

M.31



Espaces politico-administratifs et barreau de Paris

Sociologie d'un espace-frontière

Recherche financée par la Mission de recherche Droit et Justice

Convention de recherche n°212.01.09.13

Antoine Vauchez – Pierre France – Lola Avril
Centre européen de sociologie et science politique
Université Paris I – Panthéon Sorbonne / CNRS

Mai 2015



Espaces politico-administratifs et barreau de Paris

Sociologie d'un espace-frontière

Recherche financée par la Mission de recherche Droit et Justice

Convention de recherche n°212.01.09.13

Antoine Vauchez – Pierre France – Lola Avril
Centre européen de sociologie et science politique
Université Paris I – Panthéon Sorbonne / CNRS

Mai 2015

INTRODUCTION	5
SECTION 1. METHODOLOGIE ET SOURCES	11
A) METHODOLOGIE	11
B) STRATEGIES EMPIRIQUES ET SOURCES	13
BORNES ET CONTOURS DE LA BASE	13
RETOUR SUR LA BASE DE DONNEES	17
RECUEIL DES DONNEES	19
SECTION 2. ENTRE ADMINISTRATION, POLITIQUE ET BARREAU	23
SOCIO-HISTOIRE DES MARCHES ET DES FRONTIERES	23
A) LES FRONTIERES MISES EN PERSPECTIVE HISTORIQUE	24
LE DECLIN DU BARREAU COMME VIVIER DE LA PROFESSION POLITIQUE	24
UNE ENTREPRISE DE DECLOISONNEMENT : LA NAISSANCE DU BARREAU D'AFFAIRES	28
UNE BREVE HISTOIRE DU DECRET PASSERELLE	31
B) L'EMERGENCE D'UN DEBAT PUBLIC SUR LES FRONTIERES	35
LE DEBAT ABSENT	35
LES PREMIERES CONTROVERSES (2007-2008)	38
LE PRISME DU CONFLIT D'INTERETS	40
L'ENJEU DE LA « MORALISATION DE LA VIE PUBLIQUE »	45
SECTION 3. LES « TRANSFUGES »	47
MORPHOLOGIE ET ESPACE DE CIRCULATION	47
A) LES « TRANSFUGES » : UNE MORPHOLOGIE	47
UNE CIRCULATION A MI-CARRIERE	51
GENRE ET MULTIPOSITIONNALITE	52
DES PARCOURS SCOLAIRES PRESTIGIEUX	53
UNE ELITE DES ENARQUES	54
UNE ELITE POLITICO-ADMINISTRATIVE	57
CIRCULATIONS POLITIQUES ET TECHNICIENNES	59
B) POINTS DE CHUTE : L'ESPACE DES CABINETS D'AVOCATS	62
GIDE LOYRETTE NOUEL : LE « CHAMPION NATIONAL »	63
AUGUST & DEBOUZY : UN CABINET D'INFLUENCE	65
LES CABINETS BRUNO KERN, ADAMAS ET GASSENBACH : CABINETS DE NICHE, CABINETS DE PROVINCE, CABINETS POLITIQUES	68
« OFFREZ-VOUS UN ENARQUE » !	72
C) ESPACES ET LOGIQUES DE RECONVERSION	76
STATUTS ET MISSIONS DANS LES CABINETS	76

LA DECOUVERTE DU METIER	80
STRATEGIES DE RECONVERSION	84
<i>LE CLUB DES JURISTES, UN ESPACE DE SOCIABILITE AU CROISEMENT DES SECTEURS DU DROIT</i>	85
PASSAGE OU RECONVERSION ?	86
<u>SECTION 4. ENTRE DROIT PUBLIC DES AFFAIRES ET DROIT DES 'AFFAIRES PUBLIQUES'</u>	89
A) LE « CONSEIL DE L'ÉTAT » ET SES MARCHES JURIDIQUES	91
LA DEFENSE JUDICIAIRE DE L'ÉTAT	92
LES OPERATIONS BOURSIERES ET FINANCIERES DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE	93
LES PARTENARIATS PUBLIC PRIVE (PPP)	94
B) L'ÉTAT REGULATEUR COMME ARENE QUASI-JUDICIAIRE	97
OPTIMISATION FISCALE. DU FONCTIONNAIRE-MEDIATEUR A L'AVOCAT FISCALISTE	97
LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES : DES « REGULATEURS » AUX AVOCATS-CONSEILS	101
<u>SECTION 5. BARREAU EUROPEEN ET ESPACE POLITICO-ADMINISTRATIF BRUXELLOIS. UN POINT DE COMPARAISON</u>	105
A) UNE MOBILITE ACCRUE ENTRE SECTEUR PUBLIC ET SECTEUR PRIVE	109
LE DEVELOPPEMENT PROGRESSIF DE REGLES POUR REGIR LES CONFLITS D'INTERETS	110
LES « REVOLVING DOORS » : UN PHENOMENE MULTIFORME	113
B) ACQUERIR ET CONVERTIR LES RESSOURCES PUBLIQUES	117
UNE CONVERSION INEGALE DES RESSOURCES ACQUISES DANS LES INSTITUTIONS EUROPEENNES	118
LES STRATEGIES DE RECRUTEMENT DIFFERENCIEES DES CABINETS	120
LES DIFFICULTES DE CONVERSION DES RESSOURCES DANS LES CABINETS PRIVES	121
C) LE PROFIL DU TRANSFUGE INTROUVABLE	125
INTRICATION ENTRE CABINETS PRIVES ET CHAMP POLITICO-ADMINISTRATIF	125
LA SPHERE ACADEMIQUE, LIEU DE RENCONTRE DES SECTEURS PRIVE ET PUBLIC	127
<u>ANNEXES DE LA SECTION 5 :</u>	131
<u>CONCLUSION GENERALE</u>	135
<u>LES AVOCATS-FONCTIONNAIRES ENTRE ETAT ET MARCHÉ</u>	135
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	143
A) INSTRUMENTS DE RECHERCHE	143
B) BIBLIOGRAPHIE GENERALE	144
C) BIBLIOGRAPHIE DE LA PRESSE GENERALISTE ET PROFESSIONNELLE	154

Introduction

« Il n'est pas indifférent que tant d'énarques aient choisi de devenir avocats. Les énarques ne sont, à la différence des normaliens, pas des intellectuels et, à la différence des polytechniciens, pas des hommes de réseaux : ils sont des hommes de pouvoir. Le fait qu'ils aient investi les professions du droit montre que le pouvoir s'est aujourd'hui déplacé des Etats aux sociétés anonymes et des soldats aux financiers et aux juristes. Les énarques, comme le canari dans la mine, nous alertent sur une évolution qui, pour n'être pas l'objet en France d'un grand intérêt, n'en est pas moins réelle, et d'importance »

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

Cet extrait de texte écrit en 2003 de l'un des premiers avocats d'affaires issu de l'Ecole nationale d'administration (et aujourd'hui disparu), nous place d'emblée au cœur des thématiques de ce rapport¹. Il ouvre le ban à une succession d'évènements qui semblent indiquer une activité nouvelle aux frontières de la politique, du barreau et de l'administration. Qu'on en juge plutôt à ces brèves, glanées dans la chronique politique des dernières années : un ancien premier ministre Dominique de Villepin, modèle-type du haut fonctionnaire en politique, et son successeur au secrétariat général de la présidence, Frédéric Salat-Baroux, prêtant serment au Conseil de l'ordre du Barreau de Paris au moment, pour l'un, de créer SAS Villepin International, cabinet d'avocats consultants et, pour l'autre, de rejoindre Weil Gotschall & Manges ; un cabinet d'avocat parisien devenu à la fin des années 2000 le cabinet des « porte-parole de l'UMP »² accueillant pas moins de trois parlementaires de proue de la majorité ; une des plus grosses *law firms* américaines Baker & McKenzie congratulant par un retentissant « Félicitations Christine ! » publié dans les colonnes du *Figaro* son ancienne *managing partner*, Christine Lagarde, devenue secrétaire général du FMI³ ; trois anciens ministres de la justice

¹ Au seuil de ce rapport, nous souhaiterions remercier ceux qui l'ont rendu possible à des titres divers : Catherine Bailleux, responsable administrative du CESSP-CRPS qui a accompagné avec patience et efficacité l'avancée de notre équipe ; un ensemble de collègues avec qui certains de ces résultats ont pu être discutés (Yves Dezalay, Julie Gervais, Guillaume Sacriste, Laurent Willemez) ; et les intervenants, discutants et participants de la Journée d'étude organisée le 6 février 2014 sur le thème « Les avocats d'affaires. Formation et Transformations d'un groupe d'intermédiaires » dans les locaux de l'Ehess.

² Eric Garrivier, « Nicolin est avocat à Paris dans le cabinet des porte-parole de l'UMP », *Le Progrès*, 21 novembre 2009, p. 13.

³ Baker & McKenzie, « Félicitations Christine ! », *Le Figaro*, 6 juillet 2011.

(Rachida Dati, Pascal Clément, Dominique Perben) rejoignant des cabinets d'affaires parisiens dans le sillage de leur passage à la Chancellerie ; un décret en date du 3 avril 2012 pris, à quelques semaines de l'élection présidentielle, alors que nombre de parlementaires sortants anticipent déjà une possible reconversion professionnelle, et qui permet désormais à toute personne « justifiant de huit ans au moins d'exercice de responsabilités publiques les faisant directement participer à l'élaboration de la loi » de bénéficier d'un accès dérogatoire à la profession d'avocat ; tout récemment enfin, un rapport de la toute nouvelle Haute autorité pour la transparence de la vie politique publiait les déclarations d'intérêts des parlementaires qui indiquaient, entre autres cas, les revenus « annexes » de Jean-François Copé comme avocat pour un montant allant entre 330.000 et 345.000 euros par an pour la période 2008-2011⁴. Ces anecdotes glanées un peu au hasard dans l'actualité de la dernière décennie gagnent-elles à être ainsi mises en série ?

La presse, mais aussi récemment le cinéma⁵ ont trouvé là matière à intrigue, mais y a-t-il de quoi l'attention du chercheur en sciences sociales. D'autant qu'en cherchant à analyser les « rapports » entre barreau et espace politico-administratif, le politiste découvre vite un terrain saturé d'interprétations. Deux d'entre elles sont particulièrement prégnantes : le thème du *retour* (à « la République des avocats ») d'une part, et celui de la *dérive* (vers la « République des affaires ») d'autre part. Le premier thème a resurgi quand divers hommes politiques de premier plan –Jean-François Copé, Dominique de Villepin, Noël Mamère, Rachida Dati, Pierre Joxe, etc...- se sont inscrits au barreau de Paris, journalistes et praticiens du droit évoquant à l'unisson, mais sur des registres souvent différents, le « retour des avocats en politique ». Pour ne donner ici qu'un exemple, certains se sont félicités au cours des dernières années de l'accession d'avocats aux fonctions politiques, à commencer bien sûr par l'élection de l'un d'entre eux à la présidence de la République qui a été l'occasion de « se flatter d'être la profession la plus féconde qui soit en chefs de l'Etat : Thiers, Grévy, Loubet, Lallières, Millerand, Doumergue, Auriol, Coty, Mitterrand »⁶. A ce prisme politico-centré de la « tradition républicaine » ou de la « République des avocats », s'oppose une seconde interprétation, dans un registre critique -voire quasi-judiciaire- cette fois, qui pointe une dérive qui ferait du « barreau

⁴ Hélène Bekmezian, Emeline Cazi, « Ce qui dévoilent les déclarations d'intérêt des parlementaires », *Le Monde*, 24 juillet 2014.

⁵ En 2012, la chaîne France 2 diffusait une série télévisée *Les hommes de l'ombre* qui évoquait notamment les activités d'un parlementaire devenu avocat.

⁶ Yves Ozanam, « Les avocats à l'Elysée », *Avocat Paris*, 2^{ème} trimestre 2007, n°1, p. 9.

d'affaires » le lieu privilégié des connivences et autres « liaisons dangereuses »⁷ entre élites politico-administratives et le secteur privé. L'entrée dérogatoire (c'est-à-dire sans concours) de divers anciens ministres, parlementaires, mais aussi de hauts fonctionnaires sans formation juridique dans des *law firms* spécialisées en droit des affaires a ainsi été lu au prisme du conflit d'intérêts⁸. Comme d'autres espaces contigus à l'univers politique⁹, les relations entre le barreau et l'espace politico-administratif forment en effet un terrain propice aux « entrepreneurs de morale » dénonçant les glissements multiples des affaires à l'affairisme, de l'influence au « trafic d'influence », des intérêts à la prise illégale d'intérêt, etc... Il faut dire que la récurrence des « affaires » (de l'affaire Woerth à l'affaire Cahuzac, en passant par celles mettant en cause un conseiller spécial du président, Aquilino Morelle, ou l'éphémère secrétaire d'Etat au commerce international, Thomas Thévenoud) a créé un climat propice à cette lecture. Au risque de décevoir le lecteur, ce travail n'ambitionne nullement de se substituer aux journalistes d'investigation, voire a fortiori aux juges, dans l'identification des raisons 'cachées' et des motivations 'réelles' (financières, politiques, etc...) des divers protagonistes de cet espace de relations.

Les questions abondent en effet aujourd'hui vingt-cinq ans après le premier décret « passerelle » du 27 novembre 1991 qui ouvrait un accès dérogatoire aux hauts fonctionnaires et équivalents à la profession d'avocat. Quelle est l'histoire et l'ampleur de ces « transfuges » ? Quelles sont les circuits et les domaines privilégiés de cette circulation ? Quelles sont les propriétés sociales et professionnelles de ceux qui circulent ? Quels sont les cabinets d'accueil et quels sont les dossiers qu'ils traitent le plus fréquemment ? S'agit-il de mobilités ou de reconversions ? Quelles sont les conditions de félicité de ces passages ? Dans quelle mesure et sous quelles formes émerge un espace de circulations et de cumuls entre barreau d'affaires et espaces politiques et administratifs ? Quelle pénétration des avocats dans les espaces politiques et administratifs et, inversement, quelle pénétration des fonctionnaires au barreau ? Et, au-delà, quelles transformations des relations entre les secteurs publics et les secteurs privés, ces transfuges révèlent-ils ? En somme, de quoi ces circulations

⁷ « Liaisons dangereuses », *Le Monde*, 14 oct. 2009.

⁸ Le prisme est particulièrement fréquent dès qu'on touche aux relations entre milieux politiques et univers économique, voir la revue critique de littérature en ce sens de Philippe Hamman, « Patrons et milieux d'affaires français dans l'arène politique et électorale (XIX^{ème} – XX^{ème} siècle) : quelle historiographie ? », *Politix*, n°84, 2008, pp. 35-59.

⁹ L'existence de diverses technologies (régime d'incompatibilité, sanctions disciplinaires, procédure de récusation, etc...) censées permettre de réguler cet espace de relation est là pour confirmer que l'enjeu n'est pas nouveau. Le code de déontologie de l'avocat qui règlemente les cumuls, et le code électoral qui interdit aux députés-avocats de plaider contre l'Etat et les établissements publics.

nouvelles sont-elles le nom ?

Plusieurs thèses générales sont d'ores et déjà en présence. Certains proposent une explication conjoncturelle, en pointant avec insistance la marque d'une présidence Sarkozy qui aura vu les avocats d'affaires occuper les premiers rôles – à commencer par le président lui-même, mais aussi Jean-Louis Borloo ou Christine Lagarde¹⁰. Certains indices peuvent venir conforter cette singularité d'un « moment Sarkozy » marqué par la volonté d'établir de nouvelles relations entre le secteur public et le secteur privé. A cela s'ajoute le phénomène d'entraînement qui s'en est suivi, l'absence d'effet négatif des premiers transfuges ayant sans doute beaucoup fait pour en convaincre d'autres de s'engager à leur tour sur une voie restée jusqu'ici inexplorée, produisant de ce fait de nouvelles représentations sur ce qu'il est possible et jouable de faire au cours d'une carrière politique.

D'autres avancent la thèse politico-centrée d'une extension au barreau de l'espace des positions d'attente de la carrière politique. Au fil des années, les politiques auraient fait du barreau un nouvel espace de repli de la profession politique, et de la profession d'avocat une profession-refuge pour périodes de mauvaises fortunes électorales, prolongeant ainsi dans l'univers juridique et judiciaire un mouvement plus large de colonisation progressif des univers connexes de la profession politique (communication, affaires publiques, etc...) ¹¹ ? L'explication n'est sans doute pas à négliger si l'on en juge au profil de certains « transfuges » ou au fait que le décret « passerelle » dans sa version revue et corrigée par la ministre Christine Taubira (avril 2013) élargit désormais aux assistants parlementaires ayant exercé leurs fonctions pendant au moins 8 ans, la voie d'accès dérogatoire au barreau.

D'autres encore y voient une forme d'« américanisation » de la vie publique française qui serait désormais marquée par un jeu de *revolving doors*¹² qui ferait de l'avocat le *power-broker* de l'élite du pouvoir française, à l'intersection des secteurs privés et publics à la manière de ce que le sociologue

¹⁰ Sur ce point, voir Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot, *Le président des riches*, Paris, La découverte, 2011.

¹¹ Sur ce processus d'ensemble, voir l'ouvrage récent de Patrick Le Lidec et Didier Demazière, *Les mondes du travail politique*, Presses universitaires de Rennes, 2014.

¹² Le terme de « *revolving doors* », ou « portes tambours » désigne les passages entre secteurs privé et public. A la différence du pantouflage, qui se résume à la reconversion d'un membre de l'administration ou du gouvernement dans le secteur privé, l'expression « *revolving doors* » témoigne des multiples formes et possibilités de transferts entre les deux espaces.

Wright Mills identifiait chez les avocats américains¹³? Sous des formes différentes, la sociologie américaine de Talcott Parsons à Wright Mills, a aussi insisté sur le rôle d'intermédiaire du barreau dans les différents pôles des politiques publiques, des agences de régulations aux lobbyistes, des cabinets ministériels aux groupes parlementaires eux-mêmes¹⁴, mais aussi sur le rôle clé d'un petit groupe de « notables du droit » multipositionnels, qu'incarnent de manière emblématique des figures historiques de la politique américaine telles que Elihu Root, Dean Acheson, James Baker, et qui se sont imposés comme des « *intermédiaires professionnels entre les affaires économiques, politiques et militaires, et qui en agissant ainsi unifient l'élite au pouvoir* »¹⁵. Là aussi, certains indices pourraient aller en ce sens, comme le repositionnement récent des écoles de formation des élites politiques, administratives et économiques telles que de Sciences Po Paris ou les grandes écoles de commerce dans le domaine des études de droit, et singulièrement du droit des affaires¹⁶.

Aucune de ces thèses n'est à proprement parler fausse, mais on voit bien qu'elles saisissent le phénomène des « transfuges » par des points d'entrée différents et des enquêtes souvent partielles. Ce rapport soutient que le développement des « passages » aux confins des élites politiques et administratives et du barreau d'affaires révèle bien l'émergence de nouveaux circuits de circulation, mais que ceux-ci restent relativement circonscrits et inégalement constitués selon que les « transfuges » sont plus proches du pôle politique ou du pôle bureaucratique. Ils témoignent moins d'une osmose ou d'une forme d'indifférenciation, que de l'émergence – parallèlement aux nouvelles formes d'action publique, notamment dans le domaine de l'économie – de nouvelles formes de « transactions collusives » entre le secteur public et le secteur privé dont les avocats-fonctionnaires sont tout à la fois les maîtres d'œuvre et les principaux gardiens. Fondé sur l'intuition que les grandes transformations de l'Etat au cours des deux dernières décennies ont placé le droit à l'interface des

¹³ Sur cette thèse, voir Robert Nelson, John Heinz, « Lawyers and the structure of influence in Washington », *Law and Society Review*, vol. 22, n°2, 1988, pp. 237-300. Sur l'avocat comme « intermédiaire », voir Talcott Parsons, « Sociological looks at the legal profession », in *Essays in sociological theory*, New York, Free Press, 3^{ème} éd., 1964, pp. 370-385.

¹⁴ La place privilégiée, bien que déclinante depuis le *New Deal*, qu'occupent les avocats au Congrès (39% des membres de la Chambre, 54% des sénateurs en 1995) est ici un élément essentiel : cf. Mark C. Miller, *The High Priests of American Politics: The Role of Lawyers in American political institutions*, Knoxville, University of Tennessee Press, 1995.

