

## Section Thématique 20

### Sociologie des entourages politiques

Martin Baloge, Université Paris-1 Panthéon Sorbonne CESSP-CRPS

mbaloge@gmail.com

#### Les administrateurs du parlement

##### Contribution à une sociologie des entourages politiques

Au sein du parlement français travaillent auprès des députés, des sénateurs et de leurs collaborateurs (personnels et de groupe), un autre type d'acteurs cantonné à un relatif anonymat : les administrateurs. Pour ceux qui ne s'intéressent pas au fonctionnement du parlement, leur existence même est souvent insoupçonnée<sup>1</sup>. Leur place au sein des deux institutions est donc entourée d'un certain flou, ce dont ces acteurs ont d'ailleurs pleinement conscience, comme l'explique l'un d'eux : « Alors c'est un rôle difficile à expliquer parce que absolument méconnu, les gens ignorent [...] ce que fait un sénateur et encore moins ce que fait un administrateur du Sénat ». La discrétion inhérente à ce métier s'accompagne également d'une disponibilité de tous les instants : « les députés savent qu'on est taillable et corvéable et qu'on est à leur service, qu'on est là pour les aider, qu'on est voilà, discret, disponible ». Les administrateurs sont des fonctionnaires de catégorie A, recrutés sur concours et dont la mission est définie de la manière suivante sur le site de l'Assemblée Nationale (et de façon similaire au Sénat) :

Les administrateurs de l'Assemblée nationale apportent une assistance juridique et technique<sup>2</sup> aux députés dans l'élaboration de la loi et le contrôle du gouvernement. Ils remplissent des fonctions de recherche et de rédaction, de mise en œuvre des procédures législatives, mais aussi d'administration et de gestion. Ils sont appelés à assurer l'encadrement des services de l'Assemblée nationale en veillant notamment au bon déroulement des procédures d'examen des textes en séance ainsi qu'au respect des règles de légistique<sup>3</sup>.

Tout le sel du rôle des administrateurs réside dans le fait que ces fonctionnaires travaillent pour l'ensemble des parlementaires indépendamment de leur appartenance politique, comme le résume l'un d'entre eux : « Il y a une obligation absolue qui est dans l'ADN des administrateurs qui est d'être à la disposition de tout sénateur indépendamment de ses opinions politiques, dès

---

<sup>1</sup> A ma connaissance, les administrateurs du parlement n'ont pas fait l'objet d'études portant spécifiquement sur leur corps de métier. Leur rôle est souvent étudié dans le cadre d'analyses plus générales sur les entourages politiques (voir par exemple, Willy Beauvallet-Haddad, « Pour une sociologie des auxiliaires politiques et parlementaires. L'exemple de l'Assemblée Nationale », in Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, PUR, 2014, p.163-178) ou plus généralement de l'Assemblée Nationale (Michel Ameller, *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, 1994, 128 p.).

<sup>2</sup> On remarquera que le terme « politique » n'apparaît pas dans cette définition officielle.

<sup>3</sup><http://www2.assemblee-nationale.fr/informations-pratiques/concours-et-recrutement/concours/concours-d-administrateur-2015/missions-carriere>

lors qu'un sénateur est élu, c'est à dire qu'il a respecté les règles républicaines ». Autrement dit, ces fonctionnaires sont censés endosser le rôle d'écrivains de la loi, de porte-plumes, en accomplissant un travail politique détaché de toute considération partisane personnelle. Cet impératif de neutralité dans le cadre d'institutions qui par définition ne le sont jamais, fait apparaître à la fois la tension inhérente à ce métier et l'intérêt d'étudier dans le cadre d'une analyse des entourages politiques, ces acteurs qui se qualifient régulièrement de « schizophrènes ».

Les organisateurs de cette section thématique ont proposé dans leur appel à communication un bilan de la littérature - française et internationale - qui illustre bien que ces entourages sont à la fois protéiformes et différenciés du point de vue de la division du travail politique qui s'opère dans de multiples espaces. L'entourage d'un ministre, d'un député, d'un président de région ou d'un élu local ne sera logiquement pas composé systématiquement des mêmes acteurs et la tâche qui incombe à chacun pourra varier. Ainsi, au sein des équipes des députés allemands<sup>4</sup>, il sera commun de voir un même collaborateur prendre en charge la dimension communicationnelle, organisationnelle et rédactionnelle du travail de l'élu, tandis qu'au sein d'un cabinet ministériel ces tâches seront réparties entre plusieurs acteurs. L'analyse des entourages politiques pose donc en creux la question des limites de ces espaces. On distinguera ainsi dans le cas des parlementaires, « les équipes » des « entourages ». Les équipes regroupent ceux qui travaillent contractuellement (les collaborateurs d'élu, éventuellement de groupe, et les secrétaires principalement), uniquement, pour le parlementaire<sup>5</sup>. L'entourage s'appliquera aux acteurs qui gravitent autour de l'élu, peuvent travailler sous ses ordres, mais pas de manière exclusive<sup>6</sup>. De manière extensive, l'idée d'entourage politique s'applique donc ici à ceux qui influencent, par un moyen ou un autre, le travail politique de l'élu, sans que leur présence au sein du parlement soit directement liée à celle du député ou du sénateur<sup>7</sup>. En opérant cette distinction entre équipe et entourage, on comprend mieux la différence statutaire et fonctionnelle qui peut exister entre un collaborateur et un administrateur. Autrement dit, les équipes parlementaires font toujours partie des entourages politiques, tandis que certains membres de ces entourages ne font pas partie des équipes des élus. Le fait de ne pas être intégré à l'équipe d'un élu est en effet constitutif de l'idée même que se font les administrateurs de leur métier. Penser en termes « d'entourage politique » comme le proposent les organisateurs de cette section thématique apparaît donc comme particulièrement pertinent pour penser la variété d'acteurs qui gravitent autour des élus.

En s'appuyant sur cette distinction, il apparaît donc que les administrateurs n'appartiennent pas aux équipes des parlementaires. Plus encore, il en va de la légitimité de leur corps de métier de ne pas être intégrés à cette catégorie d'acteurs politiques. Au service de tous les élus sans être directement liés à l'un d'entre eux et accomplissant un travail d'écriture fondamentale (notes, rapports, amendements, propositions de loi, conseils, etc.), ils entrent pleinement dans la définition des entourages parlementaires. Se pose alors la question de leur rôle et de leur influence au sein de ces entourages mais aussi, de manière plus générale, au sein des institutions

---

<sup>4</sup> Au vu de nos observations réalisées en intégrant durant deux semaines les équipes d'un député CDU/CSU au Bundestag.

<sup>5</sup> On pourra également intégrer la famille au sein des équipes parlementaires puisque certains conjoints ou enfants peuvent jouer un rôle important en matière d'assistance politique.

<sup>6</sup> On pense ici, en plus des administrateurs, aux prestataires de services (en communication par exemple) ou aux groupes d'intérêts. Les militants représentent une ressource externe pouvant être considérée comme faisant partie des entourages politiques au sens où la relation entre les deux acteurs n'est pas fondée sur un lien d'exclusivité immédiat.

<sup>7</sup> En effet, si un député n'est pas réélu, lui et son équipe disparaissent du parlement, ce qui n'est pas le cas des administrateurs ou des groupes d'intérêts.

parlementaires françaises. Afin de répondre à cette problématique, trois axes d'analyse peuvent être proposés : 1) le processus de formation et de spécialisation des administrateurs, permettant de mieux saisir qui sont ces agents. 2) les modalités de leur travail au concret auprès des élus et 3) la place qu'ils occupent dans les processus d'élaboration de l'action publique à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Ces trois axes d'analyses seront étudiés ci-dessous. Cette communication s'appuie sur un travail de thèse en cours de rédaction se focalisant sur le travail de représentation des commissaires des finances de l'Assemblée Nationale, du Sénat et du Bundestag. 14 entretiens ont donc été conduits auprès d'administrateurs membres des deux institutions françaises. 24 entretiens ont été réalisés dans le cadre d'une recherche collective réalisée avec des étudiants de double licence Histoire-Science Politique de l'Université Paris-1, dans le prolongement d'un enseignement portant sur les institutions administratives et l'action publique. De l'élaboration d'une problématique à la demande d'entretien, en passant par la création d'un guide jusqu'à la réalisation de l'entretien par groupes de deux, ces étudiants se sont concentrés durant tout le semestre sur le travail du personnel administratif au contact d'élus<sup>8</sup>. Des extraits d'entretiens réalisés auprès de parlementaires pourront également être mobilisés lorsque ceux-ci mentionnent le rôle des administrateurs. Enfin, les entretiens avec les administrateurs seront systématiquement anonymisés, y compris leur commission d'appartenance. Les administrateurs sont en effet soumis à un strict devoir de réserve et à une obligation de neutralité. La possibilité de les interroger ne peut donc se faire qu'au prix d'une stricte anonymisation de leurs propos.

