la mobilité comme condition du travail administratif et norme professionnelle au sein de la direction. Nous montrons que la mobilité des cadres au Trésor produit tout à la fois

1) la maîtrise de différents univers de pratiques, qui est mise au travail pour servir l'action de la direction ; 2) une organisation spécifique du travail administratif qui fabrique de la porosité entre le Trésor et ses mondes ; et 3) un rapport particulier au rôle bureaucratique, fait de détachement ludique face aux rôles – portés à n'être occupés que pour une courte période de temps. Ces trois effets facilitent les « sorties » ultérieures des hauts fonctionnaires en en faisant le prolongement de pratiques engagées au Trésor et de l'équipement dispositionnel qui y a été acquis.

En insistant sur la circulation comme condition et résultat des apprentissages au Trésor, nous n'entendons pas donner corps aux représentations enchantées de la mobilité comme « jeu sans frontière » (Vauchez 2013 : 14), ni à celles des « dispositions pragmatiques » (selon l'expression de Muriel Darmon (2013)) comme relevant d'un ethos plastique à l'envi. Nous nous intéresserons, ainsi, à l'ancrage social de l'aisance des trésoriers à la mobilité, et montrerons ce que les modalités d'appropriation de cette injonction institutionnelle doivent à la socialisation scolaire et sociale homogène des purs porcs du Trésor. Nous montrerons, également, que les trésoriers ne circulent pas partout, et nous intéresserons, ainsi, aux formes d'entre-soi qui caractérisent ce que nous avons appelé les « mondes du Trésor ».

Notre propos s'organisera en deux temps principaux, centrés sur la mobilité interne au Trésor, puis sur les rapports entre le Trésor et ses « mondes ». Au Trésor, on apprend la mobilité en étant mobile (I) : au sein de la direction, « bouger tout le temps » (entre les bureaux, les sous-directions, les services) est un mode normal d'étalonnage des carrières et une norme d'excellence professionnelle ; en structurant l'expérience de la direction, la mobilité organise également un rapport spécifique aux rôles administratifs, fait de distance amusée, et permet aux purs porcs de se familiariser avec les différents mondes du Trésor. La mobilité horizontale et verticale au Trésor organise, également, les rapports entre la direction et ses mondes (II) : les modalités d'exercice des activités administratives au Trésor contribuent, notamment, à créer du flou, de la plasticité et de la continuité entre différents univers institutionnels, contribuant ainsi à équiper les « sorties » ultérieures des hauts fonctionnaires.

I. Faire circuler (en interne)

Le temps et le rapport au temps ont récemment fait l'objet d'investigations nouvelles, qui ont souligné leur inscription dans des rapports de pouvoir, et leur rôle dans la définition de l'excellence sociale, notamment dans la haute fonction publique (Favier 2015). Au Trésor, c'est moins en « unités temporelles » (Darmon 2013 : 185) qu'en « déplacements » que s'évaluent les qualités et les grandeurs administratives – celui qui se « plante » ou qui « plafonne », c'est celui qui « reste » (en place), ou qui ne « bouge pas ». Si la mobilité organise la perception de soi et des autres au sein de la direction, c'est parce qu'elle s'impose comme le cadre du déroulement des carrières et des apprentissages : c'est en circulant au sein du Trésor, entre les postes, les sous-directions, les services, en partant en mobilité à l'étranger ou en passant par des cabinets ministériels, que les trésoriers apprennent à circuler – ou, en tous cas, apprennent une certaine manière de circuler. Cette socialisation administrative par la mobilité a des effets spécifiques. Parce que les trésoriers ne restent jamais longtemps sur un même poste, ils ne sont pas incités à investir dans les savoirs et les savoir-faire spécifiques au poste. En ce sens, la mobilité produit un rapport distancié au rôle administratif, que les trésoriers disent sur le mode du jeu, du divertissement ludique. Surtout, comme enchaînement d'expériences dans des métiers financiers différents, la mobilité organise la familiarité des trésoriers avec différents mondes du pouvoir, ce qui sous-tend, *in fine*, le pouvoir de peser de la direction au sein de l'État. L'appropriation de cette injonction à la mobilité – sur le mode de l'aisance dans la prise de rôle, et de l'utilisation pragmatique des expériences de travail – n'a rien d'évident mais s'ancre, nous le verrons, dans le répertoire dispositionnel mobilisable par les trésoriers. Cette section s'interroge ainsi sur ce qu'est la logique de circulation apprise au Trésor, sur les dispositions qu'elle forge et les visions du monde et du rôle administratif qu'elles structurent. Nous décrirons d'abord la trame des mobilités internes au Trésor (A) avant d'analyser le sens du jeu et du pouvoir qu'elle structure (B).

A. La trame des mobilités internes

« Je suis depuis trois ans chef de bureau des banques, Trichet me reçoit, et me dit, 'bon, comment tu vois les choses', je lui dis, 'Ah, j'aimerais bien avoir un bureau de change, un bureau de marché', et il me dit qu'il n'y en a pas de disponible. Bon, puis il me dit, 'j'aimerais bien que tu prennes le bureau Afrique'. Je fais une tête d'enterrement,

et je lui dis, 'pourquoi j'ai mérité ça', et il me dit, 'non, non, tu te trompes, tu verras, c'est un super bureau, je suis sûr que tu vas y réussir, tu as ce qu'il faut, la fibre humaine pour les Africains, et puis il faut que tu fasses de l'international si tu veux avoir une chance d'avoir un poste de sous-directeur. Je lui dis, 'mais attends, j'étais à Bruxelles (en mobilité), et il me dit, ah mais Bruxelles c'est de l'interne, pas de l'international'. Et je me retrouve chef de bureau Afrique, et circonstances extraordinaires, c'est la grande crise des pays africains, et je fais beaucoup de choses pour beaucoup de monde qui feront que je vais être remarqué par beaucoup de gens, notamment des chefs d'état africains, et voilà. »

(Zvi Biton*, ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1980)

Au Trésor, la mobilité hiérarchique des purs porcs est savamment organisée, rappelons-le, selon un système « up or out » : ce dernier permet de faire émerger les « talents » de la direction, et d'en faire advenir l'excellence (telle qu'attestée par leur promotion hiérarchique), tout en « aérant » la structure hiérarchique afin d'attirer et de faire une place aux nouvelles recrues. L'organisation de la mobilité verticale constitue, en ce sens, un enjeu central de la production de l'excellence au sein de la direction. Les parcours des purs porcs au sein du Trésor, cependant, ne sont pas uniquement des parcours d'ascension et/ou d'exit : ils comprennent, également, des moments de mobilité géographique, et, surtout, des formes de mobilité « horizontale », à un même niveau hiérarchique, entre les trois services de la direction (affaires financières, affaires internationales, participations industrielles). Comprendre les cadres de l'expérience du Trésor (du point de vue qui nous intéresse ici, celui des purs porcs) implique, ainsi, d'abord, de pouvoir retracer la trame des mobilités qui organise leurs carrières internes, et d'en penser conjointement les différentes dimensions (horizontale/transversale, verticale, géographique).

Le souci de la mobilité des cadres n'est pas, au sein de l'administration d'État, spécifique au Trésor. Les grands corps, nous l'avons vu, ont organisé leur emprise sur plusieurs lieux de l'État et de l'économie par une politique d'« essaimage » savamment contrôlée par les chefs de corps. Comme le dit Jean-Claude Bodiguel (1978 : 157) la mobilité constitue un « facteur puissant de différenciation » entre les administrations et les corps. La refonte, en 1964, du statut des administrateurs civils a, surtout, fait de la mobilité une contrainte statutaire pour ces derniers : rappelons que le décret du 26 novembre 1964 impose aux administrateurs civils une période de mobilité d'au moins deux ans afin « d'exercer des activités différentes de celles (...) relevant de l'administration où ils ont été initialement affectés » ; cette dernière est obligatoire pour l'accès aux emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-

directeur d'administration²⁷⁶. En tant qu'exigence statutaire, la mobilité apparaît ainsi, comme une expérience commune à tous les administrateurs civils, quelle que soit leur ministère initial d'affectation.

Si elle s'appuie sur des règles statutaires régissant les carrières des corps issus de l'ENA, la politique de mobilité est, au Trésor, distinctive. D'abord, nous le verrons, la mobilité statutaire des trésoriers est, souvent, une mobilité géographique, mettant à profit les territoires exclusifs de la direction dans les services financiers des ambassades. Au contraire, les autres maisons administratives envoient avant tout leurs administrateurs ailleurs dans l'administration en mobilité, selon des bassins de projection fortement segmentés (Bodiguel 1978 ; Eymeri 1999). Ensuite, le turn-over sur les postes est, au Trésor, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, particulièrement rapide, notamment par rapport aux administrations non-financières, où les administrateurs peuvent rester au même niveau hiérarchique pendant de nombreuses années (Eymeri 1999). Ceci amène les trésoriers à circuler rapidement au sein de la direction : le mandat transversal particulièrement étoffé de cette dernière autorise, alors, une mobilité fonctionnelle qui ne se retrouve pas toujours dans d'autres lieux de l'administration. Enfin, nous le verrons, le passage en cabinet ministériel est fortement valorisé par la hiérarchie de la direction, et pensé comme un prolongement de la « formation Trésor » ; à ce titre, on peut considérer qu'il constitue une forme de mobilité fonctionnelle. Les travaux menés sur les origines administratives des énarques passés par des cabinets ont par ailleurs insisté sur la spécificité du cas des administrateurs civils des Finances, qui passent beaucoup plus fréquemment par un cabinet que les administrateurs civils d'autres directions (Bodiguel 1978 ; Eymeri 1999 ; Rouban 1997).

Une analyse rapide menée sur les purs porcs entrés au Trésor entre 1966 et 1990 et devenus chefs de service ou directeurs permet ainsi de confirmer le rôle de la mobilité dans leurs carrières au Trésor : en incluant les passages en cabinet et l'étape de mobilité statutaire (souvent effectuée à l'étranger), ces trésoriers « au sommet » ont occupé entre 4 et 11 positions différentes au cours de leur première carrière trésorienne, avec une moyenne à 7/8²⁷⁷. De manière générale, les inspecteurs des finances enchaînent moins de positions au Trésor que les administrateurs civils. Ce fait n'a rien d'étonnant et est lié aux conditions d'entrée des inspecteurs des finances au sein de la direction, qui intègrent le Trésor après

²⁷⁶ Cf notre encadré sur l'obligation de mobilité pour les administrateurs civils au chapitre précédent.

²⁷⁷ Pour pouvoir comparer la carrière des chefs de service avec celle des directeurs, nous ne comptons pas l'étape de « direction » pour les directeurs.

quatre années de tournée, souvent au titre de la mobilité statutaire qui leur est, également, imposée, et, parfois, directement au niveau « chef de bureau » -- à ce titre, ils « sautent » donc plusieurs étapes du cursus interne des administrateurs civils (qui commencent adjoint au chef de bureau et partent en mobilité à l'étranger). On peut, à titre d'exemple, comparer les cursus de deux trésoriers de promotions ENA proches, l'un administrateur civil (Thierry Aulagnon), l'autre inspecteur des finances (Philippe Jaffré) :

Tableau n° 12 :
Comparaison de la carrière interne d'un IF et d'un AC au Trésor

	Philippe Jaffré (IF)	Thierry Aulagnon (AC)
	Né en 1945 ENA (1971-1973) Dans les cadres de l'IF (tournée) (73-77)	Né en 1950 ENA (1973-1975)
1	<u>77-78</u> : chargé de mission, rapporteur auprès du CIASI	<u>75-77</u> : adjoint, bureau « mouvement des fonds »
2	<u>78-79</u> : secrétaire général, CIASI	<u>77-79</u> : adjoint, bureau « financement de la construction »
3	<u>79-80</u> : chargé de mission au cabinet Finances (René Monory)	<u>79-81</u> : administrateur-suppléant, Fonds monétaire international, Washington
4	<u>80-83</u> : chef de bureau « marchés financiers »	<u>81-83</u> : chef de bureau, « relations financières avec les États d'Afrique du Nord »
5	<u>83-85</u> : sous-directeur « participations »	<u>83-85</u> : chef de bureau, « prêts et assurance-crédit »
6	<u>85-88</u> : directeur-adjoint puis chef de service « affaires monétaires et financières »	<u>85-86</u> : conseiller (officieux puis officiel), cabinet Finances (Pierre Bérégovoy)
7		<u>86-88</u> : sous-directeur, « participations »
8		<u>88-90</u> : sous-directeur, « trésorerie, affaires monétaires et bancaires »
9		<u>90-92</u> : chef de service, « participations et financements »
10		<u>92-93</u> : directeur de cabinet Finances (Michel Sapin)
11		<u>93-96</u> : chef de service, « participations et financements »

Source : base « énarques »

On le voit, la carrière de Philippe Jaffré au Trésor est, en quelque sorte, plus directement ascendante que celle de Thierry Aulagnon, qui connaît une mobilité horizontale plus forte, et qui enchaîne, à chaque niveau hiérarchique, deux positions différentes (d'adjoint, de chef de bureau, et de sous-directeur), et dont le parcours interne comprend une étape en plus de celui de Philippe Jaffré – celle de la mobilité statutaire, en l'occurrence en tant qu'administrateur-

suppléant au Fonds monétaire international. On peut ici faire l'hypothèse que la mobilité transversale des administrateurs civils leur permet de revendiquer une légitimité d'expertise et de compétences, propre à contrer la légitimité statutaire des inspecteurs des finances, et, ainsi, à mener bataille pour l'occupation des emplois supérieurs au Trésor – où, nous l'avons vu, les inspecteurs des finances sont sur-représentés. Notons ici cependant que ces différences ne sont pas systématiques, et que certains administrateurs civils montés haut au Trésor peuvent également avoir des carrières ramassées, notamment lorsqu'ils bénéficient d'un coup de pouce politique qui leur permet de sauter directement d'un niveau hiérarchique à un autre sans « tourner » au sein de la direction au même niveau hiérarchique. Enfin, on notera que les femmes devenues chefs de service (3 au sein de notre population) ont toutes des carrières particulièrement longues, entre 9 et 11 étapes internes : ce fait est remarquable, et nous l'expliquons, pour le moment, par le fait que ces dernières soient toutes administratrices civiles ; cette explication est, évidemment, incomplète, et nous explorerons plus spécifiquement les carrières féminines au Trésor dans le chapitre suivant.

Les parcours de début de carrière des administrateurs civils entrés directement au Trésor sont particulièrement encadrés : nos entretiens confirment la norme de carrière, qui est celle d'enchaîner deux positions d'adjoint dans deux bureaux différents pendant les 4 premières années passées au Trésor, avant d'effectuer la mobilité statutaire de deux ans, et de devenir chef de bureau (ceci correspond aux 4 premières étapes de la carrière interne de Thierry Aulagnon, cf tableau ci-dessus). Ces parcours semblent différemment de ceux des administrateurs civils d'autres maisons administratives : dans les ministères sociaux, par exemple, les énarques sont tout de suite portés aux responsabilités, et peuvent être nommés faisant-fonction de sous-directeurs dès le retour de la mobilité. Au contraire, comme le parcours de Thierry Aulagnon l'illustre, l'accès aux emplois supérieurs nécessite, au Trésor, une période longue d'apprentissage qui s'effectue en circulant entre différents postes au même niveau hiérarchique. Notons cependant que cette stricte scansion des premières années de carrière n'est pas toujours respectée. Ainsi, Didier Garnel* (X-ENA, AC, entré au Trésor à la fin des années 1970), nous indique qu'il était une « exception lors du départ en mobilité, puisqu'il avait fait 4 ans dans (son) premier bureau », où les changements constants de personnel en avaient fait le seul à se « souvenir à peu près des dossiers ». De fait, la circulation constante des administrateurs civils au Trésor se heurte parfois aux nécessités de continuité du personnel dans la gestion des affaires publiques, de sorte qu'il arrive que la hiérarchie de la direction demande à certains administrateurs de « rester en place » ; en

particulier, Guillaume Jourdain* (X-ENA, IF, entré au Trésor au milieu des années 1980) indique que le directeur du Trésor semblait considérer, dans les années 1980, que dans le bureau en charge des rééchelonnements de dette souveraine dans le cadre du Club de Paris, « il ne fallait pas avoir l'habituel mouvement rapide des fonctionnaires français » car « vis-à-vis des pays en développement et des autres pays créanciers » il fallait une « stabilité des interlocuteurs ».

Dans le cadre de ces carrières gérées sur le mode d'une « horlogerie collective » (Eymeri 1999), les circulations fonctionnelles entre bureaux, sous-directions et services du Trésor et les déplacements entre grands domaines de compétence de la direction (participations industrielles, finance, international) restent, toutefois, difficiles à systématiser. L'examen des carrières internes des purs porcs devenus chefs de service et directeurs est, ici, à nouveau utile. Tous ont occupé des positions dans deux services au moins du Trésor, et 65% sont passés par les trois services du Trésor. Ainsi, Thierry Aulagnon fait figure d'« homme complet » : les deux premiers bureaux où il est adjoint sont des bureaux du service des affaires financières, les deux bureaux dont il est le chef sont des bureaux « internationaux », il est sous-directeur d'une sous-direction « industrielle » (« participations et financements ») et « financière » (« trésorerie, affaires monétaires et bancaires »), et chef de service des participations. D'autres ont des profils plus marqués : ainsi, la carrière de Jean-Claude Trichet (ENA, IF, entré au Trésor au milieu des années 1970) l'amène à se spécialiser sur les questions industrielles (il travaille deux ans au CIASI en début de carrière), et surtout, sur les questions de finance internationale (il est chef de bureau « aide au développement en 1981, sous-directeur des affaires bilatérales (1981-1985) et chef de service des affaires internationales (1985-1986)). A nouveau, on peut apprécier la différence entre inspecteurs des finances et administrateurs civils : parce que la carrière interne des premiers est plus courte, elle ne permet pas toujours de « faire le tour » de la direction ; au contraire, les administrateurs civils arrivés aux sommets de la direction (chefs de service et directeurs) sont quasiment tous des « hommes complets ». Les découpages institutionnels entre services ne sauraient cependant épuiser la diversité des métiers et des fonctions possibles au sein du Trésor : les services sont eux-mêmes composés de bureaux dont les attributions sont très différentes les uns des autres. Ainsi, le service des affaires financières comprend à la fois un bureau en charge de la gestion de la trésorerie de l'État et de la politique d'émissions de bons du Trésor sur les marchés financiers, un bureau en charge de la réglementation des activités bancaires, et un bureau en charge de la gestion de procédures spéciales, celles qui permettent

le financement de la construction et du logement. De la sorte, il n'est pas forcément nécessaire de changer de service pour exercer des responsabilités au final très différents les unes des autres. Comme l'indique Charles Meyer* (X-ENA, AC, entré au Trésor au milieu des années 1970),

« Ce qui m'a plu (au Trésor), c'est le fait qu'en l'espace de onze ans dans ma carrière, j'ai exercé 5 métiers différents. On m'a confié des responsabilités très valorisantes, très intéressantes, et puis j'ai approfondi un peu les métiers vers lesquels je pourrai évoluer par la suite. (...) Moi en l'occurrence je me suis occupé des affaires monétaires internationales, j'ai regardé comment fonctionnait la Bourse, à la COB (lors de sa mobilité), je me suis intéressé à un secteur particulier, le financement du logement, puis j'ai assuré la tutelle des marchés financiers, et puis je suis revenu à une vision plus générale de la gestion de la trésorerie de l'État et de la gestion des affaires monétaires, tout ça, au final, c'est quelque chose où j'ai couvert une palette assez large de domaines. »

En ce sens, la mobilité transversale imposée aux administrateurs civils s'impose comme une véritable mobilité fonctionnelle, les amenant vers des métiers variés.

Nous aimerions terminer ce tour d'horizon des formes de mobilité qui travaillent les trajectoires des purs porcs en évoquant plus spécifiquement la mobilité statutaire (qui concerne donc, dans le cas du Trésor, uniquement les administrateurs civils), et le passage en cabinet.

Contrainte statutaire, la mobilité des administrateurs civils au Trésor intervient, nous l'avons vu, quatre ans après leur entrée au sein de la direction (bref, à ENA +4). Elle s'impose, avant tout, comme une étape de mobilité géographique. La fusion du Trésor avec les Finex dans les années 1960 a, nous l'avons vu, mis entre les mains de la direction le réseau des conseillers et des attachés financiers en ambassade (voir le chapitre 3 pour une description du réseau des services financiers à l'étranger). Si les positions de conseillers financiers constituent des positions de « sortie » du Trésor, *i.e* d'évacuation définitive de la structure hiérarchique, les positions d'attachés financiers accueillent, avant tout, des administrateurs civils du Trésor en mobilité. Elles permettent à la hiérarchie de la direction d'envoyer ses administrateurs civils en dehors de l'administration centrale, tout en les conservant dans le giron du Trésor ; elle autorise, du point de vue institutionnel, une mobilité sans déperdition. De fait, la grosse majorité des administrateurs civils effectue la mobilité statutaire au sein du réseau des attachés financiers en ambassade, avant tout au sein des ambassades de France à Washington, New York, Londres, Tokyo, ainsi que dans des institutions internationales (FMI, BIRD) et à la Représentation permanente de la France auprès des Communautés européennes

(puis de l'Union européenne). Ces mobilités sont hiérarchisées, et les postes aux Etats-Unis (3 à Washington, 1 à New York) sont présentés lors des entretiens comme particulièrement nobles et concurrentiels : « il y avait des hiérarchies dans les mobilités, c'était 1. FMI ; 2. Banque mondiale ; puis l'attaché à Bruxelles et Londres », comme nous l'indique Daniel Levieu* (ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1970). Il semble ainsi qu'au début des années 1980, Jean-Yves Haberer ait décidé de ne plus faire « tourner » les postes à Washington en même temps pour qu'ils puissent profiter à plus de générations d'administrateurs. Ces mobilités sont arbitrées par le chef de service en charge du placement des administrateurs, et s'inscrivent ainsi dans les dispositifs de mise en concurrence constante des énarques qui travaillent le Trésor. Si le gros des troupes part à l'étranger, des mobilités plus atypiques existent également, en direction des satellites du Trésor (chargé de mission à la COB, à la Caisse des dépôts et des consignations) ou d'entreprises publiques financières et non-financières (Renault ; Saint-Gobain, Bull et Indosuez dans les années 1980). Elles semblent alors négociées directement par les trésoriers. Parmi ceux de nos enquêtés concernés, leur choix relevait soit d'un refus de l'international pour des raisons familiales, soit d'une déception face à la non-disponibilité de postes à Washington. Notons ici – nous y reviendrons dans le prochain chapitre – que les mobilités dans les entreprises publiques constituent quasi-exclusivement des mobilités féminines (bien qu'à l'inverse, toutes les trésorieresses ne partent pas dans des entreprises publiques en mobilité).

Quant aux départs en cabinet des trésoriers, ils constituent un élément assez discuté de la littérature existante. Certains y voient le signe de l'influence extérieure du Trésor, qui enverrait ses émules en cabinet pour y représenter les intérêts de la direction et freiner les vellétés réformatrices de certains ministres. La réalité est, probablement, plus nuancée. Sur la population d'énarques purs porcs entrés au Trésor entre 1966 et 1990, un petit peu plus de 50% a eu une expérience en cabinet *pendant* leur passage au Trésor (*i.e* encadrée par deux étapes de carrière passées au Trésor) ou *directement après* (le cabinet servant alors de lieu de passage vers une « sortie »)²⁷⁸. Ces passages se font avant tout dans des cabinets nobles, Economie et Finances et Matignon – ceux dont Frédéric Sawicki et Pierre Mathiot (1999 : 248) ont pu montrer qu'ils offraient le plus de « perspectives professionnelles », notamment en matière de pantouflage – et au niveau « conseiller technique ». Les rares premières expériences en cabinet en tant que directeur de cabinet ou directeur-adjoint s'effectuent soit

²⁷⁸ Nous ne comptabilisons ici ni les passages en cabinet plus tard dans la carrière des énarques en question, ni les passages en cabinet des inspecteurs des finances *avant* leur intégration au Trésor.

dans des cabinets moins en vue (Logement, Affaires sociales, Coopération, Recherche et Technologies), soit concernent des inspecteurs des finances ou des énarques déjà sous-directeurs. L'envoi de hauts fonctionnaires de la direction en cabinet en tant que conseillers techniques est une préoccupation importante de la hiérarchie du Trésor au moment des changements de gouvernement ou de ministre, et le « choix » de l'heureux élu semble s'effectuer en concertation entre les chefs de service/directeur du Trésor, les candidats internes qui « s'ouvrent » à leurs supérieurs de leur envie d'aller en cabinet, et le directeur de cabinet du ministre concerné. Comme l'ont bien montré Jean-Michel Eymeri-Douzans et Xavier Bioy (2015 : 66), les ministres ne choisissent que peu de leurs collaborateurs, et délèguent le travail de recrutement à leur directeur de cabinet – qu'ils n'ont d'ailleurs pas toujours choisi. Les entretiens que nous avons pu mener montrent, conformément à d'autres travaux (voir en particulier Eymeri 1999), que l'entrée en cabinet des trésoriers relève moins d'une logique de marquage politique (même si certains ont pu avouer ne pas vouloir entrer dans des cabinets de gauche) que d'une étape possible et normalisée de carrière. Bref, selon l'expression consacrée, les trésoriers sont envoyés en cabinet à la fois « en service commandé » et comme « prêt temporaire ». Notons que la fenêtre temporelle d'entrée en cabinet en tant que conseiller technique est relativement étroite : il est statutairement interdit aux administrateurs recrutés par voie de l'ENA d'entrer dans un cabinet avant 4 années révolues de services effectifs (ce qui ne permet pas, normalement, d'être recruté avant la mobilité), mais en même temps les positions de conseillers techniques ne sont plus considérées comme du « rang » des sous-directeurs – il faut donc, en quelque sorte, être chef de bureau au « bon » moment, celui des alternances. Enfin, la hiérarchie de la direction sélectionne également avec soin les cabinets vers lesquels elle envoie ses hauts fonctionnaires ; les « petits » cabinets ou les petites positions sont déconseillés :

« J'ai découvert d'ailleurs (en 1981), je savais vaguement parce qu'on sait tout, que certains étaient plutôt d'affinité (socialiste), que le soir ils étaient plutôt dans le groupe de travail X etc, mais j'ai eu des révélations, de gens qui sont venus me trouver en disant, au moment où Mauroy a fait son premier gouvernement, tel ministre me propose etc, est-ce que vous me permettez d'y aller. Alors euh dans certains cas je disais oui, de manière à noyauter ces nouveaux ministres qui n'y connaissaient rien, dans d'autres cas je ne voulais pas trop dépeupler la direction non plus, et puis dans certains cas, je me disais untel, il ne se doute pas de ce que c'est que d'être dans un cabinet. Or on lui propose une petite porte, donc il m'est arrivé de déconseiller. N'y allez pas maintenant, c'est une petite porte, attendez, on viendra vous chercher. C'est du cas par cas. »

(Jean-Yves Haberer, entretien avec l'auteure)

En ce sens, l'envoi des trésoriers en cabinet semble obéir à des logiques complexes, à la fois logique de peuplement des hauts lieux de la décision publique, logique d'entretien de la distinction de la direction, logique de « formation » des administrateurs aux arcanes de la décision publique. De manière générale, il nous semble que l'argument de « surveillance » du politique, souvent avancé pour expliquer la mobilisation du Trésor pour envoyer l'un de siens en cabinet, doit être compris de manière lâche ; il s'agit avant tout de « prêter » des « gens de confiance », dont la loyauté *exclusive* vis-à-vis du Trésor et de son « agenda » n'est pas, nous semble-t-il, présumée. D'autant que, comme l'ont montré Jean-Michel Eymeri-Douzans et Xavier Bioy (2015), les conseillers techniques ne constituent pas des collaborateurs intimes du ministre (sauf exceptions), qu'ils ne voient au final que rarement, et pèsent peu face au directeur de cabinet, véritable « homme-orchestre » du ministre.

De la même manière, le rôle du cabinet comme « accélérateur de carrière » nous semble devoir être précisé. De manière générale, parmi les purs porcs qui sont partis en cabinet à un moment (ou à plusieurs moments) de leur carrière interne, 60% environ reviennent au Trésor à l'issue de leur dernier poste en cabinet. Ceux qui ne reviennent pas ont des profils particuliers : ils sont soit entrés en cabinet en tant que directeur de cabinet, et « sortent » alors du Trésor en sortant de cette première et unique expérience en cabinet, soit ont enchaîné les positions en cabinet, de manière continue ou discrète. Parmi les premiers, on peut donner l'exemple de Louis Gallois (HEC-ENA, AC) qui, entré au Trésor en 1972, est directeur de cabinet du ministre de la Recherche et de la Technologie de mai 1981 à septembre 1982, et devient immédiatement après directeur général à l'Industrie, ou encore de Dov Zerah (ENA, AC) qui, entré au Trésor en 1980, est brièvement, d'avril à mai 1993, directeur de cabinet de Michel Roussin au ministère de la Coopération, avant de partir à la Caisse française de développement. On notera que ces profils sont souvent ceux de trésoriers ayant été déjà pendant plusieurs années au Trésor : 9 années pour Louis Gallois (il est chef de bureau au moment où il part en cabinet), 13 années pour Dov Zerah (il est sous-directeur au moment de partir en cabinet). Pour eux, l'entrée en cabinet relève moins de la logique du « service commandé » temporaire que d'un prélude à une sortie possible. Parmi les trésoriers du deuxième profil, on peut, évidemment, penser à la trajectoire d'Elisabeth Guigou : entrée au Trésor après l'ENA, en 1974, elle devient, en 1982, conseiller technique au cabinet de Jacques Delors, et, quelques mois plus tard, conseiller technique au secrétariat général de la Présidence de la République. Elle reste dans l'entourage de François Mitterrand jusqu'en 1990, date à laquelle elle est nommée ministre déléguée chargée des affaires européennes, et

engage une carrière politique. Elle est, en quelque sorte, « aspirée » en cabinet, et trouve, par la faveur politique, à se « recaser » ailleurs. On peut, également, évoquer la trajectoire de Marc-Antoine Autheman (ENA, AC, entré au Trésor en 1978), « fidèle » de Pierre Bérégovoy, qui est conseiller technique puis chargé de mission au cabinet de ce dernier au ministère de l'Économie et des Finances, de mai 1988 à février 1992, et qui le suit à Matignon, d'avril 1992 à mars 1993 ; en mars 1993, il devient conseiller financier à l'ambassade de France à Washington. Ces profils se rapprochent de ceux que Frédéric Sawicki et Pierre Mathiot (1999) nomment les « fidèles », qui suivent un homme politique lors de ses différents mandats ministériels ; ce type de trajectoire en cabinet est propice à l'obtention de faveurs politiques, et permet, ainsi, de se « recaser » ailleurs. En ce sens, le passage en cabinet ne fonctionne comme un « accélérateur de carrière », pour les trésoriers, que dans des circonstances bien précises. Quant aux postes de conseiller technique en cabinet occupés de manière « discrétionnaire » (un seul passage, pendant peu de temps, de quelques mois à un ou deux ans), ce sont avant tout des postes « retour au bercail ». Ainsi, parmi de nombreux exemples, on peut prendre celui de Philippe de Fontaine-Vive (ENA, AC, entré au Trésor en 1986), qui est conseiller technique auprès du ministre de l'Économie de septembre 1994 à mai 1995, et qui, parti chef de bureau, revient à la direction chef de bureau, ou encore celui d'Ariane Obolensky (ENA, AC, entrée au Trésor en 1975), qui est conseiller technique auprès du Premier ministre de mai 1988 à octobre 1988, et qui, partie sous-directrice, revient au Trésor en tant que chargée de service. Pour ceux qui « reviennent », la réintégration de la structure hiérarchique de la direction peut prendre quelques mois, pendant lesquels les intéressés sont chargés de mission auprès du chef de service ou du directeur, avant de prendre un poste « opérationnel ».

Enfin, on notera que l'importance des passages en cabinet doit se lire en fonction des jeux et coups de carrière de chacun ; de l'avis de nombreux enquêtés, avoir « fait du cabinet » est une condition nécessaire à la nomination en tant que directeur du Trésor depuis l'alternance de 1981 – encore faut-il préciser qu'il faut avoir été dans les cabinets des « bons » camps. Ainsi, Daniel Lebègue, nommé en 1984 par un gouvernement socialiste, a été conseiller technique à Matignon auprès de Pierre Mauroy de 1981 à 1983 ; Jean-Claude Trichet a été conseiller technique au secrétariat général de la Présidence de la République sous Giscard (août 1978-mai 1981), puis directeur de cabinet d'Édouard Balladur à l'Économie et aux Finances (mars 1986-septembre 1987) avant d'être nommé directeur du Trésor dans la foulée ; Christian Noyer, conseiller technique et chargé de mission auprès d'Édouard Balladur

en 1986-1988, est nommé directeur du Trésor en 1993, après quelques mois passés à diriger le cabinet d'Edmond Alphandéry. Le passage par un cabinet permet parfois d'être nommé sous-directeur (ou, dans le cas d'Ariane Obolensky, chargée de service) et certains conseillers techniques sont d'ailleurs détachés dans les emplois supérieurs de la direction alors qu'ils travaillent en cabinet ; toutefois, ce passage n'est pas strictement *nécessaire* pour accéder à ces emplois. De manière générale, il semble qu'il faille avant tout considérer les passages en cabinet des trésoriers en tant que conseillers techniques comme une étape parmi d'autres dans des carrières d'accumulation de ressources – étape propice à être « repéré », en tous cas à accroître son capital social – dont le poids dans les carrières des trésoriers ne doit pas forcément être surestimé par rapport à d'autres facteurs (appartenance de corps, passage par l'international, sièges dans des grands conseils d'administration etc.).

En ce sens, on le voit, les carrières des « purs porcs » *au sein* du Trésor sont jalonnées d'étapes enchaînées à rythme rapide, qui impliquent un changement régulier de responsabilités. Cette scansion – temporelle et territoriale – des trajectoires et des fonctions a des effets sur les manières de faire et de voir des hauts fonctionnaires et sur les modalités d'exercice du rôle administratif. Tout comme les modalités d'écoulement du temps en classes préparatoires sont elles-mêmes des « matrices de socialisation » (Darmon 2013 : 137), la mobilité constante comme condition de déroulement des carrières au Trésor a elle-même des effets structurants sur les modes d'agir et les formes de perception des hauts fonctionnaires.

B. Le sens pratique du pouvoir

Dans ses travaux, Anne-Catherine Wagner (voir notamment Wagner 1998, 2007) s'est interrogée sur les conditions qui permettent de faire de la mobilité géographique une ressource sociale. A partir de l'étude de la bourgeoisie d'affaires étrangère, elle analyse les conditions de possibilité d'usages rentables de la mobilité (une familiarisation précoce avec les voyages, le bilinguisme) et insiste sur l'intense travail éducatif mis en œuvre par les cadres pour atténuer les effets déstabilisateurs des déplacements pour leurs enfants, qui vise à leur transmettre un rapport distancié à la contingence territoriale de leur existence, à leur apprendre à savoir prendre leurs distances, à ne pas trop s'attacher aux lieux ou aux personnes. Transposée au Trésor, cette approche conduit à déplacer le regard sociologique sur la « mobilité » dans l'administration, parfois trop paresseusement associée à une « ressource

de puissance », pour en faire un objet propre d'analyse : quels sont les effets de la mobilité comme cadre de l'activité administrative au Trésor ? Quels en sont les usages, les appropriations faites par les trésoriers ? Quels savoir-faire, savoir-être structure-t-elle ? Cette sous-section montre que la mobilité comme condition d'exercice des activités bureaucratiques structure un sens pratique du pouvoir, qui est à la fois un rapport de familiarité et d'aisance à différents mondes de pouvoir, et un sens de l'opportun et de l'à-propos, parfois désigné comme le « pragmatisme » des trésoriers. Cette appropriation de la contrainte de mobilité au Trésor se construit au croisement des exigences institutionnelles et de la socialisation antérieure des trésoriers.

1. Un rapport distancié au rôle administratif

La mobilité, au Trésor, est avant tout opératrice de distance au rôle administratif ; elle produit du jeu avec le « soi officiel produit par le rôle » (Goffman 2002). Elle permet aux hauts fonctionnaires de la direction de vivre leurs fonctions bureaucratiques sur le mode du détachement ludique. « Je me suis amusé(e) », « c'était amusant » reviennent ainsi, en entretien, comme des leitmotifs pour décrire les différents moments de la vie professionnelle au Trésor. L'expression témoigne à la fois de la tendresse rétrospective que les trésoriers portent à leur passage au Trésor, mais également du caractère insolite que peuvent revêtir des fonctions découvertes rapidement et exercées peu de temps :

« Moi (en arrivant à la direction du Trésor) j'étais sur le fourre-tout des entreprises publiques, et y'avait notamment l'audiovisuel public. Je faisais équipe avec un garçon du Budget, et on allait au service juridique et technique de l'information, rue de Varenne, ça a changé de nom maintenant, le service rattaché au ministère de la Communication, et on allait défendre la position financière dans la gestion de ce secteur un peu folklorique qu'était l'audiovisuel. J'ai vu se créer Arte, c'était un GIE avec les Allemands, qui est devenu Arte, c'était assez amusant ce portefeuille. J'avais la Française des Jeux (rire), la Société française de production dans mon portefeuille audiovisuel (excitation dans la voix à l'évocation du souvenir), cette entreprise extraordinaire qui faisait en pertes son chiffre d'affaires. Chaque année elle perdait en résultat le chiffre d'affaires qu'elle faisait. Alors nous avec le type du Budget on était les bons budgétaires et on faisait entendre une voix, qui était écoutée quand même car c'était la voix de Bercy, mais qui n'était pas toujours nécessairement celle à partir de laquelle on prenait la décision. C'était assez amusant.

(...)

(plus loin dans le même entretien, il décrit son deuxième bureau, celui en charge de la trésorerie)

Moi je me suis bien éclaté pour dire les choses trivialement. J'avais en charge la trésorerie. (...) J'avais la mission de faire en sorte que le compte ne soit jamais en déficit. Le compte c'est là où se concentrent toutes les écritures, toutes les entrées/sorties de caisse, de la sphère administrative. A l'époque, c'était la première grande crise de la sécurité sociale en 1993. C'était M. Alphandéry qui était ministre, il ne voulait pas signer, mais on était obligés de lui faire signer des avances toutes les semaines, à l'époque c'était plusieurs milliards de francs, pour financer la sécu. (...) Quand je suis arrivé, il y avait un grand livre physique, avec les opérations de trésorerie, et on faisait tous les flux, les douanes etc. Avec mon collègue (...) on a commencé à informatiser ça, et à faire des prévisions à trois mois. (...) On avait fait venir des stagiaires de l'Ensaë pour avoir un petit programme d'optimisation des émissions en fonction de la prévision de trésorerie, des petits trucs amusants, très opérationnels, pour essayer d'améliorer les prévisions de différents circuits. Ca, ça m'a plu. (...) Je suis parti (par la suite) en mobilité (...) à la Caisse des dépôts, dans les marchés, euh, auprès des responsables de la salle des marchés de taux de la Caisse des dépôts et des consignations. Et là j'étais pas dans le business réel, mais autour du business, c'était assez amusant. »

Sylvain Saunier*, ENSAE-ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1990

« Moi je me suis retrouvé (en arrivant au Trésor) à un bureau qui s'occupait du financement de l'agriculture, et qui m'intéressait beaucoup, où j'ai passé quatre ans. C'était le bureau qui assurait la tutelle du Crédit agricole, c'était l'époque où il y avait beaucoup de prêts à l'agriculture, à l'artisanat, au tourisme (...) C'était très amusant ce bureau, y'avait aussi des sociétés d'aménagement régional, rural. Je ne sais plus comment elles s'appelaient, mais certaines distribuaient de l'eau. Et là aussi, une intervention assez forte, y'avait pas mal de missions sur le terrain que j'aimais beaucoup. »

Frédéric Pinto*, ENA, AC, entré au Trésor à la fin des années 1970

« (Au Trésor, on pouvait apprendre) euh, par exemple, le mercredi, on était convoqués chez le directeur, tiens tu t'occupes des investissements étrangers en France, et lundi matin tu prends le bureau A1. (...) On démarrait dans un univers que l'on ne connaissait pas du tout. (...) Cela interdit complètement, contrairement à ce que l'on peut imaginer, de se dire, j'arrive, je sais tout. Moi je débarquais au bureau A1, j'avais une notion de ce qu'était le marché obligataire, mais une notion complètement euh éthérée, par rapport aux problèmes concrets. Ah bah tiens, mercredi, on a une adjudication²⁷⁹, qu'est-ce qu'on fait, on se retrouve, euh. Très amusant l'adjudication, dans une salle obscure de la Banque de France, y'avait une petite table au centre, avec 50 banquiers et journalistes derrière, et on se retrouve seul avec son adjoint, un peu comme si on allait épouser l'adjoint dans une église. Et puis avec le type de la banque de France on ouvre les enveloppes, on se dit, bon ben, sur la ligne d'il y a dix ans, qu'est-ce qu'on fait ? Bon ben on fait 7 ou 10 milliards, qu'est-ce que tu en penses ? Pff, j'en sais rien. Bon allez, 7 et demi. Et puis après c'était amusant de voir les commentaires, le Trésor a fait ceci, le Trésor a fait cela, un signal etc. »

Didier Garnel*, X-ENA, AC, entré au Trésor à la fin des années 1970

L'expression « ça m'a amusé » peut ainsi être analysée de plusieurs manières. Elle est d'abord, en première analyse, le résultat d'un regard rétrospectif posé par nos enquêtés sur

²⁷⁹ L'adjudication obligataire est une procédure de vente par enchères des bons du Trésor.

leur trajectoire, *i.e.* du plaisir à redécouvrir et à faire revivre des scènes, des temps et des moments antérieurs. Elle est, ensuite, l'indice de la conscience des hauts fonctionnaires que le jeu qu'ils jouent est un jeu institué. Les scènes de bricolage et de tâtonnement que décrivent les enquêtés ci-dessus montrent qu'ils ne sont pas dupes des rôles qu'ils tiennent (faire entendre la voix de Bercy dans des conseils d'administration, jouer l'expert des marchés obligataires pendant les séances d'adjudication etc.) et de leur caractère conventionnel. Dans les entretiens, ces logiques de distanciation amusée par rapport aux fonctions sont directement associées au fait de « démarr(er) (fréquemment) dans un univers que l'on ne connaissait pas du tout », de se « retrouver » dans des bureaux et des fonctions différentes. Les déplacements systématiques des hauts fonctionnaires au sein du Trésor se disent sous les mots du bricolage permanent, et la découverte des nouvelles fonctions sur le mode de l'insolite, construisant ainsi un cadrage ludique sur les tâches. Plus haut dans la hiérarchie, le vocabulaire du « deal », du « coup » réussi, de la « négociation » et du « jeu de rôles » qu'elle impliquerait indique que la métaphore du « jeu » constitue une manière assez systématisée de se rapporter aux activités au Trésor.

Cette attitude de détachement bureaucratique a été mentionnée par Alain Darbel et Dominique Schnapper (1969, 1972) dans l'étude morphologique qu'ils ont menée sur les hauts fonctionnaires de l'administration centrale, dans les années 1960, comme une caractéristique de la « super fonction publique », principalement issue des classes supérieures et des grandes écoles. Les deux sociologues montraient alors que certaines pratiques (ramener des dossiers à la maison le weekend, mêler vie privée et vie professionnelle, avoir une secrétaire, déborder les horaires fixes de travail etc.) marquaient une frontière symbolique entre groupes de fonctionnaires et participaient du prestige des corps et directions les plus nobles. A la capacité d'« indignation » des fonctionnaires moyens, ils opposaient alors le « détachement » des hauts fonctionnaires. Ils ne s'interrogeaient cependant que peu sur l'inscription institutionnelle de ces pratiques. Au Trésor, la prise de distance par rapport à une définition légale-rationnelle des tâches s'impose comme le résultat de dispositifs spécifiques : le rationnement des équipes, le travail dans l'urgence, mais également la mobilité constante des administrateurs, qui autorise à s'approprier le travail administratif comme d'un jeu dont il faut comprendre rapidement les règles, la mise en scène et le sens – à s'approprier, en quelque sorte, une forme plutôt qu'un contenu. Cette posture s'inscrit dans la continuité de celle prescrite par l'École nationale d'administration, dont Jean-Michel Eymeri (2001 : 168) a bien montré qu'elle valorise une « profonde maîtrise des jeux sociaux, de leurs règles et de leurs

‘clés’ », qui « préfigure celle dont les énarques devront faire montre dans leur vie professionnelle ».

Vivre la mobilité sur le mode du détachement et du jeu n’a cependant rien d’évident : elle implique une aisance dans le changement et l’endossement de rôles qui est socialement et statutairement située. Dans une étude consacrée aux inégalités de genre dans la fonction publique, Catherine Marry *et al.* (2015) notent ainsi que la mobilité (ascendante ou transversale) est plus facilement appropriée par les femmes fonctionnaires entrées dans la fonction publique par la grande porte, après des grandes écoles, et/ou issues des classes supérieures, tandis que les femmes entrées via des concours administratifs peu prestigieux expriment plus souvent leur sentiment d’illégitimité ou de manque de compétences lors de la prise en charge de nouvelles fonctions. Les auteurs soulignent ainsi la fonction de protection et d’assurance qu’assure l’ENA pour les femmes : « la plus-value de ce titre participe à accroître leur confiance en elles et aucune énarque (...) n’a évoqué avoir refusé un poste de chef de bureau au motif d’un manque de légitimité ou de disponibilité, alors que les hésitations sont plus courantes pour les attachées ». De fait, l’exigence de mobilité au Trésor, quand elle suscitait une prise de parole dans nos entretiens, a été quasi unanimement commentée positivement ; ainsi, à propos de la mobilité statutaire : « Et à la direction du Trésor y’avait un truc formidable, non mais d’abord la mobilité c’est quelque chose de formidable, moi je trouve que ça a été une idée de génie des gens de l’ENA. C’est un bol d’air » (Frédéric Pinto*, ENA, AC, entré au Trésor à la fin des années 1970). Elle était parfois thématifiée sur le mode de la « diversité » appréciée des « métiers » au Trésor, et les exigences de prise en main rapide des nouveaux postes n’étaient jamais présentées comme posant des difficultés particulières. Les deux trésorieresses que nous avons interrogées ont, cependant, pour l’une, mentionné sa surprise à être immédiatement « considérée comme opérationnelle (...) alors même que l’on n’a pas forcément (les compétences), en tous cas on n’a pas l’expérience », tandis que l’autre indiquait qu’elle s’est brièvement dit, à la sortie du Trésor qu’elle ne « savait rien faire ». Pour autant, malgré ces brefs moments d’hésitations, ces femmes semblent avoir joué le jeu de la mobilité horizontale et verticale²⁸⁰.

En ce sens, l’aisance à la mobilité des purs porcs s’appuie, avant tout, sur les spécificités de leurs parcours scolaires et de leurs origines sociales. Les purs porcs, cela n’étonnera personne, ont tous les brevets de l’excellence scolaire : parmi ceux entrés au Trésor entre 1966 et 1990, la quasi-majorité est entrée par l’ENA par le concours externe, et 86% sont

²⁸⁰ La mobilité géographique, nous le verrons, leur pose plus de difficultés – cf chapitre suivant.

diplômés, en plus de l'ENA, de l'IEP Paris et/ou d'une autre école. Par ces dernières, ce sont surtout les écoles de la « grande porte » qui sont représentés : HEC, X, ENS/ENSJF, ENSAE, ESSEC, École centrale. Cette socialisation scolaire dans les écoles d'élite plutôt qu'à l'université positionne les trésoriers fermement du côté du pôle temporel du champ scolaire, là où sont formés les « spécialistes du général » et où sont cultivées « les aptitudes polyvalentes, la vision en survol, (...), les idées générales, les capacités de synthèse » (Bourdieu et de Saint Martin 1987 : 26). Les purs porcs font, également, l'objet d'une forte sélection sociale : sur les 100 purs porcs entrés au Trésor entre 1966 et 1990, nous n'avons pu retrouver la position professionnelle du père que pour 83 d'entre eux ; parmi ces derniers, 78% viennent des classes supérieures, dont 48% de la bourgeoisie économique (cadres supérieurs du privé, patrons, professions libérales) et 30% de la bourgeoisie intellectuelle (cadres supérieurs du public, professeurs, professions des arts, de l'information et du spectacle)²⁸¹. Cette sur-représentation des classes supérieures n'a rien de surprenant, et reflète la composition sociale des cohortes d'élèves de l'ENA entrés par le concours externe, dont de nombreuses études montrent la distorsion au profit du haut de l'espace social (voir notamment Bodiguel 1978 ; Eymeri 2001 ; Kesler 1985). Or, les milieux bourgeois, comme l'ont montré plusieurs travaux (Le Wita 1988 ; Mension-Rigau 1994 ; Pinçon et Pinçon-Charlot 1997), valorisent l'auto-contrôle de soi et de ses émotions, et font de la recherche de la juste mesure, du détachement, et de l'ajustement aux situations et aux circonstances des principes éducatifs centraux. L'éducation bourgeoise transmet également une confiance en soi, en ses aptitudes voire en sa « vocation » qui est, évidemment, socialement située (Bourdieu et Passeron 1964 : 27). On peut ici faire l'hypothèse que ces dispositions amènent les trésoriers à s'approprier l'exigence de mobilité et de polyvalence sur le mode de l'aisance : ils savent « se couler » (selon l'expression utilisée par certains) dans des rôles, des métiers et des contextes différents parce qu'ils l'ont, en quelque sorte, déjà appris.

Dans leur travail sur l'institution scolaire, Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron (1970) différencient deux modes de socialisation – par conversion (processus de transformation des habitus) et par renforcement (confirmation de l'habitus primaire). La direction du Trésor s'inscrit, pour les purs porcs, dans le prolongement de l'expérience scolaire (dans les écoles de pouvoir) et de la socialisation familiale : s'y joue, dès lors, une socialisation de renforcement. L'aisance à la mobilité des trésoriers et le rapport distancié au rôle

²⁸¹ Au Trésor, c'est, parmi les énarques issus des catégories sociales supérieures, le monde du privé qui est dominant. Ce fait n'est pas spécifique au Trésor, et Jean-Michel Eymeri (2001) l'observait déjà à propos des élèves de l'ENA entrés par le concours externe.

administratif qui en est le corollaire font, ainsi, travailler des dispositions préalablement acquises. Comme Sylvain Laurens et Delphine Serre (2016 : 162) l'indiquent, la « plus ou moins grande facilité à intégrer des dispositions spécifiques au jeu administratif doit (beaucoup) aux dispositions déjà incorporées par les agents ». En ce sens, on le voit, la posture de détachement vis-à-vis du rôle administratif que manifestent les trésoriers est le produit de la rencontre entre l'injonction institutionnelle à la mobilité, et leurs expériences sociales et scolaires.

2. « Savoir parler aux puissants »

Comme cadre des carrières au Trésor, la mobilité contribue à structurer un rapport particulier au rôle administratif, fait de détachement amusé par rapport aux tâches et aux fonctions. Comme enchaînement de déplacements, elle organise la variété des expériences professionnelles des hauts fonctionnaires et conditionne leur familiarité avec des mondes de pouvoir variés :

« Le Trésor, et le cabinet, puisque j'ai fait deux fois du cabinet, qui était un prolongement de l'activité du Trésor, donne également la façon, le mode d'emploi pour parler aux puissants. Quand je compare mon expérience à celle de mes enfants, qui n'ont pas fait ce cursus, ou de mes collaborateurs, qui pour l'essentiel n'ont pas fait ce cursus, je vois la différence. Y'a une façon de parler à un ministre, qui est à peu près la même de celle de parler avec un chef d'entreprise, et c'est vrai que quand on n'a pas cette expérience, on a un petit handicap, et quand on l'a, on a un véritable atout. Et je pense que le Trésor m'a appris cela. (...)

Qu'est-ce que vous entendez par « mode d'emploi de l'exercice du pouvoir » ?

Alors ça commence par des choses extrêmement prosaïques. Un ministre, comme un chef d'entreprise, il a très peu de temps à consacrer. Et donc quand on s'adresse à lui, il faut aller à l'essentiel. Vous savez que vous avez trois minutes, et vous n'allez pas faire une longue dissertation avec des considérants, et on sent énormément votre pensée. Vous allez lui dire trois, quatre choses, et vous allez faire en sorte que ce soit le plus percutant possible. Si je peux faire une digression sur la vie qui a été la mienne au cours de la vie de banquier d'affaires, j'étais toujours stupéfait quand on allait faire des *pitchs* à mes clients de voir certains de mes collaborateurs ne pas prendre en compte cette dimension temps de leur interlocuteur et dérouler leur présentation qui faisait cinquante pages, simplement parce qu'ils y avaient passé des nuits, et pas comprendre que l'interlocuteur il avait besoin d'avoir trois idées et qu'elles soient marketées de la manière la plus convaincante. Cette gestion du temps de l'interlocuteur est sans doute une donnée essentielle que j'ai apprise au Trésor et au cabinet. Ensuite, euh, je pense que ce qu'on apprend à la direction du Trésor, la relation avec les puissants, c'est euh de prendre en compte ces préoccupations, ces inspirations, de se couler dans ce moule, et ceci pour être plus convaincant. Moi j'ai servi des ministres de gauche, j'ai fait des cabinets dans des cabinets de gauche, et j'ai également servi des ministres de droite. Et on ne parlait pas de la même façon à Pierre Bérégovoy qu'à Edmond Alphandéry. Parce que leurs

formations étaient différentes, parce que leur sociabilité était différente. Alors je vois bien qu'à partir de ce que je dis on peut faire le procès de la technocratie, et d'un discours qui change en fonction de l'interlocuteur pour imposer les mêmes concepts, et c'est vrai que ce risque existe. Mais moi ce que j'ai appris, c'est que pour être percutant, il faut avant tout comprendre ce que son interlocuteur veut, ce qu'il peut faire dans le réseau de contraintes qui est le sien, et ce qu'il attend de vous. »

Gilbert Avisse*, ENA, AC, entré au Trésor au milieu des années 1970

En amenant à côtoyer différents milieux, la diversité des fonctions au Trésor apporte une maîtrise pratique des schèmes de pensée et d'action de différents acteurs des politiques financières. Elle permet de prendre avec soi, d'anticiper et d'intérioriser les contraintes des autres. Elle apporte ainsi, comme nous le dit Gilbert Avisse*, un « mode d'emploi pour parler aux puissants » – une compréhension intime de la logique des pratiques politiques ou des intérêts financiers (« comprendre ce que son interlocuteur veut, ce qu'il peut faire dans le réseau de contraintes qui est le sien, et ce qu'il attend de vous »). Les travaux de Jean-Michel Eymeri ont souligné le rôle charnière entre le politique et l'administratif qu'endossent les énarques, qui « participent assez des deux univers pour en parler les langages et en maîtriser les logiques » (Eymeri 2003 : 62). Ces conclusions méritent d'être élargies, au Trésor, au-delà de la relation avec le politique et de l'expérience en cabinet. La mobilité des administrateurs au Trésor conduit ces derniers à déborder la sphère exclusive du politique pour « comprendre comment ça se passe » dans différents univers institutionnels – dans les institutions de mobilité, dans d'autres bureaux, à l'international etc. Cette participation à différents mondes structure un « sens pratique du pouvoir », qui organise les manières d'administrer autour de schèmes immanents à la pratique. Comme l'écrit Bourdieu, « la pratique implique toujours une opération de connaissance, c'est-à-dire une opération plus ou moins complexe de classement qui n'a rien de commun avec un enregistrement passif, sans pour autant en faire une construction purement intellectuelle : la connaissance pratique est une opération pratique de construction qui met en œuvre (...) des systèmes de classement (...) qui organisent la perception et l'appréciation et structurent la pratique » (Bourdieu 1976 : 43). Ce sens pratique – celui, en l'occurrence, du jeu des institutions administratives et politiques et de la conduite régulière des acteurs impliqués dans ce dernier – est alimenté par un ensemble de recettes et de leçons, plus ou moins formalisées, apprises *in situ*, dans la participation pratique à différents mondes du pouvoir : « La DREE ne sera jamais d'accord », « un ministre n'a que trois minutes à vous consacrer », « tel ministre n'aime pas tel autre », « si vous voulez du pouvoir sur le fond vous devez abandonner le pouvoir sur les personnes » etc. Ces formules et typifications contribuent à orienter les stratégies adoptées au sein de la direction ; elles

suggèrent quand jouer la montre, dans quelle mesure pousser une position, quels arguments feront mouche, qui utiliser comme relais ou comme allié etc. Elles organisent ainsi ce que les trésoriers désignent souvent comme le « pragmatisme » de la direction et de ses émules, tant art de l'à-propos que science de l'opportunité et sens du placement. C'est ainsi un rapport instrumental à la circulation qui s'apprend au cours des carrières itinérantes des purs porcs à la direction, et qui doit permettre de mettre au travail l'expérience des uns et des autres dans différents univers institutionnels pour mieux peser sur la décision publique en élaborant les arguments et les stratégies les plus à même de « faire mouche ».

Encadré n° 23 :

Le sens du jeu en actes : situation d'entretien

Lors de mon entretien avec Jean-Yves Haberer, je décide de ramener quelques photos de documents archivistiques pour lui faire commenter certaines notes et décisions prises par la direction ; comme l'a montré Sylvain Laurens (2007 : 119), la manipulation d'archives pendant l'entretien permet de « jouer la vérité de l'historien contre la vérité du témoin », i.e de « confronter les souvenirs aux traces du travail administratif » et de « réinscrire assez sûrement l'entretien dans un questionnement sur les pratiques ». Je cherchais alors, notamment, à reconstituer les étapes de la mobilisation du Trésor pour obtenir des mandats d'administrateur représentant de l'État dans les conseils d'administration des banques nationales, et ses contestations éventuelles. En particulier, j'avais retrouvé dans les archives une lettre de René Monory à la direction du Trésor datée de 1980, demandant à la direction du Trésor d'inventer un système lui permettant d'être représentée au conseil d'administration des banques nationales, mais sans être administrateur, ainsi qu'une note « retour » de la direction du Trésor, insistant sur les différents bénéfices que retire la direction de l'exercice de ces mandats. Je pensais demander à Jean-Yves Haberer quels étaient les enjeux de cette remise en cause. L'interaction à laquelle la mobilisation des archives donne lieu ne me permettra pas d'en savoir beaucoup plus sur l'affaire en question, mais, en me rendant auditrice de sa lecture actuelle de ses anciennes pratiques, elle constitue un matériau intéressant pour documenter le sens pratique du pouvoir et des jeux de pouvoir de mon interlocuteur.

« J'ai retrouvé dans les archives une lettre de Monory à la direction du Trésor qui demandait d'inventer un système par lequel la direction du Trésor pouvait être représentée au conseil d'administrateur mais sans être administrateur. Je me demandais du coup s'il y avait des réticences, des objections...

J'ai pas le souvenir de ça du tout. Du tout du tout.

Je l'ai prise à tout hasard, si jamais vous voulez la regarder.

Ah oui oui, je veux bien. Je ne vois absolument pas à quoi ça se raccorde. Mais ça n'a eu aucune suite. Mais Monory j'ai bien aimé, c'était un homme avec une qualité humaine intéressante, mais il était d'une ignorance, la macro-économie lui était inconnue ! J'ai vécu dans le rôle du souffleur. Quand je pense que j'ai réussi à le faire élire président du groupe de Dix, c'est-à-dire ceux qui gouvernaient le Fonds monétaire, discrètement. « Si cela vous paraissait utile » (commente la lettre) j'ai dû répondre. Non mais je vois très bien, la date, 1980, Monory incarnait, lui il ne venait pas de l'administration, il était garagiste. Il incarnait l'entreprise privée. Il bluffait d'ailleurs Giscard, fonctionnaire, Barre, universitaire, parce que lui disait,

moi, les milieux privés, je connais. Et donc il s'était construit une image, très habilement, parce que c'était un homme politique, il s'était construit une image de libéral, plus libéral que Giscard et Barre. Et d'ailleurs on peut le dire sans offenser sa mémoire, il convoitait la succession de Barre. Il en était là. Et, à mon avis, il n'avait pas une chance. Mais il la convoitait. Et surtout, il voulait être libéral, donc il était accueillant à toutes les idées, même farfelues, marginales et autres, qu'on lui donnait, et qui lui permettait d'afficher un signe « je suis libéral ». Voilà, je situe cela comme ça. J'ai dû faire une note en disant...

(je le coupe) je crois que je l'ai, je peux vous la montrer

ah oui, ça m'amuse, j'ai complètement oublié cela. Ca doit être dans mon chrono d'ailleurs.

Dites-moi quand vous avez fini, pour que je vous donne la deuxième feuille

(il lit) « j'ai consulté les présidents de banque » ah oui « unanimes dans leur attachement à la présence à la direction » ah bah oui, c'était la courroie de transmission, avec le tuteur, c'est évident. Voilà « leur argument est que cela permet de conforter leur position lorsqu'ils veulent défendre certaines orientations stratégiques » bah oui, ils peuvent dire, c'est en accord avec l'actionnaire. C'est étrange que l'actionnaire ne soit pas présent, par une personne seulement, alors qu'il a 75% du capital. (il lit). « seul moyen sûr et efficace d'assurer une bonne coordination avec le ministère de l'économie ». Oui, et je rappelle que Giscard, en son temps, parce que j'avais consulté Calvet et Brossolette, à l'époque directeur de cabinet du ministre et directeur du Trésor, c'est l'époque de Giscard, m'ont indiqué que le ministre de l'Economie et des Finances, c'est-à-dire Giscard, avait, pour ces deux motifs, considéré ces dispositions comme indispensables. C'est clair. Non mais, autant en emporte le vent. C'est pour ça que j'avais complètement oublié ce fantasme.

Vous voulez lire la suite ?

Non, non ce n'est pas la peine.

Donc la présence de la direction faisait peu de remous ?

Monory n'a pas insisté une seconde. Il a compris que s'il persévérait, Giscard allait l'arrêter. Je suis très fier de ma note, qui règle le problème en une page ».

Cet extrait d'entretien révèle ainsi des enjeux qui, énoncés à mi-mots dans les notes, restent parfois cachés au chercheur. Ici, et même s'il ne faut pas être dupe de cette reconstruction a posteriori, il permet de comprendre les rapports de force politiques sur lesquels Haberer a pu jouer pour défendre la présence de la direction du Trésor au conseil d'administration des banques nationales – faire comprendre à René Monory, alors ministre de l'Économie, qu'il s'opposerait à Valéry Giscard d'Estaing, alors président de la République, s'il poursuivait son projet. L'extrait permet également de comprendre que ce qui se joue pour les hauts fonctionnaires du Trésor, c'est avant tout d'apprendre à « situer » un projet, un dossier, en le replaçant dans l'espace des intérêts qui se structure autour de lui (rapports homme de l'entreprise v/ haut fonctionnaire, rapports entre un Président et son ministre de l'Économie, questions d'ambitions personnelles de Monory), et en trouvant, ainsi, « prise » sur le dossier (ici, faire jouer ce rapport de force au bénéfice du Trésor). Cette maîtrise des jeux de pouvoir – maîtrise des enjeux, des situations, connaissance des personnes et des institutions – s'acquiert à travers une expérience transversale de différents milieux institutionnels, qui permet de multiplier les perspectives et les prises sur les dossiers.

Ainsi, le Trésor est le lieu d'une socialisation au pouvoir par l'itinérance et la mobilité. Les structures élargies de la direction suite à la fusion avec les Finex permettent de faire bénéficier les « purs porcs » du Trésor de trois formes de mobilité(s) – fonctionnelle (entre les services), géographique (vers le réseau des attachés financiers en ambassade) et hiérarchique (accès garanti à un poste de chef de bureau) – sans qu'ils ne soient astreints à quitter la direction, leur permettant ainsi de « bouger en restant chez soi » (Wagner 2010 : 90). Si le modèle de déplacement/avancement autour duquel se professionnalise la fonction publique d'État au XIX^e siècle a pu générer des expériences de « déracinement » (Cartier et Join-Lambert 2011), au Trésor la mobilité fait figure de norme et d'attente professionnelle ; elle constitue un cadre désiré et normalisé du déroulement des carrières. L'aisance des hauts fonctionnaires du Trésor à la mobilité s'appuie, nous l'avons vu, sur leur socialisation antérieure : l'injonction à la mobilité au Trésor active, en ce sens, des dispositions déjà acquises. Comme l'écrivent Sylvain Laurens et Delphine Serre, « la socialisation en poste qui 'fabrique' des fonctionnaires est (...) une 'prise institutionnelle sur les personnes' (...) dont les effets sont pour partie propres aux dispositifs et pour une autre part structurés par le passé social des agents ». En ce sens, le rapport pragmatique et distancié au poste administratif et aux expériences professionnelles des trésoriers est autant le résultat de l'organisation des carrières par la mobilité au Trésor, qui définit des modes d'investissement possibles sur le poste (leurs carrières les emmènent ailleurs, rendant plus coûteux l'investissement dans des savoirs et des savoir-faire spécifiques au poste), que celui de leur passé incorporé qui, en l'espèce, structure une certaine aisance face aux exigences institutionnelles.

II. Faire monde (avec l' « extérieur »)

La circulation constante des administrateurs au Trésor constitue ainsi, par elle-même, un apprentissage de la mobilité, dont les usages dominants se forment au croisement des trajectoires sociales et scolaires des purs porcs, et des modes d'encadrement privilégiés par la hiérarchie de la direction. Le rôle de la mobilité dans les parcours internes des purs porcs a, par ailleurs, des conséquences sur leurs pratiques de travail, et sur le rapport de la direction à son « environnement » ; en particulier, elle organise la porosité des mondes dans lesquels l'activité administrative des trésoriers est enchâssée. « Au Trésor, on essayait d'être proche des gens » nous disent souvent nos enquêtés, qui décrivent une direction plongée dans son « environnement » financier. L'affirmation de la contiguïté de l'administration du Trésor avec d'autres espaces de pratiques doit être prise au sérieux. Si le thème de « l'ouverture de la direction sur l'extérieur » est parfois mobilisé, dans les entretiens, comme mode de distinction face à d'autres directions décrites comme plus « one-sided » (et notamment, pour désigner ce « frère ennemi » (Mamou 1988) qu'est la direction du Budget), il correspond également à des normes professionnelles, à des pratiques de travail et à des modèles de 'bon' gouvernement financier qu'il convient d'analyser. En quelque sorte, l'« ouverture » à l'extérieur est un mode de gestion de l'injonction à la mobilité : les déplacements internes des hauts fonctionnaires, enchaînés à rythme relativement soutenu, impliquent notamment de savoir s'appuyer sur l'expertise et les savoirs des « autres » – les acteurs de l'« environnement » du Trésor – et d'organiser des circuits d'information afin de s'ajuster rapidement aux nouvelles tâches. La recherche, par les trésoriers, d'un ancrage dans les mondes engagés par l'activité de leurs bureaux ou sous-directions contribue à produire de la continuité entre différents univers institutionnels, et, ainsi, rend possible les circulations de « sortie » des hauts fonctionnaires du Trésor.

Cette section est organisée en deux sous-sections : nous nous interrogerons d'abord sur les enjeux des modes de gouvernement au Trésor, au plus près de son « environnement économique et financier » (A). Nous insisterons ensuite sur la diversité et l'hétérogénéité des lieux et formes des échanges qui font les mondes du Trésor, et sur leurs effets en termes de brouillage du lien bureaucratique (B).

A. « (Au Trésor), chacun avait son bocal »

« Le Trésor, c'est une maison enracinée dans un environnement très fort. (...) Le rôle du Trésor, c'est d'être proche de son environnement, d'en saisir la subtilité, tout en étant capable d'avoir une ligne. Chacun avait son bocal. »

(Guillaume Taine*, ENA, IF, entré au Trésor au début des années 1990)

Dans leur étude sur le Trésor britannique, Hugh Heclo et Aaron Wildavsky (1977) ont mis en lumière une des conditions centrales de l'activité de gouvernement des dépenses au Treasury – la recherche et l'entretien de sources d'informations internes aux différents départements ministériels. Pour les deux chercheurs américains, les liens de dépendance interministériels qui homogénéisent Whitehall en un « village » s'expliquent par les conditions du travail administratif au *Treasury* : le flot continu des arbitrages budgétaires et la circulation rapide des *Treasury principals* entre les postes leur imposeraient de s'appuyer sur l'expertise des autres et, en particulier, d'organiser des réseaux de soutien et d'information au sein des départements ministériels dont ils contrôlent les dépenses. L'étude d'Alexandre Siné (2006) sur la direction française du Budget a affiné ces résultats en montrant que le contact avec l' 'extérieur' contribuait à y structurer les hiérarchies entre les bureaux : « au Budget, moins on est élevé dans la hiérarchie, plus on est en contact fréquent avec l'extérieur et plus on se déplace à l'extérieur » (*Ibid* : 252).

Au contraire de ce qui se passe au Budget, l' « ouverture à l'extérieur » est mentionnée par beaucoup de nos interviewés comme une caractéristique du travail administratif au Trésor. Mais contrairement au Trésor britannique des années 1970, cet « environnement » n'est pas exclusivement fait d'autres administrations publiques, au contraire²⁸² ; selon les bureaux et les attributions des uns et des autres, et selon les moments, les interlocuteurs institutionnels peuvent être divers : directeurs généraux d'entreprises pour les hauts fonctionnaires en charge du contrôle des investissements français à l'étranger, état-major des banques mutualistes et coopératives et commissaires du gouvernement pour ceux en charge de l'exercice de la tutelle du Trésor sur ces établissements, Banque de France, Banque française du commerce extérieur, Coface, DREE pour ceux en charge de l'assurance-crédit à l'exportation etc. Les mondes du Trésor sont, comme nous l'avons vu tout au cours de cette thèse, des mondes

²⁸² Nous renvoyons à l'introduction de cette thèse pour une présentation des différences entre les *Treasuries* britannique et américain et le Trésor français.

divers, rassemblant des institutions aux statuts hétéroclites, situées dans un continuum entre Etat et affaires – entreprises publiques, semi-publiques ou privées de différents secteurs, banques nationales, détenues par l'État, grands établissements financiers publics ou « au statut légal spécial », institutions financières internationales, autres administrations financières. Au contraire du Budget, où les contacts avec « l'extérieur » sont peu valorisés, au Trésor, ils sont présentés comme une norme de bon gouvernement financier.

L'importance de ces contacts « à l'extérieur » est, en effet, souvent rationalisée, dans les entretiens, comme la marque de l'efficacité administrative du Trésor. « Etre à l'écoute », comme le disent souvent nos enquêtés, c'est avant tout une manière de pouvoir « comprendre ce qui se passe » (Daniel Levieu*, ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1970), et de pouvoir évaluer d' « où viennent les coups » (Christophe Genest*, X-Ponts, entré au Trésor comme « externe » au milieu des années 1990), *i.e* de trouver prise sur la circonscription économique et financière du bureau. L'insertion quotidienne dans des micro-groupes intéressés par le même enjeu de politique publique doit ainsi permettre de capter cette « ressource rare qu'est l'information » (Bourdieu et Christin 1990 : 82) et de comprendre les rapports de force qui se structurent autour de différents dossiers. En ce sens, elle correspond, en première analyse, à un principe de bon gouvernement au Trésor, celui de « savoir écouter » pour mieux « trancher » sans « mettre en danger » la direction du Trésor, ou encore, comme le dit de manière quelque peu alambiquée une interviewée, de « chercher la bonne nuance pour faire passer un degré de précaution tout en ayant des positions fermes » (Odile Guyot*, X-Ponts, entrée au Trésor en « externe » au milieu des années 1990). La recherche des « bonnes formulations » grâce à la « consultation » et à l' « écoute » est décrite comme un moyen d'éviter de « susciter (...) excessivement d'anticorps, (...) de frustrations, de jalousies » : « il faut penser au backlash » car « la vie administrative est longue » (Gilbert Avisse*, ENA, AC, entré au Trésor au milieu des années 1970). L'immersion des hauts fonctionnaires du Trésor dans leur territoire économique et financier permet ainsi de « faire le tour du dossier », d'en identifier les points sensibles et délicats, ceux susceptibles de susciter des résistances ou de mettre en danger la position du ministre :

« Qu'est-ce que ça veut dire, préparer une décision ? »

Ca veut dire, collectionner beaucoup d'informations, essayer d'être exhaustif dans les lignes de force qui peuvent conduire à modifier une situation. Elaborer des solutions alternatives et puis en privilégier une, deux ou trois. C'est difficile de dire au ministre, il n'y a qu'une solution donc vous signez, et au revoir. Et quand je suis arrivée en entreprise, je me suis aperçue que ce n'était pas si fréquent. Le côté très bien instruit mais il arrive 14 possibilités, et on arrive avec des solutions proposées pour lesquelles on se rend compte qu'on n'a pas fait complètement le tour. Il ne faut pas oublier qu'un

ministre et son cabinet ce sont des gens qui sont extraordinairement informés, par définition, et que s'ils ont des informations que vous ne leur dites pas mais que vous savez aussi, ils se disent, bon bah euh, il manque quelque chose. »

(Cécile Devaux*, ENA, AC, arrivée au Trésor à la fin des années 1970)

En ce sens, l'« écoute » valorisée au sein de la direction du Trésor doit permettre d'anticiper et de faire remonter les problèmes, d'identifier les acteurs vetos et les rapports de force sur un dossier et, ainsi, de trouver des compromis (les « bonnes formulations ») ménageant les intérêts des parties prenantes. Elle s'impose comme un principe de prudence et de précaution : ces ajustements permettent de situer l'action financière au plus près de ce que les trésoriers délimitent comme leur « terrain », et, en ménageant les oppositions, de préserver le crédit et la réputation du ministre de tutelle.

L'importance de l'immersion dans l'« environnement » économique et financier doit être comprise en référence aux modalités d'organisation du travail au Trésor. Le déroulement de carrière des purs porcs au Trésor est, nous l'avons vu, particulièrement ritualisé (*cf* section I de ce chapitre). Il implique une circulation rapide entre des postes dont la nature et les perspectives sont souvent très différentes, du fait des larges missions qu'exerce le Trésor depuis la seconde moitié des années 1960. Or, la circulation interne des purs porcs entre les différents bureaux et sous-directions du Trésor a des effets sur les formes prises par le gouvernement financier. Nos enquêtés ont ainsi souvent insisté sur le rôle central de leurs interlocuteurs et de leurs contacts dans l'apprentissage accéléré de leurs nouvelles fonctions : « (Au Trésor), on (re-)démarrait (souvent) dans un univers que l'on ne connaissait pas du tout (...) (et) cela apprend beaucoup, et notamment la nécessité absolue de faire appel aux connaissances que l'on trouve » (Didier Garnel*, X-ENA, AC, entré au Trésor à la fin des années 1970). Le *turn over* rapide des purs porcs sur les postes au Trésor nuit à l'acquisition de savoirs spécialisés sur un secteur de politique publique : contrairement aux anciens rédacteurs qui, dans les années 1950, restaient plusieurs années dans la même sous-direction voire dans le même bureau (*cf* chapitre 1), et dont l'immobilité relative au sein de la direction était le gage d'une connaissance minutieuse de la réglementation financière, l'organisation des carrières trésorrières ne favorise pas l'acquisition de savoirs d'ancienneté dans un domaine spécifique de l'action financière. La compréhension des enjeux spécifiques à un bureau et à un secteur ne résulte ainsi pas tant d'une expérience de long terme que d'un travail relationnel effectué « au plus près » des acteurs financiers et de l'entretien de circuits de diffusion de l'information :

« Quand je suis devenu chef de bureau à la trésorerie, j'ai appris des choses via le Trésor, mais aussi via mes contacts à l'extérieur. Je mentionnais les banques, y'a des conseils, des gens qui ont été consultants, les investisseurs, les contacts en Asie etc. On se frotte à beaucoup de gens, et c'est une source d'informations. Vous en savez alors énormément sur les sujets que vous traitez. (...) On ingurgite beaucoup parce que l'on est dans un lieu de pouvoir certainement, et donc beaucoup de gens ont été à vous donner l'information la meilleure possible. On apprend beaucoup en termes d'information. »

(Frédéric Pinto*, ENA, AC, entré au Trésor à la fin des années 1970)

« Et donc là je découvrais mon métier, j'avais un sous-directeur qui avait été auparavant chef de ce bureau là, et qui connaissait tout cela très bien. Donc là j'ai appris la finance d'entreprise sur le tas, ce que je n'avais pas fait jusque là. Le droit des sociétés, la finance d'entreprise, j'ai appris à ce moment-là.