¹⁵ C. Wright Mills, *The Power Elite*, Oxford, Oxford University Press, 2000 (1^{ère} éd. 1956), pp. 288-289. « *professional go-between of economic, political and military affairs, and who thus act to unify the power elite* »

¹⁶ Cf. Rachel Vanneville, « La formation contemporaine des avocats : aiguillon d'une recomposition de l'enseignement du droit en France ? », *Droit et Société*, n° 83, 2013, p. 67-82 ; et Emilie Biland, « Quand les managers mettent la robe. Les grandes écoles de commerce sur le marché de la formation juridique », *Droit et société*, n° 83, 2013, p. 49-65.

secteurs publics et privés, ce rapport suit la formation de configurations circulatoires qui placent ces avocats-fonctionnaires en position d'intermédiaires entre Etat et Marché.

Après une présentation des choix méthodologiques et des stratégies empiriques déployés pour répondre à ces questions (Section 1), le rapport propose en préalable de suivre les mouvements d'ouverture et de fermeture des frontières sectorielles entre la politique, le barreau et l'administration par une histoire des règles régissant cumuls et incompatibilités entre ces trois secteurs (Section 2). Puis, le rapport engage l'analyse d'une base de données biographiques des propriétés scolaires et des trajectoires professionnelles des « transfuges », de manière à esquisser une cartographie de ces circulations et de les proportionner à un espace social et politique plus large (Section 3). Sur la base de ces résultats, on propose ensuite (section 4) de faire apparaître les différentes configurations circulatoires public-privé. Enfin, de manière à mesurer la spécificité de cette configuration, l'enquête s'achève par un point de comparaison, à travers une étude de cas des *lawyers* bruxellois en matière de droit de la concurrence qui fait apparaître --comme en contrepoint- un cas d'osmose plus marquée entre les institutions politiques-administratives et les cabinets d'avocat d'affaires (Section 5).

Section 1. Méthodologie et sources

Pour répondre à ces interrogations, cette enquête cherche avant tout à pallier un défaut de connaissance. En la matière, les données sont restées rares et la grande médiatisation d'un petit nombre de "passages" ne vaut assurément pas connaissance du phénomène. Le barreau de Paris n'ayant pas souhaité publier, ni communiquer les données liées au nombre d'inscription au tableau par la voie dérogatoire du décret "passerelle" du 27 novembre 1991, on navigue en la matière dans la plus grande incertitude, ce qui ne manque pas du reste d'entretenir toutes sortes de fantasmes d'une forme de généralisation indifférenciée de ces circulations à l'intersection du monde des affaires et des univers politiques et administratifs. C'est dire en somme l'utilité d'une enquête systématique telle que la propose ce rapport.

A) Méthodologie

Encore faut-il se doter des outils conceptuels et méthodologiques ajustés à cet objet protéiforme. Classiquement, la science politique a interrogé les rapports entre la profession d'avocat et le champ politique en termes de "filiera d'accès" à la carrière politique. Une riche littérature a ainsi montré comment la profession d'avocat a pu constituer, dans le contexte de la nationalisation de la vie politique à l'oeuvre à la fin du XIXème, un vivier privilégié des carrières politiques. Mais cette problématique traditionnelle était déjà discutable dans le contexte de la fin du XIXème siècle car elle faisait écran à la connaissance des pratiques professionnelles effectives et des cumuls multiples (y compris dans le secteur économique) des "avocats-politiques". Elle le devient plus encore dans le contexte des décennies 1990-2010 où cette vision politico-centrée et linéaire de « l'entrée en politique » masque en fait au moins deux choses: d'une part, le fait que le sens de la circulation s'est

pour partie inversé désormais puisque c'est de la politique vers le barreau que s'opère désormais les reconversions ou les cumuls; et d'autre part, le fait que cette circulation profession d'avocat-profession politique n'est en fait que la partie émergée d'un iceberg bien plus vaste qui concerne également les circulations, au final plus nombreuses, de la haute fonction publique vers le barreau.

En outre, cette vision en termes de "passage" et "d'entrée" masque le fait qu'il existe entre les secteurs de l'avocature, de l'administration et du politique toutes sortes de positions intermédiaires et de cumuls qui interdisent de raisonner en termes de point de départ (vivier) et de point d'arrivée (profession politique). La haute fonction publique comme la profession politique ont aujourd'hui des contours incertains: aux marges du statut de la fonction publique, se sont multipliés des positions temporaires de contractuels, notamment au sein des agences de régulation que sont les Autorités administratives indépendantes; de même, aux confins de la profession politique nationale, se sont multipliés les profils de semi-professionnels qu'il s'agisse des élus locaux ou des collaborateurs d'élus, notamment les assistants parlementaires¹⁷. En somme, on voit que le prisme traditionnel de "l'entrée en politique" des avocats n'est qu'une petite partie du phénomène à étudier et qu'il convient de chausser d'autres lunettes.

C'est en termes d'espace de circulation et de cumul (mobilités inter-sectorielles et cumuls de positions et de fonctions) entre le barreau, de l'administration et la politique qu'on suggère ici de saisir le phénomène de manière à en saisir toutes les facettes. Il est vrai que la recherche aurait pu choisir une focale plus large encore en intégrant d'autres circulations aux frontières du barreau via les mobilités entre juristes d'entreprises, notamment directeurs des affaires juridiques des grands groupes et la profession d'avocat. Le décret « passerelle » ne concerne pas en effet que les élites politiques et administratives : il permet notamment (et peut-être surtout) aux professeurs de droit, aux huissiers, aux notaires, aux magistrats, et enfin aux directeurs juridiques d'entreprises (et autres juristes d'entreprises) de solliciter leur admission au barreau : au total, si l'on retient l'utilisation de toutes les passerelles ouvertes par les articles 97 et 98 du décret de 1991, le barreau de Paris estime recevoir environ « 150 dossiers de candidature » par an d'après une source interne à l'organisation. Mais, outre le caractère peu réaliste d'une enquête d'une telle ampleur, il faut dire que ces circulations propres à l'univers des professions juridiques et judiciaires restent très distinctes et n'ont finalement que peu de

¹⁷ Didier Demazière, Patrick Le Lidec, *Les mondes du travail politique*, op. cit.

chevauchements avec les circulations autour des pôles politiques et administratifs.

B) Stratégies empiriques et sources

Pour faire apparaître cet espace de circulation et de cumuls resté jusqu'ici inaperçu, l'enquête a mobilisé une multiplicité de sources documentaires, d'entretiens et de données biographiques. Mais l'outil méthodologique principal tient dans la constitution d'une base de données biographiques permettant de suivre les trajectoires de ceux, hauts fonctionnaires ou hommes politiques, qui ont tiré avantage des voies d'accès dérogatoire, et sont devenus avocats, à l'exclusion donc des « avocats d'origine » entrant ultérieurement en politique ou dans certains secteurs de l'administration (cabinets ministériels, autorités de régulation, etc.).

Suivant les recommandations de l'European Research Council et de la CNIL en matière de privacy des bases de données, les éléments collectés l'ont été sur la base exclusive des besoins ('need-to-know basis') dans la seule mesure où elles étaient utiles et nécessaires aux objectifs de la recherche elle-même. Aucune donnée regardant la vie privée, le lieu d'habitation, les origines ethniques, la religion ou la santé n'ont ainsi été recueillies. Conformément aux buts de l'enquête, n'ont été renseignées que les informations biographiques concernant les études et les étapes de la carrière professionnelles et politiques. Les sources mobilisées l'ont été sur la base de documents publics (Who's who, presse spécialisée, etc...). Le traitement quantitatif de la base de données ainsi constituée a pris la seule forme de données agrégées et anonymes. Concernant la confidentialité de la base, il faut préciser que celle-ci est restée stockée dans les seuls ordinateurs personnels et à accès restreint (mot de passe) des chercheurs impliqués par ce travail (Lola Avril, Pierre France, Antoine Vauchez), à l'exclusion de tout stockage sur des ordinateurs collectifs. Enfin, une « déclaration de traitement » a été enregistrée auprès du Correspond Informatique et Libertés (CIL) du CNRS (n°2-14053).

Bornes et contours de la base

Le choix des bornes chronologiques pour la base, de 1991 à 2014, s'imposait de lui-même, même s'il ne saurait borner l'analyse qualitative elle-même. 1991, c'est en effet l'acte fondateur du barreau

d'affaires à travers la loi de fusion des conseils juridiques et des avocats qui a pour effet de repositionner le barreau au cœur du marché du conseil aux entreprises ; mais 1991, c'est aussi l'année du premier décret « passerelle » en date du 27 novembre qui jette entre une profession d'avocat ainsi renouvelée et les espaces politiques et administratifs, de nouvelles passerelles. La base de données s'arrête en janvier 2015.

Le choix de la portée géographique de l'enquête posait davantage de problèmes. Dans la mesure où il est très vite apparu que la très grande partie des transferts en provenance des élites politiques et administratives centrales (parlementaires, ministres, hauts fonctionnaires des administrations centrales) s'opérait vers deux barreaux d'Ile-de-France, le barreau de Paris et le barreau des Hauts-de-Seine (où nombre de grands groupes ont leur siège social), le recueil systématique des données biographiques n'a concerné que ces deux sites. Pour autant, le fil de l'enquête qualitative nous a conduit dans certains grands barreaux régionaux où des fonctionnaires territoriaux et inspecteurs des impôts « pantouflent » fréquemment, ou encore à l'échelon communautaire au barreau de Bruxelles.

Au final, notre travail a permis la constitution d'une base de données de 201 personnes, incluant en premier lieu 114 énarques, puis une trentaine d'hommes politiques non-énarques. Elle inclut aussi (par ordre décroissant) des magistrats de l'ENM, des conseillers politiques passés en cabinet ministériel, des membres d'AAI, des fonctionnaires territoriaux, et enfin des administrateurs du Sénat ou de l'Assemblée nationale. La base n'inclut cependant pas les inspecteurs des impôts croisés dans le cours de la recherche : les biographies de 38 inspecteurs des impôts ont été traitées de manière qualitative sachant qu'elles ne représentaient qu'un « coup de sonde » (les mouvements des inspecteurs des impôts n'étant pas observés systématiquement par la presse comme ceux des énarques par exemple) dans une série importante de noms et d'extraits de biographies (plus de 50) d'inspecteurs des impôts devenus avocats. Non seulement le volume d'information était souvent insuffisant, mais les propriétés sociales de ce groupe sont, comme on le verra, très différentes et risquaient de rendre le traitement des données plus délicat. Le phénomène de la circulation des inspecteurs des impôts a une autre temporalité, plus ancienne, indépendante de celle des autres enquêtés, qui facilite cette mise à l'écart.

La seconde base de données intervient à titre comparatif et porte sur les trajectoires scolaires et professionnelles de 285 avocats spécialisés en droit de la concurrence à Bruxelles, issus des 18

premiers cabinets par la taille et le chiffre d'affaires, tels qu'évalués par le site *Legal 500*, qui fournit un classement des cabinets par spécialité. La plupart sont des bureaux de *law firms* anglo-saxonnes : des cabinets membres du « *Magic circle* » anglais (Allen & Overy, Clifford Chance, Freshfields, Linklaters), leurs compétiteurs directs, membres du « *Silver circle* » (Ashurst, Herbert Smith Freehills, Bird & Bird), ainsi que des cabinets américains apparaissant au sommet des classements, qu'ils soient basés sur le chiffre d'affaire ou sur le nombre de collaborateurs et associés (Baker & McKenzie, Cleary Gottlieb Steen & Hamilton, Covington & Burling, Hogan Lovells, Jones Day, Latham & Watkins, Skadden, White & Case, Arnold & Porter, Gibson Dunn). Cependant, un cabinet belge est également présent dans la base, le cabinet Van Bael & Bellis, cabinet de « niche » spécialisé de longue date en droit européen de la concurrence. Tous les avocats de ces cabinets présentés comme spécialisés en droit de la concurrence européen ont été inclus dans la base, sachant que la taille des équipes dédiées au droit communautaire varie considérablement en fonction des cabinets : Cleary Gottlieb détient le *pool* le plus important, avec 40 avocats (collaborateurs et associés) en droit de la concurrence, suivi de Freshfields (32 avocats), White & Case (27 avocats), Latham & Watkins (25 avocats), Jones Day (21 avocats) et Hogan Lovells (19 avocats). Le reste des équipes oscille entre 7 avocats pour la plus petite d'entre elles (Bird & Bird) et 15 avocats (Gibson Dunn)¹⁸.

La variété des profils a constitué la première surprise dans la constitution de ces bases de données, où il est très vite apparu que le phénomène dépassait largement les contours essentiellement politiques que le débat médiatique avait fait apparaître. De ce fait, et pour saisir toutes les strates de ces populations, 30 entretiens, semi-directifs, d'une longueur moyenne d'une heure, ont été réalisés entre 2011 et 2014 : 21 à Paris et 9 à Bruxelles. Dans le cas des avocats, les questions qui leur étaient posées portaient sur leur parcours professionnel, les dossiers qu'ils avaient à traiter, et leur intégration au cabinet et au métier d'avocat. On a cherché dans chacun des cas à rendre compte des modalités du passage, des circonstances des premiers contacts, et des raisons avancées par le cabinet et le transfuge lui-même. Parmi les 21 personnes interviewées à Paris, on compte 6 femmes et 15 hommes ; 10 énarques (dont trois anciens membres du Conseil d'Etat), 1 polytechnicien, et 3 anciens élèves de l'Ecole nationale des impôts ; si les interviewés avaient souvent des domaines de spécialisation couvrant l'ensemble du droit public, on trouve aussi une palette de spécialistes dans les domaines du

¹⁸ Il faut noter cependant que des données complètes n'ont plus été recueillies pour Clifford Chance, Linklaters et White & Case : ces cabinets ne donnant accès qu'aux profils des associés, il n'a pu être possible d'intégrer les collaborateurs de ces

droit boursier (3), du droit fiscal (4), du droit de la concurrence (1), PPP et droit public (3). En outre, on a complété l'enquête par des entretiens avec des individus extérieurs au barreau : directeur des affaires juridiques ou des DRH dans une administration par exemple :

- Entretien n°1, Femme, directeur d'administration, ancien élève de l'ENA,
- Entretien n°2, Femme, cadre dirigeant, Autorité administrative indépendante
- Entretien n°3, Femme, veille d'actualités juridiques
- Entretien n°4, Homme, veille d'actualités juridiques
- Entretien n°5, Femme, ancien élève de l'ENA
- Entretien n°6, Homme, avocat, organisme professionnel du barreau
- Entretien n°7, Homme, droit public
- Entretien n°8, Homme, avocat, ancien élève de l'ENA, fiscal
- Entretien n°9, Homme, avocat, ancien élève de l'ENA, droit public
- Entretien n°10, Homme, avocat, ex-Ecole nationale des impôts (ENI)
- Entretien n°11, Homme, avocat, ex-ENI
- Entretien n°12, Homme, avocat, ancien élève de l'ENA
- Entretien n°13, Homme, ancien cadre dirigeant AAI, droit boursier
- Entretien n°14, Homme, avocat, ancien élève de l'ENA
- Entretien n°15, Homme, avocat, ancien élève de l'ENA, droit public
- Entretien n°16, Homme, avocat, polytechnicien
- Entretien n°17, Homme, avocat, ancien élève de l'ENA, droit de la concurrence
- Entretien n°18, Homme, avocat, ancien élève de l'ENA, droit public
- Entretien n°19, Homme, avocat, ancien élève de l'ENA, droit communautaire
- Entretien n°20, Femme, cadre, organisme professionnel du barreau
- Entretien n°21, Femme, avocate, droit boursier

Dans le cas de l'enquête bruxelloise, on a également complété les données quantitatives par une série d'entretiens exploratoires réalisés à Bruxelles auprès d'avocats de différents profils, mais ayant tous passés un temps dans les institutions communautaires : deux stagiaires à la Direction générale de la Concurrence, deux référendaires (l'un deux a également été fonctionnaire au Service

cabinets dans la base.

juridique de la Commission, restant ainsi près de huit ans au sein des institutions européennes), deux contractuels (restés respectivement deux et trois ans à la DG Concurrence) et un fonctionnaire de la DG Concurrence ayant occupé les postes d'inspecteur, de chef d'unité puis de directeur, resté plus de vingt ans dans les institutions. 6 personnes ont été rencontrées à Bruxelles et 3 à Paris. Ce panel ne comprend qu'une seule femme. Toutes les personnes rencontrées travaillent actuellement dans un cabinet d'avocat (on compte ainsi 4 associés, 2 *Of counsel*, 1 *counsel*, 1 consultant et 1 collaborateur) et se sont spécialisées dans le droit de la concurrence. Toutes les personnes interviewées sont passées par les institutions européennes et y ont occupé divers postes. 6 d'entre elles ont effectué un passage à la DG Concurrence : 2 en tant que stagiaires, 2 autres en tant que contractuels et les derniers comme fonctionnaires (l'un deux a terminé sa carrière dans la fonction publique européenne au rang de directeur). 4 des personnes rencontrées ont été référendaires à la Cour de Justice de l'Union européenne :

- Entretien n°1, Homme, *Of counsel*, mai 2014
- Entretien n°2, Homme, associé, mai 2014
- Entretien n°3, Homme, consultant, mai 2014
- Entretien n°4, Homme, collaborateur, mai 2014
- Entretien n°5, Homme, *Of counsel*, mai 2014
- Entretien n°6, Femme, *counsel*, mai 2014
- Entretien n°7, Homme, associé, mai 2014
- Entretien n°8, Homme, associé, mars 2012
- Entretien n°9, Homme associé, février 2012

Retour sur la base de données

Très vite, le recueil des données a fait apparaître une variété de profils et une multiplicité des formes de circulation et de cumuls, bien plus grandes que ce que le récit médiatique avait fait apparaître. Les cas -somme toute simples- des hommes politiques comme Jean-François Copé « entrant » au barreau sont donc en réalité rares et masquent la grande diversité des formes de circulation. De ce fait, la construction de cette base de données a été jalonnée d'un grand nombre de dilemmes concernant des

situations intermédiaires. Ces difficultés tiennent en partie à la « fluidité du titre »¹⁹ qu'avait bien souligné Laurent Willemez à propos des avocats de la III^{ème} République, et qui implique par exemple le fait que le titre d'avocat peut être porté sans qu'il y ait le moindre exercice du métier, ou un exercice bien particulier (Jean-Luc Paye est ainsi chargé du développement international de Gide dans les années 90 sans s'occuper directement de dossiers²⁰). De ce fait, les cas limites sont légion : qu'il s'agisse de conseillers juridiques et fiscaux issus du statut antérieur à la loi de 1991 de fusion avec les avocats), de *Managing Partner*²¹ ou de « conseiller »²² qui n'ont jamais prêté serment, d'individus simplement d'une « domiciliés » dans un cabinet sans pour autant y exercer en tant qu'avocat, à l'image d'Hubert Vedrine qui exerce dans les locaux du cabinet Gide, après avoir été associé au cabinet Jeantet dans les années 1990²³. Mais le recueil des données a aussi permis de faire apparaître des aspects qui mériteraient d'être davantage étudiés, par exemple les liens de parenté²⁴, les contacts noués par certaines personnalités politiques avec des responsables des grands cabinets à l'occasion de certaines « affaires » les impliquant, ou encore les réseaux constitués via le passage par les mêmes écoles, qu'il s'agisse de Sciences Po-Paris, surreprésenté dans notre population²⁵, ou des écoles de commerce.

Compte tenu de la multiplicité des situations intermédiaires, il a fallu opérer un ensemble de choix. Par exemple, si l'on a d'emblée exclu de la base les titulaires du CAPA qui exercent d'entrée la profession (ci-après : « avocats d'origine »), que faire de ceux qui, titulaires du CAPA depuis des années sans jamais avoir exercé, ne commencent en fait leur carrière d'avocat qu'après avoir exercé des responsabilités politiques, et dans les mêmes cabinets que ceux qui ont recours aux passerelles du décret de 1991 ? Fallait-il aussi agréger les fonctionnaires-juristes (magistrats des juridictions

¹⁹ Laurent Willemez, « La 'République des avocats' », art. cit.