### *I/ Des généralistes passés quasi systématiquement par Science Po*

L'entrée au sein du corps des administrateurs se fait souvent très jeune. « Moi je suis rentré à 24 ans » explique ainsi l'un d'entre eux. Certains débent encore plus tôt, à 23 ans, directement après leur Master à Science Po. La situation est donc encore plus marquée qu'au sein des cabinets ministériels, où l'entrée se fait pourtant relativement jeune, comme l'ont montré Frédéric Sawicki et Pierre Mathiot<sup>9</sup>. Cette jeunesse, qui contraste avec l'âge moyen des parlementaires français<sup>10</sup>, peut cependant créer des situations de malaise ou d'illégitimité, comme l'explique une administratrice à propos de ces premières années au parlement : « donc ils étaient très paternalistes en fait, d'ailleurs, ça pouvait poser des problèmes de crédibilité pour

---

<sup>8</sup> Un des textes sur lequel s'appuie ce cours est le texte classique de Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin. Souhaitant que mes étudiants mettent le nez dehors afin de rencontrer des agents administratifs qui participent à l'élaboration des politiques publiques et ne pouvant pas les envoyer au sein des ministères, il m'a semblé que le parlement et les administrateurs constituaient un compromis intéressant. Tous ont ainsi pu rencontrer un administrateur, ce qui au vu de leurs remarques en fin de semestre, semble avoir constitué une expérience enrichissante (pour la grande majorité, il s'agissait de leur première visite au Sénat ou à l'AN, dont ils ont donc pu voir une petite partie des coulisses). Je remercie donc à la fois les administrateurs des deux assemblées pour leur grande disponibilité et mes étudiants pour leur investissement tout au long du semestre. Je précise par ailleurs que j'avais interdit à mes étudiants d'interroger des administrateurs de la commission des finances, afin d'opérer une séparation stricte entre mon objet de recherche principal (qui porte sur les élus) et l'objet de ce cours, et d'autre part afin que mes étudiants (qui ont été très persévérants, parfois trop, pour obtenir des entretiens !) ne « brûlent » mon terrain.

<sup>9</sup> Sur la période 1981-1993, 73,3% des membres de cabinet avaient intégré l'entourage gouvernemental à moins de 40 ans. Sawicki Frédéric, Mathiot Pierre, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. Caractéristiques sociales et filières de recrutement », *Revue française de science politique*, vol 49, n°1, 1999, pp. 3-30.

<sup>10</sup> Rappelons qu'en 2006, l'âge moyen des députés était de 57.7 ans comme le rappellent Olivier Costa et Eric Kerrouche. *Qui sont les députés français ?*, Paris, Presses de Science Po, , 2007, p.40.

moi par exemple, parce que, vingt-trois ans, vous arrivez et vous avez rendez-vous avec le ministre et le sénateur vous appelle « ma belle enfant », c'est pas ... voilà ! Vous avez beau avoir mis le tailleur de la mort et tout pour faire quelques années de plus et faire sérieuse, l'effet sérieux est complètement annulé. Mais c'était en même temps assez sympa, moi j'ai toujours été très heureuse ici en terme de relations humaines ». Censés passer toute leur carrière au sein d'une des deux assemblées, les administrateurs sont donc plongés très rapidement dans le grand bain, généralement directement après leurs études. L'école de la rue Saint-Guillaume constitue le principal vivier pour les deux assemblées<sup>11</sup>. « Pour 90% des gens c'est le cas, on passe par Science Po, Paris en général, on prépare les concours administratifs, l'ENA, machin... Et voilà, c'est comme ça qu'on se retrouve ici », confirme une administratrice. Cette forte homogénéité en termes de trajectoires académiques a pour effet de renforcer chez de nombreux administrateurs la croyance en une forme de passage généralisé, et implicitement obligatoire, par cette école. Lors du concours de 2009-2010 de l'assemblée nationale, 17 candidats avaient été admis pour 12 postes offerts. Les diplômés des candidats admis étaient les suivants<sup>12</sup> :

IEP : .....	10
Doctorat + IEP + Agrégation + Maîtrise : .....	1
IEP + ESC-EAP + Certificat d'aptitude à la profession d'avocat + Maîtrise : .....	1
Master + IEP: .....	1
DEA + IEP: .....	1
Master + Maîtrise: .....	1
ENSAE : .....	1
Maîtrise : .....	1

Sur les 17 admis, seuls 3 ne sont donc pas diplômés d'un IEP. Au vu de ces statistiques et des entretiens réalisés, des exceptions existent également. Certains sont ainsi passés uniquement par l'université, principalement au sein de filières en droit public et/ou administratif. D'autres ont fait l'Ecole Normale Supérieure ou une autre grande école avant de tenter leur chance. Quelques-uns ont même réussi le concours de l'ENA et ont pourtant décidé de travailler au parlement. Enfin, certains n'ont pas cherché, comme la grande majorité, à intégrer le corps des administrateurs après leurs études ou un échec au concours de l'ENA, mais seulement après une première expérience professionnelle peu satisfaisante, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

**Moi je suis pas très caractéristique de ce milieu de ce point de vue, j'ai pas fait Science Po, j'ai travaillé dans le privé avant, donc je suis pas sûr de vraiment représenter.** Moi j'ai fait une école de gestion avant – l'ESSEC en l'occurrence – et puis j'ai travaillé dans le privé. Et puis voilà après cinq ans de carrière, avec des réorganisations qui s'annonçaient au sein de mon entreprise, j'ai été amené à me demander ce que je voulais faire et en fait c'est mon épouse qui... coup de bol ou je sais pas quoi... est tombée par hasard sur l'annonce du concours dans le journal Le Monde. Et donc j'ai tenté pour voir et puis bingo.

Si des exceptions existent, le profil de ces acteurs est donc homogène, au moins en termes de formation académique. Ce passage à Science Po peut d'ailleurs révéler des vocations puisque comme l'explique un enquêté : « c'est plutôt avec Sciences Po que j'ai pris le virus, mon stage,

<sup>11</sup> Le passage quasi systématique par une grande école puis l'intégration d'un corps de fonctionnaire prestigieux renforce l'impression d'observer une forme de noblesse d'Etat. Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les éditions de minuit, 1989.

<sup>12</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/concours/Annales\\_Administrateur\\_2009\\_2010.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/concours/Annales_Administrateur_2009_2010.pdf)

les différents stages que j'ai fait. Mais j'avais plutôt envie de travailler dans la fonction publique en général, j'étais pas attirée par le privé ». Cet attrait pour la fonction publique apparaît très souvent en entretien. L'origine familiale de nombreux administrateurs joue certainement un rôle dans cette volonté régulièrement revendiquée de « défendre le service public » ou « l'intérêt général ». De nombreux administrateurs comptent au moins un parent fonctionnaire, souvent des enseignants, mais également des travailleurs administratifs, des policiers, des conservateurs du patrimoine, etc. La socialisation primaire au sein de ces familles joue un rôle souvent non négligeable que certains enquêtés reconnaissent d'ailleurs en entretien :

« Mes parents étaient enseignants, ils sont toujours enseignants d'ailleurs, donc ils étaient fonctionnaires également. **Pour moi le service public ça avait un sens**, je me voyais plutôt travailler dans l'administration que dans le privé. Même si l'administration aujourd'hui n'est sans doute pas le secteur le plus attractif qui soit, moi ça faisait sens de travailler pour la collectivité publique et le rôle de mes ... le travail de mes parents a sans doute joué là-dedans.»

D'autres à l'inverse, tout en ayant pourtant un parent travaillant dans la fonction publique réfutent catégoriquement toute idée d'une filiation à leurs yeux trop mécanique, (« ma mère oui mais mon père pas du tout. Euh, non je suis pas vraiment dans le modèle de la reproduction sociale, là (rires). Non non, Bourdieu n'est pas tout à fait à côté »). Cette question du capital culturel et symbolique hérité est pourtant importante car comme le remarque une enquêtée dont les deux parents sont fonctionnaires, « c'est vrai que ce genre de chose prédispose un peu à la haute fonction publique, mais bon voilà y pas d'énarque ». La fin de cette phrase est importante. Les entretiens font en effet apparaître que les fils et filles de hauts-fonctionnaires ne travaillent pas au parlement (à moins que ceux-ci ne le reconnaissent pas en entretien, ce qui est également envisageable). Autrement dit, l'accès au corps des administrateurs, parcours extrêmement prestigieux mais symboliquement moins reconnu qu'un passage par l'ENA, semble être le fait d'agents sociaux en situation d'ascension sociale et non pas d'agents issus de familles de haut-fonctionnaires des grands corps de l'Etat français. Ce constat est sûrement révélateur à la fois de la position du parlement dans la hiérarchie politique et symbolique des institutions françaises et de la fonction d'administrateur au sein de la hiérarchie administrative et symbolique au sein du système administratif français. Il n'est d'ailleurs pas étonnant de constater que de nombreux administrateurs, ont tenté et échoué au concours de l'ENA qui représentait pour eux une sorte de graal parmi les différents concours de la fonction publique :

« Je ne sais pas... au départ moi je voulais faire l'ENA hein, jusqu'à la fin de ma 5ème année **c'était l'ENA ou la mort** enfin vraiment je n'imaginai pas tout... le Sénat on m'avait décrit ça comme une prison dorée où on est très bien payés mais on ne peut plus rien faire après... Enfin vraiment, j'en avais aucune envie. **Et puis voilà j'ai raté l'ENA, j'ai réussi le Sénat et en plus le concours s'est vraiment bien passé et ça ça joue énormément** ».

Nombreux sont les administrateurs à avoir suivi une formation Prep'ENA, à avoir échoué au concours et à s'être rabattus sur les concours du parlement. Ces derniers sont également extrêmement sélectifs. En 2009-2010, année où 12 postes avaient été offerts, 965 candidats s'étaient inscrits et avaient vu leur candidature jugée recevable, 326 s'étaient présentés à toutes les épreuves d'admissibilité, 40 avaient été jugés admissibles et 17 avaient été admis, soit 5.2% des candidats présents. En 2015, 5 postes ont été proposés pour 609 candidats admis à concourir. En admettant que comme en 2010 les deux tiers des candidats admis au concours ne

se présenteront pas à toutes les épreuves<sup>13</sup>, on peut penser que le taux de réussite au concours sera d'environ 2.5%.