Et donc on apprend au contact d'un sous-directeur qui connaît ?

Oui oui oui, enfin, on a un certain nombre de réflexes, après aussi il faut se pencher sur euh, la comptabilité ça je connaissais, mais les opérations financières.

Et alors comment est-ce que l'on s'y plonge ? Vous avez ouvert un manuel, partie I

Non mais y'avait aussi des banquiers conseils, y'a un monde fou qui travaillait sur le sujet. Découverte aussi du monde des banquiers-conseils. Que j'avais déjà un peu découverts au moment du financement du tunnel sous la Manche, mais c'était plus des conseils en financements de projet, alors que là dans cette fonction c'était des conseils en fusions-acquisitions. »²⁸³

(Guillaume Jourdain*, X-ENA, IF, entré au Trésor à la fin des années 1980)

L'immersion des purs porcs dans les mondes du Trésor s'impose ainsi comme un vecteur important de socialisation professionnelle. Elle s'incarne dans des rencontres ou des coups de téléphone à des « contacts » privilégiés pour demander conseil ; comme nous l'indique Daniel Levieu* (ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1970) : « je connaissais pas mal de monde dans les banques, et notamment deux personnes que j'estimais suffisamment fiables pour leur demander d'avis d'opérateurs privés sur le franc par exemple ; (notamment quelqu'un) chez Indosuez, qui avait créé les premières salles de marché (...). J'essayais, en plus de la Banque de France, d'avoir, sur le marché des changes, lors de périodes de crise, des avis ». Ces courants d'échange sont facilités par la localisation du ministère des Finances au Louvre, rue de Rivoli, jusqu'en 1989²⁸⁴ : du ministère au Palais Brongniart (place de la Bourse), à la Banque de France (rue de la Vrillière), à l'Hôtel des Italiens (siège du Crédit

²⁸³ Notons ici au passage la naïveté de l'enquêtrice projetant sa vision scolaire des apprentissages sur celle de ses enquêtés.

²⁸⁴ Le ministère des Finances déménage, en 1989, rue de Bercy, dans le 12^e arrondissement de Paris. Le déménagement était initialement prévu pour 1986, mais l'arrivée d'Édouard Balladur à la tête du ministère en repousse la date.

lyonnais, boulevard des Italiens), à l'hôtel de la rue d'Antin (siège de Paribas), ou encore au siège historique de la Société Générale, boulevard Haussmann, les distances sont alors courtes. La direction du Trésor est, ainsi, historiquement située au cœur du Paris des affaires et du pouvoir (Pinçon et Pinçon-Charlot 2014)²⁸⁵. Enfin, les archives des bureaux du Trésor montrent que ces échanges se matérialisent, également, dans des circulations de notes et de memorandums. Par exemple, un dossier tenu au Trésor sur la possible mise en place d'un marché d'options sur la place de Paris, à la fin des années 1970, comprend une lettre de Jean Berthon de la Banque Rothschild, adressée à Claude Hernandez, sous-directeur au Trésor, en date du 17 août 1978²⁸⁶. Cette dernière fait parvenir une « note demandée » sur les « avantages présentés par les marchés d'options », en remerciant le responsable du Trésor « d'avoir bien voulu accepter d'examiner à nouveau ce problème ». La note s'impose comme un plaidoyer en faveur de la mise en place de ce marché.

Ces formes d'interpénétration au cœur de la production du Trésor et de son « environnement » comme un monde au sens de Becker ont parfois été analysés, dans la littérature anglo-saxonne, comme le signe de l'« influence » de groupes d'intérêt sectoriels sur les politiques publiques (pour des exemples récents au sein d'une abondante littérature, cf Dür et De Bièvre 2007 ; Fuchs et Lederer 2007 ; Nownes 2007), ou, encore, de processus de capture de régulation (pour une appréciation critique du thème de la *regulatory capture*, voir Carpenter et Moss 2014). Ces travaux nous semblent devoir être utilisés avec d'immenses précautions : ils relèvent très rarement de démarches empiriques situées, et prêtent peu d'attention aux pratiques, aux registres, et aux contextes de « réception » des efforts d'influence des groupes d'intérêt ; ils s'appuient souvent sur l'analyse des groupes d'intérêt les plus dotés, sur les « vainqueurs de la bataille » (Courty 2011 : 8), au détriment de ceux qui n'ont pas été reçus, ou dont les notes ont été jetées ; ils manquent de relever les communautés de parcours et d'origines qui facilitent les échanges. En ce sens, en montrant que les pratiques de travail au Trésor créent de la porosité entre différents univers institutionnels, nous ne voulons pas dire que la « position » du Trésor sur certains sujets serait inévitablement un « copié-collé » de celle des différents mondes avec lesquels les hauts fonctionnaires de la direction sont en contact. Les notes et les memos retrouvés dans les archives du Trésor, en provenance des mondes de ce dernier, ne nous disent rien de la manière dont ils ont été lus,

²⁸⁵ Pour un exemple d'analyse de la construction des quartiers d'affaires et de pouvoir comme des espaces d'entre-soi, nous renvoyons à l'article Sylvain Laurens *et al.* (2013) sur le quartier européen de Bruxelles.

²⁸⁶ CAEF, Fonds Trésor, B-0068014, Lettre de Jean Berthon à Claude Hernandez, 17 août 1978.

reçus, ou appropriés. En entretien, les purs porcs insistent d'ailleurs sur l'importance du « croisement des sources » :

« Y'a une chose qu'elle m'a apprise (la direction du Trésor), c'est que personne n'avait le monopole de la vérité. (Qu'il) fallait toujours regarder un problème dans ses interactions, (que) chacun est légitime à voir midi à sa porte. (Qu'il) faut se forcer à sortir de son bocal ».

(Guillaume Taine*, ENA, IF, entré au Trésor au début des années 1990)

« Et puis y'a aussi (, au Trésor) (...) le côté ne pas être trop conformiste. Ne pas toujours croire tout ce que l'on vous dit, ne pas recracher ce que vous avez entendu. Faire le test de ce qu'on vous dit, vérifier, croiser les sources. De lire des choses. De discuter avec les uns et les autres. De ce point de vue là le Trésor était une bonne école parce que les gens étaient très différents. »

(Frédéric Pinto*, ENA, AC, entré au Trésor à la fin des années 1970)

Le « croisement des sources » n'est pas qu'un mot d'ordre symbolique : ces opérations de recoupement d'informations sont facilitées par l'éclatement du paysage financier français, qui est alors, malgré sa banalisation progressive, composé d'établissements aux spécialisations et aux statuts divers ; comme l'indique Cécile Devaux* (ENA, AC, entrée au Trésor à la fin des années 1970), « c'est l'époque où y'avait les banquiers, y'avait les assureurs, et la haute banque était différente du reste, et les banques généralistes n'étaient même pas majoritaires (...) (;) et puis chez les banquiers, y'a(vait) les banquiers classiques, les banquiers mutualistes, la Poste, enfin, les chèques postaux, les caisses d'épargne. Donc il p(ouvait) y avoir des choses très différente ». La segmentation du système financier français et les caractéristiques institutionnelles différentes des établissements bancaires et financiers contribuent alors à faire émerger des voix discordantes²⁸⁷. Surtout, le recoupement des sources apparaît comme une ressource de légitimation pour la direction du Trésor dans les processus de décision publique : comme le rappelle Cécile Devaux* (extrait ci-dessus), « un

²⁸⁷ Nadège Vezinat (2012) décrit par exemple les tensions récurrentes entre les services postaux et les banques AFB autour de l'extension des services financiers offerts par la Poste. A partir des années 1970 en effet, l'administration des PTT se mobilise pour élargir l'offre de crédit de la Poste au crédit à la consommation – rappelons que le statut spécial des services financiers de la Poste lui interdit de faire crédit, et que la Poste n'est habilitée à octroyer qu'un type de prêt spécifique (épargne-construction puis épargne-logement) qu'à partir de la fin des années 1950. Suite aux réformes de libéralisation bancaire de 1966-1967, la Poste doit faire face à la concurrence accrue des banques commerciales qui multiplient leurs guichets, et dont l'offre de services bancaires est plus étoffée. La demande de la Poste de pouvoir offrir des prêts à la consommation fait face à une levée de boucliers de la part des banques commerciales qui, par la voix de l'AFB, font valoir que cela constituerait une concurrence déloyale, la Poste bénéficiant déjà de « privilèges » accordés par l'État. Le Trésor, dont nous avons constaté au chapitre 2 la perspective critique vis-à-vis de l'appareil financier public à partir des années 1960, arbitre tout au long des années 1970 et 1980 en faveur des banques AFB.

ministre et son cabinet ce sont des gens qui sont extraordinairement informés », disposant eux-mêmes de leurs propres sources d'information. Les réseaux personnels, corporatifs ou professionnels qui lient directement le ministre et son entourage aux états-majors des grandes banques ou des grandes entreprises créent un risque pour les trésoriers, celui de se faire « court-circuiter » : recouper les sources, mobiliser différents interlocuteurs doit ainsi également permettre d'asseoir l'expertise propre de la direction, et d'en consolider les positions dans les chaînes d'interdépendance qui font la décision publique.

Pour autant, toutes les voix n'ont pas le même poids, et certaines sont, d'ailleurs, oubliées des processus de « concertation » et d' « écoute ». En ce sens, la production de l'entre-soi des mondes du Trésor est également production d'une fermeture à certaines institutions et à certains acteurs. Dans le discours de nos enquêtés, la nécessité de la consultation est naturalisée pour certains bureaux plus que pour d'autres ; elle est en particulier associée aux « bureaux de marché » – bureau A1 en charge de la gestion de la trésorerie de l'État (et notamment de l'émission de bons du Trésor), bureau B1 en charge de la tutelle du marché financier, bureau E1 en charge de la balance des paiements et du marché des changes. Ainsi, Cécile Devaux* (ENA, AC, entrée au Trésor à la fin des années 1970), qui commence sa carrière au Trésor au bureau du financement du logement, puis au bureau du marché financier, en décrit la différence de la manière suivante :

« Moi (au bureau du financement du logement) j'étais sur l'urbanisme, donc j'ai été propulsée administrateur dans les conseils d'administration des villes nouvelles. Je m'en suis occupée, pratiquement toute seule, ça n'intéressait franchement personne, mais c'était assez marrant. Je me suis occupée, avec le chef de bureau, parce que le sujet était quand même financièrement très lourd, du gros déficit de l'Epad, c'est un moment où l'on se demandait si on allait abandonner le projet. Les déficits étaient colossaux. Ça c'était les gros dossiers. Ensuite, qu'est-ce que j'avais d'autre ? Euh, des petites choses comme le financement du siège de l'OCDE. Mais les villes nouvelles c'était des gros sujets, il y avait des gros enjeux financiers. Je gérais, avec un complice du ministère du logement, le FNAFU (Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme), c'était un fonds de bonification des crédits pour les villes. Lui était un jeune polytechnicien, ingénieur des Ponts, et moi jeune sortie de l'Ena, et on siégeait une fois par mois et on faisait comparaître les maires qui avaient des projets d'urbanisme, ces espèces de deux grelots (nous rions) qui se permettaient de dire aux maires euh. Je me souviens du maire de Romainville qui était sorti absolument en apoplexie parce qu'il voulait construire des logements, très bien, mais c'était un peu le long d'une branche d'autoroute, et on lui avait expliqué que le FNAFU c'était pas fait pour cela. (...) Clairement, le financement de l'urbanisme c'était du régalien, c'est-à-dire, c'est comme ça et pas autrement, et pas autre chose (...) C'était du régalien. En revanche, le marché financier, vous ne faites pas du marché financier sans avoir écouté ceux qui font le marché. »

Pour Cécile Devaux*, l'importance de l' « écoute » semble donnée par la nature des activités. Lorsqu'il s'agit de gérer des procédures d'octroi de crédit – le « régalien », ce que

les trésoriers appellent également la « gestion de procédures » (d'autorisation, d'octroi, d'interdiction) – l'« écoute » des parties intéressées (dans ce cas, les élus locaux) ne serait pas nécessaire ; au contraire, lorsqu'il s'agit de construire la législation sur les valeurs mobilières ou de décider des conditions d'émission sur les marchés financiers, l'« écoute de ceux qui font le marché » devient centrale. En partie, cette « écoute » asymétrique paraît liée à l'entreprise de disqualification des réglementations d'après-guerre sur laquelle se construit le Trésor à partir de la fin des années 1960. Les bureaux en charge de la gestion des procédures de contrôle, d'autorisation, d'octroi d'aides publiques (bureau « investissement français à l'étranger et étrangers en France », bureaux en charge du financement de la construction, de la gestion des prêts du FDES etc.), héritages de l'État-banquier d'après-guerre, sont ainsi souvent jugés par nos interlocuteurs comme des bureaux « à côté du sujet », « atypiques » – qui « n'intéressent personne » comme le dit Cécile Devaux*, à la fois trop liés à l'après-guerre, et trop éloignés par rapport aux priorités politiques et donc au regard hiérarchique, central, nous le verrons (chapitre suivant) dans les parcours des trésoriers. Dans le cas du bureau du financement du logement évoqué par Cécile Devaux*, les tâches qui alors sont les siennes l'éloignent des cercles de connaissance et d'accréditation dans lesquels se jouent les carrières des trésoriers, et dont les élus locaux ne font pas partie, contrairement aux acteurs financiers. L'écoute asymétrique accordée par les hauts fonctionnaires du Trésor à leurs différents interlocuteurs dépend ainsi également de l'insertion de ces derniers au sein du monde de « ceux qui comptent » en matière économique et financière – *i.e* de ceux qui sont à la fois en position de faire les carrières et par lesquels on entend donc être « jugé », qui sont reconnus par la hiérarchie comme compétents, et dont la consultation permet alors de satisfaire aux critères du « bon jugement » en matière de gouvernement financier – et d'être ainsi « jugé » bon juge. Ces modalités « circulaires » de reconnaissance contribuent à fermer l'« environnement » écouté du Trésor aux acteurs non directement impliqués dans les chaînes de dépendance et de placement qui travaillent la direction :

« Moi quand je suis arrivé au Trésor, jamais un syndicat n'avait été reçu par la direction, jamais.

Pourquoi ?

C'est en dehors de leur univers de la décision publique, du pouvoir. Ils n'y attachent aucune importance. Et, je ne dirai pas que c'est du mépris, mais c'est une forme d'ignorance. On n'a pas besoin de prendre leur avis, par définition ils sont peu compétents sur les sujets économiques et financiers, le monde syndical, le monde associatif. (...) (parlant de la situation actuelle) Voyez, je vais dire les choses de manière simpliste et caricaturale. On demande au Trésor de préparer un projet de réforme bancaire, sur la séparation des activités bancaires. Le Trésor va mettre beaucoup d'attention, beaucoup de soin, à proposer à son ministre, un texte qui recueille l'avis des

professionnels de la banque, en particulier des patrons des grandes banques. Ca il va être très attentif. Il aura beaucoup de réunions de travail, il va chercher les bonnes formulations etc. Mais l'idée que la réforme bancaire ce n'est pas que l'affaire des banquiers mais de beaucoup d'autres acteurs, y compris des parlementaires, ça, il ne l'a pas intégré. Un jour il arrive avec son projet, convaincu que c'est le bon projet pour son pays, et il va rencontrer les rapporteurs du texte, à l'Assemblée Nationale et au Sénat, la commission des finances, qui eux avaient d'autres attentes, d'autres idées. Et évidemment ça ne se passe pas toujours très bien. »

(Daniel Lebègue*, ENA, AC, directeur du Trésor 1984-1987)

(lors d'un deuxième entretien avec Daniel Lebègue) :

« Le Trésor, il est très ouvert, il dialogue beaucoup avec les professionnels, avec le monde de l'entreprise, et surtout le monde de la finance, les banques, les compagnies d'assurance²⁸⁸ etc. C'est sa fonction première. Mais pendant longtemps, les syndicats, les associations, les ONG, et même il faut le dire, les académiques, étaient un peu de l'autre côté des murs. On ne les connaissait pas, on ne les rencontrait pas, on ne les consultait pas. »

Ainsi, on le voit, les normes de bon gouvernement au Trésor sont porteuses d'effets de clôture. Ces derniers doivent être compris au regard du fonctionnement institutionnel de la direction, et notamment au regard des logiques réputationnelles qui la travaillent, et qui impliquent de se placer sous le regard de « ceux qui comptent » – de ceux qui ont un pouvoir de nomination, de ceux que l'on doit consulter parce qu'ils sont consultés par les autres ou estimés par plus puissants que soi. De ce point de vue, les élus locaux, les parlementaires, les syndicats, ou encore les universitaires sont relativement marginalisés, « en dehors de (notre) univers de la décision publique, du pouvoir », comme l'indique Daniel Lebègue. Comme nous le verrons (chapitre suivant), ils n'offrent que peu de sorties directes : les trésoriers qui entrent en politique ne mobilisent pas tant d'éventuels ancrages locaux ou partisans que leurs expériences en cabinet (Antoine Rufenacht, ENA 1966-1968, AC, adjoint au chef de bureau au Trésor de 1968 à 1972, conseiller technique auprès d'Olivier Guichard au ministère de l'Éducation nationale puis au ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire de 1972 à 1974, puis élu député UDR en 1975 ; ou encore Elisabeth Guigou, ENA 1972-1974, AC, qui, au Trésor de 1974 à 1982, est conseillère technique pendant de longues années auprès de Jacques Delors puis à l'Élysée (1982-1988), avant d'être nommée ministre en 1990, puis d'obtenir un mandat de députée européenne en 1994). Quant à l'université, elle n'apparaît que peu dans les trajectoires des énarques du Trésor, surtout passés par des écoles du pouvoir, et dont les activités d'enseignement s'effectuent avant tout dans les écoles du

²⁸⁸ Rappelons que ce n'est qu'en 1992 que la direction du Trésor absorbe la direction des Assurances.

pouvoir (Sciences Po, ENA). Comme le disent souvent nos enquêtés, le monde du Trésor, c'est avant tout le monde des banques, le monde financier : « les entreprises avec lesquelles les gens du Trésor frayaient, c'était les banques » nous indique avec une certaine amertume Lucien Remond* (ENA 1972-1974, AC, entré au Trésor en mobilité), qui, en entretien, regrette le point de vue financier sur les entreprises qui est celui du Trésor (« au Trésor, on s'occupait du bilan, pas du compte d'exploitation ») ; « j'ai été à peu près dans tous les coins et recoins du Trésor (...) et à ce moment-là le Trésor était marqué par une culture unique dominante, qui est la culture bancaire » (Benoît Jolivet, ENA 1968-1970, AC, ancien directeur-adjoint du Trésor sorti directeur des Assurances)²⁸⁹. Ce monde est côtoyé – par la hiérarchie de la direction plus que par les « petites mains » du Trésor, il est vrai – dans des lieux autres que ceux du ministère des Finances, et correspond à des cercles plus ou moins denses d'interconnaissance, comme nous allons le voir.

Ainsi, la mise en avant de l'« écoute » et de l'« ouverture » du Trésor à son « environnement » répond, d'abord, aux contraintes propres aux institutions administratives en charge de produire de la transversalité, dont Philippe Bezes (2002) rappelle qu'elles doivent à la fois « construire (leur) autonomie, s'intégrer à l'univers dont (elles) doi(vent) faire l'analyse, et s'inscrire, à plus ou moins court terme, dans un processus de décision publique ». Ces dernières ne doivent cependant pas être réifiées : l'immersion dans les groupes intéressés par certains aspects de la politique financière ne résulte pas tant des caractéristiques formelles des directions d'état-major que des modes d'organisation du travail au Trésor. Pour des hauts fonctionnaires qui circulent rapidement entre les différents métiers de la direction, l'immersion dans l'« environnement » économique et financier fait figure de socialisation accélérée aux exigences du nouveau poste, et permet des échanges d'information, d'expertise et de savoir-faire. Cet « environnement » reste cependant fortement segmenté, et fait large place au monde de la finance *at large* (voir chapitre suivant), au détriment d'autres interlocuteurs possibles, parlementaires, syndicalistes, universitaires, rappelant qu'un « espace d'interconnaissance ne peut se faire qu'à travers la fermeture à d'autres formes de relations sociales » (Laurens 2015). L'interdépendance entre les hauts fonctionnaires du Trésor et le monde de la finance publique et privée n'est ainsi pas tant affaire de « collusion » qu'elle ne révèle les processus de socialisation au poste spécifiques au Trésor, et le rôle que joue dans les carrières le regard et le jugement des autres, qui amènent à rechercher la compagnie de ceux fréquentés et estimés par les pairs et les supérieurs

²⁸⁹ Archives orales du CHEFF, entretien de Benoît Jolivet avec Philippe Masquelier.

hiérarchiques. Elle s'incarne, surtout, dans un ensemble d'enceintes de coordination où s'organisent des échanges de connaissance et de reconnaissance.

B. Interconnaissance, reconnaissance, entre-soi

Les mondes du Trésor ne sont pas simplement des mondes consultés et écoutés ; ce sont des mondes tenus par un ensemble de rencontres et d'échanges qui s'effectuent dans des lieux et des circonstances diverses, du plus officiel au plus informel : comités interministériels, comités présidés par le ministre des Finances ou par la direction du Trésor, instances de coordination financière multilatérale, conseils d'administration d'entreprises ou de banques nationales, mais également un ensemble d'évènements semi-professionnels, semi-mondains : visites de sites industriels, inaugurations, galas, dîners ou congrès annuels de différents établissements, colloques ou dîners-débats etc. Ces rencontres sont générées par l'activité administrative à la direction du Trésor, qui est membre de droit de certaines formations de coordination administrative, et qui a su s'approprier des mandats d'administrateur au sein de différentes entreprises publiques, qu'elle distribue comme autant de ressources positionnelles à ses hauts fonctionnaires. Les invitations aux évènements semi-mondains que nous évoquons s'adressent quant à elles avant tout à la personne publique du haut fonctionnaire, et mettent surtout en jeu le rôle officiel de tuteur, d'actionnaire, d'administrateur, de régulateur ou de financeur de la direction du Trésor vis-à-vis des institutions 'invitantes'. Ces rencontres « à la lisière » (Nay et Smith 2003) de l'institution Trésor contribuent à faire des mondes du Trésor des mondes d'interconnaissance au croisement des scènes privées et professionnelles.

L'ancrage des hauts fonctionnaires dans le monde de leur bureau ou de leur sous-direction est, d'abord, facilité par l'ensemble des instances de concertation auxquelles le Trésor participe de droit. Les manuels écrits sur la direction, notamment le cours de Jean-Yves Haberer (1972-1973) et celui de Daniel Lebègue et de Philippe Jurgensen (1988), sont, ici, particulièrement utiles pour lister ces différents lieux de coordination, qui ne se transforment que relativement peu du début des années 1970 à la fin des années 1980. Rappelons d'abord que le nombre des formations en charge de la coordination intergouvernementale et/ou administrative a fortement augmenté à partir des années 1960, tout comme la fréquence de leurs réunions (Bodiguel 1981 ; Quermonne 1980). Ces formations peuvent être classées en différents types, selon ceux qui la président (on parle de « conseils » lorsque la présidence est

exercée par le Président de la République, de « comités » s'il s'agit du Premier ministre), leur caractère permanent (*e.g.* les conseils/comités interministériels, institués par voie législative ou réglementaire) ou non (*e.g.* les conseils/comités restreints qui « n'existent que par (leur) convocation » (Bodiguel 1981 : 140) autour d'un sujet spécialisé), et leur composition (ministres au Conseil des ministres, ministres et quelques (très) hauts fonctionnaires dans les comités/conseils restreints ou interministériels, hauts fonctionnaires pour les réunions interministérielles). Si le ministre de l'Économie et des Finances participe à l'énorme majorité de ces instances interministérielles, il n'y est que peu représenté ou secondé par la direction du Trésor : en effet, les attributions de la direction sont peu interministérielles par nature, sauf pour certaines fonctions « partagées », comme celles relatives aux financements sectoriels (logement, agriculture par exemple), à la politique industrielle, ou à la coopération et au développement. Au niveau gouvernemental, les instances auxquelles participe la direction du Trésor sont avant tout des « conseils mixtes », qui réunissent à la fois des ministres, des hauts fonctionnaires et des dirigeants d'organismes publics et para-publics. On reconnaîtra là la formule utilisée au Conseil de direction du FDES qui prend, en 1955, la succession de la Commission des investissements créée en 1948 (voir chapitre 1), dont la direction du Trésor assure le secrétariat, qui est notamment en charge d'examiner les investissements des entreprises publiques, et d'accorder des prêts, avances et subventions aux entreprises, et qui rassemble, sous la présidence du ministre de l'Économie et des Finances, de nombreux ministres (Affaires sociales, Intérieur, Logement, Agriculture, Industrie, Transport etc.), des hauts fonctionnaires (directeurs d'administration – Trésor, Prévision, Budget – délégué de la DATAR, commissaire général au Plan) et des dirigeants d'organismes publics et para-publics (gouverneur de la Banque de France, président-directeur général du crédit National, gouverneur du Crédit foncier, directeur de la Caisse des dépôts et des consignations, directeur général de la Caisse nationale de crédit agricole, président de la Caisse centrale de crédit hôtelier). Le Comité des investissements, qui examine les projets d'investissement étrangers en France et français à l'étranger, relève de la même catégorie, tout comme le Conseil national du crédit créé à la Libération, présidé par le ministre de l'Économie et des Finances et vice-présidé par le gouverneur de la Banque de France, dont nous avons vu que la composition avait été ouverte, en 1945, aux représentants des usagers du crédit (voir chapitre 1). Le Conseil national du crédit « survit » à la réforme bancaire de 1984, avec des prérogatives largement limitées mais une composition toujours ouverte aux syndicats et aux

représentants des activités économiques et des établissements de crédit²⁹⁰. Les comités établis à partir des années 1970 présidés par le ministre de l'Économie et des Finances et où siège la direction du Trésor (notamment, le CIASI, Comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles, créé en 1974 et remplacé en 1982 par le CIRI, comité interministériel de restructuration industrielle, dont la direction du Trésor assure le secrétariat général) sont plus administratifs dans leur composition, ne faisant que peu de place aux dirigeants d'organismes publics et para-publics (seul le directeur chargé du crédit à la Banque de France en est membre de droit).

La direction du Trésor anime par ailleurs ses propres comités ; parmi eux, certains ont été créés par voie réglementaire, comme la Commission supérieure des caisses d'épargne, qui, composée de hauts fonctionnaires et de représentants des caisses d'épargne, donne des avis (*e.g.* sur le taux d'intérêt des livrets d'épargne, la proportion des prêts aux collectivités etc.), ou le Comité d'octroi de la garantie du Trésor aux investissements privés français à l'étranger (représentants de la DREE, des ministères de l'Industrie et de l'Équipement, de l'Agriculture et des Affaires étrangères, de la Banque française du commerce extérieur, sous la présidence du Trésor). D'autres sont de formation coutumière ; en 1972, Jean-Yves Haberer cite les procédures de concertation avec les banques en matière d'émission d'obligations (concertation avec les 7 banques qui disposent d'un réseau national de placement), ou en matière d'émission d'obligations sur le marché international (concertation avec les banques capables d'en assurer le placement à l'étranger), les réunions mensuelles entre les services de la direction du Trésor et ceux de la Banque de France et le comité des prêts spéciaux²⁹¹ qui rassemble des représentants du Crédit foncier, de la direction du Trésor et de la direction de la Construction. En 1988, Philippe Jurgensen et Daniel Lebègue évoquent uniquement le Comité dit « des émissions » qui réunit, sous la présidence du Trésor, les principales banques contribuant au placement des emprunts obligataires (discussion du calendrier des émissions et de leurs conditions – montant, taux, durée etc.).

Les responsabilités internationales de la direction du Trésor lui permettent par ailleurs de participer à plusieurs instances de négociation multilatérale en matière de monnaie, d'aide au développement et de politique économique : Fonds monétaire international, dont l'administrateur et l'administrateur suppléant pour la France répondent directement à la

²⁹⁰ Voir la loi n°84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

²⁹¹ Les prêts spéciaux du Crédit foncier sont des prêts à la construction bénéficiant d'une aide ou d'une garantie de l'État. Ils sont qualifiés de spéciaux par différence avec les autres prêts du Crédit foncier, dits statutaires ou ordinaires, qui sont non bonifiés et garantis par une hypothèque.

direction du Trésor ; G5 (Etats-Unis, Japon, RFA, France, Royaume-Uni) et G7 (+ Italie et Canada), groupes informels qui se réunissent tantôt au niveau des ministres, tantôt au niveau des directeurs du Trésor ; Groupe des Dix, créé en 1961 pour organiser des procédures de prêts réciproques entre dix pays et le FMI, qui réunit les ministres de l'Économie et des Finances de ces différents pays, mais dont l'instance de décision permanente est le groupe des suppléants, où le directeur du Trésor siège pour la France ; Comité monétaire de la CEE²⁹², qui réunit chaque mois les représentants des Trésors et Banques centrales des Etats-membres. La direction du Trésor assure par ailleurs le secrétariat du Club de Paris, un groupe informel de pays créanciers qui se réunissent pour renégocier les prêts bilatéraux accordés aux pays du Sud qui éprouvent des difficultés de paiement²⁹³.

Enfin, nous en avons parlé au chapitre 2, la direction dispose de mandats d'administrateurs dans certaines entreprises nationales et, depuis 1973, dans les banques nationales, au titre de représentants de l'État ; des membres de la direction jouent également un rôle de censeur dans certains établissements financiers spécialisés. Ces mandats relèvent avant tout d'une conquête de la direction, et sont transmis, de manière coutumière, de trésorier à trésorier ; ils sont centraux dans les stratégies de présentation de soi des très hauts fonctionnaires du Trésor, qui peuvent par là se revendiquer une légitimité d'affaires, nous le verrons.

Les instances de coordination auxquelles participe la direction du Trésor sont fortement hiérarchisées : si les adjoints au chef de bureau et chefs de bureau peuvent gérer le secrétariat du conseil de direction du FDES, du CIASI/CIRI, ou du Club de Paris, ou siéger au Comité d'octroi ou à la Commission supérieure des caisses d'épargne, les hauts lieux de décision financière et monétaire internationale (G5, G7, Groupe des Dix, Comité monétaire) et de coordination gouvernementale font avant tout intervenir le directeur du Trésor ou ses chefs de service. Quant aux mandats d'administrateur représentant l'État dans les entreprises nationales, ils sont souvent exercés par le directeur du Trésor et par le chef de service en charge des participations de l'État, ainsi que par ses trois sous-directeurs.

²⁹² Le comité monétaire de la CEE (puis de l'UE), organe consultatif chargé de suivre la situation monétaire et financière des États-membres et de la communauté, est créé en 1957 par le traité de Rome. Les États-membres et la Commission peuvent chacun nommer deux membres, qui sont en pratique choisis parmi les hauts responsables du ministère de l'Économie et des Finances pour l'un et parmi ceux de la banque centrale nationale pour l'autre. Le président est désigné par le Comité parmi ses membres pour une durée de deux ans. Le comité monétaire est dissout et remplacé par le Comité économique et financier au 1^{er} janvier 1999. Voir Briefing « Les rôles du comité économique et financier et du comité de l'emploi », Direction générale des études, Parlement européen, en ligne : http://www.europarl.europa.eu/euro/briefing/general/43_fr.pdf.

²⁹³ Comme l'indique Renaud Vivien (2010), le Club de Paris s'est réuni la première fois en 1956 à Paris, pour réaménager la dette argentine, mais ne s'impose comme un intermédiaire incontournable de la gestion des créances internationales qu'à partir du début des années 1980.

En ce sens, les carrières au Trésor sont également – pour certains plus que pour d’autres – des carrières d’accumulation de ressources positionnelles : la participation des hauts fonctionnaires du Trésor à des instances de concertation dont la direction est membre de droit ou de fait leur permet à la fois de recueillir des informations de première main sur les rapports de force qui structurent un secteur, mais elle leur permet également de travailler leur « surface sociale », *i.e* d’agrandir la « portion de l’espace social qu’il(s) (sont) en mesure de parcourir et de maîtriser en occupant *successivement* (...) différentes positions sociales » (Boltanski 1973 : 9). Elle permet de produire de la coordination entre le Trésor et les différents acteurs de son monde et, ainsi, d’institutionnaliser des modes d’accumulation de capital social. Surtout, la démultiplication des lieux dont font partie les hauts fonctionnaires du Trésor leur permet d’accumuler les modes d’existence sociale, *i.e* d’exister socialement à différents *titres* et de jouer de différentes formes de légitimité.

Encadré n° 24 :

Quelques exemples de carrières positionnelles

Saisir et décrire les carrières des hauts fonctionnaires du Trésor comme des carrières de positions (dans les différents comités ou conseils dont la direction est membre) et de mandats (d’administrateur représentant l’État, de censeur, de commissaire du gouvernement) pose plusieurs problèmes méthodologiques : les acteurs ne se rappellent que peu fréquemment de ces positions (en particulier si elles étaient peu prestigieuses à l’échelle du Trésor) ou de leur succession, et rares sont les documents archivistiques à les retracer.

Le *Who’s Who*, dont les notices contiennent, parfois, la liste des fonctions annexes qu’ont occupé les hauts fonctionnaires du Trésor devenus chefs de service, directeur-adjoint ou directeur, nous a semblé constituer une source alternative intéressante – même si elle nous obligeait à nous centrer quasi exclusivement sur les trésoriers montés haut dans la hiérarchie de la direction (chefs de service, directeur), souvent les seuls trésoriers à figurer dans cet annuaire. Nous sommes ainsi partis à la pêche aux mandats et aux positions par la consultation systématique des *Who’s Who* de 1961 à 1996, en suivant plusieurs (futurs) hauts placés de la direction à travers les annuaires pour retracer les fonctions annexes qu’ils ont pu exercer à différents niveaux hiérarchiques du Trésor. Cette pêche n’a pas toujours porté ses fruits : les trésoriers qui nous intéressaient ne sont pas tous dans le *Who’s Who*, et quand ils y sont, n’indiquent pas forcément leurs fonctions annexes, ou ne les indiquent que quand ils deviennent chefs de service ou directeur. Les listes de mandats que nous avons pu établir ne sont donc pas exhaustives (les mandats déclarés étant souvent ceux considérés comme les plus importants, étant donnée l’orientation future de la carrière des hauts fonctionnaires concernés), mais elles permettent tout de même de se faire une idée des ressources positionnelles dont les hauts fonctionnaires peuvent se saisir à la direction du Trésor, et qu’ils peuvent mobiliser dans la construction d’ « identités stratégiques » (Collovald 1988).

Le tableau ci-après ne présente donc pas l’intégralité des mandats exercés par certains hauts fonctionnaires de la direction – simplement ceux qu’ils ont pu déclarer dans un support mondain spécifique. Nous avons indiqué, quand nous les connaissions, les dates de début et de fin de mandat. Nous abrégons sous-directeur en SD, chef de service en CS, directeur-adjoint en DA.

Précisons, enfin, que les positions de « censeur » et de « commissaire de gouvernement » sont liées à l’appareil financier public d’après-guerre et devaient y permettre le regard et le contrôle de l’État. Dans les établissements financiers spécialisés (Banque de France, Crédit national, Crédit foncier), les positions de censeurs sont inspirées de celles prévues par les statuts primitifs de la

Banque de France : les censeurs veillent sur le respect des statuts par l'établissement, ont voix consultative au conseil d'administration et examinent les comptes. Les statuts originels de la Banque de France faisaient des censeurs les représentants de l'Assemblée générale des actionnaires. Les statuts du Crédit foncier prévoient, de la même manière, la nomination de 4 censeurs au conseil d'administration, dont 2 nommés par l'Assemblée générale, et 2 nommés par le ministre des Finances. Notons que ces censeurs ne sont pas obligatoirement issus de la direction du Trésor²⁹⁴. Quant aux commissaires de gouvernement, ils doivent faire en sorte que la politique générale des établissements s'exerce dans le sens des 'intérêts nationaux' : ils veillent sur le respect de sa mission par l'établissement, disposent d'un droit de veto sur les décisions qui les engagent, examinent tout document utile, et rendent compte aux seuls ministres.

²⁹⁴ Roger Goetze (1912-2004), inspecteur des finances, directeur de cabinet de Pierre Mendès France, ministre de l'Économie nationale à la Libération, puis directeur du Budget de 1949 à 1956, est sous-gouverneur puis gouverneur du Crédit foncier de France (1957-1977). Dans un ouvrage commenté consacré à sa carrière, il explique les circonstances la nomination du directeur du Trésor au conseil d'administration du CFF en qualité de censeur (il s'agit de Jacques de Larosière, nommé en 1975 en remplacement de Martial-Simon) : « Le conseil d'administration comprenait donc à ce moment-là les trois gouverneurs et sous-gouverneurs et onze administrateurs élus par l'Assemblée générale. A cela s'ajoutaient deux censeurs nommés par l'Assemblée générale et deux censeurs désignés par le ministre chargé des Finances, dont l'un était généralement un trésorier général (...). L'autre censeur pouvait être un directeur en service au ministère des Finances. Cela a été très généralement un représentant de la Comptabilité publique. (...) Puis, avec le temps, le ministre a préféré désigner le directeur des Assurances pour l'un de ces postes, et pour l'autre, j'ai fini par obtenir que ce soit le directeur du Trésor lui-même car j'étais très vexé que le directeur du Trésor fut censeur à la Banque de France et au Crédit national et pas au Crédit foncier » (Goetze et Effosse 2007:38-39).

Tableau n° 13 :
Carrières positionnelles au Trésor

Jacques de Larosière	SD affaires multilatérales (67-71)	NI
	DA Interventions (71)	<i>Administrateur</i> : Régie nationale des Usines Renault (71-74)
	CS affaires internationales (71-74)	<i>Administrateur</i> : Renault (jusqu'en 1974)
	CS affaires financières (73-74)	<i>Administrateur</i> : Renault, BNP (73-...) <i>Censeur</i> : Comptoir des entrepreneurs (73-75)
	Directeur (74-78)	<i>Administrateur</i> : BNP (73-...), Air France (74-...), SNCF (74-...), SNIAS (76-...), <i>Censeur</i> : Comptoir des entrepreneurs (73-75), conseil général de la Banque de France (74-...), Crédit national (74-...), Crédit foncier de France (75-...)
Jean-Yves Haberer	SD épargne et crédit (67-69)	<i>Administrateur</i> : Union générale cinématographique (68-...)
	DA interventions (69-70)	<i>Administrateur</i> : UGC, SNIAS, Entreprise de recherche et des activités pétrolières, Elf-Union <i>Censeur</i> : Institut de développement industriel
	CS activités financières (71-73)	NI
	CS affaires internationales (73-76)	<i>Administrateur</i> : UAP, Crédit lyonnais (73-...), Banque européenne d'investissement, Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest <i>Commissaire du gouvernement</i> : auprès de la COB, auprès de la Banque française du commerce extérieur <i>Autres</i> : membre du comité monétaire de la CEE
	Directeur (78-82)	<i>Administrateur</i> : Air France (78-...), SNCF (80-...), Crédit lyonnais (73-...) <i>Censeur</i> : conseil général de la Banque de France, Crédit national, Crédit foncier de France
Michel Camdessus	SD épargne et crédit (72-74)	NI
	DA affaires financières (74-78)	<i>Administrateur</i> : Société Générale (77-...)
	CS affaires internationales	<i>Administrateur</i> : Société Générale (77-...), Gaz de France <i>Administrateur suppléant</i> : Banque européenne d'investissement <i>Censeur</i> : Comptoir des entrepreneurs
	Directeur (82-84)	<i>Administrateur</i> : Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, Banque européenne d'investissement <i>Censeur</i> : conseil général de la Banque de France, Crédit national <i>Autres</i> : gouverneur suppléant du FMI, président du comité monétaire de la CEE
Philippe Jurgensen	SD affaires multilatérales (79-82)	NI
	CS affaires internationales (82-85)	<i>Administrateur</i> : Havas (82-...), Dassault (82-...), Société française de matériels d'armement (82-...), Paribas (82-...), Banque européenne d'investissement (82-...), Crédit lyonnais (84-...), Banque des États d'Afrique centrale (84-...) <i>Commissaire du gouvernement</i> : Banque française du commerce extérieur (82-...)

Sources : Who's Who in France 1961-1962 à 1995-1996

Si cette liste ne permet pas d'avoir accès à l'ensemble des mandats ou des positions exercées par les hauts hiérarques du Trésor, elle permet de saisir à la fois leur diversité, et les nombreux espaces dans lesquels ils contribuent à inscrire ces derniers : entreprises publiques du secteur concurrentiel (UGC, SNIAS, Air France, Régie Renault etc.), du secteur non-concurrentiel (SNCF, Gaz de France), banques nationales (BNP, Crédit lyonnais, Société Générale, puis, à partir de 1982, les banques fraîchement nationalisées comme Paribas), institutions financières spécialisées (Banque de France, Crédit national, Crédit foncier, Institut de développement industriel), instituts d'émission de la zone franc (Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest), formations européennes et multilatérales (FMI, Conseil monétaire de la CEE, Banque européenne d'investissement). Ces positions ne sont pas toutes acquises à la direction du Trésor : comme nous l'avons vu au chapitre 2, les mandats d'administrateur des banques nationales, au titre de représentant de l'État, constituent une conquête tardive de la direction, tout comme certaines positions de censeurs (notamment celle au Crédit foncier de France, qui n'est acquise au Trésor qu'en 1975). Quant aux entreprises publiques, Laure Quennouëlle-Corre (2000) a noté la répartition floue de leurs tutelles financières dans l'après-guerre, entre le Budget et le Trésor, et les désajustements possibles entre direction principale d'exercice de la tutelle financière et direction représentée au conseil d'administration : la présence du Trésor dans certains conseils d'administration relève, là aussi, de la coutume et de la conquête plutôt que de la loi.

La répartition de ces mandats au Trésor procède de trois logiques en tension : une logique hiérarchique (« y'avait les postes importants pour les sommets de la hiérarchie », nous indique Jean-Yves Haberer), une logique fonctionnelle (importance du passage par le service des Interventions et des participations industrielles pour être nommé administrateur dans des entreprises publiques par exemple) et une logique coutumière (« y'avait un portefeuille de sièges que les directeurs se léguaient, que les chefs de service se léguaient, que les chefs de bureau se léguaient »). Certains établissements demandant explicitement à ce que le représentant du Trésor soit haut placé dans la direction, la logique hiérarchique tend parfois à prendre le pas sur la logique fonctionnelle – et ce d'autant plus que certains hauts fonctionnaires conservent parfois ces positions alors même qu'ils changent de sous-direction ou de service d'affectation au Trésor ; peuvent ainsi siéger aux conseils des hauts fonctionnaires qui ne font pas partie du service de tutelle de l'établissement concerné.

« Comment se répartissaient les mandats ?

C'était au coup par coup. Y'en a certains qui étaient les directeurs. Quand le directeur s'en allait, le directeur suivant reprenait. C'était le cas de la SNCF, et des pétroles, Elf-

Aquitaine, enfin à l'époque c'était Elf tout court. (...) Y'avait un portefeuille de sièges, que les directeurs se léguaient, que les chefs de service se léguaient, que les chefs de bureau se léguaient. Alors y'avait des exceptions. Par exemple j'étais chef de service quand je suis devenu administrateur du Crédit lyonnais. Quand je suis devenu directeur je suis resté administrateur, en accord avec le président de l'époque, qui était Brossolette, et qui souhaitait que ce soit moi, et pas un chef de service. Y'avait l'idée d'un portefeuille, pas en mettre trop sur les mêmes têtes. C'était un peu hiérarchisé. Y'avait les postes importants pour les gens au sommet de la hiérarchie. Les chefs de bureau on les formait, comme j'avais été formé moi-même au début, dans des petites sociétés si vous voulez. »

Entretien avec Jean-Yves Haberer

Le rôle de ces ressources positionnelles ne doit cependant pas être surestimé. Les mandats d'administrateurs en particulier font l'objet d'une répartition très inégale au sein de la direction : pour les « petites sociétés », comme le dit Jean-Yves Haberer, ils sont attribués en priorité aux hauts fonctionnaires du service des participations, tandis que les mandats des « gros » établissements sont distribués avant tout aux chefs de service et au directeur. Les nationalisations de 1982 contribuent cependant à ouvrir le jeu en multipliant le nombre de mandats d'administrateurs²⁹⁵ ; dans les banques nationalisées, plusieurs d'entre eux sont exercés par des chefs de bureau et des sous-directeurs. Surtout, la nomination dans des conseils d'administration ou des formations de coordination n'implique pas forcément la présence formelle des nominés, surtout si ces derniers sont chefs de service ou directeur, car « quand vous êtes directeur du Trésor ou chef de service, vous n'avez absolument le temps de rien faire : vous êtes pris par la masse des engagements professionnels et sociaux que vous prenez en permanence » (Denis Rivière*, ENA 1969-1971, AC, entré au Trésor comme « immigré » à la fin des années 1970). Les archives institutionnelles de la direction du Trésor, et privées de Jean-Yves Haberer témoignent bien de nombreux engagements qui sont ceux cadres supérieurs au Trésor, et qui les obligent à se faire représenter dans les formations de coordination dont ils sont formellement membres, surtout s'ils exercent des responsabilités internationales, ou s'ils cumulent de nombreux mandats : « Les grandes banques ne voulaient pas que leurs administrateurs soient des chefs de bureau ou des jeunes sous-directeurs. Donc il fallait que ce soit des chefs de service. C'est comme ça que, chef de service international, alors que je passais mon temps à l'étranger, j'étais nommé, en 1987, administrateur au Crédit

²⁹⁵ Rappelons que la loi de nationalisation du 11 février 1982 fait passer sous contrôle public 5 sociétés industrielles (la Compagnie générale d'électricité, Saint-Gobain, Pechiney-Ugine-Kuhlmann, Rhône-Poulenc SA et Thomson-Brandt), 39 banques (celles détenant plus d'un milliard de francs de dépôts à vue ou de placements liquides), et 2 compagnies financières (Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas, Compagnie financière de Suez).

lyonnais » (Denis Samuel-Lajeunesse, ENA, AC). En ce sens, le rôle de ces ressources positionnelles comme ressources de puissance doit être relativisé : elles constituent parfois également, pour certains (très) hauts fonctionnaires du Trésor, une perte de temps – non pas au sens où ces conseils seraient inutiles, mais où ils prennent un temps qui est compté, et qui pourrait être passé ailleurs. Les conditions d'exercice des rôles de chef de service et de directeur au Trésor, qui impliquent une présence importante « à l'extérieur » (à l'international avec le ministre ou dans des enceintes de coordination nationales), nécessitent ainsi des « stratégies de domestication du temps » (Dulong 2015) qui peuvent impliquer un désaisissement par délégation à des « doublures », ou un usage des temps informels (les déjeuners, dîners, soirées), nous y reviendrons. Dans le cas particulier des conseils d'administration d'entreprises publiques, ces stratégies de « dédoublement » se comprennent d'autant mieux que ces enceintes ne semblent pas, d'avis de nos enquêtés, constituer une véritable instance décisionnelle : les dossiers ont été soigneusement instruits à l'avance du conseil par les bureaux en charge du suivi de l'établissement, les instructions prises vis-à-vis du ministre et souvent pré-annoncées au président, de sorte qu'il ne se joue que rarement, au conseil, de décision majeure ou imprévue ; ce qui semble avant tout s'y jouer, c'est l'accumulation d'un capital d'interconnaissance – connaître l'état-major, ou la captation d'un capital symbolique, celui de jouer dans la « cour des grands ». Ainsi un jeune adjoint au chef de bureau représentant l'État au conseil d'administrateur de Renault garde avant tout le souvenir d'y « a(voir) vu en réunion, de près, Louis Schweitzer, qui était à l'époque directeur financier, le numéro 2 » (Sylvain Saunier*, ENSAE-ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1990). Pour les fonctionnaires du Trésor senior, qui peuvent côtoyer présidents et directeurs généraux dans d'autres lieux et à d'autres occasions, ces enceintes peuvent dès lors faire l'objet d'un filtrage plus stratégique.

En ce sens, l'ancrage des hauts fonctionnaires dans certains mondes du Trésor s'effectue dans des lieux de rencontre variés où la présence du Trésor est institutionnalisée, et où se joue la circulation de l'information. Le « pouvoir d'être présent » du Trésor – dans les institutions dont il exerce la tutelle, ou dans des enceintes de coordination nationale ou internationale – contribue à en faire le « point de rencontre de toutes les forces de l'économie française » :

« Vous participez à des réunions, vous êtes au courant de tout, vous savez tout ce qui se passe, quand vous lisez quelque chose dans le journal, à la page 8 des *Échos*, c'est vous qui l'avez fait, à la page 7 c'est votre camarade (...) Dans le domaine économique et financier, vous savez tout, rien ne vous échappe, le dernier G7, ce qu'ils ont décidé, le système monétaire etc. »

Denis Rivière*, ENA 1969-1971, AC, entré au Trésor à la fin des années 1970

Surtout, comme le rappellent Olivier Nay et Andy Smith (2003), ces lieux de médiation contribuent à intégrer des univers institutionnels différents et à stabiliser leurs échanges ; en ce sens, ce sont également des « lieux de fixation, où se consolident des interdépendances entre acteurs (...), où se forment des équilibres durables entre groupes organisés, mais aussi où se cristallisent des conflits de valeurs ou d'intérêts » (*Ibid* : 3). Ils s'imposent ainsi comme des lieux d'institutionnalisation des mondes du Trésor.

Du point de vue des hauts fonctionnaires du Trésor, ces rencontres successives contribuent à produire de l'interconnaissance. Ces liens, ancrés dans une expérience professionnelle commune, ne doivent pas être assimilés à des liens « forts » d'obligation et de solidarité, même s'ils peuvent parfois, également, se dire sous les mots de la fidélité et de l'amitié. S'y joue avant tout la stabilisation d'une « réputation », quelle que soit d'ailleurs sa nature, tant il est vrai que « membership of a community does not depend upon having a *good* reputation : only upon having a reputation » (Bailey 1971 : 7). Cette dernière peut constituer une ressource mobilisable pour « sortir », si tant est que l'on n'en réduise pas les ressorts à de pures logiques de faveur. Un des nos enquêtés, interrogé sur sa sortie du Trésor, a la formule suivante : « Alors en même temps l'idée que l'on traite favorablement avec des entreprises parce que l'on espère s'y retrouver etc. non, l'important c'est plus la réputation que l'on laisse auprès des gens avec lesquels on est porté à travailler dans les différentes sphères » (Guillaume Jourdain*, X-ENA, IF, entre au Trésor à la fin des années 1980). Le cas des liens qui structurent certains secteurs de la finance éclaire ces processus. Dans un article consacré aux intermédiaires des transactions d'entreprise, Valérie Boussard (2015) montre que les réseaux d'interconnaissance entre intermédiaires, forgés lors d'expériences de travail en commun, ne permettent pas tant la circulation d'informations qu'ils ne conditionnent la constitution de futures équipes autour de nouvelles transactions : « avoir vu une personne à l'œuvre, y compris comme adversaire sur une transaction, permet aux individus de savoir sur qui ils peuvent compter pour une transaction future (...) (et de) pouvoir repérer les bons professionnels » (*Ibid* : 376). Enquêtant sur la finance de marché, Olivier Godechot (2014) montre que les liens faibles d'interconnaissance professionnelle qui structurent le secteur doivent être compris comme des « liens de collaboration », qui facilitent les recrutements externes : « in cases where a colleague helps to hire a former colleague, what is at stake is nothing less than the pursuit of a fruitful work collaboration » (*Ibid* : 27). Dans les deux cas, le rôle structurant de l'interconnaissance dans les carrières est lié aux modes d'organisation des activités financières : des équipes aux contours flous, spécifiques à chaque transaction

dans le cas de la fusion-acquisition ; le rôle de l'appropriation d'actifs spécifiques (équipe, clients, équipement matériel) dans la finance de marché. De manière similaire, l'ancrage des hauts fonctionnaires du Trésor dans le monde de leur bureau ou de leur sous-direction est source d'expériences professionnelles communes, où s'établissent (parfois) des réputations de sérieux et de fiabilité qui peuvent faciliter des sorties ultérieures.

En ce sens, les mondes du Trésor sont également des mondes sociaux, structurés par de la connaissance (commune) de problèmes, de l'interconnaissance et de la reconnaissance. Ces mondes ne s'organisent pas uniquement dans des enceintes officielles : ils se forgent également dans les « à-côtés » de l'activité administrative du Trésor. Ces à-côtés sont peu discutés par les hauts fonctionnaires dans les entretiens, et se dévoilent au détour de certaines phrases : « (Dans ce bureau) j'ai beaucoup appris sur les entreprises, je les rencontrais tout le temps, des contacts à très hauts niveau, PDG de Total, d'Elf-Aquitaine. On faisait des visites de sites, les gens vous racontaient leurs problèmes » (Claudine Abulafia*, ENSAE-ENA, AC, entrée au Trésor en mobilité à la fin des années 1980) ; « Ensuite, quand j'étais au marché financier, on a commencé à faire emprunter à mort les entreprises publiques avec la garantie d'État, ce qui m'a permis de gagner les concours de celui qui avait le plus d'invitations dans les deux étoiles, trois étoiles, par les banquiers internationaux » (Daniel Levieu*, ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1970). Ou encore, dans les mémoires de Jacques de Larosière :

« Je maintenais, comme il se doit pour un haut fonctionnaire du Trésor, une distance convenable avec les 'ténors de la haute finance'. Mais j'aimais rencontrer des hommes d'expérience comme Pierre Haas, président de Paribas International, dont l'esprit fertile en idées nouvelles n'était jamais à l'arrêt, et qui me fit connaître des personnalités comme Paul Desmarais (le géant canadien de Power Corporation) ainsi que Michel Fribourg (président de l'empire qu'était la Continental Grain Company). Plus tard, j'aimais aussi converser avec Antoine Bernheim, de chez Lazard, dont l'intelligence et le sens des affaires se mêlaient à une franchise bourrue et décapante. Antoine Riboud, le patron de Danone, toujours débordant d'idées et dont la personnalité était si attachante, devint aussi un ami fidèle ».

Jacques de Larosière, *50 ans de crises financières*, Paris, Odile Jacob, p. 97

Les archives privées de Jean-Yves Haberer permettent d'avoir une idée plus précise des différentes formes que prennent ces rencontres. Au moment où nous avons mené notre enquête, Jean-Yves Haberer n'avait pas versé ses agendas aux archives économiques et financières, de sorte que nous ne pouvons ici nous appuyer sur cette source, pourtant redoutablement utile pour objectiver le poids « temporel » de différents interlocuteurs, la fréquence des rencontres, et les usages du temps des responsables politico-administratifs

(Dulong 2015 ; Godmer et Marrel 2016). Par contre, nous avons retrouvé dans les archives d'Haberer trois dossiers qui permettent de retracer certains « à côtés » de l'exercice des responsabilités au Trésor : un dossier intitulé « invitations et voyages (1971-1976) »²⁹⁶ (dossier 1) (5A-0000383), un dossier « correspondance (1978-1981) »²⁹⁷ (dossier 2), et un dossier « cartes d'invitation (1971-1974) »²⁹⁸ (dossier 3). Ces dossiers sont, principalement, composés de lettres d'invitations à différents types d'événements, qui sont adressées à Jean-Yves Haberer *en tant que représentant officiel de l'État et haut placé au Trésor*. Cette précision est importante : si les événements auxquels Haberer est invité semblent parfois relever du divertissement mondain, il y est toujours convié en tant que personne publique, *i.e* en tant que dépositaire de l'autorité de l'État. Elles concernent, par ailleurs, des périodes différentes de la vie professionnelle d'Haberer au Trésor : de 1971 à 1976, Haberer est chef de service au Trésor, en charge du service des activités financières (janvier 1971-octobre 1973) puis du service des affaires internationales (octobre 1973-septembre 1976) ; de 1978 à 1981, il est directeur du Trésor. Elles permettent de montrer la saturation du temps public et privé du haut fonctionnaire par les sollicitations d'un même monde – principalement celui de la finance, de l'industrie, et du patronat.

On notera que deux dossiers (1 et 3) concernent la même période au Trésor ; ce découpage archivistique semble correspondre à deux types différents d'invitations. Le dossier 1 comprend avant tout des *lettres* format A4 d'invitation à des événements directement liés aux responsabilités professionnelles d'Haberer : il est ainsi invité à prendre part aux congrès ou assemblées générales d'établissements dont le Trésor exerce la tutelle, à des séminaires ou des journées d'études organisés par des groupes d'intérêts financiers ou industriels, ou encore à des visites de sites industriels dont la construction a été partiellement financée par le Trésor. Jean-Yves Haberer ne semble pas forcément, ni être proche, ni même parfois connaître les personnes « invitantes », et le lien qui les unit semble principalement de nature institutionnelle, *i.e* met en jeu les attributions administratives du Trésor. Ainsi, par exemple, Jean-Yves Haberer est invité, par une lettre en date du 1 avril 1973, au congrès annuel d'Eurofinas sur « Le marketing des sociétés de financement » ; Eurofinas se définit elle-même comme une « fédération qui réunit, sur le plan européen, les différentes associations nationales des établissements spécialisés dans le financement des ventes à crédit » et, à ce

²⁹⁶ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000383, dossier « invitations et voyages (1971-1976) ».

²⁹⁷ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000400/2, dossier « correspondance (1978-1981) ».

²⁹⁸ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000386/3, enveloppe « cartes d'invitation (1971-1974) ».

titre, elle intervient dans un domaine de compétence de la direction du Trésor (les activités de crédit et de financement). Jean-Yves Haberer se rend également au 150^e anniversaire de la fondation de la Caisse d'épargne de Reims – rappelons que la direction du Trésor est tuteur réglementaire des caisses d'épargne. On retrouve également dans ce dossier des invitations à des visites officielles de sites industriels ou d'usines, où Haberer accompagne des personnalités politiques : par exemple, il est invité à la visite officielle des ouvrages hydro-électriques franco-italiens du Mont-Cénéis, qui s'effectue sous la présidence de François-Xavier Ortoli (ministre du Développement industriel et scientifique) et de Silvio Gava, ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat italien, le 27 juin 1971.

Le dossier 2 est, quant à lui, composé de *cartons* d'invitations à dîner ou à déjeuner, marqués par les codes de la mondanité bourgeoise. Il s'agit, d'une part, de déjeuners « d'affaires », Haberer étant alors invité à déjeuner en tête-à-tête avec de hauts responsables des mondes du Trésor : il voit, ainsi, Maurice Lauré, président de la Société Générale, chez Ledoyen, Rond-point des Champs Elysées, pour déjeuner le 18 octobre 1974, ou encore Pierre Moussa, administrateur-directeur général de Paribas pour déjeuner au siège de la banque le 14 octobre 1974. Ces repas en tête-à-tête marquent ainsi la proximité (réelle ou recherchée) qui rassemble les deux participants, au-delà des liens officiels entre les deux institutions dont ils sont les représentants. Le deuxième type d'invitations que comprend ce dossier sont des invitations à des « galas », des « réceptions », ou des « cocktails » parfois données en l'honneur d'une personnalité étrangère, pour lesquels il est souvent invité avec sa femme. Ainsi, le « président de la Banque européenne d'investissement et Mme Yves Le Portz » convient « M. et Mme Haberer » à dîner à Luxembourg au Théâtre Municipal un soir de décembre 1974, tandis que l'ambassadeur de la République du Vietnam invite le couple à une réception le 30 octobre 1974 dans les salons de l'UNESCO, à l'occasion de la Fête nationale. Haberer est alors sollicité à la fois comme représentant de l'État financier, comme collègue, et comme personne privée : ces invitations débordent, ainsi, le cadre strictement professionnel. On retrouve également beaucoup d'invitations à l'étranger, Jean-Yves Haberer étant amené à beaucoup voyager du fait de ses responsabilités de chef de service des affaires internationales. Par exemple, Haberer est invité, lors d'un séjour américain, à dîner par Paul Volker (alors sous-secrétaire du Trésor américain) et Henry Wallich (gouverneur du *Federal Reserve System*²⁹⁹) à la Federal Deposit Insurance Corporation, le 12 juin 1974, ou encore, lors d'un

²⁹⁹ Plus couramment appelé la « FED », la banque centrale américaine.

séjour japonais, par l'ambassadeur de France et son épouse (les Laboulaye) à déjeuner à leur résidence à Tokyo, le 17 avril 1974.

La différence d'« essence » entre ces deux types d'invitations, matérialisée dans le support de l'invitation (lettre v/ carton) ne doit pas être surestimée. D'abord, ces invitations proviennent du même espace d'institutions : elles émanent du monde des banques commerciales et d'affaires (*e.g* Société Générale, Paribas) et du secteur bancaire para-public (*e.g* Banque fédérative du Crédit mutuel, Caisse d'épargne de diverses localités, Banque populaire, Fédération nationale du crédit agricole), d'administrations financières ou de satellites de cette dernière (*e.g* Caisse des dépôts, trésoriers-payeurs généraux), d'institutions financières internationales et d'ambassadeurs (français à l'étranger ou étrangers en France), de grandes entreprises (*e.g* EDF), de représentants d'intérêts patronaux (*e.g* CNPF, Association professionnelle des établissements financiers, syndicat national de l'équipement des grandes cuisines, US Chamber of Commerce, chambre officielle franco-allemande de commerce et d'industrie), et de « groupes de pensée », patronaux (*e.g* Institut de l'entreprise³⁰⁰) ou non (*e.g* Institute for International Economics³⁰¹, centre international d'études monétaires et bancaires). Jean-Yves Haberer est dans chaque cas invité par des personnes hauts placées dans ces institutions. On notera que cet espace est situé du côté du monde financier, industriel et patronal, excluant – conformément à ce que nous avons vu précédemment – les représentants des salariés, et les universitaires³⁰².

Par ailleurs, les invitations qui semblent les plus institutionnelles ne sont pas exemptes de logiques de divertissement mondain : ainsi, le congrès organisé par Eurofinas s'étend sur 4 jours à Montpellier, et comprend une excursion en Camargue, un apéritif sur le pont du Gard, une visite d'Avignon, un dîner-spectacle dans la grande salle des audiences du Palais des Papes et un grand banquet de clôture ; un programme parallèle est par ailleurs prévu « pour les dames ». Le dîner officiel du 42^e congrès officiel des Banques populaires, le 8 juin 1972,

³⁰⁰ L'Institut de l'entreprise est issu du centre de recherches et d'études des chefs d'entreprise du CNPF ; il se présente comme un « centre de réflexion, un lieu de rencontre et un pôle de formation » et défend traditionnellement la liberté d'entreprise et d'entreprendre. De manière générale, sur l'espace de la représentation patronale, on pourra se référer à Michel Offerlé (2009).

³⁰¹ Cet institut, basé à Washington D.C et créé en 1981, par C. Fred Bergstein (*assistant secretary* au ministère des Finances américain, de 1977 à 1981, dans l'administration Carter), est un *think tank* spécialisé dans la politique économique et financière internationale.

³⁰² Ou, plutôt, cet espace exclut le pôle séculier du champ académique au profit de son pôle régulier (Bourdieu 1989), le plus lié aux détenteurs du pouvoir temporel (ainsi, Jean-Yves Haberer est, par exemple, invité à une conférence internationale sur l'avenir des relations économiques entre l'Europe et les Etats-Unis par Jean-Claude Casanova, directeur scientifique de la Fondation nationale des sciences politiques).

a, quant à lui, lieu à la Conciergerie, et l'épouse de Jean-Yves Haberer y est également conviée. En ce sens, on le voit, ces invitations jouent constamment de la frontière entre le professionnel et le personnel, l'officiel et l'officieux, le sérieux et le mondain. Ces invitations s'adressent à Jean-Yves Haberer au titre de ses responsabilités administratives et de sa notoriété professionnelle, mais visent à organiser une sociabilité débordant les frontières du strictement professionnel. Au XVIII^e siècle, comme l'a montré Antoine Lilti (2005), la société mondaine, celle des divertissements de salon, désigne un « espace social qui ne relève ni du privé ni du public ». Ces effets de brouillage sont au cœur des invitations reçues par Jean-Yves Haberer, qui mêlent travail et divertissement, devoir public et plaisir privé, et qui créent, de la sorte sorte, des liens de sociabilité et de solidarité « utiles », mis au travail des activités et des carrières professionnelles des uns et des autres.

Ces rencontres « à côté » du Trésor – qui jouent sur des codes mondains tout en étant rattachées, pour les trésoriers, à l'exercice de leurs responsabilités administratives – ne sont pas également distribuées au Trésor : elles concernent principalement la hiérarchie de la direction, chefs de service et directeur, auxquels leurs responsabilités et leur capital de notoriété professionnelle autorisent un rôle plus protocolaire. Elles leur offrent tout un ensemble de rétributions matérielles (partir en voyage, déjeuner dans des restaurants raffinés, assister à des spectacles), et symboliques (se faire connaître, se montrer auréolé de l'autorité de l'État). Inversement, elles sont, pour les institutions invitantes, l'occasion de « palabres » (Courty et Gervais 2016) et de sollicitations officieuses. Elles contribuent ainsi à tisser un continuum de situations et de rencontres où se fabrique l'ancrage du Trésor au sein de ses différents mondes, *i.e* où circule l'information sur les « problèmes », et où se construisent connaissance et reconnaissance.

Surtout, ces invitations permettent de prendre la mesure de la fermeture des mondes du Trésor autour des mondes financiers, industriels et patronaux, et de la saturation des temps publics et privés des trésoriers par des sollicitations en provenance de ces mondes. Elles montrent que les réseaux activés par les trésoriers dans le cadre de leurs activités administratives s'appuient sur des solidarités construites « ailleurs », lors de rencontres qui sont à la fois liées aux activités de gouvernement des hauts fonctionnaires et qui débordent ces dernières. En ce sens, ces invitations contribuent à construire la proximité exclusive des trésoriers avec les mondes industriels, bancaires et patronaux, *i.e* à organiser le temps et l'emploi du temps de ces derniers selon une logique d'entre-soi. Si les trésoriers sont, comme l'indique un enquêté dont les propos ont été mis en exergue de cette section, « plongés dans

un bocal », c'est, également, du fait de ces logiques de fermeture symbolique et pratique des mondes du Trésor.

Conclusion :

S'intéresser à la visée socialisatrice du Trésor c'est, ainsi, se pencher sur la mobilité comme condition du travail administratif. Tout comme, dans les classes préparatoires, on apprend l'urgence par l'urgence, au Trésor, on apprend la mobilité par la mobilité, ou, plutôt, on apprend un certain rapport à la mobilité, une certaine manière de circuler, faite d'usages pragmatiques des expériences de déplacement pour peser sur la décision publique, et d'engagement distancié dans les rôles. Ces usages se construisent, nous l'avons vu, au croisement des dispositifs (institutionnels) du Trésor et des dispositions (sociales) des trésoriers. Le rôle de l'itinérance dans la construction des identités rapproche le Trésor d'autres univers professionnels : le travail d'Isabel Boni-Le Goff (2010) sur les consultants en management a bien montré que le « nomadisme » constituait un élément structurant de leur socialisation, et qu'il s'articulait à un « ethos professionnel (réservant) au service des clients une valeur particulière » (*Ibid*). De la même manière, la mobilité interne au Trésor a des effets sur les pratiques de gouvernement financier : la proclamation de « l'ouverture » du Trésor à son « environnement » et de l'importance d'« être à l'écoute » peuvent ainsi être compris comme l'expression de stratégies d'ancrage rapide des hauts fonctionnaires dans des mondes qu'ils troquent rapidement au cours de leur carrière à la direction. Ces fonctionnements pratiques contribuent, nous l'avons vu, à brouiller les frontières entre univers institutionnels, et à fabriquer des mondes qui intègrent le Trésor et ses interlocuteurs économiques et financiers sans, cependant, en assimiler les logiques propres d'action.

En faisant porter le regard sur les effets socialisateurs de la mobilité, nous éclairons également les conditions de possibilité des « sorties » des hauts fonctionnaires du Trésor. En organisant la porosité des mondes du Trésor, les pratiques administratives des hauts fonctionnaires construisent des espaces d'interdépendances et de circulations, au sein duquel il s'agit, au final, plus de « bouger en restant chez soi » (Wagner 2010) que de véritablement « sortir ». Tenus par un ensemble de rencontres et d'échanges, du plus formel au plus informel, ces mondes s'imposent comme des mondes *sociaux*, propices à la construction et à l'entretien du capital social et symbolique des trésoriers. L'organisation des activités au Trésor offre ainsi l'opportunité de se placer à des fonctionnaires dont l'ethos administratif s'appuie sur un sens pratique de l'opportunité et de la circonstance, et sur un rapport de distanciation ludique aux tâches – résultat de l'action combinée des injonctions à la mobilité au Trésor, et des expériences sociales et scolaires des trésoriers. Ce qui est souvent présenté,

dans la presse comme ailleurs, comme le « pragmatisme » des trésoriers gagne ainsi à être précisément défini au regard des conditions de travail de ces derniers et du poids de certains dispositifs socialisateurs – mobilité au premier rang, et au regard de leurs origines sociales et scolaires relativement homogènes.

Chapitre 6 : (Faire) sortir

Le chapitre 4 a montré que les logiques de production de l'excellence trésorienne reposent, *in fine*, sur un étroit cloisonnement des carrières des hauts fonctionnaires selon leur origine statutaire et leur mode d'entrée au sein de la direction. Les carrières des « purs porcs » du Trésor (administrateurs civils entrés après l'ENA ou inspecteurs des finances) obéissent, nous l'avons vu, au principe « up or out » : ce dernier nécessite de pouvoir « faire sortir » les administrateurs afin d'« aérer la structure hiérarchique », *i.e* de faire de la place aux nouveaux, tout en laissant l'espace nécessaire à la consécration des promus. Ce chapitre s'intéresse aux trajectoires de sortie des « purs porcs », et aux modalités internes de gestion de ces dernières. Les « sorties » du Trésor, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, achèvent une trajectoire interne elle-même marquée par une forte mobilité – horizontale, verticale, géographique – qui permet d'équiper les trésoriers pour d'autres destins, administratifs ou non.

La direction du Trésor n'est pas la seule institution administrative à organiser le dégagement des énarques de ses structures. Dans sa thèse, Jean-Michel Eymeri (1999) montre que les carrières des administrateurs civils énarques s'organisent, quelque soit leur maison d'affectation, selon des logiques similaires, en deux temps : elles « consiste(nt) en un parcours qui (les) amène, dès la mi-carrière souvent, à quitter l'espace des emplois d'administration centrale qui forme la raison d'être et la raison sociale du corps, voire à être radié du corps pour s'intégrer dans d'autres corps de la fonction publique ou dans des entreprises et institutions extra-étatiques, ce qui pose le problème des filières de débouchés et de pantouflage » (*Ibid* : 252-253). Cette « deuxième carrière » s'effectue dans des « corps de débouchés » (les intéressés sont alors radiés du corps des administrateurs civils, et intégrés

dans un autre corps plus « prestigieux »³⁰³), dans des établissements publics ou des entreprises (publiques ou privées), dans le cadre des bassins d'emplois différenciés contrôlés par chaque maison administrative. Pour autant, Jean-Michel Eymeri note également la spécificité de la gestion des carrières au Trésor et au Budget, où les « normes de carrière obligent à un dégageant rapide ». En ce sens, « faire sortir », au Trésor, répond à des contraintes institutionnelles différentes des « deuxième carrières » communes aux administrateurs civils énarques : il s'agit d'un impératif lié à la rotation rapide des énarques sur les postes et au système « up or out », *i.e* aux modalités selon lesquelles la direction construit son « excellence » au sein de l'État et son attractivité vis-à-vis des énarques. Faire sortir s'impose ainsi comme un « levier de légitimation » (Gervais 2010 : 115) de la direction au sein de l'État, propice à sa distinction d'avec les fonctionnements ordinaires d'autres maisons administratives.

Surtout, l'impératif de sortie rapproche le Trésor des fonctionnements institutionnels des grands corps. Un ensemble de travaux de science de l'administration a mis en avant le rôle central des politiques d'« essaimage » dans les stratégies de puissance des grands corps de l'État. Ainsi, Jean-Claude Thœnig (1987) montre, à partir de l'exemple des ingénieurs des Ponts et Chaussées, que trois facteurs marquent l'organisation de cette « forme d'élite » que sont les grands corps : l'écrémage (« le Grand Corps n'est pas nataliste : il pratique un recrutement féroce et sélectif » (*Ibid* : 16)), la solidarité de corps (via, notamment, la création d'un capital collectif de positions transmises d'un membre du corps à l'autre), et l'essaimage des membres du corps hors de leurs attributions statutaires : « la puissance d'un Grand Corps de l'État est directement proportionnelle au fait que ses membres n'exercent pas le métier assigné au corps (:) il y a désertion de la tâche » (*Ibid* : 19). Dans un ouvrage consacré aux grands corps administratifs de l'État, Marie-Christine Kessler (1994) caractérise, quant à elle, les grands corps par leur forte autonomie interne (leur « gouvernement intérieur », tenu par les chefs de corps), leur esprit de corps, et leur politique de déploiement vers l'extérieur. Ces stratégies d'essaimage s'appuient, comme nous l'avons vu dans l'encadré consacré à l'Inspection des finances (chapitre 1), sur des facilités statutaires (la disponibilité, la mise en détachement, la mise à disposition) qui permettent aux membres des grands corps d'occuper des positions en dehors de leurs attributions statutaires et de circuler

³⁰³ Les administrateurs civils aux Finances peuvent ainsi être nommés dans des grands corps financiers (Inspection des finances, Cour des comptes), au Contrôle d'État ou à la mission de contrôle des activités financières. Devenir trésorier-payeur général ou conservateur des hypothèques constituent des emplois de débouché particulièrement lucratifs.

au sein de l'administration et entre secteur public et privé, tout en étant encore rattachés à leur corps d'origine. Cet arsenal statutaire constitue un « filet de rappel confortable » (Thœnig 1987 : 23) qui autorise des trajectoires de retour dans les cadres du corps aux moments opportuns.