²⁰ Anne Dulphy et Christine Manigand, « Entretien avec Jean-Claude Paye », *Histoire@Politique. Politique, culture et société*, n° 20, mai-août 2013, www.histoire-politique.fr

²¹ C'est le cas du cabinet Brunswick qui a nommé Catherine Colonna comme *Managing Partner* en 2010

²² L'ambassadeur Henri Froment-Meurice est ainsi présenté comme « conseiller » au cabinet Jeantet de 1991 à 1998 dans le *Who's Who*.

²³ C'est aussi le cas de Claudie-Annick Tissot, ancienne vice-présidente du groupe UMP au conseil de Paris, ancienne attachée Parlementaire et chef de cabinet ministériel, actuellement juriste chez August et Debouzy.

²⁴ Tel enquête dont l'intégration repose selon lui sur la présence d'un « cousin » dans son cabinet d'accueil, telle figure du barreau fils de haut-fonctionnaire et de ministre, telle associée (avocate de carrière) d'un grand cabinet parisien qui est la sœur d'un ancien ministre et le fils d'un énarque, tel ancien ministre dont deux anciens collaborateurs de son cabinet et son fils sont avocats : une analyse de réseau intégrant ce type d'informations pourrait probablement faire ressortir des liens plus importants entre monde politique et barreau.

judiciaires, administratives et comptables : Conseil d'Etat, Cour des comptes, etc.) qui bénéficient d'une double dérogation, déjà ancienne (ni condition de diplôme, ni examen d'entrée au barreau), aux autres fonctionnaires qui ne bénéficient que de la dérogation récente issue du décret « passerelle » de 1991 (pas d'examen d'entrée) ? Nous avons répondu par l'affirmative car ces deux groupes sont placés dans une même situation de reconvertir des expériences administratives au sein des cabinets d'avocats. Nous avons en revanche tenu à l'écart ceux qui n'avaient fait qu'un passage rapide dans les institutions administratives (type « stage ») avant de passer le CAPA²⁶, comme le profil de jeunes avocats qui, après avoir commencé leur carrière dans un cabinet d'avocats, passent par des institutions (particulièrement par l'AMF, le conseil de la concurrence, la CNIL ou l'ARCEP) avant de retourner dans un cabinet d'avocat. Tous ces parcours et situations intermédiaires sont bien aussi représentatifs de ces nouvelles porosités, mais leur prise en compte aurait conduit à élargir excessivement la base de données.

Recueil des données

Le défi empirique n'était pas mince : les barreaux de Paris et des Hauts-de-Seine ne nous ayant pas donné accès aux données réunies par leurs Services de l'exercice professionnel, il a fallu multiplier les stratégies, souvent chronophages, de contournement de l'obstacle pour pouvoir constituer la liste la plus complète possible de « transfuges » au cours de cette période. Pour ce faire, on a eu recours à plusieurs sources : pour les énarques et les hommes politiques, on a mobilisé une multiplicité de sources biographiques classiques comme le *Who's Who*, les Annuaires de l'ENA, le Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'Etat ainsi que ceux de la Cour des comptes et des inspecteurs des finances. On a complété ces données par les annonces de nomination et nombreuses biographies présentes sur le site Acteurs Publics, dans Les Echos ou dans La lettre A. Pour saisir d'autres profils moins médiatiques, cette étude s'est également appuyée sur la presse spécialisée qu'il s'agisse des sites lawinfrance et lemondedudroit.fr, ou La lettre des juristes d'affaires. Cette dernière publication contient une section sur les mouvements au sein des cabinets et les années 1990 à 1995 de cette source ont été systématiquement dépouillées, tout comme les numéros de 1996 à 1998 du bulletin Juristes et

²⁵ Pierre-Olivier Sur le soulignait récemment, dans son cas, « [le passage] par Sciences-Po, [procure] beaucoup d'amis dans le monde des affaires ». <http://www.journaldunet.com/economie/les-dix/grands-avocats-d-affaires/7-pierre-olivier-sur.shtml>

associés, son concurrent direct. Enfin, on a procédé à un travail sur les publications des cabinets eux-mêmes (CV en ligne, communiqués de presse des cabinets lors des nominations, plaquettes de présentation des cabinets ou sites internet, livres ou publications liés à des « anniversaires » du cabinet), et aussi sur les présentations (notamment sur les sites type LinkedIn) que les avocats font d'eux même²⁷.

Malgré le croisement de toutes ces sources, bien des obstacles ont été rencontrés qui rendent les données encore incomplètes, ce qui a obligé à effectuer certains calculs sur une seule partie de la base (d'où les nombreux « n= » que l'on croiera dans le rapport à côté des graphiques, la différence entre ce n et le nombre global de 201 personnes correspondant chaque fois aux profils inexploitable sur le point abordé par le graphique). Ainsi, il a souvent été difficile de déterminer le moment du serment, soit parce que -n'exerçant plus- ces avocats n'apparaissent plus des annuaires du barreau, soit parce que le serment n'intervient pas toujours au moment où l'exercice du métier d'avocat commence effectivement. De la même manière, il a été parfois difficile de déterminer la position occupée dans le cabinet (associé, conseil, avocat), et plus encore les dossiers traités. Pour ce qui est du suivi des circulations elles-mêmes, il faut ajouter que certaines catégories sont surreprésentées dans la base (à commencer par les énarques qui représentent près de la moitié des biographies réalisées), masquant d'autres circulations (notamment celles des inspecteurs des impôts qui deviennent avocats fiscalistes, ou des fonctionnaires territoriaux spécialisés en droit des marchés publics) moins prestigieuses, moins parisiennes et, par conséquent, moins médiatisées, mais dont tout laisse à penser qu'elles sont en réalité plus importantes en nombre et parfois déjà anciennes –comme c'est le cas en matière fiscale. C'est du reste ce que montrent en creux les rapports de la commission de déontologie de la fonction publique, qui publie chaque année des extraits anonymisés des cas de pantouflage dont elle a été saisie : non seulement les inspecteurs des impôts y forment la majorité du contingent, mais où l'on trouve aussi des références à des profils de « transfuges » moins visibles, tels ce chargé de mission en préfecture, ce directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ce capitaine de police, ou cet inspecteur des douanes. Dernière limite à la base, le fait que très peu des sources mobilisées se sont avérées complètes tant en termes de population qu'en terme de période

²⁶ Le problème est d'autant plus épineux que les cabinets eux-mêmes valorisent des expériences parfois très courtes dans le secteur public, notamment des stages.

couverte. Ainsi, les annuaires du Conseil d'Etat n'incluent que des personnes en disponibilité, mais ne font pas apparaître ceux qui sont avocats et ont démissionné de la juridiction administrative. De même, beaucoup de lettres d'actualités juridiques ne naissent qu'à partir des années 2000 : seules les annonces de nomination du journal *Les Echos* couvrent réellement toute la période, de même que la Lettre des juristes d'affaires (créé en 1990, un an avant le décret de 1991)²⁸.

Surtout, une large partie de ces sources sont auto-déclaratives, soit que la personne réponde aux sollicitations qui lui sont adressées de mettre à jour son profil, soit son nouveau cabinet publicise son arrivée, pratique particulièrement fréquente chez les cabinets dont la taille permet d'avoir une politique de communication. A l'inverse, les passages de ceux des nouveaux entrants qui lancent leur propre cabinet ou rejoignent un cabinet de petite taille ne sont que rarement chroniqués dans la presse professionnelle ou publicisés dans les médias, et il est dès lors souvent bien difficile d'en retrouver la trace ; et ce d'autant plus que la montée en puissance des débats sur les conflits d'intérêts a conduit certains à rester aussi discrets que possible.

²⁷ Ces sites permettant en outre de faire des recherches orientées, par exemple de rechercher les occurrences de profils « d'inspecteur des impôts + avocat », un certain nombre de profils ont été découverts (et complétés ensuite par d'autres sources) par ce biais.

²⁸ Dès le numéro un, en janvier 1990, deux ministres sont dans les pages « Mouvements », et un ancien de la DGCCRF fait l'objet d'un « focus biographique ». A la fin de l'année, au numéro 35, la lettre consacre un large dossier aux énarques devenus avocats.

Section 2. Entre administration, politique et barreau

Socio-histoire des marches et des frontières

On ne peut comprendre cet espace-frontière et cartographier les circulations qui le caractérisent sans évoquer au préalable le fait que cette zone à l'intersection de l'avocature, de la politique et de l'administration est prise depuis près de 25 ans dans un double mouvement d'ouverture et de fermeture des frontières qui exerce sur les mobilités et cumuls des pressions contradictoires. Le développement depuis vingt ans des politiques du New public management a ainsi certainement contribué à brouiller les frontières de la fonction publique tout à la fois par la multiplication des positions contractuelles temporaires, et par la valorisation des mobilités « externes » des fonctionnaires dans le secteur privé²⁹. De même, du côté de la profession d'avocat, la montée en puissance d'un barreau d'affaires à partir des années 1970 a conduit à ouvrir les voies d'accès dérogatoires à l'avocature, à limiter les multiples incompatibilités et interdictions qui caractérisaient traditionnellement l'exercice de l'avocature et à élargir son champ d'action jusqu'aux confins des activités de conseil en « affaires publiques » et de lobbying. Dans un mouvement pour partie inverse, les mobilisations politiques, associatives et professionnelles diverses en faveur de la « moralisation de la vie publique » ont connu -depuis le début des années 1990- divers moments forts, avec pour effet l'adoption d'un ensemble particulièrement foisonnant de réglementations de la vie publique, singulièrement pour ce qui touche à la prévention des conflits d'intérêts des avocats, parlementaires, et fonctionnaires³⁰.

Devenues de la sorte l'objet d'intérêt de mouvements réformateurs concurrents, les frontières entre l'administration, le barreau et la politique ont ainsi été touchées par une réglementation changeante balançant entre, d'une part, des possibilités nouvelles de détachement, disponibilité, cumul

²⁹ Les chiffres concernant ces mobilités sont déjà anciens mais la DGAFP notait en 2005 qu'entre 1998 et 2004, moins de 4 % des fonctionnaires ont quitté la fonction publique pour rejoindre le secteur privé. DGAFP, *Faits et chiffres*, la documentation française, 2005.

³⁰ Sur ce point, voir Jean-Louis Briquet, Philippe Garraud (dir.), *Juger le politique*, Presses Universitaires de Rennes, 1999.

et, d'autre part, un ensemble nouveau d'incompatibilités (interdictions temporelles et sectorielles d'exercice pour les hauts fonctionnaires « pantoufleurs » ou pour les avocats entrés en politique, obligation d'avis de la commission de déontologie pour les aspirants « pantoufleurs », autorités de déontologie, etc...). Au fil de ces changements, de nouvelles instances de contrôle ont vu le jour (Commission de déontologie de la fonction publique, Haute autorité de la transparence de la vie publique, déontologues au sein des assemblées), et d'autres contrôles se sont renforcés (celui du conseil de l'ordre du barreau de Paris). Si l'on chausse les lunettes de la sociologie politique, cette variabilité des règles qui régissent ainsi les rapports entre ces trois secteurs n'apparaît pas comme un simple conflit de territoire, ni *a fortiori* comme un simple ajustement technique, mais comme le révélateur de recompositions en cours de l'équilibre des relations entre les élites juridiques, politiques et administratives françaises.

A) Les frontières mises en perspective historique

Pour pleinement saisir ces transformations, il convient d'esquisser la configuration initiale de ces rapports telle qu'on peut l'observer au début des années 1990. A cette date, deux phénomènes se croisent : d'un côté, le déclin historique de la figure de la « République des avocats » qui touche alors à son terme tant dans le champ politique où la part des avocats atteint alors un niveau historiquement bas que dans l'univers politico-administratif des cabinets où ils sont pratiquement absents³¹ ; de l'autre côté, la stratégie de reconquête du marché du conseil juridique aux entreprises engagée depuis les années 1960 par le barreau d'affaires qui connaît, avec la loi de fusion de 1990 de l'avocature avec les conseils juridiques, une étape essentielle³².

Le déclin du barreau comme vivier de la profession politique

Le phénomène des « transfuges » ne prend donc son sens que dans un contexte politique donné, celui marqué par le déclin de la filière de l'avocat-parlementaire et la désagrégation progressive des rapports historiquement privilégiés établis entre le barreau et la profession politique depuis les

³¹ Sur ce point, voir Pierre Mathiot, Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets socialistes en France (1981-1993) Recrutement et reconversion », *Revue française de science politique*, 1999, pp. 231-263.

débuts de la III^{ème} République³³. Ces rapports étaient tels qu'ils avaient d'ailleurs justifié que cette profession libérale fasse exception à l'interdiction générale pour les députés et sénateurs « de commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat » (l'article LO 146-1). Historiens³⁴ et politistes³⁵ ont établi de longue date que les réseaux d'influence du barreau et ses canaux d'accès privilégiés à la profession politique, forgés au début de la III^{ème} République, s'étaient en effet progressivement désagrégés dès la fin de la première guerre mondiale³⁶. Ce retrait progressif des carrières politiques s'inscrit sur fond de dévalorisation marquée du droit et du magistère juridique dans les espaces politiques et administratifs après 1945, et de marginalisation des facultés de droit dans la formation et la sélection des élites politiques et administratives³⁷. Il connaît une ultime accélération à la faveur de la mise en place de la V^{ème} République dont on sait qu'elle consacre une convergence entre la leadership charismatique du général de Gaulle en quête de restauration du « pouvoir d'Etat » et des élites modernisatrices issues des « grands corps » en quête de rationalisation de l'action publique³⁸.

Si les « avocats » représentaient encore 30% des parlementaires en 1912, ils ne sont plus que 12,8% entre 1945 et 1958, 7,5% dans les années 1960, pour atteindre finalement un étiage en 1986 avec moins de 6% des parlementaires³⁹. Bien que légèrement différé dans le temps, ce recul se retrouve au sein des gouvernements (le gouvernement Debré ne compte que 2 avocats) et des cabinets ministériels (11% en 1944-46, 2% sous la V^{ème} République). En somme, les avocats semblent ainsi avoir été les principales victimes de l'entrée massive des différentes catégories de fonctionnaires dans

³² Manuel Carius, *Cumuls et pantouflage dans les trois fonctions publiques*, Berger-Levrault, 2001.

³³ Laurent Willemez, « La 'République des avocats' », art. cit.

³⁴ Gilles Le Beguec, *La République des avocats*, Armand Colin, 2003.

³⁵ Mattei Dogan, « Les professions propices à la carrière politique. Osmose, filières, viviers », dans Michel Offerlé, dir., *La profession politique*, Belin, 1999, pp. 171-199.

³⁶ Christophe Charle est plus restrictif encore qui estime que seule la première phase d'installation de la III^{ème} République (les années 1870-1880) peut valablement être qualifiée de « République des avocats » : « Le déclin de la République des avocats », in Pierre Birnbaum, dir., *La France de l'Affaire Dreyfus*, Gallimard, 1994.

³⁷ Le phénomène n'est du reste pas propre à la France. On observe un même recul dans des nombreux autres pays européens, à l'image de l'Italie où il reste néanmoins moins marqué : ayant constitué jusqu'aux années 1920 (43,3% des élus au Parlement en 1919) « l'ossature par excellence de la classe politique, le titre de docteur en droit représentant une véritable prémisses à la carrière politique », les avocats déclinent au Parlement pour atteindre un niveau historiquement bas en 1958 (21% à la Chambre et 31% au Sénat). Cf. Fulvio Cammarano, Maria Serena Piretti, « I professionisti in Parlamento (1861-1958) », in Malatesta (dir.), *I professionisti*, Annali 10, Einaudi, 1996. Voir une comparaison européenne, voir Heinrich Best, Maurizio Cotta, dir., *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford UP, 2000.

³⁸ Voir Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la V^{ème} République*, L'harmattan, 1998.

³⁹ Ces chiffres, et ceux qui suivent, sont tirés de l'ouvrage de Gilles Le Beguec, *op. cit.*, et de Mattei Dogan, « Les filières de la carrière politique en France », *Revue française de sociologie*, Vol. 8, n°4, pp. 441-492.

les hémicycles parlementaires (de 1/7^e en 1946 à plus de 50% en 1981) et de la part grandissante des hauts fonctionnaires (de 4% en 1946 à 18% en 1993) et des enseignants (de 8% en 1945 à 26% en 1997) dans cet ensemble⁴⁰. Ce retrait s'accompagne, dans l'arène parlementaire, d'une forme de relégation des avocats-parlementaires aux débats sur les réformes de la justice où leur compétence juridique et leur expérience professionnelle sont encore susceptibles de faire la différence. Il suffit de parcourir les débats parlementaires sur la justice pour voir les uns et les autres brandir leur appartenance à la profession d'avocat, exalter l'éloquence des prétoires, ou insister sur leur expérience des palais de justice. Dans un travail avec Laurent Willemez⁴¹, nous avons ainsi montré que les avocats représentaient 31,7% des intervenants dans les débats parlementaires sur les réformes de la justice sur la période (1980-2007), cette proportion étant particulièrement forte au Sénat (37,5%) et légèrement moindre à l'Assemblée nationale (28%)⁴².

Les données plus récentes restent parcellaires, mais elles ne semblent pas néanmoins infirmer le diagnostic : le travail de Vincent Tiberj et Mariette Sineau comptabilise 27 avocats dans l'Assemblée nationale élue en 2002 (0 PC, 6 PS, 1 Verts, 10 UMP, 10 UDF, 1 FN)⁴³ ; un comptage personnel pour la législature (2007-2012) indique un total de 50 parlementaires, 34 à l'Assemblée nationale et 16 au Sénat, soit environ un pourcentage 5,5% des 925 parlementaires qui tendrait à attester le maintien à un niveau bas⁴⁴, tandis que les chiffres donnés par les deux Assemblées pour la

⁴⁰ Frédéric Sawicki, « Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique », in Michel Offerlé, dir., *La profession politique 19-20^{ème} siècle*, Belin, 1999, pp. 135-170.

⁴¹ Antoine Vauchez, Laurent Willemez, *La justice face à ses réformateurs. Entreprises de modernisation et logiques de résistance (1980-2007)*, Presses Universitaires de France, 2007, chapitre 3.

⁴² Ce retrait des avocats de l'espace politique central n'implique pas pour autant qu'ils aient collectivement renoncé à toute forme d'engagement. On peut même faire l'hypothèse – sur la base de divers travaux que ce retrait des espaces politiques a historiquement ouvert la voie à d'autres formes d'action plus centrées sur les pratiques professionnelles (militantisme juridique et activisme judiciaire dans le domaine de la défense des droits de l'homme, du droit du travail, du droit de l'environnement, etc...). Voir ici les travaux d'Eric Agrikolianski sur la Ligue des droits de l'homme, de Laurent Willemez et de Liora Israël (cf. notamment le dossier de *Politix* « La cause du droit » en 2003).

⁴³ Mariette Sineau, Vincent Tiberj, « Candidats et députés en 2002. Une approche sociale de la représentation », *Revue française de science politique*, 57, 1, 2007, pp. 163-185.

⁴⁴ Nicolas Hubé parvient pour sa part à un chiffre légèrement supérieur avec 7,6% des députés : cf. Nicolas Hubé, « Le recrutement social des professionnels de la politique », in Cohen, Lacroix, Riutort, dir., *Nouveau manuel de science politique*, pp. 335-357, p. 350. D'autres comptages semblent indiquer un nombre légèrement supérieur, sans doute du fait de la prise en compte des « conseillers juridiques et fiscaux », « juristes » et autres « cadres juridiques » : « l'Assemblée compte 39 avocats (parmi lesquels Patrick Devedjian, Philippe Houillon, Claude Goasguen, Arnaud Montebourg, André Vallini) dans ses rangs, pour un notaire ; au Sénat, ils sont 19 », in « Avocats et notaires à couteaux tirés », *Le Figaro*, 13 oct. 2009. Voir aussi les éléments dans Philippe Houillon, « Les avocats au parlement », *Les petites affiches*, 28 oct. 2004 pp. 56-58 ; et Elisabeth Zysberg, « Des avocates à l'Assemblée nationale », *Lexbase Hebdo-Ed générale*, 4 juillet 2002 n°30.

législature en cours indique 38 avocats à l'Assemblée nationale et 20 au Sénat, ce qui situe cette mandature dans la moyenne des précédentes. Cette stagnation touche –semble-t-il– dans une proportion moindre les gouvernements : dans le gouvernement Villepin I (2005) comptait ainsi 5 avocats (François Baroin, Jean-Louis Borloo, Pascal Clément, Chistine Lagarde, Nicolas Sarkozy) tandis qu'on en trouve 8 (sur 40 ministres et secrétaires d'Etat) dans le gouvernement Fillon II (2010) auquel on peut ajouter bien sûr le président de la République de l'époque, Nicolas Sarkozy.