A l'Assemblée Nationale, le concours en lui-même se divise en deux phases. La première, la phase d'admissibilité, comporte quatre épreuves obligatoires et une épreuve à option. D'abord, deux compositions d'une durée de cinq et quatre heures portant d'une part sur des « problèmes politiques, internationaux, économiques et sociaux » et d'autre part « sur la science politique et le droit constitutionnel ». Puis, durant cinq heures, une note de synthèse basée sur un dossier se rapportant à des problèmes juridiques et, durant quatre heures, une épreuve de questions à réponses courtes sur l'économie et les finances publiques. La dernière épreuve pratique (4h), au choix, porte sur les thèmes suivants : droit de l'union européenne, droit social/du travail, droit civil/pénal, droit administratif. La deuxième phase comprend trois épreuves obligatoires : une épreuve écrite de droit parlementaire en trois heures, une épreuve orale de 30 minutes de langue vivante en anglais, allemand ou espagnol et enfin une interrogation orale d'une durée totale de 40 minutes et de coefficient 6 (soit le double de l'épreuve écrite), divisée en un exposé à partir d'un sujet choisi par le candidat parmi deux sujets tirés au sort et un entretien avec le jury<sup>14</sup> afin « d'apprécier la personnalité, la motivation et l'adaptation au poste du candidat, le jury ayant à sa disposition une fiche de renseignements remplie par le candidat ». Cette phase se clôt par une épreuve facultative de langue vivante où seuls les points au-dessus de la moyenne sont comptabilisés.

Le nature des épreuves montre bien quel type de profil est attendu par les membres du jury. Il s'agit principalement de généralistes ayant également une formation ou des connaissances en droit et en science politique. L'intitulé des programmes montre par ailleurs que le caractère général du concours. La composition de science politique et de droit constitutionnel peut par exemple porter sur « Les systèmes de gouvernement : le régime parlementaire, le régime présidentiel » ou encore sur « L'organisation de l'État : État fédéral, État unitaire, régionalisme politique et administratif, décentralisation », tandis que l'épreuve de finances publiques a pour objet « Les prélèvements obligatoires » ou encore « Le budget et les finances de l'Union européenne ». De la même manière l'épreuve de droit parlementaire a pour thème « les sources du droit parlementaire » ou encore « L'organisation et le fonctionnement du Parlement français ». L'analyse des annales permet de mieux saisir les connaissances attendues par les jurés. On se limitera ici à l'exposé de certaines épreuves :

Epreuve	Exemples de sujets au cours des dernières années
Composition sur les problèmes politiques, internationaux, économiques et sociaux du monde contemporain	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apprend-on de l'histoire ?</li> <li>- La place des femmes dans les sociétés contemporaines (1914 – 2009)</li> <li>- Le vingtième siècle s'est-il achevé en 1989 ?</li> </ul>
Composition en science politique et en droit constitutionnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La France est-elle affectée d'une instabilité institutionnelle ?</li> <li>- La loi aujourd'hui.</li> </ul>

<sup>13</sup> Les épreuves d'admission auront lieu en septembre 2015.

<sup>14</sup> Comme l'indique le site de l'AN, le jury du concours comprend le secrétaire général de l'AN, la présidence, le secrétaire général de la Questure, le Directeur général des services législatifs et le Directeur général des services administratifs et « au moins cinq personnalités extérieures choisies parmi des professeurs de l'enseignement supérieur, des hauts fonctionnaires et des personnalités qualifiées pour les matières faisant l'objet des épreuves écrites et des épreuves orales, à l'exception des langues vivantes ». Au Sénat, où des membres extérieurs participent également aux jurys, les professeurs de l'enseignement supérieur sont uniquement des professeurs des universités, en droit et en économie principalement.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Constitution de 1958 de la Vème République et les traités.</li> </ul>
Note de synthèse à partir d'un dossier se rapportant à des problèmes juridiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Note sur le droit à l'information des usagers du système de santé (sur la base d'un dossier de 168 pages)</li> </ul>
Epreuve écrite de droit parlementaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'article 44 de la Constitution à l'épreuve de la pratique parlementaire</li> <li>- Les commissions permanentes.</li> <li>- Le pouvoir d'initiative des membres du Parlement.</li> </ul>
Interrogation orale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'opinion fait-elle la loi ?</li> <li>- Berlin est-elle la capitale de l'Europe ?</li> <li>- Est-il juste d'hériter ?</li> <li>- L'évasion fiscale</li> <li>- La transition écologique</li> <li>- People et « bling-bling »</li> <li>- Intérêt général et intérêts particuliers</li> <li>- L'insécurité</li> <li>- Y a-t-il trop de fonctionnaires ?</li> <li>- Le développement durable</li> </ul>

Sur les cinq épreuves retenues, les quatre premières sont clairement des épreuves classiques de connaissances à problématiser ou à organiser. L'analyse des meilleures copies disponibles sur le site de l'Assemblée Nationale montre ainsi que les problématiques proposées par les candidats sont assez simples (« La 5<sup>ème</sup> république a-t-elle définitivement mis fin à l'instabilité institutionnelle historique de la France ? » dans le cadre du sujet de science politique et droit constitutionnel), mais que leurs connaissances générales sont solides. L'épreuve de synthèse permet également de mesurer la faculté du candidat à résumer de façon assez descriptive un corpus de texte, tâche que les futurs administrateurs devront maîtriser sur le bout des doigts par la suite. Finalement, c'est surtout l'épreuve orale, du fait de certains sujets beaucoup plus originaux et déstabilisants, qui peut introduire une certaine dose d'incertitude dans l'approche adoptée par les candidats. Il serait donc pertinent d'interroger les membres de ces jurys pour mieux comprendre dans quelle mesure l'originalité des réponses est récompensée ou non. Le profil attendu des futurs admis est donc celui de généralistes<sup>15</sup>, ce dont les administrateurs ont d'ailleurs totalement conscience, comme le souligne l'un d'eux :

<sup>15</sup> On rejoindra ici la définition extensive proposée par Olivier Nay et Andy Smith des généralistes (en gras, les passages qui semblent particulièrement adaptés aux administrateurs : « Ces acteurs, tels que nous les entendons, se distinguent par leur aptitude à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être sensiblement éloignés. **Ils forgent aussi leur compétence sociale par leur capacité à se poser en relais entre des groupes, des milieux, des organisations dont les intérêts divergent, mais parallèlement tenus de coopérer, de travailler ensemble. Ils sont tenus de maîtriser (plus ou moins bien) une pluralité de rôles et de connaissances, et de les mettre en œuvre en différents lieux de l'espace social. Leurs ressources reposent moins sur leur capacité à imposer un point de vue définitif que sur leur aptitude à mobiliser des partenaires, à produire des arguments, à formuler une représentation commune de la situation, à élaborer des compromis et inventer des solutions acceptables par tous.** Si l'on se risque à la métaphore sportive, l'activité du généraliste ou du courtier peut être associée à celle du « passeur » et de l'« ouvreuse ». Olivier Nay et Andy Smith, dir., *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, , 2002.

« On est vraiment des généralistes, et on a été recruté en tant que tel. Et on reste en tant que tel, dans la mesure où il faut que, on est aussi un peu un intermédiaire, je pense, intellectuel, entre le député qui connaît pas forcément le secteur et l'administration qui est hyper technique. Donc nous on doit être un peu une sorte d'intermédiaire. On est pas des spécialistes du secteur, on doit être des généralistes et donc on peut, voilà, on peut faire, on peut travailler sur n'importe quel sujet, ça peut être l'environnement, la politique agricole, le budget, euh, la sécurité, on change, voilà. Dans notre carrière, on fait tout, de tout ».

Cette capacité à travailler sur différents sujets souvent très techniques implique un apprentissage sur le terrain, puisqu'il n'existe pas « d'école des administrateurs ». Les jeunes agents récemment recrutés (et qui seront stagiaires dans un premier temps) sont donc souvent formés au contact de leurs homologues plus expérimentés. Affectés aux services d'une commission, ils vont devoir acquérir en très peu de temps une expertise technique et juridique sur des sujets qu'ils n'avaient auparavant jamais réellement étudiés. Les premiers mois sont forcément difficiles pour ces agents qui doivent très rapidement commencer à assister les élus dans leur travail. Comme l'explique un agent, « quand on débute [...] ça prend des jours et des jours de rédiger ça parce qu'en fait c'est très compliqué d'arriver à être à la fois succinct, d'aller à l'essentiel et en même temps de dire vraiment quelque chose ». Cet apprentissage se fait donc sur le tas, dès les premiers moments d'une nouvelle affectation :

« Les compétences vous les acquerez en commission, un peu à la dure, quand vous arrivez sur un texte vous n'y connaissez rien et puis à force de regarder des codes, de travailler sur le texte, d'avoir des auditions, vous finissez par vous faire une vraie compétence, et au bout de 6-7 ans vous avez une vraie compétence sur votre domaine. Et c'est à ce moment-là que vous partez (rires). Vous allez faire complètement autre chose, et cette compétence que vous avez acquise douloureusement, vous allez la perdre. C'est pour ça qu'il peut y avoir la tentation de rester 20 ans sur le même poste. Mais à ce moment-là vous aurez peut-être la tentation de faire vous-même la politique de la commission et de ne plus trop écouter votre rapporteur. Et c'est un peu périlleux ».

Les administrateurs sont donc des généralistes dont la fonction implique une expertise qui s'acquiert par l'exercice pratique du métier. Sans ce savoir-faire technique, qui peut être considéré comme une forme d'impératif, les administrateurs perdraient leur droit d'entrée au sein des entourages parlementaires. La maîtrise de cette technique légitime en effet la fonction même de ces agents, puisque les élus et leurs équipes ne disposent pas toujours du personnel nécessaire et compétent pour travailler de façon autonome sur des sujets extrêmement complexes. Cette situation place les administrateurs dans une situation de quasi-monopole au sein de l'AN et du Sénat, ce qui a pour effet de renforcer leur esprit de corps et des mécanismes de concurrence au sein et en dehors de leur institution afin de légitimer leur fonction.