On voit, ainsi, tout ce qui rapproche le fonctionnement du Trésor de celui des grands corps : le recrutement sélectif, le rationnement des effectifs, la diversité des métiers, une gestion minutieuse du personnel. A l'instar des grands corps, la mobilité et la réussite à l'extérieur des attributions fonctionnelles sont placées au cœur des revendications d'excellence trésorienne. Pour autant, cette analogie n'est que partielle : là où les chefs de (grands) corps peuvent gérer – jusqu'à démission ou radiation – l'intégralité de la carrière des membres du corps, le « groupe des 4 » (directeur et chefs de service) au Trésor s'occupent avant tout – mais pas toujours exclusivement, nous le verrons – de la carrière *au Trésor*, *i.e* des promotions au sous-directorat et aux emplois de chef de service, et décident ainsi du moment où la « sortie » des uns et des autres devient désirable – tout en offrant, parfois, des idées et opportunités de « points de chute ». Surtout, la direction du Trésor, n'ayant pas d'existence corporative distincte de celle des corps qui la peuplent, n'offre pas de filet de rappel : les « purs porcs » peuvent être mis en détachement ou en disponibilité de leur *corps d'origine* (le corps des administrateurs civils, ou celui des inspecteurs des finances), mais pas de la direction du Trésor, de sorte que le « retour » au sein de la direction n'est jamais garanti (les administrateurs civils en activité, de retour dans le corps, peuvent être affectés ailleurs dans l'administration, et du côté des inspecteurs des finances, le retour dans les cadres implique le retour aux missions de contrôle de l'inspection). En ce sens, le Trésor n'est qu'une « carte à un coup » : le groupe des 4 n'a pas la maîtrise complète de la carrière des trésoriers, et ne leur offre pas de droit au retour. « Faire sortir », ce n'est, ainsi, pas exactement la même chose qu'« essaimer » ; les deux processus correspondent à différents impératifs institutionnels : faire sortir doit permettre au Trésor d'« aérer la structure hiérarchique » (système « up or out »), essaimer (système « away and back ») doit permettre aux grands corps de coloniser des territoires en dehors de leurs missions d'inspection et de contrôle. Ils correspondent également à des mécanismes différents. En particulier, le pouvoir de placement de la direction prend la forme d'un « ticket de sortie » accordé à la grande majorité de ses administrateurs, dont la production, complexe, met en jeu – plutôt que les facilités statutaires des grands corps – à la fois les règles officielles de nomination au sein de certains corps ou emplois, les réseaux personnels du « sortant », et les alliances institutionnelles de la direction.

En ce sens, ce chapitre, en analysant les processus et logiques qui président aux sorties des « purs porcs » du Trésor, éclaire également les effets de miroir qui les articulent à la politique d'essaimage des grands corps.

Comme l'indique Jean-Michel Eymeri (1999 : 341), « de même que les privilèges qui assurent la 'grandeur' des grands corps, leur puissance sociale, ne se reproduisent pas par génération spontanée mais sont le fruit d'un travail incessant d'entretien des réseaux, de défense des 'chasses gardées', de conquête de positions de pouvoir et d'ouverture de nouvelles filières, il n'en va pas autrement pour les administrateurs des Finances ». La thèse défendue par ce chapitre prolonge ces réflexions. Nous y montrons que, contrairement à la vision communément établie, l'espace des « sorties » et leurs logiques ne peuvent être réduites à un ajustement automatique au rôle central du Trésor dans le pilotage du capitalisme d'État à la française : « faire sortir » s'impose, au contraire, comme le résultat d'une entreprise collective de la hiérarchie du Trésor. Nous montrerons ici qu'organiser les sorties nécessite un double travail de repérage et de placement dont les dispositifs sont peu formalisés, et qui engagent des relations de protection et de parrainage.

Ce chapitre s'appuie principalement sur l'exploitation de notre base ENA et sur des entretiens menés avec d'anciens hauts placés à la direction du Trésor (chefs de service, directeurs) sur la gestion des hommes au sein de la direction, et avec des trésoriers, inspecteurs des finances ou administrateurs civils, femmes et hommes, de différentes générations, sur leur trajectoire biographique. Précisons à nouveau que ce chapitre, comme le chapitre précédent, est ciblé sur les « purs porcs » du Trésor, seuls hauts fonctionnaires de la direction dont les carrières sont gérées selon le principe « up or out ». Notre propos s'organise en trois temps. Les deux premiers correspondent aux deux opérations qui président aux sorties : le repérage, et le placement. Nous montrerons que les départs et les sorties font l'objet d'un travail d'organisation spécifique mené par la hiérarchie du Trésor (et, notamment, par le groupe des 4), selon des procédures qui sont, cependant, faiblement codifiées. Contrairement aux logiques de *classement*, qui, à l'ENA comme dans d'autres écoles d'élite, s'objectivent dans des épreuves systématisées, le tri des agents vers des « sorties » au prestige différencié se joue, au Trésor, dans des relations personnalisées établies entre un « ancien » et une nouvelle recrue (le repérage), et s'organise autour de la construction et de l'entretien d'une « réputation » (le placement). La deuxième section sera par ailleurs l'occasion de définir les mondes de sortie du Trésor et les polarisations qui les travaillent. Enfin, nous

mettrons l'accent, dans une dernière section, sur les variables de genre et de statut qui structurent les trajectoires de sortie des purs porcs et, ainsi, leurs usages variés de la direction.

I. Repérer

« Y'a quand même des enjeux de carrière, l'enjeu pour un chef de bureau c'était de devenir sous-directeur, et donc il fallait être vu, visible, celui qui était à l'origine de la note, les autres ne faisant que la viser. C'était complètement idiot, y'avait ce genre de comportements, qui me laissaient un peu, euh. J'étais très content, au bout de moins de deux ans, d'avoir été appelé par mon chef de service de l'époque, pour me dire, euh. Enfin entre nous : c'était un peu le parrain. Moi je t'ai proposé et c'est moi qui t'ai proposé, donc sache qui t'a proposé, euh, pour aller sur un poste où je me suis vraiment bien plu, le bureau A1, où j'avais en charge la gestion de la trésorerie de l'Etat »

(Sylvain Saunier*, ENA-ENSAE, AC, entré au Trésor au début des années 1990)

Le Trésor, nous l'avons vu, fonctionne en créant en permanence de la différenciation entre ses agents. La forte sélection à l'entrée s'accompagne de la segmentation des circuits de carrière en interne, qui doit permettre de préserver les privilèges de carrière d'une petite élite de la direction, formée d'énarques (surtout ceux entrés après le concours de sortie de l'ENA) et, surtout, d'inspecteurs des finances. La hiérarchisation des administrateurs au Trésor fait ainsi travailler, en première analyse, des critères de différenciation liés au statut administratif des nouvelles recrues et à leur mode d'entrée dans la direction. Ce premier mode de tri, qui repose sur l'institutionnalisation de carrières-types selon l'origine administrative, s'articule à un système plus personnalisé de « repérage » des « meilleurs » administrateurs. Ce dernier ne remet pas tant en cause les modes de classement par origine statutaire qu'il ne vient les nuancer et les affiner en permettant la production de jugements individualisés sur les nouvelles recrues. Repérer permet à la hiérarchie de la direction de différencier entre eux des hauts fonctionnaires également dotés en titres, et d'en fabriquer les destins internes – up, or out. C'est, ainsi, la première étape des pratiques de placement au Trésor.

Cette première section met en avant le caractère informel de la sélection opérée par repérage. Repérer met en jeu des processus de consécration individuelle, qui se construisent dans le cadre des relations de dépendance, d'amitié et de cooptation qui lient différents échelons hiérarchiques du Trésor, et qui se disent sur le mode de la confiance, de la réputation, et de la fiabilité. Le repérage s'inscrit dans des relations d'échange complexes, et permet d'insérer des logiques d'obligation et de fidélité au sein des rapports hiérarchiques : se placer sous l'aile protectrice d'un chef de bureau, d'un sous-directeur ou d'un chef de service permet aux « repérés » de stabiliser à la hausse leurs espérances de carrière interne et externe au Trésor, tandis que les repéreurs trouvent alors à s'attacher la loyauté personnelle des

« repérés », à étoffer leurs équipes par de nouveaux « talents » et, ainsi, à consolider leur propre entreprise de réputation vis-à-vis des échelons hiérarchiques supérieurs et de leurs interlocuteurs politiques et économiques. L'importance du repérage au Trésor est, au final, liée aux modalités de construction des carrières au sommet : les nominations comme chefs de service et, surtout, comme directeur du Trésor – tout comme, d'ailleurs, celles à la tête d'entreprises publiques – nécessitent un patronage politique (voir Encadré n° 22 : et s'appuient sur la construction de réputations que le « repérage » permet de valider et de faire circuler.

Dans les propos de nos enquêtés, l'importance du repérage se dit souvent dans les mots de la visibilité sociale et physique : pour « réussir » au Trésor, il faut « être vu » et « être visible ». Cette « visibilité » implique, d'abord, une présence physique :

« Et puis ce que j'ai appris c'est qu'il faut faire les couloirs des cabinets le soir avant de partir, 20h, savoir ce qui se passe, rencontrer les copains, et puis il y a toujours au moins un représentant du Trésor au cabinet donc euh, voilà. En rencontrer d'autres dans les couloirs, demander des nouvelles de la note machin. Et puis, voir et être vu. »

(Cécile Devaux*, ENA, AC, entrée au Trésor à la fin des années 1970)

Pour « être vu », il faut ainsi afficher sa disponibilité et ne pas compter son temps. Rester « tard » au ministère des Finances constitue, nous l'avons vu, une norme d'excellence professionnelle, mais également un impératif pratique : comme nous l'ont répété plusieurs enquêtés, « l'activité était assez intense le soir (...) (:) il était de tradition que les choses importantes soient réglées le soir, après la fin des réunions, parce que le soir les gens plus gradés sont plus au calme. (...) C'est là qu'on arrivait à boucler les discussions et à faire valoir ses arguments de manière plus efficace » (Monique Lebrun*, ENS-ENA, AC, entrée au Trésor au milieu des années 1980). La « disponibilité extensive pour le travail » (Favier 2015) ne constitue pas uniquement une rationalisation de l'urgence ; elle procède également des modes d'organisation du travail au Trésor, et de l'importance de la coordination hiérarchique : régler une affaire rapidement implique ainsi de se plier aux contraintes de l'emploi du temps des échelons hiérarchiques supérieurs, et fait de la soirée un moment central d'ajustement des attentes et des actions au sein du Trésor. Rester tard le soir permet ainsi d'« en être », *i.e* de régler certains dossiers tout en montrant sa disponibilité au travail, en saisissant les flux d'information, et en se faisant connaître par plus importants que soi.

D'autres stratégies permettent aux jeunes recrues de sortir de l'anonymat. En particulier, être mis sur les « gros dossiers » permet de se positionner sur des sujets qui suscitent à la fois

l'intérêt politique et, par suite, l'intérêt de la hiérarchie : ils permettent de faire ses preuves, tout en accaparant les profits de légitimité relatifs au traitement de sujets à enjeux politiques et économiques forts, et à la fréquentation des puissants.

« Est-ce qu'il y a eu des moments-clefs qui vous apprennent ce que cela veut dire de travailler au Trésor ? des personnes-clefs qui vous introduisent ? »

(silence). En fait ce qu'il y a si vous voulez aussi, c'est que moi, à titre personnel, je suis arrivé au Trésor, je suis content. J'ai très vite de très très beaux dossiers, avant l'élection présidentielle, j'ai la création du CEPME, avec la fusion de la Banque populaire, de la CNME, et du GIPME, et donc c'est vraiment un dossier structurant. Après la présidentielle, j'ai le financement de la rénovation de l'usine Ford, comment aider le premier gros investissement étranger après l'arrivée de Mitterrand, on est en 1981. Et euh, alors là, je suis tout seul, c'est moi qui fait le dossier. J'ai comme interlocuteur de président de Ford-Durham, à l'époque c'était quelque chose. »

(Zvi Biton*, ENA, AC, arrivé au Trésor au début des années 1980)

Cet extrait d'entretien est intéressant à plusieurs titres. D'abord, il révèle la très faible formalisation des apprentissages au Trésor – nous y reviendrons : la question de l'enquêtrice quant aux temps, aux rythmes et aux médiateurs de l'apprentissage au Trésor ne semble pas véritablement faire sens pour l'enquêté, qui y répond par le silence, puis par l'évocation immédiate des dossiers. Surtout, l'extrait révèle les critères du « bon » dossier au Trésor : importance des enjeux financiers (fusions bancaires, rénovation de l'usine Ford), sensibilité politique (montrer l'attractivité du territoire français pour les investisseurs étrangers après l'élection d'un candidat socialiste), contacts personnalisés avec les « grands » (avoir comme interlocuteur principal le président de Ford). Ces types de dossiers ne sont pas équi-répartis entre les différents bureaux ; comme nous l'indique une administratrice civile entrée au Trésor à la fin des années 1970 à la sortie de l'ENA et nommée, après une bataille épique de répartition des postes entre les 3 jeunes énarques entrants, au bureau en charge du financement du logement : « le financement du logement c'était un circuit assez particulier (...) on n'était pas au cœur du sujet ». Quant au financement des villes nouvelles³⁰⁴, dont elle avait la charge, elle « s'en est occupée pratiquement toute seule, ça n'intéressait franchement personne ». Cette hiérarchie des bureaux et des dossiers ne doit, cependant, pas être réifiée : un administrateur civil, entré au Trésor au milieu des années 1970, affecté pendant deux ans au bureau du financement du logement, nous indique que, bien que ce bureau, trop « technique », n'ait pas été « bien en vue », il s'y jouait à l'époque un « moment très

³⁰⁴ Les villes nouvelles constituent une politique d'aménagement du territoire menée à partir du milieu des années 1960 : cette dernière doit permettre de désengorger Paris en créant 9 villes nouvelles sur le territoire français.

intéressant », celui du passage d'un système d'aide à la construction et au logement dit « d'aide à la pierre » à un système dit d' « aide à la personne »³⁰⁵. Ce dernier fait corps avec les objectifs de libéralisation financière que se donne alors la direction du Trésor, et contribue ainsi à ancrer les hauts fonctionnaires qui en sont chargés dans le cœur de la mission institutionnelle de la direction. Ainsi, si le sens du placement des uns et des autres oriente les investissements vers les activités les plus susceptibles de donner lieu à « repérage », les investissements « rentables » de ce point de vue font également l'objet de fortes contingences historiques³⁰⁶.

Trouver à se placer sous l'aile d'un plus gradé permet, en ce sens, de limiter la part de cet aléa historique, et de faire en sorte d'être placé sur les « bons coups », ceux qui, par leur caractère transversal ou politique, permettent de se faire connaître :

« Simplement (au Trésor) vous avez un chef de service ou un sous-directeur qui vous repère et qui vous entraîne dans sa foulée, c'est ça. C'est comme ça que cela se passe. (...) (Mon chef de service) m'avait repéré et chaque fois qu'il pouvait me mettre sur un coup il m'y mettait, vous voyez ? (Il) va me confier, par exemple, l'introduction de la micro-informatique dans la sous-direction. »

(Zvi Biton*, ENA, AC, entré à la direction du Trésor au début des années 1980)

Plusieurs de nos enquêtés ont insisté, en entretien, sur les rôles de ces « mentors » qui ont « fait leur carrière ». « Alors l'homme qui a fait ma carrière au Trésor, c'est Jean-Yves Haberer » nous indique directement un administrateur civil issu de la DREE, entré au Trésor en mobilité à la fin des années 1970, lors nous lui demandons de nous décrire les circonstances de son arrivée au Trésor. Le rôle et l'implication de ces « protecteurs » dans la carrière de leurs émules sont variables, allant d'un coup de pouce à un moment donné (« naturaliser un immigré »), à une veille « de loin », activée lors des moments de promotion, ou encore aux conseils prodigués lors de choix d'orientation professionnelle (« Trichet m'a

³⁰⁵ L'aide à la pierre est l'aide financière publique apportée à un maître d'ouvrage (prime à la construction, prêts garantis par l'État etc.), tandis que l'aide à la personne est l'aide financière publique apportée aux particuliers (allègement des mensualités de crédit par exemple). Comme le décrivent bien Pierre Bourdieu et Rosine Christin (1990), le système d'aide à la pierre est critiqué dès la fin des années 1960, et donne lieu à de vifs débats tout au long de la première moitié des années 1970. Dénoncé comme trop coûteux pour l'État et trop peu compétitif, il fait notamment les frais d'une alliance entre « jeunes techniciens armés de leur compétence en économie mathématique et jeunes énarques soucieux de faire avancer une vision libérale » (*Ibid* : 68). Ces débats préparent la réforme « Barre » de 1977 qui diminue les subventions publiques à la construction, crée de nouvelles prestations logement (notamment, l'APL, aide personnalisée au logement) et met en place des dispositifs financiers d'incitation à l'accession à la propriété.

³⁰⁶ Comme l'indiquent les revirements de Guillaume Jourdain*, inspecteur des finances, X-ENA, entré au Trésor à la fin des années 1980 après 4 ans de tournée : « j'avais refusé un précédent bureau, qui était le bureau du contrôle des changes, l'aspect contrôle des changes ne me plaisait pas trop, ça me paraissait dépassé. Enfin sur cette période-là y'a eu des crises de change, ce qui m'aurait rendu la chose sans doute plus intéressante à observer. »

dit : ‘Il faut que tu deviennes secrétaire général du CIRI’ » ; « Je pensais aller dans une entreprise, mais ce n’était pas celle là à laquelle je pensais. (Je suis entré en conversation) avec Jean-Yves Haberer, Jacques Mayoux, (et) ils m’ont tous dit, ‘Il faut y aller’ ». Ces mentors jouent un rôle de prescripteurs, désignant les investissements rentables et corrigeant les premières notes, et contribuent parfois à activement organiser la carrière de leurs protégés, en les cooptant sur certains dossiers, ou encore en les recrutant dans certaines sous-directions/services. Leurs interventions témoignent ainsi des mécanismes de cooptation qui construisent les carrières au Trésor. Ces alliances entre inégaux ne doivent cependant pas être réifiées : elles ne sont ni exclusives, ni homogènes dans leur forme et leur intensité. Elles sont par ailleurs parfois fragiles : un enquêté nous indique ainsi s’être retrouvé « orphelin » après le départ de son chef de service dans une grande banque d’affaires. Cette fragilité ne doit pas étonner : dans une direction où la circulation – entre les postes, vers les cabinets, vers les postes à l’étranger – est particulièrement valorisée (*cf* chapitre précédent), les liens d’allégeance entre les hauts fonctionnaires de différents niveaux hiérarchiques sont portés à être lâches et distendus. Les aléas des « sorties » des uns et des autres contribuent à faire de ces réseaux de solidarité et de placement des réseaux souples, mêlant obligations mutuelles diffuses, intérêts bien compris, respect pour les aînés et, parfois, liens forts d’amitié.

Du côté de la hiérarchie du Trésor, « repérer » s’impose, d’abord, comme une manière d’organiser l’entreprise collective de placement qui mobilise la direction. Précisons ici que, si le groupe de 4 (directeur du Trésor et chefs de service) constitue la tétrarchie en charge de la gestion des cadres de la direction, les opérations de repérage sont, quant à elles, décentralisées à différents niveaux hiérarchiques, et les « repéreurs » peuvent, également, être chefs de bureau ou sous-directeurs. En ce sens, tous les « repéreurs » n’ont pas la même valeur, car ils n’ont pas tous le même pouvoir au sein de la direction, et ne peuvent pas distribuer les mêmes ressources à leurs protégés ; par exemple, les chefs de service peuvent attribuer les mandats de représentants de l’État dans les domaines qui les concernent. Du point de vue des repéreurs, les processus de repérage doivent permettre de « faire émerger » les futurs cadres supérieurs de la direction, de déceler les « talents ». Comme nous l’avons vu, les chances d’être « repéré » ne sont pas égales entre tous les impétrants : elles sont notamment relatives à l’origine statutaire, au bureau d’affectation mais également – conséquence de ces deux premiers critères de différenciation et des normes professionnelles « au masculin » du Trésor – au genre des jeunes recrues. Selon leurs fonctions et les dossiers dont les trésoriers s’occupent, ils ne sont pas amenés à côtoyer de la même manière la haute hiérarchie de la

maison, ou, d'ailleurs, les milieux politiques (qui disposent, également, de pouvoirs de nomination ou de recommandation susceptibles de faire les carrières des uns et des autres). Les processus de repérage ne sont par ailleurs pas organisés selon des procédures formelles : c'est au cours de réunions, ou lors de périodes de vacances, propices au raccourcissement des circuits hiérarchiques, que certaines jeunes recrues sont distinguées par le regard « d'en haut ».

« J'avais repéré des sous-chefs de bureau, tout juste sortis de l'ENA, pendant les périodes de vacances. Par exemple, Daniel Lebègue. J'ai bien connu Daniel Lebègue car son chef de bureau était parti en vacances, et j'ai eu affaire à lui sur des dossiers sensibles. Ensuite j'ai veillé à ce qu'il soit nommé à une mobilité intéressante. Je l'ai convaincu d'aller au Japon. J'ai veillé à ce qu'il soit nommé sous-directeur (malgré son étiquette socialiste, et les hurlements de Pébereau, qui ne voulait pas qu'un socialiste soit nommé). »

Jean-Yves Haberer, entretien avec Laure Quennouëlle-Corre, CHEFF

Interrogés sur les critères opératoires qui orientent leurs pratiques de repérage, les anciens hiérarques du Trésor se font peu diserts. Repérer, c'est « lorsque vous voyez quelqu'un qui articule les choses dans l'ordre » nous répond ainsi un administrateur civil entré au Trésor au début des années 1980 après le concours de sortie de l'ENA, et devenu sous-directeur. Jean-Yves Haberer place quant à lui le repérage sous le signe de « l'intuition globale » :

« Qu'est-ce que c'est, être au niveau au Trésor, ou ne pas être au niveau au Trésor ? »

Ben c'est une intuition très globale, mais si vous m'obligez à chercher, je vais dire, au niveau du Trésor, ça veut dire une grande capacité d'adaptation. Parce que l'on voit arriver, on est un peu les médecins. On voit arriver tout d'un coup, avec leurs dramatisations, un dossier, un problème, il faut faire ceci, il faut faire cela (...) Un dossier arrive, il faut avoir la capacité de l'analyser, de le pénétrer, de voir plusieurs solutions et de recommander la meilleure. Ça se voit tout de suite dans les projets de note pour le ministre, qui sont préparées par les chefs de bureau, qui transitent par le sous-directeur etc. On repère assez vite. Je mets de très loin, capacité d'adaptation, d'assimilation d'un dossier etc. Ce qui permet d'ailleurs qu'on fasse passer quelqu'un de l'intérieur à l'international et réciproquement, parce qu'il s'adapte. Alors, compte un peu l'opinion des tiers ; Quand Boiteux³⁰⁷ me dit à propos du chef de bureau qui s'occupe d'EDF, c'est quelqu'un de vraiment très bien, je suis très satisfait de sa façon de travailler bien qu'il ne soit pas très facile avec nous, j'en tiens compte ; D'ailleurs Emmanuel Hau est parti à EDF. Mais euh, voilà, c'est une intuition globale. »

« L'intuition globale » qu'évoque Jean-Yves Haberer peut ainsi se lire de plusieurs manières. L'expression met d'abord l'accent sur la faible importance des compétences proprement techniques dans la reconnaissance de la valeur des hauts fonctionnaires du Trésor

³⁰⁷ Marcel Boiteux est directeur général d'EDF de 1967 à 1987.

– même si l'on peut, évidemment, supposer que l'analyse des dossiers s'appuie sur des savoirs précis d'expertise. La mise à distance des savoirs techniques au sein du Trésor s'inscrit dans la continuité des modes de socialisation à l'ENA, dont Jean-Michel Eyméri (2001) a bien montré qu'elle valorisait un rapport d'aisance à la culture administrative, plutôt que la maîtrise de contenus cognitifs précis. L'expression témoigne, ensuite, de l'ambition totalisante des jugements au Trésor, qui n'engagent pas simplement une évaluation du travail administratif, mais une « intuition globale », définissant ce que les administrateurs valent « en toute généralité ». Enfin, elle souligne la faible formalisation des processus d'évaluation au sein de la direction, réduits à une « intuition », et relatifs, parfois, au jugement des autres (« quand Boiteux me dit à propos du chef de bureau... ») : les moments et procédures d'apprentissage et de jugement y sont, de fait, peu institutionnalisés. Comme l'indique François Aubert*, attaché d'administration, entré au Trésor au milieu des années 1980 :

« Et c'est comme ça qu'effectivement on récupère des responsabilités rapidement, on fait face à la demande et au poste qui vous incombe, c'est satisfaisant ou ce n'est pas satisfaisant et si ce n'est pas satisfaisant vous disparaîsez. Voilà. Des gens comme ça que j'ai vu passer et que je n'ai plus revus, y'en a eu beaucoup. Parce que rapidement à la direction du Trésor, y'a pas de sentiments, ça se passe bien ou ça ne se passait pas bien et si ça ne se passait pas bien, alors un jour vous n'étiez pas dans l'organigramme, et puis voilà, c'est tout. »

Si ces propos doivent être nuancés au regard de la stabilisation de circuits de carrière par origine administrative, ils soulignent que les qualités « repérées » au Trésor ne donnent pas véritablement lieu à transmission formelle : la « capacité à s'adapter » ne résulte pas tant d'un apprentissage professionnel explicite, qu'elle ne constitue une condition même de possibilité de l'apprentissage ; elle est supposée avoir été acquise en amont. Hugh Heclou et Aaron Wildavsky (1977 : 41) l'avaient déjà noté au sujet du Treasury britannique : « If the official has the capacity to become a good Treasury man, he will learn, and if he doesn't, no amount of instruction will help. The self-reliance and capacity for sensing out norms which are necessary to learn the job are also qualities necessary to do the job. Those who have them move ahead ; the others do not ». L'apprentissage « sur le tas » s'impose ainsi avant tout au Trésor comme un mode de tri entre administrateurs, qui distingue ceux qui « savent s'adapter », *i.e* ceux dont le sens affûté du placement et l'habileté à sentir les règles du jeu leur permet de naviguer efficacement des univers professionnels relativement méconnus.

L'absence de moments ou procédures formellement dévolus à l'apprentissage des « bonnes » manières de faire au Trésor n'implique cependant pas que ces derniers n'existent

pas, mais qu'ils se déroulent avant tout sur un mode implicite et personnalisé. En ce sens, trouver à se placer sous l'aile d'un « ancien » n'est pas qu'une manière de construire sa carrière, c'est également une manière de répondre aux contraintes des logiques de socialisation au Trésor. « (Au Trésor) je crois que l'on apprend par mimétisme », nous indique Gilbert Avisse* (ENA, administrateur civil), un ancien chef de service, entré au Trésor au milieu des années 1970. Interrogée sur les logiques et les aléas de l'apprentissage des « bonnes » pratiques administratives au Trésor, Cécile Devaux*, administratrice civile (ENA, entrée au Trésor à la fin des années 1970) nous répond : « on (les) apprend dans des moments quotidiens. (...) Pendant l'été, y'avait pas grand monde, ça devait être début août, le faisant fonction de directeur du Trésor était le chef du service des affaires internationales, et moi j'avais dû faire une note sur je ne sais pas quoi, et y'avait personne dans la hiérarchie, et il m'a appelée dans son bureau et m'a dit, 'bon, on va faire ça ensemble' (nous rions). Pas besoin de vous le dire deux fois. (...) (Mais) je dois être facilement éponge en fait, je ne me souviens pas de difficultés particulières ». Etre « éponge », c'est avant tout savoir prendre les autres pour modèles, et en particulier les « anciens ». En entretien, les anciens trésoriers présentent souvent ces derniers comme des « grands hommes », dont l'exemple force l'admiration. Ces remarques révèlent, en creux, l'importance du « voir-faire et ouï-dire » (Eymeri 2013 : 336) dans l'apprentissage des rôles au Trésor : la transmission, implicite, s'effectue dans le cadre de relations personnalisées entre une jeune recrue et un « ancien », et elle opère par mimétisme, par copie d'un mentor perçu comme un « exemple ». En ce sens, on le voit, la nécessité du patronage au Trésor (être « repéré ») n'obéit pas simplement à des considérations stratégiques liées à la gestion des carrières ; elle correspond également aux formes que prend l'apprentissage du rôle au Trésor.

« Etre repéré » s'impose ainsi comme un enjeu fort pour les jeunes trésoriers : en se plaçant sous l'aile protectrice d'un ancien, ils sécurisent leurs perspectives de carrière, trouvent des appuis pour se placer sur les « bons coups », s'inspirent de « modèles » d'accomplissement administratif. Ces relations personnalisées n'ont pas toujours la même intensité ni la même forme, de l'admiration distante au patronage direct ; elles ne sont pas non plus purement stratégiques, et se disent parfois sur le mode de l'amitié, de l'estime ou du respect. Mais « repérer » représente également un enjeu important pour la hiérarchie du Trésor, et leur permet, notamment, de consolider leur propre entreprise de pouvoir à l'échelle de la direction. En « repérant » et en organisant activement la carrière de certains trésoriers, ils satellisent autour d'eux des liens de dépendance et tentent de s'attacher des loyautés qui

leur permettent de peser dans les relations de concurrence entre sous-directions et services, et d'édifier leurs propres équipes. En construisant la carrière de leurs protégés, et en en faisant ainsi, advenir le « talent », ils manifestent la justesse de leur jugement, la fiabilité de leur « bon sens » administratif. Car les juges eux-mêmes sont soumis à l'impératif de « sortie » et leur sort professionnel repose également sur le jugement d'autrui – celui des supérieurs hiérarchiques, qui les cooptent aux échelons supérieurs, celui des acteurs politiques, qui peuvent nommer dans des emplois « à discrétion du gouvernement » ou au tour extérieur de certains corps, ou celui de leurs interlocuteurs économiques et financiers, qui peuvent recruter au sein de leurs institutions. Montrer que l'on sait « repérer », c'est ainsi montrer que l'on sait prendre les 'bonnes' décisions, que l'on sait reconnaître et se placer du côté des « talents ». C'est, en quelque sorte, faire preuve de sa valeur en construisant celle des autres.

En ce sens, l'impératif de « sortie » qui structure les fonctionnements institutionnels du Trésor contribue à façonner des chaînes d'interdépendance qui traversent la structure hiérarchique de la direction. Elles engagent la construction de rapports lâches de parrainage, de protection et de mentorat. Ces relations ne doivent pas être confondues avec des relations clientélares. Dans un article classique, Jean-François Médard (1976) a définies ces dernières comme « un rapport de dépendance personnelle non lié à la parenté, qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre deux personnes, le patron et le client, qui contrôlent des ressources inégales », à la fois « relation bilatérale, particulariste et diffuse » et « relation de réciprocité (...) qui suppose un échange mutuellement bénéfique (...) entre partenaires inégaux ». Comme l'explique Frédéric Sawicki (1998 : 224), les pratiques clientélares « se rattachent à l'économie du don », et leur spécificité réside avant tout dans la finalité recherchée par la distribution de faveurs : la production d'une fidélité personnelle envers le « patron ». Ce schéma d'analyse a, certes, des vertus heuristiques dans l'analyse du fonctionnement du Trésor : il permet de comprendre que ce qui s'échange dans les relations de repérage et de cooptation, c'est avant tout de la reconnaissance – reconnaissance de la valeur des « repérés », mais également reconnaissance du statut des repéreurs et de leur droit à repérer, *i.e* à qualifier ou disqualifier les autres. Il s'agit donc, en quelque sorte, d'une relation de co-accréditation. Cet échange symbolique est mutuellement avantageux pour les deux parties : il permet aux repérés de stabiliser leurs attentes de carrière, et il est source de prestige pour le « mentor ». Pour autant, les liens construits dans la relation de cooptation ne sont pas des liens de loyauté *personnelle* – comme nous l'avons vu, les jeunes trésoriers ne disent pas leur relation à leurs bienfaiteurs sur le mode de l'allégeance ou de la fidélité, et le

turn over constant qui caractérise le Trésor empêche par ailleurs de solidifier ces liens en attachement exclusif à la personne du mentor. En ce sens, les relations de cooptation et d'obligation au Trésor, à la manière des dynamiques caractéristiques des cabinets, se donnent surtout sous la forme de « circuits de loyauté toujours divers, souvent non congruents et parfois contradictoires » (Eymeri-Douzans et Bioy 2015), *i.e* sous la forme de liens d'attachement diffus qui permettent la co-construction des carrières et la circulation des réputations.

Ainsi, parce qu'au Trésor les chances de peser et les chances de sortir sont étroitement – mais pas uniquement – liées au jugement d'autrui, la question de la construction et du travail des réputations y est centrale. Cet élément rapproche le Trésor français du Trésor britannique, où Hugh Hecllo et Aaron Wildavsky (1977) ont bien montré que la « vie de village » reposait sur la structuration de rapports de confiance et sur l'institutionnalisation de réputations de « fiabilité ». Il rappelle également l'organisation des cabinets de consultants, où les enjeux symboliques sont cruciaux pour être « staffé » par les chefs d'équipe, reconnu par les « partners » ou estimé par les clients, et ainsi progresser dans la hiérarchie ; comme l'indique Odile Henry (1997 : 171) : « Puisque la réalité sociale de chacun dépend en grande partie de l'opinion des autres, le consultant doit faire en sorte d'être toujours associé au groupe des 'bons', en gérant au mieux son voisinage (emplacement des bureaux), ses pratiques sportives (faire partie de l'équipe de rugby), professionnelles (les contrats associent des agents et en excluent d'autres) et extra-professionnelles (les invitations à dîner) ». La construction et la stabilisation d'une valeur symbolique (« être (perçu comme) fiable », être estimé) s'opère dans le cadre de relations asymétriques et personnalisées qui génèrent de la reconnaissance et de la co-célébration.

Dès lors, les pratiques de « repérage » au Trésor témoignent du rôle du patronage, de la cooptation et de l'obligation dans le fonctionnement de la direction. Elles manifestent la soumission étroite des chances de peser et des chances de sortie des administrateurs au jugement des autres. Pour les jeunes recrues, négocier au mieux le système « up or out » qui caractérise le Trésor implique de sortir de l'anonymat, notamment en s'insérant dans les réseaux d'obligation et de soutien qui traversent la structure hiérarchique de la direction. Pour les cadres supérieurs du Trésor, « repérer » permet à la fois d'organiser les sorties en distinguant ceux des jeunes administrateurs les mieux ajustés aux attentes de l'institution, mais également de faire la preuve de la valeur et de la justesse de leur jugement. Les pratiques de repérage sont ainsi façonnées par les contraintes du dispositif institutionnel Trésor

(notamment, l'injonction à la « sortie »), et attestent des circuits croisés de légitimation qui travaillent ce dernier.

II. Placer

Faire sortir les administrateurs commence, nous l'avons vu, par des pratiques de repérage, qui visent à distinguer, parmi les nouvelles recrues, celles susceptibles d'un destin vers les hauts postes internes (« up »), et qui contribuent à différencier les trajectoires énarquiques au Trésor. Pouvoir « aérer la structure hiérarchique » implique également un travail de construction et d'entretien des « chasses gardées » du Trésor, offrant ainsi des espaces de conversion et de reclassement pour les « purs porcs » poussés, à tel ou tel niveau hiérarchique, vers la sortie. Les travaux qui se sont intéressés aux « chasses gardées » des grands corps et des directions mettent en avant les multiples facteurs qui président à leur construction. Dans son étude des carrières des inspecteurs des finances, Nathalie Carré de Malberg (2011 : 200-201) insiste sur le rôle des responsabilités financières accrues de l'État dans les flux plus intenses de sorties du Trésor à partir de la Première Guerre mondiale, et souligne qu'il faut comprendre ces flux à la croisée des « besoins » du système bancaire, du corps de l'Inspection, et du ministère des Finances, et notamment du développement des attributions de ce dernier tout au long de l'entre-deux-guerres. S'intéressant plus spécifiquement au « passage aux affaires » des hauts fonctionnaires, Dominique Chagnollaud (1991) explique les circulations entre la haute administration et les affaires comme l'effet croisé des stratégies des corps de l'État, de la faiblesse des traitements, et des aléas de la carrière administrative. Dans un travail récent sur les mutations des stratégies de pantouflage des inspecteurs des finances, Luc Rouban (2010) s'interroge sur les conséquences de la financiarisation de l'économie sur le passage aux affaires de ces derniers. Ces explications par l'« environnement » ou par les « besoins » des institutions nous semblent à la fois intéressantes et incomplètes, car elles passent sous silence l'intense travail mené par les corps et les hiérarchies des directions pour préserver leur accès privilégié à d'autres territoires (administratifs ou non). Cette section fait ainsi porter le regard sur l'engagement de la hiérarchie de la direction dans la construction et le maintien de monopoles de juridiction qui fourniront des débouchés aux trésoriers, face à d'autres maisons administratives. Nous commencerons par analyser l'espace des sorties du Trésor possibles, puis montrerons que ces circulations sont rendues possibles par une forte mobilisation institutionnelle.

A. Les mondes de sortie

L'attention des politistes et des sociologues quant aux filières de débouchés du ministère des Finances a longtemps été focalisée sur la question du « pantouflage », *i.e* du « fait, pour un fonctionnaire (...) de quitter le service de l'État pour aller dans le secteur privé en profitant des diverses dispositions permettant la mobilité des fonctionnaires (...) soit en démissionnant » (Rouban 2010). Dans son analyse des représentations associées au pantouflage, Dominique Chagnollaud (1991) montre que, des années 1920 aux années 1980, le « passage aux affaires » des hauts fonctionnaires a largement été diagnostiqué comme un signe de « malaise » de la haute fonction publique, et a servi d'étendard pour dénoncer la « crise morale » de cette dernière, sa soumission aux intérêts particuliers plutôt qu'à l'intérêt général, et/ou ses collusions avec la bourgeoisie d'affaires. Historiens et sociologues y voient aujourd'hui un indice du redéploiement des activités de l'État et des transformations du capitalisme (Bauer *et al.* 1997 ; Dudouet et Grémont 2007), ou y lisent les mutations morphologiques des « sommets de l'Etat » et des systèmes d'échange qui lient entre eux les milieux dirigeants (Birnbaum 1977 ; Charle 1987 ; Denord *et al.* 2011). « Thème récurrent » (Chagnollaud 1991 : 231), le pantouflage est cependant de mesure et d'interprétation difficile. D'abord, les critères utilisés pour circonscrire les circulations relevant du « pantouflage » ne sont pas stabilisés. Dominique Chagnollaud (1991) définit trois acceptions possibles des contours du pantouflage, qu'il pense comme trois cercles concentriques : une définition étroite (le « noyau dur »), restreinte aux fonctionnaires qui ont *démissionné* de la fonction publique pour passer aux affaires ; un « deuxième cercle » englobant, parmi les pantoufleurs, ceux qui sont passés à l'entreprise en utilisant l'arsenal statutaire à disposition des corps (notamment, la mise en disponibilité), et auxquels est donc offerte une possibilité de retour dans l'administration ; et un dernier cercle qui ouvre la définition des « entreprises » aux entreprises publiques (les « pantoufleurs » concernés sont, alors, mis en détachement de leur corps). Le terme « pantouflage » fait, ainsi, l'objet d'opérationnalisations variables dans les enquêtes statistiques, qui croisent critères de situation administrative du fonctionnaire (démission, disponibilité, détachement, hors cadres etc.) et critères de propriété des entreprises. Comme le note Nathalie Carré de Malberg (2011 : 311-312), ces arrangements définitionnels dépendent de la problématique adoptée par leur auteur : les chercheurs intéressés par la question de la présence des hauts fonctionnaires parmi les élites économiques ont tendance à adopter une définition large du pantouflage, prenant en compte tous ceux

passés aux affaires, quelque soit leur statut, et les relations à l'État de l'entreprise concernée. C'est le cas, par exemple, d'Hervé Joly (2008), ou encore de François-Xavier Dudouet et Eric Grémont (2007). Au contraire, les travaux d'histoire et de sociologie administratives ont tendance à adopter des définitions plus restrictives. Le travail de Nathalie Carré de Malberg (2011) sur les inspecteurs des finances de 1918 à 1946 ne prend en compte que les prises d'emplois dans des entreprises *privées*, exigeant la démission à plus ou moins brève échéance – l'historienne écarte par ailleurs de son échantillon les inspecteurs passés par l'entreprise privée mais ayant rapidement réintégré l'administration. Luc Rouban (2010), dans une étude portant également sur le pantouflage des inspecteurs des finances (1958-2010), n'utilise, quant à lui, ni critère de statut, ni véritablement critère de propriété, et retient comme entrant dans le champ du pantouflage *tous* les départs vers le secteur industriel et financier ; pour autant, il décide d'exclure les établissements et entreprises « dont les structures, les missions et la direction dépendent ou dépendaient très étroitement des décisions gouvernementales » (*Ibid* : 24), comme EDF, la RATP, la SNCF, l'ERAP ou la Compagnie générale maritime. Dans un article portant sur le pantouflage des administrateurs civils énarques du ministère des Finances, Btissam Bouzidi *et al.* (2010) ne considèrent comme « vrai pantouflage » (sic) que les départs (temporaires ou définitifs) vers des entreprises *privées*. Enfin, certains auteurs ont également noté que les significations du pantouflage sont différentes selon le moment de la trajectoire où il intervient – Christophe Charle (1987 : 1122) considère ainsi que les pantouffages de début de carrière et de fin de carrière sont « à peine du pantouflage », et doivent être plutôt analysés, respectivement, comme « une préparation aux affaires » et une « retraite dorée » ; et que les trajectoires, plus fréquentes aujourd'hui, d'aller-retour entre administration et affaires complexifiaient fortement l'analyse du phénomène (Rouban 2010).

Centrée sur le fonctionnement institutionnel du Trésor sur une période donnée, notre perspective permet de partiellement dépasser ces débats, en resituant la question du passage aux affaires dans celle, plus large, des « sorties » qu'offre la direction et, surtout, de l'*impératif* de sortie qui caractérise le système « up or out ». Il nous semble que les approches focalisées sur le « pantouflage » séparent et distinguent artificiellement des trajectoires qui mériteraient d'être replacées au sein de l'espace des trajectoires possibles *d'exit*, et clivent des univers « public » et « privé » sans forcément penser leurs modes d'interpénétration ou les liens concrets qui les articulent. Au contraire, penser en termes de « sortie » permet de lier les reconversions des trésoriers aux contraintes institutionnelles spécifiques dans lesquelles elles

prennent sens, et d'éviter de fixer arbitrairement les frontières de l'État en réinscrivant ces sorties dans les systèmes d'échanges, les réseaux spécifiques et les univers de travail qui lient le Trésor à sa « circonscription » (Leca 1993) industrielle et financière. Nous aimerions, dans ce qui suit, brosser un premier tableau de « l'espace des sorties » du Trésor du début des années 1970 au début des années 1990, puis nous interroger sur les pratiques d'entretien et de préservation des zones d'influence et de « déversement » du Trésor.

Précisons, enfin, que nous utilisons ici la définition indigène des sorties de la direction, comme sorties de la *structure hiérarchique* de celle-ci. Cette définition correspond à la réalité vécue du système *up or out* qui préside aux carrières des « purs porcs ». En ce sens, on peut « sortir » de la direction tout en étant encore formellement rattaché à elle, à partir du moment où l'on est placé « hors hiérarchie » : nous avons considéré, ainsi, que les « purs porcs » sortaient quand ils devenaient conseillers financiers en ambassade, ou quand ils intégraient la mission de contrôle des activités financières – ces deux territoires étant placés sous la tutelle du Trésor, mais situés « à côté » de la hiérarchie formelle de la direction. Par ailleurs, « sortir » du Trésor n'exclut pas que l'on y revienne plus tard dans la carrière, mais signifie simplement, de notre point de vue, être évacué du mouvement « up or out » qui préside aux carrières des jeunes « purs porcs ».

Encadré n° 25 :

Précisions méthodologiques

L'analyse des sorties du Trésor que nous menons ici n'a pas vocation à entrer dans les détails des carrières de sortie et leurs critères de différenciation (voire partie III) : nous nous limiterons à dessiner les contours des alliances institutionnelles qui permettent le placement au Trésor.

Méthodologiquement, nous avons décidé de nous focaliser uniquement sur les « purs porcs », *i.e* les énarques entrés directement au Trésor après l'ENA (ou après la tournée dans le cas des inspecteurs des finances), dont les carrières sont gérées selon le principe « up or out ». Au sein de notre base « Trésor »³⁰⁸, ces critères permettent de définir 171 individus. Nous avons ensuite limité nos recherches à ceux d'entre eux qui sortent de la direction entre 1970 et 1995 (n=80), ce qui nous permettait d'identifier les zones d'influence de la direction du Trésor sur la période qui intéresse cette thèse. Nous avons choisi 1970 comme borne inférieure pour isoler les mouvements de sortie consécutifs à la fusion des deux directions (Finex et Trésor) au milieu des années 1960. Nous n'avons pas pu retrouver l'organisme de sortie pour 2 de ces 80 individus.

Nous avons, par ailleurs, identifié comme territoire de sortie le premier lieu de travail post-Trésor de l'individu concerné, sauf cabinet. Cette décision a deux conséquences. D'abord, elle ne permet pas véritablement de prendre en compte le fait que certaines de ces sorties ont (parfois, d'ailleurs, officiellement), un caractère transitoire de « sas d'attente » : ainsi, nous avons considéré que Marc

³⁰⁸ Nous renvoyons à l'introduction générale de la thèse pour une description des deux bases emboîtées que nous avons construites.

Viénot (ENA 1951-1953, IF) « sortait » à l'ambassade de France à Washington, où il est nommé conseiller financier en 1970, et où il reste jusqu'en 1973 avant de devenir directeur général adjoint de la Société Générale et d'y faire le reste de sa carrière. Ensuite, elle conduit à renvoyer à l'influence du Trésor des placements dont on peut penser qu'ils sont le fruit de l'expérience en cabinet et du patronage politique. Cependant, le passage en cabinet étant lui-même fortement valorisé par la direction du Trésor, nous avons ici considéré que les deux institutions étaient situées en prolongement l'une de l'autre, de sorte que la discrimination de leurs effets propres n'était pas nécessaire à l'analyse.

Nous avons regroupé les sorties des trésoriers de 1970 à 1995 en 12 grandes catégories dont les intitulés et les effectifs sont résumés dans le tableau ci-après.

Tableau n° 14 :

Nature et effectifs des sorties des énarques entrés directement au Trésor (1970-1995)

Catégorie	Effectifs	Exemples
Corps de contrôle	5	<i>Inspection des finances, Cour des comptes, mission de contrôle des activités financières</i>
Autres administrations	8	<i>DREE, Industrie, Environnement, Assurances</i>
Organisations professionnelles	2	<i>Fédération nationale du bâtiment, Association française des banques</i>
Banque de France et organismes liés	5	<i>Banque de France, Commission bancaire, Comité de la réglementation bancaire, Conseil national du crédit</i>
Bourse	2	<i>Société de bourse de Paris, Matif SA</i>
politique	2	<i>Député (après cabinet)</i>
Etablissements à statut légal spécial	10	<i>CNCA (5), Crédit foncier, Crédit national, Caisse centrale de crédit coopératif</i>
Banques AFB	18	<i>CCF, BNP, Lyonnaise de Banque, Société séquanaise de banque, Paribas (5), groupe Rivaud, Rothschild et Cie, Suez, Duménil-Leblé</i>
Assurance-réassurance	5	<i>UAP, Axa, SCOR</i>
Secteur industriel	10	<i>Saint-Gobain, Société lyonnaise des Eaux, Société chimique des charbonnages, Sanofi, Renault, Air France, Gaz de France, André, Compagnie générale d'électricité</i>
International-européen	9	<i>Ambassades de France (conseiller financier), FMI/BIRD, BERD, Commission européenne, Banque européenne d'investissement, Représentation permanente de la France à Bruxelles</i>
Autres	1	<i>Cabinet d'avocat</i>

Source : base énarques

Ce tableau appelle plusieurs commentaires. D'abord, on remarquera que les sorties du Trésor s'effectuent avant tout dans le monde financier national et international, qu'il s'agisse des administrations financières (corps de contrôle), de l'appareil financier public (Banque de France, secteur bancaire para-public), des institutions de coopération financière internationale (*e.g* FMI/BIRD/BERD), des banques commerciales (*e.g* BNP, CCF, Séquanaise de banque), banques d'affaires (Suez, Paribas, Rothschild) et de leurs organisations professionnelles (Association française des banques). En ce sens, l'espace des sorties possibles reflète avant tout les prérogatives financières de la direction et, quoique dans une proportion moindre, ses attributions industrielles, tout en mettant à profit les compétences internationales gagnées lors de la fusion avec les Finex au milieu des années 1960. Les sorties moins directement liées aux missions institutionnelles de la direction (carrière politique et sorties « ailleurs » dans l'administration) semblent associées à des circonstances particulières : les carrières politiques en particulier paraissent se décider après des passages prolongés en cabinet ; c'est par exemple le cas d'Elisabeth Guigou (ENA 1972-1974, AC), qui entre au cabinet de Jacques Delors en 1982 puis devient conseiller technique auprès du Secrétariat Général de la Présidence de la République de 1982 à 1988, avant d'être nommée ministre déléguée chargée des Affaires européennes en 1990. Quant aux sorties dans d'autres administrations, elles concernent souvent des chefs de service du Trésor qui n'auront pas accès à la direction de la maison mais auxquels est offerte la possibilité de prendre la tête d'une autre direction : c'est le cas de Benoît Jolivet (ENA 1968-1970, AC) qui, directeur adjoint chargé du service des affaires monétaires et financières au Trésor, prend la tête de la direction des Assurances en 1985³⁰⁹, ou encore de Philippe Jurgensen (ENA 1967-1969, IF) qui, chef de service des affaires internationales au Trésor, prend la tête de la direction des relations économiques extérieures (DREE) en 1985, un an après la prise en charge du Trésor par Daniel Lebègue (ENA 1967-1969, AC), qui en était préalablement également chef de service.

Aspirant 23% des énarques de notre échantillon, le secteur bancaire représente le pôle le plus important de sorties. Si on ajoute aux banques commerciales et aux banques d'affaires les établissements du secteur public et para-public, ce secteur bancaire « au sens large » attire plus d'un tiers des sortants (37%). La sortie bancaire semble être un privilège relatif des inspecteurs des finances, poursuivant une tradition bien établie depuis le début du XX^e siècle

³⁰⁹ Dans un entretien accordé au CHEFF, Benoît Jolivet précise que cette nomination est liée à la fois au patronage politique de Pierre Bérégovoy, ministre de l'Économie, des Finances et du Budget (1984-1986) avec lequel il « avait personnellement beaucoup travaillé » et à l'accord de l'ancien directeur des Assurances, Serge Barthélémy, qui se cherchait un successeur.

(Carré de Malberg 2011 : 220) : parmi les 21 inspecteurs de notre base, 13 passent du Trésor à la banque (61%); ce n'est le cas que de 14 des 59 administrateurs civils (23%). Ces sorties concernent des profils divers, adjoints ou chefs de bureau se faisant rapidement aspirer dans la banque et dont les carrières au Trésor sont courtes, trésoriers plus politisés qui semblent bénéficier de quelques années en cabinet, ou encore chefs de service ou directeurs qui obtiennent des postes prestigieux (directeur général, directeur général adjoint ou président) dans leurs banques « de sortie ».

Les deux secteurs (banques AFB v/ banques publiques et para-publiques) méritent d'être distingués dans l'analyse. Dans les années 1970, les sorties bancaires (7) se font surtout à destination des établissements publics et para-publics : Crédit national (1), Caisse centrale de crédit coopératif (1), et, surtout, CNCA (3) qui, première banque française, fait figure de pôle d'appel. Quand elles concernent des inspecteurs des finances, ces sorties se font à niveau élevé, et semblent alors bénéficier d'un « coup de pouce » extérieur au Trésor (réseaux de l'inspection, patronage politique etc.) : Paul Mentré (ENA 1958-1960, IF), sous-directeur aux affaires multilatérales au Trésor, est nommé en 1973 directeur du Crédit national après avoir passé un peu moins de deux ans (juillet 1971-mars 1973) au cabinet du ministre de l'Économie et des Finances, Valéry Giscard d'Estaing, en tant que directeur-adjoint de cabinet ; Antoine Jeancourt-Galignani (ENA 1963-1965, IF), chargé de bureau au Trésor, quitte la direction en juillet 1972, après uniquement deux ans passés en son sein, pour conseiller Jacques Mayoux, directeur de la CNCA : il deviendra directeur général adjoint de la caisse en juin 1973 ; Bruno de Maulde (ENA 1960-1962, IF) rejoint la CNCA en novembre 1979 en tant que directeur général adjoint, après de nombreuses années passées au Trésor³¹⁰. Les sorties des administrateurs civils dans les établissements bancaires publics ou para-publiques se font à niveau moins élevé (Jean Fontourcy (ENA 1967-1969, AC), devenu en 1973 directeur financier à la CNCA) ou dans des établissements moins en vue (Jean-Claude Detilleux (ENA 1966-1968), devenu en 1979 chargé de mission auprès du directeur général de la Caisse centrale de crédit coopératif). Les banques nationales ne sont pas représentées parmi les sorties directes dans les années 1970 : il semble que les chaînes d'accès aux emplois de direction dans les banques nationales nécessitent alors de nombreux chaînons intermédiaires. Ainsi, Marc Viénot (ENA 1951-1953, IF), entré au Trésor dès 1958, en sort en 1971 pour l'ambassade de France à Washington, et n'entre à la Société Générale qu'en 1973 ;

³¹⁰ Précisons qu'Antoine Jeancourt-Galignani quitte la direction générale adjointe de la CNCA en juillet 1979 pour gagner la Banque de l'Indochine.

pensons également à François Bloch-Lainé, qui, directeur du Trésor (1947-1952), en sort à la Caisse des dépôts et consignations, où il reste 15 ans, avant d'être nommé, en 1967, président du Crédit lyonnais. Quant à Claude Pierre-Brossolette (ENA 1950-1952, IF), directeur du Trésor (1971-1974), proche de Valéry Giscard d'Estaing, il ne succède à François Bloch-Lainé à la présidence du Crédit lyonnais qu'en 1976, après un intermède de deux ans passés au Secrétariat général de la Présidence de la République. Au sein des sorties bancaires des années 1970, la forte présence des établissements coopératifs, mutualistes et des établissements financiers spécialisés au détriment des banques AFB³¹¹ peut être expliquée à la fois par les liens forts qui unissent les premiers au Trésor, mais également à leur rôle toujours de premier plan dans le financement de l'activité économique dans les années 1970 (Quennouëlle-Corre 2005 ; Zysman 1983), malgré les coups portés à l'appareil financier public à la fin des années 1960 (cf chapitre 2).

Si les sorties bancaires s'effectuent avant tout en direction des établissements publics et para-publics dans les années 1970, le pôle « (anciennes)³¹² banques AFB » prend la main dans les années 1980 ; les sorties afférentes sont organisées autour de deux pics, l'un lors des nationalisations de 1982 (notamment : Paribas et affiliés, Crédit commercial de France), l'autre lors de l'alternance de 1986 et des privatisations de 1986-1988 (Crédit commercial de France, Rothschild et Cie, BNP, Banque française Standard Chartered, notamment). Les sorties bancaires des hauts fonctionnaires du Trésor lors des nationalisations, mettant en jeu le pouvoir de nomination acquis par le gouvernement grâce au transfert de propriété de nombreux établissements bancaires (cf chapitre 2), répondent à des logiques complexes, entre logique de récompense (rétribution accordée à des 'serviteurs' estimés de l'État), lutte politique (exfiltrer des fonctionnaires perçus comme des adversaires), coup symbolique (marquer la rupture politique dans les ministères), et attention à la compétence (nommer à la tête des nationalisées des individus à l'expertise reconnue en matière financière). La sortie la plus connue est probablement celle de Jean-Yves Haberer, directeur du Trésor depuis 1978, qui est nommé en 1982 administrateur général puis président-directeur général de la banque d'affaires Paribas, et qui amène avec lui deux de ses proches collaborateurs au Trésor :

³¹¹ Anciennement appelées « banques inscrites ». L'appellation « banques AFB » pour désigner les banques de droit commun, à affiliation obligatoire à l'Association française des banques est commune dans les années 1970. Nous renvoyons au chapitre 1 pour une explication de la différence entre établissements bancaires et financiers à statut légal spécial et banques inscrites.

³¹² Rappelons ici que la loi bancaire de 1984 abolit la distinction entre établissements à statut légal spécial et établissements de droit commun en créant un cadre juridique et réglementaire commun à l'ensemble des établissements de crédit.

Michel Cicurel (ENA 1971-1973, AC), entré au Trésor en 1973, qui était le directeur de cabinet d'Haberer, et qui obtient en 1982 un poste de direction à la Compagnie bancaire³¹³, et Philippe Dulac (ENA 1966-1968, IF) qui, sous-directeur des investissements au Trésor, devient chargé de mission auprès du président à Paribas en 1982. La nomination d'Haberer à Paribas met en jeu l'intérêt de longue date de ce dernier pour la banque d'affaires (il semble en particulier qu'Haberer y avait négocié son arrivée post-Trésor bien avant la nationalisation), et elle permet au gouvernement socialiste, en faisant sortir le directeur du Trésor, de marquer son ambition de renouvellement des élites des ministères, tout en remerciant un « serviteur de l'État » qui, malgré ses proximités avec le pouvoir giscardien, a œuvré pour éviter la fuite des capitaux en 1981³¹⁴. Par opposition, la nomination de Michel Pébereau (ENA 1965-1967, IF) à la direction générale du Crédit commercial de France semble permettre d'exfiltrer un chef de service dont les affinités et l'engagement giscardiens sont bien connus. Lors du 2^e pic de 1986-1988, les sorties bancaires concernent, entre autres, certains fonctionnaires 'contaminés' politiquement (ainsi, Jean-Charles Naouri, directeur de cabinet de Pierre Bérégovoy de 1982 à 1986, entre à la banque Rothschild et Cie³¹⁵ après un retour d'un an à la direction du Trésor), et d'autres plus spécifiquement chargés de la mise en œuvre des opérations de privatisation (par exemple, Philippe Jaffré (ENA 1971-1973, IF) nommé directeur général de la CNCA en 1988). De manière générale, la plus forte fréquence des sorties dans les banques AFB à partir des années 1980 semble liée à la fois à l'extension du secteur public suite aux nationalisations de 1982, qui accorde un pouvoir de nomination des plus hauts dirigeants au gouvernement, au rôle des alternances politiques, propices aux grands mouvements synchronisés des personnes³¹⁶, notamment en matière financière, mais également aux responsabilités plus étroites en matière de surveillance et de pilotage des banques nationalisées qui incombent à la direction du Trésor, permettant à ses hauts fonctionnaires d'établir des contacts propices à une reconversion. Ces sorties bancaires ne doivent cependant pas être amplifiées : elles ne sont, d'abord, pas majoritaires, et, surtout, elles s'effectuent en direction d'une poignée restreinte d'établissements.

³¹³ La Compagnie bancaire est la société holding de Paribas, créée en 1959.

³¹⁴ Nous reviendrons sur la séquence de sortie de Jean-Yves Haberer dans le dernier chapitre.

³¹⁵ Rappelons que Rothschild et Cie est une banque d'affaires (re)créée par David de Rothschild en 1983 après la nationalisation de la Banque Rothschild en 1982 par le gouvernement socialiste.

³¹⁶ Dans son analyse du pantouflage des inspecteurs des finances, de 1958 à 2000, Luc Rouban (2010) insiste sur l'apparition, à partir des années 1980, de « pics de pantouflage », qui correspondent aux moments d'alternance politique, et qu'il explique par la politisation croissante des nominations à la tête des grandes directions de Bercy.

Le secteur industriel et l'international font, ensuite, jeu égal. Du côté de l'industrie, les sorties ne se font pas exclusivement vers les entreprises publiques et d'économie mixte (Renault, Air France, Gaz de France, Société chimique des Charbonnages, et, brièvement, Saint-Gobain) ou liées à l'État par leur activité (Société lyonnaise des Eaux) – notons ainsi qu'un trésorier « sort » à Sanofi, et qu'un autre « pantoufle dans la godasse » (selon sa propre expression) au groupe André. Ces sorties ne s'appuient en ce sens que partiellement sur les compétences du Trésor en matière de gestion des participations de l'État (cf chapitre 1). Elles concernent, par ailleurs, quasiment exclusivement les administrateurs civils – à l'exception de Paul-Marie Chavanne (ENA 1976-1978, IF) qui, entré au Trésor en 1982, en sort en 1989 directeur du développement au groupe papetier Soparges. Contrairement aux sorties bancaires, qui peuvent notamment être le fait de trésoriers ayant atteint les plus hauts niveaux de responsabilité au Trésor (sous-directeur, chef de service, directeur), les sorties industrielles concernent les administrateurs civils ayant eu accès au maximum au niveau de sous-directeur – certains d'entre eux d'ailleurs sortent en entreprise sans avoir été promus chefs de bureau. Enfin, elles s'effectuent vers des postes relativement moins élevés que ceux obtenus au sein des banques : les impétrants ont en particulier beaucoup moins fréquemment accès à la direction générale ou générale adjointe (surtout : direction financière). Une analyse centrée sur les anciens chefs de service du Trésor (cf supra, Tableau n° 16 : indique que les sorties dans les entreprises non financières deviennent relativement plus nombreuses à partir de ce niveau de responsabilité au Trésor au début des années 2000, sous l'effet probable à la fois des restrictions déontologiques, et du développement des activités financières au sein des groupes industriels (Rouban 2010).

Du côté de l'international, les sorties dans les ambassades en tant que conseiller financier (réseau, rappelons-le, géré par le Trésor depuis sa fusion avec les Finex) sont relativement plus fréquentes dans les années 1970, tandis que les sorties européennes paraissent se développer à partir de la fin des années 1980 (création, notamment, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en 1991). Les sorties internationales semblent fortement hiérarchisées. Parmi les sorties en ambassade, celles en ambassade à Washington apparaissent particulièrement prestigieuses : les deux que nous comptons dans notre échantillon sont le fait d'inspecteurs des finances devenus respectivement chef de service (Marc Viénot) et chargé de sous-direction (Jacques Wahl). Les entretiens que nous avons menés ont confirmé que les nominations des conseillers financiers à l'ambassade de France à Washington faisaient l'objet d'interventions politiques. Le poste de conseiller financier

représentant la France auprès du Fonds monétaire international semble faire jeu symbolique égal : dans notre échantillon, il s'agit de la sortie de Marc-Antoine Authemann (ENA 1976-1978, AC), membre des différents cabinets d'Edouard Balladur de 1988 à 1993. Au contraire, les ambassades et représentations permanentes moins prisées (dans notre échantillon, ambassade de France à Buenos Aires, et Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies) accueillent des trésoriers administrateurs civils, anciennement chefs de bureau. Enfin, on notera que le poste de *Managing Director* du Fonds monétaire international a constitué, sinon une sortie directe, du moins une étape de carrière possible pour les anciens directeurs du Trésor : Jacques de Larosière (directeur 1974-1978) et Michel Camdessus (directeur 1982-1984) ont ainsi tous deux dirigé le FMI (respectivement de 1978 à 1987 et de 1987 à 2000) – avec un intermède « Banque de France » pour le second.

Enfin, les sorties dans les corps de contrôle concernent avant tout les administrateurs civils, arrivés aux niveaux « chef de bureau » voire « sous-directeur ». Les situations sont diverses : pour certains, il s'agit d'une deuxième carrière qu'ils ne quitteront pas (Jean-François Vincensini, Martine Latare) ; pour d'autres, une étape de carrière après un passage relativement bref au Trésor (Olivier Debains). Dans notre échantillon, la sortie « Inspection des finances » concerne un administrateur civil préalablement parti en mobilité à l'Inspection – ce qui laisse penser que cette sortie nécessite des contacts préalables.

Ainsi, on le voit, les sorties des énarques du Trésor ne se distribuent pas au hasard : si elles s'effectuent avant tout en direction des institutions financières nationales et internationales, elles se structurent en filières relativement étanches selon les niveaux hiérarchiques atteints par les hauts fonctionnaires au Trésor et selon leur appartenance statutaire. Les sorties bancaires, chasse gardée des inspecteurs des finances, et débouché privilégié par certains chefs de service et directeurs, apparaissent en ce sens comme particulièrement élitistes. Au contraire, les sorties industrielles sont surtout des sorties d'administrateurs civils « méritants », mais arrêtés au niveau « sous-directeur », tandis que les sorties internationales sont, quant à elles, fortement clivées symboliquement selon le type de poste et d'organisation en jeu.

Une analyse des bassins d'emploi respectifs des directeurs et des chefs de service du Trésor permet d'approfondir ces analyses.

Tableau n° 15 : Les carrières post-Trésor des directeurs du Trésor, de Bloch-Lainé à Noyer

nom	Date naissance	corps	Trésor	Etape 1 post-Trésor		Etape 2		Etape 3	
				Poste 1	Institution 1	Poste 2	Institution 2	Poste 3	Institution 3
François Bloch-Lainé	1912	IF	Directeur (1947-1952)	<i>Directeur général</i>	Caisse des dépôts	<i>président</i>	Crédit lyonnais	/	/
Pierre-Paul Schweitzer	1912	IF	Directeur (1953-1960)	<i>2è sous-gouverneur</i>	Banque de France	<i>Directeur général</i>	FMI	<i>Au CA</i>	Ameribas, Bank of America Int ^{al} , Petrofigaz..
Maurice Pérouse	1914	IF	Directeur (1960-1967)	<i>Directeur général</i>	Caisse des dépôts	<i>président</i>	Barclays Bank SA	/	/
René Larre	1915	IF	Directeur (1967-1971)	<i>Directeur général</i>	Banque des règlements internationaux	<i>conseiller</i>	Schneider SA	<i>PDG</i>	Finter Bank France
Claude Pierre-Brossolette	1928	IF	Directeur (1971-1974)	<i>Secrétaire général</i>	Présidence de la République	<i>président</i>	Crédit lyonnais	<i>Fonctions exécutives</i>	Divers banques (Stern 82-86, Worms 86-92, Eurofin 92-96)
Jacques de Larosière	1929	IF	Directeur (1974-1978)	<i>Directeur général</i>	Fonds monétaire international	<i>président</i>	Banque de reconstruction et de développement	<i>Conseiller du président</i>	Paribas puis BNP-Paribas
Jean-Yves Haberer	1932	IF	Directeur (1978-1982)	<i>PDG</i>	Paribas	<i>président</i>	Crédit lyonnais	<i>PDG</i>	Crédit national
Michel Camdessus	1933	AC	Directeur (1982-1984)	<i>gouverneur</i>	Banque de France	<i>Directeur général</i>	FMI	/	/
Daniel Lebègue	1943	AC	Directeur (1984-1987)	<i>Directeur général</i>	BNP	<i>Directeur général</i>	Caisse des dépôts	/	/
Jean-Claude Trichet	1942	IF	Directeur (1987-1993)	<i>gouverneur</i>	Banque de France	<i>président</i>	Banque centrale européenne	/	/
Christian Noyer	1950	AC	Directeur (1993-1995)	<i>Directeur de cabinet</i>	Cabinet du ministre de l'Éco et Fi (Arthuis)	<i>Vice-président</i>	Banque centrale européenne	<i>gouverneur</i>	Banque de France

L'analyse des carrières post-Trésor des directeurs du Trésor permet ainsi de mettre en évidence leur déroulement en vase-clos, autour d'un nombre restreint de positions et d'institutions. Parmi ces dernières, les grands établissements financiers publics et les institutions financières internationales et européennes sont particulièrement bien représentés : la Banque de France (gouverneur ou sous-gouverneur), la Caisse des dépôts et des consignations (directeur général), le Fonds monétaire international (directeur général), la Banque des règlements internationaux (directeur général), la BERD (président) et la Banque centrale européenne (président et vice-président). Les banques commerciales et d'affaires sont présentes dans ces parcours, mais elles interviennent moins directement à la sortie du Trésor (à l'exception de la sortie « Paribas » de Jean-Yves Haberer en 1982 et de la sortie « BNP » de Daniel Lebègue en 1987) qu'en fin de carrière (cas de Pierre-Paul Schweitzer, de René Larre, de Claude Pierre-Brossolette, et de Jacques de Larosière). Enfin, on notera que les carrières des directeurs du Trésor les amènent peu, du moins jusqu'au milieu des années 1990, vers les entreprises industrielles – à l'exception de René Larre, conseiller à Schneider SA de 1981 à 1987.

Les carrières des anciens chefs de service du Trésor sont plus diverses que celles des directeurs du Trésor, et nous nous contenterons de présenter ici les postes occupés et les institutions d'accueil immédiatement à la sortie du Trésor. Aux carrières des directeurs du Trésor articulées autour des institutions financières internationales et des grands établissements financiers publics, se substituent ici des sorties bancaires, dans des banques commerciales (Crédit commercial de France, Lyonnaise de banque) et des réseaux mutualistes (CNCA), surtout dans les années 1980. Les années 1980 sont par ailleurs marquées par des sorties en direction d'autres maisons ministérielles des Finances. En ce qui concerne les sorties internationales, on retrouve les anciens chefs de service au Trésor plutôt dans les « grandes » ambassades (New York, Londres) et, plus tard, à la vice-présidence de la Banque européenne d'investissement (3). Les institutions d'encadrement et d'organisation du crédit et des marchés financiers (Conseil national du crédit, société des bourses françaises, puis Autorité des marchés financiers) s'imposent comme un pôle de sortie pour les anciens chefs de service du Trésor depuis le début des années 1970.

On notera, enfin, que les sorties dans les entreprises non financières, au niveau « directeur financier », semblent se développer au début des années 2000. Ce fait est important, et doit être compris au regard de la restriction de l'espace des sorties possibles du Trésor à partir du milieu des années 1990. Cette dernière s'explique, d'abord, par les transformations du secteur

bancaire tout au long des années 1980, dont les effets se traduisent sur les trajectoires de sortie des trésoriers à partir du milieu des années 1990 : la banalisation progressive des statuts des établissements de crédit³¹⁷ contribue au démantèlement des liens « spéciaux » entre le Trésor et l'ancien appareil bancaire public et para-public ; les privatisations bancaires, à partir de 1986³¹⁸, privent les trésoriers des liens de tutelles et d'actionnariat qui leur permettaient de connaître et de se faire connaître (des) dirigeants des banques de la place financière parisienne ; enfin, la large restructuration du secteur bancaire, à partir des années 1980, prend également la forme d'un phénomène de concentration qui diminue le nombre d'établissements de crédit et restreint ainsi l'espace des sorties bancaires possibles pour les trésoriers. A partir des années 1980, la mise en agence de directions ou de fonctions de régulation (notamment financières) assure l'autonomie (plus ou moins forte, il est vrai) de certaines institutions financières par rapport au Trésor et par rapport aux autorités politiques. On peut penser, évidemment, à l'indépendance de la Banque de France, en 1993, mais également, plus tard, à la création d'autorités administratives indépendantes comme l'Autorité des marchés financiers (2003), ou d'agences indépendantes comme l'Agence France Trésor (en charge de la gestion de la dette française, créée en 2001) ou de l'Agence des participations de l'État, en 2004. Ces transformations organisationnelles contribuent à démanteler la mouvance du Trésor et les liens de tutelle sur lesquels elle se construisait, et, en agencifiant certaines fonctions du Trésor, contribuent à ré-organiser les cursus de mobilité interne à la direction. Enfin, la mise en place d'une commission de déontologie au milieu des années 1990 – sur laquelle nous reviendrons – rend plus difficile les sorties des hauts placés au Trésor au sein d'entreprises et banques, publiques ou privées, qu'ils ont contribué à contrôler ou à réguler.

³¹⁷ En créant un cadre réglementaire uniforme pour le secteur bancaire français, la loi bancaire de 1984 fait figure de jalon central de ce processus de banalisation.

³¹⁸ Le désengagement de l'État du capital des banques se fait en deux grandes étapes. Six opérations sont, d'abord, réalisées de 1986 à 1988, portant sur les Compagnies financières de Paribas et de Suez, la Société générale, le CCF, la Banque industrielle et immobilière privée (BIMP) et la Compagnie BTP. Puis, après une pause de cinq années correspondant à la période du « ni ni » (ni nationalisation, ni privatisation), les privatisations reprennent à partir de 1993 et, en quatre ans, 19 banques publiques sont privatisées, dont la BNP et ses filiale en 1993, puis la BFCE et le Crédit local de France en 1995. Sur les privatisations bancaires, nous renvoyons à la très utile synthèse de Pierre-Henri Cassou (2001).

Tableau n° 16 :
Sorties des chefs de service au Trésor depuis la fusion Finex à la fusion DP/DREE
(2005)³¹⁹

nom	corps	Dernière année Trésor	Poste sortie	Organisme sortie
Viénot	IF	1971	Conseiller financier	Ambassade de France à Washington
Dargenton	IF	1969	Directeur de la prévision et des études financières	Compagnie générale d'électricité
Deguen	AC	1971	Secrétaire général	Conseil national du crédit
Delaporte	AC	1977	Secrétaire général	Conseil national du crédit
Nebot	AC			
De Maulde	IF	1979	DG adjoint	CNCA
Pébereau	IF	1982	DG	Crédit commercial de France
Baquiast	AC	1981	directeur	Direction Finances (DREE)
Floquet	AC	1986	directeur	Crédit national
Jurgensen	IF	1984	directeur	Direction Finances (DREE)
Jolivet	AC	1985	directeur	Direction Finances (Assurances)
Jaffré	IF	1988	DG	CNCA
Samuel-Lajeunesse	AC	1993	PDG	Lyonnaise de Banque
Théodore	AC	1989	DG	Société des bourses françaises
Obolensky	AC	1995	Vice-présidente	Banque européenne d'investissement
Aulagnon	AC	1995	DG délégué	GAN
Beaufret	IF	1995	Sous-gouverneur	Crédit foncier de France
de Forges	AC	1998	Conseiller financier	Ambassade de France à Londres
Mayer	AC	1999	Vice-président	Banque européenne d'investissement
Le Lorier	AC	2001	Chargé de mission auprès du PDG	Fimalac SA
Jachiet	IF	2002	Directeur des services adm. et financiers	Groupe Danone
Pallez	AC	2004	Directeur exécutif délégué chargé des équilibres fi	France Telecom
de Fontaine-Vive	AC	2003	Vice-président	Banque européenne d'investissement
Renaud-Basso	Cour des comptes	2005	Directrice	Commission européenne (DG Ecofin)
Bezard	IF	2004	DG adjoint	Agence des participations de l'État
Francq	AC	2009	Secrétaire général	Autorité des marchés financiers

Source : base énarques

³¹⁹ Notre analyse est ici différente de celle des sorties des trésoriers présentée plus haut, au sens où notre population n'est pas définie pas ceux qui sortent entre différentes dates, que par les trésoriers qui, de la fusion Finex à la fusion de 2005, ont atteint un certain niveau hiérarchique.

Nous aimerions conclure cette analyse des sorties du Trésor en insistant sur le monde financier national et international au sens large dans lequel elles trouvent à s'inscrire – grands et petits établissements financiers publics, institutions internationales de coopération financière, banques commerciales et banques d'affaires, administrations financières, instances d'organisation et d'encadrement des établissements de crédit et des marchés financiers. L'analyse des mondes de sortie du Trésor est ainsi, avant tout, l'analyse d'un espace de circulations : les hauts fonctionnaires du Trésor ne font pas que « sortir » dans le monde financier national et international ; ils y font, pour beaucoup, carrière, et se déplacent entre les diverses institutions qui la composent. Ainsi, par exemple, si les sorties bancaires élargies ne concernent « que » 37% des énarques de notre échantillon, 58% d'entre eux exercent dans des banques ou des sociétés financières au cours de leur carrière. Cet espace de circulations est, en ce sens, un « espace hybride », « au croisement de plusieurs professions, organisations, marchés et réglementations » (Boussard 2015), où se brouillent les frontières entre public et privé, national et international, Etat et affaires. Cet espace a des frontières labiles et des pôles d'attraction historiquement situées – ainsi les sorties dans les banques d'affaires et les banques commerciales sont, nous l'avons vu, relativement nombreuses dans les années 1980. Précisons ici que la cohésion interne de ces mondes ne doit pas être surestimée ; ainsi, Charles Meyer* (X-ENA, AC, entré au Trésor au milieu des années 1970), sorti en 1986 dans une banque commerciale nationalisée, en charge d'abord du développement de leur salle de marché, puis passé au groupe Caisses d'épargne, nous indique : « Le Trésor, pour être franc, je n'ai pas gardé de contact, je croise parfois une ou deux personnes mais c'est très très rare, j'ai pas cherché à maintenir des contacts réguliers avec tous les gens du Trésor qui y ont travaillé ou qui y travaillent encore ». Selon les positions occupées dans l'institution de sortie, les contacts avec l'administration financière et avec le Trésor peuvent être plus ou moins distants. Par ailleurs, qu'il existe une forte porosité entre le Trésor et ses mondes n'implique pas que les sorties se fassent sans difficultés : dans certains cas, la greffe ne « prend » pas, et l'arrivée des hauts fonctionnaires du Trésor dans leurs institutions de sortie, parfois à de hauts niveaux, suscite des réactions hostiles. Les hauts fonctionnaires que nous avons pu interroger indiquent par ailleurs qu'ils trouvaient parfois leurs activités de « sortie » ancillaires par rapport aux fonctions qu'ils exerçaient au Trésor. Nous verrons (partie III) que ces rapports aux « sorties » sont fortement clivés selon des critères d'origine statutaire et d'appartenance de genre.