Les avocats-parlementaires : un ensemble composite

A ces effectifs somme toute limités, il faut ajouter la grande hétérogénéité de cette population des avocats-politiques tant du point de vue des parcours que du rapport à l'exercice professionnel. Ainsi, si la très grande majorité de ces « avocats-parlementaires » en poste au cours de la mandature (2007-2012) sont issus du concours d'accès au barreau (et non pas des voies d'accès dérogatoires à la profession), seule une minorité est issue des filières historiques d'accès à la profession politique au barreau, soit par le secrétariat du stage, soit par la position de notabilité professionnelle (bâtonnier), à l'image de Michel Vauzelle (1^{er} de la Conférence du stage à Paris, en 1967), d'Arnaud Montebourg (1^{er}, également à Paris, en 1993), ou de l'ancien bâtonnier du barreau de Pontoise, Philippe Houillon devenu député UMP au lendemain de son bâtonnat (1993-1997). Surtout, rares sont ceux qui exercent effectivement leur profession parallèlement à leur activité parlementaire. Si l'on s'en tient à l'inscription au tableau (et non plus à la déclaration d'origine professionnelle des parlementaires), ce nombre est inférieur à 25, nombre des avocats ayant cessé leur profession de plus ou moins longue date, à l'image d'Arnaud Montebourg ou de George Pau-Langevin. Quant à ceux qui exercent effectivement le métier d'avocat parallèlement au mandat parlementaire, ils couvrent une palette assez large de pratiques professionnelles. On trouvera des avocats qui font (notamment) usage de leur profession dans le prolongement de leur activité politique et d'autres qui n'en font pas un usage public : le député Tony Dreyfus a ainsi été avocat de la CFDT et des ouvriers de Lip ; la députée européenne Corinne Lepage est fondatrice avec son conjoint du cabinet Huglo & Lepage, « cabinet de niche » spécialisé depuis sa fondation en 1969 dans le droit de l'environnement (Amoco Cadiz, boues rouges, pollution du Rhin, Erika) et qui revendique une « coloration écologique (qui) nous interdit certains dossiers »⁴⁵. De manière intéressante, et sans doute parce qu'elle ne correspond pas au modèle d'excellence parlementaire, la figure plus contemporaine de l'avocat d'affaire exerçant dans des grands cabinets est rarement avancée⁴⁶, à quelques exceptions près comme celle d'Olivier de Chazeaux, député des hauts-de-seine de 1997 à 2012, avocat renommé en droit de la concurrence et en droit public, successivement associé à plusieurs *law firm* anglo-saxonnes installées à Paris ; ou Xavier de Roux, longtemps associé chez Gide et député UMP de 1993 à 2007⁴⁷. Mais les « provinciaux » (inscrits dans un barreau de province), sont de loin les premiers en nombre, ce qui semble indiquer que le titre d'avocat a gardé une certaine efficacité politique dans les espaces politiques locaux. Nombreux sont ceux qui revendiquent d'ailleurs leur inscription dans des cabinets uni-personnels ou de petite taille installés au cœur même de leur circonscription électorale, à l'image du député UMP Bernard Gérard qui indique être « fondateur de son propre cabinet à Marcq en Bareil », ou du sénateur PS André Vidalies qui évoque son « inscription au barreau de Mont de Marsan depuis 1979 ». Si la majorité d'entre eux exercent à titre individuel, quelques-uns sont associés ou à la tête de cabinets locaux importants, parfois même de cabinets dont la direction est très marquée politiquement :

⁴⁵ Cité dans Caura Barszcz, *Le Guide des cabinets d'avocats d'affaires*, L'expansion, éd. du management, 4^{ème} éd, 2006.

⁴⁶ Seule Arlette Grosskost du barreau de Strasbourg revendique sur son cv parlementaire le titre d'« avocat d'affaire ».

⁴⁷ En réalité, les avocats d'affaires pèsent peut-être plus lourd en dehors du Parlement : Patrick Gassenbach par exemple, président de la fédération de Paris de l'UDI, dirige un cabinet aux connexions et aux dossiers importants (en 2011 conseil de Veolia Environnement dans le cadre du rapprochement entre Veolia Transport et Transdev), et qui constitue un pôle de circulation ayant accueilli Yves Nicolin, Frédéric Lefebvre et Dominique Paillé. De son côté, Geoffrey Didier, conseiller régional, a été avocat d'affaire - inscrit à New-York et Paris, ancien de l'ESSEC et de Columbia, passé par le cabinet Veil-Jourde – et le conseiller politique de Brice Hortefeux, puis brièvement secrétaire général adjoint de l'UMP sous la présidence Jean-François Copé.

François Zocchetto, Sénateur depuis 2001, maire de Laval depuis 2014, est ainsi associé-gérant depuis 1987 de Zocchetto, Richefou & associés (9 personnes), avec un autre centriste, Olivier Richefou, maire de Changé et élu au conseil général du canton de Laval.

Une entreprise de décloisonnement : la naissance du barreau d'affaires

Parallèlement à ce mouvement historique de retrait des avocats de l'espace politique, on observe depuis les années 1960 une stratégie de reconquête du marché du conseil aux entreprises engagée par les fractions les plus internationalisées du barreau de Paris. Il faut dire que la profession d'avocat est le fruit d'une histoire longue de luttes fratricides pour la redéfinition des périmètres professionnels entre un myriade de métiers et de professions, tout particulièrement aux confins du conseil aux entreprises et du monde du droit (juristes d'entreprise, avoués près les tribunaux de commerce, notaires, etc...) ⁴⁸. Ces conflits de périmètre de l'exercice professionnel ne relèvent pas seulement de querelles de territoire entre professionnels du droit mais ils mettent en jeu plus largement la capacité de l'avocature à faire figure de profession-carrefour au croisement des secteurs économiques, politiques et administratifs, c'est-à-dire de jouer une multiplicité de rôles sociaux et professionnels au contact de ces secteurs : plaideur dans les prétoires sans doute, mais aussi conseiller juridique, arbitre, expert, médiateur, conciliateur, agent d'affaires, fiduciaire, exécuteur testamentaire, gérant de société commerciale, professeur d'université, ou encore... parlementaire. En ce sens, les règles d'incompatibilités, « devoirs de délicatesse », procédures de récusation et autres règlements intérieurs et codes de déontologie déterminent la *valeur de sésame* du titre d'avocat et sa capacité (inégalement selon les secteurs) à rayonner au-delà du seul domaine traditionnel de la défense judiciaire.

Historiquement, il faut dire que l'exercice de la profession d'avocat est marqué par une réglementation stricte en matière de cumuls et d'incompatibilités qui bride de ce fait fortement la capacité de courtage de la profession. Les articles 111-123 du décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat listent ainsi aujourd'hui encore un nombre important d'incompatibilités professionnelles, notamment l'impossibilité d'exercer des « activités de caractère commercial » ou d'assumer des « fonctions d'associé dans une société ». Du reste, nombre de travaux ont ainsi montré

⁴⁸ Voir aussi Anne Boigeol et Yves Dezalay qui montrent que le conseil juridique aux entreprises constitue une activité fortement dévalorisée, abandonnée aux individus les plus dépourvus « d'esprit juridique » et le plus souvent issus des

combien la distance au marché (interdiction de la publication, refus de la rémunération au profit des honoraires) constituait une dimension structurante des barreaux européens, distincts en cela de leurs homologues américains⁴⁹. Héritiers d'une conception aristocratique de leur rôle pensé sur le mode du désintéressement et de la vocation, les représentants du barreau français ont en effet longtemps pris soin de tenir les juristes les plus proches du pôle marchand (juristes d'entreprises, conseils juridiques, agents d'affaire, etc...) en dehors de la profession⁵⁰.

On ne s'étonnera pas dès lors que les modernisateurs du barreau de Paris qui façonnent, à partir des années 1960, la figure de « l'avocat d'affaires », aient pris pour cible privilégiée l'arsenal des incompatibilités, non-cumuls et interdictions d'exercice hérités du « barreau classique », non sans succès d'ailleurs. Les fractions les plus internationalisées du barreau de Paris, fortes du soutien de certaines figures de proue de la profession telles que le bâtonnier René-William Thorp, prônent ainsi une reconquête du terrain du conseil aux entreprises abandonné à toutes sortes de concurrents (conseils juridiques et fiscaux, mandataires devant les tribunaux de commerce, notaires, agents d'affaires, cabinets de fonds, etc...). Tirant argument des « promesses » que recèle la mise en place du Marché commun⁵¹, ils appellent à la naissance d'un « avocat d'affaires », néologisme (et, à bien des égards, à l'époque, oxymore) par lequel ils désignent un praticien du droit qui ne serait « plus exclusivement un plaideur, un procédurier, un homme de litiges et de procès », mais revendiquerait « une collaboration permanente du conseil aux problèmes et aux projets du chef d'entreprise »⁵², comme le souligne Fernand-Charles Jeantet, fondateur du cabinet du même nom et pionnier de la figure de l'avocat d'affaires. Parallèlement, ces pionniers cherchent à créer des « entreprises de droit » qui soient non plus artisanales et unipersonnelles, mais bien désormais collectives, à l'image de Pierre André Gide, fondateur en 1957 avec Jean Loyrette et Philippe Nouel d'une des toutes premières structures d'association. L'avènement de ce nouvel avocat va enfin de pair avec l'invention d'un nouveau droit – le « droit des affaires » – qui prétend réunir l'ensemble des savoirs juridiques relatifs à l'entreprise (en matière fiscale, commerciale, pénale, etc...) et romprait avec l'archaïsme d'un droit commercial jugé

régions les plus basses de l'espace social : « De l'agent d'affaires au barreau : les conseils juridiques et la construction d'un espace professionnel », *Genèses*, n° 27, 1997, pp. 49-68.

⁴⁹ Mark Osiel, « Lawyers as monopolists, aristocrats and entrepreneurs », *Harvard Law Review*, 1990, pp. 2009-2049.

⁵⁰ Lucien Karpik, *Les avocats. Entre l'Etat, le public et le marché. XIIIème-XXème siècle*, Gallimard, 1995.

⁵¹ Antoine Vauchez, *L'Union par le droit. L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Presses de Sciences Po, 2013.

⁵² Fernand-Charles Jeantet, « Le rôle de l'avocat, conseil des sociétés », *La vie judiciaire*, 28 déc.-2 janv. 1965, p. 1 et 5.

digne de l'époque désormais révolue des « boutiquiers »⁵³.

Cet agenda réformateur débouchera sur l'important *Livre bleu* publié en 1967 par l'Association nationale des avocats qui revendique « la (disparition) des conseils juridiques ou fiscaux, conseils dits de sociétés, services juridiques des sociétés dites fiduciaires, mandataires devant les tribunaux de commerce, agents d'affaires, cabinets de fonds, agences immobilières subsistant sur le plan de la prospection de la clientèle et du rapprochement des parties », au profit d'une « profession unique judiciaire et juridique, libérale et monopolisée » capable de jouer tout son rôle dans la vie des affaires. Ce programme revendique ainsi l'élargissement du périmètre d'activité de la profession d'avocat bien au-delà du seul contentieux, voire même du seul conseil juridique, pour intégrer jusqu'au lobbying ou le conseil en « affaires publiques », ne cessera de se déployer. Il fait même figure de fil rouge des réformes de la profession depuis lors : du Rapport Soulez Larivière pour le barreau de Paris (1988) appelant à la fusion avec les conseils juridiques jusqu'au récent Rapport commandité par le président de la République, Nicolas Sarkozy à l'avocat d'affaires Jean-Michel Darrois sur la modernisation des professions du droit (2009)⁵⁴, le barreau d'affaires aura poussé avec constance cet agenda réformateur non sans succès d'ailleurs si l'on en juge aux lois de 1971 et 1990 fusionnent la profession avec les avoués puis les conseils juridiques.

Un barreau d'affaires ?

Au croisement de ces transformations et sous l'effet de l'arrivée de grands cabinets anglais ou américains à partir du début des années 1990 émerge un nouveau segment du barreau, essentiellement localisé dans les barreaux de Paris et des Hauts-de-Seine : le « barreau d'affaires ». Si les contours de ce barreau restent incertains⁵⁵, une vaste littérature d'annuaires, palmarès, radiographies et autres baromètres permettent aujourd'hui de se repérer dans cet espace de concurrence entre ces cabinets d'avocats à forte clientèle d'entreprise et qui offrent une palette de services allant

⁵³ Laurent Gueguen, *L'invention du droit des affaires. La construction doctrinale d'un savoir spécialisé alliant la rationalité gestionnaire au langage juridique*, Thèse de science politique, Université Paris I, 2005.

⁵⁴ Le *Rapport sur les professions du droit* reprend le flambeau en revendiquant la réduction de la liste des incompatibilités (notamment pour les activités de gérant de société commerciale) pour permettre aux avocats de faire face aux « prestataires concurrents tels que les banques, les compagnies d'assurance, les mutuelles, les sociétés de conseils juridiques, les sociétés de recouvrement de créances ainsi que les experts comptables ou les conseils en gestion.

⁵⁵ Faut-il y inclure tous les avocats exerçant sur un mode capitalistique (type *law firms*) par opposition aux petites structures unipersonnelles ? Les seuls avocats associés exerçant à titre principal pour une clientèle d'entreprises ? Ceux qui affichent une des « spécialités » fixées par arrêté ministériel (« droit fiscal », « droit économique », « droit des sociétés » etc...) ? Ou bien encore les seuls membres de l'association des Avocats Conseils d'Entreprise (ACE) fondée en 1992 ?

bien au-delà du contentieux, depuis le « conseil juridique », la gestion jusqu'au « lobbying » en matière de droit des affaires et fiscalité. Les observateurs du barreau de Paris classent ordinairement ces cabinets entre trois catégories⁵⁶ : d'une part, les « Big four » qui sont les cabinets d'avocats Ernst & Young Société d'Avocats, Landwell & Associés, Fidal et Taj qui se sont développés historiquement en complément d'entreprises d'audit et de commissariat aux comptes ; d'autre part, les cabinets d'affaires internationaux de type *law firms* qui se sont considérablement développés à Paris depuis le début des années 1990 et comptent une grande majorité de cabinets anglo-américains (Baker & McKenzie, Cleary Gottlieb Stein, Clifford Chance, Orrick Rambaud Martel, Willkie Farr & Gallagher...), malgré quelques exceptions (à commencer par Gide Loyrette Nouel) ; enfin, les « cabinets français » souvent prestigieux, mais aux effectifs plus limités et aux compétences plus spécialisées (ils sont souvent qualifiés « cabinets de niche » ou, dans les termes des sites internet de ces cabinets de « cabinet de haute couture juridique »- sic), à l'image des cabinets Bredin Prat, Darrois Villey Maillot Brochier ou encore Veil Jourde.

Si ce « barreau d'affaires » porte depuis plusieurs décennies une part essentielle de la croissance du chiffre d'affaires de la profession, il n'a acquis sa place au sein du gouvernement du barreau que récemment. Le constat que formulait Lucien Karpik sur la non-représentation du barreau d'affaires au conseil de l'ordre n'est plus exact aujourd'hui⁵⁷. A défaut d'enquêtes approfondies sur ce point, on se bornera à citer des sources de presse qui indiquaient ainsi en 2010 que « le Conseil de l'ordre du Barreau de Paris compte jusqu'à 20 % de ses membres issus de grands cabinets d'affaires quand ils n'étaient que de 2 % à 3 % au début des années 1990 »⁵⁸ de même, nombre des bâtonniers qui se sont succédés ces dernières années sont eux-mêmes issus du barreau d'affaires (Jean-Marie Burguburu, Jean Castelain), ou se sont associés à un vice-bâtonnier d'un grand cabinet d'affaires anglo-saxon (Pierre-Olivier Sur avec Laurent Martinet).⁵⁹

Une brève histoire du décret passerelle

Si on a souvent beaucoup insisté sur l'élargissement du périmètre de la profession qu'avaient permis les deux lois de fusion de la profession de 1970 et de 1990, on a souvent oublié que l'ouverture de nouvelles passerelles avec d'autres professions avaient fait partie intégrante de cette stratégie de décloisonnement⁶⁰. A commencer bien sûr par les professions juridiques et judiciaires proches du secteur économique qui font figure de vivier naturel du barreau si l'on en juge à l'article 98 du décret du 27 novembre 1991 qui dispense de l'exigence diplôme de droit et de CAPA un vaste ensemble de professions juridiques : « les juristes d'entreprise justifiant de huit années de pratique professionnelle

⁵⁶ Voir des éléments dans Caura Barszcz, « La typologie de la profession d'avocat : l'exemple des avocats d'affaires », *Pouvoirs*, n°140, 2012, p. 21-32. Et, d'une manière générale, sur les modes d'exercice de la profession, on renvoie au livre très récent de Christian Bessy, *L'organisation des activités des avocats*, Lgdj, 2015.

⁵⁷ Lucien Karpik, « Démocratie et pouvoir au barreau de Paris. La question du gouvernement privé », *Revue française de science politique*, Vol. 36, n°4, 1986, pp. 496-518 ; Lucien Karpik, *Les avocats. Entre l'Etat, le public et le marché. XIIIème-XXème siècle*, Gallimard, 1995, notamment p. 500s.

⁵⁸ « Le poids des cabinets d'affaires s'accroît au barreau de Paris », *Les échos*, 24 juin 2010.

⁵⁹ Laurence de Charrette, « Le poids des cabinets d'affaires s'accroît au barreau de Paris », *Le Figaro*, 4 juin 2010.

⁶⁰ Une des particularités de ces luttes qui s'inscrivent sur un temps long tient dans le fait que c'est l'Etat qui est arbitre en dernier ressort du « périmètre » des monopoles professionnels et c'est donc vers lui que se sont tournés les représentants de la profession pour obtenir gain de cause. L'intense lobbying auquel a donné lieu la loi de 1991 fusionnant les conseils juridiques et les avocats en apporte une illustration.

au sein d'un service juridique », mais aussi « les notaires, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises, les anciens syndics et administrateurs judiciaires, les conseils en propriété industrielle et les anciens conseils en brevet d'invention ayant exercé leurs fonctions pendant cinq ans au moins ».

Le décret du n°91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat

CHAPITRE II

Le tableau

Section I

L'inscription au tableau

Sous-section 1

Conditions générales d'inscription

Sous-section 2

Conditions d'inscription particulières
en fonction des activités précédemment exercées

Art. 97. - Sont dispensés de la condition de diplôme prévue à l'article 11 (2o) de la loi du 31 décembre 1971 précitée, de la formation théorique et pratique, du certificat d'aptitude à la profession d'avocat et du stage:

1o Les membres et anciens membres du Conseil d'Etat et les magistrats et anciens magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs;

2o Les magistrats et anciens magistrats de la Cour des comptes, des chambres régionales des comptes et des chambres territoriales des comptes de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie;

3o Les magistrats et anciens magistrats de l'ordre judiciaire régis par l'ordonnance no 58-1270 du 22 décembre 1958;

4o Les professeurs d'université chargés d'un enseignement juridique;

5o Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation;

6o Les avoués près les cours d'appel;

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

Art. 98. - Sont dispensés de la formation théorique et pratique et du certificat d'aptitude à la profession d'avocat:

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

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

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

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

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

Les personnes mentionnées aux 3o, 4o et 5o peuvent avoir exercé leurs activités dans plusieurs des fonctions visées dans ces dispositions dès lors que la durée totale de ces activités est au moins égale à huit ans.
Les personnes mentionnées au présent article sont inscrites pendant une période d'un an sur la liste du stage et sont soumises aux obligations qui en résultent, à l'exception de celles qui sont prévues aux 3o et 4o du premier alinéa de l'article 77.