## *II/ Esprit de corps, esprit de concurrence*

Recrutés au terme d'un concours extrêmement sélectif, formés au sein de la même école avant leur entrée au parlement, effectuant des carrières longues au sein de leur institution, les administrateurs sont logiquement soumis à un esprit de corps qu'ils contribuent également à véhiculer par le biais de discours, de pratiques et de rites d'institution<sup>16</sup>. Le parlement est en

---

<sup>16</sup> Voir, Pierre Bourdieu, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 43, 1982, pp. 58-63. Sur ce point, la socialisation professionnelle des administrateurs est très proche de celle



effet un espace de socialisation, surtout pour ces agents qui peuvent passer de nombreuses heures en poste lors de certaines périodes d'activité parlementaire (c'est par exemple le cas lors des semaines où la commission des finances travaille sur le Budget). Comme l'explique une administratrice au sujet de ses collègues : « déjà on n'est pas très nombreux, au niveau des administrateurs, on est cent vingt ici, donc on se voit vieillir, faire des enfants, divorcer, être malade, on partage vraiment quelque chose, et les sénateurs pareil : on arrive quand même à créer quelques liens ». Les entretiens réalisés auprès d'administrateurs renforcent cette vision d'un réel travail d'équipe. Lors des rendez-vous, il n'est pas rare d'être interrompu par un collègue de l'enquête pratiquant systématiquement le tutoiement et demandant de l'aide, un avis ou tout simplement venant discuter de manière spontanée. Cet esprit d'équipe s'exprime également, de façon discrète, face aux élus, renforçant l'esprit de corps, puisque comme l'explique un agent, « une fois, on avait dit à un sénateur qu'il faisait n'importe quoi. Il nous a pas écouté, tant pis, on s'est bien marrés de notre côté ». L'analyse des mécanismes d'intégration permet de mieux comprendre comment se développe un esprit de corps, une forme de solidarité à la fois organique (l'expertise étant différenciée, spécialisée mais interdépendante) et mécanique (le poids du groupe et de l'institution étant particulièrement contraignant et ne permettant que peu d'écart avec les règles du jeu parmi des agents censés développer les mêmes pratiques)<sup>17</sup>. L'extrait d'entretien suivant illustre à la fois comment s'opère cette intégration et comment celle-ci renforce le sentiment d'appartenance et l'esprit de corps :

« Ça c'est une très bonne surprise en rentrant dans cette maison, c'est que euh euh souvent dans une administration on sait jamais quelle est la culture, entre guillemets, l'ambiance. Il y a une très très bonne ambiance. Et au sein de la commission c'est vraiment euh... Je vais pas dire paradisiaque mais pas loin. Effectivement il y a une très très bonne ambiance, il y a vraiment une culture d'entraide. Euh donc euh on est tous à un moment soumis à une pression particulière, on a plusieurs textes à l'ordre du jour sur le même sujet parfois, et on a toujours des collègues qui nous viennent en renfort, ou l'inverse quand des collègues ont des gros textes... Voilà. Donc pour le coup l'ambiance, rien à redire là-dessus. Et un sentiment d'entraide qui est assez fort et assez appréciable ».

Le terme « culture » est important. Les entretiens montrent en effet que ces agents attachent une grande importance à tout un ensemble de règles et de traditions qui visent à assurer une forme de légitimité, de « culture d'institution » visant à assurer une place incontournable aux administrateurs au sein des entourages des élus. Logiquement, ces administrateurs sont en concurrence avec d'autres acteurs, en particulier au sein des équipes parlementaires. Les collaborateurs d'élus jouent un rôle important dans le travail au concret des élus<sup>18</sup>, conduisant certains administrateurs à considérer ces acteurs comme des rivaux en matière d'écriture de la loi, comme le montre l'extrait suivant :

---

observée dans de nombreuses institutions politiques. La sociologie des institutions est donc particulièrement utile pour comprendre comment cet esprit de corps apparaît et s'enracine chez ces agents. Voir, Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.) *Sociologie de l'institution* Belin, 2011 ou encore Jacques Lagroye, *Appartenir à une institution. Catholiques en France aujourd'hui*, Paris, Economica, 2009.

<sup>17</sup> En s'inspirant de l'opposition classique proposée par Emile Durkheim dans *De la division du travail social*, Paris, PUF, 2013 (8<sup>ème</sup> édition).

<sup>18</sup> Sur l'importance de ces acteurs dans le travail au quotidien des élus, voir : Guillaume Courty (dir.) *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard, 2005 ou encore Didier Demazière, Patrick Le Lidec (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, PUR, 2014 et Sébastien Michon, *Les équipes parlementaires des eurodéputés. Entreprises politiques et rites d'institution*, Windhof, Promoculture-Larcier, 2014

« Si on n'est pas neutre, un jour on se fera bouffer par les assistants. Qui finiront par... Ben, par faire comme à l'assemblée, quoi. Et puis y a pas de raison, il y a un assistant qui a pas eu les concours mais qui a fait Science Po, qui est bon, qui bosse et tout, et qui en plus partage les mêmes convictions que son sénateur, faut pas se leurrer, si on n'est pas ultra nickel... Enfin voilà, on risque de perdre un peu de leadership et ce serait dommage »

Afin de préserver leur position au sein du parlement, les administrateurs mettent donc en avant un double argument : leur neutralité et leur compétence technique. En soulignant leur neutralité, les administrateurs opèrent des mécanismes de distinction avec les équipes parlementaires dont le travail est supposé être moins technique et plus politisé - implicitement moins noble. La division du travail politique entre administrateurs et assistants politiques sur la base de la neutralité et de la compétence technique est donc censée garantir la place de chacun au sein des entourages : l'élaboration du volet technique de la production législative pour les uns, la politisation des enjeux pour les autres. Si les attentes placées en chaque acteur ne sont donc pas les mêmes, les luttes en matière de participation à l'élaboration de la loi restent cependant importantes, d'autant plus que de nombreux collaborateurs d'élus ont également été formés au sein d'IEP et présentent donc le même profil de généralistes que ceux qui ont réussi le concours d'administrateur. Cet esprit de concurrence au sein de chaque assemblée s'accompagne également d'une concurrence entre les assemblées par le biais de leurs agents. Les administrateurs du Sénat observent en effet leurs homologues de l'AN avec un certain regard critique – l'inverse étant également vrai. Ces points de vue critiques entre administrateurs de deux institutions différentes s'inscrivent dans le prolongement de luttes plus générales au sein du régime parlementaire français. Les règles institutionnelles ont ainsi des incidences concrètes à la fois sur le travail au concret des administrateurs et sur leurs visions du travail de leurs homologues du Sénat ou de l'AN. A ce titre, la question du « dernier mot » dans le cadre de la procédure législative est particulièrement clivante puisque comme l'explique une administratrice, « à l'Assemblée Nationale par définition, ils sont du côté du gouvernement [...] ». Les occasions vraiment de prendre un texte et de dire on va tout changer, sont extrêmement rares. Et d'ailleurs mon amie [à l'AN] le dit, elle est frustrée de pas pouvoir [...] être créative dans ce qu'elle peut proposer à ses rapporteurs. ». Cet esprit de corps, se manifeste par exemple lors des commissions mixtes paritaires, lorsqu'aucun texte de compromis n'a été trouvé entre les deux assemblées. Comme l'explique un agent, lorsque les tensions entre le Sénat et l'Assemblée deviennent importantes « tous les gens du Sénat sont tous ensemble... ». Ces oppositions prennent la forme de discours basés sur la primauté de l'institution d'appartenance ou sur la supposée liberté d'une assemblée en comparaison à l'autre :

« L'Assemblée Nationale a toujours le dernier mot et donc elle considère que ... [silence] que c'est eux qui sont importants. Le Sénat peut faire tout et n'importe quoi c'est toujours l'Assemblée Nationale qui pourra décider in fine ce dont elle a envie. Et du coup au Sénat on a un côté un peu bravache parfois »

Ou encore :

« L'Assemblée Nationale ils sont là pour suivre le gouvernement, nous on va faire les choses, on va y aller avec panache, on va tout changer, et finalement, on se fait avoir, parce que eux, ils ne suivent pas ».

Les administrateurs du Sénat critiquent donc leurs homologues de l'AN sous l'angle de la discipline gouvernementale qui restreindrait leur marge de manœuvre en matière de production

législative, en particulier dans un contexte de forte domination du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. En dressant ce constat, les agents du Sénat soulignent implicitement que leur place au sein des entourages d'élus permet une plus grande influence dans l'écriture de la loi, même quand cette dernière n'aboutit pas. Ce mécanisme de concurrence doit donc être pensé dans un cadre plus vaste que le simple fonctionnement de chaque chambre. Ce type de discours illustre la double appartenance des administrateurs, à la fois comme membre des entourages d'élus et comme membre à part entière d'une assemblée délibérante. Au Palais Bourbon, les discours recueillis dressent assez logiquement une sorte de double négatif des propos recueillis au Sénat. Les critiques formulées par les administrateurs de la chambre haute deviennent pour ceux de la chambre basse des arguments renforçant la légitimité de leur appartenance institutionnelle et de leur production législative au sein des entourages. Les règles du jeu constitutionnel ont pour effet de faire varier le regard que portent les administrateurs sur le personnel politique pour lequel ils travaillent. Comme l'explique un agent de l'AN, « comme les sénateurs sont moins... pas moins politisés, mais comme ils sont moins... ils sont pas élus au suffrage direct, ils sont moins... Les administrateurs ont peut-être une plus grande marge de manœuvre ». Finalement, comme au Sénat, la position de l'AN au sein du système politique français conditionne les visions des administrateurs quant à leur utilité, les élus pour lesquels ils travaillent, et plus généralement leur conception du métier, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

Bah déjà il y a une prééminence institutionnelle, du fait que les choses sont quand même plus... enfin **c'est quand même plus l'Assemblée qui décide que le Sénat**, même si on va tenir compte quand même du Sénat. Et puis... **les choses politiques se passent quand même à l'Assemblée**. Les questions de gouvernement dont on parle, c'est celles de l'Assemblée, euh... les amendements dont on parle c'est quand même, dans 90% des cas ceux de l'Assemblée. **C'est quand même plus intéressant de travailler dans la chambre où se passe les choses que dans la chambre où... ils se passent quand même des choses mais qui sont moins... connues, ou qui ont moins d'impact ou... qui influencent moins quoi**. Je regrette pas mon choix en tout cas. Et puis, **je préférerais travailler pour des gens qu'étaient élus directement que... Au Sénat, c'est un peu plus pépère, un peu plus tranquille c'est vrai**. Mais le fait que ce soit pas le suffrage direct, je trouve ça... ça induit une certaine... je sais pas si le mot distance est vraiment exact mais... un détachement par rapport à l'opinion. **Alors les administrateurs du Sénat nous diraient que nous on est complètement politisés et soumis aux caprices de l'opinion. Et c'est probablement vrai, les sénateurs peuvent prendre du recul**. Mais moi j'aime bien le fait qu'on colle plus à l'actualité, qu'on est plus... on ressent plus remonter les idées de l'opinion, les idées des gens. C'est quelque chose qui me plaît plutôt.