Enfin, on notera que les mondes de sortie sont segmentés le long de lignes corporatives et hiérarchiques – les hauts fonctionnaires du Trésor n’ont pas tous les mêmes chances de « sortie ». En particulier, font figure de carrière aux sommets les carrières se déroulant dans les grandes institutions financières publiques et les organisations internationales et européennes de coopération financière – et non, comme parfois nos enquêtés le laissent entendre, à la tête des grandes banques françaises. Pour autant, l’analyse de ces filières hiérarchisées de sortie et de circulation ne doit pas faire oublier l’espace de référence relativement homogène dans lequel elles s’inscrivent.

B. Une mobilisation institutionnelle

Ces sorties, cependant, ne cessent pas d’interroger : si elles s’opèrent principalement en direction de la circonscription financière du Trésor, ce dernier n’a cependant que rarement la main sur les procédures de nomination et de recrutement des institutions vers lesquelles elle envoie ses administrateurs. La mission de contrôle des activités financières n’est guère que le seul « jardin secret », « réservé » de la direction du Trésor, comme nous le rappelle Jean-Yves Haberer en entretien ; composée des commissaires du gouvernement placés auprès des établissements bancaires (voir chapitre 1), elle est gérée en propre par la direction du Trésor depuis 1950. On pourrait ajouter à cette zone réservée certains postes de conseiller financier dans les ambassades de France à l’étranger, eux également directement gérés par le Trésor depuis la fusion avec les Finex, à l’exception des plus prestigieux : « On nommait comme conseiller financier à Tokyo, à Washington non, c’était le ministre. Mais Tokyo, on pouvait faire ce que l’on voulait. Londres, on pouvait faire pendant longtemps ce que l’on voulait » (Jean-Yves Haberer, entretien avec Laure Quennouëlle-Corre, CHEFF). Ailleurs, dans l’administration ou les affaires, les sorties sont relatives à des luttes d’institutions qui opposent différentes maisons administratives :

« (A l’époque) le secteur public était très vaste, et il y avait des points de chute considérés comme assez normaux pour des collaborateurs du Trésor au sein de l’administration. Administrateur financier de la Poste, à l’époque hein, ou dans des entreprises, directeur financier d’EFDF ou de GDF, Charbonnages de France. Donc y’avait pas mal de postes à pourvoir. Mais c’était pas si simple que ça. C’était pas si simple que ça. Certains hauts placements se faisaient un peu au forceps. (...) (On était en) concurrence avec l’interne, qui n’a cessé de se développer, concurrence avec l’Inspection, avec d’autres administrations, le Budget par exemple, les directions du ministère de l’Industrie, des Transports, selon le cas. Non, c’était difficile, il ne faut pas croire. »

Les hauts fonctionnaires du Trésor devenus chefs de service ou directeurs le disent souvent en entretien : faire sortir n'était « pas si simple que cela », et les sorties s'opèrent ainsi dans le cadre de jeux de concurrence et de domination entre différents ministères et groupes de fonctionnaires pour contrôler des territoires de déversement, et ainsi, assurer et affermir leur « monopole de juridiction » (Abbott 1988). Dans ces jeux, le Trésor a de nombreuses ressources à faire valoir. D'abord, en tant que direction de tutelle des établissements du secteur bancaire public et para-public, elle bénéficie de relations privilégiées avec ces derniers, et dispose souvent d'un rôle dans les processus de nomination de leur personnel dirigeant. Ce dernier ne doit, toutefois, pas être sur-évalué : les emplois de gouverneur du Crédit foncier, de président-directeur général du Crédit national, de directeur général de la Caisse centrale de coopération économique, et de directeur général de la CNCA sont, en particulier, pourvus en conseil des ministres³²⁰ et nécessitent ainsi un patronage politique au plus haut niveau. Il semble que la direction du Trésor ait les mains moins liées pour des établissements moins en vue : Jean-Yves Haberer raconte ainsi en entretien qu'il aurait « manigancé » la nomination de Jacques Moreau (ENA 1951-1953, AC), alors sous-directeur au Trésor, comme directeur général de la Caisse centrale de crédit coopératif en 1974 (ce dernier est d'abord chargé de mission auprès du directeur pendant quelques mois). En ce qui concerne les banques nationales, une note retrouvée dans les archives du Trésor (non datée)³²¹ y précise les procédures de nomination du président jusqu'en 1982, et insiste à la fois sur l'importance historique de l'élection par le conseil d'administration, et sur le rôle de plus en plus affirmé des pouvoirs publics : en effet, si l'article 9 de la loi de nationalisation du 2 décembre 1945 ne fait que soumettre la nomination à l'agrément du ministre de l'Économie et des Finances, une circulaire du Premier Ministre en date du 4 février 1964 prévoit que la nomination soit précédée d'une délibération du gouvernement. La note analyse subtilement le double impératif qui préside à ces nominations : permettre une certaine emprise de l'État sur la présidence de banques dont il est le propriétaire tout en évitant les apparences d'une « immixtion des pouvoirs publics dans la gestion des établissements considérés (...) (qui)

³²⁰ Voir le décret 59-587 du 29 avril 1959 définissant les emplois de direction dans les établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales auxquels il est pourvu en conseil des ministres.

³²¹ CAEF, Fond Trésor, B-0067732/1, Note non datée, non signée, « Nomination des présidents des banques nationales ».

risquerait d'être préjudiciable au bon fonctionnement de ces banques, et surtout d'affecter leur exploitation à l'étranger en mettant l'accent sur leur caractère d'établissement d'État ». La note précise qu'en pratique, la procédure « habituellement suivie » consiste à nommer le futur président comme administrateur représentant l'État, puis à engager une délibération (secrète) au Conseil des Ministres approuvant (ou non) ce choix, à faire procéder à l'élection par le conseil d'administration de la banque, et, enfin, à envoyer la lettre d'agrément du ministre de l'Économie et des Finances à l'intéressé. On le voit, pour les postes au plus haut niveau dans les entreprises publiques, sociétés nationales et établissements publics, la direction du Trésor ne joue officiellement qu'un rôle largement secondaire ; elle n'a pas tant un pouvoir de décision qu'un pouvoir de suggestion (notamment, proposition de noms) auprès des pouvoirs publics.

Quant au recrutement au sein des entreprises fortement liées à l'État à des niveaux moins exposés, il semble qu'il soit lié à la fois aux contacts personnels des placés, parfois établis dans le cadre de leurs attributions au sein du Trésor (« Quand Boiteux me dit à propos du chef de bureau qui s'occupe d'EDF, c'est quelqu'un de vraiment très bien, je suis très satisfait de sa façon de travailler bien qu'il ne soit pas très facile avec nous (...) d'ailleurs (ce chef de bureau) est parti à EDF »), ou encore aux réseaux pré-établis de trésoriers au sein de ces entreprises. Le recrutement de trésoriers comme directeurs financiers est parfois suggéré à l'entreprise nationale ou d'économie mixte considérée par la hiérarchie de la direction, au titre de la nécessité d'une « passerelle avec le Trésor », facilitant ainsi l'exercice de la tutelle financière. De manière générale, il semble que la répartition des zones d'influence entre les deux administrations en charge de la tutelle financière des entreprises nationales, le Budget et le Trésor, réponde à des règles coutumières – Air France pour le Trésor par exemple, Charbonnages de France pour le Budget. Quant aux sorties dans les entreprises ou banques privées, les entretiens que nous avons conduits nous amènent à penser qu'elles mettent en jeu les relations personnelles des intéressés dans le monde des affaires.

Du côté des corps de débouché, la situation est, également, complexe. Les intégrations à la Cour des comptes ou à l'Inspection des finances se font *via* le tour extérieur prévu pour ces corps. Exceptions au principe de recrutement par concours, les nominations au tour extérieur regroupent des procédures diverses, et correspondent parfois à une véritable politique de promotion au sein de la haute fonction publique (commission indépendante, création d'une liste d'aptitude). Dans d'autres cas, et notamment dans celui des corps de contrôle et d'inspection, elles s'opèrent principalement à la discrétion du gouvernement (Massot 2004).

Ainsi, Jean-Yves Haberer indique à Laure Quennouëlle-Corre, à propos de la sortie « Cour des comptes », qu'il fallait « un peu de chance » et que l'origine Trésor du directeur de cabinet du ministre de l'Économie et des Finances constituait parfois un coup de pouce (in)attendu³²².

³²² Entretien de Jean-Yves Haberer avec Laure Quennouëlle-Corre, Archives orales du CHEFF.

Encadré n° 26 :

Nommer à un emploi de Trésorier-Payeur Général en 1981

Supprimé en 2009, le corps des trésoriers-payeurs généraux avait vocation à animer le réseau du Trésor public dans un département, où les TPG constituaient les comptables principaux de l'État. Ces derniers faisaient office de véritables « préfets financiers », en charge, au niveau des départements, des opérations relatives au recouvrement des recettes, au paiement des dépenses, à la gestion des comptes, à la tenue et à la centralisation des comptes de l'État, des collectivités locales et des établissements publics qui en dépendent. Ces fonctions étaient extrêmement rémunératrices, car le TPG percevait une part de rémunération variable en fonction du montant des transactions financières engagées. Les TPG dépendaient de la direction de la Comptabilité publique.

En ce sens, comme le note Jean-Michel Eymeri (1999), les TPG constituent jusqu'en 2009 un corps de débouché particulièrement attractif. Les règles d'accès ont été fixées par le décret 54-122 du 1^{er} février 1954, qui porte statut du corps. Les impétrants doivent avoir plus de 40 ans et moins de 58 ; les 4/5^e au moins des vacances sont réservés aux receveurs particuliers des finances et aux receveurs percepteurs et directeurs adjoints des services départementaux du Trésor inscrits sur une liste d'aptitude, ainsi qu'aux administrateurs civils de l'administration centrale des Finances et de la Caisse des Dépôts et des Consignations, et le 5^e restant peut être attribué au choix du Gouvernement, sous réserve notamment de 15 ans d'activités effectives dans la fonction publique (catégorie A). Jean-Michel Eymeri (1999) indique que ces règles de nomination sont particulièrement défavorables aux hauts fonctionnaires du Trésor, car les carrières y sont courtes, de sorte qu'ils ne remplissent pas toujours les conditions d'âge ; ce débouché lui semble ainsi être réservé, au moment où il effectue son enquête, aux sous-directeurs ou chefs de service de la Comptabilité publique, de la Concurrence voire des Douanes.

Pour autant, la direction du Trésor ne se désintéresse pas de ses postes, du moins au début des années 1980. Nous aimerions ici, brièvement, nous pencher sur la mobilisation du Trésor pour « caser » certains de ses administrateurs sur les emplois de trésorier-payeur général, à partir du courrier départ de Jean-Yves Haberer en 1981³²³, qui comprend notamment une correspondance relative au placement des fonctionnaires du Trésor sur des emplois de TPG. Cette dernière fait en effet état d'un jeu à plusieurs, impliquant notamment le directeur de la Comptabilité publique (dont dépendent les TPG), le directeur du Personnel et des Services généraux du ministère des Finances, et, ici, le directeur du Trésor (mais l'on peut évidemment supposer que les directeurs d'autres maisons administratives Finances sont impliqués dans le processus de marchandage). L'annonce de la vacance d'un emploi de TPG par le directeur du Personnel en octobre 1980 suscite un courrier réponse du directeur du Trésor daté du 21 janvier 1981 qui présente, par ordre alphabétique, les trois candidats du Trésor. A ce courrier officiel sont jointes les déclarations de candidature de ces derniers. Ces candidats – Marcel Carminati, Yves Fievet, et Ivan Martin-Witkowski – sont tous trois énarques, et ont passé une partie de leur carrière au Trésor avant d'être exfiltrés des structures hiérarchiques de cette dernière pour des postes de conseiller financier (Fievet, Witkowski) ou de commissaire du gouvernement à la mission de contrôle des activités financières (Carminati). En ce sens, ils sont déjà relativement âgés par rapport à l'organigramme Trésor-administration centrale (nés respectivement en 1926, 1923 et 1927), et la sortie « TPG » constitueraient en quelque sorte pour eux une « 2^e sortie » du Trésor.

Ce premier courrier de Jean-Yves Haberer au directeur du Personnel souligne que « ces candidatures recueillent un avis très favorable de (sa) part », mais précise également, en annotation manuscrite, que « pour M. Fievet, né en 1923, sa candidature est sa dernière chance » (compte-tenu de la limite d'âge de 58 ans). Pour autant, le directeur du Trésor fait pencher la balance en faveur d'un autre candidat, Ivan Martin-Witkowski, pour lequel il écrit deux lettres de recommandation, l'une destinée au directeur du Personnel (lettre en date du 21 janvier 1981), et l'autre destinée à Michel Prada, directeur de la Comptabilité publique (lettre également en date du 21 janvier 1981). Il

³²³ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000394/1, Pelurier du courrier départ.

vante aux deux directeurs les atouts de la carrière de Martin-Witkowski, qui « en raison de la variété et de l'importance de ses attributions antérieures en France et à l'étranger (...) a(urait) acquis une très large expérience économique et financière, administrative et diplomatique, qui le qualifie particulièrement pour tenir très bien le rôle imparti aux trésoriers-payeurs généraux dans l'économie régionale », et demande très explicitement le soutien de Michel Prada, un camarade de l'Inspection des finances : « Je souhaite vivement, pour ma part, que (les) vœux (de Martin-Witkowski) puissent recevoir satisfaction aussi rapidement que possible et je vous remercie d'avance de tout ce que vous voudrez bien faire pour en faciliter la réalisation ». Il précise, surtout, dans chacune des deux lettres, qu'Ivan Martin-Witkowski a, sur ses conseils, 'fait campagne' et a été reçu par les principaux protagonistes (les directeurs de la Comptabilité publique et du Personnel), ainsi que par Jean Farge, ancien directeur de la Comptabilité publique (1968-1978) et proche de Valéry Giscard d'Estaing. Il ne manque pas d'indiquer que tous se sont « montrés encourageants » -- rappelant chacun à l'ordre de la parole des autres.

S'il est difficile de savoir quel est l'impact exact de cette mobilisation, on remarquera cependant qu'Ivan Martin-Witkowski est trésorier-payeur général de la Réunion en 1982.

Contrairement aux analyses du pantouflage qui, centrées sur les circulations entre la bureaucratie et les affaires, manquent les logiques plus générales de « deuxième carrière » (Eymeri 1999) au sein desquelles elles s'inscrivent, et qui, focalisées sur le déroulement interne des carrières des hauts fonctionnaires, manquent les pratiques institutionnelles qui les rendent possibles, notre démarche permet de faire justice au travail administratif et relationnel qu'occasionne la gestion des « sorties » d'une direction. Au Trésor, ces dernières ne sont pas le résultat automatique de la position centrale de la direction dans l'organisation du capitalisme d'État. L'extension du secteur public à la Libération puis en 1981-1982 offre, certes, des chances de placement aux hauts fonctionnaires du Trésor dont les administrateurs d'autres directions ne disposent pas : direction de tutelle des établissements bancaires parapublics, elle joue un rôle dans la nomination de leurs dirigeants ; direction en charge de la gestion des participations industrielles de l'État, elle siège dans certains conseils d'administration, permettant ainsi à certains hauts fonctionnaires de se faire connaître ; direction en charge de la distribution d'aides publiques, elle peut conseiller à certaines entreprises de recruter des hauts fonctionnaires du Trésor comme nécessaires 'passerelles' avec le ministère des Finances. De manière générale, les missions du Trésor permettent effectivement aux hauts fonctionnaires de la direction de côtoyer et de se faire connaître du monde de la finance nationale et internationale. Ces contacts sont renforcés, parfois, par des réseaux plus corporatifs, et en particulier, pour les inspecteurs des finances, par l'emprise réticulaire du service de l'Inspection sur l'État et les affaires. Pour autant, les attributions formelles du Trésor ne sauraient à elles seules expliquer la capacité à placer de la direction. A l'exception de certaines zones sous contrôle exclusif du Trésor (mission de contrôle des activités financières, postes de conseiller financier à l'étranger), les autres territoires de sortie apparaissent comme des juridictions contestées, soumises à des jeux d'influence croisés – concurrence du recrutement « en interne » dans les établissements bancaires et industriels, rôle du patronage politique pour les nominations aux emplois les plus hauts des entreprises nationales et établissements publics, marchandages internationaux pour les postes dans les organisations de coopération multilatérale, luttes avec d'autres corps et ministères pour les emplois de débouchés et pour le contrôle des chasses gardées à l'extérieur de l'État (comme les entreprises publiques). En ce sens, le placement au Trésor nécessite avant tout une mobilisation institutionnelle, au sein de laquelle le « groupe de 4 » (directeur et chefs de service) est, notamment mais pas uniquement, en première ligne. Jean-Yves Haberer évoque ainsi en entretien le « tableau de bord mental » qui aurait été le sien pour savoir « qui fait

quoi, qui va partir, les jeux de chaises musicales à guetter ». Un ancien haut fonctionnaire du Trésor, non énarque, directeur de cabinet du directeur, indique ainsi :

« Et ça faisait partie du rôle du directeur du Trésor de placer les gens ? »

Ah oui oui. Oui oui ça faisait vraiment partie de son rôle. Parce que c'est vraiment lui, euh, soit vous avez le type qui est aspiré naturellement, qui recevait des propositions, et là il fallait gérer le fait que le gars ne parte pas trop vite si on n'avait pas de remplaçants tout de suite, ou c'était au contraire, il fallait sortir quelqu'un parce qu'il était arrivé au bout du truc, et là c'était le directeur lui-même, voire le ministre, comme pour Lebègue à la BNP. Et même pour des positions, si vous voulez, quand vous créez la Bourse de Paris et que vous nommez quelqu'un de la direction du Trésor, c'est le ministre lui-même qui va à l'Élysée, à Matignon, voilà, le poste à la Caisse des Dépôts, c'est toujours en conseil des ministres. Ou quand c'est dans le privé, elles sont prises dans des cercles importants. C'est là où des gens comme Pébereau, comme Lebègue, comme Trichet, ils étaient absolument impavides, déterminés et virulents, c'était, quand un poste dont ils estimaient qu'il devait revenir à quelqu'un du Trésor, ne pas se le faire bouffer par un mec du Budget ou de je ne sais quel ministère complètement farfelu qui s'occupe de l'Agriculture ou de je ne sais pas quoi. Alors là pas question, et ils étaient euh, ils défendaient le corps quoi. Une défense très très forte. »

Ces pratiques de placement sont diverses ; elles impliquent de prendre compte des désirs de départ pour trouver l'appariement idéal, de se placer au sein des flux d'information sur les postes disponibles au sein de l'État et du monde des affaires, de recommander ou de jouer de son entregent pour obtenir des entretiens aux « sortants », d'obtenir des soutiens (celui du ministre, celui d'autres directeurs), de proposer des noms (voire parfois, des noms dont on saura qu'ils seront refusés pour qu'il n'en reste qu'un'), d'aller au conflit direct voire, parfois, de retenir des administrateurs qui voudraient partir 'trop vite' :

« J'espérais être nommé sous-directeur, on commençait à parler de cela. Y'avait un poste de libre au-dessus de moi. Et Jean-Claude Trichet m'avait dit, ah mais ce n'est pas possible, y'a Anne Le Lorier, qui est au cabinet de M. Balladur (...). Jean-Claude Trichet est quelqu'un d'extraordinaire, c'est très difficile de s'engueuler avec lui, parce qu'il est gentil, il est courtois, il vous enveloppe, et donc je me souviens très bien de cet entretien, début 1988, et sur le pas de la porte, je lui dis, 'écoute Jean-Claude, si c'est comme ça, je vais voir s'il n'y a pas un poste à l'extérieur.' Et il me dit, 'Frédéric, mais tu fais une carrière extraordinaire, il faut que tu restes, tu ne te rends pas compte etc.' Cinq minutes. »

Frédéric Pinto* (ENA, AC, entré au Trésor à la fin des années 1970)

Interrogé au sujet de la gestion des sorties, Jean-Yves Haberer indique qu'elle se faisait « dans un climat de conciliation » – mêlant à la fois la volonté des hauts hiérarques au Trésor de ne pas faire « perdre la face » à leurs collaborateurs « éjectés », en leur proposant

immédiatement une voie de sortie, l'intériorisation de leur destin probable par les intéressés, et leur perception des « bons coups » jouables :

« Le principe *up or out*, comment ça se passait ?

Alors là c'est la gestion très difficile des personnes, ça se fait dans un climat de conciliation, très agréable. D'une part, il y a ceux qui viennent vous trouver, je dis, vous, quand on est directeur du Trésor, mais déjà quand vous êtes chef de service. Vous avez des gens qui viennent vous trouver en vous disant, bon ben je suis ennuyé, ça m'intéresse, mais j'aimerais bien changer un peu de paysage, si vous me dites que je serai bientôt sous-directeur ou chef de service je continue, mais sinon j'aime mieux changer maintenant. Ça les intéressés viennent vous le dire. Donc vous dites, ah bah vous avez bien fait de me le dire, je vais regarder un peu, réfléchir, et éventuellement je vous sonderai si je vois des choses qui apparaissent. Donc ça c'est les idées centrifuges. Et puis y'a les idées centripètes. On se dit, bah untel, bon, il n'est pas très bon, alors qu'au Trésor c'était vraiment l'élite. Pas tout à fait au niveau. Bon il tient le coup à peu près comme chef de bureau parce qu'il a un sous-directeur qui le cornaque, il faut lui trouver une sortie. Alors là bah ça consiste dans une conversation à dire un jour, écoutez, ce que vous faites, c'est bien, mais vous devez avoir envie de changer d'air. Justement j'ai quelque chose qui m'a fait penser à vous, quelle est votre réaction. Ça se passait très amicalement en fait. Et on faisait à peu près du sur-mesure. Je pense à un collaborateur que j'aimais bien, qui était un bon chef de bureau, mais qui ne pouvait pas être sous-directeur, Guillabert. Guillabert, ben il vient me trouver en disant, ah ben j'ai l'âge peut-être de changer d'endroit. Le BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières) a eu je ne sais quel problème, et j'ai dit au BRGM, bon d'accord, pour ceci, je ne me souviens plus pourquoi, une dotation je crois, mais vraiment je vous recommande de prendre comme directeur financier un homme du Trésor, vous aurez une passerelle avec le Trésor, un accès facile, pour votre avenir c'est bon. J'ai quelqu'un de très bien, Guillabert. Alors Guillabert va se présenter, et ça se fait. Guillabert, très content, au BRGM. »

Ce climat « agréable » se construit ainsi au croisement des micro-mobilisations du groupe des 4 au Trésor, et des attentes normalisées des trésoriers quant à leur destin administratif possible, fruit de l'observation des carrières des autres et de rationalisations indigènes quant aux facteurs (d'âge, d'origine statutaire et sociale, de proximité politique) qui semblent les informer. Pour autant, nous le verrons, la négociation des sorties est vécue différemment selon les positions des « purs porcs » au Trésor, leur origine statutaire, et leurs propriétés sociales et de genre.

Ainsi, l'analyse des sorties du Trésor ne peut se réduire à la mise en avant des domaines de compétence de la direction. Certes, les pôles de reclassement qui accueillent des « purs porcs » mettent en jeu les missions de la direction (finance, international, industrie). Ces effets de miroir entre secteurs d'accueil et secteurs d'intervention de la direction donnent cependant l'impression (fausse) que les sorties des trésoriers s'effectueraient

« naturellement », « portées » par la symétrie des compétences et des domaines. Cette analyse laisse dans l'ombre, d'abord, la forte segmentation des sorties, selon les origines corporatives des trésoriers et le niveau hiérarchique auquel ils sont parvenus. Elle laisse dans l'ombre, ensuite, les mécanismes concrets qui président aux sorties : ces derniers s'appuient à la fois sur les liens (de régulation, de tutelle) qui mêlent la direction du Trésor aux institutions de sortie des purs porcs, et sur les règles de nomination aux positions en dehors du Trésor et le rôle (officiel ou officieux) que le groupe des 4 peut y jouer. Surtout, les sorties mettent en jeu un ensemble de micro-investissements de la part de la hiérarchie de la direction, qui ne se laissent pas saisir par l'encadrement formel des processus de nomination : il s'agit à la fois de recommander, de classer, de profiler, de suggérer des noms et des positions aux « bons » interlocuteurs, et de gérer au mieux les processus d'appariement au regard des besoins en main d'œuvre de la direction, des flux d'information sur les postes « ouverts », et des désirs et compétences (perçus) des intéressés. Il s'agit, également, de transformer des territoires en « chasses gardées », *i.e* de se mobiliser pour défendre et clôturer les juridictions extérieures de la direction, au sein du monde des affaires, de la finance publique ou des organisations internationales. L'analyse des mobilisations de la hiérarchie du Trésor est ainsi indispensable pour comprendre comment se construit et se stabilise l'espace d'influence et de projection de la direction.

III. Trajectoires

Cette section explore les sorties moins du point de vue de leur organisation par la hiérarchie de la direction, comme l'a fait la section précédente, que du point de vue des sortants. Elle interroge les modalités variables selon lesquelles les « purs porcs » s'approprient le système « up or out » qui préside à leur déroulement de carrière au Trésor, et se rapportent à l'impératif de sortie. Nous poursuivrons ici notre réflexion, amorcée dans les chapitres précédents, sur les différences entre administrateurs civils et inspecteurs des finances, ainsi qu'entre hommes et femmes, et mettrons par ailleurs en avant l'importance des facteurs générationnels dans les modes d'engagement dans la direction et dans la carrière interne. Les travaux qui se sont penchés sur les usages variés d'une institution ont souvent adopté une approche typologique, montrant en quoi les rapports à l'institution engagent les propriétés sociales et les parcours antérieurs des agents, et construisant, alors, des grandes familles de trajectoires et de rapports à l'institution ; ainsi, Yves-Marie Abraham (2007), analysant les processus d'acculturation des jeunes lauréats à l'ethos managérial promu par HEC, définit, à partir de ses entretiens, quatre « modes d'adaptation » qui « dépendent étroitement, en dernière analyse, des origines sociales et de la trajectoire scolaire antérieure des intéressés ». Les entretiens que nous avons pu mener n'ont, cependant, pas permis de faire apparaître de disparités radicales dans les manières de dire la carrière et de s'approprier l'impératif de sortie ; ceci s'explique, nous semble-t-il, par les conditions de recrutement des purs porcs, qui façonnent une forte homogénéité de parcours scolaires, et de propriétés sociales et sexuées, et par les règles standardisées qui président au déroulement de leur carrière interne. En ce sens, notre approche ici ne sera pas typologique. Pour autant, les modes d'engagement dans le Trésor des « purs porcs » ne sont pas non plus uniformes, et nous le montrerons en nous intéressant, à la manière de Sylvain Laurens et Delphine Serre (2016) aux « marges » du Trésor, *i.e* en nous arrêtant spécifiquement sur « les cas d'individus aux parcours inhabituels au regard du recrutement (et des trajectoires) dominants » (*Ibid* : 70). En particulier, nous examinerons les trajectoires féminines au sein du Trésor, ainsi que les cas de « sorties improbables » au regard des pôles de sortie que nous avons définis dans la section précédente.

A. To stay or not to stay

« Chaque fois que je rencontre Marc Viénot³²⁴, qui a été président de la Société Générale, il m'explique pourquoi il n'a pas été directeur du Trésor. Et donc je ne vais pas m'y laisser prendre (je ris) et je ne vais pas vous expliquer pourquoi je n'ai pas été directeur. Euh, d'autant que l'on peut faire des choses formidables dans la vie... »

Gilbert Avisse* (AC, ENA, entré au Trésor au milieu des années 1970)

Gilbert Avisse*, qui atteint le niveau « chef de service » au Trésor mais manque la nomination en tant que directeur, décrit des éléments qui nous ont, au début de notre recherche, beaucoup surpris ; en particulier, l'extrait ci-dessus fait écho à l'amertume et à la déception qu'exprimaient certains de nos interlocuteurs à ne pas être « montés » plus haut au Trésor, et à avoir été, de la sorte, « contraints » à quitter la direction. Nous nous attendions, quelque peu naïvement, à recueillir des discours exprimant la hâte et le désir du « pantouflage », reflétant ainsi nos propres préconceptions quant au rapport à l'État des hauts fonctionnaires aux Finances. Au contraire, plusieurs de nos enquêtés semblaient regretter des parcours internes « coupés courts », et tentaient de rationaliser ce qui aurait pu constituer le coup de pouce nécessaire à la prolongation de leurs carrières au Trésor ; ainsi, Daniel Levieu* (ENA, AC, entré au Trésor au début des années 1970) voit dans son refus d'entrer en cabinet la cause d'une carrière interne arrêtée au niveau de chef de service, et fait de ce qu'il semble vivre comme un échec le résultat d'une posture d'honneur et de fidélité à soi : « Moi, objectivement, je pense que je n'ai pas été directeur du Trésor parce que j'ai refusé d'aller au cabinet de euh, à tort d'ailleurs, mais à l'époque j'avais des convictions intellectuelles donc je ne les renie pas ».

Ces discours de relative déception permettent de lire, en négatif, l'attention forte que portent nos interlocuteurs aux possibilités d'ascension et aux stratégies à mettre en œuvre pour « faire carrière », et peuvent ainsi être lus comme le signe de leur engagement dans le jeu bureaucratique comme jeu d'allocation de places et de positions dans l'État. Cet investissement n'a rien d'étonnant, et renvoie aux parcours dominants des purs porcs, essentiellement issus du concours externe de l'ENA, et massivement originaires des milieux supérieurs : comme l'a montré Jean-Michel Eymeri (2001), les élèves entrés à l'ENA par le

³²⁴ Marc Viénot (IF, ENA 1951-1953) entre au Trésor en 1958, après quelques années passées en cabinet. Il en sort au rang de chef de service en 1970, pour devenir, brièvement, conseiller financier à l'ambassade de France à Washington (1970-1973). En décembre 1973, il est nommé directeur général adjoint à la Société Générale, dont il devient par la suite directeur général (1977-1986), puis PDG (1986-1997).

concours externe sont ceux qui investissent le plus intensément le classement de sortie de l'école, et qui ont le souci de l'excellence de leur rang et d'une carrière au sommet. Compte tenu de la place de la direction du Trésor dans le classement de sortie de l'ENA à partir du début des années 1970, on peut faire l'hypothèse que les impétrants sont particulièrement engagés dans le jeu administratif et ses enjeux de carrière. Par ailleurs, comme nous l'avons vu dans la section précédente, il y a alors des gains objectifs à rester au Trésor le plus longtemps possible : selon le niveau hiérarchique atteint, l'espace des sorties possibles se reconfigure, offrant les rétributions symboliques et matérielles maximales au directeur du Trésor. En ce sens, ces discours expriment également un rapport situé à l'État : la déception de plusieurs de nos enquêtés à n'avoir pu rester au Trésor n'est pas tant dite dans les mots du de l'attachement « désintéressé » à l'État pourvoyeur de service public et garant de l'intérêt collectif, que dans ceux de l'intérêt pour l'État-puissance, *i.e* pour l'État du point de vue de ses fonctions d'autorité et de souveraineté. Dans *Contre-feux*, Pierre Bourdieu (1998) différencie la « main gauche » de l'État, qui représente l'État-providence, protecteur, en charge de missions de service public, de sa « main droite », celle de l'État régalien, en charge du contrôle des ressources et du maintien de l'ordre. C'est, évidemment, du côté droit de l'État que se situent les purs porcs du Trésor.

Ce rapport à l'Etat semble avoir partie liée aux modes d'entrée des « purs porcs » au sein du Trésor, et il est intéressant, à cet égard, de comparer leurs discours avec celui des énarques « immigrés » au Trésor. Les « purs porcs » que nous avons pu interroger regrettent souvent n'être pas montés plus haut au Trésor, mais ils disent également, fréquemment, être entrés à la direction en sachant qu'ils n'y feraient pas toute leur carrière ; ainsi, Frédéric Pinto* (HEC-ENA, AC, entré au Trésor au milieu des années 1970), qui sort sous-directeur du Trésor pour intégrer les instances européennes, nous indique : « Je crois qu'on a tendance en venant au Trésor à y rester en voulant emmagasiner un peu plus d'expérience dans un champ différent (...). L'intérêt du Trésor c'est que l'on n'a pas un univers tout tracé. Donc de ce point de vue là, je ne me voyais pas au Trésor jusqu'à la retraite ». Pour Didier Garnel* (X-ENA, AC, entré au Trésor à la fin des années 1970), qui part, sous-directeur au Trésor, occuper une position exécutive dans une entreprise industrielle privée, « il était évident qu'(il) serait dans la fonction publique pendant 10 à 15 ans, mais qu'il était peu probable qu'(il) y fasse toute (s)a carrière, toute (s)a vie (...) parce que le monde est vaste, c'est sympa de voir autre chose ». Au contraire, les « immigrés » que nous avons pu interroger insistaient plutôt sur leur attachement à leur « métier » au Trésor, et, plus généralement, au service de l'État. Ils

semblent moins ouverts à la possibilité de sortir dans le « privé » que les purs porcs. Ainsi, Denis Rivière* (ENA, AC, entré immigré au Trésor à la fin des années 1970), qui est « naturalisé » à la direction, et obtient un poste de sous-directeur avant de prendre la direction générale d'une banque nationalisée, souligne : « Vous savez, l'administration allemande garde ses fonctionnaires jusqu'à la retraite. Et moi ça me paraissait une bonne idée. Si on m'avait dit à un moment ou à un autre, tu vas à la Cour des Comptes, j'aurais dit, pff, pas terrible, c'est un enterrement de première classe. Non, j'aimais bien le métier que je faisais et je l'aurais bien fait jusqu'à la fin de mes jours. L'idée d'avoir une carrière en dehors de l'administration me paraissait euh, bon. Etre directeur général d'une banque, ça me paraissait mortel d'ennui. Ce que j'ai été hein (...). J'étais bien au service de l'État, ça me plaisait bien. C'était confortable, c'était sympathique, ça ne payait pas très bien mais c'était quand même honorablement payé ». Quant à Lucien Remond* (ENA, AC, entré immigré au Trésor à la fin des années 1970), lui également devenu sous-directeur, et dont la carrière post-Trésor s'effectue dans un grand groupe industriel, il raconte qu'au moment de son entrée à l'ENA, « c'était fonctionnaire pour toute la vie ».

Ces quatre enquêtés (Frédéric Pinto* et Didier Garnel* du côté « purs porcs », Denis Rivière* et Lucien Remond* du côté « externes naturalisés ») ont des parcours proches. Tous entrés à l'ENA par le concours externe, ils sont issus de la bourgeoisie économique : les pères de Lucien Remond* et de Frédéric Pinto* exercent des professions libérales (avocat spécialiste de droit civil pour le premier, médecin généraliste en province pour le second), tandis que Didier Garnel* vient d'une famille plus dotée en titres d'État, d'ingénieurs et de militaires, et son père, saint-cyrien, est cadre supérieur dans une entreprise nationale. Quant à Denis Rivière*, il se dit issu de la « branche purée d'une famille bourgeoise », et son père, avoué avant la Seconde Guerre mondiale, termine sa carrière comme membre du directoire d'une grande entreprise industrielle. En ce sens, les représentations différenciées de l'Etat et de la carrière administrative de ces quatre enquêtés ne se laissent pas aisément expliquer par les variables d'origine sociale, ou de proximité familiale aux mondes du public ou du privé. On peut, cependant, expliquer leurs différentes appréhensions de la carrière administrative en faisant plusieurs hypothèses. La première consiste à revenir aux conditions d'entrée de ces derniers à l'ENA : nos deux enquêtés « immigrés », Lucien Remond* et Denis Rivière*, insistent tous deux, en entretien, sur la « chance » ou le « hasard » qui les amènent à l'ENA, grâce aux conseils de camarades ou de professeurs bien informés, et sur leur faible connaissance de l'ENA comme institution et de ses débouchés ; suivons Denis Rivière* :

« pendant l'école, je ne savais pas du tout, je ne savais pas ce que je faisais là, je ne savais même pas pourquoi j'y étais ». Au contraire, Frédéric Pinto* et Didier Garnel* entrent à l'ENA dans le cadre d'une micro-reconversion à partir d'autres grandes écoles – HEC pour Frédéric Pinto*, et l'X pour Didier Garnier* ; cette première étape scolaire semble leur avoir permis d'identifier plus facilement les opportunités professionnelles offertes par l'ENA et ainsi, de s'approprier les spécificités des parcours de sortie et de mobilité des trésoriers. Notre deuxième hypothèse consiste à insister sur les effets des modes d'entrée au sein du Trésor et des logiques différenciées de carrières auxquelles elles mènent. Les discours différenciés tenus par nos interlocuteurs en entretien reflèteraient alors leur intériorisation de leurs destins administratifs probables et des possibles que leur offre leur affectation post-ENA – mobilité et « sorties » pour les « purs » trésoriers, carrières moins mobiles et plus polarisées par l'administration pour les « immigrants ».

Le rapport à la carrière trésorienne semble également varier selon les origines statutaires des purs porcs, différenciant les administrateurs civils et les inspecteurs des finances. La comparaison des entretiens menés avec deux X-ENA, Didier Garnel* (dont nous avons déjà parlé), qui, administrateur civil, entre au Trésor à la fin des années 1970, et Guillaume Jourdain*, qui, inspecteur des finances, entre au Trésor au milieu des années 1980, et en sort directeur financier dans un groupe privé, permet d'illustrer cette différence. Ils ont des trajectoires sociales proches : tous deux sont nés dans les beaux quartiers de Paris, et ont été scolarisés dans des établissements privés catholiques, avant d'intégrer des grands lycées publics pour leurs années de classe préparatoire. Leurs pères sont cadres supérieurs d'entreprise, respectivement diplômé de l'ESSEC (pour Guillaume Jourdain*) et de Saint-Cyr (pour Didier Garnel*). Leurs choix d'orientation répondent à une logique similaire d'excellence scolaire, plutôt que d'attrait pour un métier. Entré à l'École polytechnique dans les années 1970, à un moment de montée en puissance de l'École nationale d'administration, Didier Garnel* en sort dans le corps des ingénieurs de l'armement, et décide de présenter le concours externe de l'ENA : « Je voulais sortir dans un grand corps, l'Inspection des Finances, et devenir comme tout le monde, président de la République (...) dans les années 1970, c'était le parcours d'excellence, le parcours de succès, la voie royale ». Faute de pouvoir intégrer les grands corps, il choisit d'être affecté à la direction du Trésor, au ministère des Finances, « car c'était la direction avec les sorties les plus sympathiques, l'activité la plus intéressante et la plus diverse ». Guillaume Jourdain* entre quant à lui directement à l'ENA à la fin de sa scolarité à l'École Polytechnique, au début des années 1980, grâce aux deux

places à l'entrée de l'école réservées aux polytechniciens³²⁵. Il en sort inspecteur des finances, et s'oriente, après ses quatre années de tournée, vers la direction du Trésor car « c'était l'endroit avec les possibilités les plus larges, tournées vers l'extérieur ». Ces parcours reflètent ce que les sociologues de l'éducation ont défini comme la « logique de l'excellence » qui oriente les parcours des élèves bien dotés socialement et scolairement, qui consiste à chercher à se maintenir dans les filières les plus sélectives, dans l'espoir de « garder les portes ouvertes » pour la suite de la scolarité et de la carrière professionnelle (Berthelot 1987 ; Blanchard 2012). Cette logique explique en particulier les propos parfois hésitants de nos deux enquêtés quand il s'agit de restituer les rationalités à l'œuvre dans certains de leurs « choix » – ainsi, pour Guillaume Jourdain* : « l'ENA je connaissais un peu avant d'y entrer (mais) j'ai du mal à me rappeler ce que j('y) visais vraiment euh. L'idée de faire les deux, administration et entreprise, je devais l'avoir. Je ne veux pas dire que c'était mon projet depuis tout petit, mais dans l'univers des possibles, passer par plusieurs endroits intéressants ». Cette difficulté rétrospective à rendre compte des « choix » d'orientation peut, notamment, s'expliquer par les enchaînements institutionnels routinisés vers lesquels guide la logique de l'excellence.

Pour autant, Guillaume Jourdain* et Didier Garnel* disent différemment leur carrière au Trésor. Didier Garnel* exprime, tout au long de l'entretien, l'« excellent souvenir des années qu'(il) a passées (au Trésor) », et son sentiment d'avoir « été (...) privilégié en ayant pu commencer une vie active, une vie professionnelle, dans un cadre pareil, avec des sujets pareils, avec des gens pareils ». Cette vision enchantée du Trésor s'articule à l'expression d'une déférence par rapport aux trésoriers « aux parcours canonissimes » (il cite, notamment, Henri de Castries, inspecteur des finances parti précocement du Trésor pour rejoindre Claude Bébéar à Axa), comparativement à son métier actuel de « petit banquier d'affaires »³²⁶. S'il indique ne pas regretter « être allé voir autre chose ailleurs », et avoir « quitté (la direction) sereinement », il insiste également sur son impression qu'il « perda(it) (alors) quelque chose », et revient plusieurs fois en entretien sur son choix de ne pas être entré en cabinet, jugeant que le passage en cabinet « est quand même ensuite un atout pour rester dans

³²⁵ La possibilité d'entrée à l'ENA sans concours d'un ou deux polytechniciens sortis dans le premier tiers du classement, mise en place en 1948, est supprimée en 1958, puis rétablie en 1962 avec l'accord de Valéry Giscard d'Estaing, ministre des Finances et des Affaires économiques, qui avait lui-même bénéficié de cette disposition. Comme l'indique Hervé Joly (2011), la possibilité d'entrée directe à l'ENA attire peu les polytechniciens dans les années 1950, mais, à partir du milieu des années 1960, les deux places ouvertes trouvent systématiquement preneurs. Cette filière officielle disparaît en 1986.

³²⁶ Lorsque nous l'interrogeons en janvier 2015, Didier Garnel* est associé d'une banque d'affaires parisienne.

l'univers public, assez considérable ». Son départ de la direction du Trésor au début des années 1990, un an après avoir été nommé sous-directeur, est lié à la fois à une « proposition tout à fait intéressante » qui lui est alors faite, celle de prendre la succession du PDG d'un groupe industriel – vis-à-vis duquel il est introduit par l'intermédiaire d'un « homme très connu sur la place financière », et par son impression que sa carrière interne au Trésor était sur le point de s'achever : « j'arrivais à des fonctions au Trésor, j'étais sous-directeur, des fonctions dans lesquelles le passage à l'échelon supérieur devenait plus compliqué, et notamment plus dépendant de la situation politique (...) (or) je n'avais pas souhaité, un peu par cohérence personnelle, un peu par naïveté, passer dans un cabinet ». En ce sens, le rapport de Didier Garnel* à la direction est travaillé par le sens de sa place administrative et par l'intériorisation des contraintes que son appartenance statutaire pose à sa carrière : il « sort », avec un pincement au cœur semble-t-il, au moment où différentes contraintes l'empêchent de monter plus haut dans la hiérarchie de la direction – sous la condition, cependant, d'avoir pu trouver une offre « intéressante ». Au contraire, Guillaume Jourdain* paraît avoir un rapport plus directement stratège à sa carrière interne au Trésor, qu'il décrit comme des « coups » joués successivement. Si Didier Garnel* décrit son entrée au Trésor avec les mots de l'émerveillement, Guillaume Jourdain* évoque ses premiers jours au Trésor comme ne présentant « rien de particulièrement déroutant » : « pour quelqu'un (comme lui) qui avait un peu fréquenté l'administration, les bureaux », « y'avait pas eu de grosses surprises ». Il faut, évidemment, voir dans cette description un effet des modalités d'entrée des inspecteurs des finances au Trésor : pour eux, contrairement aux administrateurs civils, c'est le corps de l'inspection des finances, plutôt que la direction du Trésor, qui constitue l'instance principale de consécration. Ils sont, en ce sens, moins directement « redevables » à la direction et à sa hiérarchie. Surtout, ils n'entrent pas au Trésor directement à la sortie de l'ENA, mais après 4 années passées dans les cadres de l'inspection, qui leur ont offert une certaine familiarité avec l'administration financière et une première expérience propice à consolider leur confiance en leurs aptitudes. Enfin, contrairement aux administrateurs civils qui sont « tenus » à et par la direction du Trésor, cette dernière constitue, pour les inspecteurs des finances, un choix parmi d'autres : leurs perspectives de carrière ne sont pas aussi étroitement liées que celles des administrateurs civils aux ressources qu'offre le Trésor. Parce que les inspecteurs des finances disposent, en quelque sorte, de plus d'alternatives que les administrateurs civils, ils sont du même coup plus distants de la direction que ces derniers. Guillaume Jourdain* raconte ainsi, en entretien, que sortir « c'était une préoccupation dès la fin de la tournée de l'Inspection », et qu'à chaque embranchement hiérarchique au Trésor il « (s'est) posé la question, est-ce que je

vais aller (ailleurs) ». Si Guillaume Jourdain* hésite, au milieu des années 1990, alors qu'il est sous-directeur, à partir, ce n'est pas, contrairement à Didier Garnel*, parce qu'il pense ne plus pouvoir progresser dans la direction, mais parce qu'il « ne voyait pas trop bien le coup d'après » ; d'ailleurs lorsqu'un poste de chef de service lui est alors offert, il hésite quelque temps avant d'accepter car ses « pistes dans le privé » « n'étaient pas encore suffisamment mûr(es) ». En ce sens, le rapport plus stratégiste de Guillaume Jourdain* au Trésor témoigne, avant tout, du large éventail de perspectives, d'options et de carrières offerts aux inspecteurs des finances, contrairement aux administrateurs civils, pour lesquels le « ticket de sortie » offert par la direction du Trésor constitue le seul ticket statutairement possible.

Ainsi, on le voit, les significations accordées au passage par le Trésor et les formes de négociation de l'impératif de sortie procèdent, en particulier, de clivages statutaires, et doivent être analysées au regard de trajectoires différenciées d'entrée au sein de la direction. Pour les inspecteurs des finances, le Trésor constitue un moyen parmi d'autres de faire carrière. Pour les administrateurs civils, entrés au Trésor après l'ENA, la direction du Trésor constitue le lieu central de la consécration et de l'accumulation de ressources, et les regrets parfois exprimés de carrières coupées court révèlent, en creux, l'association étroite entre « going up » et « going out », *i.e* les gains objectifs à sortir au rang hiérarchique le plus élevé possible.

Cette association étroite entre ascension hiérarchique et hiérarchie des sorties se délite, toutefois, à partir du début des années 1990, transformant la variété des usages possibles de la direction du Trésor par les purs porcs. Ce délitement est lié, d'abord, au recentrement économique de l'État : les privatisations, en particulier, font échapper différents postes à la nomination discrétionnaire par le gouvernement, et distendent les liens directs (notamment, d'actionnariat et de tutelle) entre la direction du Trésor et les établissements concernés, transformant les ressources sur lesquelles peuvent s'appuyer les trésoriers pour « sortir ». Il est lié, également, à la politisation plus forte des nominations à la tête de certains établissements publics, qui contribue à rompre les filières de sortie de différents échelons hiérarchiques au Trésor. Mais, surtout, apparaît haut dans les entretiens que nous avons pu mener avec des purs porcs sortis à partir du milieu des années 1990, la mise en place de contraintes déontologiques. En 1993, la loi Sapin relative à la « prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques » institue, pour les trois fonctions publiques, une commission en charge d'apprécier la compatibilité entre les activités *privées* exercées par des fonctionnaires en disponibilité ou radiés des cadres, et leurs

anciennes fonctions administratives³²⁷. Entre autres, est interdit aux fonctionnaires d'exercer leurs nouvelles activités professionnelles dans une entreprise privée qu'ils ont surveillée ou contrôlée, au cours des cinq années précédant leur nouvelle prise de fonction³²⁸. Si la consultation de la commission est obligatoire pour les fonctionnaires envisageant un départ dans le privé, elle n'a qu'un rôle consultatif et ne peut que formuler des avis, sans pouvoir de sanction si ces derniers devaient ne pas être respectés. Pour autant, son existence semble être largement intégrée aux décisions de sortie des trésoriers. Ainsi, Gilbert Avisse* (ENA, AC, entré au Trésor au milieu des années 1970), quitte le Trésor dans la deuxième moitié des années 1990, après avoir exercé de hautes responsabilités au Trésor, notamment en matière de gestion de participations industrielles :

« Je voulais (alors) quitter le Trésor, parce que j'étais arrivé au sommet de ce que, compte tenu des contraintes politique, je pouvais obtenir. Et euh, ça n'a pas été si facile. Parce que l'arsenal des règles déontologiques était extrêmement régnant pour moi.

Ah oui, parce que vous aviez une compétence de surveillance importante sur le secteur industriel...

Industriel, de transport, de l'audiovisuel, de l'énergie, etc, et par ailleurs, ayant été en charge des privatisations, tout le secteur des banques m'était interdit. Donc c'est difficile. Donc euh, on m'a signalé une opportunité (dans les assurances), c'était un domaine dans lequel je pensais n'avoir pas de problème. »

Quant à Guillaume Jourdain*, dont nous avons déjà parlé, il explique qu'une des raisons pour lesquelles il hésitait à accepter un poste de chef de service au Trésor, c'est qu'il « voyai(t) aussi le temps qui passait, sachant que ça allait être de plus en plus difficile de partir, à la fois pour des raisons d'intérêt pour les entreprises à recruter question d'âge, et question de déontologie aussi : plus on s'occupe de choses, plus on multiplie les contraintes déontologiques ». Au moment où il entreprend, au début des années 2000, de quitter le Trésor, il calcule qu'« environ la moitié du CAC 40 (lui) (est) interdit », et se décide à « cherche(r) loin du monde qu('il) connaissai(t) ». Si une enquête plus approfondie menée à

³²⁷ L'article 87 de la loi dite Sapin I (loi 93-122 du 29 janvier 1993) dispose qu'en application des dispositions du statut général de la fonction publique de 1984, « les administrations peuvent consulter une commission chargée d'apprécier la compatibilité avec leurs fonctions précédentes des activités que souhaitent exercer en dehors de leur administration des fonctionnaires devant cesser ou ayant cessé définitivement leurs fonctions par suite de la radiation des cadres, ou devant être placés ou ayant été placé en position de disponibilité ». En 1994, l'article 4 de la loi 94-530 relative à certaines modalités de nomination dans la fonction publique d'État rend la consultation de cette commission obligatoire.

³²⁸ L'histoire de cette commission – appelée, à partir de la seconde moitié des années 1990, commission de déontologie – dont différentes moutures existaient avant 1993, reste à écrire. Le décret 95-168 du 17 février 1995 prévoit d'autres cas d'interdiction que ceux relatifs à la surveillance et au contrôle antérieur de l'entreprise de « sortie » ; il définit en particulier un volet « déontologique », interdisant l'exercice d'activités privées portant atteinte à la « dignité », à l'« indépendance » ou à la « neutralité » des fonctions administratives précédemment exercées.

partir de générations plus jeunes de hauts fonctionnaires du Trésor serait nécessaire pour confirmer ce point, il semble cependant que l'institutionnalisation de la commission de déontologie conduit à transformer les usages de la direction du Trésor par les purs porcs, au profit de passages plus courts, devant permettre de limiter le poids des contraintes déontologiques sur les carrières, et d'éviter la prise de risque que constitue la promotion hiérarchique du point de vue des carrières possibles à la sortie.

Ainsi, on le voit, les modes d'entrée des énarques au Trésor se traduisent dans des représentations différenciées de la direction, et des modes d'engagement variables dans la carrière interne. Si les usages de la direction sont soumis à forte contrainte statutaire, ils dépendent, également, des structures du capitalisme d'État et des règles historiques variables qui encadrent, guident, autorisent et/ou interdisent certaines circulations au sein des mondes du Trésor. En particulier, les transformations de la surface et des modes d'interpénétration des mondes du Trésor dans les années 1990, ainsi que la mise en place de règles déontologiques, conduisent à modifier les enchaînements positionnels classiques des « purs porcs » et à transformer les perspectives de carrières possibles aux différents niveaux hiérarchiques. Pour les purs porcs qui, nous l'avons vu, investissent l'État du point de vue de ses ressources positionnelles et de ses fonctions d'autorité, ces reconfigurations transforment les stratégies de carrière possibles (monter plus haut n'est plus forcément le garant de sorties plus prestigieuses) et, du même coup, les modes d'investissement de la direction du Trésor.

B. Trajectoires féminines

Nous avons déjà partiellement exploré, dans les chapitres précédents, les différenciations genrées des représentations et des appropriations du Trésor. Nous aimerions, ici, poursuivre ces réflexions en nous focalisant sur le déroulement des carrières féminines au Trésor, et en montrant les spécificités par rapport aux carrières masculines. Ces dernières sont doubles : d'abord, les trajectoires d'entrée des femmes énarques au Trésor empruntent des chemins atypiques par rapport à celles des trésoriers ; ensuite, les sorties féminines du Trésor sont, contrairement à celles des hommes, étroitement polarisées, reflétant les obstacles institutionnels auxquels ces dernières sont confrontées dans la construction de trajectoires hiérarchiquement ascendantes au Trésor.

Tableau n° 17 :

Parcours des administratrices civiles au Trésor entrées directement post-ENA (1966-1990)

Nom	Date et lieu de naissance	Prof. du père	Diplômes et titres	ENA	Nb années Trésor ³²⁹	Niveau atteint	Poste sortie
Obolensky	1950 Cognac en Charente	ingénieur	IEP Paris	Externe (72-74)	20	Chef de service	<i>Vice présidente Banque Europ. d'Investissement</i>
Guigou ³³⁰	1946 Marrakech	Agri. exploitant	Lic. anglais DEUG sc éco DES lit. américaine	Externe (72-74)	7	Chef de bureau	Carrière politique après cabinet
Le Lorier	1952 Paris 8è	N.I	IEP Paris	Externe (75-77)	24	Chef de service	<i>Membre du comité exécutif Fimalac SA</i>
Dreyfus-Cloarec	1946 N.I	Médecin-hospitalier	DES sc éco	Interne (77-79)	11	Sous-directeur	<i>Assistante au DG, chargée aff. financières Air France</i>
Latare	1956 Montfort-en-Chalosse	Instituteur	ENSJF Agrégation de maths IEP Paris	Externe (82-84)	12	Chef de bureau	<i>Conseiller référendaire Cour des Comptes</i>
Pallez	1959 Paris 16è	Inspecteur des fi	IEP Paris	Externe (82-84)	20	Chef de service	<i>Dir. exécutif délégué, chargé équilibres fi. France Telecom</i>
Dorland	1959 Rennes	Médecin	Doctorat en géographie	Externe (86-88)	10	Chef de bureau	<i>Directeur central Axa</i>
Martel	1955 N.I	N.I	Maîtrise LEA IEP Bordeaux	Interne (85-87)	16	Sous-directeur	Trésorier-Payeur général
Kirchner	N.I	N.I	Maîtrise de maths	Interne (87-89)	6	Adjoint	<i>Responsable de département, contrôle gestion Renault Véhicules Industriels</i>

Sources : Base ENA et entretiens

³²⁹ Nous comptons ici comme années passées au Trésor les années de mobilité et les années en cabinet : bref, il s'agit du temps écoulé entre l'entrée et la sortie de la hiérarchie du Trésor.

³³⁰ Sur le parcours d'Elisabeth Guigou, nous nous appuyons également sur son autobiographie : Elisabeth Guigou (2000), *Une femme au cœur de l'État. Entretiens avec Pierre Favier et Michel Martin-Roland*, Paris, Fayard.

Les études centrées sur les « pionnières » (Gardey 2000) qui ont accédé à des positions de pouvoir, à des professions prestigieuses dominées par les hommes, ou à des grandes écoles, ont mis en avant le patrimoine dispositionnel spécifique et les ressources distinctives qu'elles ont pu mobiliser. Les premières femmes énarques apparaissent ainsi comme des héritières particulièrement dotées en capital culturel et économique (Sineau 1974). Les normaliennes scientifiques et les polytechniciennes ont bénéficié d'une éducation égalitaire, et de la présence de femmes scientifiques dans leur entourage (Ferrand *et al.* 1996). « Celles qui survivent » dans le monde de la finance (Boussard 2016) présentent des combinaisons improbables de ressources qui les amènent à accepter les codes virils dominants du milieu : en particulier, Valérie Boussard note leur familiarité familiale avec le monde des affaires et de la finance, et leur socialisation primaire de genre « au masculin ».

En ce qui concerne plus spécifiquement notre recherche sur cette direction « codée au masculin » qu'est le Trésor, l'analyse des profils des énarques femmes entrées directement à la direction après l'ENA permet de montrer qu'ils se distinguent de leurs homologues masculins. Du côté des origines sociales et géographiques de ces femmes, l'état de nos données n'autorise pas de conclusions fermes ; tout au plus pouvons-nous souligner que l'effet de sur-sélection sociale observé sur d'autres terrains ne semble pas s'appliquer ici : deux trésorieresses sur 9 viennent de la petite bourgeoisie, du public (Martine Latare) et du privé (Elisabeth Guigou), et celles aux origines sociales dominantes sont fréquemment nées en province. Du côté de leur parcours scolaire, les choses sont plus tranchées : alors que 90% des « purs porcs » hommes entrés au Trésor entre 1966 et 1990 sont passés par l'Institut d'études politiques de Paris et/ou par une grande école, une seule des « pures porcs » du Trésor est ancienne élève d'une grande école – l'École normale supérieure (de jeunes filles), alors qu'HEC ou l'X sont largement représentées dans les profils masculins du Trésor –, et seules quatre sur neuf mentionnent l'IEP Paris. Cinq ont un parcours universitaire « pur », agrémenté dans un cas par le passage dans un IEP de province. Ce résultat fait écho à ce que note Sophie Pochic (2005 : 82) à propos des femmes cadres, « davantage diplômées de l'université que leurs collègues et moins souvent passées par la 'voie royale' que sont les écoles, particulièrement les écoles d'ingénieur ». Ces parcours universitaires s'effectuent, par ailleurs, dans des disciplines différentes que les dominantes droit, économie et lettres privilégiées par les trésoriers : si deux trésorieresses ont des diplômes de sciences économiques, les langues étrangères, la géographie et, surtout, les mathématiques sont bien représentées ; notons par ailleurs que ces disciplines ne sont pas, des années 1960 à la fin des

années 1980, les plus féminisées de l'enseignement supérieur³³¹. Surtout, on notera également que les trésorieresses entrent fréquemment à l'ENA par le concours interne, après plusieurs années d'enseignement, à l'université (Claire Dreyfus-Cloarec) ou dans le secondaire (Odile Kirchner), ou encore après avoir été secrétaire adjointe des affaires étrangères (Isabelle Martel). Au contraire, l'entrée par la voie interne ne concerne qu'une infime fraction des trésoriers. Enfin, on notera également que toutes les trésorieresses sont administratrices civiles, *i.e* qu'aucune n'entre au Trésor en tant qu'inspectrice des finances³³².

Ces caractéristiques distinguent les « pures porcs » des « purs porcs », et permettent d'identifier certaines voies féminines d'accès à la direction du Trésor. La première, c'est le passage par le concours interne d'entrée à l'ENA : si ce dernier a été identifié, bon an mal an, comme la voie du « rattrapage social » (Eymeri 2001 : 42), permettant aux moins nantis d'accéder à l'ENA³³³, on peut faire l'hypothèse qu'il permet également un « rattrapage de genre », appuyant la féminisation des cohortes énarques à partir des années 1970 – Mariette Sineau (1974) notait déjà, à partir de l'étude des parcours des femmes à l'ENA de 1945 au début des années 1970, que le taux de réussite des femmes au concours fonctionnaire était plus élevé que celui des femmes au concours externe, tout en restant, cependant, inférieur à celui des hommes³³⁴. Les études disponibles soulignent par ailleurs que les femmes (se) sortent bien de leur scolarité à l'ENA : la part des femmes « dans la botte » du classement est historiquement supérieure à celle des femmes au sein de l'école (Achin et Lévêque 2007 ; Sineau 1974). En ce sens, une fois entrées au sein de l'ENA, les femmes ont toutes chances d'en sortir à un rang leur permettant d'avoir accès à la direction du Trésor.

Par ailleurs, on notera le rôle joué par les formations scientifiques (en mathématiques) ou le pôle plus « scientifique » des sciences sociales (sciences économiques, géographie),

³³¹ Les disciplines littéraires constituent alors nettement les filières universitaires les plus féminisées (63,3% de femmes en 1961-1962, 69,2% en 1986-1987) (Marry 1989 : 300). Pour une synthèse sur les femmes dans les universités françaises, cf. Natalia Tikhonov Sigrist (2009). Des données récentes sur la composition sexuée des disciplines peuvent être trouvées dans Bernard Convert (2010).

³³² Ceci ne signifie pas, cependant, qu'il n'y ait pas de femmes au sein du corps de l'Inspection des finances, simplement que ces dernières ne choisissent pas de s'implanter au Trésor. Les femmes entrent à l'Inspection au compte-goutte, Elisabeth Bukspan faisant figure, en 1975 – plus de vingt ans après le Conseil d'État – de pionnière : première énarque femme à entrer directement à l'Inspection après l'ENA, elle s'oriente, après ses quatre années de tournée, vers la direction des relations économiques extérieures (DREE). Voir Luc Rouban (2002).

³³³ Même si cette démocratisation sociale est toute relative, et semble maigre par rapport aux ambitions des pères fondateurs de l'école.

³³⁴ La thèse en cours d'Elsa Favier sur les carrières des femmes énarques permettra de confirmer ou non cette hypothèse.

souvent à un haut niveau (Martine Latare est ancienne élève de l'ENSJF et agrégée de mathématiques, Claire Dorland a un doctorat en géographie, et Claire Dreyfus-Cloarec commence une thèse de macro-économie et est assistante pendant quelques années à l'Université Paris IX-Dauphine). En ce sens, on peut considérer que ces femmes, ayant eu accès aux grades universitaires les plus élevés, ont fait l'objet d'une forte sélection scolaire³³⁵. Surtout, elles ont déjà fait l'expérience de milieux fortement masculins, avant d'entrer au Trésor : si les formations scientifiques s'ouvrent aux femmes à partir du milieu des années 1960, ces dernières ne représentent qu'un peu plus de 30% des effectifs d'étudiants en sciences à l'université du début des années 1960 à la fin des années 1980, et 28% des effectifs des classes préparatoires scientifiques en 1987 (Marry 1989 : 300). Plus fortement investies par les femmes, les formations de sciences économiques sont féminisées à environ 25% en 1971-1972, et à 45% en 1986-1987 (*Ibid* : 300). Par rapport à ces disciplines fortement masculines, le choix de l'ENA est présenté, dans les entretiens que nous avons menés avec des trésorieresses, comme une reconversion, et est dit dans les mots de la recherche de l'« ouverture » par rapport à des disciplines et à des espaces qui paraissent « fermés » :

« C'était quelque chose auquel vous pensiez depuis longtemps, l'ENA ? »

Non, c'était pas du tout quelque chose auquel je pensais. En fait ce qui s'est passé c'est que euh, j'ai choisi de faire un cursus en maths, après avoir hésité entre plusieurs filières, j'étais intéressée par des choses différentes. Et quand j'ai fait les classes préparatoires, je voulais devenir ingénieur. Et j'ai eu Normale Sup', ce qui était plutôt une surprise, j'avais pas depuis toujours l'idée euh. Et comme c'était un peu une surprise, je l'ai pris, parce que j'étais très contente d'avoir eu Normale Sup'. Mais je ne me voyais pas enseigner. La recherche, en tous cas à cette époque-là, c'était très très fermé. Et donc j'ai commencé à penser à faire quelque chose de plus euh, de changer de. Et puis j'ai eu envie d'avoir euh, les maths pures, je trouvais cela fermé, j'avais envie d'ouvrir. »

(Martine Latare)

« Mais faire une carrière universitaire, ce que j'avais en tête, cela supposait de faire une thèse, et là j'avais une vraie difficulté, j'avais un sujet de thèse déposé, un directeur de thèse sympathique, un premier chapitre écrit, et après je me suis dit, ah mais je n'ai plus rien à dire (...) Voilà, et donc y'a un moment où je me suis dit, je ne vais pas rester assistante toute ma vie, il faut faire quelque chose, et donc fonction publique, administration administrante, concours de l'Ena. J'ai passé le concours de préparation à l'Ena, j'ai passé l'interne. C'est vrai que passer un concours à dominante de ce que vous avez enseigné pendant 5 ans c'est un avantage. »

(Claire Dreyfus)

³³⁵ A l'appui de cette hypothèse, précisons que Martine Latare passe et obtient l'agrégation de mathématiques une année avant ses camarades de promotion à l'ENSFJ, et que Elisabeth Guigou semble avoir un an d'avance.

Si Martine Latare et Claire Dreyfus viennent de milieux sociaux très différents, leur décision de présenter l'ENA s'appuie pour chacune d'elle sur l'impression d'être cloîtrées dans des milieux et des disciplines qui leur offrent peu de perspectives professionnelles, et mêlent, paradoxalement, à la fois le sentiment de ne pas être à sa place (« je n'ai plus rien à dire » pour Claire Dreyfus, « (Normale Sup') c'était un peu une surprise » pour Martine Latare), et les logiques d'excellence (laisser les portes ouvertes) dont nous avons déjà parlé. On peut faire l'hypothèse que ces spécialisations disciplinaires fournissent trois atouts à ces femmes : elles leur transmettent, d'abord, une expertise mobilisable au concours (notamment, en économie). Les grades universitaires élevés que ces femmes ont atteints ont probablement, par ailleurs, eu des effets en termes d'assurance et de confiance en soi. Enfin, leur perception des milieux universitaires comme des milieux fermés et de l'ENA comme un « bol d'air » a certainement facilité leur adaptation au Trésor, direction pourtant alors très fortement masculine.

Enfin, notons que si le profil des trésorieresses est différent de celui des trésoriers, il est également distinctif au regard de celui d'autres énarques femmes entrées dans l'administration financière. Dans une synthèse sur la sociologie du corps des inspecteurs des finances de 1958 aux années 2000, Luc Rouban (2002) montre l'étranglement des origines sociales des inspectrices, dont 87% sont issues des classes supérieures (contre 71% des inspecteurs), qui cumulent plus souvent que les hommes les diplômes et le passage par plusieurs grandes écoles, et dont les trois quarts sont issues du concours externe de l'ENA. Ces caractéristiques sont différentes de celles des trésorieresses, et elles permettent de montrer que si, pour les femmes énarques, l'Inspection des finances est la voie d'une reproduction sociale chèrement acquise, le Trésor peut constituer, au contraire, une voie de reclassements professionnels voire de promotions sociales.

Ces conditions de l'entrée directe des femmes énarques au Trésor pèsent sur leurs trajectoires possibles en interne. Parce que leur entrée à l'ENA procède, parfois, d'une reconversion professionnelle, elles arrivent au Trésor, pour plusieurs d'entre elles, plus âgées que la moyenne, à 30 ans ou plus. Plus avancées dans le cycle de vie, elles ont ainsi plus de chances d'être mariées et/ou d'avoir des enfants avant ou quelques années après être entrées au Trésor ; or, comme tout un ensemble d'études sur les carrières féminines l'ont montré, les femmes sont particulièrement confrontées aux difficultés de la conciliation vie conjugale/familiale et vie professionnelle, et leur entrée plus tardive au Trésor contribue notamment, nous le verrons, à transformer leurs choix d'affectation, notamment lors de la

mobilité statutaire, à ENA+4. Surtout, ces conditions d'entrée – par la reconversion voire la « petite porte » du concours interne – structurent le rapport de ces trésoriennes à la direction, qui expriment une certaine distance par rapport aux stratégies de placement et de carrière de certains hauts fonctionnaires, et sont, parfois, critiques vis-à-vis de ce qu'elles pensent comme l'« élitisme » de la direction. On peut expliquer ces discours par les raisons qui les amènent au Trésor (une forme de reconversion réussie), et qui les amènent à investir la direction différemment que les hommes, qui, issus du concours externe, semblent plutôt se rapporter à leur entrée à la direction comme au début d'une carrière « aux sommets ». On notera également que les trésoriennes que nous avons interrogées expriment, au contraire des trésoriers, leur sentiment de ne « rien savoir », de ne « rien avoir appris » au Trésor, ou, encore, ou encore d'« être lâché(es) » sur certains postes sans avoir les compétences techniques nécessaires. Ce sentiment d'illégitimité relative ne doit pas être surestimé ; comme le notent Catherine Marry *et al.* (2015), les femmes énarques ont souvent beaucoup plus confiance en elles que les femmes dans l'administration issues de concours moins prestigieux. De fait, aucune des deux trésoriennes que nous avons interrogées n'a refusé un poste de chef de bureau ou de sous-directeur, ou hésité à l'accepter. Par contre, leur sentiment de manquer de compétences peut jouer sur les postes de sortie qu'elles se sentent autorisées à accepter : « quand j'ai quitté le Trésor », nous explique ainsi une d'entre elle, « je me suis dit, c'est horrible, je ne sais rien faire ».

De fait, les trajectoires internes des énarques femmes entrées directement au Trésor après l'ENA présentent un certain nombre de spécificités. D'abord, on constate qu'elles sont soit très courtes (cas d'Odile Kirchner, qui n'atteint pas le niveau de chef de bureau, et d'Elisabeth Guigou), soit très longues. De manière générale, les femmes sont sur-représentées parmi les purs porcs du Trésor aux carrières longues : 4 d'entre elles (Ariane Obolensky, Anne Le Lorier, Isabelle Martel et Stéphane Pallez) font partie de la liste des purs porcs entrés au Trésor entre 1966 et 1990 aux carrières de plus de 15 ans (11 en tout)³³⁶. Ces dernières sont celles des trésoriennes aux attributs sociaux et scolaires les plus dominants, et correspondent à des trajectoires qui atteignent le niveau « chef de service » sans cependant progresser au niveau « directeur » ; la longueur de ces carrières, comparativement à celle des hommes arrivés au même niveau hiérarchique, nous semble s'expliquer par le fait que ces derniers sont (beaucoup) plus souvent des inspecteurs des finances, dont les carrières au sein du Trésor sont plus rapides. On peut également faire l'hypothèse que les femmes arrivées au niveau « chef de

³³⁶ Nous incluons ici les années de mobilité.

service » ont plus de difficultés à « sortir » que les hommes, et restent donc plus longtemps à ce dernier niveau hiérarchique, mais, faute d'entretiens, nous ne pouvons pas étayer cette hypothèse. On notera également que les destins « d'exception » de ces femmes semblent, plus souvent que les carrières des trésoriers, avoir bénéficié du patronage direct des directeurs du Trésor : Elisabeth Guigou est directrice de cabinet de Jean-Yves Haberer, directeur du Trésor en 1978, et Ariane Obolensky de Daniel Lebègue en 1984 ; Martine Latare est chargée de mission auprès de Jean Lemierre, directeur du Trésor, de septembre 1995 à juillet 1996 ; Isabelle Martel est chargée de mission auprès de Jean Lemierre puis de Jean-Pierre Jouyet ; et Claire Dorland est souvent présentée dans la presse comme une proche et une protégée de Christian Noyer^{337 338}. Pour autant, cet accès privilégié aux directeurs ne relève pas toujours du « coup de pouce » accordé au « sexe minoritaire » : ainsi, les positions de « chargé de mission auprès du directeur » sont souvent des positions d'attente – avant de trouver un point de chute en interne (une position au niveau supérieur qui se libère), ou en dehors de la direction, et elles révèlent les positions internes parfois fragiles des trésorieresses.

En ce sens, il semble que la métaphore du « plafond de verre » ne soit pas adaptée pour penser les trajectoires internes des trésorieresses, dont 3 sur 9 ont occupé une position de chef de service, bien qu'elles soient administratrices civiles et non inspectrices des finances. De fait, les « pionnières » se sont étonnées de l'accueil favorable qui leur a été fait au sein de la direction ; Elisabeth Guigou écrit ainsi dans son autobiographie :

« Nous étions deux (à débarquer au Trésor en 1974). Il y avait avec moi Ariane Obolensky. Nous étions les deux premières femmes énarques à entrer au Trésor. Nous y avons été accueillies à bras ouverts. Le directeur du Trésor, Jacques de Larosière, s'est montré très convivial. Il faut dire qu'il y était encouragé par Giscard qui, dès son élection, avait dit : 'Il faut nommer des femmes'.

On nous a confié un poste dans deux des plus beaux bureaux de la direction du Trésor : Ariane à celui de la Balance des paiements, moi au bureau de la Trésorerie. J'avais une vue panoramique sur l'ensemble du système monétaire et financier français. Ca a été une période vraiment passionnante. Et, en plus, rue de Rivoli ! Ariane et moi allions souvent déjeuner sous les arcades du Palais-Royal. C'était merveilleux ! »

Elisabeth Guigou (2000), *Une femme au cœur de l'État*, Paris, Fayard, p. 40

³³⁷ Voir en particulier Yann Verdo, « Claire Dorland-Clauzel : la bonne fée du Bibendum », *Les Échos*, 14 juin 2012.

³³⁸ Mariette Sineau (2007 : 158) souligne également, à partir des femmes politiques françaises, qu'elles « se frayent un chemin politique par le haut, tirant leur légitimité du président de la République, plus que de l'élection ». Voir aussi Catherine Achin et Sandrine Lévêque (2007) sur les énarques devenues professionnelles de la politique.