Mais cette entreprise de décloisonnement ne touche pas que le rapport de la profession au champ économique ; elle concerne aussi ses liens avec les champs politiques et administratifs. Il faut dire que la loi de fusion de 1970 des professions d'avoué et d'avocat avait déjà été l'occasion d'établir des passerelles : l'article 44 du décret du 9 juin 1972 « organisant la profession d'avocat pris pour l'application de la loi du 31 décembre 1971 » offrait ainsi une « dispense du certificat d'aptitude à la profession d'avocat et du stage » aux magistrats, qu'il s'agisse des « anciens membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes », ou des « anciens magistrats de l'ordre judiciaire et aux anciens présidents et conseillers des tribunaux administratifs » (auxquels le décret ajoute les agrégés et docteurs en droit). Mais, le décret du 27 novembre 1991, qui suit de près l'importante fusion de la profession d'avocat avec les conseils juridiques aux entreprises, marque une nouvelle étape de ce décloisonnement : il élargit tout d'abord le régime dérogatoire dont bénéficiait depuis le décret de juin 1972 les magistrats administratifs, judiciaires et comptables, en dispensant ceux-ci non plus seulement du CAPA et du stage mais aussi désormais de l'exigence du diplôme de droit (article 97) ; ensuite, il ouvre une nouvelle passerelle à l'alinéa 4 de l'article 98 : « Les fonctionnaires et anciens fonctionnaires de catégorie A, ou les personnes assimilées aux fonctionnaires de cette catégorie, *ayant exercé en cette qualité des activités juridiques pendant huit ans au moins*, dans une administration ou un service public ou une organisation internationale » sont désormais dispensés de l'examen d'entrée et du stage (mais pas de la condition de diplôme de droit).

De manière intéressante, ce sont les conseils de l'ordre (161 barreaux français) qui ont la charge d'interpréter par leurs décisions les notions qui délimitent le cadre de cet alinéa 4 (même si le parquet a la possibilité de faire appel de ces décisions devant le juge judiciaire) : les personnes concernées par la passerelle (« fonctionnaires et anciens fonctionnaires de catégorie A, ou les personnes assimilées aux fonctionnaires de cette catégorie »), les activités qualifiables de « juridiques », voire même les équivalences au « diplôme de droit ». De fait, et sans pouvoir offrir ici une vue systématique faute d'accès aux délibérations du conseil de l'ordre en la matière, il faut constater que le barreau de Paris a donné une interprétation particulièrement souple de ces trois

critères : tout d'abord et de manière tout à fait remarquable, « une pratique en cours dans certains barreaux » fait que « le parlementaire souhaitant accéder à la profession est assimilé à un fonctionnaire de catégorie A (article 98 4° du décret de 1991) s'il justifie d'une maîtrise en droit et « d'une ancienneté d'au moins huit ans »⁶¹ ; ensuite, l'exercice de fonctions parlementaires ou ministérielles suffisent à qualifier une « activité juridique » (pudiquement qualifié de « participation à l'élaboration de la loi ») ; enfin, les diplômes d'économie ou de science politique ont suffi à satisfaire la condition de diplôme de droit. Cette triple inflexion du décret en a profondément changé la signification car la passerelle n'enjambe plus seulement le fossé entre la haute fonction publique et le barreau, mais aussi désormais entre l'espace politique central et le barreau.

Du reste, la modification du décret « passerelle » dans les toutes dernières semaines de la présidence de Nicolas Sarkozy, modification dont on sait qu'elle a suscité d'importantes protestations dans la profession et au-delà, venait consacrer dans la lettre du droit cette interprétation souple donnée par les barreaux, à laquelle le ministère public ne s'était du reste pas opposée : le décret du 3 avril 2012 relatif aux conditions particulières d'accès à la profession d'avocat permettait en effet à toute personne « justifiant de huit ans au moins d'exercice de *responsabilités publiques* les faisant directement participer à l'élaboration de la loi » de bénéficier de la dispense d'examen d'entrée et de stage de formation, ce qui équivalait à inclure désormais *tout* ministre et *tout* parlementaire dans la liste des candidats potentiels, pourvu qu'il ait accumulé huit années d'expérience parlementaire ou gouvernementale. A cela s'ajoutait une revendication ancienne des assistants parlementaires qui obtenaient également d'échapper au CAPA et au stage à condition d'avoir exercé leur fonction pendant huit années (« Les collaborateurs de député ou assistants de sénateur justifiant avoir exercé une activité juridique à titre principal avec le statut de cadre pendant au moins huit ans dans ces fonctions », article 98-al. 8).

Dès sa prise de fonction au lendemain de l'élection de François Hollande, la ministre de la justice Taubira s'était engagée à retirer de ce décret l'aspect le plus critiqué par le barreau de Paris, à savoir la dispense de toute formation déontologique pour les « transfuges ». Mais, de manière intéressante, tout au long de l'année séparant le décret d'avril 2012 de sa révision en avril 2013, la

⁶¹ Réponse du Ministère de la Justice, JO Assemblée nationale du 13 novembre 2012, Assemblée nationale, Question écrite n° 2255 de Mme Barbara Romagnan, Publication au JO : Assemblée nationale du 31 juillet 2012.

Chancellerie aura semblé hésiter quant au maintien de la passerelle elle-même. Dans une réponse du 13 novembre 2012 à une question parlementaire, la Chancellerie indiquait ainsi que, s'ils n'échapperaient pas à une formation déontologique, « *les membres du Gouvernement et les Parlementaires conserveront, dans des conditions plus strictes et désormais rigoureusement définies, un accès dérogatoire à la profession d'avocat conforme au droit commun* »⁶². Au final néanmoins, le décret du 15 avril 2013 supprimera complètement le nouvel alinéa sur les huit années « d'exercice de *responsabilités publiques* » pour en revenir à la rédaction antérieure issue du décret de juin 1991 évoquant « huit années *d'activités juridiques* ». Au passage néanmoins, le décret maintiendra la nouvelle dérogation ouverte un an plus tôt avec l'univers politique au bénéfice cette fois des « collaborateurs de député ou assistants de sénateur justifiant d'avoir exercé une activité juridique à titre principal avec le statut de cadre pendant au moins huit ans dans ces fonctions ».

B) L'émergence d'un débat public sur les frontières

Cette brève histoire du décret « passerelle » indique que la frontière entre le barreau et le champ politique, qui était longtemps resté faiblement contrôlée, devient progressivement, et tout particulièrement à partir des années 2007, un espace sous haute surveillance, par l'effet du travail de mobilisation d'entrepreneurs de morale issus de divers syndicats d'avocats, mouvements politiques et hauts fonctionnaires qui, dénoncent un climat d'« affairisme » et un « mélange des genres ».

Le débat absent

Les passerelles établies par le décret de 1991 n'ont pas initialement suscité de débat particulier, et ce alors même que, comme le montrent les données présentés plus loin (cf. section 3), le flux des transfuges était déjà conséquent, y compris du côté des « politiques ». Mieux, ces passages ont été initialement lus comme l'indice, si ce n'est d'un renouveau de la « République des avocats »⁶³, tout du moins d'une attractivité nouvelle de la profession, comme le souligne du reste un article des *Echos* en

⁶² Réponse du Ministère de la Justice, JO Assemblée nationale du 13 novembre 2012, Assemblée nationale ; Question écrite n° 2255 de Mme Barbara Romagnan, Publication au JO : Assemblée nationale du 31 juillet 2012.

⁶³ Pour une exception : Jean-Michel Bezat, « Le retour des avocats en politique », *Le Monde*, 24 novembre 2004.

2004⁶⁴. Ceux qui évoquent ces mouvements s'en réjouissent d'ailleurs, à l'image de la nouvelle presse spécialisée (*Lettre des juristes d'affaires*, etc.) qui chronique les « débauchages » des hommes politiques et des hauts fonctionnaires comme autant de « belles prises » qui marquent le dynamisme économique du barreau d'affaires. Au-delà, les instances de l'ordre sont unanimes à se féliciter de ce regain d'intérêt de la profession. La fin de la présidence Chirac et les débuts de celle de Nicolas Sarkozy marquent même un « âge d'or », avec le rôle politique central que jouent des anciens avocats d'affaires tels que Jean-Louis Borloo, Christine Lagarde ou... Nicolas Sarkozy. Plusieurs bâtonniers évoquent avec enthousiasme ce lien retrouvé avec la classe politique. Le bâtonnier du barreau de Paris Burguburu en vient même à exhorter ses confrères ministres d'un gouvernement à peine nommé à « [ne jamais oublier] que vous êtes avocats, avocats au barreau de Paris », car « le barreau de Paris attend de ses confrères ministres une écoute attentive, une action déterminée et une prise de conscience urgente sur le rôle indispensable des avocats dans tous les domaines de la vie sociale et de l'activité économique »⁶⁵. L'élection de Nicolas Sarkozy inscrit au tableau depuis 1981 et qui a fait ses classes d'avocat d'affaires au cabinet Danet dans les années 1980 (avant de monter son propre cabinet en 1987, cabinet qu'il a du reste rejoint depuis 2012) apporte une confirmation supplémentaire d'un nouvel air du temps. Figure légitimante s'il en est, puisqu'elle plonge ses racines dans l'âge d'or de la III^{ème} République, la « République des avocats » est revendiquée par les représentants de la profession qui se flattent, à l'image du bâtonnier Yves Repiquet, d'avoir un « avocat à la tête de l'Etat »⁶⁶ qui peut ainsi reprendre le flambeau successivement porté par Thiers, Grévy, Loubet, Lallières, Millerand, Doumergue, Auriol, Coty, et Mitterrand⁶⁷.

Du côté des instances de contrôle de la fonction publique, la recrudescence des « transfuges » issus de la fonction publique longtemps aura suscité peu d'intérêt : depuis 1991, et la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, une Commission de déontologie de la fonction publique est chargée de donner

⁶⁴ « Les cabinets d'avocats recrutent dans les ministères ». *Enjeux - Les Echos*, 2004

⁶⁵ Jean-Marie Burguburu, « Aux avocats membres du gouvernement », art. cit.

⁶⁶ Yves Repiquet, « Un avocat à la tête de l'Etat », *Bulletin. Ordre des avocats du barreau de Paris*, n°15, 15 mai 2007, p. 1. Dans le premier numéro du magazine du barreau de Paris *Avocat Paris*, un ancien membre du Conseil de l'ordre évoque non sans enthousiasme, « 'Nico est président de la République' » (sic). Sur la carrière de Nicolas Sarkozy au barreau (où il s'inscrit en 1983 dans le cabinet d'une des figures tutélaires du barreau d'affaires, on trouve des éléments dans Michel Pinçon, Monique Pinçon-Charlot, « Nicolas Sarkozy, avocat d'affaires », in *Le président des riches*, Zone, pp. 85-93.

⁶⁷ Yves Ozanam, « Les avocats à l'Elysée », *Avocat Paris*, 2^{ème} trimestre 2007, n°1, p. 9.

un avis préalable quant à la compatibilité (pénale et déontologique)⁶⁸ du pantouflage (article 87) avec les activités que le fonctionnaire effectuait dans les trois années précédant son départ de la fonction publique⁶⁹. Cette réglementation qui s'applique également aux agents publics non titulaires et aux collaborateurs de cabinets prévoit l'obligation pour l'agent public de signaler à l'administration son projet de passage par le privé, celle-ci étant tenue de saisir par avis la commission de déontologie⁷⁰. Si la Commission n'apporte pas souvent de chiffres quant aux secteurs vers lesquels s'opèrent ces pantoufflages, son rapport de 2000 note que celle-ci a été saisie de 27 demandes d'exercice d'une activité d'avocat (sur 91 demandes dans le secteur « juridique, conseil et audit », à comparer aux 133 demandes dans le secteur bancaire, premier domaine de pantouflage), notant que « l'origine des agents en question est relativement hétérogène: si les inspecteurs des impôts fournissent le contingent principal, on compte aussi quatre membres des juridictions administratives, des agents de la CNIL et de la COB, des attachés de préfecture ou d'administration centrale, un agent de recouvrement du Trésor, etc. »⁷¹. La Commission de déontologie conclut d'ailleurs dans la très grande majorité des cas à la compatibilité⁷². Les avis négatifs sont très rares (3 ou 4 par an dans la fonction publique centrale), et les avis positifs –bien que souvent assortis de réserves « relatives aux relations des agents avec les personnes qui seront leurs clientes » (ne pas avoir comme client une société qui relevant que les anciens services de l'agent étaient chargés de surveiller, ne pas avoir de relation professionnelle avec l'ancienne direction où le fonctionnaire travaillait, etc) sont rarement motivées, de sorte que les avis de la Commission passent souvent pour incohérents, ce que relève dans nos entretiens un ancien inspecteur des impôts, dont le passage a été assorti de réserves : « *Cette Commission avait vraiment des appréciations à géométrie variable, parce que je connais deux personnes qui sont venues avant moi, et qui n'ont eu aucune limitation alors même qu'elles avaient largement travaillé sur des dossiers d'entreprises* »⁷³. De surcroît, la Commission n'a ni les pouvoirs, ni les moyens de contrôler le respect

⁶⁸ « Alors que le premier vise à vérifier que l'activité privée envisagée par l'agent ne le place pas en contradiction avec l'article 432-13 du Code pénal, le second porte sur l'absence d'atteinte, par l'activité privée, à la dignité des fonctions administratives antérieures ou au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service. » Olivia Bui Xuan, « La moralisation de la vie publique », *Droit administratif*, n° 1, 2014, p. 10-16.

⁶⁹ Antony Taillefait, « Mobilité professionnelle et fonction publique », *La Semaine Juridique - Administrations et Collectivités territoriales*, n° 29, 15 Juillet 2013, p. 2216 ; Francis Pian, « Mobilité et déontologie : les règles d'accès des agents publics au secteur privé », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 42, 2009, p. 31-35.

⁷⁰ Y. Benhamou, « Pantouflage des juges : un danger pour l'impartialité de l'Etat ? », *Recueil Dalloz*, 2001. Les interdictions post-pantouflage ne s'appliquent dans pour une période de 5 ans après la cessation définitive des fonctions publiques.

⁷¹ Commission de déontologie de la fonction publique, *Rapport 2000*, La doc. fr., 2000, p. 56.

⁷² Service centrale de la prévention de la corruption, *Pantouflage et zone grise. Une situation malsaine*, La doc. fr., 2000.

⁷³ Entretien n°10, Homme, ENI.

de ces réserves : l'administration n'est pas obligée de se ranger à l'opinion émise⁷⁴ : comme le note un des avocats rencontrés, « *ce n'est qu'un avis la commission de déontologie, et derrière ça se négocie avec la direction du personnel et avec le directeur général. Et on a négocié qu'un an suffisait* »⁷⁵) ; l'ancien fonctionnaire peut prendre exercer malgré tout, mais avec le risque d'une procédure pénale ; quant au cabinet d'avocats, il est possible - comme le note cet avocat, ancien de l'ENI - d'envoyer un autre avocat du cabinet travailler sur les entreprises que l'ancien inspecteur des impôts a pu contrôler. Des entreprises à qui il a été souvent notifié ce départ dans le privé⁷⁶, et que ces ex-fonctionnaires amènent comme nouveaux clients. En outre, la commission est confrontée aux particularités de la profession d'avocat, celle du secret (quand bien même la commission pourrait avoir un pouvoir de sanction, il serait difficile de contrôler le respect des restrictions à ce titre), et celui de son caractère de profession libérale, qui n'en fait parfois pas un pantouflage que la commission est habilitée à contrôler, particulièrement dans le cas d'un cabinet personnel, comme elle le rappelle dans son rapport de 2012 : « *l'installation en cabinet libéral n'entre pas dans le champ des dispositions de l'article 1er du décret du 26 avril 2007, dès lors que la commission ne considère pas qu'une telle activité puisse être assimilée à celle exercée dans une entreprise privée* »⁷⁷.

En somme, la recrudescence des transfuges issus de la politique et de l'administration n'aura pas initialement soulevé de résistance, ni généré de controverses publiques.

Les premières controverses (2007-2008)

La « révélation » tardive (près de quatre mois après sa prestation de serment) par *Le Parisien* de l'inscription au barreau et de l'arrivée chez Gide du président du groupe parlementaire majoritaire Jean-François Copé en septembre 2007, et de celle de l'ancien premier ministre Dominique de Villepin en janvier 2008 marquent un retournement, suscitant pour la première fois la curiosité des

⁷⁴ Certains parlementaires de 1993 avaient tenté de rendre le respect de cet avis obligatoire, mais sans succès : Manuel Carius, *Cumuls et pantouflage dans les trois fonctions publiques*, op. cit. Sur l'inefficacité de ce système: voir les termes de Christian Vigouroux, ancien président suppléant de la commission, qui indique ainsi: "La commission ne s'intéresse pas assez à ce que j'appelle le "pantouflage d'influence" et perd beaucoup de temps sur des cas anecdotiques (...) La commission n'est, de fait, qu'une commission de gestion des mouvements entre public et privé." : Nicolas Tenzer Christian Vigouroux, « Les règles du 'pantouflage' sont-elles respectées ? », *Acteurs publics*, 28 juin 2010 <http://www.acteurspublics.com/2010/06/28/les-regles-du-pantouflage-sont-elles-adaptees>.

⁷⁵ Entretien n°17, Homme, énarque.

⁷⁶ Entretien n°11, Homme, ENI.

journalistes intrigués par cet « attrait de la robe »⁷⁸. La chronique des inscriptions génère un premier lot d'enquêtes d'autant que les inscriptions gravissent progressivement les marches de la hiérarchie politique pour atteindre des figures de premier plan : en 2006 (Hervé Morin), en 2007 (Dominique Paillet, Jean-François Copé), en 2008 (Noël Mamère, Yves Nicolin, Dominique de Villepin), en 2009 (Manuel Aeschliman, Philippe Auberger, Christophe Caresche, Hervé Gaymard, Frédéric Lefebvre, George Tron), et en 2010 (Rachida Dati, Julien Dray, Jean Glavany, Pierre Joxe, Dominique Perben, Hughes Portelli⁷⁹). La presse engage quelques enquêtes de fond, notamment dans *les Echos* en novembre 2008⁸⁰ ou dans *Le Monde* en octobre 2009⁸¹. Certains amorcent pour la première fois le débat sur le conflit d'intérêts, comme cet éditorial du *Point* par l'ancien journaliste d'investigation du *Monde*, Hervé Gattegno⁸² ; d'autres encore portent la focale sur certains cabinets particulièrement en vue tel que le cabinet August et Debouzy que rejoignent des « diplomates en robe »⁸³ ou un cabinet lyonnais où exercent plusieurs « porte-parole de l'UMP »⁸⁴. Mais c'est l'inscription hautement médiatisée de quelques personnalités controversées telles que Frédéric Lefebvre (octobre 2009), Julien Dray⁸⁵ (janvier 2010), ou Rachida Dati (février 2010) qui généralise la couverture médiatique. Ainsi, la prestation de serment de l'ancienne garde des Sceaux au Palais de Justice de Paris, le 16 février 2010, est un événement médiatique si l'on en juge au « nombre de cameramen et photographes venus la voir dans sa nouvelle tenue d'avocate (...) dans une salle bondée comme jamais »⁸⁶. Les journaux se font l'écho de premiers soupçons de « conflit d'intérêt » : Jean-François Copé aurait « torpillé (à l'Assemblée nationale) la fusion entre avocats et Conseils en propriété industrielle » qui ne plaisait pas aux principaux associés de Gide Loyrette⁸⁷ ; Pascal Clément aurait joué de ses entrées à la Chancellerie pour aider Vivendi dont il assure la défense⁸⁸ ; François Baroin alors au cabinet Szpiner

⁷⁷ Rapport 2012 de la commission, p. 82

⁷⁸ Voir, à titre d'exemple, la large couverture qui suit la 'révélation' de l'inscription de Jean-François Copé au barreau de Paris : « Les fins de mois de Copé », *Le canard enchaîné*, 26 sept. 2007 ; Frédéric Gerschel, « Copé arrondit ses fins de mois comme avocat », *Le parisien*, 25 sept. 2007 ; « Député, maire, avocat d'affaires : le 'cas Copé' relance le débat sur le cumul des mandats », *Le Monde*, 27 sept. 2007 ; Alain Auffray, Nathalie Taulin, « Copé au banc des accusés », *Libération*, 27 septembre 2007.

⁷⁹ « Dominique Perben va bientôt endosser la robe d'avocat », *Le Progrès*, 5 mai 2010.

⁸⁰ Valérie de Senneville, « Ces politiques qui portent la robe », *Les Echos*, 18 nov. 2008.

⁸¹ Gérard Davet, « *Avocats et politiques : les Liaisons dangereuses* », *Le Monde*, 14 oct. 2009.

⁸² Hervé Gattegno, « La patrie du conflit d'intérêts », *Le Point*, 12 fév. 2009.