On pourra s'étonner que malgré des trajectoires académiques et sociales assez proches, un profil de généralistes quasi-identique, des conditions de travaux similaires, un esprit de corps reposant sur les mêmes principes et un concours présentant de très nombreux points communs, les administrateurs des deux chambres ne développent pas une forme de solidarité commune basée sur une communauté d'agents administratifs qui partagent, dans les grandes lignes, les mêmes missions, les mêmes conceptions du service public, voire les mêmes frustrations quant à la place du parlement face au gouvernement. En dépit de ces similitudes, les échanges entre les administrateurs des deux chambres sont assez rares. Comme l'explique un agent de l'AN : « je trouve qu'on fait souvent les choses dans notre coin, et que finalement on se retrouve justement

à préparer la CMP<sup>19</sup> à se rendre compte qu'on était finalement pas d'accord sur un tas de chose. Mais je pense que oui, on pourrait travailler de façon plus proche, oui. ». On formulera donc l'hypothèse suivante pour expliquer cette situation : la rareté des échanges s'explique en partie par la politisation du travail des administrateurs qui retranscrit indirectement les tensions qui peuvent exister entre les parlementaires membres d'un Sénat quasiment toujours à droite et une AN où l'alternance politique est plus fréquente. En d'autres termes, cet esprit de concurrence pourrait être considéré comme une conséquence de l'incorporation de modes de pensées directement liés à la conflictualisation des échanges politiques entre les deux chambres et être pensé comme une traduction par ces agents administratifs de luttes politiques. Cette hypothèse semble confirmée par l'étude du travail au concret des administrateurs au sein des entourages parlementaires et par la politisation fonctionnelle que ces agents développent au contact des élus.

### *III/ Les écrivains de la loi*

Le travail au concret des administrateurs s'effectue à la fois au contact des élus et loin de ces derniers, dans leurs propres bureaux, puisque ces agents ne sont pas intégrés aux équipes des parlementaires. A la différence de la situation observable au sein des ministères, le travail des administrateurs semble moins pyramidal, moins focalisé sur la nécessité de devoir répondre aux attentes d'un acteur principal - le ministre - qui délègue ses dossiers à son cabinet, mais plus horizontal puisque les administrateurs sont susceptibles de travailler avec tous les membres de leur commission d'appartenance. Les administrateurs travaillent généralement au contact des rapporteurs de loi, des présidents de commission et dans le cas de la commission des finances, du rapporteur général. L'intensité et l'organisation de ce travail dépendent de nombreuses variables : sollicitations des élus, agenda politique de la session, rapports avec les rapporteurs, ou encore l'objet de la commission d'appartenance. Comme l'explique une administratrice, les agents de la commission des Lois ou des Finances « ont juste pas de vie. [...] ils sortent de six ans là-dedans, ils sont tout blancs, ils ont plus de potes... 'Fin c'est compliqué quoi, c'est vraiment un métier de chien ! ». Leur travail est en effet contraignant sous plusieurs angles. L'indispensable spécialisation nécessaire à la compréhension des dossiers dont ils ont la charge ainsi que le minutieux travail de rédaction des textes de loi impliquent un investissement coûteux en temps. L'agenda gouvernemental fait également varier les modalités de ce travail d'écriture et détermine l'emploi du temps de ces agents, ce dernier se caractérisant par une certaine liberté d'organisation et une tendance à travailler le soir, comme l'explique un administrateur de l'AN :

**Y a pas vraiment de journée type**, euh, je sais pas quoi dire... ma journée commence vers huit heures, huit heures et demi, 8h45. Par exemple, la semaine prochaine, j'ai un déplacement à Rennes pour aller voir l'École des Hautes Études en Santé Publique, donc l'école des directeurs d'hôpitaux à Rennes, donc **j'accompagne ma députée** pour voir quelle formation est donnée aux directeurs d'hôpitaux en matière financière, pour voir s'ils sont suffisamment formés pour après, quand y a une décision [...] à prendre, si ils sont suffisamment aguerris. Euh j'ai aussi quelques auditions avec cette députée, mardi, mercredi et le reste du temps ben je vais commencer à écrire le rapport euh sur la dette des hôpitaux. Comme Macron va arriver là, le texte Macron va revenir au Sénat au mois de juin, faudra que mon rapport sur la dette des hôpitaux soit fini au mois de mai donc je vais commencer à l'écrire. Mais y a pas vraiment de, **on est assez libre dans notre emploi du temps, on n'a pas, on fonctionne, on a une hiérarchie assez légère en tout**

---

<sup>19</sup> Commission Mixte Paritaire

**cas côté service législatif, on travaille avec les députés assez librement**, on s'organise comme on veut. Le chef est là pour nous soutenir mais on n'est pas, **on n'a pas un emploi du temps précis, on s'organise comme on veut quoi. Du moment que, enfin on s'adapte aux horaires des députés.** La particularité de notre travail, c'est qu'**on travaille beaucoup le soir.** Déjà parce qu'on siège le soir, donc quand on a un texte, on siège matin, midi, soir, et puis, comme les députés sont là peu de temps dans la semaine parce qu'ils sont aussi en circonscription, euh, du coup c'est assez concentré mardi, mercredi, jeudi, c'est assez concentré. Et du coup comme y a les questions au gouvernement de quinze à seize le mardi et le mercredi, y a beaucoup de réunions après, du coup, le matin en général c'est soit réunion de commission, soit réunion de groupe le mardi, donc l'après-midi y a, quand **il faut organiser des auditions avec les députés,** ça commence à 16h15, donc par définition, si vous faites trois ou quatre commissions, ça fait finir facilement à vingt heures, vingt-et-une heures, et les réunions avec les cabinets, en général, euh, quand vous négociez sur des amendements, des choses comme ça, euh, comme ils sont très pris la journée par d'autres choses, **on fait ça souvent le soir,** donc oui on travaille beaucoup le soir **En fait notre métier est un peu comme ça, c'est à dire que je peux avoir deux mois où je pars de chez moi à 9h, où c'est plutôt cool, et deux mois de « pas de vie », où je ne vois pas mes gosses du tout, du tout.**

L'extrait d'entretien précédent montre bien que le travail au sein des entourages s'effectue en étroite collaboration avec les élus, qu'il s'agisse de déplacements, d'auditions ou de rédaction de dossiers. Loin de se limiter à un simple travail de bureau, les administrateurs assistent donc également les élus en dehors du parlement, ce qui contribue d'ailleurs à rapprocher les deux acteurs (en témoigne l'utilisation de l'expression « ma députée »). La contribution des administrateurs ne se limite par ailleurs pas à une simple tâche d'exécution des décisions prises par les élus puisqu'en profitant de leur expérience et de leur connaissance des attentes des parlementaires, ces agents n'hésitent pas à proposer des arguments politiques susceptibles d'être mobilisés par ceux pour qui ils travaillent. Comme l'explique un administrateur au sujet d'un député d'opposition, « on sait qu'il va vouloir être dans la critique. Donc voilà, on lui fournit si j'ose dire quelques angles d'attaque dans la logique de sa pensée quoi... ». Devant travailler en collaboration avec des équipes parlementaires généralement peu fournies, l'aide des administrateurs s'avère souvent indispensable pour les élus qui s'investissent le plus au parlement. Christian Eckert, député socialiste et ancien rapporteur général de la commission des finances, soulignait en 2012 que son travail impliquait d'étudier 350 amendements et d'écrire pour chacun d'eux des commentaires. Une tâche impossible à réaliser seul, que l'écu déléguait donc en grande partie aux agents de l'AN, tout en soulignant la qualité du travail de ces acteurs : « Heureusement, j'ai "à mon service" une formidable équipe d'administrateurs de l'Assemblée d'une qualité exceptionnelle. Ils décortiquent les textes, proposent des améliorations, soulèvent les bons "lièvres", et surtout ont une capacité d'adaptation politique remarquable »<sup>20</sup>. Nombreux sont les élus à souligner en entretien la qualité du travail de ces agents qui effectuent des tâches que leurs collaborateurs ne pourraient souvent pas accomplir du fait de l'extrême technicité des dossiers débattus. Dans certaines commissions réputées très techniques (aux Lois et aux Finances surtout) existe donc parfois une forme de dépendance des élus à l'égard des administrateurs dans le travail de rédaction de Loi. Ces rapports entre administrateurs et élus s'opèrent normalement selon une procédure administrative visant à limiter les contacts directs entre les deux acteurs. Comme l'explique un administrateur, l'écu requérant une aide sur un dossier « ne doit pas [en théorie] me contacter directement. Il contacte