Pour autant, ces carrières d'ascension interne s'accompagnent de sorties spécifiques, beaucoup moins diverses que celles des hommes. Aucune ne sort dans les banques, et une seule part à l'international (Banque européenne d'investissement), alors même qu'il s'agit là des deux pôles des carrières « au sommet » du Trésor. Au contraire le pôle « industrie » tel que nous l'avons défini dans la section II est fortement présent : 3 trésoriermes sur 9 sortent dans des entreprises non-financières, souvent à des niveaux « directeur financier » (Air France, France Telecom, Renault), et Anne Le Lorier part brièvement dans la holding du groupe dirigé par Marc Ladreit de Lacharrière (Fimalac SA), avant de trouver une assise plus solide à EDF. Les sorties dans d'autres corps (Cour des comptes, trésorier-payeur général) concernent deux trésoriermes. Ces sorties étonnent doublement : elles sont distinctes de celles des hommes (en particulier, pour les femmes devenues chefs de service, elles sont moins « prestigieuses » que celles des hommes), mais elles sont également distinctes de celles des autres énarques femmes dans l'administration financière, dont les études ont montré que leurs carrières les amenaient peu dans l'entreprise (Rouban 2002). On peut les expliquer de plusieurs manières. D'abord, il faut les rapporter au caractère tardif de l'ouverture de la direction du Trésor aux femmes. En conséquence, les trésoriermes qui montent haut au sein de la structure hiérarchique de la direction en sortent au minimum dans la seconde moitié des années 1990, au moment, nous l'avons vu, où l'espace des sorties se reconfigure, et où les sorties bancaires, courantes pour les chefs de service sortant dans les années 1980, deviennent plus difficiles. Ensuite, on peut mettre en avant la spécificité des mobilités statutaires effectuées par les trésoriermes : la grande majorité des « purs porcs » choisit, nous l'avons vu, d'effectuer leur mobilité statutaire en tant qu'attaché financier en ambassade. Au contraire, 3 trésoriermes sur 9 effectuent leur mobilité dans une entreprise publique ou semi-publique : Bull pour Claire Dreyfus-Cloarec (1983-1985), Usinor-Sacilor pour Claire Dorland (1993-1995), Renault pour Odile Kirchner (1993-1995). On peut faire l'hypothèse que ces choix sont liés aux difficultés des femmes dans des positions d'encadrement à la mobilité internationale, qui font face aux résistances de leurs conjoints (souvent eux-mêmes cadres) et à la « culpabilité de l'absence et réprobation sociale en cas de 'célibat géographique' » (Bertaux-Wiame 2006 ; Marry *et al.* 2015 : 57). En entretien, une de ces trois trésoriermes nous explique qu'elle avait pensé à partir en mobilité aux Etats-Unis, mais qu'elle y avait renoncé car son conjoint, universitaire, n'était pas parvenu à trouver un emploi américain pour les deux ans que devait durer sa mobilité. Effectuer sa mobilité statutaire dans une entreprise publique lui permettait ainsi de rester en famille à Paris. Au contraire, aucun des trésoriermes que nous avons interrogés n'a indiqué avoir renoncé à une mobilité internationale

pour des raisons familiales – même si, parfois, ces raisons ont pu conduire à un arrangement des dates de départ. Ces mobilités féminines en entreprise ont pu forger un « goût pour l'entreprise » (comme pour la trésorienne citée ci-dessus), ou fournir une expérience et des réseaux mobilisables lors de la sortie, expliquant le pôle « entreprises non financières » observé ; ainsi, Odile Kirchner est directement « naturalisée » par Renault à la fin de sa mobilité. Enfin, on notera que les sorties dans d'autres corps, souvent décriées par les trésoriers comme peu stimulantes – « un enterrement de première classe » – sont considérées, par certaines trésorieresses, comme des sorties à la fois possibles (le fait d'être entré « plus âgé » au Trésor permet, en particulier, de se porter candidat à certaines positions nécessitant un âge minimum, notamment celles de trésorier-payeur général) et désirables. Ainsi, une trésorienne sortie dans l'entreprise explique qu'elle avait candidaté, sans succès, au tour extérieur de la Cour des Comptes car « l'objectif c'était (alors) d'avoir un troisième enfant ». Comme nous l'indique Martine Latare, qui sort chef de bureau et rejoint la Cour des Comptes, le choix de la Cour, c'est un choix de « qualité de vie » : le corps assure une progression de carrière, alors que les sorties dans les entreprises ou dans les banques peuvent paraître plus risquées. Surtout, le quotidien dans les corps de contrôle est moins marqué par des logiques d'urgence et de disponibilité extensive pour le travail, et le cœur de l'activité – l'écriture de rapports – autorise des arrangements en termes d'horaires et de lieux de travail qui permettent aux femmes de concilier plus facilement leurs responsabilités professionnelles avec la charge familiale qu'elles assument souvent. A revers, ces choix soulignent les « biais de genre » des normes professionnelles (Acker 1992) au Trésor, dont nous avons déjà parlé : le rôle de la mobilité (fonctionnelle et géographique) dans le déroulement des carrières, l'exigence de disponibilité (comme le dit une enquêtée qui a eu plusieurs enfants, « le fait de prendre un congé maternité au Trésor c'était considéré comme un manque de professionnalisme ») pèsent plus fortement sur les femmes que sur les hommes. On notera ainsi que celles qui, parmi les trésorieresses, ont des carrières d'hommes (« montant » jusqu'au niveau « chef de service ») sont souvent célibataires sans enfants.

Ainsi, l'examen attentif des carrières des 9 femmes énarques du Trésor entrées directement à la direction après l'ENA révèle les effets du genre sur les trajectoires des purs porcs. Si certaines trésorieresses vivent leur passage au Trésor sur un mode masculin – à l'instar de femmes brisant d'autres plafonds de verre, qui, souvent, se conforment à l'ordre de genre plutôt de le subvertir, choisissant de neutraliser leur identité de genre (Achin et Lévêque 2007 ; Boussard 2016), d'autres utilisent le Trésor comme une voie de reconversion

professionnelle leur permettant de mettre à profit leurs savoirs et savoir-faire disciplinaires (en mathématiques ou en sciences économiques). Pour certaines d'entre elles, le Trésor apparaît comme une filière d'accès à des fonctions de responsabilité dans des grandes entreprises non-financières. L'analyse montre surtout que la polarisation des sorties des trésorieresses par rapport aux trésoriers, en entreprise non-financière ou dans les corps de contrôle, s'explique par la codification au masculin des normes professionnelles au Trésor. Si elle révèle la multiplicité des appropriations possibles du Trésor, elle permet également d'insister sur les contraintes organisationnelles qui pèsent plus spécifiquement sur les carrières internes des femmes, et qui les « trient » vers certaines sorties.

C. Sorties atypiques

Nous aimerions, enfin, achever ce tour d'horizon des usages du Trésor en nous penchant sur des cas de « sortie atypique », et sur les parcours et modes d'investissement de la direction qu'ils révèlent. Nous avons interrogé deux trésoriers dont les sorties du Trésor nous paraissaient étonnantes au regard du gros des troupes : un inspecteur des finances parti dans une confédération syndicale, et un administrateur civil qui a rejoint, après un court passage à la direction, un ministère « dépensier ». Le premier s'oriente, ainsi, vers un type d'organisation qui ne fait pas partie des mondes du Trésor, tandis que le second opte pour une carrière dans un ministère dont le domaine d'intervention est construit comme féminin. Nous cherchions alors à rendre compte des parcours qui mènent à ces sorties marginales et à l'espace de discours sur le Trésor qu'ils structurent.

Notre premier entretien a été effectué par téléphone suite à différents rendez-vous en face-à-face annulés ; l'intéressé nous a explicitement demandé de ne pas utiliser ses propos, et nous respectons ici sa volonté³³⁹. Nous nous appuyerons essentiellement sur notre entretien avec le second enquêté, Sylvain Saunier*. Nous noterons tout de même trois similarités entre les expériences des deux hommes : d'abord, leurs choix sont perçus comme « atypiques », « extravagants », des « pas de côté »³⁴⁰. Ensuite, ils semblent tous deux également porter haut cette « marginalité » : notre premier enquêté est décrit, dans un article qui lui est consacré,

³³⁹ Cette réticence ne doit pas être analysée comme le signe d'une gêne à exprimer ou à publiciser un « déclassement » ou une « carrière ratée ». Au contraire, l'inspecteur en question est aujourd'hui un dirigeant de grand groupe.

³⁴⁰ Selon des termes utilisés dans un portrait médiatique récent consacré à notre premier enquêté.

comme ayant une « allure d'étudiant » et portant une « barbe de trois jours » ; quant à Sylvain Saunier*, il porte, lorsque nous le rencontrons, une veste en tweed brun, des chaussures style « Ecco » et un casque de vélo – bref, si les pratiques vestimentaires sont bien des supports d'appartenance, on voit ici toute la distance marquée par nos enquêtés au style « costume anthracite fil à fil, cravate type Hermès ou Yves-Saint-Laurent, chaussures anglaises de style *Church's* » du « trésorien type » (Eymeri 2001 : 38). Enfin, tous deux semblent avoir accordé une place plus importante que d'autres trésoriers à leur vie familiale dans leurs choix professionnels : le portrait de presse consacré à notre premier enquêté indique que ce dernier, qui a passé plusieurs années en cabinet, a bénéficié d'un temps partiel pour s'occuper de ses enfants, tandis que Sylvain Saunier* a, quant à lui, refusé une mobilité internationale.

Penchons-nous plus spécifiquement sur notre entretien avec Sylvain Saunier*, qui se décrit comme un « enfant de la province ». Son père, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, travaille « dans la préfectorale », ayant passé le concours de chef de cabinet, et sa mère, licenciée en droit, n'a jamais travaillé. Après une classe préparatoire scientifique où « s'est construite l'idée de tout faire sauf être ingénieur », Sylvain Saunier* intègre l'ENSAE et, poussé par son père, il prépare, à la fin des années 1980, le concours de l'École nationale d'administration. Il intègre directement la direction du Trésor à sa sortie de l'école, et est affecté, notamment, dans le prestigieux bureau A1, en charge de la gestion de la trésorerie. Pourtant, il ne reste que peu de temps au Trésor, qu'il quitte juste après la mobilité à la Caisse des dépôts. Il revient alors très brièvement à la Caisse des dépôts, et travaille au développement de dérivés de crédit, avant de rompre définitivement les amarres avec l'administration financière, et de rejoindre une administration « sociale » dans le giron de laquelle il effectuera le reste de sa carrière.

Sylvain Saunier* est le seul trésorien que nous avons interrogé à avoir décidé de quitter le Trésor avant qu'il ne lui soit demandé d'en sortir ; il nous indique d'ailleurs en entretien qu'il pense qu'il s'agit là d'une « première historique ». Il rationalise son départ en le renvoyant à l'« environnement qui avait changé » au moment où il revient au Trésor, après sa mobilité, dans la seconde moitié des années 1990 :

« Le Trésor était euh, ça avait complètement changé. Ce que j'avais senti s'était produit. On était tombés du piédestal, montrés du doigt parce qu'on n'avait pas su gérer correctement l'affaire euh, anticiper, enfin euh éviter le scandale du crédit Lyonnais, et on était embourbés dans la gestion, et j'étais au cœur du truc. Je venais de prendre ce bureau, et entre temps y'avait eu le décret Balladur sur les pantouflages, les règles s'étaient durcies, et toute la belle mécanique où on vous recrute en vous montrant une liste (de sorties possibles) tout ce style-là ne fonctionnait plus. Les entreprises avaient

moins besoin de gens, voilà. Il fallait partir plus tôt, et le moral était mauvais, le ministre, monsieur Arthuis était très dur, ça ne se passait pas très bien, voilà. »

Si le Trésor connaît effectivement, nous l'avons vu, des transformations objectives à partir du milieu des années 1990, le départ de Sylvain Saunier* met cependant également en jeu son impression, tout au long des quatre années qu'il passe au Trésor, d'y être en porte-à-faux. Contrairement aux discours typiques des hommes du Trésor, Sylvain Saunier* ne dit pas son « enchantement » à être passé par la direction du Trésor – même si plusieurs de ses fonctions l'y ont « amusées ». Contrairement aux énarques hommes qui entrent au Trésor déçus de ne pouvoir intégrer les grands corps (les « premiers des baisés »), il indique avoir « suivi son classement » et, surtout, avoir longuement hésité entre le Trésor et l'Inspection générale des affaires sociales ; ce qui le décide, indique-t-il, c'est moins l'éventail des sorties possibles que « l'idée qu'(il) se fait que là (il) apprendrait à travailler ». Ses premiers souvenirs de la direction du Trésor ne sont pas ceux de la majesté des lieux et de la grandeur des sujets, mais ceux de ne pas être, ni au niveau (« On m'avait fait rédiger un truc, j'avais visiblement rien compris, une décision signée par le ministre que (son chef de bureau) avait dû faire résigner tout de suite parce que c'était faux »), ni légitime (il se rappelle surtout que ses supérieurs ne lui disaient pas bonjour le matin). Sylvain Saunier* évoque souvent, en entretien, son envie d'être « opérationnel », de faire un « vrai métier », d'être « dans le business réel » ; au contraire, il décrit certaines de ses activités au Trésor comme du « bricolage », et a l'impression d'être « à côté du vrai », de ne pas « être directement utile ». L'administration d'état-major lui paraît ainsi à la fois moins intéressante et moins rigoureuse que l'administration de gestion : « ce que l'on rendait dans les notes, si on n'avait pas d'expérience propre de la vie des entreprises, c'était un peu café du commerce ». La disponibilité extensive qu'exige le Trésor lui paraît, en ce sens, moins un signe d'excellence qu'un signe d'« esclavage », et il relate sa carrière, rétrospectivement, sous le sceau de l'amour de l'indépendance. Enfin, il est très critique vis-à-vis de l'élitisme de la direction – « Je ne suis pas corpo, mais alors en plus s'appeler 'purs porcs', ça me fait vomir » – et des préoccupations de carrière de certains trésoriers.

Ainsi, la posture de Sylvain Saunier* est largement atypique : elle fait écho à certains éléments critiques du discours des trésoriers (la critique de l'élitisme, le sentiment d'illégitimité), mais les exprime de manière beaucoup moins feutrée. On peut ici faire l'hypothèse que ces critiques sont peut-être moins facilement dicibles pour les trésoriers, et y voir les effets d'une socialisation de genre (l'effet d'un *ethos* féminin de modestie et de

docilité) ou de leurs conditions d'entrée au sein du Trésor (sentiment d'être redevable à une institution qui, pourtant fermée aux femmes, leur a permis de faire carrière). Sylvain Saunier* semble ainsi, en quelque sorte, vivre sa carrière au Trésor au féminin.

Pour autant, le registre de « l'utile », du goût pour le « terrain » et pour l'« opérationnel » que Sylvain Saunier* mobilise est, quant à lui, tout à fait singulier : il ne correspond pas au discours des trésorieresses que nous avons pu interroger et il ne calque pas non plus totalement le discours vocationnel des femmes énarques qui choisissent, à la sortie de l'école, les administrations « dépensières » au nom de leur « goût pour le social » (Marry *et al.* 2015). D'ailleurs, Sylvain Saunier* indique que son goût pour « l'opérationnel » avait été largement satisfait lorsqu'il travaillait au bureau de la trésorerie : « on avait fait venir des stagiaires de l'Ensaë pour avoir un petit programme d'optimisation des émissions en fonction de la prévision de trésorerie, des petits trucs amusants, très opérationnels, pour essayer d'améliorer les prévisions de différents circuits. Ça, ça m'a plu ». Ce « goût » ne correspond ainsi pas tant au goût du dévouement aux autres, du *care*, mis en avant par les femmes énarques des administrations sociales, qu'au goût du « technique », du « pratique », plus caractéristique de « l'esprit d'ingénieur » (Vatin 2008). En ce sens, si peu de propriétés sociales et scolaires viennent différencier le parcours de Sylvain Saunier* de celui des trésoriers « enchantés » par le Trésor, on peut ici, au moins, faire l'hypothèse que sa manière de concevoir son rôle au Trésor mobilise les schèmes de perception transmis dans les formations d'ingénieurs tout en s'appuyant probablement, également, sur les caractéristiques de sa prime socialisation de genre – mais nous avons trop peu de données sur ce dernier point pour parfaitement l'étayer. On notera, enfin, que Sylvain Saunier*, s'il part dans une administration « sociale », ne choisit pas n'importe laquelle : il part dans un ministère dont les cadres A sont deux fois moins féminisés que dans d'autres directions du *care* (Marry *et al.* 2015). En ce sens, son choix d'une sortie codée au féminin n'est pas exempt de forces de rappel plus « masculines ».

Conclusion :

Faire sortir les trésoriers constitue un impératif lié aux modalités de production de l'excellence au Trésor. Pour autant, les sorties des purs porcs n'ont rien de naturel, de spontané ou d'automatique : elles nécessitent un travail pratique de repérage, d'appariement et de construction des chasses gardées de la direction. Un des résultats centraux de ce chapitre est de montrer que ces pratiques de placement reposent sur des mécanismes au final faiblement codifiés. Les sorties apparaissent ainsi comme relatives à la construction et au maintien de chaînes diffuses et décentralisées de cooptation, de patronage et d'obligation qui traversent la structure hiérarchique de la direction et la lient à ses mondes (économiques et financiers). Elles impliquent un travail relationnel qui doit permettre aux trésoriers d'être « visibles », *i.e* d'être connus et reconnus, de susciter l'intérêt pour leur carrière et leur personne, de se placer au cœur des flux d'information sur les postes vacants. Le rôle de la hiérarchie du Trésor dans le placement des hauts fonctionnaires est, nous l'avons vu, essentiel : elle trie, repère, coopte, conseille ; elle contribue à veiller sur voire à forger les carrières de certains en les nommant sur les « bons » bureaux ou en leur attribuant les « bons » dossiers, ceux dont le caractère transversal ou politiquement sensible leur permettra de se faire connaître et de côtoyer le monde politique. Surtout, elle se mobilise pour défendre et clôturer les juridictions extérieures de la direction, au sein du monde des affaires, de la finance publique et privée ou des organisations internationales, *i.e* pour stabiliser un espace d'influence et de projection.

Si leur organisation se fait principalement sur un mode informel, les sorties du Trésor n'en présentent pas moins certaines caractéristiques relativement systématisées. D'abord, l'analyse des mondes de sortie du Trésor a permis de mettre en avant les clivages hiérarchiques qui les parcourent. Au Trésor, il y a des gains objectifs à « going up » : l'ascension hiérarchique ouvre des bassins de sortie plus prestigieux et permet l'accès à des positions placées de plus en plus haut dans les mondes de sortie. Cet élément ne doit pas surprendre : monter l'échelle hiérarchique donne accès à de nouvelles ressources, notamment positionnelles, comme nous l'avons vu au chapitre précédent (mandats d'administrateur représentant l'État, responsabilités internationales, fonctions de représentation lors d'événements « à côté »), qui permettent aux ascendants d'assurer leur visibilité professionnelle, et leur offrent des perspectives élargies de sortie. Contrairement aux exemples souvent mis en avant, celui des inspecteurs des finances sortis du Trésor dans la banque, nous avons pu montrer que les

carrières au sommet, au Trésor, étaient principalement les carrières dans l'appareil financier public et les institutions financières internationales. Ensuite, les trajectoires de sortie des purs porcs sont travaillées par des effets statutaires, et des effets de genre. Ces trajectoires différenciées doivent être mises en relation avec la variabilité des modalités d'entrée au sein du Trésor et, par là, avec les significations différentes que peut prendre le passage par le Trésor dans les parcours : support de carrière parmi d'autres pour les inspecteurs des finances, lieu de reconversion pour les trésoriennes. Elles reflètent, également, les obstacles de statut et de genre que peuvent rencontrer certains purs porcs. Les carrières dominantes au Trésor se construisent ainsi, on le voit, au croisement de dynamiques réputationnelles et d'identités de genre et de statut, qui verrouillent les pentes des trajectoires.

Chapitre 7 :

« Etre en vue ». La fabrique d'une carrière dominante. Le cas de Jean-Yves Haberer³⁴¹

« Diriez-vous que vous avez aujourd'hui une image de marque, et sur quels principes l'avez-vous fondée ? »

C'est plutôt moi qui devrais vous poser la question. Maintenant, si je voulais en avoir une, il faudrait que je prenne en considération le fait que je suis un haut fonctionnaire. Un commis de l'État ne doit pas avoir d'image ou, s'il en a une, il ne doit pas chercher à la cultiver. Ce qui ne veut pas dire que certains hauts fonctionnaires n'en ont pas, mais cela m'a toujours étonné. »

Association pour l'histoire de BNP-Paribas, Dossier Haberer, extrait d'un article de journal non daté, non référencé, « Jean-Yves Haberer, gardien d'image »

La haute administration constitue, de premier abord, un univers professionnel qui se prête peu à la consécration individuelle. Les fonctionnaires, indique Max Weber dans *Le savant et le politique*, « s'acquittent de (leur) tâche *sine ira et studio*, 'sans ressentiment et sans parti pris' », et leur « honneur » consiste à « exécuter consciencieusement un ordre sous la responsabilité de l'autorité supérieure », « comme s'il répondait à (leurs) propres convictions » (Weber 1963 [1919] : 43). Organisation hiérarchique, en charge de l'application de règles abstraites et impersonnelles, l'administration bureaucratique se caractériserait, dans son type pur, par « sa précision, sa permanence, sa discipline, son rigorisme, la confiance qu'elle inspire, et par conséquent par son caractère de prévisibilité » (Weber 1971 [1920] : 229). Associée à l'anonymat, à l'obéissance, à la rationalité, l'administration semble ainsi peu

³⁴¹ L'armature théorique de ce chapitre a beaucoup bénéficié des discussions menées dans le cadre d'une journée d'études interdisciplinaire, organisée par Adeline Denis, Guillaume Lancereau et nous-mêmes le 28 juin 2017 à l'EHESS, sur le thème des phénomènes réputationnels. Nous remercions ici vivement tous les participants à cette journée.

propice à l'affirmation et à la reconnaissance de singularité(s) qui font – aux yeux des autres – l'exceptionnalité des « grands hommes ». Légitimée par la compétence telle qu'attestée par le concours (d'entrée dans la fonction publique), déployée dans des univers rationalisés, structurés, réglés, hiérarchisés, l'autorité bureaucratique serait ainsi de nature différente de l'autorité artistique, littéraire, poétique ou intellectuelle, où la reconnaissance dépend du jugement de goût et d'estime des pairs, et où la grandeur individuelle se dit sur le mode de l'extraordinaire et de l'exceptionnel – voire, parfois, du « génie ». Surtout, si grandeur administrative il y a, cette dernière se fait avant tout « grandeur sacerdotale du service de la République » (Saint-Martin 2011 : 259), don de soi au collectif ; elle est fondée sur une éthique du désintéressement et de l'abnégation, bref : sur une logique dé-personnalisante, essentiellement « anti-héroïque » (Bosvieux-Onyekwelu 2016 ; Bourdieu 1989, 2012).

Pour autant, les enjeux liés à la réputation et à la notoriété ne sont pas absents de la haute administration française. Comme nous l'avons vu, ils sont principalement liés aux modalités d'organisation des carrières « au sommet » : si l'accès à certaines positions administratives dépend de règles d'ancienneté ou d'appartenance statutaire³⁴², les nominations aux « emplois supérieurs » – et, en particulier, aux emplois de direction – s'effectuent à la discrétion du gouvernement. Il en va de même pour les nominations à la tête des entreprises et établissements publics, ainsi que pour une bonne partie des nominations au tour extérieur d'accès à certains corps. Quant au recrutement dans le secteur privé, il semble relatif à la fois à l'entregent des intéressés, et à la réputation professionnelle dont ils peuvent se prévaloir. L'intercession d'autrui (le ministre de tutelle, le Conseil des ministres, le Premier ministre et son directeur de cabinet, etc.) dans les nominations impose aux prétendants à ces fonctions éminentes un travail de mise en scène de soi pour se faire connaître et se distinguer des autres. Comme le suggère Manuel Schotté (2016 : 32), si « la reconnaissance offerte par l'État (sous la forme de titres scolaires) ne suffi(t) pas à départager (ces prétendants), il convient alors de faire porter le regard vers les autres ressources dont (ils) disposent, et d'observer comment ils en usent ».

Ce chapitre fait porter le regard sur la construction concrète de la carrière « aux sommets » d'un haut fonctionnaire du Trésor, sur les ressources qu'elle mobilise et les territoires sociaux où elle se joue. Il rejoint les préoccupations de chercheurs qui ont déconstruit la rationalité « froide » des univers bureaucratifiés, en montrant que ces derniers accommodent, également,

³⁴² Nous renvoyons au travail de Natacha Gally (2012) pour une analyse détaillée des modes de clôture du marché des hauts fonctionnaires.

des formes personnelles d'autorité, des modes de domination charismatique³⁴³, des relations d'enchantement affectif (Biggart 1989 ; Gaïti 1998, 2002 ; Kershaw 1995). Il prolonge les réflexions des chapitres précédents (notamment, sur le rôle des liens de cooptation dans l'ascension hiérarchique au Trésor, et sur la formation à la mobilité qui s'y joue), mais il en change l'échelle, et s'appuie sur une étude de cas, celle de la trajectoire professionnelle de Jean-Yves Haberer. Il ne s'agit pas ici de poser cette trajectoire comme modale ou exemplaire, ou encore d'y voir, en toute téléologie, une série d'étapes « obligées » pour accéder à l'emploi de directeur du Trésor, ou à la direction d'une banque publique. Il ne s'agit pas, non plus, de nier les contours spécifiques de la trajectoire de Jean-Yves Haberer : une extraction sociale plus modeste que ses camarades de l'Inspection des finances, une sortie du Trésor à la tête d'une banque d'affaires qui fait figure de première pour un directeur du Trésor depuis 1945³⁴⁴. Pour autant, l'analyse détaillée d'un cas n'est pas celle d'un irréductible particularisme. Comme l'ont montré Jean-Claude Passeron et Jacques Revel (2005), « penser par cas », c'est avant tout raisonner « à partir » de singularités et non « à propos » de singularités : il s'agit alors de restituer l'histoire dont le « cas » est le produit, ainsi que le contexte et l'organisation sociale qui le rendent possible. Pour le dire à la manière de Bernard Lahire (2010 : 71), « comprendre un cas, c'est comprendre tout ce qui, du monde social, s'est réfracté ou replié peu à peu en lui »³⁴⁵.

Plus précisément, ce qui nous intéresse dans la trajectoire de Jean-Yves Haberer, c'est de saisir les processus sociaux qui construisent la « grandeur » au service de l'État. Parce que, nous l'avons vu, l'accès aux positions éminentes des mondes du Trésor est lié au jugement d'autrui, la fabrique des carrières au sommet met avant tout en jeu des logiques de *reconnaissance* par les pairs. Nous utilisons le terme de « reconnaissance » à dessein : nous nous appuyons en effet ici sur l'utile distinction de Gladys Engel Lang et Kurt Lang (1988), qui, à la suite des travaux d'Howard Becker sur les mondes de l'art, définissent la « reconnaissance » (*recognition*) comme l'estime des pairs au sein d'un monde spécialisé et localisé, par opposition à la « renommée » (*renown*), qui désigne le débordement

³⁴³ Sur la domination charismatique, nous renvoyons à Bernadou *et al.* (2014).

³⁴⁴ Ceci ne signifie pas, évidemment, qu'il n'y a pas d'inspecteurs des finances dans la banque d'affaires dans l'après-guerre, bien au contraire. Pierre Moussa, entré à la Compagnie financière de Paribas en 1969 et président-directeur général du groupe de 1978 à 1982, et Jacques de Fouchier, président de Paribas (1969-1978) qui seront tous deux centraux dans la négociation de l'arrivée de Jean-Yves Haberer à Paribas, sont, ainsi, tous deux inspecteurs des finances (respectivement IF 1946 et IF 1934). Par contre, la sortie « banque d'affaires » est rare pour les inspecteurs des finances directeurs du Trésor, qui, nous l'avons vu, poursuivent avant tout leur carrière dans des grands établissements financiers publics, ou à l'international.

³⁴⁵ Sur l'étude de cas en science politique, nous renvoyons également à Camille Hamidi (2012).

réputationnel en-dehors de son territoire spécialisé d'origine. Comme l'ont montré les différents travaux qui, sous différents angles théoriques³⁴⁶, s'intéressent à l'« économie de la grandeur » (Schotté 2016), la reconnaissance est le résultat d'un « processus social » (Becker 1984), d'une « activité collective » (Lang et Lang 1988) : « il faut du collectif, sous une forme ou sous une autre », insiste Nathalie Heinich (2005 : 22), « pour produire de la singularité ». « Etre reconnu » met en jeu à la fois les efforts personnels des prétendants à la grandeur – ce que Stephen Zafirau (2008) appelle le « travail réputationnel », *i.e* l'ensemble des pratiques engagées par un individu pour construire, entretenir et maintenir sa réputation dans un espace donné –, les investissements pratiques et symboliques des acteurs qui accréditent – ou non – ces entreprises de reconnaissance, et les critères d'évaluation et de consécration qui président à l'organisation du monde spécialisé en question. Notre analyse veillera ainsi à analyser l'engagement de différents acteurs – mentors, pairs, hommes politiques – et de différentes institutions (*e.g* l'ENA, l'Inspection des finances, le Trésor, le Siècle) dans la construction de l'« excellence » professionnelle d'Haberer. Nous porterons ainsi attention à la fois aux modalités instituées de la consécration, et à son attestation dans le cadre de relations interpersonnelles. La question du travail réputationnel mené par Haberer pour faire valider sa « grandeur » sera, par ailleurs, au cœur de ce chapitre : nous montrerons qu'il s'appuie sur des pratiques variées de don, et sur l'entretien de logiques plurielles et polycentriques d'obligation et d'endettement, qui permettent, notamment, d'organiser et de soutenir la reconnaissance par les pairs. C'est ainsi, également, la question des formes que prennent les relations de bienfaisance et les rapports de dette aux sommets de l'État que nous cherchons à explorer.

Ce chapitre est centré sur le premier moment de la vie professionnelle de Jean-Yves Haberer, celui passé au ministère des Finances, qui culmine avec son accès à l'emploi de directeur du Trésor en 1978, et s'achève, en 1982, avec sa « sortie » à la tête de la Compagnie financière de Paribas, qui vient alors d'être nationalisée. Parce que cette sortie nécessite un acte de nomination, elle s'impose, de l'extérieur du moins, comme un moment d'officialisation de la grandeur d'Haberer : comme le montre Pierre Bourdieu (1986 : 13), les actes de nomination ou d'institution sont des « énoncés performatifs », des « actes magiques » qui « représente(nt) la forme par excellence de la parole autorisée, parole publique, officielle,

³⁴⁶ En particulier, les travaux relevant de la sociologie des réputations (Chauvin 2013 ; Fine 1996 ; Fine 2012 ; Kapsis 1989), de la sociologie de la relation charismatique d'inspiration wéberienne (Bernadou *et al.* 2014 ; Collectif 2016 ; Gaïti 1998 ; Kershaw 1995), et de la sociologie de la consécration artistique (Denora 1995 ; Dubois 2009 ; Elias 1991 ; Lahire 2010).

qui s'énonce au nom de tous et à la face de tous » et qui, « parce qu'ils sont en mesure de se faire reconnaître universellement », réussissent à « obtenir que nul ne puisse refuser ou ignorer le point de vue, la vision qu'ils imposent ». Marquant – apparemment du moins, mais nous verrons que les choses sont plus compliquées – la consécration publique d'Haberer, sa sortie à Paribas constituera la fin de notre étude. Nous cherchons ici à rendre compte du mouvement d'*ascension* d'Haberer au sein des mondes du Trésor, de ses temporalités (heurtées et non linéaires), et de ses logiques. Une autre histoire du cas aurait pu être écrite, qui, centrée sur l'arrivée d'Haberer à la tête du Crédit lyonnais en 1988, aurait discuté les phénomènes de « dévissage » de réputation : du point de vue des processus de (dé)construction de la « grandeur » qui nous intéressent ici, cette entrée n'est pas inintéressante, mais ce n'est pas celle qui a retenu notre attention.

Méthodologiquement, ce chapitre repose principalement sur les archives privées de Jean-Yves Haberer, déposées à Savigny-le-Temple, ainsi que sur celles que nous avons pu consulter à l'Association pour l'histoire de BNP-Paribas. Ce matériel pose une difficulté majeure, celle de s'en tenir au périmètre des traces que Jean-Yves Haberer a bien voulu laisser et déposer, *i.e* de travailler sur une source qui constitue en elle-même un dispositif de réputation. Dans son étude sur Alfred Hitchcock, menée à partir des documents personnels de ce dernier, Robert Kapsis (1989) souligne la constitution particulièrement soignée de ce fonds d'archives : il semble investi par Hitchcock comme un mode de contrôle de sa réputation posthume. Beaucoup d'éléments nous laissent penser qu'Haberer se rapporte à ses archives de la même manière. Nous avons tenté de sortir des traces officielles de Jean-Yves Haberer sur lui-même en réfléchissant à ce qu'elles nous disaient de lui et ce qu'elles nous taisaient (en particulier, ses origines sociales restent assez mystérieuses, et ce malgré les très nombreux portraits d'Haberer publiés dans la presse après la chute du Crédit lyonnais), et, surtout, en variant les sources « sur » Haberer que nous mobilisons. A cet égard, le dossier « Haberer » conservé à l'Association pour l'histoire de BNP-Paribas est particulièrement instructif ; il nous a en particulier mis sur la voie des activités littéraires de Jean-Yves Haberer, dont ses archives ne gardent aucune trace.

Ce chapitre narre la carrière d'Haberer aux Finances en trois sections, qui correspondent à trois séquences souvent distinguées dans les analyses de carrière (voir en particulier Darmon 2003) : « commencer », « continuer » et « abandonner » ou plutôt, ici, « sortir » et « être nommé ». La discontinuité entre ces trois séquences est marquée par l'accès d'Haberer à certaines positions qui, par leurs caractéristiques objectives, commandent la mobilisation de

nouvelles ressources, et marquent, par là-même, la valeur professionnelle qui lui est accordée. Elles sont également marquées par des mécanismes de construction réputationnelle différents que nous analyserons précisément. Dans une première section, nous nous intéresserons à la séquence de lancement de la carrière d'Haberer, de son entrée à l'Inspection des finances à son accès, en 1969, à l'emploi de directeur-adjoint du Trésor, où sa carrière se construit dans le sillage et sous l'œil protecteur de ses aînés. Dans une seconde section, consacrée à la seconde séquence de carrière d'Haberer, aux sommets de la direction du Trésor (emplois de chef de service et de directeur), nous montrerons qu'Haberer mène un travail réputationnel sur plusieurs fronts, diversifiant ses sources d'accréditation : il s'investit alors dans des activités « à côté » de l'administration, qui lui permettent d'engager des relations de parrainage et de mentorat, tout en s'insérant dans une économie d'échanges de services spécifique à la sociabilité d'individus multi-positionnés. Enfin, la dernière section s'intéresse à la sortie d'Haberer du Trésor, et à sa nomination à la banque d'affaires Paribas, récemment nationalisée : nous montrons que la signification de cette nomination (consécration ou sacrifice) fait l'objet d'un travail intense de qualification qui met en jeu la nature et la direction des relations de dette entre les hommes politiques et les hauts fonctionnaires.

Méthodologiquement, ce chapitre repose principalement sur les archives privées de Jean-Yves Haberer, déposées à Savigny-le-Temple, ainsi que sur celles que nous avons pu consulter à l'Association pour l'histoire de BNP-Paribas. Ce matériel pose une difficulté majeure, celle de s'en tenir au périmètre des traces que Jean-Yves Haberer a bien voulu laisser et déposer, *i.e* de travailler sur une source qui constitue en elle-même un dispositif de réputation. Dans son étude sur Alfred Hitchcock, menée à partir des documents personnels de ce dernier, Robert Kapsis (1989) souligne la constitution particulièrement soignée de ce fonds d'archives : il semble investi par Hitchcock comme un mode de contrôle de sa réputation posthume. Beaucoup d'éléments nous laissent penser qu'Haberer se rapporte à ses archives de la même manière. Nous avons tenté de sortir des traces officielles de Jean-Yves Haberer sur lui-même en réfléchissant à ce qu'elles nous disaient de lui et ce qu'elles nous taisaient (en particulier, ses origines sociales restent assez mystérieuses, et ce malgré les très nombreux portraits d'Haberer publiés dans la presse après la chute du Crédit lyonnais), et, surtout, en variant les sources « sur » Haberer que nous mobilisons. A cet égard, le dossier « Haberer » conservé à l'Association pour l'histoire de BNP-Paribas est particulièrement instructif ; il nous a en particulier mis sur la voie des activités littéraires de Jean-Yves Haberer, dont ses archives ne gardent aucune trace.

Tableau n° 18 :

Les étapes de la trajectoire professionnelle de Jean-Yves Haberer

Début séquence	Fonctions exercées/Événements	Fin séquence
17 décembre 1932	Naissance à Mazagan au Maroc	
Janvier 1957	Élève à l'École nationale d'administration	Juillet 1959
Août 1959	Inspecteur des finances dans les cadres, en tournée	Mai 1963
Mai 1963	Chargé de mission auprès du conseiller financier à Washington	Septembre 1963
Août 1964	Chargé de mission à la direction du Trésor	Décembre 1965
Janvier 1965	Rapporteur de la commission de l'économie générale et du financement pour le VI ^e Plan	NI
Décembre 1965	Secrétaire du conseil de direction du FDES au Trésor	Septembre 1967
Janvier 1966	Conseiller technique au cabinet du ministre de l'Économie et des Finances (Michel Debré)	Mai 1968
Novembre 1967	Sous-directeur de l'épargne et du crédit à la direction du Trésor	Décembre 1968
Juillet 1968	Directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères (Michel Debré)	Juin 1969
Juin 1969	Directeur du cabinet civil et militaire du ministre d'État, chargé de la Défense nationale (Michel Debré)	Décembre 1969
Décembre 1969	Directeur-adjoint, chargé du service des Interventions au Trésor	Janvier 1971
Janvier 1971	Chef de service des activités financières au Trésor	Octobre 1973
Octobre 1973	Chef de service des affaires internationales au trésor	Septembre 1976
Septembre 1976	Directeur de cabinet du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'Économie et des Finances (Michel Durafour)	Mars 1977
Avril 1977	Directeur de cabinet du ministre délégué à l'Économie et aux Finances (Robert Boulin)	Mars 1978
Avril 1978	Chargé de mission auprès de René Monory, ministre de l'Économie	Mai 1978
Mai 1978	Directeur du Trésor	Février 1982
Février 1982	Administrateur général de la Compagnie financière de Paribas	Juillet 1982
Juillet 1982	PDG de la Compagnie financière de Paribas	Juillet 1986
Juillet 1986	N/I (probablement : dans les cadres de l'Inspection des finances)	
Septembre 1988	Président du Crédit lyonnais	Novembre 1993
Novembre 1993	PDG du Crédit national	Mai 1994
1 ^{er} juin 1994	Admis à la retraite de l'Inspection des finances	

Source : Lesbiographies.com

Note : certaines étapes peuvent se recouper pour des raisons que nous examinerons

I. « Commencer » sous l'œil et dans le sillage des « aînés »

Comment Jean-Yves Haberer se lance-t-il dans une carrière financière au Trésor ? Cette question n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, les barrières à l'entrée sont solides au Trésor, même pour les inspecteurs des finances, qui font l'objet d'une forte sélection, coordonnée par le chef de service de l'Inspection, et par le directeur du Trésor. Si le service de l'Inspection concentre sa mise depuis le milieu des années 1960 en choisissant soigneusement l'heureux élu qui aura vocation à s'intégrer à la direction, dans l'espoir que cette politique de rareté permettra à ce dernier de faire carrière au Trésor, et d'accéder, au moins, au sous-directorat, cette stratégie ne porte pas toujours ses fruits : comme nous l'avons vu (voir Chapitre 4 : 65% des inspecteurs des finances entrés au Trésor entre 1966 et 1990 deviennent au moins chargés de sous-direction. Cette déperdition ne s'explique pas uniquement par l'éviction de la structure hiérarchique ou la non-sélection au rang supérieur décidée par le groupe des 4 : elle met également en jeu les décisions d'*exit* prises par les intéressés, attirés ou aspirés par des carrières ailleurs qu'au Trésor. En ce sens, l'engagement dans une carrière financière au Trésor n'a rien d'évident : elle nécessite d'avoir été choisi, mais également de ne pas être parti ailleurs, *i.e* d'avoir investi la direction. L'entrée et l'implantation d'un inspecteur des finances au Trésor doit ainsi se comprendre à la fois au regard de la segmentation statutaire des carrières au sein de la direction (*cf* Chapitre 6), du rôle d'« autres significatifs » -- patrons, bienfaiteurs, mentors – qui conseillent l'intéressé lors des premières étapes de sa carrière, le recommandent à d'autres, le « repèrent », et des investissements singuliers de l'intéressé.

Cette section fait porter le regard sur la première séquence de la carrière de Jean-Yves Haberer aux Finances, d'août 1959 (entrée à l'Inspection des finances) à décembre 1969 (nomination en tant que directeur-adjoint de la direction du Trésor), *i.e* sur le processus qui le mène à accéder à une première position décisionnelle au sein de la direction : en tant que directeur adjoint, en charge d'un service, il fait partie, à partir de 1969, de ceux qui sont en position de juger et de faire la carrière des autres au Trésor. Cette première séquence est celle de l'aiguillage de la carrière d'Haberer, où les positions professionnelles occupées ne lui offrent pas encore les ressources et l'autorité institutionnelle pour être cooptateur, et où il est mentoré plutôt que mentor lui-même. C'est donc une première séquence qui est marquée par un enjeu, celui d'« être repéré ». Nous montrons que, lors de cette première séquence, le

lancement d'Haberer dans la carrière financière est un lancement collectif, qui repose sur deux mécanismes : le capital collectif de l'Inspection des finances, et l'association d'Haberer à la réforme financière.

A. Entrer à l'Inspection des finances

Les chances d'accéder à des positions financières dominantes ne sont pas également réparties dans l'administration financière ; elles obéissent en particulier à des logiques de type statutaires, comme nous l'avons vu au chapitre 6. L'aiguillage initial de la carrière d'Haberer doit ainsi beaucoup à l'Inspection des finances, qu'il intègre en 1959, et qui lui permet à la fois de s'implanter au Trésor à partir de lieux stratégiques, tout en certifiant, par là, son « excellence » en matière financière. Comme le souligne Bernard Lahire (2013), l'étude des carrières ne peut débiter avec le « passage à l'acte », car elle « n'est que le *tronçon* d'une trajectoire sociale (...) qui commence, notamment, dans des cadres de socialisation familiale et scolaire ». Cette sous-section se penche sur les conditions de félicité de la rencontre entre Jean-Yves Haberer et le corps de l'IF : comment et pourquoi intègre-t-il l'inspection, et que « lui » fait cette dernière ?

Jean-Yves Haberer, Hippolyte de son deuxième prénom, est né en 1932, à Mazagan au Maroc, mais passe son enfance dans le Bas-Dauphiné. Nous en savons peu sur sa prime enfance au Maroc, ou sur les circonstances de la ré-implantation familiale en France, dans l'Isère, sur lesquels Jean-Yves Haberer est peu disert : dans *Cinq ans de Crédit lyonnais*, il met en avant son « enfance dauphinoise »³⁴⁷, et dans l'épigraphe de son ouvrage *La fièvre atlantique*³⁴⁸, il mentionne ses origines alsaciennes et dauphinoises. Son père, Adolphe Haberer, aurait fait fortune dans les plantations d'olivier au Maroc, où ses ancêtres se seraient installés après avoir quitté l'Alsace en 1870³⁴⁹. Dans le *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*, la notice consacrée à Jean-Yves Haberer, constituée par les dossiers de l'Inspection et les indications du *Who's Who*, indique que son père est « ingénieur-

³⁴⁷ Jean-Yves Haberer (1998), *Cinq ans de Crédit lyonnais*, Paris, Ramsay, p. 93.

³⁴⁸ Jean-Yves Haberer (1974), *La fièvre atlantique*, Paris, Éditions Christian Bourgois. Nous reviendrons ultérieurement sur cet ouvrage.

³⁴⁹ Selon un article du *Point* ; ces informations sont donc à prendre avec précaution. Voir Hervé Bentégeat, Patrick Bonazza, Olivier Bruzel, Philippe Manière, « Enquête sur Jean-Yves Haberer », *Le Point*, n°1175, 25 mars 1995

directeur de la coopération agricole du Sud-Est, à Morestel (Isère) ». Sa mère, Julia Rey de Laconnay, semble venir d'une vieille famille de la notabilité savoyarde. De son éducation familiale, il indique qu'elle « vient en droite ligne du XIX^e siècle »³⁵⁰, et qu'elle lui a transmis le « sens de l'effort (...) la vénération pour les valeurs du travail, de la patience, de l'endurance (...), du renoncement et du sacrifice »³⁵¹, mais également un sens profond de la légitimité culturelle et politique, du culte des « grands » – grands hommes (Lyautey), grands artistes, grands écrivains (Montaigne, Goethe, Tolstoï).

C'est donc un « homme d'ordre », qui vient de la bourgeoisie provinciale bien installée, où le « conservatisme n'est pas forcément politique, mais culturel et moral », et s'impose avant tout comme « façon de se rapporter au monde » (Mension-Rigau 1990 : XVI). L'importance accordée par Haberer à la maîtrise de l'espace (« Enfant, j'ai été passionné par la géographie et je suis encore un collectionneur d'atlas et de cartographies anciennes ou exotiques »³⁵²), du temps (l'inscription de soi dans une filiation, la référence au passé), et des formes (c'est un amateur d'art topiaire) s'inscrit dans le cadre de l'expérience identitaire propre aux élites (*Ibid*). Pour autant, la trajectoire de Jean-Yves Haberer n'a pas non plus tous les attributs de celle des héritiers. Sa scolarité secondaire s'effectue dans un lycée public, en province et en pensionnat (le lycée Champollion de Grenoble) et non dans les grands établissements publics parisiens (Louis-le-Grand, Janson-de-Sailly, Henri IV etc.) ou dans les lycées privés exclusifs de la grande bourgeoisie parisienne (Sainte-Croix à Neuilly, Saint-Louis-de-Gonzague etc.) – d'où sont, pourtant, originaires respectivement 35% et 20% des inspecteurs des finances présents dans le corps entre 1958 et 2000 (Rouban 2002 : 19).

Si c'est ainsi en « provincial » – comme il se décrit alors lui-même dans *Cinq années de Crédit lyonnais*³⁵³, qu'il arrive à Paris, à 18 ans, pour faire des études supérieures, il n'est pas pour autant dénué de ressources. Son orientation scolaire bénéficie notamment du sens du placement de ses parents qui « avaient repéré la création de l'ENA », bien qu'« à ce moment-là (en 1950) (cette dernière) n'avait jamais donné encore de responsable de quoi que ce soit », et qui l'y avaient « orienté », alors que ses professeurs lui suggéraient de tenter l'École normale supérieure³⁵⁴. Il entre alors, en 1950, à l'Institut d'études politiques de Paris, section

³⁵⁰ Jean-Yves Haberer (1998), *Cinq ans de Crédit lyonnais*, Paris, Ramsay, p. 86.

³⁵¹ *Ibid*, p. 86.

³⁵² *Ibid*, p. 91.

³⁵³ *Ibid*, p. 93.

³⁵⁴ Extraits de l'entretien accordé par Jean-Yves Haberer à Laure Quennouëlle-Corre, CHEFF.

service public, et s'inscrit en parallèle en licence de lettres à la Faculté de lettres de Paris. Sa scolarité à Sciences Po semble constituer un moment-clef de l'affermissement de son engagement vers la carrière financière : s'il « rêve (alors) quelque temps à la carrière diplomatique »³⁵⁵, il tombe « sous le charme et le charisme d'un certain nombre de hauts fonctionnaires qui ont été (ses) professeurs »³⁵⁶, citant rétrospectivement Pierre Moussa (un de ses maîtres de conférence), Paul Delouvrier, en charge du cours de Politique économique, et François Bloch-Lainé qui enseigne alors les finances publiques – tous trois inspecteurs des finances. C'est le moment où s'affermit, dans les écoles de pouvoir, le credo modernisateur et la vulgate keynésienne portée, notamment, par des inspecteurs des finances, et où une fraction de cette dernière revendique une posture d'avant-garde (Gaïti 2002 ; Rosanvallon 1987) ; le jeune Haberer semble sensible à cette attitude volontariste : « A l'époque, c'était la reconstruction de la France, des taux de croissance élevés, le Plan, il y avait de la volonté, c'était donc très motivant d'aller dans cette direction »³⁵⁷. Ces exemples l'incitent à se présenter au concours d'entrée à l'ENA dans la section d'administration économique et financière, plutôt que dans la section affaires extérieures³⁵⁸.

Difficile d'expliquer, dans l'état de nos données, l'investissement scolaire de Jean-Yves Haberer ; toujours est-il qu'il sort major de Sciences Po, en 1954, et qu'il est reçu deuxième à l'ENA, et premier en section économique et financière. Son rang de sortie de l'ENA lui permet de prétendre à l'Inspection des finances, où il choisit d'être affecté en 1959. Les quatre premières années à l'Inspection sont passées, rappelons-le, en « tournées » en province, sous la houlette d'un inspecteur général, les inspecteurs étant alors chargés du contrôle des services financiers, comptables et fiscaux locaux. Les inspecteurs sont ensuite orientés vers des carrières diverses, dans le giron d'influence du corps, selon leur rang de classement au « petit concours »³⁵⁹ de l'Inspection. Jean-Yves Haberer « sort » premier de ce « second concours », en 1962.

³⁵⁵ Jean-Yves Haberer (1998), *Cinq ans de Crédit lyonnais*, Paris, Ramsay, p. 93.

³⁵⁶ Extrait de l'entretien accordé à Jean-Yves Haberer à Laure Quennouëlle-Corre, CHEFF.

³⁵⁷ Extrait de l'entretien accordé à Jean-Yves Haberer à Laure Quennouëlle-Corre, CHEFF.

³⁵⁸ Depuis la création de l'ENA en 1945 jusqu'en 1958, le recrutement et la scolarité au sein de l'école sont organisés en 4 sections, qui correspondent à des débouchés spécifiques, et qui doivent permettre de faire advenir la fonction publique comme un métier vocationnel : la section d'administration générale, la section d'administration économique et financière, la section d'administration sociale, la section des affaires extérieures. Sur ce point, voir notre mémoire de master 2, Kolopp (2011).

³⁵⁹ Rappelons que le « petit concours » de l'Inspection est un examen qui permet de passer du grade d'adjoint à celui d'inspecteur, et qui a pour objectif de ré-évaluer, après deux ans, l'ordre de classement des membres d'une cohorte par rapport au classement de sortie de l'ENA.

Ces « épreuves scolaires » sont importantes : adossées à des modes de sélection par concours, organisés par l'État et dans l'État, elles certifient en droit l'« excellence » d'Haberer, son « mérite » relativement aux autres. Elles fabriquent un mode de reconnaissance officiel de son « talent » en matière financière. Elles sont par ailleurs propres à renforcer le sentiment subjectif d'« être fait » pour ce que l'on fait : comme le note Pierre Bourdieu (1981 : 39), « chacun des actes successifs de consécration, éloges, 'bonnes notes', prix d'*excellence* (...) consacre la vocation qui incite à se consacrer à une carrière ». Surtout, elles transforment les possibles qui s'ouvrent à Haberer : comme nous l'avons vu (chapitre 6), la haute fonction publique est un univers particulièrement segmenté, où les appartenances de corps, de génération, le rang de classement lors de différentes épreuves, verrouillent les trajectoires et les enchaînements positionnels. L'entrée à l'Inspection des finances est, en particulier, une entrée dans un corps qui a su pendant l'entre-deux-guerres, se transformer en « état-major financier », et entretenir un ensemble de filières, de pratiques, de réseaux propres à soutenir l'essaimage de ses membres dans le monde de la finance publique et privée (Carré de Malberg 2011). La politique stratégique de gestion des carrières menée par le service de l'Inspection consolide les chances objectives des inspecteurs à des carrières dominantes dans le secteur financier. Dans l'administration, comme dans les univers vocationnels (Dubois 2009), la validation de prétentions à la grandeur est, ainsi, socialement et statutairement située.

Dans le cas particulier d'Haberer, le rôle du service de l'Inspection des finances dans cette première séquence de carrière est double. D'abord, son rang de classement au « petit concours » lui offre une récompense traditionnelle, celle de pouvoir partir faire un stage de 6 mois à l'ambassade de France à Washington auprès du conseiller financier, qui, en 1964, est René Larre, un inspecteur des finances (IF 1945), qui deviendra directeur du Trésor en 1967. Surtout, il lui permet de prétendre à une filière prisée d'essaimage hors de l'Inspection en début de carrière, celle de l'implantation au sein des structures de la direction du Trésor. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, les inspecteurs des finances qui prétendent au Trésor y entrent par des voies détournées : ils sont d'abord intégrés à la direction en tant que « chargés de mission » dans une structure hors hiérarchie, rattachée directement au directeur (souvent lui-même un inspecteur des finances), en charge du secrétariat du conseil de direction du FDES. Or le FDES est alors un lieu stratégique de l'État, où se joue la coordination interministérielle en matière d'investissements publics – à un moment (le début des années 1960) où les formations interministérielles sont, rappelons-le, peu développées. Comme nous

l'indique Jean-Yves Haberer en entretien, il est alors dans un « petit coin » de l'administration financière, mais un coin, également, « extrêmement formateur » :

« *Qu'est-ce qui était formateur, au conseil de direction du FDES ?* »

Ah bah c'était intéressant parce que c'était les investissements des entreprises publiques, principalement énergie, transports, mais à l'époque, on n'était pas du tout dans un cadre libéral. Donc c'était les vrais problèmes du pays qui se posaient là. Et de développement. Ça permettait de rencontrer les autres ministères, de l'Industrie, des Transports, ceux en charge de la tutelle non financière des entreprises publiques, nous on avait la tutelle financière. Donc on avait des réunions, dès que les entreprises avaient des problèmes on avait des réunions. Entre nous, pas à Matignon, ça se passait en bilatéral si vous voulez. Mais donc y'avait du mouvement, ça permettait de connaître l'état-major des entreprises publiques, où y'avait des gens tout à fait remarquables, c'est comme ça que j'ai connu Boiteux par exemple, grand homme à mes yeux. »

Entretien avec l'auteure, 20 novembre 2015

On voit ainsi tout ce que ce type de site peut apporter en termes de capital social et de capital bureaucratique. Les activités du FDES ne semblent d'ailleurs pas particulièrement chronophages, et permettent à Jean-Yves Haberer de s'investir parallèlement dans d'autres tâches, et de démultiplier sa présence dans l'administration : Maurice Pérouse, le directeur du Trésor (1960-1967), lui demande, notamment, en 1965, d'être rapporteur de la commission de l'économie générale et du financement pour le VI^e Plan. Haberer reste en fonction au conseil de direction du FDES, en tant qu'adjoint puis que secrétaire, d'août 1964 à janvier 1966 ; à partir de janvier 1966, il reste formellement attaché au FDES, mais ses fonctions principales sont exercées au cabinet de Michel Debré au ministère de l'Économie et des Finances.

Dans *5 ans de Crédit lyonnais*, Jean-Yves Haberer indique : « Tout au long de mon parcours d'adulte, j'ai bénéficié maintes fois d'un pari fait sur moi, d'une confiance qui m'était donnée, d'une ouverture qui m'était offerte, d'un tremplin qui m'était attribué »³⁶⁰. Son entrée à l'Inspection des finances compte à coup sûr comme un tremplin majeur : elle l'aiguille vers le monde financier, le fait bénéficiaire de postes stratégiques dans l'administration financière, soigneusement contrôlés par le corps. En ce sens, le lancement d'Haberer dans la carrière financière est, d'abord, un lancement *corporatif*, les débuts d'Haberer pouvant s'appuyer sur le capital collectif du corps, ses chasses gardées dans l'administration et ses privilèges de carrière – qui, justifiés par le « talent » et le « mérite » de ceux consacrés par différentes épreuves de classement, permettent en retour d'en attester la solidité.

³⁶⁰ Jean-Yves Haberer (1998), *Cinq ans de Crédit lyonnais*, Paris, Ramsay, p. 90.

B. Associer son nom à la réforme financière

Dans un portrait de Jean-Yves Haberer publié dans le *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*, Hubert Bonin, professeur d'histoire économique, lit la carrière de ce dernier au prisme des « mutations de la place bancaire parisienne » ; elle serait « symbolique » de la « mise en œuvre d'une révolution du marché bancaire français, dans sa transition d'une 'économie administrée' à une économie plus libéralisée ». La reconnaissance d'Haberer comme « réformateur » en matière bancaire et financière s'appuie (notamment) sur sa participation aux mesures de libéralisation financière de 1966-1967 (voir chapitre 2 pour une description de ces réformes) ; Haberer s'y est, d'ailleurs, *littéralement* « fait un nom », puisque ces mesures sont « dites » « Debré-Haberer »³⁶¹. Cette sous-section fait porter le regard sur le deuxième mécanisme de « lancement » d'Haberer dans la carrière financière : son association aux réformes de libéralisation. La singularisation de la contribution d'Haberer à la première réforme d'ampleur du système financier français d'après-guerre ne va pas de soi ; elle contribue à privatiser les bénéfices symboliques d'une réforme qui s'origine dans un processus collectif (Quennouëlle-Corre 2005) au sein et autour du cabinet de Michel Debré. Sidonie Naulin (2015) invite à analyser les entreprises de singularisation d'un nom à un double niveau : celui de l'adoption de pratiques singulières, et celui de la reconnaissance de la singularité de ces pratiques par les pairs. Cela nous amène à évoquer les intermédiaires qui se saisissent des propositions d'Haberer en matière financière, en construisent et en valident l'« originalité », et lui offrent les ressources et les marges de manœuvre nécessaires pour participer à la « mise en œuvre » des réformes financières des années 1966-1968.

Dans l'entretien que nous avons mené avec lui, Jean-Yves Haberer distingue deux institutions qui l'ont « propulsé » dans sa première séquence de carrière, qui ont « changé sa vie professionnelle ». Étonnamment, il évoque peu l'Inspection des finances, et mentionne à la fois le rapport écrit à la suite de son (bref) stage états-unien, et son passage en cabinet. Comme le souligne Muriel Darmon (2003 : 104), le « commencement » est une construction rétrospective, mais ce n'est pas pour autant une « construction arbitraire », au sens où les moments définis comme ceux « du début » ont de fait été vécus comme des moments particuliers. Dans le cas de Jean-Yves Haberer, ces moments et dispositifs de « propulsion »

³⁶¹ Il est difficile de savoir précisément qui porte ce label, ou quand il s'impose. Il semble qu'il relève d'une reconstitution *a posteriori*, par les historiens, des divers décrets pris entre 1966 et 1968 en matière bancaire et financière.

(rapport, cabinet), s'imposent avant tout comme des dispositifs de « repérage », où il est distingué par plus important que lui. En l'espèce, ce qui est « repéré » tient avant tout d'un diagnostic partagé sur le système financier français et sur sa nécessaire mise en réforme.

« A la fin de ma tournée, j'ai eu la chance de faire le stage d'un semestre à Washington réservée chaque année au major du petit concours interne à l'Inspection. J'y fus chargé par René Larre, conseiller financier auprès de notre ambassade et administrateur du FMI et de la Banque mondiale, d'une étude sur la transformation aux Etats-Unis de l'épargne liquide en financements à long terme, qui m'obligea à me familiariser avec le système bancaire américain et à rencontrer des banquiers. Si, dans l'inextricable amoncellement des causes et des effets, des hasards et des nécessités, il fallait chercher un fait générateur ou un point de départ à ce qui a été mon parcours ultérieur dans la finance, je le trouve là, car mon rapport, apprécié par René Larre, lu et remarqué par Valéry Giscard d'Estaing, me fit recruter au Trésor par Maurice Pérouse et Marc Viénot, dont je fus l'adjoint. »

Jean-Yves Haberer, *Cinq ans de Crédit lyonnais*, Paris, Ramsay, p. 94

Ainsi, si le séjour d'Haberer aux Etats-Unis en 1964 s'avère « générateur », c'est avant les modalités de la réception du produit fini qui en résulte. Si nous n'avons pu mettre la main sur ce rapport, dédié aux mécanismes de transformation dans le système bancaire américain, il semble qu'il porte une conclusion critique sur les conduits administrés de l'épargne et du crédit en France. A ce titre, il s'inscrit en écho aux mobilisations croisées en faveur du démantèlement des structures dirigistes d'après-guerre qui se cristallisent au début des années 1960. Qu'il puisse trouver une oreille réceptive auprès de Valéry Giscard d'Estaing, ministre des Finances et des Affaires économiques de 1962 à 1966 n'a alors rien de surprenant : ce dernier, nous l'avons vu (Chapitre 2), est un acteur central de la remise en cause du système financier d'après-guerre, et joue son entreprise de conquête du pouvoir politique sur la mise en avant de ses ressources d'expertise économique. Le rapport écrit par Haberer semble ainsi faire écho aux préoccupations indissociablement politiques et financières de son ministre de tutelle. Il inscrit le jeune inspecteur des finances au cœur de réflexions croisées sur la refonte du système financier français qui agitent alors les mondes du Trésor. Ce premier repérage a des effets concrets : il permet en particulier à Haberer de faire valoir ses prétentions à la direction du Trésor, à un moment où un poste fléché « inspection des finances » s'y ouvre ; Haberer bénéficie alors de l'œil bienveillant de Valéry Giscard d'Estaing (lui-même inspecteur des finances), et du patronage direct de René Larre auprès du directeur du Trésor d'alors, Maurice Pérouse.

L'entrée au cabinet de Jean-Yves Haberer auprès de Michel Debré en 1966 consolide l'engagement d'Haberer « en » réforme financière. Cette entrée ne doit rien, ni au rapport

écrit par Haberer, ni à ses liens avec Michel Debré – qu’il ne connaît pas, alors : Haberer est envoyé au cabinet du nouveau ministre de l’Économie et des Finances en tant que conseiller technique en service commandé, par le directeur du Trésor, Maurice Pérouse, qui entend que la direction dispose d’un relais en cabinet. Dans ses mémoires, Michel Debré mentionne cependant Jean-Yves Haberer comme un « remarquable conseiller »³⁶², un « conseiller privilégié »³⁶³, véritable « moteur des réformes (financières) menées à bien »³⁶⁴. Jean-Yves Haberer s’octroie d’ailleurs rétrospectivement une importance centrale dans les réformes de 1966-1967 – le moment, insiste-il en entretien, « où il (tire) les conséquences (du) rapport » écrit sur la transformation aux Etats-Unis : « Il y avait une entente profonde entre Debré qui souhaitait faire des réformes, moi qui voulais en faire et qui avais des idées pour le faire »³⁶⁵. Cette centralité ne va pas de soi : elle doit beaucoup à l’organisation du cabinet de Michel Debré, aux configurations d’action dans lesquelles ce dernier est pris et aux modalités du jeu politique de l’époque. Lorsqu’il est nommé ministre de l’Économie et des Finances en 1966, Michel Debré n’est pas novice en matière ministérielle : « baron » du gaullisme, il a été Garde des Sceaux (juin 1958-janvier 1959), et surtout Premier ministre (janvier 1959-avril 1962) ; sénateur d’Indre-et-Loire (1948-1958), puis député de la Réunion, il est, en 1966, fort d’une légitimité politique et militante que Georges Pompidou, Premier ministre, conseiller de l’ombre, n’a pas encore su se construire (Dulong 2015). Au moment de la ré-élection du général de Gaulle en 1965, il ambitionne de revenir à Matignon, et n’accepte le portefeuille de l’Économie et des Finances qu’au prix d’un élargissement conséquent de ses prérogatives : il plaide alors pour une conception « ouverte » des « affaires économiques » (toutes les questions liées au « niveau de vie des Français »), et demande ainsi à avoir autorité sur l’ensemble des ministères ayant une vocation économique et sociale³⁶⁶, ce qui en fait une sorte de Premier ministre bis³⁶⁷. Investissant le portefeuille ministériel qui lui est attribué comme un chef de gouvernement, il « reprend certaines de (s)es ambitions du temps où (il)

³⁶² Michel Debré (1993), *Trois Républiques pour une France*, t. 4 « Gouverner autrement 1962-1970 », Paris, Albin Michel, p. 163.

³⁶³ *Ibid*, p. 175.

³⁶⁴ *Ibid*, p. 103.

³⁶⁵ Entretien avec Laure Quennouëlle-Corre, CHEFF.

³⁶⁶ Michel Debré (1993), *Trois Républiques pour une France*, t. 4 « Gouverner autrement 1962-1970 », Paris, Albin Michel, p. 61.

³⁶⁷ De fait, il obtient le pouvoir de convoquer des réunions interministérielles rue de Rivoli, avec tous les titulaires de portefeuille, alors qu’il s’agit là d’une prérogative habituelle du Premier ministre.

était Premier ministre »³⁶⁸ : en matière économique et financière, il renoue avec la ligne amorcée en 1958 – une remise en ordre du système financier français adossée à une politique volontariste en matière industrielle, tout suivant des dossiers qui ne relèvent pas strictement de la politique économique et financière (par exemple, les questions liées à la formation professionnelle). Ces nombreux investissements, et les logiques de délégation qu'ils supposent, l'amènent à « s'entourer avec soin »³⁶⁹, *i.e* à se saisir du cabinet comme d'un auxiliaire important de son entreprise politique. Il appelle à ses côtés à la fois sa garde rapprochée, des « chefs d'armée qui ont le sens de l'intérêt général »³⁷⁰, et des « plus jeunes auxquels (il) demande la loyauté personnelle comme qualité supplémentaire »³⁷¹.

Les nombreux sujets de préoccupation de Debré, et ses ambitions volontaristes en matière financière ouvrent ainsi une fenêtre d'opportunité pour Haberer, qui, en charge des questions financières au cabinet, a les coudées libres pour proposer des mesures de transformation du système financier français – dont la mise en œuvre bénéficie à la fois du poids politique de Debré au sein du gouvernement Pompidou, et de l'utilisation de procédures expéditives³⁷² (Quennouëlle-Corre 2005). Au total, les 33 mesures adoptées entre 1966 et 1967 constituent une refonte importante du système financier français (voir Chapitre 2), et elles remettent en cause l'organisation centralisée du crédit d'après-guerre. En matière bancaire, rappelons-le, ces mesures sont des mesures de déréglementation : abrogation de la séparation banque de dépôt/banque d'affaires, liberté d'ouverture de guichets, libération des rémunérations des dépôts de plus de deux ans. En matière monétaire et financière, les initiatives prises doivent permettre d'attirer l'épargne (nationale, mais également internationale) vers les marchés de capitaux : assouplissement de la tutelle du Trésor sur le marché financier, création de la Commission des opérations de bourse sur le modèle de la *Securities Exchange Commission* américaine, introduction des offres publiques d'achat – une « procédure en usage sur de

³⁶⁸ Michel Debré (1993), *Trois Républiques pour une France*, t. 4 « Gouverner autrement 1962-1970 », Paris, Albin Michel, p. 83.

³⁶⁹ *Ibid*, p. 82.

³⁷⁰ *Ibid*, p. 82. Parmi eux, Antoine Dupont-Fauville, inspecteur des finances, qui était son conseiller technique à Matignon, devient directeur de cabinet, tandis que Pierre Racine, un ami de longue date, camarade du Conseil d'État, ancien directeur de son cabinet à Matignon, est conseiller spécial.

³⁷¹ *Ibid*, p. 83.

³⁷² En particulier, comme en ont témoigné plusieurs acteurs, les fusions de 14 compagnies d'assurances, et de la CNEP et BNCF – qui doivent permettre de « rationaliser » les secteurs bancaires et assurantiers publics (*i.e* permettre l'augmentation de la « productivité » des secteurs) – sont imposées sans concertation avec les établissements concernés. Voir notamment Pierre Moussa (1989), *La roue de la fortune. Souvenirs d'un financier*, Paris, Fayard.

grandes places financières et alors inconnue en France » dont Haberer aurait parlé « avec éloges » à Debré³⁷³.

Ces mesures permettent à Haberer de gagner une légitimité de réformateur, et de se placer, ainsi, au cœur des divers mouvements de réflexion sur la réforme financière qui travaillent alors les mondes du Trésor. Elles lui permettent, également, de s'attacher le patronage de bienfaiteurs politiques. Michel Debré fera ainsi une place de choix à Haberer au sein de son entourage lors de son passage au ministère des Affaires étrangères (mai 1968-juin 1969), et au ministère de la Défense (juin 1969-mars 1973), puisqu'il en fait, dans les deux cas, son directeur de cabinet³⁷⁴. Une telle carrière en cabinet est relativement originale : le directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères est, en effet, souvent un diplomate. La nomination d'Haberer comme directeur de cabinet ne doit cependant pas tant être analysée comme l'expression des rapports exclusifs d'amitié et de loyauté qui le lieraient à Debré. Sa nomination doit, en effet, beaucoup à des circonstances extérieures. En nommant un « fidèle » avec lequel il a déjà collaboré, Debré fait également de mauvaise fortune bon cœur : ses positions anti-atlantistes ne semblent pas avoir été du goût de l'administration du ministère, des Affaires étrangères et il peine à trouver un candidat interne. Pour autant, cette nomination a de nombreuses retombées positives sur la carrière d'Haberer. En entraînant Haberer dans sa trajectoire ministérielle, Debré lui permet, en effet, de se construire une carrure d'homme d'État, et, surtout, de se créer une légitimité internationale à un moment où cette dernière gagne en importance au sein des structures du Trésor (fusion avec les Finex). Si nous ne connaissons pas les circonstances exactes de la nomination d'Haberer comme directeur-adjoint du Trésor en 1969, revenant alors à son *alma mater*, il y a fort à parier que l'intervention de Debré et le capital indissociablement social et bureaucratique gagné par Haberer en cabinet aient constitué, alors, des appuis cruciaux.

Ainsi, l'ascension hiérarchique d'Haberer au sein du ministère des Finances, doit être compris au regard des soutiens que ce dernier se gagne, et des raisons pour lesquelles ces derniers investissent sa carrière. Les carrières aux Finances s'inscrivent, comme les carrières dans la poésie, « dans le sillage des aînés » (Dubois 2009) : elles activent des hiérarchies et des filiations générationnelles. Gagner la reconnaissance de mentors permet à la fois d'acquérir du métier en bénéficiant de conseils d'« aînés », et de profiter de formes de

³⁷³ Michel Debré (1993), *Trois Républiques pour une France*, t. 4 « Gouverner autrement 1962-1970 », Paris, Albin Michel, p. 109.

³⁷⁴ Jean-Yves Haberer ne reste cependant directeur du cabinet de Debré à la Défense que de juin à décembre 1969.

soutien décisives pour l'accès à certaines positions administratives. Ces rapports ne doivent cependant pas être lus comme des rapports de fidélité exclusive. Comme nous l'avons vu, Michel Debré ne propose à Haberer de devenir son directeur de cabinet aux Affaires étrangères qu'à défaut de pouvoir trouver un candidat interne. Par ailleurs, si Haberer suit Debré des Affaires étrangères à la Défense, il ne reste que peu de temps dans ce dernier cabinet, faisant ainsi, en quelque sorte, « défaut » à Debré. Si ces relations de protection n'ont, ainsi, rien d'exclusif, et se caractérisent par des loyautés lâches, elles donnent cependant lieu à tout un travail de mise en forme symbolique, par lequel les juniors chantent leur « admiration » et leur « révérence » pour leurs protecteurs, et se placent dans une position de « disciple ». Ainsi, dans ses écrits – correspondance personnelle ou écrits biographiques – Haberer mentionne systématiquement son rapport à ses « aînés » administratifs sur le mode de l'estime. Dans *Cinq ans de Crédit lyonnais*, il cite René Thomas (« j'ai pour René Thomas la révérence affectueuse que l'on a pour un aîné »³⁷⁵), François Bloch-Lainé « dont (il) vénère l'intelligence et la sensibilité depuis qu'étudiant (il) a suivi ses cours à Sciences Po »³⁷⁶, Michel Debré pour lequel il a « gardé (...) une fidélité admirative et passionnée »³⁷⁷, et Jacques Delors, dont il « est fier de (l')amitié fidèle et sensible »³⁷⁸. Ces incises ne relèvent pas uniquement de la complaisance *rétrospective* ; dans la correspondance semi-publique, semi-privée d'Haberer, nous avons ainsi pu retrouver certaines lettres envoyées aux individus qu'Haberer reconnaît comme des mentors plus ou moins distants : Haberer s'y place explicitement dans une position de disciple, remerciant ces derniers pour leur exemplarité sans faille. Ainsi, il écrit, le 8 juin 1981, alors qu'il est encore directeur du Trésor, une lettre manuscrite à François Bloch-Lainé, qui prend sa retraite de l'Inspection des finances : adressée à « cher Monsieur l'Inspecteur général », elle rend hommage à « l'illustre professeur », « à l'origine de (s)a vocation de jeune homme pour l'Inspection des Finances (et) pour une certaine conception du service de l'État », et insiste sur la « leçon exemplaire » qu'incarne la carrière de Bloch-Lainé, dont il « essaie de (s') inspirer, étant, à (s)a façon, (son) disciple », tout en précisant, entre parenthèses, « on ne choisit pas toujours ses disciples et on n'est pas responsable d'eux ! ». La lettre se termine par le « vœu » que l'alternance de 1981 « marque » à Bloch-Lainé « un signe de confiance qui réjouira tous (ses) fidèles, car il n'y a

³⁷⁵ Jean-Yves Haberer (1998), *Cinq ans de Crédit lyonnais*, Paris, Ramsay, p. 120.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 24.

³⁷⁷ *Ibid.*, p. 305.

³⁷⁸ *Ibid.*, p. 271.

pas de limite d'âge pour les hommes comme (eux) »³⁷⁹. Ce travail de consécration, qui met en forme la relation aux mentors sur le mode de l'estime et de la fidélité révérencieuse, témoigne de l'importance qu'il peut y avoir, pour un jeune haut fonctionnaire, à se revendiquer d'exemples, et à se trouver des « pères » bureaucratiques, qui offrent des modèles d'accomplissement, donnent des coups de pouce, distribuent des ressources et/ou des positions, ouvrent de nouveaux espaces de reconnaissance. Ces proclamations constituent, en quelque sorte, la rétribution symbolique des gains concrets (en termes d'informations, de capital, de ressources etc.) qu'impliquent ces relations lâche de mentorat.

Les débuts d'Haberer en finance doivent ainsi, d'abord, aux réseaux de solidarité et aux chasses gardées spécifiques au corps de l'Inspection des finances. Ils s'appuient, ensuite, sur le patronage d'hommes d'État, eux-mêmes issus de la haute fonction publique, pour lesquels la réforme financière constitue une stratégie de positionnement politique – parmi eux, Valéry Giscard d'Estaing et Michel Debré. Ces derniers offrent à Haberer des espaces qui lui permettent de construire sa stature de « réformateur », et d'associer son nom aux réformes de libéralisation du système financier d'après-guerre. La reconnaissance des pairs s'opère ainsi, au début de la carrière financière d'Haberer, sur la base d'un engagement partagé dans la réforme financière ; ce dernier y est d'autant plus porté qu'il y voit une manière de sortir de son « coin » de l'administration financière, et qu'il n'est pas générationnellement attaché aux réalisations d'après-guerre : comme l'a bien montré Philippe Bezes (2000), les effets de positionnement institutionnel ont un pouvoir fort de structuration et de stabilisation des croyances réformatrices des hauts fonctionnaires. Ces alliances, et le détour de production d'Haberer vers les cabinets, lui permettent d'accéder aux postes décisionnels du Trésor, en étant nommé, en 1969, à ENA+10, directeur-adjoint de la direction.

³⁷⁹ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000400, Lettre manuscrite de Jean-Yves Haberer à François Bloch-Lainé, 8 juin 1981.

II. « Continuer ». Un travail réputationnel sur plusieurs fronts

Cette section analyse la seconde séquence de la carrière d'Haberer aux Finances, qui le mène d'une position de directeur-adjoint de la direction du Trésor à la tête de la direction, de décembre 1969 à février 1982. Contrairement à la séquence de « lancement », marquée par une ascension hiérarchique rapide au sein du Trésor (chargé de mission au FDES puis secrétaire du FDES, sous-directeur, et enfin directeur-adjoint), cette séquence est marquée par une longue stase hiérarchique : pendant 7 ans, de décembre 1969 à septembre 1976, Jean-Yves Haberer occupe la fonction de chef de service au Trésor, circulant entre les trois services de la direction, puis retourne en cabinet avant d'être nommé directeur du Trésor par Raymond Barre, en mai 1978. L'accès d'Haberer aux responsabilités de directeur-adjoint, chef de service des Interventions, fait certainement office de tournant dans sa carrière. Les « propriétés objectives » de cette position, pour parler comme Luc Boltanski (1973), en termes de caractéristiques qu'elle requière de son occupant, et de « pouvoir qui l(ui) est objectivement attaché » (*Ibid* : 14), marquent une rupture qualitative avec la position de sous-directeur : la prise en charge d'un service nécessite un capital de notoriété professionnelle – là où l'accès à la sous-direction est, pour les énarques, plus banalisé ; elle place son occupant au sein du groupe décisionnel central du Trésor, celui du « groupe des 4 » (directeur et chefs de service) ; elle est attachée à d'autres ressources positionnelles prestigieuses (participation à des conseils d'administration de grandes entreprises nationales, par exemple) ; elle implique un pouvoir de cooptation. En ce sens, l'accès à la position de chef de service ouvre à Haberer l'accès et le contrôle de nouvelles ressources, qui modifient les mécanismes réputationnels sur lesquels peut s'appuyer Haberer.