⁸³ « Diplomates en robe », *Le Point*, 19 novembre 2009.

⁸⁴ Eric Garrivier, « Nicolin est avocat à Paris dans le cabinet des porte-parole de l'UMP », *Le Progrès*, 21 novembre 2009, p. 13.

⁸⁵ « Julien Dray à la session de rattrapage de l'ordre des avocats », *Le Monde.fr*, 26 janvier 2010.

⁸⁶ « Rachida Dati est avocate », *Le Figaro*, 17 février 2010.

⁸⁷ Solenn du Royer, Frédéric Dumoulin, *Copé, l'homme pressé*, L'archipel, 2010.

⁸⁸ Renaud Lecadre, « A New York, 'J2M' répond de ses actions », *Libération*, 5 oct. 2009.

aurait agi à la demande de ce dernier, alors avocat dans le procès Halimi, en déposant une proposition de loi modifiant les règles des procès pour mineurs⁸⁹, etc... Ainsi, toutes sortes de soupçons et de conjectures se font jour, marquant une sensibilité nouvelle sur la question des passages aux frontières du barreau et de la politique⁹⁰.

Le prisme du conflit d'intérêts

Déjà en passe de devenir controversée, la question des transfuges le devient complètement avec le déclenchement de l'affaire Woerth au printemps 2010 (où étaient notamment en cause les liens du ministre avec l'affaire Bettencourt par le biais de sa femme). La dynamique même des mobilisations politiques, médiatiques et professionnelles conduit à agréger à cette affaire une multiplicité d'enjeux liés à la « moralisation de la vie publique », dont celle des conflits d'intérêt potentiel des « transfuges ». Cette mobilisation est aussi relayée par des syndicats et groupes d'avocats contestataires qui dénoncent l'immobilisme, voire les collusions, de l'élite de la profession⁹¹. Elle est aussi portée - quoique plus discrètement - par quelques franc-tireurs parlementaires tels que le député Vert François de Rugy, et le député UMP Lionel Tardy, également engagés dans la critique du cumul des mandats et dans la promotion d'une nouvelle éthique politique. Lionel Tardy revendique ouvertement l'interdiction du cumul parlementaire-avocat : « *il ne faut pas se voiler la face, ce n'est pas pour leurs qualités de juristes que les députés qui deviennent avocats sont recrutés. Leur apport, c'est leur carnet d'adresse, leur connaissance des rouages du pouvoir, et pour certains, leur notoriété. De fait, ils exercent une activité de conseil* »⁹². Le président du Nouveau Centre, Hervé Morin, se déclare hostile en octobre 2010 au « cumul avocat d'affaire/parlementaire », non sans ajouter : « *je peux d'autant plus le dire que j'ai moi-même été avocat dans un grand cabinet* »⁹³... Il ira jusqu'à proposer quelques mois plus tard un référendum sur la question du conflit d'intérêt soulignant « avocat

⁸⁹ « Entretien avec Francis Szpiner », *Nouvel Observateur*, 23 juillet 2009.

⁹⁰ Valérie de Senneville, « Ces politiques qui portent la robe », *Les Echos*, 18 nov. 2008 ; Hervé Gattegno, « La patrie du conflit d'intérêts », *Le Point*, 12 fév. 2009 ; « Liaisons dangereuses », *Le Monde*, 14 oct. 2009 ; « L'attrait de la robe », *L'express*, 14 janvier 2010 ; Timothée Boudry, « Ces politiques qui deviennent avocats », *Le parisien*, 17 février 2010.

⁹¹ C'est le cas en particulier de l'éphémère Cosal, contre ordre syndical des avocats libres, créé en 2004 qui cessera toute activité en 2011 non sans être parvenu à réunir de nombreuses voix aux élections ordinaires, notamment plus de 10% aux élections de 2008 à Paris.

⁹² Lionel Tardy, « Député ou avocat : il faut choisir ! », 8 décembre 2010 (<http://www.lioneltardy.org/archive/2010/12/07/depute-ou-avocat-il-faut-choisir.html>).

⁹³ AFP, 2 oct. 2010. Un passage sur lequel il a été impossible de retrouver la moindre information, Hervé Morin n'a donc pas été inclus dans la base de données.

et parlementaire, ça ne peut pas marcher »⁹⁴. Et l'ouvrage de Martin Hirsch inclut l'entrée au barreau de Jean-François Copé dans la liste des conflits d'intérêts dont il dresse l'inventaire dans un ouvrage publié en septembre 2010. A cela s'ajoutent les mobilisations critiques au sein même du barreau où un Syndicat Cosal (Contrordre syndical des avocats libres) dénonce les collusions et l'immobilisme de l'élite du barreau⁹⁵. Ces mobilisations marquent une politisation progressive de l'enjeu de ces échanges politique-barreau. La mise en place par le président de la République en septembre 2010 d'une commission de sages « pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique » (Rapport du 26 janvier 2011), tout comme la création du groupe de travail le 6 octobre 2010 et d'un comité de déontologie au Sénat le 25 novembre 2010 contribuent également à inscrire durablement la question à l'agenda politique.

Ces mobilisations critiques ne sont pas sans effet : Jean-François Copé renonce ainsi à ses fonctions d'avocat au moment où il accède à la présidence de l'UMP (novembre 2010). De même, le barreau de Paris envoie quelques premiers signaux de son embarras : en janvier 2010, le conseil de l'ordre demande ainsi à Julien Dray qui avait déposé une demande d'inscription au tableau de venir préciser à l'oral ses motivations à rejoindre le barreau, ce qui conduira du reste ce dernier à retirer sa candidature. Face aux vives critiques sur ces « transfuges », y compris internes à la profession, le contrôle du barreau se fait plus strict⁹⁶, au point de susciter la création d'un groupe de travail ad hoc (qui suggérera l'instauration d'un examen de déontologie aux candidats). Cité dans *Le Point*, un membre du Conseil de l'Ordre note ainsi :

« Pour être franc, du temps de Ségolène Royal et de François Hollande, c'était le bâtonnier qui décidait. On apprenait après coup qu'ils avaient prêté serment », raconte un ancien membre du Conseil de l'ordre du barreau de Paris. « Après eux, il y a eu plus de discussions. On a commencé à

⁹⁴ « Conflits d'intérêts », *AFP*, 28 janvier 2011.

⁹⁵ Bien éphémère, le syndicat Cosal -créé en 2004 et dissout en 2011- aura réuni sur son nom une part importante des électeurs des élections ordinaires (10,5% aux élections ordinaires à Paris en 2008), et son site internet devient un espace où des avocats anonymes laissent libre cours à leur critique acerbe des « transfuges » comme des cabinets qui les ont accueillis.

⁹⁶ Voir par exemple la lettre ouverte que la bâtonnière Christiane Féral-Schuhl adresse à la ministre de la justice en 2012 à propos du décret passerelle du 3 avril 2012, abrogé depuis, qui facilitait encore plus les conditions de passage : *Bulletin du Barreau de Paris*, n°29, 2 octobre 2012.

vérifier qu'ils ont bien ciré les bancs de la fac de droit. On regarde ensuite l'expérience acquise et les critères de moralité. Enfin, il y a éventuellement une audition de l'impétrant. » »⁹⁷

Enfin, le parquet resté longtemps silencieux (bien qu'il soit censé exercer un contrôle des décisions des conseils de l'ordre), se saisit pour la première fois d'une délibération du conseil de l'Ordre du barreau de Paris début 2011, qui admettait l'ex-ministre des transports Dominique Bussereau au barreau, conduisant ce dernier à retirer sa candidature⁹⁸. Un an plus tard, le ministère public fera appel de l'inscription en novembre 2012 de Jean-Pierre Gorges, ancien maire de Chartres et ancien parlementaire, au barreau de Chartres du fait de son absence de maîtrise ou diplôme équivalent, conduisant la cour d'appel de Versailles par une décision du 10 avril 2013, à annuler la délibération du conseil de l'ordre de Chartres qui a fait droit à sa demande. En publicisant l'enjeu « éthique » et « démocratique » des cumuls et passages entre barreau et politique, les diverses entreprises de dénonciation font apparaître la réversibilité, voire la fragilité, de la configuration qui s'est établie au cours des dernières années.

Ce retournement progressif place ainsi l'espace frontière aux confins de l'administration, du politique et du barreau sous haute surveillance, conduisant un ensemble d'acteurs politiques et professionnels à tenter de contrôler ces flux qui risquent désormais, par un effet boomerang, de porter atteinte à la légitimité d'une formation politique ou d'un cabinet d'avocat. Le diagnostic qui est établi dans les différentes enceintes parlementaires fait du reste apparaître une forme de consensus transpartisan : « *quand on est consultant pour une entreprise, par exemple, ou bien avocat d'affaires – et si on le devient en cours de mandat – cela échappe à toute obligation de déclaration ! La frontière est de plus en plus difficile à établir entre le droit public et le droit privé, ce qui retentit sur la séparation des fonctions* » estime ainsi le co-rapporteur au Sénat Jean-Michel Balligand (PS) et tous s'accordent pour voir un risque nouveau de conflit d'intérêts. Pourtant, ce nouveau contexte politique reste sans suite sur le plan législatif. S'en tenant strictement à son mandat initial (le pantouflage des hauts fonctionnaires et des ministres), la Commission Sauvé créée dans le sillage de l'affaire Woerth s'estime d'emblée non compétente pour juger de la compatibilité du mandat parlementaire avec les activités d'avocat. Le groupe de travail de l'Assemblée Nationale et le comité de déontologie du Sénat

⁹⁷ Marc Leplongeon, « Battu aux élections ? Devenez avocat ! », *Le Point*, 29 août 2012.

⁹⁸ Oliver Toscer, « Le parquet recale Dominique Bussereau », *Nouvel Observateur*, 11 mai 2011.

n'ouvrent pas davantage le débat. Le premier rejette le 21 décembre 2010 l'amendement déposé par Lionel Tardy tendant à interdire le cumul des deux professions, tandis que le second maintient une grande discrétion sur ses travaux. Sans doute, n'est-il pas anodin ici de relever que l'un des deux rapporteurs du groupe de travail de l'Assemblée nationale est Arlette Grosskost, seule avocat-parlementaire à se présenter comme « avocate d'affaire » dans sa biographie en ligne, bien qu'elle se soit omise du barreau de Strasbourg dès le début de son mandat. Tandis qu'au Sénat c'est Robert Badinter, lui-même avocat (et co-fondateur, en 1965, du cabinet Bredin-Prat) et parlementaire qui préside le groupe de travail. Alors qu'ils avaient semblé dans un premier temps envisager la création d'une nouvelle incompatibilité, ces groupes de travail des deux Assemblées y renonceront finalement, préférant opter pour la souplesse du code de déontologie et le pragmatisme de déontologues.

Le comité de déontologie du Sénat et le déontologue de l'Assemblée

La création, fin 2009, d'un comité de déontologie du Sénat, et celle, en 2011, du déontologue de l'Assemblée nationale sont parmi les conséquences des controverses de la présidence Sarkozy. L'essentiel de leur activité pour l'instant a été limitée à un cadrage de leurs fonctions, des dispositifs de prévention et de traitement des conflits d'intérêts, ou encore à leur participation aux divers travaux sur la moralisation de la vie publique. En l'absence de pouvoir de décision et encore moins de sanction, leur action semble jusqu'ici limitée, et surtout reste discrète. « Le déontologue instruit, dialogue, conseille, fait le cas échéant rapport au bureau de l'Assemblée, mais ne dispose d'aucun pouvoir de décision » souligne Noëlle Lenoir⁹⁹, tandis que le comité de déontologie du Sénat en cinq ans « a formulé, depuis sa création, huit avis sur des sujets d'ordre individuel ou général concernant les conditions d'exercice du mandat parlementaire »¹⁰⁰, ces derniers étant toujours déclarés conformes à la législation en vigueur, sans que les motivations ni les discussions ne soient rendues publiques. Ces deux instances semblent donc se limiter à un rôle de proposition et de conseil : lors de son passage au poste de déontologue (2012-2014), Noëlle Lenoir a par exemple remis un rapport proposant 20 réformes, dont notamment une modulation de l'IRFM (l'indemnité représentative de frais de mandats), un meilleur encadrement des clubs parlementaires, ou l'élargissement des fonctions du déontologue aux collaborateurs de députés incluant l'écriture d'un code de déontologie qui leur soit propre¹⁰¹. Néanmoins, selon le bilan que fait Noëlle Lenoir de son passage à ce poste, certains élus se sont bien emparés de cette nouvelle instance pour demander des conseils sur les éventuels risques de conflits d'intérêt : « *la déontologue a passé du temps à répondre aux questions et inquiétudes des députés, dont les demandes de conseils ont "explosé" pour atteindre 200 en un an. Le plus souvent, les élus l'ont sollicité sur l'utilisation de leur IRFM et de la réserve parlementaire, pour savoir s'ils devaient accepter ou non des parrainages de colloques, des sollicitations de lobbies, etc. "Les parlementaires sont de plus en plus exposés et ils ressentent un certain malaise", explique M^{me} Lenoir, pour qui cette tâche justifie à elle seule l'existence de son poste. "La fonction de déontologue paraît véritablement répondre à un besoin".* »¹⁰²

Il faut dire que la figure de l'avocat-parlementaire rencontre au sein des assemblées un certain nombre de soutiens. Les arguments sont des plus divers. Les uns renvoient aux engagements civiques

⁹⁹ H. Bekmezian, « Le premier bilan de la déontologue de l'Assemblée », *Le Monde*, 18 novembre 2013.

¹⁰⁰ Site internet du Sénat, page de présentation du comité

¹⁰¹ Voir aussi Noëlle Lenoir, *Rapport public annuel du déontologue de l'Assemblée nationale*, décembre 2013 (accessible en ligne).

des avocats comme le sénateur socialiste et avocat de profession, Alain Anziani, qui s'insurge ainsi contre « *le sort réservé aux avocats. Tous ne sont pas avocats d'affaires ! Prenons l'exemple de Mme Gisèle Halimi. Elle a été avocate et députée ; au nom de quel principe aurait-on pu lui interdire de mener, et comme avocate et comme députée, son combat pour le droit à l'avortement ? (...) Au nom de quel conflit d'intérêts ?* »¹⁰³. Les autres mobilisent la rhétorique de l'effet pervers à l'image du parlementaire UMP, Charles de Courson, qui craint que « si nous allons aussi loin que le propose *Transparency International France*, "incompatibilité complète", il n'y aura quasiment plus aucun député issu du secteur privé », ce que ne manque pas de reprendre le sénateur UMP François Pillet qui s'insurge contre la « différence de traitement par rapport aux fonctionnaires ! ». D'autres enfin pointent la menace sur la liberté... des plus riches, à l'image du député et avocat de fraîche date Dominique Perben qui s'insurge contre un plafonnement des rémunérations des avocats parlementaires, « *une telle mesure poserait un grave problème de principe. (...) il me paraîtrait dangereux d'introduire une discrimination fondée sur les revenus pour être parlementaire. Une telle mesure poserait un problème constitutionnel. (...) Des citoyens ne pourraient plus être parlementaires parce qu'ils seraient trop riches : cela me paraît impossible* »... Au-delà de la diversité des motifs avancés en défense du cumul, on retrouve ainsi à la manœuvre un grand nombre d'avocats parlementaires, que l'on sait omniprésents dans les débats des deux assemblées sur la justice et les professions juridiques.

Et c'est dès lors sans surprise que le projet de loi (qui ne sera au final jamais discuté par les assemblées parlementaires) sur « la prévention des conflits d'intérêts » présenté en Conseil des ministres fin juillet 2011 ne dit rien au final sur les incompatibilités concernant les parlementaires notamment sur le cumul d'un mandat de député ou sénateur avec une activité d'avocat d'affaires maintenant le principe d'une auto-régulation et d'une confidentialité des questions déontologiques au sein des Assemblées parlementaires. Mieux, la révision du décret « passerelle » du 2 avril 2012 qui boucle un quinquennat si riche en évolutions sur le front des rapports avocat-politique, marque à l'inverse une ouverture de nouvelles frontières. Dans le contexte très sensible d'une fin de campagne présidentielle, le décret passerelle devient d'emblée un enjeu politique et suscite une mobilisation au plus haut niveau de la profession qui avait pourtant jusqu'ici soutenu une politique de large ouverture

¹⁰² M. Deprieck, « 'Déontologue de l'Assemblée n'a rien d'une mission symbolique' », *L'Express*, 10 octobre 2012.

aux élites politico-administratives via une interprétation libérale de l'article 97 al. 4 du décret de 1991. Désormais pointé du doigt comme espace de collusions et de conflits d'intérêt, le barreau reprend à son tour la critique des risques associés aux « passerelles » avec les élites politiques.

L'enjeu de la « moralisation de la vie publique »

Les deux années et demi qui ont suivi l'élection de François Hollande en mai 2012 n'ont pas affecté cette prégnance du prisme du « conflit d'intérêt » et la suspicion désormais associée à l'association avocats-politiques. Il faut dire que la « moralisation de la vie publique » avait constitué l'un des thèmes principaux de la campagne présidentielle. Dès la nomination du gouvernement, une charte de déontologie des ministres avait été élaborée pour « prévenir tout conflit d'intérêt » et inviter les membres du gouvernement à renoncer à tout cumul ou activité secondaire. Dans la foulée, en juillet 2012, une Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique – la « Commission Jospin » – était nommée avec un champ d'intervention bien plus large que celui de la Commission Sauvé (puisqu'il visait cette fois les conflits d'intérêts tout aussi bien des élites politiques et administratives). Dans son rapport rendu le 9 novembre 2012, la « Commission Jospin » appelait à un renforcement très net des incompatibilités et des contrôles aux frontières¹⁰⁴. La proposition n°31 du rapport prônait un renforcement « du régime d'incompatibilités professionnelles applicable aux parlementaires », jugeant « nécessaire de ne pas autoriser l'accès à la profession d'avocat en cours de mandat » et « regardant favorablement l'annonce, faite récemment par la ministre de la Justice, d'abroger les modifications apportées sur ce point par le décret sur l'exercice de l'activité d'avocat ».

Mais c'est bien sûr avec « l'affaire Cahuzac » que la question du conflit d'intérêt acquiert une consistance nouvelle. A peine six semaines après la démission de l'ancien ministre du budget, le gouvernement présente trois projets de loi « relatifs à la transparence de la vie publique ». En sus de la publicité des déclarations de patrimoine pour les membres du Gouvernement, les parlementaires et certains élus locaux ainsi que des responsables d'organismes publics, ces projets de loi prévoient la création d'une Haute autorité de la transparence de la vie publique (déjà envisagée par le Rapport Jospin) chargée de recevoir et contrôler les déclarations d'un vaste ensemble de près de 8000

¹⁰³ Alain Anziani, in Commission des lois, *Rapport d'information fait par le groupe de travail sur le conflit d'intérêts*, Sénat, 12 mai 2011, p. 114.

personnes qui agrège l'ensemble des élites politiques et administratives, locales et nationales (y compris les cabinets ministériels)¹⁰⁵. Du côté du contrôle des flux de circulation aux frontières de la politique et de l'administration, la Haute autorité assurera désormais le contrôle déontologique des départs vers le privé.¹⁰⁶ En outre, le projet de loi entendait initialement restreindre la possibilité pour les parlementaires d'exercer des activités de conseil qu'ils n'exerçaient pas avant de prendre leur fonction, interdiction qui reprenait ainsi l'une des propositions du rapport Jospin.

A ce stade pourtant, il est difficile d'évoquer un véritable tournant. D'une part, parce que le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 octobre 2013 a censuré cette nouvelle interdiction renvoyant le système d'incompatibilité des parlementaires à sa rédaction antérieure qui dispose que « l'interdiction (de cumul) n'est pas applicable aux membres des professions libérales soumises à statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé (al. 2) »¹⁰⁷, c'est-à-dire aux avocats. D'autre part, parce que le décret d'avril 2013, qui vient abroger -comme on l'a vu plus haut- le décret « passerelles » d'avril 2012 maintient à l'identique la possibilité des transferts et en ouvre même d'autres via l'accès des assistants parlementaires. Pourtant, il est clair désormais que l'espace de circulation à l'intersection de la haute fonction publique, de la politique et du barreau d'affaires est un espace sous surveillance.

¹⁰⁴ Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau démocratique*, La doc. Fr., 2012.