---

<sup>20</sup> Extrait disponible sur le blog de Christian Eckert : <http://christianeckert.over-blog.com/article-des-journees-bien-chargees-107982325.html>

ma chef de secrétariat qui redispatche dans l'équipe les demandes ». Ce circuit n'est cependant pas respecté par les élus – ce qui ne semble pas déranger les administrateurs – puisque les contacts entre les deux acteurs s'opèrent de manière informelle, parfois par l'intermédiaire des collaborateurs d'élus : « dans les faits, [...] ils arrivent directement et ensuite j'envoie un mail à ma chef en disant « voilà j'ai eu cette demande voilà... Alors parfois ça se passe dans un couloir (rires) c'est le député qui fait « -eh faut que je vous vois sur tel sujet – bon d'accord ». Le travail au concret des administrateurs est donc un travail d'écrivain de la Loi, en ce sens très proche du travail de la haute administration au sein des ministères décrit par J.M. Eymeri-Douzans<sup>21</sup>. Ce processus de rédaction peut être divisé en quatre volets. Dans un premier temps, 1) les élus font part de leurs attentes aux administrateurs (aide pour un rapport, assistance technique pour un amendement, etc.). Puis, 2) les administrateurs effectuent un travail de réflexion et d'adaptation politique afin de répondre aux demandes des élus, afin de pouvoir mettre à disposition des parlementaires différentes options que ces derniers retiendront ou non. 3) Une fois la décision prise, au terme d'une discussion entre les deux acteurs, 4) les agents rédigeront les textes sous l'angle choisit. Durant cette dernière étape de rédaction de la Loi, l'influence des administrateurs est extrêmement variable, allant de simples corrections mineures à une refonte totale du texte. L'extrait d'entretien suivant illustre bien comment procèdent les administrateurs dans leur travail au concret :

**« Un sénateur n'a pas forcément le temps ni forcément l'envie de le faire lui-même donc en fait on travaille pour lui sous contrôle, avec ses directives et on lui présente après le produit final et comme on est dans un grand rapport de confiance tout cela se passe très bien. Après cette étape du rapport on a une étape plus importante mais qui est liée, c'est l'étape des amendements où là on va proposer 5, 10, 15, 30, 50 amendements au nom du rapporteur à la lumière des auditions, à la lumière des priorités politiques et des priorités du sénateur on va dire « bah voilà ce que, cet article 23 bis on vous propose de la supprimer, on vous propose à l'article 23 ter de supprimer le grand I et le grand II de le rendre facultatif ». Tout est possible c'est à dire que là, la phase d'amendement, vous pouvez très bien faire des choses complètement microscopiques, changer simplement des virgules ou faire du rédactionnel, des mots qui sont pas très bien utilisés ou des syntaxes de phrase qui sont pas très bien faites, ou vous pouvez complétement réécrire le texte à l'égal du gouvernement. C'est à dire, on a souvent vu des projets de loi qui arrivent avec dix articles et qui ressortent à la fin et il y en a 40 ou 50, sauf que dans l'opinion publique les gens ils se disent « bah voilà c'est le gouvernement c'est un projet de loi ».**

Cet extrait d'entretien illustre bien la place qu'occupent les administrateurs à la fois au sein des entourages politiques et plus généralement dans la production législative du parlement. Cette place est directement liée aux relations que les agents nouent avec chaque parlementaire. Certains élus, tout en reconnaissant la qualité du travail des administrateurs, ne s'engagent pas dans des relations de collaboration avec ces derniers, tandis que d'autres au contraire leur délèguent presque entièrement le travail d'écriture. De nombreux administrateurs expliquent en effet que la relation entre le personnel politique et administratif repose sur « la confiance » et que celle-ci doit souvent être gagnée en faisant ses preuves ou en dissipant certains doutes quant à l'orientation politique supposée des fonctionnaires. On peut penser que les parlementaires qui mobilisent le moins l'aide des administrateurs sont souvent ceux qui participent le moins au parlement puisque l'investissement au Sénat et à l'AN requiert souvent des ressources dont ne disposent pas les élus au sein de leurs équipes. Les parlementaires disposant d'une expertise technique sur un sujet donné peuvent également se passer de l'aide des administrateurs. C'est

---

<sup>21</sup> « Marches ou frontières », *op.cit.*

donc au croisement des propriétés des élus, de leur conception du travail politique, des dossiers en jeu et de la disponibilité des administrateurs que s'élabore la relation de travail au sein des entourages politiques au parlement :

**« Dans certains cas l'administrateur est réduit entre guillemets à la portion congrue si le rapporteur est lui-même entre guillemets un ancien technocrate ou un ancien haut fonctionnaire ou un ancien ministre qui connaît extrêmement bien son sujet auquel cas nous on est là juste pour l'aider, lui faciliter la vie et écrire le rapport, les amendements qu'il nous demande, mais il sait les choses très précisément. Et dans d'autres cas on peut être beaucoup plus, avoir beaucoup plus de marges de liberté si le sénateur est nouveau sénateur ou nouvelle sénatrice ou bien qu'il connaît pas très très bien son sujet parce qu'il vient d'être nommé et à l'origine par exemple, il est médecin et puis on lui dit tu vas t'occuper de droit du travail, c'est pas forcément son truc ».**

Cet extrait d'entretien est particulièrement intéressant puisqu'il montre bien que la relation entre les deux acteurs est directement liée à l'éventuelle asymétrie des compétences techniques qui peut exister entre élus et administrateurs. Au sein des entourages politiques, le rôle des administrateurs est donc avant tout un rôle propositionnel et de rédacteur de la loi, ce qui leur laisse donc une part importante en matière d'initiative politique. Ce travail se base sur un principe fondamental, mis en avant par tous les administrateurs en entretien : le principe de neutralité qui est au fondement de la relation de confiance qui s'établit entre ces agents et le personnel politique et qui conditionne en grande partie la possibilité même d'intégrer les entourages politiques. Pour autant, ce principe de neutralité est au cœur de la tension inhérente à la fonction d'administrateur, comme nous allons maintenant le voir.

#### *IV / La politisation fonctionnelle<sup>22</sup> des administrateurs*

La question de la neutralité des administrateurs pose à la fois un problème pratique pour les différents acteurs du parlement (en soulevant des mécanismes de légitimité du côté des agents et de confiance du côté des élus) et un enjeu analytique pour le chercheur en science politique. L'impératif de neutralité revendiqué par tous les acteurs soulève la question de la séparation des champs politiques et administratifs, le second devant être pour tous ces acteurs subordonné au premier, dans une conception classique, wébérienne, du fonctionnement de la bureaucratie. Dans un autre cadre, au sein des ministères, J.M. Eymeri-Douzans a montré que le travail politique était co-construit et que la porosité des deux champs était bien réelle. Qu'en est-il au parlement ? Dans quelle mesure les administrateurs participent-ils à la politisation du travail des élus au sein des entourages parlementaires ? Dans son étude de l'Assemblée Nationale, Marc Abélès explique que « l'apolitisme professionnel [...] est l'expression même de la force que confère l'institution à ceux qui en sont les chevilles ouvrières »<sup>23</sup>. L'auteur propose trois types de justification de la neutralité politique. La première est basée sur la déontologie inhérente au métier et exclut toute forme de dépassement de fonction, la deuxième s'appuie sur la surpolitisation de l'environnement parlementaire qui conduit ces agents à « mettre de l'huile dans les rouages », tandis que la dernière est liée à la volonté de garantir à l'institution un fonctionnement efficace au sein du système politique français. Ces différents éléments se retrouvent en effet dans les discours des administrateurs interrogés. Pour autant, le

---

<sup>22</sup> Sur ce concept, en complément de l'analyse de J.M.Eymeri-Douzans, on se référera également à Renate Mayntz et Hans Ulrich Derlien, « Party patronage and politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987. Toward hybridation ? », *Governance*, 2 (4), p.384-404

<sup>23</sup> Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p.147

rôle tenu par ces agents peut aussi impliquer une certaine « distance au rôle »<sup>24</sup>. A ce titre, il est étonnant que Marc Abélès, tout en soulignant que la question de la politisation des administrateurs pose parfois problème aux élus, ne dépasse pas le discours officiel des agents qu'il interroge, laissant penser que les administrateurs parviennent toujours à tenir le rôle que leur confère l'institution. Afin de comprendre comment se construit cette éventuelle politisation du travail des administrateurs, il convient dans un premier temps de comprendre comment l'impératif de neutralité structure leur conception du métier. Cet enjeu est d'ailleurs abordé dès l'oral du concours<sup>25</sup> afin de tester la capacité des futurs agents à s'adapter à toutes les situations et leur capacité à faire abstraction de toute considération politique dans leur travail au quotidien. Le principe de neutralité constitue en effet à la fois le ticket d'entrée au sein des entourages parlementaires et la base de la relation de confiance qui se noue entre les deux acteurs, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

« Et puis après il faut une neutralité dans le cadre de votre fonction pour gagner la confiance et ne jamais perdre la confiance du sénateur parce qu'on est son interlocuteur privilégié et donc il faut toujours qu'il ait confiance en nous, qu'on ait travaillé avec un sénateur de gauche six mois avant et six mois après avec un sénateur de droite, peu importe, on doit être irréprochable ».