Cette séquence correspond, par ailleurs, à un moment de diversification des engagements d'Haberer, qui s'investit à la fois comme chargé de conférence et professeur dans des écoles de pouvoir, et comme membre de clubs. Les travaux de sociologie du militantisme ont bien montré que l'engagement militant devait se comprendre au regard de la « disponibilité biographique » des individus, *i.e* de leur détachement d'engagements sociaux parallèles et concurrents, et qu'il pouvait, en ce sens, « surgir dans (l)es interstices de la vie sociale » (Agrikoliansky 2017). Dans le cas d'Haberer, ces investissements ne semblent pas tant alternatifs à sa carrière administrative qu'ils n'en constituent un point d'appui. Haberer diversifie ses activités *alors même* que son accès aux fonctions de chef de service amène des responsabilités accrues et un emploi du temps saturé de sollicitations – notamment au sein du

service des affaires internationales, dont la prise en charge nécessite de nombreux déplacements à l'étranger. En ce sens, ce qui se joue dans cette deuxième séquence de carrière, c'est la multiplication raisonnée des modes de présence d'Haberer au sein des mondes du Trésor, mise au travail de son ascension administrative. Cette dernière adopte alors un *tempo* plus lent, et s'appuie notamment sur deux mécanismes : elle s'adosse, d'abord, à une dilatation (relative) de sa surface sociale. La carrière d'Haberer se joue alors sur différents sites « à-côté » de l'administration financière, qui ont pour double caractéristique d'être exclusifs (*i.e* de présenter des barrières à l'entrée) et d'être reliés les uns aux autres (communauté de membres, notamment). Ces investissements « à côté » de l'administration permettent à Jean-Yves Haberer de se présenter sous différents titres, et de conduire des « stratégies de dédoublement » en jouant, dans le cadre de ses activités administratives, sur différents registres de solidarité. Elle s'appuie, ensuite, sur un travail relationnel par lequel Jean-Yves Haberer « attire » autour de lui, *i.e* se construit des réseaux de parrainés et d'obligés au sein desquels il peut être reconnu comme un « grand » serviteur de l'État.

A. Dilater sa surface sociale

« Je relisais l'entretien que vous aviez accordé à Laure Quennouëlle, et vous disiez à un moment qu'il existait des hiérarchies parallèles, et que la réputation, la carrière que l'on pouvait construire au Trésor dépend également de la présence hors Trésor. Je voulais savoir si vous pouviez m'en parler (...)

Ah oui oui, je vous en parle en quelques phrases. L'idée, l'expression « hiérarchies parallèles », et la première fois que je l'ai entendue exprimer, c'était Dominique de La Martinière, qui était un très très brillant inspecteur des Finances, qui a fait carrière à la DGI, qui après a été à des tas d'endroits, qui était un ambitieux un peu frénétique je dois dire, très intelligent. C'est lui qui un jour m'avait dit, c'était un aîné par rapport à moi, je ne sais pas, 5 ou 7 ans de plus que moi, donc il me donnait des conseils parfois. Et il m'avait dit, ah, Jean-Yves, il ne faut pas négliger, vous êtes très bien parti tout ça. Mais ne négligez pas les hiérarchies parallèles. Et il me dit, les hiérarchies parallèles, c'est très simple. C'est d'acquérir une certaine notoriété, en dehors de votre sphère professionnelle. Par exemple, me dit-il, moi je suis professeur à Sciences Po. Alors moi j'étais à l'époque, j'ai fait un séminaire, puis j'ai été professeur moi aussi, René Larre m'a légué, et puis j'ai fait deux cours, dont l'un soi-dit en passant, le Trésor et la politique financière, était une description de ce que faisait le Trésor (...) Il m'avait dit, ben ça par exemple. Qu'est-ce qu'il m'avait cité d'autre ? Bah j'étais au Siècle. Mais ça ce n'est pas une hiérarchie. Enfin c'était une hiérarchie au sens où j'ai été plus tard membre du CA du Siècle, mais plus tard. (...) Qu'est-ce que j'ai cultivé comme hiérarchie parallèle, là vous me prenez un peu de court. »

Entretien de l'auteure avec Jean-Yves Haberer, novembre 2015.

La question des ancrages spatiaux-temporels des réputations constitue une interrogation théorique centrale de la littérature sur les logiques et processus de consécration (Chauvin 2013). Dans un article sur la notoriété scientifique, Pascal Ragouet (2000) suggère notamment de penser la montée en notoriété comme un « processus arborisé », et de « prendre en compte la dimension de diversification croissante des lieux de consécration fréquentés (extension horizontale) qui sous-tend l'accumulation réputationnelle » (*Ibid* : 328). La réputation scientifique se joue ainsi, insiste-il, sur différents territoires sociaux (qu'il nomme « arènes »), et engage la diversification des sources de crédit, au-delà du seul crédit scientifique octroyé par les pairs. La diversité des lieux de consécration pose, argumente-il, la question de leur porosité, et, ainsi, de la possibilité de conversion de la notoriété entre les différentes scènes investies.

La deuxième séquence de la carrière de Jean-Yves Haberer aux Finances s'inscrit dans ce type de schéma. Elle mobilise des « hiérarchies parallèles », qui ne sont pas tant « en dehors » de la sphère professionnelle d'Haberer qu'elles n'existent « à-côté » d'elle. Les investissements « à-côté » d'Haberer ont plusieurs caractéristiques. D'abord, ils sont peu nombreux ; Haberer a d'ailleurs du mal, en entretien, à diversifier les exemples de « hiérarchies parallèles » possibles. Les archives permettent d'en faire la liste : l'association *Le Siècle*, dont il devient membre jeune, en 1965 (il a alors 33 ans), lors d'un moment de profonde réorganisation de cette dernière³⁸⁰, puis dont il siège au conseil d'administration, à partir de 1980 ; l'Institut d'études politiques de Paris, où il anime un séminaire de politique économique et financière dès 1965, avant de prendre la responsabilité de deux cours magistraux au début des années 1970 ; et le club « Échanges et Projet », dont il est, avec Jacques Delors et 6 autres personnalités, un des membres fondateurs en 1973. Cette liste

³⁸⁰ Pierre Moussa, qui entre au *Siècle* en 1946, note ainsi, dans ses mémoires : « vers le début des années soixante, le *Siècle* connut une période de décadence, une sorte de crise de langueur : les membres les plus intéressants venaient rarement, les plus fidèles étaient souvent des personnes manquant d'occupations, on se décommandait fréquemment, surtout si au dernier moment on trouvait quelque chose de plus attrayant à faire, le recrutement de nouveaux membres était pratiquement stoppé. (...) En plein accord avec le président, Ludovic Tron, (Bérard – le fondateur du *Siècle* – et moi) choisîmes de redonner vie (à l'association). (...) C'est alors que nous avons introduit au *Siècle* des hommes comme Michel Albert, Robert Badinter, François Bloch-Lainé, Jacques Calvet, Jacques Chaban-Delmas, Alain Chevalier, Jean-Pierre Chevènement, Michel Debatisse, Jacques Delors, Jean Dromer, Maurice Duverger, Antoine Guichard, Jean-Yves Haberer, Charles Hernu, Claude Imbert, Antoine Jeancourt-Galignani, Pierre Joxe, Jean-Luc Lagardère, Jean-Maxime Lévêque, Roger Martin, Jérôme Monod, François Ortoli, Bernard Pagézy, Georges Pébereau, Alain Peyrefitte, Antoine Riboud, Jacques Rigaud, Yves Sabouret, Jean-Louis Servan-Schreiber, Georges Vedel, Antoine Veil, Marc Viénot, Jacques Wahl... Tout d'un coup, nous nous aperçûmes que la situation s'était retournée ». Voir Pierre Moussa (1989), *La roue de la fortune. Souvenirs d'un financier*, Paris, Fayard, p. 106-107.

relativement ramassée ne comprend aucun engagement dans des cercles mondains³⁸¹, et son étroitesse semble pouvoir s'expliquer par le coût en temps de ces activités, relativement aux engagements professionnels d'Haberer.

Ensuite, ces lieux fonctionnent par et produisent de l'exclusivité : on y entre par cooptation. Cette caractéristique explique pourquoi ces investissements s'effectuent dans la deuxième séquence de la carrière d'Haberer aux Finances : n'y sont cooptés que des individus qui bénéficient déjà d'une certaine notoriété professionnelle. Fondée en 1944 par Georges Bérard-Quélin, journaliste fondateur de la Société générale de presse³⁸², l'association *Le Siècle* doit permettre de « faire un pont entre des mondes qui s'ignorent trop en France (politiques, hauts fonctionnaires, journalistes, industriels, banquiers) »³⁸³. Sur le modèle de la sociabilité de dîners des élites du XIX^e siècle (Martin-Fugier 2004), l'association organise un dîner mensuel, et coopte ses nouveaux membres selon une procédure particulièrement verrouillée. Les candidatures libres ne sont pas acceptées, et les propositions de nouveaux membres émanent exclusivement des membres de l'association. Les possibles « nouveaux » doivent être présentés par deux « parrains », dont l'un doit obligatoirement être membre du conseil de l'Association ; le vote du conseil sur la candidature des impétrants ne peut avoir lieu avant que ce dernier n'ait assisté à 4 dîners, qui donnent, pour chacun d'entre eux, lieu à compte-rendu. Le vote lui-même a lieu selon une procédure qui valorise le consensus -- un « veto » d'un membre du conseil annule ainsi quatre voix « pour » jusqu'en 1973, deux voix « pour » par la suite, et l'élection se fait à la majorité absolue³⁸⁴. Les membres du conseil d'administration de l'association sont eux également élus par cooptation ; l'élection proprement dite est précédée d'une éliminatoire à deux tours, au scrutin secret, qui doit permettre de faire émerger les trois noms les plus consensuels au sein d'une liste formée des noms proposés par chaque administrateur (6 noms au maximum par administrateur)³⁸⁵. Jean Bothorel fait du *Siècle*, en 1979, un symbole de la « République mondaine » propre au giscardisme³⁸⁶ : si les premiers gouvernements de la V^e République comptaient 20% de

³⁸¹ Nous pensons en particulier à des lieux comme l'Automobile Club de France, l'Interallié ou le Jockey Club, lieux de la sociabilité de la noblesse et de la grande bourgeoisie. Voir Alice Bravard (2013), Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot (1996).

³⁸² Qui édite notamment l'annuaire « Bérard-Quélin ».

³⁸³ Selon les statuts de l'association. Sur le siècle, voir Anne Martin-Fugier (2004).

³⁸⁴ Pour une description « pratique » du processus, nous renvoyons le lecteur aux archives afférentes du Fonds Haberer, notamment 5A-0000401/1.

³⁸⁵ Sur ce processus, nous renvoyons aux archives de Pierre Moussa déposées à Sciences Po, notamment PM22.

³⁸⁶ Voir Jean Bothorel (1979).

membres du *Siècle* dans leurs rangs, cette proportion croît tout au long des années 1960 et 1970, jusqu'à atteindre 58% en 1978 (*Ibid* : 54). L'association s'impose ainsi comme un lieu de légitimation de l'« élite au pouvoir » française, *i.e* un lieu de mise en scène et de mise en forme des groupes qui occupent des positions de pouvoir (Denord *et al.* 2011). On mesure ce que peut représenter, pour un membre du *Siècle* comme Jean-Yves Haberer, d'être élu au conseil d'administration de l'association : cette élection exprime à la fois sa consécration par ses pairs, tout en le mettant en position d'ordonnateur d'autres prétendants à la grandeur au pouvoir.

Du côté de l'Institut d'études politiques, la négociation de charges d'enseignement se fait également, pour les hauts fonctionnaires, sur le mode de la cooptation. Dès 1965, Jean-Yves Haberer anime, avec Yves Ullmo, magistrat à la Cour des comptes, un séminaire « fermé » à l'IEP, destiné aux meilleurs élèves de l'école se destinant au service public, et centré sur les questions économiques et financières. Il prend alors, à leur demande, la succession de Jean Saint-Geours et de Simon Nora. Au début des années 1970, il gravit les échelons de la hiérarchie académique de Sciences Po et obtient la charge de deux cours magistraux : il reprend à Pierre Besse et à René Larre le cours sur la monnaie et la politique monétaire en 1971, puis, en 1972, il est coopté par Pierre de Vogüé pour assurer le cours sur le Trésor et la politique financière. Il occupe ces deux chaires jusqu'à son départ du Trésor, en 1982.

Enfin, le club « Échanges et Projets », d'inspiration catholique de gauche, formé en 1973 autour de Jacques Delors, alors enseignant à l'université Paris IX-Dauphine, se crée dans l'espace ouvert par la dissolution du Club Jean Moulin, en 1970. Jean-Yves Haberer fait partie de ses sept membres fondateurs : il connaît alors bien Jacques Delors, qu'il a rencontré alors qu'il était investi à la section CFTC de l'Inspection des finances. Le club se positionne comme la relève de la « nouvelle société » de Jacques Chaban-Delmas³⁸⁷, dont Jacques Delors a été le conseiller à Matignon : dans sa déclaration constitutive, il se donne pour objectif d'« imaginer puis créer une société plus épanouissante, plus juste et plus démocratique », et insiste sur la « rigueur » qui doit être « toujours présente en matière économique », tout en « s'exerç(ant) au service d'un projet de société »³⁸⁸. Le thème de la « crise de l'État » et de la nécessité d'un renouveau démocratique par la quête de l'autonomie (décentralisation, autogestion, vie associative etc.) constituent des sujets centraux du club,

³⁸⁷ Rappelons que celui-ci est révoqué de Matignon en 1972 ; sur Jacques Chaban-Delmas en politique, nous renvoyons à Bernard Lachaise *et al.* (2007).

³⁸⁸ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000388, document « Pourquoi Échange et Projets », 11 janvier 1974.

faisant écho au thème des « contre-pouvoirs », caractéristique de la politique de réforme administrative des années 1970 (Bezes 2009). L'association a vocation à organiser des débats et à constituer des groupes de travail, dont le rapport peut donner lieu à publication : Jean-Yves Haberer participera notamment aux échanges autour de « L'enrichissement sans cause » (avec Jacques Delmas-Marsalet, Antoine Lyon-Caen, François Bloch-Lainé), et du « Service militaire » (avec Jean-Michel Bloch-Lainé et Martine Bidegain). A l'instar du *Siècle, Échange et Projets* promeut le « dialogue » et les « échanges »³⁸⁹ entre élites de différents secteurs (syndicales, patronales, administratives, académiques), mais exclut, dans un premier temps, les journalistes, et, surtout, les hommes politiques « exerçant une responsabilité active »³⁹⁰ afin de mettre en scène son « indépendance ». Le processus d'admission de nouveaux membres repose sur un processus cooptatif, à partir de propositions établies par les membres actifs, triées par la Commission permanente de l'association (composée, en 1973, des membres fondateurs), et tranchées par l'Assemblée générale. Jean-Yves Haberer est membre actif du club jusqu'à son entrée au cabinet Durafour, en 1976 ; il précise à Laure Quennouëlle-Corre que cette participation « (lui) a fait connaître des gens, dont un certain nombre de socialistes, qu('il a) retrouvés dans les cabinets à partir de Mitterrand », et « des anciens élèves, de Sciences Po ou de l'ENA »³⁹¹. Le club permet à Haberer, par ailleurs, de prolonger certains de ses investissements « discrets » des années 1960 et 1970, dans les mouvements réformistes de gauche (la CFTC) ou comme conseiller de l'ombre de la « nouvelle société »³⁹².

L'existence de barrières à l'entrée de ces trois sites est importante. Elles fonctionnent, d'abord, comme un opérateur de statut, attestant de la valeur sociale distinctive attribuée à Haberer, élu par ses pairs : elles agissent, ainsi, comme un « outil de confirmation et de reconnaissance de l'appartenance à un groupe exclusif » (Lickert 2015 : 349). Surtout, elles

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000388, statuts de l'association adoptés lors de la réunion constitutive du 8 mai 1973.

³⁹¹ CHEFF, entretien de Jean-Yves Haberer avec Laure Quennouëlle-Corre.

³⁹² Nous avons peu de renseignements sur l'engagement d'Haberer auprès de Chaban et de Delors au début des années 1970, qui n'a laissé aucune trace dans les papiers personnels que nous avons pu consulter. Dans le dossier sur Jean-Yves Haberer conservé à l'Association pour l'histoire de BNP-Paribas, on trouve cependant une photographie d'une séance de travail autour de Jacques Chaban-Delmas à Matignon, dans un article de *Paris Match* consacré à Chaban au moment de son décès. Les différents participants à cette réunion (6) ne sont pas tous identifiés par le journaliste, mais Pierre de Longuemar, qui dirige l'association, a pu y reconnaître Jean-Yves Haberer.

placent Haberer, une fois admis, en position de cooptateur, ce qui lui permettra, nous le verrons, d'attirer à lui ceux qui ont pu bénéficier de son mentorat.

Enfin, la dernière caractéristique de ces sites est d'être « liés » les uns aux autres. Ils présentent, d'abord, une *certaine* communauté de membres, du fait d'un recrutement communément ciblé sur les « élites du pouvoir », *i.e* sur ceux qui détiennent des positions professionnelles dominantes dans les secteurs économiques, administratifs et culturels. Les deux associations, *Le Siècle* et *Échange et Projets* présentent par ailleurs une conception similaire des bénéfices et visées de l'entre-soi. Dans un article récent consacré à l'espace de la sociabilité mondaine à Milan, Bruno Cousin et Sébastien Chauvin (2010) interrogent les logiques de distinction qui opposent les clubs milanais entre eux, et montrent qu'elles s'agrippent à des usages et représentations différenciées du lien social. Ils différencient en particulier les grands « cercles » mondains des « clubs » comme le Rotary. Les premiers s'enracinent dans les réseaux denses d'interconnaissance qui caractérisent la grande bourgeoisie milanaise, pratiquent la cooptation par consensus et promeuvent une sociabilité désintéressée. Les seconds organisent des procédures de cooptation sur la base de l'excellence et du « mérite » professionnels, diversifient les activités menées (conférences, tourisme etc.), et ont vocation à constituer des réseaux professionnels utiles à leurs membres. Ils s'imposent, ainsi, comme des « tentative(s) d'ingénierie sociale consistant à créer quasiment *ex nihilo* une structure de sociabilité complexe » (*Ibid* : 126). Les associations *Échange et Projets* et *Le Siècle* s'inscrivent résolument dans cette seconde catégorie – celle d'une sociabilité « volontariste » qui institue un espace d'« échanges » sur la base d'une composition professionnelle idéale plutôt qu'à partir de liens denses pré-existants. Les archives d'Haberer témoignent du « souci de soi » des deux associations, qui objectivent en permanence leur composition et l'équilibre des forces professionnelles en leur sein. Ces types de clubs, précisent Bruno Cousin et Sébastien Chauvin, sont organisés et appropriés selon des logiques d'utilité professionnelle : ils permettent de « se connaître sans se connaître » (voir sur ce point également Laurens 2012 ; Lickert 2015), *i.e* d'assurer l'entre-soi d'un groupe de pairs également « méritants » professionnellement, sans le fonder sur une sociabilité dense, faite de liens de solidarité et d'amitié. Ils contribuent ainsi à la fois à l'intégration des membres à leur groupe professionnel, tout en leur permettant d'entretenir des liens à la fois faibles³⁹³, informels et impersonnels, qui se disent sur le mode de la « coopération », de la « confrontation » ou encore du « dialogue », et qui portent des échanges conçus comme des

³⁹³ Sur les « liens faibles », nous renvoyons évidemment à l'article de Mark Granovetter (1973).

« services » mutuellement avantageux. Le fait qu'Haberer présente, en entretien, *Échange et Projets* et *Le Siècle* comme des sites où il a « connu » certaines personnes et en a « retrouvées » d'autres, fait ainsi écho aux vocations explicites de ces lieux, celles de convertir des positions professionnelles en capital social « utile » dans l'exercice de ces mêmes fonctions, et de construire une cohésion « faible » (et, du même coup, « rentable ») entre élites au pouvoir.

En ce sens, l'engagement d'Haberer dans ces trois sites doit être compris comme des investissements « à-côté » de la haute administration, dont ils constituent, en quelque sorte, des dépendances élitistes. Fondées sur la reconnaissance du « mérite » professionnel, les règles de cooptation qui président à l'entrée de ces sites s'appuient sur les critères d'évaluation de la grandeur propres à la haute fonction publique : en sélectionnant ceux qui ont conquis des positions relativement dominantes au sein de cette dernière, elles en consolident les modalités internes de jugement et de classement. Dans son article déjà cité invitant à penser la diversité des territoires sociaux où se joue la réputation d'un individu, Philippe Ragouet (2000) signalait que les « dots » symboliques n'étaient pas toutes cumulables, et qu'on ne pouvait faire l'économie des relations de dépendance de ces espaces de reconnaissance entre eux. Très clairement, les engagements extra-administratifs d'Haberer ne s'effectuent pas dans des espaces autonomes par rapport à la haute administration – par leurs membres ou leurs critères d'évaluation. L'appartenance à *Échange et Projet* et au *Siècle*, ainsi que l'obtention de chaires professorales à Sciences Po contribuent, ainsi, à renforcer la légitimité d'Haberer au sein des sommets de l'État en multipliant les instances de certification de sa valeur sociale et professionnelle. Ils lui permettent, en ce sens, de dilater sa « surface sociale » sans l'éclater, *i.e* d'accumuler des titres et des positions qui étendent la « portion de l'espace social qu'il est en mesure de parcourir » (Boltanski 1973 : 9), tout en mettant ces ressources positionnelles au service de sa carrière administrative.

Encadré n° 27 :

Un investissement « à part » : Jean-Yves Haberer romancier

La description des investissements extra-professionnels de Jean-Yves Haberer resterait incomplète si nous manquions de mentionner ses activités littéraires. Ces dernières sont de nature différente des pratiques de sociabilité et des engagements professoraux d'Haberer, qui s'effectuent dans des lieux étroitement liés aux mondes du Trésor. Au contraire, l'autonomie relative de l'espace littéraire, organisé autour de critères de reconnaissance et de *cursus honorum* propres, différents de ceux des mondes du Trésor, le rend peu perméable aux ressources de légitimité accumulées dans d'autres espaces. Il semble que Jean-Yves Haberer se soit heurté à ces difficultés. Le roman qu'il publie sous son nom en 1974, *La fièvre atlantique*, n'est pas alors recensé par la critique et semble être passé largement inaperçu. Cette première tentative romanesque reste isolée, et Haberer n'en fait d'ailleurs état, ni dans les entretiens qu'il accorde à Laure Quennouëlle-Corre, ni dans *5 ans de Crédit lyonnais*, ni dans sa fiche Bérard-Quélin. Ceci semble ranger Haberer parmi les hauts fonctionnaires pour lesquels la publication d'un roman est un événement discret, « affichage public d'un jardin secret (plutôt que) engagement durable dans une activité littéraire » (Le Bart et Neveu 1998 : 13).

Si l'intervention d'énarques dans le domaine des activités culturelles et littéraires n'a rien d'exceptionnel, elle a plus souvent pris la forme d'essais que la forme de romans – même si la figure de l'« écrivain diplomate » de l'entre-deux-guerres fait figure de précédent important (Badel *et al.* 2016). Dans une étude sur les activités littéraires des énarques, Christian Le Bart et Érik Neveu (1998) montrent que les énarques écrivains n'accèdent véritablement à la renommée littéraire qu'à partir des années 1980, après la publication de *L'Allée du roi* de Françoise Chandernagor. Ils insistent sur l'étroitesse de l'espace administratif d'où proviennent ces derniers, quasiment jamais « pantoufleurs », mais très souvent impliqués dans les administrations culturelles ou dans les médias et/ou originaires des corps de contrôle, ce qui leur permet d'échapper plus facilement à la forte pression du travail quotidien de haut fonctionnaire, et donc de prendre du temps pour l'écriture. Enfin, ils montrent que la réussite littéraire des énarques n'est que partielle : « pour dépasser leur statut d'énarques », indiquent-ils, « (c)es auteurs n'ont rien d'autre que des armes d'énarques » (*Ibid* : 20). Ils peuvent, certes, s'appuyer sur leurs ressources sociales (réseaux dans l'édition) et leurs compétences scripturales (habitude de l'écrit) pour se lancer dans l'entreprise romanesque. Toutefois, l'habitus de haut fonctionnaire les conduit à investir des genres mineurs (comme le roman historique, mobilisant alors leur maîtrise de la culture légitime), ainsi qu'une rhétorique parfois « Grand Oral » « encombrée de clins d'œil culturels entendus » qui « rend(ent) excessivement visibles certains procédés et techniques d'écriture » (*Ibid* : 24). L'écriture romanesque énarquique est ainsi limitée, concluent les sociologues, par cela même qui la rend possible.

Ces remarques s'appliquent parfaitement au cas d'Haberer. Si *La fièvre atlantique* est publiée en 1974, Haberer indique postérieurement en avoir rédigé le corps en 1964-1965, à un moment de relative disponibilité biographique : il travaille alors au secrétariat du conseil de direction du FDES, où il était « très très peu occupé »³⁹⁴. Le roman est publié aux éditions Christian Bourgois, créées en 1966 comme « laboratoire littéraire » au sein du groupe des Presses de la Cité. Ancien énarque, Bourgois mène une entreprise éditoriale s'appuyant sur sa capacité d'entregent, et se définit rétrospectivement comme « passeur » : il fait connaître en France plusieurs auteurs étrangers (Allen Ginsberg, Toni Morrison, Fernando Pessoa, Salman Rushdie etc.), et s'intéresse à la littérature d'avant-garde, publiant notamment, dans la collection 10/18, les auteurs du Nouveau roman³⁹⁵. Jean-Yves Haberer est proche de Christian Bourgois, qu'il a connu à l'ENA. Dans une préface à la réédition de *La fièvre atlantique*, en 1988, aux Impressions nouvelles, Haberer définit le projet littéraire qu'il poursuivait alors comme une tentative de « part(ir) des acquis clarificateurs et prestigieux du Nouveau Roman », pour « aller à la rencontre d'un certain surréalisme venu des

³⁹⁴ Entretien de Jean-Yves Haberer avec Laure Quennouëlle-Corre, CHEFF.

³⁹⁵ Voir Claire Devarrieux, « Bourgois, fin de collection », *Libération*, 21 décembre 2007 ; Clément Solym, « Bourgois : l'édition est en deuil », *ActuaLitté*, 21 décembre 2007

romans médiévaux et du romantisme allemand et incarné superbement par l'œuvre de Julien Gracq, courant auquel s'apparentait, dans mon esprit, d'autres maîtres admirés, comme Ernst Jünger et Jorge Luis Borges ». Le roman est construit autour de 15 vignettes centrées sur la description d'événements quotidiens (travailler à la bibliothèque, aller chez le coiffeur, visiter une exposition etc.), et emprunte la technique narrative du Nouveau roman, qui supprime le « je » au profit de longues descriptions physiques des objets : le monde décrit est un monde de matérialité, de bruits et d'odeurs, mais un monde sans sensualité ou émotions. Chaque récit se termine sur une interrogation, et le roman semble mettre en scène, à travers des jeux de miroir et de mise en abyme, les thèmes du temps qui s'échappe, de la répétition qui enferme, et de la banalité qui ennuie. Le roman nous a semblé présenter les mêmes limites que celles soulignées par Christian Le Bart et Érik Neveu : un symbolisme trop travaillé, qui le rend à la fois trop énigmatique et trop évident, et dont l'auteur ne peut s'empêcher de donner « ses » clefs sur la 4^e de couverture (« Qu'ai-je voulu faire ? (...) Le chapitre VIII est un peu le symbole de ce système, qui autorise, me semble-t-il, plusieurs niveaux de lecture ») ; une narration qui en dit « trop » trop précisément alors même que la perspective du personnage qui « voit » est présentée comme approximative, incisée. Le style semble trop convenu et porte trop visiblement la trace de l'autorité auctoriale pour remplir pleinement ses ambitions avant-gardistes.

Dans l'état de nos données, nous ne pouvons que suggérer certaines hypothèses quant à l'intérêt d'Haberer à l'écriture romanesque. Difficile de dire s'il envisageait, dans les années 1970, s'engager pleinement dans l'activité littéraire : toujours est-il que *La fièvre atlantique* restera son seul roman. Il semble que l'engagement littéraire d'Haberer ait été à contre-courant de ses activités administratives ; il est à nouveau littérairement actif à la fin des années 1980, au moment où, limogé de la présidence de Paribas, il connaît une traversée du désert : il fait alors ré-éditer, en 1988, son roman aux Impressions nouvelles, assorti d'une préface et d'une postface critique signée Daniel Fleury (dont nous soupçonnons qu'il s'agit d'un pseudonyme cachant l'identité d'Haberer). Plus tard, au début des années 2000, à la retraite de l'Inspection des finances, il fera publier, sous pseudonymes, plusieurs ouvrages centrés sur l'écriture intime, à partir d'extraits d'un long journal tenu régulièrement à partir de 1973, découpé et organisé par thèmes (le vieillissement, la graphomanie, l'érotisme). En ce sens, sa trajectoire littéraire est une trajectoire de changement de genre (du nouveau roman à l'écriture intime), qui suit les creux de sa carrière administrative.

Les activités littéraires d'Haberer constituent, ainsi, un investissement « à part » plutôt qu'« à côté », au sens où elles entrent en tension avec sa carrière administrative, alors que ses activités dans les écoles de pouvoir et les clubs sont mises au service de cette dernière. Cette tension semble, d'abord, liée aux discordances entre le temps de l'action administrative, et le temps de l'écriture romanesque : si Jean-Yves Haberer est membre d'un corps de contrôle, comme beaucoup d'énarques écrivains, sa carrière s'effectue avant tout dans des administrations d'état-major et, contrairement aux énarques écrivains, dans des banques publiques, ce qui limite son temps libre. Elle est, probablement, également liée à la spécificité des administrations financières : si, au Quai d'Orsay, les réputations littéraires des diplomates ont pu être mises au service de la diplomatie culturelle, on peut faire l'hypothèse que la valorisation, aux Finances, d'une expertise fortement technicisée l'amène à être plus réticente à ce genre d'appropriations. La seule recension, tardive, que nous avons pu retrouver de *La fièvre atlantique*, écrite en 1980 par Pierre Moussa (pourtant ami de Jean-Yves Haberer) dans *L'Express*, souligne avant tout la perplexité de ce dernier : « Livre très difficile qui doit être perçu à plusieurs niveaux avec d'étranges effets de miroirs. Je ne suis pas sûr d'avoir compris l'essentiel »³⁹⁶. Les portraits médiatiques d'Haberer, au moment de sa nomination à Paribas ou au Crédit lyonnais, semblent présenter les prétentions romanesques avant-gardistes de ce fonctionnaire des Finances sur le mode de l'incongruité – comme un élément qui ne « colle » pas avec le reste de sa trajectoire. Bref, les activités littéraires d'Haberer ne paraissent lui apporter que peu d'avantages symboliques dans les mondes du Trésor. Enfin, on peut faire, prudemment, l'hypothèse qu'Haberer conçoit lui-même le recours à l'écriture comme une *alternative* aux activités bureaucratiques plutôt que comme un *complément* à ces dernières : il paraît ainsi, dans ses divers ouvrages, essayer de mettre à l'écart l'univers bureaucratique pour montrer qu'il appartient, également, à l'univers de la création.

³⁹⁶ Pierre Moussa, « Lectures de vacances », *L'Express*, août 1980.

B. Usages des sites à-côté

Par leur processus de recrutement cooptatif, les sites « à côté » dans lesquels s'investit Haberer constituent, nous l'avons vu, des marqueurs de statut : ils attestent de la validation collective des mérites professionnels et de la valeur sociale d'Haberer. Ils lui offrent accès à des espaces propices à l'entretien d'un capital social professionnel. On en sait cependant peu sur les modalités du travail relationnel qui s'y opère : si les clubs et les écoles de pouvoir ont attiré l'attention de la sociologie, notamment de la sociologie critique, c'est avant tout du point de vue de leurs fonctions sociales de mise en unité de la classe dominante (voir notamment Bourdieu et Boltanski 1976 ; Denord *et al.* 2011). Faute de données ethnographiques, nous ne pouvons ici décrire la sociabilité « en actes » au *Siècle* ou à *Échange et Projets*. La correspondance d'Haberer retrouvée dans ses archives nous permet cependant d'analyser certaines des modalités selon lesquelles il mobilise concrètement les ressources que ces espaces à côté mettent à sa disposition. Nous montrons ici qu'ils permettent à Jean-Yves Haberer de s'insérer dans une économie d'échanges de services, mettant à profit à la fois les règles de cooptation qui régissent les sites à côté, et la multi-positionnalité qui est alors la sienne.

1. Devenir mentor

Comme nous l'avons vu, les carrières dominantes dans la haute administration nécessitent de s'inscrire « dans le sillage des aînés » et, ainsi, s'appuient sur des relations de patronage et de mentorat. Du côté des mentorés, être repéré permet de consolider les chances de carrière en bénéficiant des conseils et des petites attentions de mentors. Du côté des mentors, attirer autour de soi permet de capter les profits symboliques propres à l'endossement et à la reconnaissance publique d'un rôle de bienfaiteur, tout en entretenant des réseaux lâches et diffus de dépendance et d'obligation. Le propre des lieux relativement exclusifs dans lesquels Haberer s'investit est, précisément, de faciliter l'exercice d'un rôle de cooptateur et de mentor.

Du côté de Sciences Po, ces pratiques de mentorat prennent plusieurs formes. On notera d'abord que l'enseignement constitue une activité propice à l'engagement de rapports de mimétisme et d'identification qui construisent la relation d'apprentissage comme celle entre

un disciple et un maître. Ceci est d'autant plus vrai dans un contexte où les apprentissages sont peu formalisés, et où la transmission s'effectue à l'implicite et par l'exemple : dans la formation à l'ENA de Sciences Po, en particulier, comme l'a montré Jean-Michel Eymeri (2001), la socialisation s'opère par imprégnation et par immersion, sous l'influence de maîtres-praticiens qui font figure à la fois de modèles et d'intermédiaires, de passeurs d'informations de première main. Si Jean-Michel Eymeri (2001) insistait sur le faible investissement des conférenciers de Sciences Po dans la réussite de leurs étudiants, dont ils semblent à peine connaître le nom, telle n'est pas l'impression qui ressort des archives de Jean-Yves Haberer professeur. Précisons ici que le séminaire animé par Haberer (et Yves Ullmo) à Sciences Po à partir de 1965 a un statut particulier : il est à la fois optionnel et « fermé », au sens où les élèves autorisés à y assister sont sélectionnés par le secrétariat de l'école pour leur « excellence »³⁹⁷. Dans les archives d'Haberer on retrouve, soigneusement rangées, à la fois des fiches de renseignement remplies par les élèves, les notes manuscrites prises par Haberer lors des exposés, ainsi que des commentaires précis sur les performances à l'oral de chaque élève, assortis parfois d'une remarque sur les progrès effectués tout au long de l'année³⁹⁸. Les sujets d'exposés nécessitent souvent que les étudiants puissent s'entretenir avec des hauts fonctionnaires en activité : Haberer écrit ainsi à plusieurs d'entre eux pour leur recommander certains étudiants, et leur demander de bien vouloir leur accorder un entretien. En ce sens, il utilise l'occasion du séminaire pour reprendre contact avec certaines connaissances, tout en trouvant à publiciser son volontarisme professoral et son attitude protectrice vis-à-vis de ses élèves. Enfin, Haberer suit de près les résultats d'admissibilité et d'admission à l'ENA, ainsi que ceux du diplôme de Sciences Po : ses archives comprennent des listes d'impétrants dont les noms connus sont dûment soulignés. Surtout, il ne manque pas de féliciter les nouveaux reçus au concours de l'ENA : à l'occasion de la nouvelle année 1973, il envoie une carte présentant ses meilleurs vœux et ses félicitations aux reçus au concours de l'ENA de 1972 ayant participé à son séminaire. Plusieurs d'entre eux répondent en le remerciant pour son « aimable attention », en exprimant leur « reconnaissance » pour un séminaire « précieux » et « formateur » ou leur « gratitude » pour un enseignement « qui n'a pas été étranger à (leur) succès », et profitent de l'occasion pour donner de leurs nouvelles ou demander audience et/ou conseils³⁹⁹. En ce sens, Haberer institue sa relation avec ses anciens

³⁹⁷ Il s'agit ainsi d'une sorte d'écurie au sein de Sciences Po.

³⁹⁸ CAEF, Fonds Haberer, versements 5A-0000353 à 5A-0000356.

³⁹⁹ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000356/1, dossier 1972-1973, lettres de remerciement d'anciens élèves du séminaire 1971-1972 acceptés à l'ENA.

élèves reçus comme une relation de mentorat qu'il tente d'inscrire dans la durée, au-delà du passage par son séminaire. L'expression, par plusieurs de ses anciens élèves, de leur reconnaissance et de leur gratitude vaut acceptation de ce mode de relation : si ces rapports de patronage sont diffus, *i.e* ne s'actualisent pas forcément dans des services *effectivement* rendus, ils constituent cependant des ressources sociales et symboliques activables. A ce titre, ils s'imposent, pour Haberer, comme une source de prestige et de pouvoir social.

Haberer fait, par ailleurs, usage des pouvoirs de cooptation qui lui sont conférés par sa position au sein de Sciences Po et du *Siècle*. Par une lettre en date du 3 avril 1980 adressée au directeur de l'IEP (« Monsieur le Directeur et Cher Ami »), il partage avec ce dernier une liste de hauts fonctionnaires du Trésor, dûment sélectionnés, susceptibles et désireux d'assurer une maîtrise de conférence à Sciences Po⁴⁰⁰. Au *Siècle*, au début des années 1980, Jean-Yves Haberer parraine deux administrateurs civils hauts fonctionnaires du Trésor : Jean Foglizzo, X-ENA (1969-1971), qui est alors chargé de mission au Trésor auprès d'Haberer, et Daniel Lebègue, ENA (1967-1969), alors sous-directeur au Trésor. En 1980, il propose également le nom de Jacques-Henri David, X-INSEE, alors directeur de cabinet de René Monory, ministre de l'Économie. S'il est difficile de généraliser à partir d'un échantillon si faible, il semble que Jean-Yves Haberer ait notamment mis ses pouvoirs cooptatifs au service de la carrière de (certains) hauts fonctionnaires du Trésor ; l'admission dans des sites « à côté » de l'administration vient alors renforcer les formes de hiérarchisation interne entre administrateurs du Trésor, tout en accroissant la présence de l'institution à l'extérieur. Parce que ces pratiques de parrainage s'adressent à des hauts fonctionnaires connus par Haberer dans le cadre de ses fonctions administratives au Trésor, on peut faire l'hypothèse qu'elles constituent un moment particulier au sein de relations d'échanges – asymétriques car hiérarchiques – qui s'établissent dans la durée. Ces pratiques de parrainage, de cooptation et de mentorat expriment les contraintes de la construction des carrières dans la haute fonction publique, qui s'appuient sur l'évaluation de pairs-aînés. Si elles peuvent contribuer à la conquête, par les parrains, de positions dominantes dans l'administration, c'est avant tout parce que le parrainage se traduit en liens « activables » lors de certaines bifurcations biographiques, ou en crédit symbolique – celui accordé aux agents détenant le pouvoir de consacrer.

⁴⁰⁰ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000356, brouillon manuscrit de lettre au directeur de l'IEP, 2 avril 1980.

2. Poursuivre des stratégies de dédoublement

En ce sens, l'investissement de Jean-Yves Haberer dans ces sites « à côté » lui permet, d'abord, de contrôler des ressources propres à l'engagement de relations de parrainage, et, ainsi, à l'entretien de réseaux souples de dépendants. Il lui permet, en ce sens, d'être reconnu comme mentor ou bienfaiteur. Mais, ces sites offrent également à Jean-Yves Haberer des ressources positionnelles qui lui permettent d'entretenir ce que Luc Boltanski (1973) nomme l'« ubiquité sociale » des élites au pouvoir. Dans un célèbre article consacré aux usages sociaux de la pluralité des titres dont les professeurs de l'IEP Paris sont les porteurs, le sociologue réfléchit aux avantages sociaux et symboliques conférés par la multiplicité des positions institutionnelles occupées simultanément par un même individu. En suggérant de faire de la tension entre pouvoir détenu par des personnes (l'étude des « individus puissants »), et pouvoir attaché à des positions (l'étude de « positions de pouvoir ») un objet d'analyse, il montre que l'investissement de différentes positions par un même individu doit être pris au sérieux ; en particulier, les classes dominantes possèdent un « don d'ubiquité sociale » qui les « autorise à exister socialement en des lieux différents et même antagonistes (...) dans la mesure où ils y sont présents à des *titres différents* » (*Ibid* : 15). Il suggère également que la multi-positionnalité des classes dominantes fait l'objet de jeux stratégiques, qui nécessitent d'analyser les « stratégies positionnelles objectives » « par lesquelles les individus entreprennent d'accroître leur pouvoir personnel en utilisant de façon plus ou moins rentable le pouvoir potentiellement contenu dans les différentes positions qu'ils occupent ou sont susceptibles d'occuper » (*Ibid* : 14).

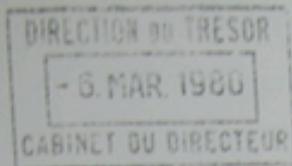
A partir de 1969, nous l'avons vu, Jean-Yves Haberer peut certainement être décrit comme un haut fonctionnaire multi-positionné : les titres dont il peut se prévaloir sont nombreux. Au-delà de ses activités dans des sites « à côté », il siège en effet dans plusieurs conseils d'administrations, au titre de représentant de l'État et en vertu, donc, de ses responsabilités administratives au Trésor⁴⁰¹. Ainsi, en 1975-1976, sa notice dans le *Who's Who* précise qu'il est à la fois « inspecteur des finances », « chef de service » des affaires internationales, « administrateur » (d'entreprises publiques), « commissaire du gouvernement », « membre du comité monétaire de la CEE », « maître de conférence » et « professeur » à l'IEP Paris. Cette diversité de titres, tous cependant liés à et/ou « à côté » des activités administratives

⁴⁰¹ Nous renvoyons au chapitre 6 pour une description des différents mandats d'Haberer.

d'Haberer rendent possible ce que nous appelons, à la suite de Vincent Dubois (1999 : 81) des « stratégies de dédoublement ». Le sociologue mobilise ce concept dans le cadre d'une étude sur la relation de guichet à la caisse des allocations familiales : il montre que les agents d'accueil mobilisent, dans le cadre de leurs relations avec les allocataires, leurs deux « corps », celui du bureaucrate, en charge de la gestion impersonnelle des dossiers, et celui de la personne privée, dotée d'affects, de dispositions, et d'appréciations personnelles. Ce « double jeu » leur permet tout à la fois de maintenir une distance toute bureaucratique face à la misère, tout en humanisant l'accueil, *i.e* de se « préserver » tout en « s'engageant », dans un contexte de forte précarisation du public des CAF. De la même manière, aux sommets de l'État, la multi-positionnalité des hauts fonctionnaires leur permet de produire du flou quant au type de relation sociale engagée dans la gestion des affaires publiques : elle leur permet d'entretenir la confusion autour du titre qu'ils endossent dans un lieu particulier, *i.e*, d'exister virtuellement à plusieurs titres en un même lieu. Parce qu'elles activent et entremêlent différents registres de sollicitation et de solidarité, ces formes de « double (voire de multiple) jeu » permettent d'entretenir une économie de services, *i.e* d'entretenir des échanges dont la nature, de la « faveur » accordée à un ami à la « coopération administrative » dans le traitement d'affaires publiques, reste ambivalente.

Un exemple tiré de la correspondance d'Haberer permet d'illustrer ce point. Retrouvée dans les archives d'Haberer relatives à ses activités administratives, cette correspondance – faite de lettres d'invitations, de sollicitations, de requêtes – fait, à coup sûr, l'objet d'une écriture collective dont nous ne connaissons que les enchaînements dont les lettres portent la « marque » : tampon de réception apposé (probablement) par la secrétaire de Jean-Yves Haberer, travail de lecture de ce dernier, qui souligne, parfois, les données importantes, qui fait circuler la lettre au sein de la direction en l'assortissant d'un mot manuscrit, ou qui note et signe, en haut de la lettre, un mot à destination de sa secrétaire ou de son directeur de cabinet, précisant la teneur de la lettre-retour à écrire (sur la correspondance comme travail administratif routinier et collectif, voir Courty et Havel 2005 ; Gayon 2016). Ce qui nous a particulièrement attiré notre attention, en plus des registres de sollicitation que ces lettres mobilisent, ce sont les normes épistolaires (tant rhétoriques que matérielles) propres à ce type de correspondance et la signification que peuvent revêtir les écarts à ces normes – jeux autour des formules de salutation, entre l'adresse physique mentionnée et la formule d'adresse utilisée, usage de l'écriture manuscrite etc. Comme le souligne Florence Weber (1995 : 161), « l'art épistolaire apparaît comme une technique de manipulation des relations

institutionnelles : en définissant les formes à respecter, il ouvre également la voie à l'exaltation des relations personnelles rhétoriquement affranchies de ces formes ». La forte formalisation des interactions bureaucratiques, qui permet de mettre en scène leur caractère « impersonnel », permet également, en creux, de mettre en valeur la singularité de certaines personnes et de certaines relations. En ce sens, la correspondance d'Haberer constitue un matériel intéressant pour objectiver les jeux de titres, d'étiquettes, et de modes de présentation de soi, les types de relations qu'ils activent, et leurs effets. Nous nous penchons ici sur une série d'échanges relative à une demande d'intercession : cette dernière émane de François de Laboulaye, ambassadeur de France aux Etats-Unis, et héritier d'une longue lignée de diplomates, qui envoie à Jean-Yves Haberer, directeur du Trésor, à son adresse professionnelle rue de Rivoli, en date du 4 mars 1980, une lettre, écrite sur papier à en-tête de l'ambassade de France aux Etats-Unis, lui demandant d'intervenir pour que deux entreprises, qui doivent s'installer dans la localité dont il est le maire, puissent bénéficier d'une prime d'État.



*Ambassade de France
aux Etats-Unis*

L'Ambassadeur

Washington, le 4 mars 1980

Cher Directeur et Ami,

Je vous ai déjà parlé des problèmes qui vont se poser prochainement au Comité I Ter. Deux entreprises qui pourraient se réinstaller dans la commune dont je suis Maire à Saint-Saëns vont venir à l'examen les 11 et 26 mars respectivement. (note jointe)

Je puis compter, j'en suis sûr, sur votre appui ou sur celui de votre représentant.

*Croyez, cher Directeur et Ami,
à la très fidèle amitié*

François de Laboulaye
Maire de Saint - Saëns

Monsieur Jean-Yves HABERER
Directeur du Trésor
Ministère de l'Economie
93, rue de Rivoli
75056 - PARIS R.P.

Source : CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000400

Penchons-nous d'abord sur la nature de la demande de François de Laboulaye, et les échanges auxquels elle donne lieu, avant d'explicitier les types de rapports sociaux en jeu. Le comité 1 Ter du F.D.E.S, où la direction du Trésor est représentée, est notamment en charge, à la fin des années 1970, de l'attribution des primes de développement régional, *i.e* d'aides non

remboursables à l'investissement industriel qui doivent, à la fin des années 1970, faciliter la ré-implantation d'activités industrielles dans les zones les plus durement frappées par la récession. Le montant de la prime dépend de la nature de l'opération effectuée et du lieu d'implantation : on apprend dans le dossier qui accompagne la demande de François de Laboulaye que la commune de Saint-Saëns est une « localité non-primable » et que l'octroi d'une prime de développement régional ne peut se faire qu'à titre dérogatoire. François de Laboulaye joint à sa lettre une note sur les « Affaires industrielles de Saint-Saëns » précisant que les deux entreprises en question doivent permettre de faire « redémarrer une activité industrielle à Saint-Saëns », où plusieurs entreprises industrielles ont récemment été mises en liquidation judiciaire, contribuant à la montée du chômage dans la région ; il conclut son plaidoyer : « Il importe donc de faire le maximum pour que les deux entreprises citées (...) puissent démarrer dans de bonnes conditions ».

La lettre donne lieu à un dossier de suivi au sein de la direction. Jean-Yves Haberer transmet la demande à un de ses plus proches collaborateurs, Philippe Dulac, et l'assortit d'un mot manuscrit :

« M. Dulac

Je souhaite que le représentant du Trésor au Comité 1 Ter soit aussi positif que possible (souligné au crayon, a priori par une secrétaire) sur les deux affaires signalées par la lettre jointe.

Prière de me tenir informé du résultat.

Merci.

JYH

6.3.80 »

Six jours plus tard, une note manuscrite de Philippe Dulac à Jean-Yves Haberer signale que « le maximum a été fait » et que les deux entreprises concernées recevront une prime de développement régional, au taux maximum autorisé par dérogation aux localités non-primables. Sur lettre à en-tête de la direction du Trésor, datée du 17 mars 1980, Jean-Yves Haberer s'empresse de faire connaître à François de Laboulaye le résultat des délibérations du Comité 1 Ter, tout en assurant ce dernier, par une note manuscrite, de « (s)a vive considération et de (s)es sentiments fidèles et dévoués »⁴⁰².

⁴⁰² CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000400, lettre du directeur du Trésor à François de Laboulaye, Ambassadeur de France, 17 mars 1980.

De la faveur accordée à un « ami » à la dérogation autorisée par la loi, l'échange initié par la lettre de François de Laboulaye semble échapper à toute catégorisation définitive. Dans sa lettre de sollicitation, Laboulaye fait appel à des solidarités spécifiques qui dépassent le cadre de la relation bureaucratique : il y mentionne des rencontres informelles hors cadre administratif, et met en scène leur proximité par des aménagements au code d'échange bureaucratique – usage de l'écriture manuscrite dans les formules d'appel et de conclusion, alliance de « Monsieur le Directeur » et de « cher Ami ». Il est difficile de connaître exactement l'histoire des relations entre Jean-Yves Haberer et François de Laboulaye : tout au plus peut-on faire l'hypothèse que les responsabilités internationales du premier en tant que chef de service de la direction du Trésor, puis en tant que directeur, l'ont amené à croiser le second. Sans être un interlocuteur épistolaire régulier de Jean-Yves Haberer, François de Laboulaye n'est cependant pas un nom ponctuel dans sa correspondance : en particulier, il l'invite, en novembre 1979, à intervenir dans le cadre du *President's Executive Exchange Program*, un organisme prestigieux directement attaché à la Maison Blanche rassemblant des cadres du secteur public et privé⁴⁰³. Difficile également de savoir exactement à quel titre François de Laboulaye sollicite Haberer : sa lettre de requête est à en-tête de l'ambassade de France aux Etats-Unis, mais il la signe en tant que maire de Saint-Saëns – il est à la fois le notable local qui sollicite, et le dépositaire d'une puissance d'État qui oblige. La demande repose ainsi sur la confusion stratégique des registres et des logiques d'action, de sorte que « le service individualisé (peut) être vécu, énoncé et justifié au nom de considérations extrêmement diverses » (Sawicki *in* Briquet et Sawicki 1998 : 226) -- ici, la rectification d'une injustice d'État (Saint-Saëns est une commune meurtrie, mais non-primable), le redressement économique de zones appauvries, le coup de pouce désintéressé à un ami, le dévouement empressé à plus puissant que soi. L'intercession d'Haberer, alors directeur du Trésor, qui utilise ses pouvoirs hiérarchiques pour arbitrer la ligne (favorable) que doivent adopter ses administrateurs sur le dossier, peut ainsi s'accommoder de plusieurs registres de justification. Son intervention ne vaut, cependant, pas décision sur le dossier, qui doit passer par les fourches caudines d'un comité interministériel – on peut toutefois faire l'hypothèse que la ligne du Trésor revêt une importance particulière. La diversité des positions auxquelles la fonction de chef de service et/ou de directeur du Trésor donne accès, en fait ou en droit, à Haberer lui permet ainsi de contrôler, directement ou indirectement, de nombreuses ressources, tout en étendant le champ des relations qu'il peut entretenir en distribuant ces

⁴⁰³ CAEF, Fonds Haberer, 5A-0000400, lettre d'invitation de François de Laboulaye au directeur du Trésor, 6 novembre 1979.

dernières. Parce qu'ils s'effectuent à destination d'individus souvent rencontrés à plusieurs titres, parfois croisés dans le cadre d'une sociabilité professionnelle exclusive, ces services – recommandation, parrainage, intercession etc. – sont justifiables de différentes logiques d'action : solidarité avec un « camarade » d'école ou d'inspection, faveur accordée à un ami, intervention en faveur d'un collègue estimé professionnellement. Ils permettent ainsi d'entretenir des liens et des échanges dont la nature est ambivalente.

En France, les pratiques clientélares sont souvent associées à l'administration territoriale, l'autonomisation de la fonction publique d'État au XIX^e siècle ayant été compensée par le maintien du contrôle politique sur les ressources locales (Sawicki 1998). Pour autant, « à trop insister sur la politique locale », comme l'indique Frédéric Sawicki (1998 : 219), « on risque (...) de minimiser la dimension clientélaire de certaines pratiques propres aux 'sommets de l'État' ». Notre analyse permet à la fois de montrer l'existence, aux sommets de l'État, de logiques de « don » qui ne relèvent pas de la rationalité bureaucratique, tout en montrant la spécificité par rapport aux pratiques « clientélares ». Ces logiques ne relèvent pas, nous l'avons vu, de rapports personnalisés de domination, et elles n'engendrent pas des loyautés exclusives. Elles prennent, d'abord, la forme de pratiques de cooptation par lesquelles un « aîné » parraine, conseille, prend sous son aile un administrateur plus jeune. Elles peuvent cependant également prendre appui sur des échanges de services (intercession, recommandation, participation croisée à des événements) entre individus multi-positionnés et multi-titrés, occupant des positions de pouvoir dans différents espaces : elles s'inscrivent alors dans une sociabilité professionnelle élitiste qui n'est pas tant fondée sur des liens forts (familiaux, d'amitié, d'ancienneté dans la classe) pré-existants que sur un « volontarisme » de l'échange, une « bonne volonté de socialisation » (Cousin et Chauvin 2010 : 126) qui sont explicitement entretenus par les services échangés. Parce que ces échanges s'opèrent entre individus se connaissant à différents titres, ils peuvent souvent être justifiés par des registres de légitimation divers, au-delà de la simple faveur personnelle. Ils impliquent ainsi des relations qui ne sont pas tant asymétriques (comme dans le rapport de patronage politique) qu'elles ne sont...floues, parce qu'elles mettent en jeu des solidarités variées. Pour Haberer, ces échanges semblent constituer à la fois un marqueur de statut, et une manière de constituer et de faire durer des relations marquées par des liens parfois lâches. Ils permettent de faire reconnaître l'autorité dont Haberer est investi aux yeux de pairs également grands, tout en ouvrant son capital de relations sociales activables.

Dans l'analyse interactionniste, la phase de « continuation », de maintien de l'engagement dans la carrière, n'est pas une simple poursuite d'activités « commencées » : elle active de nouvelles pratiques, de nouveaux apprentissages, s'appuie sur de nouveaux mobiles et suscite de nouvelles rétributions. « C'est en travaillant activement à maintenir l'engagement qu'on le maintient », note ainsi Muriel Darmon (2003) dans son travail sur la carrière anorexique, qui propose de penser la phase, longue, où l'on « continue » comme une phase de travail intense – travail sur soi, travail sur ses habitudes, travail sur ses goûts. Ces remarques nous semblent pouvoir s'appliquer à la carrière d'Haberer aux Finances, avec toutes les précautions requises, évidemment, à la transposition entre objets différents. L'accès d'Haberer aux responsabilités de directeur-adjoint, chef de service des Interventions, fait, nous l'avons vu, office de tournant dans sa carrière. Il transforme les pratiques de distinction de soi qu'Haberer peut engager pour conserver et maintenir l'estime des pairs : si la séquence de lancement s'imposait avant tout comme une séquence de « repérage » nécessitant de se placer « dans le sillage d'aînés », cette deuxième séquence est marquée par l'enjeu de maintien du statut, qui s'opère par la multiplication raisonnée des modes d'existence administrative d'Haberer, et l'engagement de relations multiples de parrainage et d'échanges de service qui s'appuient précisément sur cette multi-positionnalité. C'est ainsi une séquence qui le conduit à mener un travail réputationnel sur différents fronts : ce dernier s'appuie, d'abord, sur la diversification des activités d'Haberer, qui s'investit dans un petit nombre de sites qui font figure, comme nous l'avons vu, de dépendances élitistes de la haute administration financière – écoles de pouvoir, clubs. Ces sites « à côté » ne sont pas simplement, comme on l'a parfois écrit, des « lieux d'interconnaissance » ; au contraire, ils offrent la possibilité d'usages variés que permet de distinguer l'analyse de leurs propriétés formelles (modes de recrutement, formes et force des barrières à l'entrée, type d'activités menées en interne). Ils ont, d'abord, une première fonction de certification des mérites professionnels d'Haberer, « élu » par des pairs également grands. Ils lui offrent, ensuite, des pouvoirs de cooptation et de parrainage et lui permettent d'exercer, officiellement, un droit à recommander et à protéger. Enfin – et cette remarque vaut avant tout pour les deux clubs dont fait partie Haberer – ils constituent des formes *organisées* de sociabilité qui, en mettant en contact les dominants professionnels de secteurs variés, ont explicitement vocation à créer du lien et à promouvoir des échanges. Comme le souligne Loïc Blondiaux (1988 : 40) dans un article programmatique sur les clubs politiques comme structure d'interaction, « dans la relation sociale que constitue le club entre un élément de transaction qui implique une certaine réciprocité » : les relations sociales (peuvent) s'y faire, en quelque sorte, des relations de service. Comme nous l'avons vu grâce à

un exemple de la correspondance d'Haberer, ces échanges (recommandations, coups de pouce, intercession etc.) jouent souvent sur l'ambivalence des relations qu'ils mettent en jeu ; ils permettent, en tous cas, d'inscrire Haberer dans des systèmes complexes et multipolaires d'obligations et de transactions.

Comme nous l'avons indiqué, cette séquence s'achève avec la nomination d'Haberer comme directeur du Trésor en 1978, par Raymond Barre, alors Premier ministre, et Valéry Giscard d'Estaing, et l'exercice de cette position jusqu'en 1982. Nous en savons peu sur les circonstances précises de cette nomination, qui suit une période de deux ans en cabinet, Haberer étant alors successivement directeur de cabinet du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'Économie et des Finances (Michel Durafour), de septembre 1976 à mars 1977, puis directeur de cabinet du ministre délégué à l'Économie et aux Finances (Robert Boulin), d'avril 1977 à mars 1978. En insistant sur les fondements et les formes du travail réputationnel d'Haberer pendant cette séquence, notre intention ici n'était pas de faire de ce dernier la condition *sine qua none* de l'accès à la position de directeur du Trésor. Il s'agissait simplement de mettre l'accent sur le caractère séquencé des pratiques de distinction dans la haute administration, et des formes et lieux d'attestation et de validation de la « grandeur » au service de l'État, et ainsi, de donner corps et consistance aux enjeux de réputation qui travaillent les sommets de l'État. Le travail réputationnel engagé par Haberer a certes facilité son accès à la tête de la direction, en le mettant « bien en vue » : comme nous l'avons vu, les nominations à la tête de la direction du Trésor s'effectuent en conseil des ministres, et nécessitent à la fois patronage politique et reconnaissance du mérite professionnel. Les efforts d'Haberer pour faire accréditer ses prétentions à la grandeur ont, ainsi, probablement été utiles. Pour autant, ces derniers ne sur-déterminent pas, non plus, son accès à la position de directeur : sa désignation devrait, pour être bien saisie, être replacée dans les configurations d'action et de pouvoir qui travaillent les sommets de l'État (et, notamment, le triangle Élysée/Matignon/Finances) en 1978, ainsi que dans l'espace des candidats possibles et envisagés à un tel poste. L'accès d'Haberer à la position de directeur du Trésor a des effets ambivalents : en tant que premier poste occupé dont la désignation se fait à la discrétion du gouvernement, elle marque la consécration politico-administrative d'Haberer ; en tant qu'ultime échelon hiérarchique, elle marque également la fin de la carrière d'Haberer au Trésor. Comme nous l'avons vu, au sein de la direction, le système « up or out » conduit à un turn-over rapide sur les postes : de René Larre à Christian Noyer, la durée moyenne des mandats de directeur du Trésor est de 3,5 années. Les sorties de la direction

ouvrent un cycle de vie professionnelle plus aléatoire, mené « ailleurs », *i.e* désengagé des structures hiérarchiques du Trésor. En ce sens, l'accès au poste de directeur du Trésor amène à faire porter le regard du sociologue vers la dernière séquence de carrière d'Haberer aux Finances, celle du désengagement de l'administration financière.

III. Etre nommé. Obéissance, consécration ou service bureaucratique ?

Comme nous l'avons vu, « faire sortir » constitue une activité administrative constituante du Trésor, qui structure sa stratégie d'attractivité vis-à-vis des jeunes énarques. Les sorties s'effectuent dans des bassins d'emploi segmentés selon les niveaux hiérarchiques atteints au sein de la direction : ces enchaînements positionnels routinisés mettent en jeu les horizons d'action différenciés des différentes positions hiérarchiques, et les ressources spécifiques (sociales, techniques, symboliques) auxquelles elles ouvrent l'accès, les représentations légitimes des positions dignes ou indignes de certains rangs hiérarchiques aux Finances, le poids des pratiques de cooptation, d'occupant à successeur. Du côté des rangs inférieurs du Trésor (adjoint au chef de bureau à sous-directeur), l'analyse des processus de sortie passe par celle de leur organisation minutieuse par la hiérarchie supérieure de la direction (chefs de service et directeurs) et/ou par les ressources activées par les trésoriers pour se faire « aspirer » à l'extérieur des structures de la direction. Du côté des directeurs du Trésor, l'analyse des « sorties » se fait analyse des procédures de nomination : leurs carrières post-Trésor les amènent prioritairement vers des lieux et des responsabilités qui nécessitent un patronage politique, soit parce que les positions concernées sont à la discrétion du gouvernement (cas des positions « exécutives » des grands établissements financiers publics), soit parce qu'elles impliquent un marchandage international (cas des organisations internationales de coopération financière). En 1998, Frédéric Sawicki notait qu'on en savait peu sur les processus de nomination aux postes-clefs de la haute fonction publique et des grandes entreprises nationales (Sawicki 1998 : 247) ; vingt ans plus tard, la situation n'a guère changé⁴⁰⁴.

Cette section propose, à partir de l'exemple de la sortie d'Haberer à la présidence de la Compagnie financière de Paribas en 1982, de saisir les nominations aux sommets de l'État dans leur épaisseur temporelle et sociale, *i.e* de les comprendre comme le résultat de *processus* mettant en jeu des rapports complexes de pouvoir. Nous montrons ici que « nommer » ce n'est pas toujours « consacrer » : au contraire, le sens et la signification de la nomination à une position éminente dans les mondes du Trésor donnent lieu à des jeux de

⁴⁰⁴ Voir cependant l'analyse des nominations à la position de Procureur général menée par Alain Bancaud (1997) dans un court article.

qualification qui visent à poser les cadres de l'interprétation de l'échange en jeu – qui est l'obligé de qui ? Les négociations qui se cristallisent autour des nominations mettent ainsi en jeu la définition et la « direction » des relations de dette, d'obligation et de dépendance qui lient les hommes politiques aux hauts fonctionnaires. Jean-Yves Haberer, nous le verrons, parvient, au cours d'un jeu relationnel serré, à imposer une définition de sa nomination à Paribas comme un « service » qu'il rend au pouvoir socialiste, renversant alors la relation hiérarchique qui unit formellement les serviteurs de l'État aux détenteurs du pouvoir politique. Ceci lui permet d'être en position de force pour négocier les contours de sa future position dans la banque d'affaires nationalisée (définition d'objectifs ou de mission à poursuivre, marges de manœuvre par rapport aux autorités politiques, sources de légitimité interne).

Méthodologiquement, cette section s'appuie principalement sur le journal écrit par Jean-Yves Haberer sur son entrée à Paribas, *De la rue de Rivoli à la rue d'Antin*, sur des mémoires de hauts fonctionnaires et d'hommes politiques évoquant l'alternance de 1981 et les nationalisations⁴⁰⁵, ainsi que sur le dossier « Haberer » conservé à l'association pour l'histoire de BNP-Paribas, où nous avons pu retrouver différents documents relatifs à son arrivée dans la banque. Le journal d'Haberer n'a pas été publié, mais il n'est pas non plus strictement confidentiel : il s'est lui-même chargé d'en distribuer quelques exemplaires à des « personnes de confiance » (selon les termes de son avant-propos). Nous avons de notre côté pu consulter la copie réservée à l'Association pour l'histoire de BNP-Paribas. En tant qu'ouvrage destiné à être lu par d'autres, ce journal semble avoir été mis en forme en 1995, un an après que Jean-Yves Haberer se soit fait limoger du Crédit national, à partir d'une « sorte de journal personnel qu('il) a tenu au jour le jour (...) sur la progression de l'événement que fut pour (lui) (s)on départ de la Direction du Trésor pour aller prendre (...) la direction de Paribas », et dont les exemplaires distribués ultérieurement constitueraient des « exactes reproductions »⁴⁰⁶. Le journal commence au 21 octobre 1981, le jour où la présidence de Paribas est offerte à Jean-Yves Haberer ; les entrées sont quasi-quotidiennes jusqu'aux premiers jours de l'exercice de son mandat (sa nomination a lieu le 17 février 1982), puis deviennent de moins en moins fréquentes, jusqu'à s'arrêter le 15 juillet 1982. Ce journal permet ainsi de cadrer temporellement ce qu'Haberer semble considérer comme une période

⁴⁰⁵ En particulier, Jacques Attali (1993), *Verbatim. Chronique des années 1981-1986*, tome 1, Paris, Fayard ; Jacques de Fouchier (1989), *La banque et la vie*, Paris, Odile Jacob ; Pierre Moussa (1989), *La roue de la fortune. Souvenirs d'un financier*, Paris, Fayard.

⁴⁰⁶ Jean-Yves Haberer (1995), *De la rue d'Antin à la rue de Rivoli*, avant-propos.

cohérente et continue de sa carrière, celle de sa sortie du Trésor et de son entrée à Paribas. Les entrées du journal détaillent les différentes rencontres et rendez-vous d'Haberer relatifs à sa nomination, ainsi que les enjeux de ces échanges – de son point de vue.

Ce manuscrit doit être replacé au sein des pratiques d'écriture quotidienne d'Haberer. Ce dernier est, à partir du début des années 1970, un scripteur assidu : il tient scrupuleusement un journal intime, dont il tirera, au début des années 2000, plusieurs ouvrages publiés sous pseudonymes, chacun mettant en forme les extraits de ses « cahiers » consacrés à un thème précis (le vieillissement, la graphomanie notamment). La lecture de celui compilant les entrées de ce long journal consacrées, au fil du temps, à la graphomanie de son auteur, permet de faire l'hypothèse que ce journal relève avant tout de l'écriture privée, du for intérieur et de l'intimité et qu'il ne fait que peu de place aux activités professionnelles d'Haberer. Le journal qu'Haberer tient sur son entrée à Paribas s'inscrit dans le cadre de ces pratiques d'écriture sur soi ; cependant, parce qu'il aborde des questions liées à la carrière d'Haberer, il fait également figure d'exception – Haberer le décrit d'ailleurs, dans son avant-propos, comme un « journal spécialisé ». Contrairement à certains mémorialistes, il ne se positionne pas, dans ce journal, comme témoin de la grande histoire en train de se faire (Le Bart 1998)⁴⁰⁷. Dans son avant-propos, il décrit l'écriture d'un journal quotidien sur les événements relatifs à sa nomination comme une sorte de « double bouclier » ; elle lui permet de garder le contrôle de la situation, tout en lui offrant une police d'assurance en cas de retournement de conjoncture politique : « Je me méfiais de la manière partisane avec laquelle cette page de l'histoire économique et financière risquait d'être écrite un jour et, puisque ma trajectoire personnelle (...) se trouvait prendre place dans un environnement qui serait controversé, je tenais à enregistrer au jour le jour tout ce que j'en aurais vécu moi-même, en direct »⁴⁰⁸. La mise en forme, pour diffusion (très) restreinte, de ce journal, en 1995, à un moment où Haberer est mis en cause dans ses talents de banquier, lui permet probablement de souligner que ce qu'il appelle son « aiguillage du destin »⁴⁰⁹, *i.e* son passage de l'administration à la banque, n'avait rien d'un désir personnel, mais s'inscrivait dans un ensemble de circonstances contingentes, et procédait, notamment, d'une sollicitation politique. En ce sens, nous ne sommes pas dupe des enjeux symboliques qui entourent la publicisation de ce journal. Il ne nous semble pas, cependant, que ces derniers empêchent un traitement interactionniste de cette source, moins ciblée sur le

⁴⁰⁷ Sur le genre mémorialiste et ses usages politiques, nous renvoyons également au travail d'Érik Neveu (1992).

⁴⁰⁸ Jean-Yves Haberer (1995), *De la rue d'Antin à la rue de Rivoli*, avant-propos.

⁴⁰⁹ *Ibid.*

« pourquoi » -- les « raisons d’agir » d’Haberer, que sur le « comment » -- la succession relativement ramassée d’événements, de rencontres et de décisions qui amènent Haberer à Paribas. Le recouplement des sources nous permet par ailleurs de contrôler notre description des « faits ».

Le journal d’Haberer est divisé en trois chapitres, qui marquent les trois étapes de sortie du Trésor/entrée à Paribas, telles qu’Haberer les conçoit : « De la démission de Pierre Moussa à mon acceptation », « De mon acceptation à ma nomination », « Après ma nomination ». De notre côté, nous analyserons cette sortie en deux étapes. La première, courte, correspond au premier chapitre d’Haberer, et s’impose pour nous comme une étape de négociations, pendant laquelle Haberer travaille à définir les caractéristiques de sa nouvelle position. La seconde, plus longue, rassemble les chapitres 2 et 3 d’Haberer, et nous l’analysons comme une période d’installation progressive dans le nouveau rôle.

A. Définir le poste (21 octobre 1981-12 novembre 1981)

La sortie d’Haberer en 1982 à la Compagnie financière de Paribas en tant qu’administrateur général⁴¹⁰ puis que président-directeur général constitue alors, comme nous l’avons déjà dit, une première pour les directeurs du Trésor, dont les carrières les mènent dans les grands établissements financiers publics (Banque de France, Caisse des dépôts), les institutions internationales, ou les « trois vieilles » (les banques de dépôt nationalisées en 1945). La banque de Paris et des Pays-Bas, qui a échappé de peu à la nationalisation en 1945, est, quant à elle, une banque d’affaires, qui s’est restructurée, suite aux réformes Debré-Haberer de 1966-1967, en société holding : en 1968 est ainsi créée la Compagnie financière de Paribas, qui contrôle quatre grandes filiales⁴¹¹. Sous l’impulsion de Jean Reyre (directeur général 1948-1966, PDG 1967-1969), de Jacques de Fouchier (IF 1934, PDG 1969-1978) et de Pierre Moussa (IF 1946, PDG 1978-1982), la banque axe son développement, dans l’après-guerre, sur ses activités internationales, s’établissant ainsi aux marges de la constellation

⁴¹⁰ Les nouveaux dirigeants nommés dans les établissements nationalisés portent le titre transitoire d’ « administrateur général » avant d’être officiellement désignés par le nouveau conseil d’administration.

⁴¹¹ La BPPB (Banque de Paris et des Pays-Bas, banque commerciale), l’OPFI (Omnium de participations financières et industrielles, qui regroupe les participations industrielles en France), l’OPB (Omnium de participations bancaires et financières françaises), et Paribas International.

Trésor⁴¹² (alors organisée, comme nous l'avons vu au chapitre 1, autour de l'appareil de crédit public). Pour autant, la banque d'affaires n'est pas, non plus, désengagée des réseaux administratifs : l'Inspection des finances en particulier y a trouvé un débouché à partir des années 1920 – même si, de manière générale, le corps est, depuis lors, bien moins présent dans les banques d'affaires (Paribas, Banque de l'Union parisienne) que dans les banques de dépôt (en particulier, au CIC et à la Société générale), où les carrières ascendantes semblent plus facilement assurées (Joly 2008 : 459-461). Comme le note Hervé Joly (2008 : 459), si la présidence de Paribas est régulièrement exercée par des inspecteurs, ils ont souvent été nommés à ce poste par la seule filière du conseil d'administration, sans avoir exercé de responsabilités à la direction de la banque, « en consécration d'une belle carrière menée au sein de l'État ».

En 1982, la sortie « Paribas » d'Haberer doit être replacée dans un double contexte. Celui, d'abord, de l'arrivée de la gauche au pouvoir et de son programme de nationalisations. Ces dernières ont deux conséquences : d'abord, l'alternance transforme les contours de l'élite au pouvoir, et les relations entre haute administration et politique. Comme l'ont montré Monique Dagnaud et Dominique Mehl (1982), l'« élite rose » – celle des cabinets ministériels, des grandes entreprises publiques et des directions administratives – se distingue de ses prédécesseurs sous la v^e République par son engagement politique, qu'il prenne la forme du militantisme partisan ou du « militantisme d'expertise ». Tenue à l'écart de la décision publique pendant ses longues années dans l'opposition, la gauche, notent les deux sociologues, ne compte que peu d'appuis dans les sphères dirigeantes, et choisit « de changer les hommes pour changer de politique » (*Ibid* : 19). Rétrospectivement, les changements opérés dans les filières de recrutement des sommets de l'État prennent avant tout la forme du remplacement d'une fraction dominante de la haute administration (les membres des grands corps) par une fraction dominée (administrateurs civils et contractuels) (Birnbaum 1985 ; Sawicki et Mathiot 1999) : en particulier, l'Inspection des finances connaît une certaine mise à l'écart. Comme le dit Jean-Yves Haberer dans son avant-propos, « les hauts fonctionnaires, en cet automne 1981, vivaient dangereusement, sauf s'ils étaient socialistes »⁴¹³. Ce dernier a en effet tout à craindre : inspecteur des finances, il a fait partie des cabinets de Michel Debré, de Robert Boulin et de Michel Durafour, et a été nommé directeur du Trésor par Raymond Barre et Valéry Giscard d'Estaing. Il n'est cependant pas sans alliés : comme nous l'avons vu,

⁴¹² Sur l'histoire de Paribas, nous renvoyons à la monographie d'Éric Bussière (1992).

⁴¹³ Jean-Yves Haberer (1995), *De la rue d'Antin à la rue de Rivoli*, avant-propos.

Jean-Yves Haberer connaît bien Jacques Delors, qui est nommé, en mai 1981, ministre de l'Économie et des Finances. Surtout, il montre patte blanche lors de la crise des capitaux qui suit l'élection de François Mitterrand, en mai 1981 : Haberer prône alors le durcissement du contrôle des changes, et joue, sans succès, les intermédiaires entre le gouvernement sortant – qui argue de son manque de légitimité pour bloquer la fuite des capitaux – et l'équipe entrante – qui refuse la cogestion. Son rôle d'intercesseur lors des dix jours de vacance du pouvoir lui vaut une réputation de serviteur loyal à l'État plutôt qu'à un parti politique spécifique, et lui octroie une certaine crédibilité auprès de « l'élite rose »⁴¹⁴. Il contribue, ainsi, à faire d'Haberer un candidat envisageable pour des hautes fonctions dans les banques nationalisées ou les grands établissements financiers publics.