¹⁰⁵ La nouvelle législation étend par ailleurs l'interdiction faite par le Code pénal aux fonctionnaires de rejoindre à l'issue de leurs fonctions une entreprise avec laquelle ils avaient été en relation du fait de ces fonctions aux membres du Gouvernement et aux titulaires de fonctions exécutives locales.

¹⁰⁶ William Roumier, « Renforcement de la transparence de la vie publique », *Droit pénal*, Juin 2013.

¹⁰⁷ Michel Verpeaux, « La transparence de la vie publique face au juge constitutionnel », *La Semaine Juridique Administration et Collectivités territoriales*, n°4, 27 Janvier 2014.

Section 3. Les « transfuges »

Morphologie et espace de circulation

Quels sont les profils spécifiques des transfuges et les types de trajectoires qu'ils empruntent ? L'analyse plus fine des profils sur la période de vingt-cinq ans étudiée, fait apparaître les points de passage et les sas, mais aussi les difficultés et les coûts liés à une telle mobilité. En suivant ainsi les circulations, on se donne les moyens d'esquisser une première cartographie des cabinets d'avocat qui accueillent ces transfuges et des institutions politiques et administratives qui sont à l'origine de ces « départs ». On engage ainsi une sociologie de cet « espace-frontière » entre le barreau et les espaces politiques et administratifs. En ce sens, cette base de données biographiques constitue un point de départ qui ouvre vers des développements qualitatifs plus ciblés permettant de se focaliser sur des cabinets, des branches du droit ou des secteurs administratifs plus circonscrits.

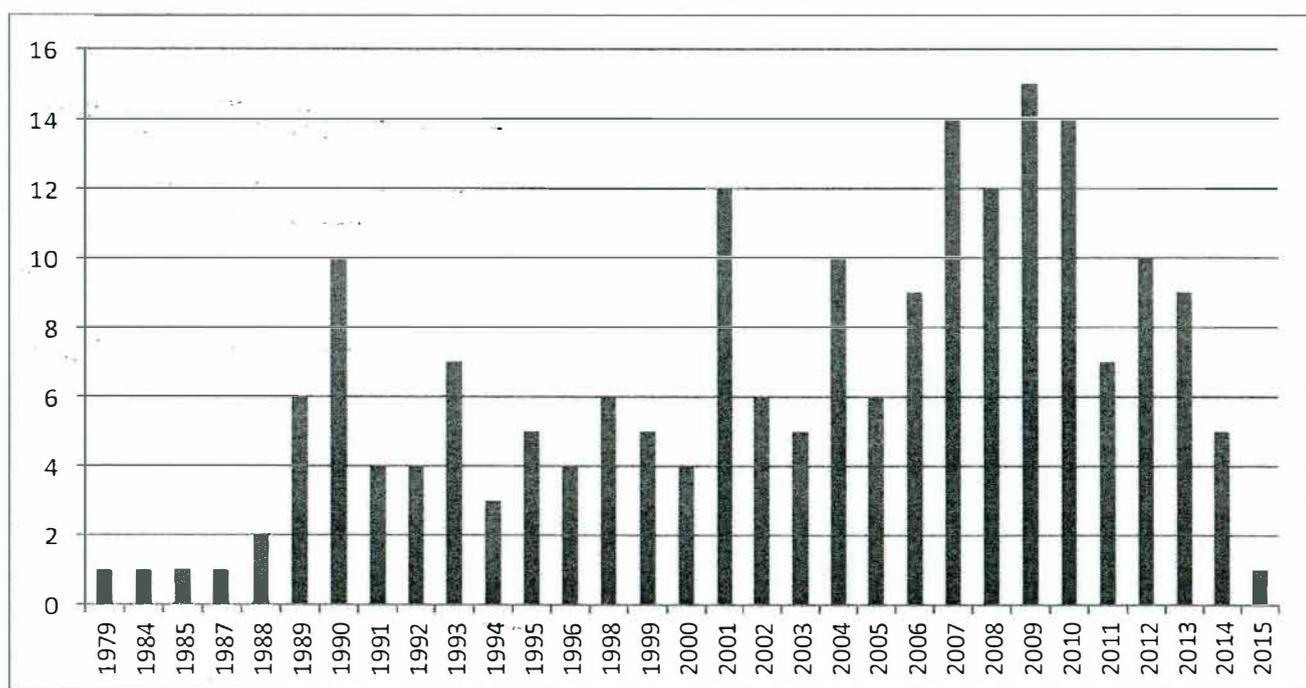
A) Les « transfuges » : une morphologie

Il est bien sûr tentant d'établir d'emblée un profil type ou médian des « transfuges » : il s'agit le plus souvent d'hommes, entre 45 et 55 ans, cumulant plusieurs diplômes de troisième cycle, un passage par l'IEP, et dont la carrière a compris un passage par des cabinets ministériels, un mandat électoral, ou des responsabilités au sein d'un parti politique. Arrivés dans un cabinet d'avocat en tant que *Of Counsel* ou plus rarement comme associé, ils y sont spécialisés en droit public, et dirigent ou créent le département afférent dans les années 2000. Pourtant, ce profil-type se diffracte très vite dès lors que l'on cherche à identifier les écarts et les variations au sein de cette population. On voit alors apparaître une image autrement plus complexe, faite de cas singuliers et de sous-populations souvent assez étanches. En s'intéressant au profil social de ces nouveaux entrants (sexe, âge, parcours scolaire), à leur parcours professionnel (postes occupés, passage par des cabinets ministériels), et à

leur place dans le cabinet (spécialité, statut), on se donne les moyens d'aller bien au-delà du seul cas médiatique des hommes politiques pour couvrir des segments assez divers de la haute administration française.

Ainsi, contrairement à ce qu'une lecture trop rapide - centrée sur les années 2010 et la fortune médiatique des politiques-avocats - pourrait laisser penser, le phénomène de circulation est en réalité ancien.

Graphique 1 : Flux de « transfuges » par année (n=200/201)



Dès avant le décret « passerelle » de 1991, on croise quelques cas d'hommes politiques qui ont fait du barreau un espace de pantouflage en fin de carrière, tandis que le secteur du conseiller juridique et fiscal (qui n'a pas encore bénéficié de la fusion avec le barreau en 1990) attire déjà d'anciens inspecteurs des impôts et quelques énarques qui s'essaient à ce nouveau type de pantouflage. Parmi les quelques politiques, anciens ministres pour la plupart, on trouve notamment Michel Aurillac, ex-ministre de la coopération (inscrit en 1989 au barreau), Michel Jobert, ex-ministre du commerce (1990), Pascal Clément, élu depuis 1978 (1982), Monique Pelletier, ex-ministre de la famille, ou encore Jacques Barrot, ex-ministre du commerce et de la santé. Il s'agit pour beaucoup soit d'une fin

de carrière, soit d'une période de creux politique : Jacques Barrot rejoint ainsi un cabinet tenu par Marc Stehlin, CDS (Centre des démocrates sociaux) comme lui, alors qu'il n'a plus de mandats nationaux ; Monique Pelletier rejoint Mandel, Ngo, Miguères alors qu'elle n'est plus députée ; Michel Jobert est en fin de carrière politique, etc. L'attractivité propre du métier d'avocat (notamment son caractère protégé, et les possibilités de cumul offertes pour un parlementaire) est cependant présente aussi, dans le cas de Michel Aurillac, qui travaille sur des dossiers africains¹⁰⁸ après avoir été ministre de la coopération, ou de Pascal Clément, avocat en même temps qu'il est député et membre de la commission des lois. Côté hauts fonctionnaires, ils sont une dizaine d'énarques à exercer comme conseil juridique ou fiscal, le plus souvent parce qu'ils sont d'ores et déjà titulaires du CAPA (et non pas avocats à la faveur du décret de 1971 qui avait jeté une première passerelle peu empruntée). Certaines compétences ponctuelles peuvent intéresser, comme pour l'enjeu des privatisations avec Yves de Gaulle, ancien Secrétaire général de la commission d'évaluation des entreprises publiques qui rejoint KPMG/Fidal en 1990, puis le cabinet Jeantet. Mais, d'une manière générale, c'est le secteur fiscal qui semble alors attirer le plus d'énarques (mais aussi de fonctionnaires des impôts) : en 1993, 23 personnes sont ainsi recensées dans le domaine par l'*Annuaire de l'ENA* (pour la moitié d'entre eux sans être inscrits au barreau¹⁰⁹). Hervé Lehérissel, sous-directeur du service de la législation fiscale à Bercy rejoint Arthur Andersen en 1991 ; Robert Baconnier, ex-directeur général des impôts dirige le directeur de Bureau Francis Lefebvre à la même date (sans pour autant lui même devenir avocat). Initialement, c'est donc moins l'attractivité du métier d'avocat que celle, nouvelle, du secteur fiscal qui est prégnante, et c'est d'abord par le biais de ces cabinets de conseil juridique et fiscal que les énarques feront leur entrée au barreau avant, pendant et immédiatement après la fusion de 1991¹¹⁰. Les passages restent cependant rares chez les énarques, limités à des cas de reconversion, de mauvais classement de sortie, ou encore de reprise d'un cabinet familial : on est loin d'autres figures de la circulations sur lesquelles on reviendra.

Parmi ces premiers "transfuges", un certain nombre ont pu cependant jouer le rôle de « précurseurs ». Certaines personnalités seront graduellement identifiées comme des pionniers ayant défriché avec succès les voies d'un nouveau type de pantouflage, et serviront par la suite de

¹⁰⁸ *Lettre des juristes d'affaires*, n°15, 16 avril 1990.

¹⁰⁹ *Annuaire de l'ENA* (éd. 1986-1987, 1993).

¹¹⁰ Le premier pic de prestations de serment en 1989-1990 (cf. graphique 1), soit avant même l'adoption du décret de 1991, laisse à penser à une stratégie d'anticipation de la fusion des professions du conseil juridique et du barreau.

« passeurs » auprès des promotions successives d'énarques. Parmi ces anciens, les interviews mentionnent à plusieurs reprises Michel de Guillenschmidt (titulaire du CAPA et premier énarque à intégrer un grand cabinet –Gide- en 1979), Olivier Debouzy (ENA-1985, diplomatie, entré au barreau en 1993), Jean-Patrice de La Laurencie (ENA-1971, issu de la direction générale de la concurrence, entré chez White and Case en 1990) ou encore Noël Chahid-Nourai (ENA-1969, Conseil d'Etat, entré au barreau en 1992) qui n'ont pas hésité à se faire prosélytes, vantant les mérites de la profession auprès de leurs camarades énarques¹¹¹. Beaucoup de nos interviewés évoquent du reste les conseils qu'ils sont venus prendre auprès de ces anciens quand ils ont commencé à envisager un passage au barreau et qu'ils ont cherché à en anticiper les coûts et les difficultés. Ce faisant, ces « anciens » se sont aussi fait « agents recruteurs » quand le développement d'un droit public des affaires a convaincu les grands cabinets de la nécessité de « débaucher » quelques hauts fonctionnaires et qu'ils ont ainsi développé de véritables filières de recrutement dans certains cabinets. Certains cabinets où exercent plusieurs anciens élèves de l'ENA deviennent de ce fait des points de passage et des sas de transition privilégiés pour d'éventuels « pantouflages »¹¹².

La cuisante défaite du PS aux élections législatives de 1993 entraîne l'accession au barreau d'un nouveau type de profils de « politiques », visible sous forme de pic dans le graphique n°1 : Ségolène Royal (inscrite 1994-1997) et François Hollande (inscrit en 1994) exercent tous deux au cabinet de Jean-Pierre Mignard avocat ancien du PSU, inscrit au PS, alors membre actif, avec François Hollande, du club deloriste *Témoins*. Dominique Strauss-Kahn devient également avocat après avoir créé le cabinet « DSK Consultants », et c'est à ce titre du reste qu'il sera l'avocat-conseil de la MNEF. D'autres politiques suivront désormais au gré des alternances et des disgrâces : Hervé de Charrette (inscrit en 2001), François Baroin (inscrit en 2001-2005, chez Spizner), Claude Evin (inscrit en 2004-2010, chez Barthélémy), Hubert Védrine (inscrit en 1996, chez Jeantet), Christian Pierret (inscrit en 2002, il rejoint August & Debouzy), Claude Goasguen (inscrit en 2003, chez GIE ELJ avocats), Noëlle Lenoir (inscrite en 2001, avocate au cabinet britannique Herbert Smith en 2001-2002, ministre des affaires européennes de 2002 à 2004, puis chez Debevoise & Plimpton, grand cabinet américain, et

¹¹¹ Le dossier n°329 de 2003 d'*ENA Mensuel*, la revue des anciens élèves de l'ENA, réunit ainsi nombre de ces anciens qui s'adressent à leurs camarades énarques pour y vanter l'intérêt des métiers du barreau.

¹¹² Il faut dire que le statut de la fonction publique permet à ceux qui sont fonctionnaires de plein exercice de disposer d'une certaine souplesse: la démission n'est pas nécessaire d'emblée. Les statuts des cabinets sont également assez souples qui permettent d'assurer une position hors hiérarchie via le statut de *Of Counsel* (non associé, mais conseil) qui donne la

depuis 2009 chez Jeantet). Comme le montre bien le graphique n°1, à compter de 2000, le flux augmente indiquant ainsi un effet d'entraînement et, sans doute, une tolérance nouvelle de l'administration qui avait pu être jusque là, selon les termes d'un de ces « transfuges », Laurent Deruy, « un des freins à la poursuite du mouvement », « ces départs [étant] mal perçus, car on considère que c'est une sorte de trahison d'aller dans un cabinet où l'on va faire du fric »¹¹³. Sans qu'on puisse établir un lien de cause-effet avec la montée en puissance des débats sur le conflit d'intérêt des ministres et parlementaires, force est de constater que le nombre de « transfuges » tend à légèrement diminuer après 2010. Cela n'empêche pas pour autant de nombreux hauts-fonctionnaires de continuer à circuler vers le barreau, formant au travers de la période étudiée le flux le plus régulier.

Une circulation à mi-carrière

Le passage au barreau intervient généralement entre 45 et 50 ans, en moyenne à 48 ans pour les hauts-fonctionnaires, et de manière plus dispersée pour les hommes politiques qui ne sont pas énarques. Pour les hauts-fonctionnaires, il s'agit d'une période où ils sont déjà installés dans une carrière administrative, dont ils estiment parfois « avoir épuisé les charmes »¹¹⁴, et dans laquelle les perspectives de progression en terme de salaire sont jugées faibles. « Au Conseil d'Etat, je savais mécaniquement que j'allais être président de sous-section dans les années à venir mais ça m'enchantaient pas particulièrement, parce que je me trouvais trop jeune...J'aime beaucoup le Conseil d'Etat, d'ailleurs je compte y revenir je le dis tout de suite...Mais je me disais à mon âge que se retrouver encore pour presque 20 ans à toujours refaire la même chose, dans les mêmes locaux [...] [devenir avocat] c'était l'idée de faire quelque chose d'autre avant de revenir »¹¹⁵. « Le problème de l'ENA » indique cet autre transfuge, « c'est que c'est très bien au début, c'est tout de suite très intéressant, mais après on se barbe... Qu'est ce qu'on fait après ? »¹¹⁶. Une petite minorité d'énarques ont effectué le passage avant 40 ans, mais souvent pour des raisons bien précises : un lien familial avec le milieu des avocats, un échec professionnel dans les premiers postes occupés, un rejet de l'administration, ou un mauvais classement de sortie à l'ENA. Si (comme on va le voir) les profils de

possibilité au néo-avocat de ne pas être « mesuré » et « évalué » d'emblée au même étalon (chiffre d'affaires, clients) que ses nouveaux collègues.

¹¹³ *Lettre des juristes d'affaires*, n°35, 17 septembre 1990.

¹¹⁴ Entretien n°14, Homme, énarque.

¹¹⁵ Entretien n°9, Homme, énarque, droit public.

¹¹⁶ Entretien n°8, Homme, énarque, fiscal.

ces transfuges se recrutent globalement parmi les premiers classés et les grands corps, un rang de sortie médiocre peut aussi justifier un départ de l'administration, généralement plus précoce : comme l'indique l'un d'entre eux, « *j'ai à peu près tous les diplômes, mais j'ai raté ma sortie de l'ENA, et ça ne pardonne pas* »¹¹⁷. De cette manière une partie des enquêtés sont passés par des tribunaux administratifs avant de devenir avocats d'affaires (cf. graphique 2). Mais les passages avant 40 ans sont probablement d'autant plus rares que les énarques sont dans ce cas contraints de rembourser leur botte. A l'autre extrémité, un second groupe de personnes effectuent le passage entre 60 et 70 ans : pour une part, il s'agit de non-énarques, qui pantouflent au terme de leur carrière. C'est le cas des anciens membres du corps préfectoral (on dénombre cinq cas dans la base de données) comme Edouard Lacroix, ancien Directeur général de la police nationale, puis directeur de cabinet de Charles Pasqua qui rejoint un cabinet spécialisé en droit public au moment de sa retraite. Le passage dans l'univers des professions libérales permet en partie de contourner l'âge légal de départ à la retraite, comme l'indique un énarque rencontré, « *Un des avantages c'est que la profession d'avocat permet de dépasser l'âge de la retraite et de continuer à bien gagner* »¹¹⁸.

Genre et multipositionnalité

«Le droit boursier est une sphère masculine. Sur la place de Paris, nous ne sommes que quelques-unes. Au sein des grands cabinets d'avocats anglo-saxons, nous représentons en moyenne 3 % des associés. »

Anne Maréchal¹¹⁹

La base de données (n=201) donne à voir une circulation qui se fait principalement entre des hommes et invite à réfléchir à la multipositionnalité comme une autre forme de plafond de verre : 88% des profils sont des hommes, un nombre si important que faire des calculs sur les 25 femmes de la base n'est d'emblée pas significatif. Il semble que se conjugue à la fois le faible nombre de femmes dans les professions ou les corps d'origine de nos enquêtés ; mais bien plus encore le faible nombre de femmes qui pantouflent (5%)¹²⁰ ; le faible nombre de femmes avocates associées dans les cabinets

¹¹⁷ Entretien n°19, homme, énarque.

¹¹⁸ Entretien n°12, Homme, énarque.

¹¹⁹ « Entretien avec Anne Maréchal, avocate associée du cabinet DLA Piper », *Reuters*, 10 juin 2011.

¹²⁰ Michel Bauer et Bénédicte Bertin-Mourot, *Les énarquesses en entreprise. Étude sociologique sur les femmes devenues cadres d'entreprise de 1960 à 1990*. Paris, Boyden France, 1994.

récemment estimé à 32%¹²¹ ; et, à l'inverse, leur sur-représentation dans les secteurs du droit du travail et de la famille et dans les cabinets de petite taille de 5 personnes ou moins¹²², de sorte que le type de cabinets (*law firms* de taille moyenne ou grande) comme les secteurs du droit traversés par nos enquêtés (droit public, droit fiscal), sont à la base des espaces dont les femmes sont déjà sous-représentées.

Des parcours scolaires prestigieux

Parmi 114 énarques dont les profils étaient suffisamment complets pour se prêter à ce travail¹²³, 47 sont titulaires d'un diplôme en droit, et 98 d'entre eux sont préalablement passés par l'IEP de Paris (un seul par un IEP de Province). Ceux qui ne sont pas passés par l'IEP ayant la plupart du temps suivi un parcours préalable dans l'enseignement. Mais surtout, nombreux sont ceux qui ont accumulé les trophées scolaires, près de 2/3 des passages par l'IEP cumulant ce diplôme avec un autre qu'il s'agisse du parcours « droit-IEP » (43 personnes), « ENS-IEP » (7 personnes) ou « école de commerce-IEP » (9 personnes).

Le parcours des non-énarques (n=87) est significativement différent, et laisse apparaître d'autres types de légitimité, notamment universitaire, à embrasser le métier d'avocat. Le niveau scolaire y est globalement élevé puisque aucun diplôme n'est en dessous d'un DEA, et l'on compte même 19 docteurs (contre 1 seul parmi les énarques). Si une grande part (38) sont ensuite passés par les IEP, et/ou par un diplôme en droit (67), ce n'est d'abord plus seulement par l'IEP de Paris, mais aussi par des IEP de province (12) que nos enquêtés sont passés, et les doubles cursus sont beaucoup plus rares que dans le groupe des énarques. Les diplômes en droit, plus nombreux que chez les énarques, se situent aussi à un niveau plus élevé : parmi les 40 titulaires d'un diplôme en droit, la majorité sont au niveau Master 2, 14 le sont de l'Ecole nationale de la magistrature, 10 d'un doctorat en droit public, et enfin 7 du CAPA. Enfin, 9 personnes seulement ne sont passées ni par un IEP, ni par un cursus en droit¹²⁴.