Ce type de propos est commun à tous les administrateurs et symbolise l'extrême disponibilité de ces acteurs. Le travail de ces agents implique donc de savoir dépolitiser leur propre rapport au politique tout en étant capable de saisir l'attente politique de leurs interlocuteurs, quel que soit leur appartenance partisane. Tous les administrateurs rencontrés en entretien soulignent, dans un premier temps du moins, leur attachement à ce principe. Cette neutralité doit donc être systématiquement réaffirmée en présence des élus, y compris dans les situations les plus extrêmes. Interrogés sur leurs relations avec des élus du Front National, les administrateurs expliquent ainsi que si l'un d'eux souhaitait par exemple rétablir la peine de mort, ils baseraient leur opposition à cette idée en mobilisant par exemple le droit européen. Cette tension entre opinion personnelle et impératif de neutralité n'est évidemment pas facile à gérer, surtout lorsque les administrateurs s'investissent sur des dossiers durant de longues semaines, ou doivent faire face à des demandes irréalisables politiquement ou juridiquement. Dans l'extrait d'entretien suivant, une administratrice pointe cette frustration inhérente au métier et la nécessité de maintenir son rôle en toute circonstance lorsqu'un élu refuse de prendre en compte ses conseils :

« **Moi j'étais furieuse, j'étais furieuse pas contre lui ; enfin, puis moi je suis rien par rapport à lui**, faut imaginer un peu le rapport qu'on a, donc évidemment j'ai dit « ah d'accord, je comprends, très bien, bonne soirée » et **j'ai fermé ma gueule, évidemment. J'ai pas dit « non, mais attend, vous vous rendez pas compte »**. Nous, une fois qu'on a donné notre conseil, il est suivi ou il est pas suivi, c'est pas notre ... **mais intérieurement, je bouillonnais, mais c'est là où la neutralité intervient, c'est le vote, c'est la démocratie, toi t'es pas élu, t'es juste fonctionnaire et puis tu t'écrases**, tu prends ton taxi et tu rentres chez toi quoi, il est minuit, le texte est voté, tant pis ! C'est ça la grosse différence ! »

---

<sup>24</sup> Sur ce point, voir par exemple, Jacques Lagroye, « On ne subit pas son rôle », *Politix*, 38, 1997

<sup>25</sup> En témoigne les propos suivant d'un administrateur de l'AN : « D'ailleurs c'est écrit dans nos statuts lorsque vous passez l'oral, le grand oral lors du concours d'admission à l'assemblée on insiste lourdement, on vous teste même pour savoir si vous avez des engagements politiques et si oui quel usage vous allez en faire à l'assemblée donc on cherche à savoir si vous êtes capables de faire la différence entre ce que vous croyez être personnel et ce qui sera nécessaire d'exposer au parlementaire donc heu sans aucun problème je le fais ».



Cet extrait d'entretien est particulièrement intéressant en ce qu'il montre à la fois le degré d'investissement politique et émotionnel (le terme « furieuse » est répété deux fois) et l'acceptation du rôle basé sur le statut et la légitimité démocratique des élus face aux fonctionnaires. Si, dans ce cas de figure, l'administratrice accepte sans discuter la décision de l'élu, il arrive également que les agents ne se démontent pas face aux parlementaires. Une administratrice m'expliquait ainsi en entretien que lors des réunions du président de sa commission, elle n'hésitait pas à manifester son mécontentement de façon ostentatoire jusqu'à ce que son point de vue soit reconsidéré ou rediscuté. Ces deux exemples montrent que l'expression de la neutralité peut s'opérer de différentes manières. En imaginant un continuum entre d'un côté les administrateurs qui se tiennent (du moins en entretien) au rôle attendu par l'institution en toute circonstance et à l'autre extrémité ceux qui affichent clairement leurs opinions politiques personnelles, se trouvent différentes situations intermédiaires, avec des agents qui ne nient pas la nécessaire politisation qu'implique leur métier ou qui pointent les tiraillements qu'ils vivent au quotidien. Au fil de ce continuum, on remarque que ceux qui osent le plus clairement afficher leurs préférences sont les agents qui disposent du plus d'expérience au sein du parlement, tandis que les nouveaux n'osent que très rarement prendre plus de distance au rôle. Au sujet des orientations politiques des administrateurs, un agent résume la situation ainsi : « Entre collègues on le sait généralement. Mais on le dit pas aux autres. A l'étage je sais qui est de gauche qui est de droite, etc. Mais après il y en a qu'on ne sait absolument pas, c'est un mystère absolu ». Cette phrase montre bien que du point de vue de la politisation des agents plusieurs types de profils coexistent au parlement. Certains administrateurs jugent d'ailleurs leur degré de politisation trop important pour être caché aux élus, comme l'explique par exemple cet agent : « c'est une question de respect, je leur dis : faites gaffe, je serai loyal, mais moi j'ai tel et tel type vision sur ce truc-là, je préfère vous le dire comme ça, dans tous les travaux que je produis pour vous, méfiez-vous de ce biais-là ». On voit donc bien qu'il n'existe pas un seul type de profil d'agents, mais bien une pluralité de rapport au(x) politique(s) et que leur conception du travail au sein des entourages peut donc s'en trouver modifiée. On distinguera donc trois idéaux-types d'administrateurs du point de vue de leur degré de politisation du métier. Les premiers, les **exécutants**, sont ceux qui défendent une conception systématiquement apolitique de leur fonction. Il s'agit donc généralement de jeunes agents récemment recrutés qui ne disposent ni de l'expérience, ni de la légitimité pour pouvoir prendre certaines libertés avec le rôle qu'attend d'eux l'institution. Même si leur fonction d'administrateur les contraints, du fait des tâches attendues d'eux, à politiser leur travail, ces agents refuseront d'y voir la moindre immixtion politique de leur part. En entretien, les exécutants défendent une conception neutre du métier, conforme aux attentes véhiculées par l'institution. L'administrateur est considéré comme un exécutant dont l'action n'est dictée que par les demandes de l'élu.

Le second groupe, celui des **francs-tireurs**, regroupe ceux qui à l'inverse assument totalement leur conception non-neutre du travail au sein des entourages parlementaires. Ces agents sont rares car cette position semble difficile à tenir au parlement. Il s'agit généralement d'agents disposant d'une longue expérience et présentant souvent des propriétés atypiques (possession d'un mandat, engagement associatif ou militant, fonctions en dehors du parlement, etc.). Souvent, afin de recouvrer une certaine liberté de parole, ces administrateurs prennent leur distances avec leur assemblée, comme l'explique l'un d'entre eux : « des détachements, des mises à disposition il y en a beaucoup. Il y en a vingt-sept aujourd'hui qui sont détachés, mis à disposition des cabinets ministériels ou d'autres institutions dans lesquelles ils exercent leur droit à la parole ». Devant gérer des situations complexes où leurs idées politiques entrent en opposition avec les éventuelles attentes du personnel politique, certains agents développent donc des stratégies de mise à distance des élus trop éloignés de leurs visions du monde politique :

« Si vous voulez c'est là c'est là où c'est où c'est borderline je dirais, c'est là où c'est les zones grises c'est que un administrateur c'est une personne humaine quoi... C'est une personne tout au bout d'un parcours. Moi **j'ai quarante ans, ça fait dix-huit ans que je suis au Sénat, j'ai été détachée, j'ai pris des fonctions de responsabilité sur le territoire donc au bout d'un moment c'est difficile quand on est humainement, normalement constituée.** [...] [Sur les relations avec les élus] Oui, bah en off, en aparté. Quand on sort des commissions, quand on sort de la salle ou bien quand on est à la buvette. **Là il peut se nouer des relations. Quand on se rencontre dans une manifestation. Comme hier bah hier j'étais à la manifestation, je rencontre des sénateurs bon là on manifeste contre l'austérité mais c'est à l'extérieur du Sénat ! On ne nous enlève pas nos droits civiques quoi. Quand on est administrateur on a toujours le droit de manifester, de donner des cours, d'afficher des convictions à l'extérieur du Sénat. C'est là où est la zone grise si vous voulez. C'est là où l'intelligence de l'administrateur c'est de savoir où est sa frontière.** [...] Ça ce qui se passe en général c'est que, il y a une intelligence qui se fait entre les politiques et les administrateurs : **les administrateurs demandent des commissions ou des délégations qui correspondent à leurs convictions. C'est-à-dire que moi si je vois que j'arrive plus à défendre les positions UMP je vais demander ma mutation. Je vais demander ma mutation ! Et c'est ce que j'ai fait et je l'ai obtenu hein.** Quand j'ai été détachée le Sénat étant à droite moi j'avais beaucoup de mal à défendre des positions qui étaient très éloignées des miennes, et je suis partie j'ai été détachée ; et en général ça se fait en bonne intelligence avec l'administration, l'administration ne vous impose pas dans une commission ou une délégation où on sait qu'il va y avoir hiatus entre le sénateur et vous. **Moi aujourd'hui je pourrais plus aller travailler dans une commission qui aurait un président de droite** ».

Ce type de profil est assez rare, mais remet en cause l'idée d'une neutralité fonctionnelle généralisée chez tous les administrateurs. L'éventualité de voir les administrateurs outrepasser le rôle que leur assigne l'institution est donc directement liée aux propriétés et aux trajectoires de ces acteurs. On ne sera d'ailleurs pas étonné qu'un certain nombre d'administrateurs se soient lancés, avec succès, en politique : Rama Yade, Daniel Garrigue, Hervé Morin pour ne citer que quelques-uns des plus célèbres anciens fonctionnaires de l'AN. Comme l'explique un agent, les retours au sein du corps, après une défaite électorale, sont possibles mais s'opèrent par le biais d'une phase de transition : « la doctrine ici c'est que quelqu'un qui se lance en politique, ça peut arriver, je crois que Hervé Morin était battu à l'époque, et donc quand il a été réaffecté, il était dans les services administratifs, il travaillait pas au service des députés ». Certains administrateurs sont d'ailleurs élus au sein de conseils municipaux, voir exercent des fonctions de maire, comme l'explique un agent : « on a un collègue qui est maire d'une ville assez importante en Normandie je crois, qui fait trente mille habitants donc qui est connu dans les médias, qui a une étiquette politique très marquée. Evidemment on peut pas interdire aux gens de se présenter ». Ces quelques exemples montrent bien que la prise de fonction du rôle d'administrateur ne s'accompagne pas forcément d'un renoncement systématique à toute prise de position politique en dehors du parlement, mais également pour certains agents expérimentés, en son sein.