Ensuite, les nationalisations conduites par le nouveau gouvernement mènent à l'augmentation du nombre d'entreprises publiques et, ainsi, des positions exécutives distribuées à la discrétion du gouvernement. En 1981, Paribas, qui dispose de participations dans de nombreuses sociétés industrielles française, et qui constitue le symbole par excellence des puissances d'argent, fait partie de la liste des établissements nationalisables, arrêtée dans le projet de loi du gouvernement, le 23 septembre 1981 (Quennouëlle-Corre 2016) : la présidence du groupe entre donc dans le giron des ressources contrôlées par le gouvernement et, en dernier ressort, par le chef de l'État. La nationalisation de la banque d'affaires donne cependant lieu à un véritable psychodrame aux sommets de l'État : son président-directeur général, Pierre Moussa, qui s'est mobilisé tout au long de l'été contre la nationalisation de Paribas, mène, début octobre 1981, dans le plus grand secret, une opération (dite « opération Pargesa ») permettant de retirer du groupe, sur le point d'être nationalisé, les actifs à l'étranger⁴¹⁵. L'opération est ébruitée mi-octobre ; elle est légale, mais elle prend de court le gouvernement, et le conseil d'administration de la banque, divisée à son sujet – et notamment, suscite la colère de Jacques de Fouchier, le président d'honneur de la banque, qui craint les représailles du gouvernement et qui considère l'opération engagée par Moussa comme une stratégie dangereuse, car menant au démantèlement possible du groupe. Pierre Moussa est poussé à la démission le 21 octobre, et de Fouchier devient alors président par intérim de la Compagnie financière. Avant même sa nationalisation, Paribas fait, ainsi, figure

⁴¹⁴ Sur cet épisode, largement commenté, nous renvoyons au travail de Pierre Favier (2011), ainsi qu'à l'analyse de Florence Descamps (2016).

⁴¹⁵ Cette dernière consiste principalement dans des cessions de participations croisées. Elle amène la Compagnie financière de Paribas à perdre le contrôle de sa filiale Suisse et de sa holding d'affaires en Belgique, Cobepa. Ces dernières devaient reprendre les activités de Paribas à l'étranger. Voir Laure Quennouëlle-Corre (2016).

d'établissement en crise : son ancien président fait l'objet d'une action en justice pour infraction à la législation des changes, son état-major est divisé, plusieurs membres du conseil d'administration craignent les représailles du gouvernement pour leurs propres sociétés, le groupe a été (très) partiellement démantelé suite à la manœuvre de Moussa, et les partenaires internationaux de la banque s'agitent. Cette situation informe les jeux de pouvoir qui se cristallisent autour de la nomination du futur président de la banque : elle donne à cette dernière un caractère d'urgence (il faut rassurer les partenaires internationaux de Paribas et rétablir un gouvernement interne), et, en rendant médiatiquement visible la nationalisation de Paribas, elle fait de la réussite de la banque d'affaires nationalisée un enjeu pour le gouvernement socialiste et un test où se joue la viabilité du programme économique de ce dernier.

Le journal d'Haberer s'ouvre le 22 octobre 1981, un jour après la démission de Pierre Moussa. Haberer n'est pas à l'origine des propositions visant à en faire le nouveau président de la banque : ces dernières émanent de Jacques de Fouchier, qui en a fait part à Jacques Delors, ministre de l'Économie et des Finances. Le 22 octobre 1981 est le jour où ce dernier propose officiellement le poste à Jean-Yves Haberer. Ce n'est, pourtant, pas le véritable « début » de la relation entre Haberer et la banque d'affaires : le directeur du Trésor avait en effet accepté, à l'hiver 1980-1981, la proposition de Pierre Moussa (qui avait été, rappelons-le, maître de conférence d'Haberer à Sciences Po et mentor de ce dernier) de rejoindre le groupe Paribas, en tant que numéro 2, directeur général de la Compagnie financière, et, ne « voulant pas donner (à Valéry Giscard d'Estaing et à Raymond Barre) l'impression de tirer (s)on épingle du jeu avant l'élection présidentielle de mai »⁴¹⁶, il avait demandé à être recruté à la banque au 1^{er} juillet 1981. La victoire de François Mitterrand et les péripéties connues par la banque semblent avoir eu raison de cette offre d'emploi et avoir fait porter les ambitions d'Haberer vers d'autres lieux – la Caisse des dépôts, dont le directeur général est quasi-inamovible pendant son mandat de 5 ans (« intéressant privilège pour période troublée »⁴¹⁷), ou une des trois vieilles. Le 22 octobre 1981, la proposition de Jacques Delors semble ainsi prendre Haberer au dépourvu : elle n'entre pas, comme il le dit lui-même, « dans (s)es propres prévisions »⁴¹⁸, et il requiert alors de son ministre un temps de réflexion.

⁴¹⁶ Jean-Yves Haberer (1995), *De la rue d'Antin à la rue de Rivoli*, p. 2.

⁴¹⁷ *Ibid*, p. 9.

⁴¹⁸ *Ibid*, p. 9.

Cette proposition ouvre une première séquence de 22 jours caractérisée par un jeu relationnel complexe, qui s'achève avec l'acceptation d'Haberer, le 12 novembre 1981. L'étirement temporel entre l'offre et la décision d'Haberer constitue lui-même un enjeu de la séquence : il s'agit, en effet, d'abord, pour Haberer, de gagner du temps afin d'évaluer les rapports de force en jeu, la solidité et la noblesse de la proposition, et les risques qu'il prend en l'acceptant ou en la refusant. En particulier, il semble inquiet des conséquences de la nationalisation sur la Compagnie financière, dont il craint qu'elle ne soit démantelée par le gouvernement, ce qui rendrait l'offre, du point de vue d'Haberer, moins intéressante, car s'adossant à un établissement affaibli. Il s'inquiète par ailleurs de sa légitimité interne en tant que président parachuté. La séquence a également un deuxième enjeu, celui de trouver des marges de manœuvre dans une relation asymétrique, où il est lui-même – en tant que haut fonctionnaire au service de l'État – en position de dépendant et d'obligé. En cherchant à gagner du temps, il prend, en effet, le risque d'irriter des responsables politiques dont sa carrière post-Trésor dépend, et qui pourraient décider de ne rien lui offrir (d'autre). Haberer engage ainsi un travail relationnel qui doit permettre de requalifier la relation en jeu, *i.e* de modifier la position relative des participants en retournant la relation de dette : en transformant la proposition en un service que lui demande d'accepter le gouvernement, il devient « celui auquel on est redevable » ce qui, notamment, lui permet d'être en position de force pour négocier les contours de sa future position de PDG d'un groupe nationalisé.

Le premier impératif d'Haberer semble être, ainsi, de gagner du temps, *i.e* d'éviter d'être mis en situation de devoir donner une réponse définitive. Le temps de réflexion du haut fonctionnaire se gagne d'abord contre le temps politique. Du 22 au 29 octobre, les rencontres d'Haberer relatives à l'offre Paribas s'effectuent ainsi uniquement avec une petite poignée de responsables politiques et leurs entourages, en cercle fermé autour de Matignon, Rivoli et l'Élysée ; parmi eux, Jacques Delors (ministre de l'Économie et des Finances), Jacques Attali (conseiller spécial du Président de la République) et, dans une moindre mesure, Robert Lion (directeur de cabinet du Premier ministre, Pierre Mauroy) font figure d'interlocuteurs principaux. Ils ne font pas forcément front commun : s'ils semblent, tous, s'être ralliés à la proposition de Jacques de Fouchier de nommer Haberer à la présidence de Paribas, ils ne le font pas pour les mêmes raisons. Jacques Delors, réservé sur le projet socialiste de 1980 (qu'il n'a pas voulu voter), partisan d'une politique de rigueur plutôt que de relance, hostile aux nationalisations, est alors en position fragile au sein du gouvernement : en onzième place dans l'ordre protocolaire, il est affaibli par l'affaire Pargesa, son cabinet n'ayant pas vu ou alerté à

temps quant aux enjeux des cessions d'actifs opérées par Moussa, et son choix de garder les directeurs d'administration aux Finances en poste est critiqué par certains membres du gouvernement et par les militants socialistes. Dans ses notes personnelles, Haberer suggère l'hypothèse que sa nomination à Paribas permettrait à Delors et à son entourage de faire d'une pierre deux coups, « en pourvoyant Paribas du président qu'il réclame et en ouvrant une succession à la direction du Trésor »⁴¹⁹. Cette hypothèse nous semble tout à fait pertinente, et indique ainsi que l'offre Paribas est saisie par le ministre de l'Économie et des Finances à la fois comme un moyen d'exfiltrer (un homme dont la carrière antérieure est gênante pour le crédit politique du ministre) et un moyen de récompenser (un « serviteur de l'État »). Du côté de Matignon, Haberer apprend, lors d'une entrevue plus tardive avec Robert Lion, le 3 novembre, que ce dernier aurait préféré qu'Haberer reste encore un an à la direction du Trésor du fait de son poids administratif et de sa légitimité internationale, mais que le Premier ministre ne s'opposera pas à la volonté du Président de la République. Enfin, Jacques Attali se fait, quant à lui, lors de plusieurs rencontres (24 octobre, 28 octobre, 3 novembre, 9 novembre) et entretiens téléphoniques (2 novembre, 5 novembre), le « relais » de la parole présidentielle, qui serait tout à fait favorable à la nomination d'Haberer, dont les titres d'orthodoxie financière, à un moment où le pouvoir socialiste dispose de peu d'alliés dans le monde de la finance publique et privée, permettraient de faire de Paribas une nationalisation « réussie » et, donc, un succès pour le gouvernement⁴²⁰.

Ainsi, les rencontres politiques des premiers jours permettent à Haberer de saisir les rapports de force en jeu. Mais elles ont également un coût, celui de l'amener à justifier de ses réticences à accepter l'offre tout de suite. Ces premiers jours constituent, en ce sens, également une période où Haberer tente d'étroitement limiter le nombre de ses conversations et de ses interlocuteurs : il évite ainsi Jacques Attali le 21 octobre, et se dispense d'assister à la grande réception offerte par François Mitterrand à Versailles à l'occasion du sommet franco-africain, le 3 novembre, de peur d'y croiser Attali ou de Fouchier. Il demande à Jacques Delors de n'avoir affaire qu'à lui lors des discussions relatives à sa possible nomination, et, en particulier, de court-circuiter Philippe Lagayette, son directeur de cabinet, qu'Haberer avait trouvé, lors de leur premier rendez-vous du 27 octobre, trop « pressant ». Ces tactiques d'évitement doivent lui permettre d'« éviter l'engrenage incontrôlé »⁴²¹ : il

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁴²⁰ Nous résumons ici une partie des rencontres d'Haberer telles qu'indiquées dans son journal.

⁴²¹ Jean-Yves Haberer (1995), *De la rue d'Antin à la rue de Rivoli*, p. 9.

s'agit à la fois d'éviter de se prononcer, mais également de ne pas être mis en situation où il serait obligé d'accepter, soit parce qu'il risquerait sinon de froisser ceux dont émanent la proposition (notamment, Jacques de Fouchier, qui, inspecteur des finances, est un « aîné » administratif d'Haberer, et était impliqué dans les négociations d'entrée d'Haberer à Paribas à l'hiver 1980-1981, ce qui en fait quelqu'un auquel Haberer est redevable), soit parce qu'il ferait face aux autorités politiques au plus haut (le Président, le Premier ministre) lui *demandant* d'accepter, *i.e* lui *donnant l'ordre* d'accepter. Ces tactiques d'évitement constituent, ainsi, une manière, pour Haberer, de gagner du temps. Elles s'ajoutent à des stratégies de diversion, par lesquelles Haberer tente de brouiller les cartes en se déclarant, auprès de personnalités en marge du jeu, candidat à d'autres positions⁴²², ou, encore, en proposant d'autres noms de personnalités qualifiées pour entrer à Paribas⁴²³. Enfin, Haberer tente, au sein de ce jeu relationnel resserré, de trouver des alliés : la longue relation d'amitié qui le lie à Jacques Delors lui permet d'exprimer très directement à ce dernier son opposition à toute nomination précipitée, et d'en faire un allié qui ira négocier, pour lui, un délai de réflexion auprès du Président et de son entourage, tandis que Robert Lion, lui-même inspecteur des finances, dont Haberer n'est pourtant pas proche, et dont nous avons vu qu'à titre personnel il aurait préféré garder Haberer à la tête du Trésor, le conseille dans ses négociations avec Jacques Attali.

En négociant, ainsi, un temps de réflexion, Haberer est, à partir de début novembre, en position d'élargir le cercle de ses interlocuteurs au-delà des pôles de prise de décision politique. C'est l'occasion pour Haberer de mettre au travail son capital social. Du 3 au 9 novembre il s'entretient avec différents groupes : des membres de la direction du Trésor, des responsables de Paribas, et quelques rares personnalités du monde de la finance française. Les premiers, chefs de service ou sous-directeurs au Trésor pour lesquels Haberer a de l'estime, sont rencontrés au hasard de ses réunions professionnelles, et Haberer les sonde quant à la proposition qui lui est faite : Philippe Dulac (IF 1968), confident d'Haberer au sein du Trésor, Jean-Claude Trichet (IF 1971), qui est proche de Giscard, et Michel Camdessus, administrateur civil, qui sera le successeur de Jean-Yves Haberer à la direction du Trésor. Du

⁴²² Ainsi, Jean-Yves Haberer implique, le 28 octobre, Pierre-Yves Cossé, chargé de mission au cabinet de Jacques Delors, en lui indiquant qu'il veut être candidat à la BNP.

⁴²³ A Robert Lion, Jean Peyrelevade et Daniel Lebègue, du cabinet de Pierre Mauroy, avec lesquels il prend un petit déjeuner le 29 octobre, il suggère les noms de René Thomas et de Marc Viénot. Plus tard, lors d'une rencontre avec Robert Lion le 3 novembre, il lui demande d'étudier les noms d'Yves Le Portz (président de la Banque européenne d'investissement, en fin de mandat), et d'André de Lattre (inspecteur des finances, président du Crédit national).

côté des responsables de Paribas, les contacts sont plus soigneusement arrangés : Haberer organise des rendez-vous au ministère des Finances avec différents directeurs et directeurs généraux de la banque, en choisissant ceux qu'il connaît et qu'il a déjà rencontrés à d'autres occasions. Il reçoit ainsi Pierre Haas, président de Paribas International, qu'il connaît depuis 1967 – ce dernier étant alors venu lui « parler des ventes d'or sud-africain »⁴²⁴ ; Pierre Besse, président du directoire de la Compagnie bancaire, « qui a été le confident de (s)es contacts passés au sujet de Paribas »⁴²⁵ ; Hervé Pinet, responsable international de Paribas, qu'il « a connu modeste collaborateur de la Compagnie bancaire, puis de Cofimer »⁴²⁶ ; et Robert Lattès⁴²⁷, directeur des études et de la prospective à Paribas, qu'il « connaît et apprécie depuis longtemps » et qui « n'étant pas dans les opérations elles-mêmes, (...) n'est exposé à aucune rivalité ou jalousie »⁴²⁸. Ces rencontres ont deux objectifs : prendre l'avis de ces connaissances sur les tensions au sein de la maison et l'état d'esprit des cadres, mais également s'assurer de leur soutien et de leur aide au cas où Haberer en venait à accepter l'offre qui lui est faite. Au sein de ce groupe, on peut également classer l'entretien d'Haberer avec Pierre Moussa, qui intervient tardivement (le 9 novembre), du fait de la retraite de Moussa en dehors de Paris suite au scandale d'octobre : Haberer vient alors chercher à la fois l'avis de Moussa sur ce qui l'attend à Paribas, et l'adoubement de son prédécesseur-mentor (Moussa a été, rappelons-le, maître de conférence d'Haberer à Sciences Po et le conseille régulièrement lors de ses choix professionnels). Enfin, Haberer prend conseil auprès de deux personnalités du monde de la finance française, Antoine Dupont-Fauville, inspecteur des finances alors président du Crédit du Nord (une filiale du groupe Paribas), qu'Haberer a connu au cabinet de Michel Debré, et Jacques Lallement, alors président de la Fédération française des sociétés d'assurance. Ces entretiens ne sont pas « prémédités » : Haberer saisit l'occasion de rendez-vous déjà prévus dans le cadre de ses fonctions de directeur du Trésor pour mettre certains interlocuteurs (ici, Dupont-Fauville et Lallement) dans la confiance, et recueillir ainsi l'opinion de personnalités extérieures à Paribas, mais familières de l'establishment financier, sur l'offre de sortie qui lui est faite.

⁴²⁴ Jean-Yves Haberer (1995), *De la rue d'Antin à la rue de Rivoli*, p. 19.

⁴²⁵ *Ibid*, p. 22.

⁴²⁶ *Ibid*, p. 27.

⁴²⁷ Ancien élève de l'École normale supérieure (Ulm), agrégé de mathématiques, Robert Lattès est considéré comme le fondateur du capital-risque français.

⁴²⁸ *Ibid*, p. 27.

En ce sens, gagner du temps constitue, avant tout, une manière de rendre possible l'élargissement de l'espace de contacts et de dialogue quant à l'offre qui est faite à Haberer, au-delà du triangle Rivoli/Élysée/Matignon. Cette (relative) ouverture est utilisée par Haberer pour diversifier les avis reçus, tout en s'en tenant aux conseils de proches qu'il espère discrets, et pour activer ses réseaux au sein de la banque, afin de s'assurer du soutien de certains responsables hauts placés à Paribas, qui pourraient lui servir d'alliés et, ainsi, lui permettre de se construire une légitimité. Précisons ici que ces avis sont, selon ce qu'en retrace Haberer dans son journal, unanimement favorables (à l'exception de Pierre Moussa, qui insiste sur les difficultés qui lui semblent liées à la nationalisation de la banque, aux relations futures avec les pouvoirs politiques, et avec les partenaires internationaux de la banque).

Mais gagner du temps constitue, également, une manière pour Haberer d'engager un rapport de force avec le gouvernement. Ce dernier n'a rien d'évident : Haberer est placé dans une position de double dépendance vis-à-vis des responsables politiques. Structurellement, d'abord, les hauts fonctionnaires sont, par leurs fonctions de préparation et d'exécution des décisions publiques, dans un rapport de subordination aux « autorités » politiques : si de nombreux chercheurs ont insisté sur le caractère poreux de la frontière entre sphère administrative et sphère politique (voir en particulier Jean-Michel Eymeri (2003)), la croyance en son existence a des effets concrets, et contraint les stratégies de négociation possibles d'Haberer. Ce dernier craint en particulier (comme certains de ses interlocuteurs semblent d'ailleurs l'en menacer) qu'il lui soit « demandé », *i.e* ordonné, d'aller à Paribas, auquel cas il ne serait pas en position de refuser, sauf à être accusé de déloyauté envers le gouvernement légitimement élu et, surtout, envers son autorité suprême, le Président de la République, dont on lui dit qu'il est particulièrement favorable à cette nomination. Dépendance, ensuite, par les ambitions mêmes de carrière d'Haberer. Si le statut de la fonction publique neutralise certains jeux d'influence politique auxquels les carrières des hauts fonctionnaires peuvent être soumises⁴²⁹, la poursuite de carrières aux sommets de l'État est d'abord, comme nous l'avons vu, dépendante en dernière instance des détenteurs du pouvoir de nomination – qui repose, pour les entreprises nationales et les grands établissements financiers publics auxquels peuvent prétendre les anciens directeurs du Trésor, entre les mains des responsables politiques. En ce sens, Haberer, qui n'entend pas revenir

⁴²⁹ Dans la fonction publique d'État, la distinction du grade et de l'emploi constitue une garantie pour le fonctionnaire qui, titulaire de son grade, bénéficie d'une continuité de l'emploi et d'un déroulement de carrière.

dans les cadres de son corps d'origine, l'Inspection des finances, est placé en position d'obligé vis-à-vis de ses possibles bienfaiteurs politiques ; s'il ne risque pas d'être radié de la fonction publique, ses ambitions de carrière l'amènent à une certaine déférence : poussées trop loin, les stratégies d'attente ont un coût, celui d'irriter les responsables politiques et, ainsi, de ne plus se voir offrir d'autres positions.

Gagner du temps permet ainsi à Haberer d'essayer de renverser cette situation asymétrique. Les échanges et contacts qu'entretient Haberer tout au long de cette première séquence lui fournissent l'opportunité de tenter de requalifier les termes de l'échange mis en jeu par la proposition qui lui est faite. En acceptant la présidence de Paribas, obéit-il à un « ordre » des « autorités » politiques ? Accepte-t-il un « cadeau » généreusement « offert » par le gouvernement ? Ou rend-il à ce dernier un « service » qui amènera future rétribution ? Ces jeux d'interprétation portent sur la nature (récompense ou service) et la direction du transfert (qui est endetté vis-à-vis de qui ?). Ils sont rendus possible par l'ambiguïté même des relations entre hommes politiques et hauts fonctionnaires, qui sont à la fois des relations de subordination hiérarchique, et des relations de forte interdépendance : les hauts fonctionnaires sont à la fois ceux qui exécutent, et ceux qui co-dirigent. Ce rôle ambivalent ouvre un espace de jeu sur la qualification des propositions de sortie offertes par les responsables politiques aux « serviteurs de l'État », que l'on peut analyser de manière similaire à ce que fait la sociologie économique quand elle discute des multiples interprétations possibles des transactions et des échanges⁴³⁰. En exprimant ses réticences et ses hésitations à accepter le poste, et en mettant en avant, dans ses échanges avec Attali, Delors, Lion, ses craintes quant à la situation du groupe Paribas, aux conséquences de la nationalisation sur ses partenariats internationaux, et à la crise que connaît son état-major, Haberer contribue à présenter la proposition de Fouchier et de Delors comme un pari risqué pour lui, qui nécessite compensation. Il semble parvenir à imposer son interprétation : dès le 2 novembre, si l'on en croit le journal d'Haberer, Jacques Attali lui indique que « le Président (lui) demande, comme un service, de bien vouloir accepter d'être nommé Président de Paribas »⁴³¹. Ce cadrage de l'échange est important : il met Haberer en position de force pour négocier ses conditions d'acceptation de la présidence de Paribas. Dès le 3 novembre, il présente ainsi à Jacques Attali une liste de conditions de « réussite de la nationalisation », intitulée « maintien et

⁴³⁰ Sur les jeux d'interprétations et les malentendus relatifs à la qualification d'une transaction, nous renvoyons au lumineux article de Florence Weber (2000), ainsi qu'aux travaux de Viviana Zelizer (notamment Zelizer (2005)).

⁴³¹ Jean-Yves Haberer (1995), *De la rue d'Antin à la rue de Rivoli*, p. 14.

promotion de Paribas au service de l'État» : cette dernière demande, entre autres, de préserver l'intégrité du groupe Paribas et de garantir l'autonomie de décision de ses dirigeants⁴³². Haberer transformera cette liste en un brouillon de lettre de mission qu'il fera parvenir à Jacques Delors le 12 novembre 1981 ; l'entourage de ce dernier y ajoutera des modifications mineures avant que le ministre de l'Économie et des Finances la signe pour le compte du gouvernement. Cette liste est importante. Elle permet, d'abord, à Haberer de structurer son futur rôle, et d'en fixer les rapports au politique. Ici Haberer négocie, en particulier, sa future autonomie, en tant que président de banque nationalisé, vis-à-vis de son unique actionnaire, et, ainsi, vis-à-vis des demandes politiques. En engageant le gouvernement à éviter le démantèlement du groupe après la nationalisation de ce dernier, elle permet, surtout, à Haberer de faire état, auprès de l'état-major de Paribas, d'une première victoire, et de gagner en légitimité en tant que futur président. Enfin, elle permet à Haberer de justifier ses hésitations vis-à-vis de Jacques de Fouchier en les présentant comme le résultat d'une stratégie longuement pensée, celle de trouver des marges de manœuvre vis-à-vis du gouvernement pour limiter les effets de la nationalisation sur le groupe.

Le 12 novembre 1981, Haberer accepte officiellement d'être nommé président de Paribas, lors d'une conversation avec Jacques Delors. Cette acceptation clôt une séquence de 22 jours, l'ouverture et l'étirement temporels de cette séquence, nous l'avons vu, s'inscrivant eux-mêmes dans le cadre de rapports de force politico-bureaucratiques. Ils autorisent un processus de construction conjointe de l'offre faite à Haberer, qui mobilise ses ressources sociales et symboliques pour peser sur la définition de son éventuel futur poste. Cette première séquence se nourrit du flou qui entoure à la fois la position des hauts fonctionnaires dans la décision publique, et le rôle de l'État dans les entreprises nationales, ouvrant un espace de jeu dont Haberer saura profiter.

⁴³² Les dix conditions sont les suivantes :

- « 1. Compagnie financière et Banque resteront intégrées : même président pour les deux et même représentation de l'État au conseil d'administration :
2. Pas de démantèlement de la Compagnie financière : pas d'évolution vers une société d'investissement, pas de dispersion des participations dans les entreprises
3. Adaptation des participations internationales aux obstacles spécifiques
4. Crédit du Nord non séparé du groupe Paribas
5. Maintien des rémunérations au niveau approprié pour éviter la dispersion
6. Paribas pôle de regroupement en cas de remembrement du système bancaire
7. Coopération nécessaire avec les anciens dirigeants pour la phase de transition internationale (présentation à l'étranger pour assurer la continuité)
8. Liberté du Président pour le choix des directeurs généraux
9. Libre appréciation des risques bancaires
10. Maintien des actuels actionnaires publics (Caisse des Dépôts, assurance) »

Ces conditions, que Haberer retrace dans son journal (p. 15) sont, mot pour mot, les mêmes que celles que Jacques Attali mentionne dans *Verbatim* (p. 127).

B. Entrer dans un rôle (12 novembre 1981-28 juillet 1982)

L'acceptation d'Haberer, le 12 novembre 1981, ouvre une deuxième séquence que nous faisons courir jusqu'à la fin du journal d'Haberer, le 28 juillet 1982. Si la première séquence était une séquence de définition du *poste*, cette seconde séquence constitue une séquence d'installation progressive dans le *rôle*. Comme le souligne Jacques Lagroye (1997 : 8), position et rôle ne doivent pas être confondus : la position « peut être l'objet de toute une série de mesures, d'évaluations (et) peut être approchée en termes de rang dans l'institution, de hiérarchie, de spécialisation, de tâches particulières, mais aussi de prestige, de salaire, de possibilités d'action » tandis que le rôle constitue « l'ensemble des comportements qui sont liés à la position qu'on occupe et qui permettent de faire exister cette position, de la consolider et, surtout, de la rendre sensible aux autres ». Cette seconde séquence est, ainsi, une séquence où Haberer s'approprie progressivement son futur rôle institutionnel, en expérimente les contraintes et les prescriptions instituées, et le met publiquement en scène. Elle comprend le jour de nomination d'Haberer à Paribas (le 17 février 1982), mais elle ne s'y réduit pas : Haberer commence à endosser son futur rôle de président du groupe Paribas dès son acceptation du poste, le 12 novembre 1981, alors qu'il est encore, pour trois mois, directeur du Trésor. La date de sa nomination à Paribas est, par ailleurs, incertaine, parce qu'elle dépend de l'avancée du projet de loi de nationalisation, ce qui amène à Haberer à se préparer à l'exercice de son nouveau rôle, mais sans savoir à quelle date il pourra occuper, officiellement, la position de président de Paribas.

Les deux derniers mois de l'année 1981 sont, d'abord, l'occasion, pour Haberer, de faire connaître sa prochaine nomination et ses circonstances au-delà du cercle des premiers confidents. Dès le 18 novembre, il fait ainsi part de son acceptation de la présidence du groupe Paribas au « groupe des Dix » au Trésor (chefs de service et sous-directeurs), ainsi qu'à René Larre, inspecteur des finances, ancien directeur du Trésor. Dans les jours qui suivent, il informe les membres des différents cénacles dont il fait partie : les membres du conseil d'administration du Crédit foncier, du conseil d'administration du *Siècle*, du conseil d'administration de la Banque des États de l'Afrique de l'Ouest, du Conseil de direction du Fonds de solidarité africain, les suppléants du groupe des Cinq, le Comité monétaire européen. Ces rencontres sont, parfois, l'occasion de célébrations : Haberer est félicité et entouré, il reçoit des cadeaux, il fait l'objet de discours et d'hommages. Ces rituels de départ sont importants, parce qu'ils engagent, chez Haberer, un travail de re-définition de soi.

Comme l'indique Manuel Schotté (2016 : 36), les actes de désignation et les verdicts de grandeur doivent être analysés du point de vue de leur effet socialisateur, *i.e* du point de vue de la manière dont ils sont reçus, et dont ils façonnent l'identité pour soi d'un individu. Haberer semble les percevoir comme des marques de consécration : au conseil d'administration du Crédit foncier, au moment où il est félicité, il « remarque le regard changé que (l)es anciens portent sur (lui) »⁴³³, et, au conseil d'administration du *Siècle*, lorsqu'il annonce sa nomination, il « croi(t) voir un grand sentiment d'envie »⁴³⁴ chez d'autres administrateurs. Ces échanges – réels ou perçus – contribuent à vaincre les hésitations d'Haberer, et à l'habiliter à se rapporter à sa future présidence comme à un rôle attestant de son éminence et de sa grandeur. Surtout, Haberer utilise ces rencontres comme un moyen de mettre en forme l'histoire de sa nomination. Il n'explique pas toujours, dans son journal, ce qu'il raconte précisément à ses différents interlocuteurs. Par contre, il se sert beaucoup de deux lettres : la première est celle signée par Jacques Delors pour le compte du gouvernement, qui précise la mission dont est investi Haberer à Paribas (nous en avons déjà parlé) et la seconde est une lettre signée de Jacques de Fouchier, qu'Haberer a réussi à obtenir dès novembre, dans laquelle de Fouchier demande officiellement à Haberer d'accepter la présidence de Paribas, et indique qu'il lui offre cette position avec l'accord du conseil d'administration de la Compagnie financière. Symboliquement, cette lettre est importante, car elle montre qu'Haberer n'a pas besoin d'attendre que l'État soit propriétaire de la banque d'affaires pour devenir président de Paribas : elle indique qu'Haberer est « appelé » par le conseil d'administration de la banque encore privée, et officialise ainsi sa légitimité interne. Cette lettre semble permettre à Haberer de récuser une lecture politique de sa nomination à la tête de Paribas, en montrant qu'elle n'est pas uniquement due au soutien du gouvernement socialiste. En particulier, il s'en sert face à Valéry Giscard d'Estaing et à Raymond Barre, qui ont nommé Jean-Yves Haberer directeur du Trésor, et vis-à-vis desquels Haberer semble avoir à cœur de justifier sa désignation à Paribas, qui s'effectue sous gouvernement socialiste. Haberer ne les rencontre pas directement, mais dépêche des alliés qui jouent les intermédiaires. Il demande ainsi à Jean Sérisé (président de la Caisse nationale de l'énergie, très proche de l'ancien Président de la République), et à Michel Cicurel (administrateur civil, chef de cabinet d'Haberer au Trésor) de se faire ses ambassadeurs, auprès, respectivement, de Valéry Giscard d'Estaing et de Raymond Barre et, en particulier, de bien veiller à relayer le

⁴³³ Jean-Yves Haberer (1995), *De la rue d'Antin à la rue de Rivoli*, p. 38.

⁴³⁴ *Ibid*, p. 38.

contenu de la lettre de de Fouchier⁴³⁵. La lettre lui permet ainsi de marquer son « indépendance » politique, anticipant sur le retour ultérieur de la droite au pouvoir.

De novembre 1981 à février 1982, alors qu'il est encore directeur du Trésor, Jean-Yves Haberer se familiarise, également, avec les affaires du groupe. Il se repose sur trois banquiers qui jouent les intermédiaires : Robert Carvallo, directeur de cabinet de Jacques de Fouchier, Gustave Rambaud, vice-président de la Compagnie financière, avec lequel Haberer s'entretient une fois par semaine, et Alain de Wulf, proche de Jacques Attali qui a demandé qu'il puisse être recruté à Paribas, et qui deviendra un des informateurs les plus réguliers d'Haberer. Il est alors mis au courant des principaux dossiers, des activités des uns et des autres, et reçoit, de Rambaud, des « flash » sur les personnes. Il peut également compter sur les ressources que lui offre sa position de directeur du Trésor : en juin 1981, le gouvernement a nommé des délégués du gouvernement auprès des entreprises nationalisables, en charge de faire remonter les problèmes relatifs à la nationalisation. A Paribas, le délégué nommé est Aimé Teyssier d'Orfeuill, chef de la mission de contrôle des activités financières et, à ce titre, placé directement sous la tutelle de la direction du Trésor ; c'est par ailleurs une vieille connaissance d'Haberer, qui le rencontre le 18 novembre 1981, et les 4 janvier et 15 février 1982, pour obtenir des informations fraîches sur le groupe Paribas et ses rapports de force internes. De plus, Haberer utilise l'occasion de ses voyages pour rencontrer les partenaires internationaux de Paribas : envoyé à Washington par Jacques Delors le 14 janvier 1982 pour expliquer la politique de nationalisation conduite par le gouvernement français aux responsables du Trésor et du département d'État américain, il en profite pour passer par New York le 15 janvier pour déjeuner avec des cadres de la filiale américaine de Paribas. Ces rencontres en territoire étranger sont importantes, car elles sont discrètes, et permettent à Haberer de commencer à endosser son rôle de président sans être encore officiellement identifiable comme tel en France. A Paris, Haberer se garde en effet de toute implication décisionnelle directe dans les dossiers bancaires et financiers de Paribas (il refuse en particulier de se rendre dans les locaux de la direction générale, et d'y assister à des réunions), de peur d'être alors tenu responsable d'événements sur lesquels il n'a qu'une vue partielle. Cependant, il intervient beaucoup plus directement dans les affaires impliquant des relations avec le ministère des Finances, sur lesquelles ses avis sont plus tranchés : il protège ainsi Pierre Moussa d'une troisième procédure judiciaire, se mêle du processus de nomination du

⁴³⁵ Il semble que ces derniers n'ont pas d'objections à sa nomination à la tête du groupe Paribas, come l'indiqueront ultérieurement Sérisé et Cicurel à Haberer.

futur président du Crédit du Nord nationalisé (une filiale de Paribas), et participe aux réunions sur les conséquences de l'opération Pargesa et les activités internationales de Paribas. De la même manière, il montre un intérêt aiguisé pour les questions de nomination et de personnel, formant un jugement sur les différents responsables de la banque rencontrés, même s'il se refuse de prendre des décisions précipitées sur l'organigramme du groupe avant d'en faire officiellement partie, et d'en avoir expérimenté le fonctionnement. En ce sens, cette période de pré-nomination est également une période où Haberer invente son futur rôle, et marque ses préférences pour les activités relatives aux relations avec l'actionnaire-tuteur (l'État), et à l'organisation du groupe. Cette manière spécifique d'investir le rôle est, d'abord, contrainte par les conditions d'entrée d'Haberer à Paribas : dans cette période d'inter-règne, Haberer a un accès direct aux responsables politiques, et ses différentes rencontres directes avec l'état-major de Paribas lui permettent de se construire sa propre opinion sur les questions de personnel, alors que son appréhension des activités financières du groupe est médiée par les trois banquiers qui lui servent de relais. Elle met au travail, par ailleurs, les compétences et les appétences d'Haberer, construites tout au long de sa carrière au Trésor : la prise en charge du rapport au politique, et l'engagement dans la gestion des hommes (*cf* ses activités de mentorat et de patronage dont nous avons déjà parlé). Une fois officiellement nommé à Paribas, Haberer indiquera ainsi dans son journal trouver les affaires financières traitées par le groupe trop « petites », notamment en comparaison avec celles de l'État. Au contraire, les « problèmes d'organisation et de stratégie du groupe » lui paraissent particulièrement « passionnantes »⁴³⁶.

En ce sens, cette période pré-nomination permet à Haberer de s'emparer progressivement de son rôle, et d'en définir les modalités. S'il décide de n'arriver à Paribas qu'avec une équipe restreinte (Philippe Dulac, son confident au Trésor, Michel Cicurel, son chef de cabinet, et sa secrétaire), il s'est également, tout au long de cette période d'inter-règne, fait des alliés, et s'est construit une légitimité de président d'un groupe nationalisé en négociant l'autonomie de l'établissement post-nationalisation. La continuité vécue entre la direction du Trésor et la présidence de Paribas est, en ce sens, le résultat d'une construction active, et des rapports de force qui marquent cette séquence de sortie. Elle n'est pas, cependant, totale : certaines contraintes de son nouveau rôle paraissent à Haberer particulièrement appréciables (en particulier, avoir le dernier mot sans devoir en déférer aux responsables politiques), tandis que d'autres lui pèsent, notamment les fonctions de représentation qui sont celles d'un président

⁴³⁶ Jean-Yves Haberer (1995), *De la rue d'Antin à la rue de Rivoli*, p. 82.

de banque d'affaires – les mondanités, mais, également, la visibilité médiatique du rôle : Haberer dénonce ainsi, dans plusieurs pages de son journal, les « attentats de presse » visant sa personne (informations calomnieuses, fausses déclarations portées à son crédit). En ce sens, on le voit, Haberer lit les grandeurs et les misères du banquier d'affaires au regard de celles du haut fonctionnaire, s'enthousiasmant de l'autorité incontestée d'un président de banque, qui fait rupture avec la subordination des hauts fonctionnaires au politique, tout en déplorant les contraintes de publicité qui sont dès lors les siennes, et qui s'opposent aux prescriptions d'anonymat qui sont celles du rôle administratif. C'est ainsi en important les ressources, les savoirs-faire, les goûts et les dégoûts propres à ses anciennes activités qu'Haberer s'empare et domestique son nouveau rôle.

Conclusion :

Centré sur les archives personnelles de Jean-Yves Haberer, ce chapitre a mis en avant les logiques de cooptation et les rapports d'obligation qui président aux carrières aux sommets de l'État. Les mécanismes informels de construction des carrières des hauts fonctionnaires ne sont pas, évidemment, exclusifs de logiques légales-rationnelles : ils permettent surtout d'opérer un tri supplémentaire entre hauts fonctionnaires sélectionnés par concours, et également dotés scolairement, et engagent les trajectoires professionnelles de ces derniers vers les emplois dominants de la haute administration – sujets au pouvoir discrétionnaire du gouvernement, ou vers des positions exécutives dans les entreprises privées, nécessitant l'appui de patrons internes. Les chances de reconnaissance dans la haute fonction publique ne sont pas, nous l'avons vu, également réparties : les appartenances de corps, notamment, verrouillent les pentes possibles des trajectoires. L'Inspection des finances dote ainsi Haberer d'un capital social et symbolique collectif qui l'aiguille vers de premières positions stratégiques au sein de l'administration financière.

Notre analyse de la carrière d'Haberer aux Finances a permis de distinguer trois séquences caractérisées par des mécanismes réputationnels spécifiques, et d'interroger, ainsi, les formes plurielles et spécifiques que prennent les liens de bienfaisance et les rapports de dette aux sommets de l'État. Les débuts de l'ascension hiérarchique d'Haberer au sein des structures du Trésor s'effectuent, d'abord, dans le sillage d'aînés-mentors qui lui offrent des espaces d'accomplissement et le soumettent à des « épreuves », pour parler comme Luc Boltanski, propices à la validation de sa valeur professionnelle. Ils s'accompagnent de discours de célébration, par lesquels Haberer proclame sa révérence et sa fidélité à ses « mentors », « contre-don » symbolique par lequel se construit la « grandeur » et l'exemplarité de ces derniers. L'accès d'Haberer à un emploi de directeur-adjoint au Trésor en 1969 ouvre une deuxième séquence, où il entretient sa notoriété professionnelle par une présence active au sein de ce que nous avons appelé des « sites à côté de l'administration » : ces derniers lui offrent l'opportunité de se faire parrain et cooptateur, mais, également, de s'insérer dans une économie d'échanges de services caractéristiques de la sociabilité d'individus « multipositionnés ». Ces logiques d'obligation ne procèdent pas de rapports de domination personnalisés et exclusifs, mais s'insèrent dans le cadre des pratiques « mondaines » de Jean-Yves Haberer, où les dons constituent des marqueurs de statut et permettent de conserver l'estime des pairs. Contrairement aux relations clientélares, la visée pratique de ces dons

n'est pas tant la création d'une fidélité personnelle exclusive dans le cadre de relations fortement asymétriques, que l'inclusion continue du donateur dans l'entre-soi des élites au pouvoir, et l'entretien d'un réseau de relations « utiles » en temps voulu. Enfin, la séquence de nomination d'Haberer à la tête du groupe Paribas nous a permis de montrer que la capacité de ce dernier à poursuivre une carrière éminente au sein des mondes du Trésor se jouait précisément dans sa capacité à brouiller les types de relations en jeu dans ses échanges avec les acteurs des mondes du Trésor, politiques et financiers, et à qualifier et re-qualifier la direction des relations de subordination et d'endettement qui le lient à eux.

De nombreux reproches ont été adressés aux études de cas, jugées souvent trop ponctuelles pour dégager des conclusions générales. La carrière d'Haberer ne peut pas, en effet, être isolée du contexte particulier dans lequel elle s'inscrit – la montée en puissance du thème de la réforme financière, le rôle croissant des énarques dans les états-majors administratifs, l'alternance de 1981 et la politisation des nominations aux sommets de l'État. Toutefois, l'analyse détaillée d'une carrière permet, également, d'entrer finement dans le travail réputationnel sur lequel s'appuie la trajectoire professionnelle des hauts fonctionnaires et sur les usages pratiques de leurs multiples inscriptions sociales. En ce sens, elle permet d'éclairer les mécanismes concrets d'accréditation, de production et de reproduction des élites au pouvoir françaises.

Conclusion

Dans cette partie, nous avons montré que l'on ne pouvait pas comprendre les échanges entre le Trésor et ses mondes (hommes, expertise, reconnaissance) sans les replacer dans le contexte institutionnel dans lequel ils prennent sens. En particulier, quatre éléments sont apparus centraux.

D'abord, nous avons montré que la circulation était au cœur de la fabrique de l'excellence et de la grandeur au sein de la direction du Trésor. Les hauts fonctionnaires de la direction, nous l'avons vu, sont engagés dans la promotion d'un registre d'excellence spécifique, qui met en avant la flexibilité, la mobilité, l'action, et qui doit permettre de distinguer la direction du Trésor des grands corps financiers. Surtout, la stratégie d'attraction menée par la hiérarchie de la direction vis-à-vis des énarques repose sur la constante « aération » des structures hiérarchique, et nécessite de pouvoir « faire sortir », *i.e* de trier, classer, promouvoir et/ou faire « sortir » les hauts fonctionnaires. L'impératif de « sortie » fait écho aux stratégies d'« essaimage » des grands corps mais ne peut y être assimilée, et prend sens dans le cadre de contraintes historiques et institutionnelles spécifiques à la direction du Trésor.

Ensuite, nous avons montré que la mobilité constituait le cadre de déroulement des carrières des trésoriers, s'appuyant à la fois sur les règles statutaires régissant le corps des administrateurs civils, sur le mandat transversal de la direction, et sur les différents territoires « annexes » qu'elle contrôle. Ce cadre a des effets importants. D'abord, il contribue à la structuration d'un rapport ludique et distancié au rôle administratif, et à un rapport d'aisance à la prise de rôle, qui facilite les sorties dans les mondes du Trésor. Ensuite, il amène les hauts fonctionnaires à développer des stratégies d'assimilation rapide des enjeux des dossiers de leurs nouvelles fonctions, et, notamment, à chercher un ancrage au sein des mondes de leurs bureaux ou de leurs sous-directions, *i.e* d'en requérir l'expertise et d'en capter les flux d'information. Les modalités de l'organisation du travail et des carrières des purs porcs au Trésor contribuent ainsi à créer de l'intégration et de la porosité entre la direction et ses mondes.

Troisièmement, nous avons montré que l'intégration entre le Trésor et ses mondes s'effectuait, également, lors de rencontres et d'échanges dans des sites que nous avons appelé des sites « à-côté » de la direction du Trésor – comités interministériels, comités présidés par le ministre des Finances ou par la direction du Trésor, instances de coordination financière multilatérale, conseils d'administration d'entreprises ou de banques nationales, mais également visites de sites industriels, inaugurations, galas, dîners ou congrès annuels de différents établissements, colloques ou dîners-débats etc. La présence des hauts fonctionnaires du Trésor sur ces sites est générée par l'activité administrative de la direction, et elle organise des formes de solidarité à la limite du professionnel, du mondain et du personnel. Ces dernières reposent, nous l'avons vu, sur des liens faibles et informels, plutôt que sur une cohésion dense. Pour autant, elles sont exclusives, et contribuent, en ce sens, à la relative clôture des relations des trésoriers avec les acteurs des mondes patronaux, financiers et industriels. A ce titre, elles entretiennent des logiques d'entre-soi.

Enfin, nous avons montré que les opérations de tri, de classement et de placement au Trésor reposaient sur des logiques faiblement formalisées, de repérage et de cooptation. Cet élément est lié, *in fine*, aux logiques de nomination dans les emplois supérieurs du Trésor et/ou les emplois de sortie, qui nécessitent le patronage d'acteurs hauts placés dans la hiérarchie et/ou d'acteurs « hors Trésor » (politiques, économiques etc). Cette faible formalisation de la sélection contribue à faire des enjeux réputationnels des enjeux centraux dans la construction des carrières. L'exemple de la carrière de Jean-Yves Haberer a permis d'éclairer ce que ces derniers pouvaient devoir à des jeux de parrainage et de don-contre-don, et à des logiques décentralisées et complexes d'obligation et d'endettement.

Ainsi, cette partie a permis d'éclairer l'économie des liens et des échanges entre les hauts fonctionnaires du Trésor et leurs mondes. A la suite de travaux comme ceux de Dominique Connan (2014), de Sylvain Laurens (2012), et de Victoria Lickert (2015), nous avons souligné que les formes d'entre-soi entre le Trésor et ses mondes s'accommodaient de modalités peu intenses de sociabilité et de solidarité. Les relations de patronage sont distendues par la circulation constante qui caractérise les hauts fonctionnaires du Trésor – et, plus généralement, les élites au pouvoir. Les « sites à-côté » du Trésor, comme nous l'avons vu dans notre étude de cas fondée sur la carrière de Jean-Yves Haberer, valorisent la discrétion, la politesse, la distance, et sont ainsi peu propices à l'engagement de relations intenses, intimes ou collusives. Cela ne signifie pas que les relations entre les hauts fonctionnaires du Trésor et les acteurs de leurs mondes ne portent pas des logiques de don-contre-don ; au

contraire, comme nous l'avons vu en nous intéressant à l'exemple de Jean-Yves Haberer, la participation aux sites à-côté permet d'insérer ce haut fonctionnaire dans une économie d'échanges de services. Ces derniers ne visent cependant pas tant à former une clientèle exclusive de fidèles dévoués, qu'ils ne permettent aux hauts fonctionnaires de conserver l'estime de leurs pairs, de marquer leur statut et leur grandeur, et de travailler à l'entretien de diverses relations sociales et professionnelles qui pourront s'avérer utiles en temps voulu. L'économie d'échanges caractéristique de ces formes de sociabilité permet avant tout de faire circuler de la connaissance, de la reconnaissance et de la réputation, et de tisser des alliances professionnellement utiles, plutôt que de forger des loyautés personnalisées et particularisées.

Dans un article récent, Sylvain Laurens (2012 : 56) définit les trois « faits sociaux » que décrit la notion d'« entre-soi » : « l'existence objective d'un microcosme social coupé vis-à-vis de l'extérieur », le « pouvoir d'un groupe social d'entretenir durablement une coupure relative vis-à-vis de l'extérieur et d'opérer une sélection sociale à même de faire fructifier un capital social », et un « processus d'homogénéisation durable ou pour le moins la production d'un 'ethos' commun au sein d'un espace protégé ». Il souligne également la multiplicité des formes d'entre-soi, qui sont différemment marquées par chacune de ces caractéristiques. En ce sens, si le Trésor et ses mondes forment un entre-soi, ce dernier est moins marqué par des solidarités intenses que par des relations sociales sélectives et fermées. La coopération et les échanges qui les lient ne sont pas tant porteurs de solidarités collusives qu'elles ne marquent la clôture, la fermeture de ce « monde » vis-à-vis de certains acteurs ou de certains types de relations sociales. Elles portent des effets de distinction et d'exclusion. En particulier, nous l'avons vu, les élus locaux, les universitaires, les syndicats ne sont pas représentés au sein des sites « à-côté » du Trésor, et ne font ni partie des mondes écoutés par le Trésor, ni des mondes de sortie des trésoriers.

Précisons, enfin, que ces arrangements sont historiquement situés : ils mettent en jeu, également, des liens de tutelle et d'actionnariat, des dispositifs de réglementation et d'encadrement, des règles de nomination, qui forgent l'architecture politico-administrative du capitalisme financier, et mettent en forme les relations entre le Trésor et ses mondes. Comme nous l'avons vu, l'effet croisé des privatisations, de la banalisation du secteur bancaire, de la mise en place de règles déontologiques et de l'agencification de certaines fonctions de régulation financière contribuent à démanteler, à partir du début des années 1990, l'architecture qui tenait les relations entre le Trésor et ses mondes et, ainsi, à progressivement transformer les fonctionnements administratifs du Trésor.

CONCLUSION GENERALE

Cette thèse a fait le choix de s'intéresser à la direction du Trésor, moins du point de vue de la « boîte noire » de ses fonctionnements internes, que du point de vue de son enchâssement au sein de différents univers institutionnels. Elle a fait le pari que faire éclater analytiquement les frontières de la direction permettait de fournir un éclairage – qui reste, évidemment, partiel – sur le fonctionnement et la production des sommets de l'État, tout en construisant ce dernier à partir d'un ancrage institutionnel précis. L'appareillage théorique que nous avons mobilisé, qui s'inspire de la sociologie interactionniste, nous a permis de poser, à partir du Trésor, des questions liées à la construction de *carrières* (dominantes et à cheval entre différents univers de pratiques), à la *socialisation* à l'exercice du pouvoir (par le placement et la mobilité), et à la nature des relations qui forgent l'intégration de *mondes* à la croisée de l'administration et de l'économie, de l'État et des affaires, du public et du privé. Elle a permis, ainsi, d'ancrer résolument notre propos dans le cadre d'une sociologie relationnelle de l'État, attentive aux triples niveaux des alliances, des échanges et des liens qui enchâssent la direction du Trésor dans ses mondes.

Nous aimerions, dans ces pages conclusives, revenir brièvement sur les principaux résultats de l'analyse (I), puis présenter les questions théoriques auxquelles notre travail nous semble ouvrir (II).

I. Questions médiatiques, questions académiques

Comme nous l'avons vu, le ministère des Finances et, plus particulièrement, la direction du Trésor, font l'objet d'un investissement médiatique soutenu, dont les questionnements relèvent d'un cadrage relativement systématisé. Nous voudrions ici présenter certains résultats de la thèse sous forme de réponses à et de reformulations de ces questionnements.

A. La direction du Trésor est-elle à la botte des banquiers ?

Le thème des relations quasi incestueuses entre le Trésor et le monde de la finance est central dans le discours médiatique tenu sur la direction. Ce thème fait écho à certains travaux d'économie politique, qui insistent sur les « liens denses » entre le Trésor et la finance (Zysman 1983) – « the French pattern of close ties between bankers and the political (and administrative) elite » (Jabko et Massoc 2012 : 576) – et leur rôle dans la formulation de la politique financière. Notre approche a consisté à interroger et à objectiver ces « liens » en jeu, *i.e* à en appréhender et en décrire l'épaisseur, les formats, les supports, les significations. Ceci nous a amenée, d'abord, à mettre en avant les pratiques administratives et les contraintes institutionnelles dans lesquelles ces échanges prennent forme et sens. Nous avons ainsi montré que l'impératif de « sortie » procédait, pour les hauts fonctionnaires du Trésor, des mécanismes de production de l'excellence au Trésor, qui nécessitent de pouvoir régulièrement « aérer la structure hiérarchique » et d'exfiltrer les administrateurs jugés moins « méritants ». Ceci conduit à la structuration de filières de sortie du Trésor vers différents mondes dont les banques font, évidemment, partie. Nous avons, ensuite, souligné le rôle du cadre interne de déroulement des carrières trésoriennes, par la mobilité et le déplacement, sur les pratiques de gouvernement de ces derniers : le fort turn-over des trésoriers sur les postes les amène, notamment, à se reposer sur l'expertise et les flux d'informations en provenance des mondes de leurs bureaux ou de leurs sous-directions. Enfin, nous avons mis en avant le rôle des nombreux lieux de rencontre, officiels ou officieux, sites de coordination interministérielle ou sites « à-côté » dans la production de l'intégration entre le Trésor et ses mondes. Ainsi, un premier temps de notre analyse a consisté à mettre en avant l'ancrage institutionnel dans lequel les flux d'hommes, d'expertises, d'informations entre le Trésor et ses mondes prennent sens, et à étudier précisément les supports, les lieux et les significations de ces échanges.

Pour autant, notre analyse a, également, déconstruit un présupposé central du discours médiatique, celui qui fait des relations en jeu entre le Trésor et ses mondes des relations de

nature clientélaire. Au contraire, cette thèse a montré que la mobilité constante des hauts fonctionnaires empêchait de faire de leurs échanges avec leurs mondes des échanges de nature collusive, porteurs de solidarités intenses et de fidélités exclusives. Nous rejoignons en ce sens les différents travaux qui, à l’instar de Dominique Connan (2014), de Sylvain Laurens (2012) ou de Victoria Lickert (2015), ont montré que les relations d’entre-soi ne relevaient pas toujours de l’intimité collusive ou de liens forts d’interconnaissance, mais qu’elles pouvaient accommoder des formes de distance, de discrétion, de quant-à-soi. L’économie des relations et des échanges entre les hauts fonctionnaires du Trésor et les acteurs des mondes de ce dernier, nous l’avons vu, s’impose avant tout comme un support de construction, d’accréditation et de circulation des réputations des uns et des autres, propices à la formation de carrières croisées. Elle ne vise pas tant la formation de « clientèles » durables et exclusivement fidèles qu’elle n’engage le maintien du statut, et la construction de la valeur et de la « grandeur » professionnelle ; à ce titre, elle témoigne avant tout des enjeux symboliques qui travaillent les mondes du Trésor.

Dès lors, si nous avons pu montrer que les relations entre le Trésor et ses mondes, les lieux où elles se tissent et les supports dans lesquels elles s’incarnent contribuent à forger un entre-soi, nous avons pu également préciser que ce dernier devait être conçu avant tout dans ses modalités de fermeture et de clôture, *i.e* dans les formes d’inclusion et d’exclusion qu’il génère, plutôt que dans les sociabilités intenses qui s’y déploieraient. De ce point de vue, nous avons pu constater que les mondes « écoutés » et rencontrés par les hauts fonctionnaires du Trésor étaient particulièrement étanches aux représentants syndicaux, aux milieux associatifs, et au pôle académique « séculier ».

B. Les trésoriers font-ils des banquiers sûrs d’eux et incompétents ?

Cette question est, notamment, posée par l’enquête de Ghislaine Ottenheimer sur les inspecteurs des finances⁴³⁷, qui dénonce l’esprit de caste de ces derniers, et les effets économiques « désastreux » du pantouflage, qui parachuterait à la tête de grands établissements financiers des hommes peu formés à être patrons de banque. Nous n’avons pas, ici, à statuer sur la compétence ou l’incompétence des trésoriers – fruit de jugements et de critères relatifs à différents univers professionnels qu’il ne nous appartient pas de prendre à notre compte. Nous avons principalement cherché à reformuler cette question, dans la thèse,

⁴³⁷ Ghislaine Ottenheimer (2004), *Les Intouchables : grandeur et décadence d’une caste*, Paris, Albin Michel.

en analysant les conditions de possibilité et les modalités du « passage aux affaires » des hauts fonctionnaires du Trésor. Trois éléments nous semblent, à ce sujet, devoir être soulignés.

D'abord, cette thèse apporte plusieurs éléments quant aux mondes de sortie des hauts fonctionnaires du Trésor et à leur différenciation. Nous avons vu que ces sorties s'organisent en quatre grands pôles : bancaire/financier, industriel (ou plutôt, entreprises non-financières) international, corps de contrôle. Si le pôle bancaire attire, dans notre échantillon, plus d'un tiers des « sortants », son importance ne doit pas non plus être surestimée. Les sorties bancaires s'effectuent dans un nombre somme toute relativement limité d'établissements, et le secteur public et para-public est dominant tout au long des années 1970. Les sorties dans des banques AFB sont soumises à de forts effets conjoncturels, et sont organisées en deux pics, l'un lors des nationalisations de 1982, et l'autre lors de l'alternance de 1986 et des privatisations de 1986-1988. Surtout, les sorties bancaires ne concernent pas tous les trésoriers, loin s'en faut : il s'agit avant tout, nous l'avons vu, d'un privilège des inspecteurs des finances, poursuivant ainsi une tradition bien établie depuis le début du XX^e siècle (Carré de Malberg 2011). Enfin, nous avons également noté que les carrières aux sommets des mondes du Trésor ne sont pas des carrières bancaires, mais des carrières à la tête des grands établissements financiers ou des institutions internationales de coopération financière. En ce sens, il est inexact de présenter le « pantouflage » dans la banque (souvent entendue : banque « privée » et/ou commerciale/d'affaires) comme le portrait-type des carrières trésoriennes de sortie : ce type de sortie est largement minoritaire.

Ensuite, la thèse nous a amenée à nous distancier d'un modèle des carrières trésoriennes en termes de « reconversions » professionnelles⁴³⁸. L'intérêt du concept de « mondes » est précisément de montrer que les sorties des trésoriers n'amènent pas tant un changement radical d'univers professionnel que la poursuite de pratiques et d'activités antérieures au sein d'un espace à la fois hybride et relativement intégré d'institutions, de réseaux et d'acteurs. Les mondes de sortie sont des mondes connus dans le cadre des activités administratives des trésoriers, et rencontrés dans différents lieux (conseils d'administration, enceintes interministérielles, sites « à-côté » de l'administration). La mobilité interne des trésoriers permet de les parcourir (selon des clivages d'origine statutaire et de genre), tout en structurant un rapport d'aisance à la prise de rôle qui facilite les sorties. Ceci ne doit pas nous amener à

⁴³⁸ Sur les reconversions professionnelles, nous renvoyons à Sophie Denave (2015) ; Michel Grossetti *et al.* 2009)

sous-estimer les difficultés auxquelles sont, parfois, confrontés les trésoriers dans leurs institutions et positions de sortie (légitimité interne, ajustement et appétence pour les nouvelles fonctions). Pour autant, comme le souligne Monique de Saint Martin (2012 : 73), penser les reconversions, c'est avant tout penser des cas de « ruptures », de « déplacement dans l'espace social », et de « recomposition identitaire » ; la sociologue préconise de « réserver l'utilisation de la notion de reconversion aux cas où il y a une rupture quasi-totale avec les anciennes ressources auxquelles les acteurs sont prêts à renoncer » (*Ibid* : 73). Au contraire, malgré les aspérités de certaines sorties, les trésoriers, comme nous l'avons vu, « bougent » en restant chez eux, même si leurs futures fonctions sont parfois éloignées de ce qu'ils pouvaient faire au Trésor. Surtout, ils s'appuient, pour sortir du Trésor, sur les ressources symboliques, sociales, bureaucratiques, collectives ou non, qu'ils ont pu accumuler au sein de la direction. En ce sens, notre analyse – suivant en cela celles qui ont pu insister sur les formes d'interpénétration entre administratif et politique – a mis en avant les continuités au sein desquelles les sorties des trésoriers doivent être replacées.

Enfin, nous avons également montré que les sorties des trésoriers devaient être comprises dans toute leur épaisseur temporelle et sociale. L'exemple de Jean-Yves Haberer nous a permis de montrer que les sorties, même aux sommets de prestigieux établissements bancaires, n'avaient pas de significations univoques – entre récompense accordée à un serviteur « méritant », exfiltration d'un homme aux loyautés contestées, ou encore sacerdoce imposé. Au contraire, entre consécration et placard, la définition même de la sortie fait l'objet de luttes de qualification qui mettent en jeu la direction des rapports de dette et d'obligation au sein des mondes du Trésor. Nous avons, par ailleurs, fait porter l'attention sur l'importance des jeux de pouvoir pré-nomination : ces derniers président à la définition des futures positions (définition des missions, des attentes en termes de promotion et d'ascension hiérarchique ; dans le cas d'entreprises nationales, définition des rapports à la puissance publique, et éventuellement négociation d'opérations de recapitalisation). Dans le cas de Jean-Yves Haberer, nous avons vu également que les séquences d'inter-règne définissent des conditions et des rapports de force qui structureront l'installation dans le (futur) rôle : en l'espèce, Haberer s'engage immédiatement dans les affaires stratégiques (la gestion des hommes, le rapport à la tutelle politique) plutôt que dans la gestion des dossiers financiers.

Pris ensembles, ces trois éléments permettent de penser différemment les « sorties » du Trésor, en déconstruisant l'image du trésorier-banquier, et en insistant sur les continuités qui lient l'avant et l'après du moment de sortie.

C. La direction du Trésor s'est-elle coupée l'herbe sous le pied ?

Cette question nous a souvent été posée au cours de nos recherches. Il s'agit de se demander dans quelle mesure la direction du Trésor, en se ralliant aux réformes de libéralisation financière, ne scellait pas en quelque sorte la fin de son pouvoir d'influence et l'émiettement de ses capacités d'action. Cette thèse rejoint certains de nos constats. Comme nous l'avons vu, effectivement, le triple mouvement de privatisations, de libéralisation des marchés financiers et de banalisation bancaire – mais, également, d'agencification des fonctions financières de l'État – contribue à transformer le système de chasses-gardées du Trésor, à rétrécir sa « mouvance », et à rompre ses filières de sorties. Ces transformations émiettent les liens de tutelle et d'actionnariat, les dispositifs réglementaires et les sites de coordination qui tenaient le Trésor avec ses mondes. A ce titre, il contribue au démantèlement des mécanismes qui étaient, du milieu des années 1960 au milieu des années 1990, au cœur de la fabrique de l'« excellence » de la direction.

Pour autant, plusieurs éléments doivent ici être ajoutés à la réflexion. D'abord, nous avons vu que la question du ralliement du Trésor à la réforme financière est complexe. La direction porte, effectivement, dans les années 1980, un programme de libéralisation financière, reposant sur l'ouverture et l'expansion des marchés financiers via l'harmonisation des statuts juridiques des établissements bancaires, l'orientation stratégique de l'épargne vers des produits financiers (actions et obligations) et la transformation de l'architecture des marchés de capitaux. Cette posture, si elle marque un net retournement par rapport au credo modernisateur de l'après-guerre (bien que ce dernier doive, également, être nuancé), ne nous dit cependant rien des positions défendues par les hauts fonctionnaires de la direction sur des dossiers précis relatifs à la réforme financière. Notre analyse a ainsi montré que les positions indissociablement financières et bureaucratiques de la direction du Trésor sont, à partir du début des années 1970, structurées par une double préoccupation : une préoccupation « internationale » -- celle de la « crédibilité internationale » de la place financière française, et une préoccupation « de place » -- des équilibres entre acteurs et institutions de la place financière française. Cette double préoccupation définit une posture financière qui n'est pas toujours celle de l'entrepreneur en réforme de libéralisation. En ce sens, notre thèse a

également permis de préciser les *modalités* concrètes du ralliement de la direction du Trésor à la réforme financière – moins enthousiastes et plus modérées parfois que ce que la littérature existante peut suggérer – et les luttes bureaucratiques dans lesquelles elles s’inscrivent et prennent sens.

Par ailleurs, que les réformes du système financier aient pu disloquer les mondes du Trésor n’implique pas qu’elles amènent au dépérissement de la direction. Plusieurs chercheurs ont montré que les politiques de libéralisation ne conduisent pas tant à un retrait ou à un affaiblissement de l’État qu’à une recomposition de ses modes d’agir et à un réaménagement de ses rapports de force internes (Bezès 2009 ; Gervais 2007 ; Hibou 2012). Du côté du Trésor, nous avons pu indiquer que le début des années 1990 était un moment de forte restructuration corporative, marquée par la montée en puissance dans les structures de la direction des ingénieurs des corps techniques de l’État, au détriment des énarques. Cette recomposition des rapports de force corporatifs amène au Trésor des agents qui, mis à disposition de leurs ministères d’origine, ne peuvent rester au sein de la direction plus de 6 ans et qui semblent utiliser Bercy comme un échappatoire aux ministères industriels et techniques (Gervais 2007). La direction du Trésor est ainsi attractive pour, et investie par de nouveaux agents, recomposant ses usages et appropriations possibles ; on peut faire l’hypothèse – mais celle-ci devra, évidemment, être étayée par de futures recherches – que ces derniers portent l’« État-régulateur »⁴³⁹ en matière financière, *i.e* un État-arbitre, surveillant, superviseur « à distance » du système financier (Butzbach et Grossman 2010 ; Lacoue-Labarthe 2007). Surtout, on notera que si le « passage d’une conception ministérielle à une conception managériale de l’État » (Linhardt et Muniesa 2011 : 78) contribue à la diminution des budgets, à l’agencification voire à la liquidation de certaines directions (Lecler 2015 ; Viallet-Thévenin 2016), les hauts fonctionnaires du Trésor livrent bataille, dans au début des années 2000, avec succès, pour conserver dans le giron de la direction la nouvelle agence de la dette publique (Agence France Trésor) – qui sera créée en 2001 comme un service à compétence nationale, rattaché au directeur du Trésor – mais perd la main sur la gestion des participations de l’État, une agence dédiée, l’Agence des Participations de l’État, créée en 2004, étant rattachée directement au ministre de l’Économie et des Finances. La direction du Trésor apparaît cependant comme la grande gagnante de sa fusion, en 2005, avec la DREE et la direction de la Prévision, donnant naissance à la direction générale du Trésor et de la

⁴³⁹ Sur ce concept polymorphique, nous renvoyons au premier article écrit sur la question dans un cadre européen, Giandomenico Majone (1994), et à la synthèse de David Levi-Faur (2013).

politique économique, requalifiée, en 2010, direction générale du Trésor. En ce sens, la réponse complète à la question du repositionnement du Trésor nécessite une nouvelle enquête qui, à la manière de ce que nous avons pu faire dans la première partie de cette thèse, analyserait les formes d'imbrication du Trésor dans l'État au regard de ses transformations de format et de personnel à partir de la seconde moitié des années 1990.

II. Sphère publique, sphère privée

En nous donnant comme objectif de travailler sur le Trésor du point de vue de ses marges, c'était – le lecteur l'aura compris – la question de l'articulation de différents univers de pratiques que nous avons en tête et, en filigrane, celle de la (dé)composition de la frontière entre sphère publique et sphère privée. Cette question a fait l'objet de plusieurs travaux récents qui interrogent les formes de brouillage, de mélange, d'interpénétration entre ces deux sphères, en particulier dans le cadre de la diffusion au sein de l'État des références néo-managériales, et du tournant libéral des politiques publiques. Notre travail nous aura, à cet égard, surtout permis de constater à quel point notre vocabulaire scientifique était frustré pour penser et définir des arrangements situés entre public/privé, État/marché, administration/affaires, officiel/officieux, sans simplement recourir au champ sémantique de l'« hybridation ». Ce dernier nous semble poser deux problèmes principaux. D'abord, il contribue à renforcer la légitimité de catégories – celles qui sont « hybridées » – qui procèdent elles-mêmes d'une « fiction juridique » (Bourdieu 2012). Pierre Bourdieu a ainsi bien montré que la frontière entre public et privé, entre État et marché, relevait de la pensée officielle de l'État sur lui-même ; que nous réutilisions ces constructions – même pour en montrer l'« hybridation » – témoigne bien de la force d'imposition symbolique de ces catégories d'État. Ensuite, la mise en avant de l'« hybridation » tient souvent lieu de geste analytique conclusif, alors qu'il nous semble que ce constat devrait, plutôt, constituer un point de départ de la réflexion. Comme le dit Claire Lemerrier (2011) dans une stimulante recension sur l'État et le marché, « si, en pratique, tout est hybride, il est difficile de s'en tenir au constat de cette hybridation ». Qu'est-ce qui, en pratique, est « hybridé » différemment dans l'État-banquier des années 1950, l'État « des grands équilibres » des années 1970, l'« État-régulateur » d'aujourd'hui, si tant est que ces constructions aient elles-mêmes un sens ? Les travaux ciblés sur les services publics économiques et leurs formes juridiques d'organisation

(concession, régies, sociétés d'économie mixte, entreprises nationales etc.) nous semblent constituer une piste intéressante pour proposer des terminologies précises de « compromis publics-privés » et en décrire, sur longue période, des formes localisées (voir à cet égard le dossier coordonné par Michel Margairaz et Olivier Dard 2005).

En ce qui concerne plus spécifiquement notre thèse, le terme de « monde » nous a permis d'éviter de trop reprendre à notre compte le vocabulaire de l'hybridation ou du croisement, même si ce dernier n'est pas, non plus, absent du corps des chapitres. Il nous a permis à la fois de penser l'espace hybride *et* intégré d'institutions aux statuts disparates qui participent à la politique financière et gravitent autour du Trésor, de positionner l'analyse au ras des liens (de tutelle, d'actionnariat) et des dispositifs qui tiennent ensemble ces différentes institutions, mais, également, de faire des frontières (État/affaires, public/privé) des enjeux indigènes de qualification sur lesquels nous n'avions pas à statuer. Cet appareillage théorique permet de penser, à nouveaux frais, la division du travail de domination en mettant en avant les formes – différenciées et hiérarchisées – de cumul de positions et de ressources qui créent, au sein de l'État, d'étroits mais puissants espaces d'indifférenciation.

Notre démarche a ainsi avant tout consisté à essayer de replacer les sphères – publiques, privées, d'État ou d'affaires, bureaucratiques ou économiques – dans leurs continuités, leurs liens et leurs échanges, à partir d'un ancrage institutionnel localisé. Il nous semble que, pour penser différemment la question de la frontière public/privé, une autre piste de recherche consisterait à opérer de manière exactement inverse à notre démarche. Si nous avons tenté de penser la fabrique du flou et du flux entre différents univers de pratiques, notre approche laisse, au final, largement ouverte la question des modalités de *codification* de la frontière *légitime* entre ces univers (voir, pour une démarche similaire sur la question du financement de la vie politique, Éric Phélippeau (2010)). En particulier, travailler la question de la construction des régimes d'incompatibilité d'intérêts ou, encore, de la socio-genèse de la catégorie – indissociablement légale et morale – de « conflit d'intérêt » permettrait d'interroger les modalités de marquage des intérêts « publics » par rapport aux intérêts « privés », les dispositifs qui mettent en forme leurs frontières et différences d'essence, et les enjeux qu'ils posent.