Entre ces deux idéaux-types d'agents, existe un dernier type d'acteurs dont on peut penser qu'il représente la majorité des administrateurs : ceux qui tout en défendant et en cherchant à appliquer l'objectif de neutralité ne nient pas que des mécanismes de politisation peuvent exister. On nommera ce dernier type d'agents « **les réalistes** ». Schématiquement, ces agents reconnaissent exercer un rôle important, en conseillant, voire en orientant leur démonstration afin de convaincre les élus d'adopter la position qu'ils jugent la plus pertinente. Mais habités

par l'esprit de corps, ils n'ont aucun problème à voir les élus ne pas choisir l'option qu'ils jugent adéquate. Dans l'extrait d'entretien suivant, un administrateur explique ainsi comment il peut s'engager sur un dossier en ne limitant pas son rôle à celui d'un simple rédacteur technique mais en endossant également celui de conseiller :

L'idée était un peu trop extrême et je lui ai juste dit les risques qu'il prenait, juridiques et politiques. **C'est surtout un rôle de conseil. Je verrai ça plutôt comme un avocat qui conseille son client s'il prend une stratégie complètement iconoclaste dans un procès.** C'est un peu pareil, on les conseille. Mais après... enfin les députés, pour le coup, s'il y a quelque chose sur laquelle on peut... **on est pas des conseillers de l'ombre qui essayons de les manipuler, pas du tout.** Généralement, ce qui caractérise un député, c'est qu'il a des convictions très ancrées, et c'est sa vie en général les convictions politiques. Donc bon, **on peut les orienter techniquement, les éclairer mais bon... Sur ce qu'ils ont envie de faire ou pas faire, voter ou pas voter, on a aucune influence. C'est pas notre rôle d'ailleurs, c'est pas du tout ce qu'on cherche à faire.**

Cet extrait est intéressant car il montre à la fois les mécanismes de politisation de ces agents puis l'attachement aux principes du métier. Dans la première moitié de l'extrait, l'agent présente une conception active et politisée de son métier en ne niant pas la volonté de persuasion qui peut animer son travail auprès des élus. Dans la seconde moitié de l'extrait, le rôle de simple assistant technique, passif, neutre, apolitique, reprend le dessus. En grossissant le trait, on pourrait dire que ces agents s'investissent profondément dans le jeu sans réellement s'attacher au résultat du jeu. Ces agents reconnaissent donc que leur travail au sein des entourages implique un investissement basé sur une analyse personnelle (et politique) quant à l'option la plus pertinente à défendre pour convaincre l' élu. Il ne s'agit cependant pas d'établir si les agents n'exercent effectivement « aucune influence », même si l'on remarquera que de nombreux élus soutiennent que les administrateurs leur ouvrent régulièrement les yeux sur des éléments auxquels ils n'avaient pas pensé. On remarquera simplement que ces administrateurs exercent dans le cadre de leurs nombreuses fonctions un rôle propositionnel et que leurs suggestions, surtout dans le cas de dossiers extrêmement techniques, sont souvent prises en comptes, faisant d'eux des acteurs à part entière dans l'élaboration des politiques publiques au parlement. En d'autres termes, c'est en grande partie du fait même des tâches attendues d'eux que c'est agents sont contraints de politiser leur travail, au risque de dépasser leur stricte fonction officielle d'exécutant, ce qu'ils ne nient pas. Il faut également garder en tête qu'au sein des entourages parlementaires – qui sont, rappelons-le, largement moins riches en termes de ressources humaines et techniques que les entourages gouvernementaux par exemple – les administrateurs possèdent souvent une forme de monopole de l'expertise et que les élus sont souvent contraints de leur déléguer une large partie du travail politique qu'eux-mêmes ou leurs assistants ne peuvent exercer. Le fait qu'un certain nombre d'élus participe peu ou pas en commission et confie aux agents une grande partie du travail législatif contribue également à renforcer la place des administrateurs dans les processus d'élaboration de la Loi. Comme l'explique un agent, « je pense que les sénateurs passants, étant élus, réélus, les hommes politiques passants étant parfois pas d'un niveau technique, juridique insuffisant, **très souvent oui l'administration prend le pouvoir, très souvent** ». On remarquera également que comparativement aux « exécutants », ces agents ne se réfugient pas systématiquement derrière la technique ou l'expertise pour défendre une conception apolitique de leur métier, comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

« [...] **La tendance de tout technicien c'est de se dire « c'est mon domaine, je connais les réponses techniques, tout le monde est nul, faut répondre à la question**

**techniquement** ». Bon, c'est l'inverse de la démocratie ça... **Non, non, il n'y a pas de solution technique, j'y crois pas, c'est pas vrai. Il y a que des choix politiques derrière leur analyse, toute solution qui paraît technique est en fait un choix politique derrière ! Il n'y a pas de... J'y crois pas moi, aux solutions de « ça s'impose, c'est évident, c'est scientifique ».** Mais non, derrière il y a un choix [...]

**Je pense que c'est important de faire gaffe à la technique, parce qu'elle est pas neutre, je trouve qu'elle est jamais neutre.** Je sais pas si vous avez vu ça, vous êtes la génération du système APB par exemple... Bon le truc, le système APB c'était ça, c'était un truc technique soi-disant pour faciliter l'affectation des gens... [...] Donc on a fait une sacré transformation et en plus **le système est très très loin d'être neutre** parce qu'il y a une façon d'affecter les choix, de répondre aux vœux d'affectation, il y a une façon de trier les gens, hein ? Il est pas réellement au service d'un projet personnel, c'est une façon de trier les gens souvent quand même en fonction de leurs résultats. **Donc vous voyez un instrument qui a l'air technique, dont on pourrait dire « il est super », « putain ça marche bien » « ah c'est top, c'est informatisé, magnifique, l'université s'en remplit », il y a des enjeux politiques délirants !** Quand on y songe... Et je vous parle même pas des choix sur dossier, ça c'est une vraie question, parce que c'est pas pareil un dossier dans un lycée de ZEP et dans un très bon lycée, vous voyez ? **Donc, c'est ça que je veux dire, c'est qu'il y a pas de technique en fait, je crois pas... »**

Cette analyse est particulièrement intéressante sous plusieurs points. D'une part elle montre que de nombreux administrateurs<sup>26</sup> effectuent un travail critique sur leur fonction, acceptant de remettre en cause la vision officielle que l'institution entend donner de leur travail et de leur place au sein des entourages parlementaires. Elle montre également que derrière l'apparente technicité des débats se jouent également des choix politiques dont les administrateurs sont souvent bien conscients. Ces processus de politisation reviennent souvent à « faire de la politique sans le dire »<sup>27</sup> par le biais de la technique, tout en étant conscient ce processus. En affirmant que la technique n'est jamais neutre, certains agents déconstruisent le mythe de l'expert apolitique. Roser Cussó et Corinne Gobin soulignent en effet que les discours d'experts revêtent « les oripeaux d'une apparente neutralité politique associant subtilement des codes de type technique [...] à un vocabulaire flou, abstrait, naturalisant qui aseptise en quelque sorte toute velléité polémiste. La force de ce discours expert est en effet qu'il se donne l'apparence d'une simple correspondance au juste état des choses »<sup>28</sup>. Les deux chercheuses rajoutent également que « ces discours se présentent comme dépolitisés, via la neutralisation de mots qui semblent être « passe-partout », convaincants pour tous car compréhensibles a priori par tous »<sup>29</sup>. Si les administrateurs s'inscrivent parfaitement dans le prolongement de ces observations dans la façon qu'ils ont de présenter leur travail, on remarquera que certains d'entre eux n'hésitent pas à prendre leurs distances avec une conception totalement apolitique du métier d'administrateur. Les réalistes sont en ce sens pragmatiques. Conscient que les tâches attendues d'eux impliquent obligatoirement un degré plus ou moins élevé de politisation des

---

<sup>26</sup> La situation d'entretien conduit parfois les administrateurs à entretenir – du moins dans un premier temps – le rôle qui est attendu d'eux et à se réfugier derrière des discours convenus. On peut cependant penser que la majorité d'entre eux s'engage dans des processus réflexifs sur la portée de leurs actes.

<sup>27</sup> Pour reprendre le titre de l'article d'Hélène Dufournet, « Quand techniciser c'est faire de la politique « sans le dire » », *Gouvernement et action publique*, 1 (1), 2014, p. 29-49

<sup>28</sup> Roser CUSSÓ et Corinne GOBIN, « Du discours politique au discours expert : le changement politique mis hors débat ? », *Mots. Les langages du politique*, n°88, 2008, p. 6.

<sup>29</sup> *Ibid.*

dossiers dont ils ont la charge, ils ne cherchent pas systématiquement à nier leur implication dans les processus d'élaboration de la loi.

En s'appuyant sur le cas des administrateurs et sur les propos recueillis en entretien, on peut confirmer l'hypothèse que l'expertise comme mode de gouvernement au parlement se présente sous les traits de l'apparente neutralité afin de limiter les effets de délégitimation démocratique dont souffrent ces agents face aux élus. Reste que du fait même des tâches qu'ils doivent accomplir les administrateurs effectuent un important travail politique au côté, au service, voire à la place des parlementaires et qu'ils ne nient pas systématiquement la portée politique de leur action. Ainsi, ces administrateurs occupent au sein des entourages politiques une place centrale qui ne se limite souvent pas à une simple tâche d'exécutant. Leur profil de généralistes, spécialisés à moyen-terme sur des objets très techniques, constitue une ressource non-négligeable pour les élus des deux chambres. En ce sens, ces agents peuvent être pensés comme coproducteurs de l'action publique au parlement, au côté des élus, des collaborateurs, d'acteurs extérieurs (groupes d'intérêts, associations, etc.) et du gouvernement.