Sources

Archives consultées

Archives Haberer (CAEF, Savigny-le-Temple)

versement	Dates	description
5A-0000329/1	1958-1968	Activités diverses, compte-rendu du stage effectué à la BNCI, rapports sur les transformations de l'ENA et de l'IGF
5A-0000338/1	1966-1968	Relations avec les banques, organisation des banques (1965-1968)
5A-0000347	1966-1968	Relations avec les banques, caisse des dépôts (1967) ; caisse centrale de crédit (1966) ; caisses d'épargne (1966-1968)
5A-0000353/1	1967-1974	Activités à l'Institut d'études politiques
5A-0000353/2	1967-1972	Organisation des cours à l'Institut d'études politiques
5A-0000354/1	1970-1973	Travaux à l'Institut d'études politiques : documents de travail, correspondance
5A-0000355/1	1967-1975	Séminaires à l'Institut d'études politiques : documents de travail, correspondance
5A-0000356/1	1968-1980	Activités à l'Institut d'études politiques
5A-0000365/1	1966-1966	Commission d'étude des problèmes d'intéressement des salariés à l'autofinancement des entreprises
5A-0000379/1	1975-1976	Cours à l'Institut d'études politiques sur le Trésor : notes manuscrites, documents de travail, correspondance
5A-0000379/2	1973-1973	Cours à l'Institut d'études politiques sur le Trésor : notes manuscrites, documents de travail, correspondance
5A-0000383	1971-1976	Activités de M. Haberer, correspondance au ministre (1976) ; invitations et voyages (1971-1976) ; groupe « association de progrès » (1974)
5A-0000384/1	1970-1973	Activités de M. Haberer
5A-0000386/3	1971-1974	Cartons d'invitation (1971-1974)
5A-0000388/1	1973-1974	Association « échanges et projets », organisation, PV des réunions, travaux (1973-1974)
5A-0000392/1	1979-1981	Participations de M. Haberer à des voyages et sommets
5A-0000392/2	1979-1981	Participations de M. Haberer à des réunions internationales
5A-0000393/2	1980-1981	Activités de la direction, relations financières (1980-1981) ; documentation sur Paribas en vue de la nomination de Haberer : notes, fiches, tableaux, correspondance (1981)
5A-0000398/1	1981-1981	Notes pour le directeur
5A-0000400/2	1975-1981	Correspondance (1978-1981) ; activités de la direction, programme de travail avec la direction du Budget (1978) ; cours à l'Institut d'études politiques (1979) ; CA du Siècle (1980-1981)
5A-0000401/1	1981-1982	CA du Siècle (1981-1982)

5A-0000403/2	1945-1981	Nationalisation des banques, généralités (1981) ; choix des banques (1981) ; historique des nationalisations (1945-1981) ; notes Association française des banques (1981) ; réactions étrangères (1981) ; évaluation de la valeur des banques (1981)
--------------	-----------	--

Archives Moussa (Sciences Po)

versement	dates	description
PM 5	1978-1985	Agendas personnels
PM 10	1981-1983	Nationalisation de Paribas et conséquences : notes, articles, correspondance (1981-1983)
PM 11	1981-1984	Lettres de sympathie, suite à la démission de Pierre Moussa de la présidence du groupe Paribas (1981-1982), puis après le jugement (1984)
PM 22	1987-1989	Généralités et conseils d'administration (1987-1988) ; conseils d'administration, assemblées générales, dîners (1989) ; <i>La Lettre du Siècle</i> (1989-1990)
PM 23	1990-1995)	Conseils d'administration, assemblées générales, dîners (1990-1995)

Archives des bureaux du Trésor (CAEF, Savigny-le-Temple)

Note : Le fonds Trésor, déposé au Centre des archives économiques et financières, à Savigny-le-Temple, est immense. J'ai pré-sélectionné les versements correspondants à ce qui me semblait au départ le plus intéressant : les relations du Trésor avec le monde bancaire.

versement	dates	description
B-0067732/1	1974-1984	Constitution des conseils d'administration des banques et sociétés nationalisées, nomination des membres, instructions pour les administrateurs provisoires
B-0063928/1	1971-1981	Banques nationales, conseil d'administration, nomination des membres et renouvellement des mandats : décrets, arrêtés, notes, correspondance
B-0063924/3	1979-1980	Banques nationales, régimes de retraite, comparaison des trois banques nationales : étude de la Cour des Comptes (1979) et observation des banques.
B-0063906/1	1977 - 1984	Fonctionnement du système bancaire : notes, statistiques mensuelles du Conseil national du crédit et de la Banque de France.
B-0063904/1	1974 - 1983	Société générale : dossier des réponses au questionnaire de M. MIGNOT conseiller référendaire à la Cour des comptes (14 août 1981)
B-0063903/1	1977 - 1981	Société générale : correspondance (1977-1978) ; demande de solution, réunion des membres du collège représentant les actionnaires
B-0063886/1	1972 - 1982	Banque nationale de Paris (BNP) : rapports de la Cour des Comptes sur les comptes et la gestion
B-0054630/4	1972 - 1980	Banques nationalisées, Société générale, encadrement du

		crédit : correspondance du président, notes pour le Ministre (1972-1976) ;
B-0071464/2	1986 - 1986	Activités et fonctionnement des banques, réforme de la réglementation bancaire : note du ministre
B-0071464/1	1985 - 1985	Activités et fonctionnement des banques, réforme de la réglementation bancaire : note du directeur
B-0071462/2	1985 - 1986	Activités et fonctionnement des banques, affaires internationales, C.E.E., comité consultatif bancaire : note, correspondance, rapport
B-0071462/1	1983 - 1984	Activités et fonctionnement des banques, affaires internationales, C.E.E., comité consultatif bancaire : note, correspondance, projet, rapport
B-0063897/1	1971 - 1982	Crédit industriel et commercial (C.I.C), accords d'entreprises (1971-1978) ; droit syndical (1974-1976) ; effectifs (1975-1981)
B-0071353/1	1972-1974	Activités et fonctionnement des banques, réglementation bancaire, règles de couverture des risques
B-0071242/1	1983-1984	Activités et contrôle des établissements de crédit, comité de la réglementation bancaire
B-0071243/1	1985-1986	Activités et contrôle des établissements de crédit, comité de la réglementation bancaire
B-0071244/1	1984-1985	Activités et contrôle des établissements de crédit, application de la loi bancaire
B-0063927/1		Banques nationales, conseils d'administration, nomination des membres et renouvellement des mandats
B-0067736/1	1972-1983	Réactions et problèmes soulevés par la nationalisation
B-0067731/1	1974-1983	Situation des banques inscrites
B-0068020/1	1973-1984	Modernisation du marché des valeurs mobilières
B-0068019/1	1972-1984	Réforme du marché obligataire, création d'un marché à terme d'obligations
B-0068014/2	1982-1985	Organisation des marchés financiers, création du second marché

Archives du FMI (FMI, Washington DC)

« Jacques de Larosière Papers »

versement	années	description
A36680-001	1978-1979	Correspondence
A36680-002	1980-1983	Correspondence
A36680-003	1983-1984	Correspondence
A36680-004	1978-1986	Correspondence, Christmas Cards sent to the Managing Director, Letters of Thanks (Assumption of Office)
A36774-001	1978	Chronological Files
A38403-001	1980	Conferences, Meetings, Speeches (incl : Association de l'Inspection générale des Finances)
A38403-004	1979-1985	Conferences, Meetings, Speeches : Invitations accepted and declined ; Conseil national du patronat français
A38403-003	1979-1985	Conferences, Meeting, Speeches: Centre d'études des

		programmes économiques ; centre d'études et de réflexion des dirigeants ; Centre de formation réalités internationales ; Chambre nationale des conseillers financiers (speech)
A38403-005	1983-1986	Conferences, Meetings, Speeches : Invitations accepted and declined
A38403-015	1979-1981	Conferences, Meetings, Speeches (incl : Institut d'études bancaires et financières ; IFRI ; Institut de recherche interbancaire)
A38403-021	1982-1986	Paris Club Meetings

« *Michel Camdessus Papers* »

A588999-001	1972-1982	Correspondence with Institutions
A588999-002	1976-1993	Correspondence with Institutions
A588999-003	1988-1992	Invitations
A588999-004	1992-1993	Invitations
A588999-007	1978-1991	Letters of Thanks to the Managing Director ; Gifts to/from Governments ; Letters of Congratulation (1st and 2 nd Term)
A588999-008	1986-1993	Social
A47597-001	1987	Chronological Files
A588720-008	1991-1993	Managing Director's Interviews

« *Central Files – Organization ; Subseries : O100 Managing Director* »

A107101-021	1978-1987	Jacques de Larosière : Notice of Appointment ; Briefing Papers ; Varia ; Articles, Speeches and Publications Reviewed
A107101-024	1978-1987	Jacques de Larosière : Press Conferences and Interviews

« *Office of the Managing Director Photographs* »

Shots of Michel Camdessus (years 1987-1988-2000)

Shots of Jacques de Larosière (1978-1979-1987)

« *International Families of the Fund Office Photographs* »

Shots of events held by France de Larosière and Brigitte Camdessus, years 1979 and 1988

Archives bancaires

CNCA : lettre interne (*CNCA Informations, En-tête, CNCA Information Flash*) ; dossier Philippe Jaffré

BNP, Paribas, BNP Paribas : lettre interne (*Dialogue, Ambition*)

Association pour l'histoire de Paribas : dossiers Jean-Yves Haberer, Michel Pébereau, Philippe Dulac

Archives orales du Centre pour l'histoire économique et financière

Entretiens biographiques : Jean-Yves Haberer
Entretiens thématiques : Gilles Guitton, Pierre-Henri Cassou
Entretiens menés en séminaire : Xavier Blandin

Sources imprimées

Revue et dossiers de presse, cours :

Revue *Promotions* (revue interne de l'ENA)
Dossier de presse « Trésor et politique monétaire » de Sciences Po Paris
Cours IEP 1952-1953 : François Bloch-Lainé, *Le Trésor et la politique financière*
Cours IEP 1975-1976: Jean-Yves Haberer, *Les fonctions du Trésor et la politique financière*
Philippe Jurgensen, Daniel Lebègue (1988), *Le Trésor et la politique financière*,
Montchrestien

Annuaire et dictionnaires biographiques :

Bottins administratifs (éditions 1947 à 2005)
Who's Who in France, différentes éditions
Lesbiographies.com (nouveau « Bérard Quélin »)
Michel Margairaz, Fabien Cardoni, Nathalie Carré de Malberg et Michel Margairaz (2012),
Dictionnaire historique des inspecteurs des finances (1801-2009)

Rapports :

Rapport de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le Crédit lyonnais, publié
au *Journal officiel* le 6 juillet 1994
Rapport n°969 de l'Assemblée nationale, Commission d'enquête sur les conditions dans
lesquelles ont été effectuées les opérations de privatisation d'entreprises et de banques
appartenant au secteur public depuis le 6 août 1986, publié au *Journal officiel* le 29 octobre
1989

Mémoires et témoignages

Jean Arthuis (1998), *Dans les coulisses de Bercy : le cinquième pouvoir*, Paris, Albin Michel
François Bloch-Lainé (1976), *Profession, fonctionnaire. Entretiens avec Françoise Carrière*,
Paris, Seuil
Michel Camdessus (2014), *La scène de ce drame est le monde. Treize ans à la tête du FMI*,
Paris, Les arènes
Jean-François Copé (2006), *Promis, j'arrête la langue de bois*, Paris, Hachette
Michel Debré, *Trois Républiques pour une France. Mémoires*, Paris, Albin Michel
t.1 (1984), « Combattre »
t.2 (1988), « Agir (1946-1958) »
t.3 (1988), « Gouverner (1958-1962) »
t.4 (1993), « Gouverner autrement (1962-1970) »
t.5 (1994), « Combattre toujours (1970-1993) »

Jacques Georges-Picot (1993), *Souvenirs d'une longue carrière, de la rue de Rivoli à la Compagnie de Suez, 1920-1971*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France

Jean-Yves Haberer (1999), *Cinq ans de Crédit lyonnais*, Paris, Ramsay

Pierre Lalumière (1959), *L'inspection des finances*, Paris, PUF

Jacques de Larosière (2016), *Cinquante ans de crises financières*, Paris, Odile Jacob

André de Lattre (1999), *Servir aux Finances*, Paris, CHEFF

Pierre Ledoux (2001), *Journal imprévu d'un banquier. Une aventure, un métier (1943-2000)*, Odile Jacob

Francis Mer (2005), *Vous, les politiques... Entretiens avec Sophie Coignard*, Paris, Albin Michel

Pierre Moussa (1989), *La roue de la fortune. Souvenirs d'un financier*, Paris, Fayard

Jean Peyrelevade (2016), *Journal d'un sauvetage*, Paris, Albin Michel

Jacques Rueff (1977), *De l'aube au crépuscule (autobiographie)*, Paris, Plon

Enquêtes :

Éric Aeschimann et Pascal Riché (1996), *La guerre de sept ans. Histoire secrète du franc fort*, Paris, Calmann-Lévy

Thomas Bronnec et Laurent Fargues (2011), *Bercy au cœur du pouvoir : Enquête sur le ministère des Finances*, Paris, Denoël

Éric Leser (1995), *Crazy Lyonnais. Les infortunes d'une banque publique*, Paris, Calmann-Lévy

Marion L'Hour et Frédéric Says (2017), *Dans l'enfer de Bercy. Enquête sur les secrets du ministère des Finances*, Paris, JC Lattès

Yves Mamou (1988), *Une machine de pouvoir. La direction du Trésor*, Paris, La Découverte

Ghislaine Ottenheimer (2004), *Les Intouchables : la décadence d'une caste*, Paris, Albin Michel

Autres :

Thomas Bronnec, *Les initiés*, Paris, Gallimard, 2015

Entretiens

Prénom Nom	Corps (Trésor)	Entrée Trésor	Date entretien	durée
Fabien Laboulaye*	AC	Années 2000	15 mai 2013	2h
Arnaud Cruz*	AC	Années 2000	30 mai 2013	1h
Ludovic Gaston*	contractuel	Années 2000	1 juin 2013	2h
Madeleine Masset*	Adm INSEE	Années 2000	5 juin 2013	3h
Jean-Dominique Boyer*	AC	Années 2000	12 juin 2013	2h
Ariane Gallois*	Adm INSEE	Années 2000	14 juin 2013	1h
Céline Ménager*	Adm INSEE	Années 2000	20 juin 2013	1h
Antoine Leroy*	Adm INSEE	Années 2000	20 juin 2013	1h
Christophe Strassel	Cour des comptes	/	5 juillet 2013	1h30
Anne Perrin*	autre	Milieu des années 1980	15 janvier 2014	1h30
Daniel Lebègue	AC	1969	14 janvier 2014	1h30
			3 février 2014	1h30
Laurent Fargues	/	/	31 janvier 2014	1h30

Sacha Hassan*	contractuel	Années 2000	27 janvier 2014	2h15
Monique Lebrun*	AC	Milieu des années 1980	29 janvier 2014	1h
François Aubert*	attaché	Milieu des années 1980	30 janvier 2014	3h20
Pierre Azoulay*	attaché	Milieu des années 1980	4 février 2014	2h
Sylvain Saunier*	AC	Début des années 1990	5 février 204	2h
Zvi Biton*	AC	Début des années 1980	13 mai 2014	3h
Claude Maire*	Adj de direction Banque de France	Début des années 1980	22 mai 2014	1h30
Patrick Maurel*	Ingénieur des PC	Fin des années 1980	26 mai 2014	1h30
Claudine Abulafia*	AC	Fin des années 1980	28 mai 2014	1h
Denis Rivière*	AC	Fin des années 1970	29 mai 2014	3h
Guillaume Jourdain*	IF	Fin des années 1980	5 juin 2014	1h30
Odile Guyot*	Ingénieur des PC	Milieu des années 1990	10 juin 2014	45 min
Frédéric Pinto*	AC	Fin des années 1970	11 juin 2014	1h30
Jean Lemierre	IF	1995	12 juin 2014	1h30
Guillaume Taine*	IF	Début des années 1990	30 juin 2014	45 min
Christophe Genest*	Ingénieur des PC	Milieu des années 1990	3 juillet 2014	2h
Cécile Devaux*	AC	Fin des années 1970	14 janvier 2015	2h
Daniel Levieu*	AC	Début des années 1970	25 janvier 2015	2h
			26 janvier 2015	2h
Didier Garnel*	AC	Fin des années 1970	20 janvier 2015	3h
Lucien Remond*	AC	Fin des années 1970	21 janvier 2015	1h30
Philippe Dubois*	AC	Début des années 1980	28 janvier 2015	2h
Gilbert Avisse*	AC	Milieu des années 1970	26 octobre 2015	1h30
Charles Meyer*	AC	Milieu des années 1970	27 octobre 2015	1h
Michel Camdessus	AC	1960	9 nov 2015	1h
Jean-Yves Haberer	IF	1964	20 nov 2015	2h

Bibliographie

Abadie, Frédéric et Jean-Pierre Corcelette. 1997. *Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Éditions Balland.

Abbott, Andrew Delano. 1988. *The system of professions : an essay on the division of expert labor*, Chicago, University of Chicago Press.

Abraham, Yves-Marie. 2007. « Du souci scolaire au sérieux managérial, ou comment devenir un HEC », *Revue française de sociologie*, n° 48 : 37-66.

Achin, Catherine et Sandrine Lévêque. 2007. « Femmes, énarques et professionnelles de la politique. Des carrières exceptionnelles sous contraintes », *Genèses*, n° 67 : 24-44.

Acker, Joan. 1992. « Gendering Organizational Theory », in *Gendering Organizational Analysis*, Newbury Park, Sage Publications : 248-260.

Agrikoliansky, Éric. 2017. « Les carrières militantes », in *Sociologies plurielles des comportements politiques. Je vote, tu contestes, elle cherche*, Paris, Presses de Sciences Po : 167-192.

Aguiar, Luis L. M. et Christopher J. Schneider. 2012. *Researching Amongst Elites : Challenges and Opportunities in Studying Up*, Farnham, Ashgate.

Albert, Élisabeth. 1997. *Les banques populaires en France, 1917-1973*, Paris, Économica.

Allison, Graham T. 1971. *Essence of decision : explaining the Cuban missile crisis*, Harper Collins.

Allison, Graham T. et Morton H. Halperin. 1972. « Bureaucratic Politics : A Paradigm and Some Policy Implications », *World Politics*, vol. 24 : 40-79.

Andrieu, Claire. 1983. « Genèse de la loi du 13 juin 1941, première loi bancaire française », *Revue historique*, vol. 269, n° 2 : 385-397.

Andrieu, Claire. 1984. « A la recherche de la politique du crédit, 1946-1973 », *Revue historique*, vol. 271, n° 2 : 377-417.

Andrieu, Claire. 1986. « Le financement des investissements entre 1947 et 1974 : trois éclairages sur els relations entre le ministère des Finances, l'Institut d'émission et le Plan. », in *De Monnet à Massé. Enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers Plans (1946-1965)*, Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique : 41-58.

Andrieu, Claire. 1987. « Les banques, par fidélité au programme du CNR », in *Les nationalisations de la Libération*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques : 310-327.

Andrieu, Claire. 1990. *La banque sous l'Occupation : paradoxes de l'histoire d'une profession, 1936-1946*, Paris, Presses de la Fondation des sciences politiques.

Andrieu, Claire. 1996. « Regards sur la genèse de la pensée nationalisatrice : la nationalisation des banques sous la III^e République », *Le Mouvement Social*, n° 175 : 149-178.

Andrieu, Claire. 2014. « Le programme du CNR dans la dynamique de construction de la nation résistante », *Histoire@Politique*, n° 24 : 5-23.

Angeletti, Thomas. 2013. « Le laboratoire de la nécessité. Economistes, institutions et qualifications de l'économie », Thèse de sociologie, EHESS.

Asselain, Jean-Charles. 2001. « L'expérience socialiste face à la contrainte extérieure 1981-1983 », in *François Mitterrand : les années du changement 1981-1984*, Paris, Perrin.

Audier, Serge. 2007. *Léon Bourgeois. Fonder la solidarité*, Paris, Editions Michalon.

Badel, Laurence. 2010. *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au XX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne.

Badel, Laurence, Gilles Ferragu, Stanislas Jeannesson et Renaud Meltz. 2016. *Écrivains et diplomates. L'invention d'une tradition, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Armand Colin.

de Baecque, Francis. 1973. *L'Administration centrale de la France*, Paris, Armand Colin.

de Baecque Francis et Jean-Louis Quermonne (éds.). 1982. *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Bailey, Frederick. 1971. *Gifts and Poison. The Politics of Reputation*, Oxford, Basil Blackwell.

Bancaud, Alain. 1997. « Une nomination judiciaire sous la III^e République », *Genèses*, vol. 26, n°1 : 154-163.

Baruch Marc-Olivier et Vincent Duclert (éds.). 2000. *Serviteurs de l'Etat : une histoire politique de l'administration française*, Paris, La Découverte.

Baubeau, Patrice. 2000. « Le crédit national dans l'évolution des circuits de financement », in *L'année 1947*, Paris, Presses de Sciences Po : 127-145.

Baubeau, Patrice, Arnaud Lavit d'Hautefort et Michel Lescure. 1994. *Le Crédit National. Histoire publique d'une société privée (1919-1994)*, Paris, Jean-Claude Lattès.

Bauer, Michel, Bénédicte Bertin-Mouroit et Pascal Thobois. 1997. *Radiographie des grands patrons français : les conditions d'accès au pouvoir, 1985-1994*, Paris, L'Harmattan.

Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball et Beth L. Leech. 2009. *Lobbying and Policy Change : Who wins, who loses, and why*, Chicago, Chicago University Press.

Becker, Howard. 1984. *Art worlds*, Berkeley, University of California Press.

Bergère, Marc. 2015. « Introduction pour une épuration économique à géométrie variable », in *L'épuration économique en France à la Libération*, Rennes, Presses universitaires de Rennes : 11-16.

Bernadou Vanessa, Félix Blanc, Raphaëlle Laignoux et Francisco Roa Bastos (éds.). 2014. *Que faire du charisme ? Retours sur une notion de Max Weber*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Bertaux-Wiame, Isabelle. 2006. « Conjugalité et mobilité professionnelle : le dilemme de l'égalité », *Cahiers du genre*, n° 41 : 49-73.

Berthelot, Jean-Michel. 1987. « De la terminale aux études post-bac », *Revue française de pédagogie*, n° 81 : 5-15.

Bertrand, Julien, Christel Coton, Muriel Darmon, Sabrina Naouri-Mangold, Paul Pasquali et Manuel Schotté. 2016. « Les classements dans les institutions de formation », *Sociétés contemporaines*, n° 102 : 5-17.

Bertrand, Julien, Christel Coton et Sabrina Nouri-Mangold. 2016. « Des écoles d'excellence en dehors de l'École », *Sociétés contemporaines*, n° 102 : 75-102.

Bertron, Caroline et Sarah Kolopp. 2017. « The Scholar, the Wealthy and the Powerful. Notes on Academic Culture in Elite-Focused Fieldwork », *Journal of Education and Work*, vol. 30, n° 2 : 186-201.

Besse, Pierre. 1951. « Le Conseil National du Crédit », *Revue économique*, vol. 2, n° 5 : 578-590.

Bezes, Philippe. 2000. « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2 : 307-332.

Bezes, Philippe. 2002. « La "mission Picq" ou la tentation de l'architecte. Les hauts fonctionnaires dans la réforme de l'État. », in *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Economica, Paris.

Bezes, Philippe. 2009. *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française, 1962-2008*, Paris, Presses universitaires de France.

Bezes, Philippe et Patrick Le Lidec. 2010. « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in *Sociologie de l'institution*, ParisBelin.

Bezes, Philippe et Patrick Le Lidec. 2016. « Politiques de l'organisation », *Revue française de science politique*, vol. 66, n° 3 : 407-433.

Bezes, Philippe et Frédéric Pierru. 2012. « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses : La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 2 : 41.

Biggart, Nicole Woolsey. 1989. *Charismatic capitalism : direct selling organizations in America*, Chicago, University of Chicago Press.

Biland, Émilie. 2008. « Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000) », Thèse de sociologie, EHESS.

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

Birnbaum, Pierre. 1977. *Les sommets de l'État : essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Le Seuil

Birnbaum, Pierre, Charles Barucq et Alain Marié. 1978. *La classe dirigeante française : dissociation, interpénétration, intégration*, Paris, Presses Universitaires de France.

Birnbaum, Pierre (éd.). 1985. *Les Élités socialistes au pouvoir : les dirigeants socialistes face à l'État : 1981-1985*, Paris, Presses Universitaires de France.

Blanchard, Marianne. 2012. « S'orienter en école de commercer : goût de l'utile ou choix du raisonnable ? », *SociologieS*.

Blic, Damien de. 2000. « “Le scandale financier du siècle, ça ne vous intéresse pas ? ” Difficiles mobilisations autour du Crédit lyonnais. », *Politix*, vol. 13, n° 52 : 157-181.

Bloch-Lainé, François. 1990. « L'affirmation d'une puissance », *Pouvoirs*, n° 53 : 5-15.

Bloch-Lainé, François et Jean Bouvier. 1986. *La France restaurée, 1944-1954. Dialogue sur les choix d'une modernisation*, Paris, Fayard.

Blondiaux, Loïc. 1988. « Les clubs : sociétés de pensée, agencement de réseaux ou instances de sociabilité politique ? », *Politix*, vol. 1, n°2 : 29-42.

Bodiguel, Jean-Luc. 1978. *Les anciens élèves de l'ENA*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Bodiguel, Jean-Luc. 1981. « Conseils restreints, comités interministériels et réunions interministérielles », in *Administration et politique sous la Vè République*, Paris, Presses de la FNSP : 139-156.

Bodiguel, Jean-Luc. 2007. « Une image de l'administration centrale : les rédacteurs du ministère du Travail (1906-1960) », *Travail et Emploi*, n° 110 : 77-89.

Boltanski, Luc. 1973. « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, vol. 14, n° 1 : 3-26.

Boltanski, Luc et Ève Chiapello. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

Bongrand, Philippe, Julie Gervais et Renaud Payre. 2012. « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre “administration” et “politique” », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4 : 7-20.

Boni-Le Goff, Isabel. 2010. « Pratiques et identités professionnelles dans le conseil en management en France : entre ethos du service au client et pression du « up or out » », *SociologieS*.

Bossuat, Gérard. 2012. « Guillaume Guindey (1909-1989) : La diplomatie financière de la France. », in *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances 1801-2009*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France : 249-250.

Bosvieux-Onyekwelu, Charles. 2016. « D'une sociodicée à un savoir d'État : le service public, une tentative de mise en forme du monde social par le droit (1873-1940) », Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Saclay.

Bothorel, Jean. 1979. *La République mondaine : essai sur le giscardisme*, Paris, Grasset.

Bourdieu, Pierre. 1976. « Le sens pratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 2, n° 1 : 43-86.

Bourdieu, Pierre. 1981. « Epreuve scolaire et consécration sociale [Les classes préparatoires aux Grandes écoles] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 39, n° 1 : 3-70.

Bourdieu, Pierre. 1986. « La force du droit : Eléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 64, n° 1 : 3-19.

Bourdieu, Pierre. 1989. *La noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Editions de Minuit.

Bourdieu, Pierre. 1998. *Contre-feux*, Paris, Raisons d'Agir.

Bourdieu, Pierre. 2002. « Quelques propriétés des champs », in *Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit : 113-120.

Bourdieu, Pierre. 2012. *Sur l'État : cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Le Seuil.

Bourdieu, Pierre et Luc Boltanski. 1976. « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 39, n°1 : 3-70.

Bourdieu, Pierre et Rosine Christin. 1990. « La construction du marché : Le champ administratif et la production de la “politique du logement” », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 81, n° 1 : 65-85.

Bourdieu, Pierre et Jean-Claude Passeron. 1964. *Les héritiers : les étudiants et la culture*, Paris, Les Éditions de Minuit.

Bourdieu, Pierre et Jean-Claude Passeron. 1970. *La reproduction : éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Les Éditions de Minuit.

- Bourdieu, Pierre et Monique de Saint Martin. 1987. « Agrégation et ségrégation : Le champ des grandes écoles et le champ du pouvoir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 69, n° 1 : 2-50.
- Bourdieu, Pierre et Monique de Saint Martin. 1975. « Les catégories de l'entendement professoral », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 1, n° 3 : 68-93.
- Boussard, Valérie. 2015. « De l'espace hybride au monde social : la coordination dans le marché en abyme des transactions d'entreprise », *L'Année sociologique*, vol. 65, n° 2 : 357-390.
- Boussard, Valérie. 2016. « Celles qui survivent : dispositions improbables des dirigeantes dans la finance », *Travail, genre et sociétés*, n° 35 : 47-65.
- Bouvier, Jean. 1973. *Un siècle de banque française*, Paris, Hachette.
- Bouzidi, Btissam, Robert Gary-Bobo, Thierry Kamionka et Ana Prieto. 2010. « Le pantouflage des énarques : une première analyse statistique », *Revue française d'économie*, XXV, n° 3 : 115-146.
- Bravard, Alice. 2013. *Le grand monde parisien, 1900-1939 : la persistance du modèle aristocratique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Brenot-Ouldali, Annie et Dominique Quarré. 1984. « Les effectifs des agents de l'État de 1975 à 1982 », *Economie et statistique*, vol. 167, n° 1 : 17-33.
- Burlaud, Antony. 2011. « Les socialistes et la rigueur (1981-1983) », mémoire de science politique, Paris 1 Panthéon Sorbonne.
- Bussière, Éric. 1992. *Paribas, l'Europe et le monde : 1872-1992*, Antwerp, Fonds Mercator.
- Buton, François. 2013. « Ce que nous apprend l'observation historique du travail administratif », in *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant : 151-166.
- Carpenter Daniel P. et David A. Moss (éds.). 2014. *Preventing regulatory capture : special interest influence and how to limit it*, New York, Cambridge University Press.
- Carré de Malberg, Nathalie. 2011. *Le grand état-major financier : les inspecteurs des finances, 1918-1946*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Cartier, Marie et Odile Join-Lambert. 2011. « Promotions et migrations administratives : histoire, ethnographie, approches croisées. », *Travail et Emploi*, n° 127 : 5-14.
- Cassou, Pierre-Henri. 2001. « Seize ans de réorganisation bancaire en France », *Revue d'économie financière*, vol. 61, n° 1 : 13-30.
- Chadeau, Emmanuel. 1986. *Les inspecteurs des finances au XIXe siècle, 1850-1914 : profil social et rôle économique*, Paris, Économica.
- Chagnollaude, Dominique. 1991. *Le Premier des ordres : Les hauts fonctionnaires, XVIIIe-XXe siècle*, Paris, Fayard.

- Chamboredon, Hélène, Fabienne Pavis, Muriel Surdez et Laurent Willemez. 1994. « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, vol. 16, n° 1 : 114-132.
- Chanut, Véronique. 2009. « Manager versus expert ? Les avatars de la gestion personnalisée des cadres dans une administration technique », *Revue française d'administration publique*, n° 128 : 703-716.
- Charle, Christophe. 1982. « Naissance d'un grand corps : L'Inspection des finances à la fin du 19ème siècle », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 42, n° 1 : 3-17.
- Charle, Christophe. 1987. « Le pantouflage en France (vers 1880-vers 1980) », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 42, n° 5 : 1115-1137.
- Chatriot, Alain. 2002. *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil National Économique, 1924-1940*, Paris, La Découverte.
- Chatriot, Alain. 2008. « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », *The Complex Writing of the History of the Conseil d'État.*, vol. 26, n° 3 : 23-42.
- Chatriot, Alain. 2013. « De l'histoire politique de l'Administration : les figures de l'État en France aux XIXè et XXè siècles. », in *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant : 69-82.
- Chatriot Alain, Odile Join-Lambert et Vincent Viet (éds.). 2006. *Les politiques du travail (1906-2006) : acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Chauvin, Pierre-Marie. 2013. « La sociologie des réputations », *Communications*, vol. 93, n° 1 : 131-145.
- Chélini, Michel-Pierre. 2001. « Le plan de stabilisation Pinay-Rueff, 1958 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 48, n° 4 : 102-123.
- Chevallier, Jacques. 2007. « Le Conseil d'État, au coeur de l'État », *Pouvoirs*, n° 123 : 5-17.
- Chevallier, Jacques. 1996. « Le statut général des fonctionnaires de 1946 : un compromis durable. », *La Revue administrative*, numéro spécial : 7-21.
- Chivvis, Christopher S. 2010. *The Monetary Conservative. Jacques Rueff and Twentieth-century Free Market Thought*, DeKalb, Northern Illinois University Press.
- Clark, Linda L. 2000. *The rise of professional women in France : gender and public administration since 1830*, Cambridge, Cambridge university press.
- Clément, Pierre. 2013. « Réformer les programmes pour changer l'école ? Une sociologie historique du champ du pouvoir scolaire », Thèse de sociologie, Université de Picardie Jules Verne.
- Cohen, Antonin, Yves Dezalay et Dominique Marchetti. 2007. « Esprits d'État, entrepreneurs d'Europe », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167 : 5-13.
- Cohen, Elie. 2007. « Le CIRI ou l'ingénierie sociale du déclin industriel », Paris.

- Coleman, William D. 1993. « Reforming corporatism : The French banking policy community, 1941–1990 », *West European Politics*, vol. 16, n° 2 : 122-143.
- Collectif. 2016. « Anatomie du charisme », *Sensibilités. Histoire, critique & sciences sociales*, n° 1.
- Collovald, Annie. 1988. « Identité(s) stratégique(s) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 73, n° 1 : 29-40.
- Comité pour l'histoire économique et financière de la France. 1998. *La France et les institutions de Bretton Woods (1944-1994)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Convert, Bernard. 2010. « Espace de l'enseignement supérieur et stratégies étudiantes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 183 : 14-31.
- Courty, Guillaume. 2011. « Les groupes d'intérêt font-ils la loi ? Les critiques du pluralisme dans la science politique », in *Pluralisme juridique et effectivité du droit économique*, Bruxelles, Larcier : 205-222.
- Courty, Guillaume et Julie Gervais. 2016. « Les représentant.e.s d'intérêt et la campagne présidentielle de 2012. Rapports au politique et formes de coopération avec les candidat.e.s », *Politix*, n° 113 : 117-139.
- Courty, Guillaume et Tiphaine Havel. 2005. « Le courrier parlementaire français. Enjeux et variations d'un travail politique routinier » in *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard Éditeur : 173-194.
- Cousin, Bruno et Sébastien Chauvin. 2010. « La dimension symbolique du capital social : les grands cercles et Rotary Club de Milan », *Sociétés contemporaines*, n°77 : 111-137
- Culpepper, Pepper D. 2010. *Quiet Politics and Business Power : Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Culpepper Pepper D., Peter A. Hall et Bruno Palier (éds.). 2006. *La France en mutation : 1980-2005*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Dagnaud, Monique et Dominique Mehl. 1982. *L'Élite rose*, Paris, Ramsay.
- Darbel, Alain et Dominique Schnapper. 1969. *Morphologie de la haute administration française*, Paris, Mouton.
- Darbel, Alain et Dominique Schnapper. 1972. *Morphologie de la haute administration française*, Paris, Mouton.
- Dard, Olivier. 2000. « Théoriciens et praticiens de l'économie : un changement de paradigme », in *L'année 1947*, Paris, Presses de Sciences Po : 75-114.
- Dard, Olivier. 2002. *Le rendez-vous manqué des relèves des années trente*, Paris, Presses Universitaires de France.

Darmon, Muriel. 2003. *Devenir anorexique : une approche sociologique*, Paris, La Découverte.

Darmon, Muriel. 2006. *La socialisation*, Paris, Armand Colin.

Darmon, Muriel. 2012. « Sélectionner, élire, prédire : le recrutement des classes préparatoires », *Sociétés contemporaines*, n° 86 : 5-29.

Darmon, Muriel. 2013. *Classes préparatoires : la fabrique d'une jeunesse dominante*, Paris, La Découverte.

Denora, Tia. 1995. « Beethoven et l'invention du génie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 110, n° 1 : 36-45.

Denord, François. 2007. *Néo-libéralisme version française. Histoire d'une idéologie politique*, Paris, Demopolis.

Denord, François, Paul Lagneau-Ymonet et Sylvain Thine. 2011. « Le champ du pouvoir en France », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 190, n° 5 : 24-57.

Denord, François et Antoine Schwartz. 2010. « L'économie (très) politique du traité de Rome », *Politix*, n° 89 : 35-56.

Desage, Fabien et Jérôme Godard. 2005. « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 4 : 633-661.

Descamps, Florence. 2005. « Michel Debré et la réforme du ministère des Finances : continuités et innovations 1938-1968 », in *Michel Debré, un réformateur aux Finances (1966-1968)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France : 145-181.

Descamps, Florence. 2011. « La RCB 1966-1971 : une première expérience managériale au ministère des Finances ? », in *Pensée et pratiques du management en France. Inventaire et perspectives 19^e-20^e siècles*.

Descamps, Florence. 2013a. « Les comités d'histoire des ministères et l'histoire de l'État : une exception française ? », in *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant : 83-101.

Descamps, Florence. 2013b. « L'histoire des femmes cadres aux Finances entre 1939 -1981 : un plafond de plomb », *Revue française d'administration publique*, n° 145 : 39-63.

Descamps, Florence. 2016. « La crise des capitaux en mai 1981 : anatomie d'un processus décisionnel. Les apports des témoignages oraux », in *Banque et société, XIX^e-XXI^e siècle : Identités croisées. Hommage à Pierre de Longuemar*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang : 147-163.

Descamps, Florence, Roger Nougaret et Laure Quennouëlle-Corre. 2016. « Pierre de Longuemar, entre tradition, appel du grand large et transmission », in *Banque et société, XIX^e-XX^e siècle : identités croisées. Hommage à Pierre de Longuemar*, Bruxelles, Peter Lang : 11-19.

- Dezalay, Yves et Bryant G. Garth. 2002. *The internationalization of palace wars : lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states*, Chicago, University of Chicago Press.
- Dion, Gérard. 2008. « Crédit Agricole : du mutualisme à l'internationalisation », *Pour*, n° 196-197 : 179-188.
- Dreyfus, Françoise. 2000. *L'invention de la bureaucratie : servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, XVIIIe-XXe siècle*, Paris, La Découverte.
- Dreyfus, Françoise. 2002. « A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique. A propos de « Notre Etat » », *Politix*, vol. 15, n° 59 : 171-194.
- Dubois, Sébastien. 2009. « Entrer au panthéon littéraire. Consécration des poètes contemporains », *Revue française de sociologie*, vol. 50, n° 1 : 3-29.
- Dubois, Vincent. 1999. *La vie au guichet : relation administrative et gestion de la misère*, Paris, Economica.
- Dubois, Vincent. 2014. « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 201-201 : 11-25.
- Dubois, Vincent, Jean-Michel Eymeri-Douzans, Bastien François et Olivier Nay. 2011. « Debat en forme de conclusion et d'ouverture. Perspectives de la sociologie des institutions », in *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.
- Dudouet, François-Xavier et Eric Grémont. 2007. « Les grands patrons et l'Etat en France », *Sociétés contemporaines*, vol. 68, n° 4 : 105-131.
- Dulong, Delphine. 1997. *Moderniser la politique : aux origines de la Ve République*, Paris, L'Harmattan.
- Dulong, Delphine. 2015. « La domestication du pouvoir. Etude comparée des agendas de Michel Debré et Georges Pompidou à Matignon », *Working Paper du CESSP*, n° 1.
- Dür, Andreas et Dirk De Bièvre. 2007. « The Question of Interest Group Influence », *Journal of Public Policy*, n° 27 : 1-12.
- Eck, François. 1986. *La Direction du Trésor*, Paris, Presses universitaires de France.
- Elias, Norbert. 1974. *La société de cour*, Paris, Calmann-Lévy.
- Elias, Norbert. 1991. *Mozart, sociologie d'un génie*, Paris, Le Seuil.
- Eymeri, Jean-Michel. 1999. « Les gardiens de l'Etat : une sociologie des énarques de ministère », Thèse de science politique, Université Panthéon-Sorbonne.
- Eymeri, Jean-Michel. 2001. *La fabrique des énarques*, Paris, Economica.

Eymeri, Jean-Michel. 2003. « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye (éd.) *La politisation*, Belin, Paris : 47-77.

Eymeri-Douzans, Jean-Michel. 2006. « Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : variations sur le thème de la carrière », in *Science politique de l'administration: Une approche comparative*, Paris, Economica : 28-47.

Eymeri, Jean-Michel. 2013. « L'État au quotidien. Éléments d'observation ethnographique du travail des énarques en administration centrale », in Jean-Michel Eymeri et Geert Bouckaert (éds.) *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant : 331-378.

Eymeri-Douzans, Jean-Michel et Xavier Bioy. 2015. « Une République des conseillers ? », in *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Les Presses de Sciences Po : 17-110.

Farge, Arlette. 1989. *Le goût de l'archive*, Paris, Le Seuil.

Favier, Elsa. 2015. « « Pourquoi une présence au bureau de quinze heures par jour ? » Rapports au temps et genre dans la haute fonction publique », *Revue française d'administration publique*, vol. 153, n° 1 : 75-90.

Favier, Pierre. 2011. *Dix jours en mai*, Paris, Le Seuil.

Feiertag, Olivier. 1995. « La Banque de France et son gouverneur face à la sanction des finances extérieures sous la IV^e République », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 37-38 : 15-22.

Feiertag, Olivier. 1997. « Pour une histoire du Trésor public en France du Second Empire aux débuts des années 1970. », *Recherches contemporaines*, n° 4 : 259-267.

Feiertag, Olivier. 2003. « Le Crédit lyonnais et le Trésor public dans l'entre-deux-guerres : les ressorts de l'économie d'endettement du XX^e siècle », in *Le Crédit lyonnais (1863-1986). Études historiques*, Paris, Droz : 805-831.

Feiertag, Olivier. 2006. *Wilfrid Baumgartner : un grand commis des finances à la croisée des pouvoirs (1902-1978)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Feiertag, Olivier et Michel Margairaz (éds.). 2010. *Gouverner une banque centrale : du XVII^e siècle à nos jours*, Paris, Albin Michel.

Ferrand, Michèle, Françoise Imbert et Catherine Marry. 1996. « Femmes et sciences une équation improbable ? L'exemple des normaliennes scientifiques et des polytechniciennes », *Formation Emploi*, vol. 55, n° 1 : 3-18.

Fine, Gary Alan. 1996. « Reputational Entrepreneurs and the Memory of Incompetence : Melting Supporters, Partisan Warriors, and Images of President Harding », *American Journal of Sociology*, vol. 101, n° 5 : 1159-1193.

Fine, Gary Alan. 2012. *Sticky reputations : the politics of collective memory in midcentury America*, New York, Routledge.

- Fourcade, Marion et Sarah L. Babb. 2002. « The Rebirth of the Liberal Creed : Paths to Neoliberalism in Four Countries », *American Journal of Sociology*, vol. 108, n° 3 : 533-579.
- Fourquet, François. 1980. *Les comptes de la puissance : histoire de la comptabilité nationale et du Plan*, Paris, Recherches Encres.
- France, Pierre et Antoine Vauchez. 2017. *Sphère publique, intérêts privés : enquête sur un grand brouillage*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Fridenson, Patrick. 1987. « Renault, une régie à la conquête de l'autonomie », in *Les nationalisations de la Libération. De l'utopie au compromis*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques : 279-293.
- Fridenson, Patrick. 2000. « Pour une histoire de l'état contemporain comme organisation », *Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques*, n° 25.
- Fridenson, Patrick. 2002. « Les entreprises publiques », in *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion : 705-713.
- Fuchs, Doris et Markus ML Lederer. 2007. « The Power of Business », *Business and Politics*, vol. 9, n° 3 : 1-17.
- Fulla, Mathieu. 2016. *Les socialistes français et l'économie (1944-1981). Une histoire économique du politique*, Paris, Presses de Sciences po.
- Furlough, Ellen. 1991. *Consumer Cooperation in France : The Politics of Consumption, 1834-1930*, Ithaca, Cornell University Press.
- Gaïti, Brigitte. 1990. « Des ressources politiques à valeur relative : le difficile retour de Valéry Giscard d'Estaing », *Revue française de science politique*, vol. 40, n° 6 : 902-917.
- Gaïti, Brigitte. 1998. *De Gaulle prophète de la Cinquième République, 1946-1962*, Paris, Presses de Sciences po.
- Gaïti, Brigitte. 2002. « Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre l'écriture d'une histoire héroïque », *Revue française d'administration publique*, vol. 102, n° 2 : 295-306.
- Gaïti, Brigitte. 2014a. « L'érosion discrète de l'État-providence dans la France des années 1960 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 201-202, n°1 : 58-71.
- Gaïti, Brigitte. 2014b. « L'érosion discrète de l'État-providence dans la France des années 1960 : Retour sur les temporalités d'un « tournant néo-libéral » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 201-202, n° 1 : 58-71.
- Gally, Natacha. 2012. « Le marché des hauts fonctionnaires : une comparaison des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne », Thèse de science politique, Institut d'études politiques.
- Gardey, Delphine. 2000. « Histoires de pionnières », *Travail, genre et sociétés*, n° 4 : 29-34.

Gayon, Vincent. 2010. « L'OCDE au travail : contribution à une sociologie historique de la "coopération économique internationale" sur le chômage et l'emploi (1970-2010) », Thèse de science politique, Université Paris-Dauphine.

Gayon, Vincent. 2016. « Ecrire, prescrire, proscrire. Notes pour une socio-génétique de l'écrit bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 213 : 84-103.

Gensburger, Sarah. 2011. « Contributions historiennes au renouveau de la sociologie de l'État Regards croisés franco-américains », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3 : 579-602.

Georgakakis, Didier et Marine de Lassalle. 2007. « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167 : 38-53.

Gervais, Julie. 2007. « La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées : impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XXe siècle) », Thèse de science politique, Université Lyon 2 Louis Lumière.

Gervais, Julie. 2010. « Attirer dans le corps sans éloigner du ministère : la gestion des ingénieurs des Ponts et Chaussées sous contraintes. », in *La GRH publique en questions: une perspective internationale*, Paris, L'Harmattan: 109-123.

Gervais, Julie. 2012. « Les sommets très privés de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 194 : 4-21.

Ginzburg, Carlo. 2003. « « L'historien et l'avocat du diable ». Entretien avec Charles Illouz et Laurent Vidal. », *Genèses*, vol. 53, n° 4 : 113-138.

Godechot, Olivier. 2000. « Le bazar de la rationalité. Vers une sociologie des formes concrètes de raisonnement », *Politix*, vol. 13, n° 52 : 17-56.

Godechot, Olivier. 2014. « Getting a Job in Finance. The Strength of Collaboration Ties », *European Journal of Sociology*, vol. 55, n° 1 : 25-56.

Godmer, Laurent et Guillaume Marrel. 2016. *La politique au quotidien. L'agenda et l'emploi du temps d'une femme politique*, Lyon, ENS Éditions.

Goetze, Roger et Sabine Effosse. 2007. *Entretiens avec Roger Goetze : un financier bâtisseur, 1957-1988*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Goffman, Erving. 2002. « La "distance au rôle" en salle d'opération. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 143, n° 1 : 80-87.

Granovetter, Mark. 1973. « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, n°6 : 1360-1380.

Gueslin, André. 1984. *Histoire des Crédit agricoles*, Paris, Economica.

Gueslin, André. 1985. *Le Crédit agricole*, Paris, La Découverte.

- Gueslin, André et Michel Lescure. 1995. « Les banques publiques, parapubliques et coopératives françaises (vers 1920-vers 1960) », in *Les banques en Europe de l'Ouest de 1920 à nos jours*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Guillaume, Cécile et Sophie Pochic. 2008. « La fabrication organisationnelle des dirigeants », *Travail, genre et sociétés*, N° 17, n° 1 : 79-103.
- Guillaume, Sylvie. 2010. « Les ministres non gaullistes dans les gouvernements de Gaulle et Debré (juin 1958-avril 1962) : techniciens et politiques », *Histoire@Politique*, n° 12 : 2-2.
- Haas, Peter M. 1989. « Do regimes matter ? Epistemic communities and Mediterranean pollution control », *International Organization*, vol. 43, n° 3 : 377-403.
- Haas, Peter M. 1992. « Introduction : epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1 : 1-35.
- Hamidi, Camille. 2012. « De quoi un cas est-il le cas ? Penser les cas limites », *Politix*, n° 100 : 85-98.
- Hecló, Hugh et Aaron B. Wildavsky. 1977. *The Private government of public money : community and policy inside British politics*, London, Macmillan.
- Hecló, Hugh. 1978. « Issue networks and the Executive Establishment », in *The New American Political System*, Washington D.C., American Enterprise Institute : 87-107.
- Heinich, Nathalie. 2005. *L'élite artiste : excellence et singularité en régime démocratique*, Paris, Gallimard.
- Henry, Odile. 1997. « La construction d'un monde à part. Processus de socialisation dans les grands cabinets de conseil », *Politix*, vol. 10, n° 39 : 155-177.
- Herlin-Giret, Camille. 2016. « Les mondes de la richesse : travailler et faire travailler le capital », Thèse de science politique, Université Paris Dauphine.
- Hibou, Béatrice. 2012. *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte.
- Ho, Karen Zouwen. 2009. *Liquidated : an ethnography of Wall Street*, Durham, Duke University Press, 2009.
- Jobert, Bruno (éd.). 1994. *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan.
- Join-Lambert, Odile. 2001. *Le receveur des postes, entre l'Etat et l'usager, 1944-1973*, Paris, Belin.
- Joly, Hervé. 2003. « Un grand patronat français peu renouvelé à la Libération », École française de Rome.
- Joly, Hervé. 2008. « Diriger une grande entreprise française au XX^e siècle : modes de gouvernance, trajectoires et recrutement », HDR en histoire, EHESS.

- Joly, Hervé. 2011. « HEC-ENA, un couple qui marche », *Les analyse de l'OpesC*, n° 15.
- Jouan, Fabien. 2010. « La libéralisation de la politique monétaire : une tentative avortée (1966-1973) », in *1968 entre libération et libéralisation. La grande bifurcation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes : 79-90.
- Kaplan, Steven Laurence et Philippe Minard (éds.). 2004. *La France, malade du corporatisme ? XVIIIe-XXe siècles*, Paris, Belin.
- Kapsis, Robert E. 1989. « Reputation Building and the Film Art World : The Case of Alfred Hitchcock », *The Sociological Quarterly*, vol. 30, n° 1 : 15-35.
- Karila-Cohen, Pierre. 2010. « Les préfets ne sont pas des collègues. Retour sur une enquête. », *Genèses*, n° 79 : 116-134.
- Kershaw, Ian. 1995. *Hitler : essai sur le charisme en politique*, Paris, Gallimard.
- Kesler, Jean-François. 1985. *L'ENA, la société, l'État*, Paris, Berger-Levrault.
- Kessler, Marie-Christine. 1968. *Le Conseil d'État*, Paris, Armand Colin.
- Kessler, Marie-Christine. 1978. *La politique de la haute fonction publique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Kessler, Marie-Christine. 1994. *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses universitaires de France.
- Kessler, Marie-Christine. 2012. *Les ambassadeurs*, Paris, Presses de Sciences po.
- Kessler, Marie-Christine et Jean-Luc Bodiguel. 1978. *L'École nationale d'administration*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Kingston de Leusse, Meredith. 1998. *Diplomate : une sociologie des ambassadeurs*, Paris, L'Harmattan.
- Kolopp, Sarah. 2014. « De la modernisation à la raison économique », *Genèses*, vol. 93, n° 4 : 53-75.
- Kuisel, Richard F. 1981. *Capitalism and the State in Modern France. Renovation and Economic Management in the 20th century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kuisel, Richard F. 1984. *Le capitalisme et l'État en France : modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Paris, Gallimard.
- Lachaise, Bernard, Gilles Le Béguec, Jean-François Sirinelli et Marie Boisson-Gabarron (éds.). 2007. *Jacques Chaban-Delmas en politique. Actes du colloque organisé à Bordeaux les 18, 19 et 20 mai 2006*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Lacroix Bernard et Jacques Lagroye (éds.). 1992. *Le Président de la République : usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

- Lacroix-Riz, Annie. 1986. « Les grandes banques françaises de la collaboration à l'épuration : la non-épuration bancaire 1944-1950 », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale et des conflits contemporains*, n° 142 : 81-101.
- Lagneau-Ymonet, Paul et Angelo Riva. 2010a. « La privatisation paradoxale d'un étrange bien public : la bourse de Paris dans les années 1980 », *Genèses*, n° 80 : 49-69.
- Lagneau-Ymonet, Paul et Angelo Riva. 2010b. « La privatisation paradoxale d'un étrange bien public: la bourse de Paris dans les années 1980 », *Genèses*, n° 80 : 49-69.
- Lagneau-Ymonet, Paul et Angelo Riva. 2015. *Histoire de la Bourse*, Paris, La Découverte.
- Lagroye, Jacques. 1997. « On ne subit pas son rôle », *Politix*, vol.10, n°38 : 7-17.
- Lagroye, Jacques et Michel Offerlé (éds.). 2011. *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.
- Lahire, Bernard. 1999. « Champ, hors-champ, contre-champ », in *Le travail sociologique de Pierre Bourdieu. Dettes et critiques*, Paris, La Découverte : 23-57.
- Lahire, Bernard. 2010. *Franz Kafka : éléments pour une théorie de la création littéraire*, Paris, La Découverte.
- Lahire, Bernard. 2013. *Dans les plis singuliers du social. Individus, institutions, socialisations*, Paris, La Découverte.
- Lalumière, Pierre. 1959. *L'inspection des finances*, Paris, Presses universitaires de France.
- Lamont, Michèle et Ann Swidler. 2014. « Methodological Pluralism and the Possibilities and Limits of Interviewing », *Qualitative Sociology*, vol. 37, n° 2 : 153-171.
- Lang, Gladys Engel et Kurt Lang. 1988. « Recognition and Renown : The Survival of Artistic Reputation », *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1 : 79-109.
- Lascoumes Pierre et Patrick Le Galès (éds.). 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, Pierre et Dominique Lorrain. 2007. « Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique. », *Sociologie du travail*, vol. 49, n° 1 : 1-9.
- Laufer, Jacqueline. 2005. « La construction du plafond de verre : le cas des femmes cadres à potentiel », *Travail et Emploi*, n° 102 : 31-44.
- Laufer, Jacqueline. 1982. *La féminité neutralisée. Les femmes cadres dans l'entreprise*, Paris, Flammarion.
- Laurens, Sylvain. 2009. *Une politisation feutrée : les hauts fonctionnaires et l'immigration en France, 1962-1981*, Paris, Belin.
- Laurens, Sylvain. 2007. « « “Pourquoi” et “comment” poser les questions qui fâchent ? », *Genèses*, n° 69 : 112-127.

Laurens, Sylvain. 2008. « Les agents de l'État face à leur propre pouvoir. Eléments pour une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles », *Genèses*, n° 72 : 26-41.

Laurens, Sylvain. 2012. « Des entre-soi "cosmopolites" aux sociabilités intenses ? Enquête sur l'individualisation paradoxale de la pratique sportive dans un club bruxellois », *Regards sociologiques*, n° 43-44 : 35-59.

Laurens, Sylvain. 2013. « Une sociologie de la note administrative : notations sur un instrument du pouvoir administratif », in *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant : 379-410.

Laurens, Sylvain. 2015. *Les courtiers du capitalisme : milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone.

Laurens, Sylvain, Francis Marchan et Mathieu Van Criekingen. 2013. « « Il faut de tout pour faire un monde clos ». Genèse historique, délimitations matérielles et symboliques du "quartier européen" à Bruxelles, 1960-2000 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 195, n° 5 : 78-97.

Laurens Sylvain et Neyrat (éds.). 2010. *Enquêter : de quel droit? Menaces sur l'enquête en sciences sociales*, Paris, Éditions du Croquant.

Laurens, Sylvain et Delphine Serre. 2016. « Des agents de l'État interchangeables ? », *Politix*, vol. 115, n° 3 : 155-177.

Le Bart, Christian. 1998. « L'écriture comme modalité d'exercice du pouvoir politique », *Revue française de science politique*, vol. 48, n°1 : 76-96.

Le Bart, Christian et Érik Neveu. 1998. « Quand des énarques se font érivains : un art du "Grand Écrit" », *Mots*, vol. 54, n°1 : 9-26.

Le Béguet, Gilles. 1998. « Les premiers pas de la République des énarques », *Bulletin de l'IHTP*, n° 71.

Le Galès Patrick et Mark Thatcher (éds.). 1995. *Les réseaux de politique publique : débat autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan.

Le Goff, Jean-Pierre. 2003. *Les illusions du management. Pour le retour du bon sens*, Paris, La Découverte.

Le Van-Lemesle, Lucette. 2004. *Le Juste ou le Riche : l'enseignement de l'économie politique 1815-1950*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Le Wita, Béatrix. 1988. *Ni vue ni connue : approche ethnographique de la culture bourgeoise*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.

Leca, Jean. 1993. « L'évaluation dans la modernisation de l'Etat », *Politiques et management public*, vol. 11, n° 2 : 161-172.

Lefebvre, Rémi et Frédéric Sawicki. 2006. *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Paris, Éditions du Croquant.

- Legavre, Jean-Baptiste. 1992. « Off the record. Mode d'emploi d'un instrument de coordination », *Politix*, vol. 5, n° 19 : 135-158.
- Lemercier, Claire. 2003. *Un si discret pouvoir. Aux origines de la chambre de commerce de Paris, 1803-1853*, Paris, La Découverte.
- Lemercier, Claire et Pierre François. 2015. « Ebbs and Flows of French Capitalism », in *The Power of Corporate Networks. A Comparative and Historical Perspective*, New York, Routledge : 149-168.
- Lemoine, Benjamin. 2016a. L'ordre de la dette : les infortunes de l'État et la prospérité du marché, Paris, La Découverte.
- Lemoine, Benjamin. 2016b. L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché, Paris, La Découverte.
- Lepage, Solenne. 1996. « La direction des Finances extérieures de 1946 à 1953 : les années fondatrices, ou le magistère de Guillaume Guindey », thèse d'histoire contemporaine, Ecole nationale des Chartes.
- Lepage, Solenne. 1999. « La direction des Finances extérieures face à la modernisation et à la nécessité de restaurer la puissance internationale de la France (1946-1950) », *Histoire, économie, société*, vol. 18, n° 2 : 255-274.
- Lévêque, Jean-Maxime et Alain Plessis. 2005. « Les mécanismes de décision du général de Gaulle dans le domaine de la politique économique et financière », in *La politique économique et financière du général de Gaulle*, Paris, Fondation Charles de Gaulle : 127-152.
- Lewandowski, Olgierd. 1974. « Différenciation et mécanismes d'intégration de la classe dirigeante. L'image sociale de l'élite d'après le Who's who in France », *Revue française de sociologie*, vol. 15, n° 1 : 43-73.
- Lickert, Victoria. 2015. « Un monde en tension. Légitimité et légitimation des pratiques et discours du monde des affaires français en Afrique depuis les années 1990 », Thèse de science politique, Paris 1 Panthéon Sorbonne.
- Lilti, Antoine. 2005. *Le monde des salons : sociabilité et mondanité à Paris au XVIIIe siècle*, Paris, Fayard.
- Loiseau, Nathalie. 2015. « Défis et enjeux de la place des femmes à l'ÉNA », *Revue française d'administration publique*, n° 153 : 91-101.
- Loriaux, Michael Maurice. 1997. « Socialist Monetarism and Financial Liberalization in France », in *Capital Ungoverned. Liberalizing Finance in Interventionist States*, Ithaca, Cornell University Press : 120-161.
- Mahoney James et Kathleen Thelen (éds.). 2010. *Explaining Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mamou, Yves. 1988. *Une machine de pouvoir : la Direction du Trésor*, Paris, La Découverte.

- Margairaz, Michel. 1991. *L'État, les finances et l'économie : histoire d'une conversion, 1932-1952*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Margairaz, Michel. 2002. « Les nationalisations : la fin d'une culture politique ? », in *François Mitterrand: les années du changement 1981-1984*, Paris, Perrin : 344-384.
- Margairaz, Michel. 2009. « Les politiques économiques sous et de Vichy », *Histoire@Politique*, n° 9 : 93-93.
- Margairaz, Michel. 2010. « La faute à 68 ? Le Plan et les institutions de la régulation économique et financière : une libéralisation contrariée ou différée ? », in *1968 entre libération et libéralisation. La grande bifurcation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes : 41-62.
- Margairaz, Michel. 2012. « Les inspecteurs des Finances au coeur des politiques économiques de la "Grande Croissance", 1944-1973. », in *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances 1801-2009*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France : 201-211.
- Margairaz, Michel et Henry Rousso. 1987. « Le Plan, une affaire d'État ? Les responsables des commissions du Ier au IXè Plan. », in *La planification en crises (1965-1985)*, Paris, Editions du C.N.R.S.
- Margairaz, Michel et Danielle Tartakowsky (éds.). 2010. *1968 entre libération et libéralisation. La grande bifurcation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Marry, Catherine. 1989. « Femmes ingénieurs : une (ir)résistible ascension? », *Information sur les sciences sociales*, vol. 28, n° 2 : 291-344.
- Marry, Catherine, Laure Bereni, Alban Jacquemart, Fanny Le Mancq, Sophie Pochic et Anne Revillard. 2015. « Le genre des administrations. La fabrication des inégalités de carrière entre hommes et femmes dans la haute fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n° 153 : 45-68.
- Martin, David. 2007. « Les options fondamentales de la finance moderne. Domestication sociologique d'un produit financier », Thèse de sociologie, Université Toulouse Le Mirail.
- Martin-Fuger, Anne. 2004. « Le Siècle (1944-2004) », *Vingtième Siècle*, vol. 81, n°1 : 21-29.
- Massot, Jean. 2004. « L'Etat et l'opposition : affrontement polémique ou face à face "républicain" ? », *Pouvoirs*, n° 108 : 125-135.
- Mazoyer, Harold. 2011. « Les calculs de la puissance : Socio-histoire d'une science de gouvernement », Thèse de science politique, Université Lyon Louis Lumière.
- Mazoyer, Harold. 2012. « La construction du rôle d'ingénieur-économiste au ministère des Transports », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4 : 21-43.
- McAdam, Doug. 1989. « The biographical consequences of activism », *American Sociological Review*, vol. 54, n° 5.

- Médard, Jean-François. 1976. « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique. », *Revue française de science politique*, vol. 26, n° 1 : 103-131.
- Medvetz, Thomas. 2012. *Think tanks in America*, Chicago, University of Chicago Press.
- Meimon, Julien. 2005. « En quête de légitimité : le ministère de la Coopération (1959-1999) », Thèse de doctorat en science politique, Université Lille 2.
- Meimon, Julien. 2010. « Sur le fil. La naissance d'une institution », in *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin : 105-130.
- Ménard, Benjamin. 1998. « La modernisation financière », in *Pierre Bérégovoy, une volonté de réforme au service de l'économie (1984-1993)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France : 59-127.
- Mension-Rigau, Éric. 1990. *L'enfance au château. L'éducation familiale des élites françaises au XX^e siècle*, Paris, Éditions Rivages.
- Mension-Rigau, Éric. 1994. *Aristocrates et grands bourgeois : éducation, traditions, valeurs*, Paris, Plon.
- Milewski, Françoise. 2004. « L'inégalité entre les femmes et les hommes dans la haute fonction publique », *Travail, genre et sociétés*, n° 12 : 203-212.
- Mills, Charles Wright. 2012. *L'élite au pouvoir*, Marseille, Agone.
- Minart, Gérard. 2016. *Jacques Rueff : un libéral français*, Paris, Odile Jacob.
- Mioche, Philippe. 1982. « La planification comme "réforme de structure" : l'action de Pierre Mendès France de 1943 à 1945. », *Histoire, économie, société*, vol. 1, n° 3 : 471-488.
- Mioche, Philippe. 1987. *Le Plan Monnet. Genèse et Elaboration (1941-1947)*, Paris, Publications de la Sorbonne.
- Monnet, Eric. 2012. « Politique monétaire et politique du crédit en France pendant les Trente Glorieuses, 1945-1973 », thèse de doctorat d'histoire économique, EHESS.
- Monnet, Eric. 2015. « La politique de la Banque de France au sortir des Trente Glorieuses : un tournant monétariste ? », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 62, n° 1 : 147-174.
- Montain-Domenach, Jacqueline. 1987. *Le système d'enseignement du droit en France*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.
- Naulin, Sidonie. 2015. « Se faire un nom. Les ressorts de la singularisation des critiques gastronomiques », *Sociologie du Travail*, vol. 57, n°3 : 322-343.
- Nay, Olivier et Andy Smith. 2003. « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions », in *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica.
- Neveu, Érik. 1992. « Le sceptre, les masques et la plume », *Mots*, vol. 32, n°1 : 7-27.

- Nord, Philip. 2010. *France's New Deal : from the thirties to the postwar era*, Princeton (N.J.), Princeton University Press.
- Nownes, Anthony J. 2007. *Total Lobbying. What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Offerlé, Michel. 2009. *Sociologie des organisations patronales*, Paris, La Découverte.
- Offerlé, Michel. 2013. *Les patrons des patrons. Histoire du Medef*, Paris, Odile Jacob.
- Ostrander, Susan. 1993. « “SURELY YOU”RE NOT IN THIS JUST TO BE HELPFUL’. Access, Rapport and Interviews in Three Studies of Elites », *Journal of Contemporary Ethnography*, vol. 22, n° 1 : 7-27.
- Padioleau, Jean-Gustave. 1982. *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France.
- Pagis, Julie. 2014. *Mai 68. Un pavé dans leur histoire*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pasquali, Paul. 2014. *Passer les frontières sociales : comment les « filières d'élite » entrouvrent leurs portes*, Paris, Fayard.
- Passeron, Jean-Claude et Jacques Revel. 2005. « Penser par cas, ou comment raisonner à partir de singularités », in *Penser par cas*, Paris, Presses de l'EHESS : 9-44.
- Patat, Jean-Pierre et Michel Lutfalla. 1986. *Histoire monétaire de la France au XXe siècle*, Paris, Economica.
- Pénissat, Etienne. 2009. « L'État des chiffres. Sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008) », Thèse de sociologie, EHESS.
- Picon, Antoine. 1992. *L'invention de l'ingénieur moderne. L'École des Ponts et Chaussées, 1747-1851*, Paris, France, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées.
- Pinçon-Charlot, Monique et Michel Pinçon. 1991. « Pratiques d'enquête dans l'aristocratie et la grande bourgeoisie : distance sociale et conditions spécifiques de l'entretien semi-directif », *Genèses*, vol. 3, n° 1 : 120-133.
- Pinçon, Michel et Monique Pinçon-Charlot. 1995. « Aises et malaises du chercheur : considérations sur l'enquête sociologique dans les beaux quartiers », *L'Homme et la société*, vol. 116, n° 2 : 19-29.
- Pinçon, Michel et Monique Pinçon-Charlot. 1996. *Grandes fortunes : dynasties familiales et formes de richesse en France*, Paris, Payot et Rivages.
- Pinçon, Michel et Monique Pinçon-Charlot. 1997. *Voyage en grande bourgeoisie : journal d'enquête*, Paris, Presses universitaires de France.
- Pinçon, Michel et Monique Pinçon-Charlot. 2014. *Sociologie de Paris*, Paris, La Découverte.

Pissaloux, Jean-Luc. 2015. « Les inspections générales au sein de l'administration française : structures, fonctions et évolution. », *Revue française d'administration publique*, n° 155 : 601-622.

Plessis, Alain. 1995. « La Banque de France depuis 1920. », in *Les banques en Europe de l'Ouest de 1920 à nos jours*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France: 273-282.

Pochic, Sophie. 2005. « Faire carrière : l'apport d'une approche en terme de genre », *Formation Emploi*, n° 91 : 75-93.

Prost Antoine, Lucette Le Van-Lemesle et Claire Andrieu (éds.). 1987. *Les nationalisations de la Libération : de l'utopie au compromis*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Quennouëlle-Corre, Laure. 2000. *La Direction du Trésor, 1947-1967 : l'État-banquier et la croissance*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Quennouëlle-Corre, Laure. 2005. « Les réformes financières de 1966-1967 », in *Michel Debré, un réformateur aux Finances (1966-1968)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France : 85-117.

Quennouëlle-Corre, Laure. 2015. *La place financière de Paris au XXe siècle : des ambitions contrariées*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Quennouëlle-Corre, Laure. 2016. « Paribas et le monde : les enjeux de la nationalisation de 1982. », in *Banque et société XIXe-XXe siècle. Identités croisées. Hommage à Pierre de Longuemar*, Bruxelles, P.I.E Lang : 165-179.

Quermonne, Jean-Louis. 1980. *Le gouvernement de la France sous la Vè République*, Paris, Dalloz.

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

Ragouet, Pascal. 2000. « Notoriété professionnelles et organisation scientifique », *Cahiers internationaux de sociologie*, CIX : 317-341.

Raimbault, Michel, Alain Burlaud et Jean-Michel Saussois. 1987. « Le C.I.R.I ou l'art des stratégies doubles », *Politiques et management public*, vol. 5, n° 3 : 41-58.

Raudin, Véronique. 1989. « Les administrateurs civils », thèse de doctorat en droit, Institut d'études politiques de Paris.

Robert, Jean-Louis. 1987. « Une idée qui vient de loin. Les nationalisations dans l'histoire du mouvement ouvrier français, 1895-1939. », in *Les nationalisations de la Libération. De l'utopie au compromis*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques : 19-39.

Rosanvallon, Pierre. 1990. *L'État en France : de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil.

Rouban, Luc. 1997. « Les énarques en cabinet, 1984-1996 », *Les Cahiers du CEVIPOF*, n° 17 : 1-40.

- Rouban, Luc. 2002. « L'Inspection générale des Finances 1958-2000. Quarante ans de pantouflage », *Cahier du CEVIPOF*, n° 31 : 2-76.
- Rouban, Luc. 2010. « L'inspection générale des Finances, 1958-2008 : pantouflage et renouveau des stratégies élitaires », *Sociologies pratiques*, vol. 21, n° 2 : 19-34.
- Rouso Henri (éd.). 1988. *La Planification en crise : 1965-1985*, Paris, Editions du C.N.R.S.
- Rouso, Henry. 1983. « Les élites économiques dans les années quarante », *Mélanges de l'Ecole française de Rome. Moyen-Age, Temps modernes*, vol. 95, n° 2 : 29-49.
- Saint-Martin, Arnaud. 2011. « L'astronomie française à la Belle Époque : professionnalisation d'une activité scientifique », *Sociologie du travail*, vol. 53, n° 2 : 253-272.
- Sapiro, Gisèle. 2013. « Le champ est-il national ? La théorie de la différenciation sociale au prisme de l'histoire globale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 200 : 70-85.
- Sawicki, Frédéric. 1998. « La faiblesse du clientélisme partisan en France », in *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France : 215-249.
- Sawicki, Frédéric et Pierre Mathiot. 1999a. « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 1 : 3-30.
- Sawicki, Frédéric et Pierre Mathiot. 1999b. « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France : recrutement et reconversion. 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 2 : 231-264.
- Schmidt, Vivien Ann. 1996. *From state to market? The transformation of French business and government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schotté, Manuel. 2016. « L'économie de la grandeur », *Sensibilités*, n° 1 : 26-37.
- Shinn, Terry. 1980. *L'École polytechnique : 1794-1914*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Silberman, Bernard S. 1993. *Cages of reason : the rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press.
- Siméant, Johanna, Romain Lecler et Cécile Rabot (éds.). 2015. *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, Paris, CNRS éditions.
- Siné, Alexandre. 2006. *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica.
- Sineau, Mariette. 1974. « Les femmes et l'ENA », *Annuaire international de la fonction publique*, n° 4.
- Sineau, Mariette. 2007. « Face au pouvoir, une asymétrie persistante », *Travail, genre et sociétés*, n° 18 : 157-161.

- Siwek-Pouydesseau, Jeanne. 1969. *Le corps préfectoral sous la troisième et la quatrième République*, Paris, Armand Colin.
- Skocpol, Theda. 1985. « Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research », in *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Spenlehauer, Vincent. 1998. « L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification », Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès-France.
- Stampnitzky, Lisa et Delphine Ettinger. 2013. « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », *Critique internationale*, n° 59 : 89-104.
- Stoffaës, Christian. 1991. « La restructuration industrielle, 1945-1990 », in *Entre l'État et le marché. L'économie française des années 1880 à nos jours*, Paris, Gallimard: 445-472.
- Suleiman, Ezra N. et Guillaume Courty. 1997. *L'âge d'or de l'État. Une métamorphose annoncée*, Paris, Le Seuil.
- Tanguy, Gildas. 2009. « Corps et âme de l'État. Socio-histoire de l'institution préfectorale (1880-1940) », Thèse de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Terray, Aude. 2002. *Des francs-tireurs aux experts. L'organisation de la prévision économique au Ministère des finances, 1948-1968*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Teulon, Frédéric et Bruno Fischer. 2011. « L'analyse libérale des crises financières : un hommage à Jacques Rueff », *Vie & Sciences économiques*, n° 189 : 46-60.
- Thiveaud, Jean-Marie. 1997. « Les évolutions du système bancaire français de l'entre-deux-guerres à nos jours : Spécialisation, déspecialisation, concentration, concurrence », *Revue d'économie financière*, vol. 39, n° 1 : 27-74.
- Thœnig, Jean-Claude. 1987a. *L'ère des technocrates: le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan.
- Thœnig, Jean-Claude. 1987b. *L'ère des technocrates: le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan.
- Thuillier, Guy. 1988. *Les femmes dans l'administration depuis 1900*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Tikhonov Sigrist, Natalia. 2009. « Les femmes et l'université en France, 1860-1940 », *Histoire de l'éducation*, n° 122 : 53-70.
- Topalov, Christian (éd.). 1999. *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- Tristram, Frédéric. 2005. *Une fiscalité pour la croissance. La direction générale des Impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

- Vanneuville, Rachel. 2000. « Le Conseil d'État au tournant du siècle, raison politique et conscience légale de la République. », in *Serviteurs de l'État, une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte : 97-108.
- Vatin, François. 2008. « L'esprit d'ingénieur : pensée calculatoire et éthique économique », *Revue Française de Socio-Économie*, n° 1 : 131-152.
- Vaucher, Antoine. 2007. « Une élite d'intermédiaires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167 : 54-65.
- Vaucher, Antoine. 2008. « The Force of a Weak Field : Law and Lawyers in the Government of the European Union (For a Renewed Research Agenda) », *International Political Sociology*, vol. 2, n° 2 : 128-144.
- Vaucher, Antoine. 2011. « Interstitial Power in Fields of Limited Statehood : Introducing a "Weak Field" Approach to the Study of Transnational Settings », *International Political Sociology*, vol. 5, n° 3 : 340-345.
- Vaucher, Antoine. 2013. « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, n° 59 : 9-16.
- Veziat, Nadège. 2012. « « La Banque Postale réinvente le crédit ». Genèse d'un service controversé (1971-2010) », *Revue Française de Socio-Économie*, n° 9 : 63-81.
- Viet, Vincent. 1994. *Les voltigeurs de la République. L'Inspection du travail en France jusqu'en 1914*, Paris, Editions du C.N.R.S.
- Viguié, Frédéric. 2010. « La cause des pauvres. Mobilisations humanitaires et transformations de l'État social en France (1945-2010) », thèse de doctorat en sociologie, EHESS.
- Vivien, Renaud. 2010. « L'annulation de la dette du Tiers Monde », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2046-2047 : 5-75.
- Wagner, Anne-Catherine. 1998. *Les nouvelles élites de la mondialisation. Une immigration dorée en France*, Paris, Presses universitaires de France.
- Wagner, Anne-Catherine. 2007. *Les classes sociales dans la mondialisation*, Paris, La Découverte.
- Wagner, Anne-Catherine. 2010. « Le jeu de la mobilité et de l'autochtonie au sein des classes supérieures », *Regards sociologiques*, n° 40 : 89-98.
- Weber, Florence. 1995. « La lettre et les lettres : codes graphiques, compétences sociales. Des outils pour l'analyse des écritures ordinaires », *Genèses*, vol. 18, n°1 : 152-165.
- Weber, Florence. 2000. « Transactions marchandes, échanges rituels, relations personnelles. Une ethnographie économique après le Grand Partage », *Genèses*, vol. 41, n°1 : 85-107.
- Weber, Max. 1963 [1919]. *Le savant et le politique*, Paris, Union générale d'éditions.
- Weber, Max. 1971 [1921]. *Économie et société*, Paris, Plon.

Wright, Vincent. 1972. *Le Conseil d'État sous le Second Empire*, Paris, Armand Colin.

Zafirau, Stephen. 2008. « Reputation Work in Selling Film and Television : Life in the Hollywood Talent Industry », *Qualitative Sociology*, n° 31 : 99-127.

Zelizer, Viviana. 2005. *The Purchase of Intimacy*, Princeton, Princeton University Press.

Zolesio, Emmanuelle. 2009. « Des femmes dans un métier d'hommes : l'apprentissage de la chirurgie », *Travail, genre et sociétés*, n° 22 : 117-133.

Zysman, John. 1983. *Governments, markets and growth : financial systems and the politics of industrial change*, Ithaca, Cornell University Press.

Résumé

Entre histoire du capitalisme, sociologie des élites et sociologie de l'État, cette thèse prend pour objet le rôle de la direction du Trésor – direction phare du ministère des Finances – dans la fabrique de « mondes » à la fois hybrides et intégrés d'institutions, de réseaux et d'acteurs, aux sommets du pouvoir et au croisement entre État et affaires, administration et économie, public et privé. A partir d'une enquête mêlant entretiens biographiques, base prosopographique et fonds d'archives publics et privés, elle explore les mécanismes concrets par lesquels la direction du Trésor produit du flou, du flux et de la hiérarchie au sein de ses mondes, dans une configuration historique précise (milieu des années 1960-milieu des années 1990). La thèse est organisée selon trois niveaux d'analyse des relations entre le Trésor et ses mondes. Au niveau écologique – celui des alliances – elle montre la transformation des coalitions de soutien du Trésor pour peser dans l'État, du Plan à la « place », organisant les modalités du ralliement de la direction aux réformes libérales à partir des années 1960. Au niveau institutionnel, elle analyse les échanges qui forgent la porosité entre le Trésor et ses mondes, et les contraintes institutionnelles qui leur donnent sens et forme, et montre que la direction du Trésor fonctionne alors comme une entreprise de placement. Au niveau individuel, elle analyse la construction des carrières dominantes (de la « grandeur ») au sein des mondes du Trésor, et les liens d'obligation, de cooptation et de parrainage sur lesquelles elles s'appuient. La thèse contribue, ainsi, à documenter les formes d'indifférenciation des activités qui caractérisent les sommets de l'État.

Mots Clés

Trésor – haute fonction publique – lieu-carrefour – capitalisme d'État – réforme financière – sommets de l'État – pantouflage – fabrique de l'excellence

Abstract

Between history of capitalism, sociology of elites and public administration, this PhD thesis explores how the French Treasury Department brings together gravitating financial institutions, networks and actors into integrated and hybrid « worlds », situated at the « heights of power » and between administration and business, public and private interests. Drawing on biographical interviews, prosopographical data and public and private archival collections, it focuses on the concrete mechanisms through which the Treasury both blurs boundaries inside its worlds, and re-create hierarchies between the agents who circulate within them. The thesis analyzes the relationships between the Treasury and its worlds at three distinct levels. At the ecological level—that of the Treasury alliances in policy-making—it highlights the Treasury' changing coalitions of support, from the Great Planning Coalition of the 1950s to the « place financière » of the 1970s, and shows how this transformation helps us account for the Treasury' embrace of financial reforms in the 1970s. At the institutional level, it analyzes how various organizational constraints at the Treasury shape exchanges between the Department and its worlds. Finally, at the individual level, it looks at the construction of dominant careers (« grandeur ») inside the worlds of the Treasury, and at the interpersonal ties and decentralized logics of cooptation, patronage and moral indebtedness they draw on.

Keywords

Treasury Department – public administration – boundary organization – state capitalism – neoliberal reform – elite and excellence – revolving door