¹²¹ « Femmes au barreau en 2013 », *Bulletin du Barreau de Paris*, numéro spécial, mars 2013.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Il n'a pas été possible de connaître le parcours de cinq d'entre eux avant (et même souvent après) l'ENA, qui sont donc exclus du décompte.

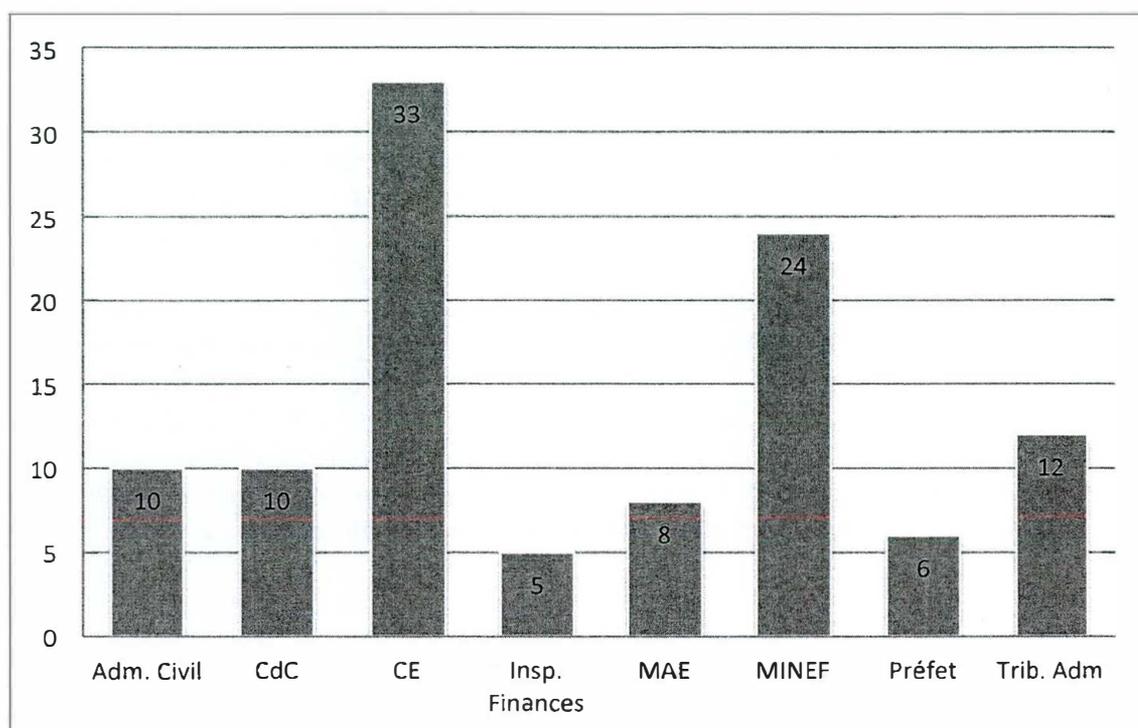
¹²⁴ Parmi eux cependant 5 sont docteurs dans une autre matière et/ou sont passées par des universités parisiennes, Paris I ou Paris II, notamment dans des cursus de science politique.

Une élite des énarques

Tandis que le début de carrière des non-énarques s'effectue souvent dans des professions judiciaires (15 magistrats, 6 juristes), dans le milieu universitaires (8 personnes), ou dans des institutions publiques (8 assistants parlementaires, 14 fonctionnaires, dont 6 au ministère de la défense ou de l'intérieur, et 4 administrateurs dans les assemblées), celui des « transfuges » issus de l'ENA (n=111¹²⁵) est très révélateur du caractère prestigieux de ces parcours. Un grand nombre d'entre eux ont un très bon classement de sortie à la sortie de l'ENA, la base de donnée comptant plusieurs majors et 43% d'entre eux rejoignent d'abord des « grands corps » (qui ne représentent pourtant que 10% des débouchés à la sortie de l'ENA¹²⁶) : Conseil d'Etat en majorité (un tiers), mais aussi dans une moindre mesure Cour des comptes, et Inspection des finances (dont les membres pantoufflent dans d'autres secteurs habituellement, notamment la direction de grands groupes ou la banque).

¹²⁵ Il n'a pas été possible de connaître le parcours initial de trois d'entre eux.

Graphique 2 : Premier poste ou corps d'origine des énarques « transfuges » (n=114)



Adm. Civil : administrateur civil autre que MINEF ; *CdC* : Cour des comptes ; *CE* : Conseil d'Etat ; *MAE* : ministère des affaires étrangères ; *MINEF* : ministère des finances ; *Trib. Adm* : conseiller de tribunal administratif.

Si la préfectorale, les affaires étrangères et le corps des administrateurs civils sont bien présents, c'est surtout du côté du pôle juridique (Cour des comptes, Conseil d'Etat, tribunaux administratifs) et du pôle économique et fiscal (IGF, MINEF mais aussi, absent du graphique, la DGCCRF) de l'Etat que se concentrent les mobilités vers le barreau. Au sein du premier pôle, juridique, le Conseil d'Etat mérite sans doute un traitement à part dans la mesure où il réunit plus d'un tiers des profils. A l'inverse de l'Inspection des finances, le Conseil d'Etat est pourtant longtemps resté peu propice aux carrières dans le secteur privé¹²⁷. Il arrivait occasionnellement qu'un de ses membres passe au barreau, mais c'était essentiellement en fin de carrière. A l'image de Christian Gabolde, par exemple, rentré au cabinet d'André Soulier en 1988, après une carrière en tribunal administratif et au Conseil d'Etat. Et ce profil n'a d'ailleurs pas disparu aujourd'hui, comme l'illustre le cas de Roland Vermeren entré à l'ENA en 1968 et qui passe chez Gide en 2009 au terme d'une carrière en tribunal

¹²⁶ Jean-Michel Eymeri, *La fabrique des énarques*, Economica, 2001.

¹²⁷ Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 1986.

administratif puis au Conseil d'Etat. La circulation depuis le Conseil d'Etat prend par contre depuis peu un nouvel essor :

« Moi quand je suis arrivé au Conseil d'Etat [...], il n'y avait pratiquement aucun membre devenu avocat, d'ailleurs ça contribuait dans mon esprit à penser que je ne le serai jamais, puisque ça ne se faisait pas ! Puis il y a eu presque un petit scandale quand Thiriez est parti¹²⁸, surtout qu'il est parti pour être avocat au Conseil d'Etat, se retrouver avec en face de soi tous ses collègues qu'on tutoie ou à qui on fait la bise, c'est un peu gênant...Après lui peu à peu, ça s'est développé. Je vais pas citer de noms...mais il y a eu quelques membres du Conseil d'Etat, qui étaient pas extraordinairement vus dans la maison, parce que c'est pas les meilleurs juristes du monde, et qui ont fait peut-être ce choix parce qu'ils ne voyaient pas de perspectives professionnelles au sein du conseil. Et puis ça s'est développé, et disons que ces dernières années, ce qui a beaucoup préoccupé le Conseil d'Etat...le Conseil d'Etat s'inquiète beaucoup de ce mouvement, je ne sais pas si vous le savez, parce que ça a touché, notamment du point de vue qualitatif, ça a touché quelques membres particulièrement au cœur de l'institution, connus et reconnus, promis à un grand avenir je dirais »¹²⁹.

Il faut donc compter désormais avec le cas inverse, c'est à dire celui de jeunes membres du Conseil d'Etat qui passent au barreau: Marc Fonacciarì (ENS, ENA-1982, Conseil d'Etat, Lyonnais des eaux, avocat chez Jeantet) et Pierre Todorov (ENS, ENA-1985, Conseil d'Etat, Lagardère, Accor avocat chez Lovells) sont parmi les premiers à franchir le pas. Plus récemment, il faut citer les trajectoires de Laurent Vallée (Essec, ENA-1998, CE, avocat chez Clifford Chance, directeur des affaires civiles et du sceau, secrétaire général de Canal +) ; Frédéric Mion (ENS, ENA-1996, Conseil d'Etat, cabinet de Jack Lang, directeur adjoint de la DG Administration et fonction publique, avocat chez Allen Overy, directeur de Sciences Po Paris) ; Henri Savoie (ENA-1990, Conseil d'Etat, cabinet Juppé, cons. jur. président du Sénégal, avocat chez Skadden, puis avocat chez Darrois) ou encore Yann Aguila (ENA-1990, Conseil d'Etat, cons. jur. président du Sénégal, secrétariat général du gouvernement, avocat Bredin Prat). Ces données amplifient celles produites en 2007 par Olivia Bui-Xuan qui notait, sur les 300 membres du Conseil d'Etat (182 issus du Conseil d'Etat lui-même et 118 du tour extérieur), 15 avocats ("passerelle") parmi les membres du CE "à l'extérieur" et 7 avocats ("d'origine") parmi les juges en poste du Palais Royal¹³⁰. Ce qui ressort ici, c'est l'identité des

¹²⁸ Ancien élève de l'ENA (1975), Frédéric Thiriez prête serment en 1990 après plusieurs années en cabinet ministériel et la direction d'administrations centrales. Il s'associe d'emblée pour former le cabinet Lyon Caen & Thiriez.

¹²⁹ Entretien n°17, Homme, énarque, droit de la concurrence.

¹³⁰ Compte tenu des radiations nombreuses des "transfuges" (une fois épuisées les possibilités de détachement disponibilité et mise à disposition), ce chiffre sous-estime en fait le phénomène: Olivia Bui-Xuan, « Le Conseil d'Etat quelle composition réelle? », *Pouvoirs*, n°123, 2007, p. 89-103.

membres du Conseil d'Etat comme "juristes généralistes" en même temps que spécialistes des fonctions d'état major, qu'ils exercent avec autant de facilité, semble-t-il, dans le secteur public comme dans le secteur privé : « *J'ai exercé le droit dans des univers et des postes très complémentaires. D'abord dans la fonction de juge au Conseil d'Etat, puis comme celle de conseil auprès de plusieurs clients lorsque j'étais avocat. Et désormais comme producteur de la norme.* »¹³¹, indique par exemple Laurent Vallée. L'importance du Conseil d'Etat est même encore plus notable si l'on compte les 8 autres énarques et les 8 non-énarques qui y ont fait un passage au cours de leur carrière : sur la totalité de notre base, ce sont ainsi 49 personnes qui sont passés par le Conseil d'Etat, soit un quart des profils, sans conteste le plus grand pôle de notre enquête. D'autre part, 20 d'entre eux arrivent *directement* du Conseil d'Etat, ce qui en fait le second pôle d'origine des enquêtés lorsque l'on considère le dernier poste occupé avant d'accéder au barreau. Enfin, si l'on considère les tribunaux administratifs et les jeunes énarques issus du corps des TA (12 personnes) déjà évoqués plus haut, et aussi les 7 personnes passées par le Conseil Constitutionnel (en tant que membre ou bien fonctionnaire), il se dessine encore plus nettement un véritable *pôle du droit public*.

Une élite politico-administrative

*« Je mets certes "ancien ministre" sur ma carte de visite, confie-t-il. Mais, vis-à-vis des clients, ex-ministre UMP, c'est mieux qu'ex-ministre socialiste »*¹³²

Christian Pierret

L'usage du titre d'avocat par les hommes politiques est pluriel, lié aux caractéristiques très particulières de la profession : rare profession à être cumulable avec un mandat électoral, présentant en outre l'avantage du secret professionnel tout en offrant une adresse de facturation, la profession d'avocat reste la profession que les députés continuent le plus à exercer parallèlement à leur mandat. Mais c'est autant pour la possibilité de s'inscrire sans exercer, et ainsi d'anticiper des possibles revers politiques, que certains hommes politiques s'inscrivent pendant leur mandat. Christophe Caresche fait valoir cette raison pour justifier son inscription au barreau trois ans avant l'échéance électorale, « *dans l'hypothèse où je ne serai pas reconduit député en 2012, je me mets dans les meilleures*

¹³¹ Marie Bellan, « Laurent Vallée. Un amateur d'art à la Chancellerie », *les Echos*, 5 mai 2010.

¹³² Christian Pierret in « l'attrait de la Robe », *L'Express*, janvier 2010

dispositions »¹³³. L'usage stratégique du passage au barreau par les hommes politiques ressort clairement dans les pics de prestations de serment que connaissent les périodes électorales – visible notamment en 1992-3, 1997-8, et 2012 sur le graphique n°1. Mais au delà des grandes alternances droite/gauche et des échéances électorales, les compétitions *internes* aux partis, les remaniements et disgrâces entraînent aussi chaque fois leur lot de reconversions : Jean-François Copé par exemple explique avoir « pris la décision de devenir avocat au moment de l'élection présidentielle de 2007, car [il savait] que Sarkozy ne me prendrait pas dans son gouvernement. Je voulais donc combler le vide de la période. »¹³⁴.

Au delà du caractère politique, c'est aussi la « couleur politique » qui est notable : en tenant compte aussi bien des cabinets ministériels traversés avant de devenir avocat, que des mandats électifs ou parfois des éléments moins directs, appartenance à des groupes de travail internes aux partis ou des think-tanks (n=130) par exemple, il ressort que les circulations sont plus souvent marquées à droite (86 personnes, contre 46 à gauche). Plus précisément elles *deviennent* de plus en plus marquées à droite au fil du temps, et alors qu'elles concernaient dans les années 1990 beaucoup de centristes¹³⁵, elles tendent à se déplacer graduellement du côté des membres de (l'ex) RPR. De 2007 à 2012, quatre fois plus de personnes marquées à droite que marquées à gauche prêtent serment, et ce phénomène va graduellement constituer un élément de dispute droite/gauche dans le débat public, qui va rendre difficile une telle circulation pour un homme politique étiqueté à gauche. Le graphique 3 montre pourtant que ce sont des hommes politiques et des conseillers de gauche qui ont les premiers profité de ces passages, peut-être avant tout parce que ce sont les premiers à subir une défaite électorale après le décret de 1991. Paradoxalement, Pierre Moscovici, qui avait pourtant lui-même été avocat chez Rossini avocats de 2005 à 2007, s'est ainsi fait critique de Jean-François Copé¹³⁶ en 2009.

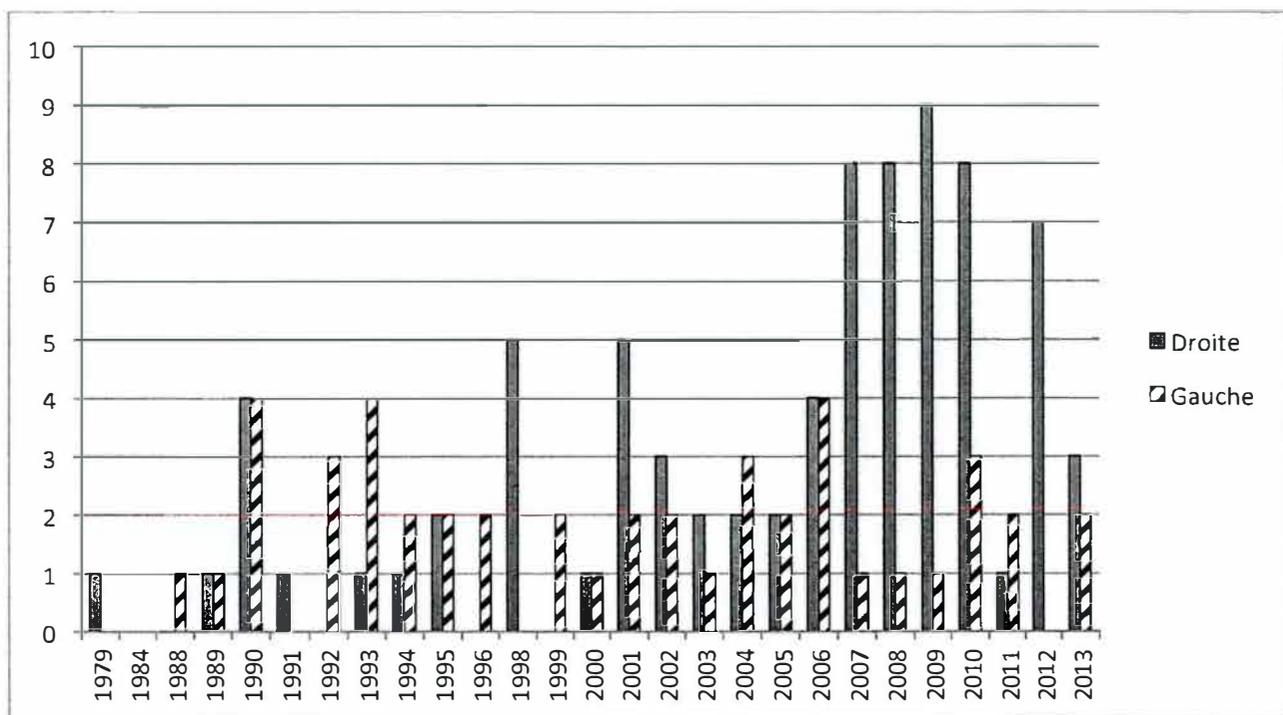
¹³³ « Hommes politiques et avocats, une association explosive », *20 minutes*, 27 janvier 2010

¹³⁴ « L'attrait de la robe », *L'Express*, 14 janvier 2010

¹³⁵ Une tendance qui n'est pas visible sur le graphique 3, où droite (RPR puis UMP), et centristes (CDS puis UDF) ont été agrégés ensemble

¹³⁶ <http://www.bfmtv.com/politique/moscovici-accuse-cope-detre-toujours-avocat-daffaires-488822.html>

Graphique 3 : Flux annuel de « transfuges » par « couleur politique » (n=130/201)



Circulations politiques et techniques

Même quand ils ne sont pas directement des hommes politiques de carrière, la dimension politique de la carrière des enquêtés ne fait souvent aucun doute, plus de la moitié d'entre eux ont une affiliation politique assez visible, et une proportion similaire est passée par un cabinet ministériel avant de prêter serment. On compte ainsi 32 ex-ministres ou secrétaires d'Etat, 47 députés ou sénateurs, 21 directeurs de cabinet et 49 conseillers en cabinets ministériels. Pourtant, en dehors des hommes politiques de carrière (énarques ou non-énarques) et des conseillers politiques dont les mobilités sont souvent liées aux échéances électorales, il existe aussi une catégorie d'énarques techniciens dont les circulations moins visibles, sont pourtant largement aussi nombreuses. Il est ainsi nécessaire de dissocier plusieurs types de circulations, dont certaines où c'est le capital de la connaissance de la haute administration, bien plus que le capital politique qui semble intéresser les cabinets d'avocats. Bien entendu, dissocier de manière stricte ces deux capitaux est souvent

difficile¹³⁷, mais il faut toutefois relever que cette distinction entre « profils techniques » et « profils politiques » est abondamment utilisée par les personnes rencontrées en entretien.

A comparer par exemple les énarques élus (7 sur 47 députés ou sénateurs) à ceux passés en cabinets ministériels et qui en ont été Directeurs¹³⁸ (17, seuls 4 personnes ont été à ce poste sans avoir été énarques dans notre base), il semble en effet que le caractère « politique » des énarques étudiés ne passe pas par les mêmes logiques, ni les mêmes espaces, et qu'il est difficilement dissociable d'un capital administratif et de compétences techniques qui intéressent les cabinets d'avocats. Hors de l'ENA, seuls un quart des profils sont (ou plus souvent *ont été*) fonctionnaires : il semble que s'y conjugue plutôt une légitimité liée à la fois à un capital politique plus clairement affirmé, et très souvent adossé à un capital juridique qui s'avère parfois plus important que celui des énarques. Et ce aussi bien au niveau de la formation initiale (cf. supra sur les nombreux diplômes en droit), que de manière cumulée : de la même manière que certains rejoignent le Conseil d'Etat au cours de leur carrière, et bénéficient ensuite de son aura en matière de droit public lorsqu'ils rejoignent un cabinet d'avocats, les députés peuvent aussi capitaliser sur le passage à la commission des lois (c'est le cas de 7 d'entre eux).

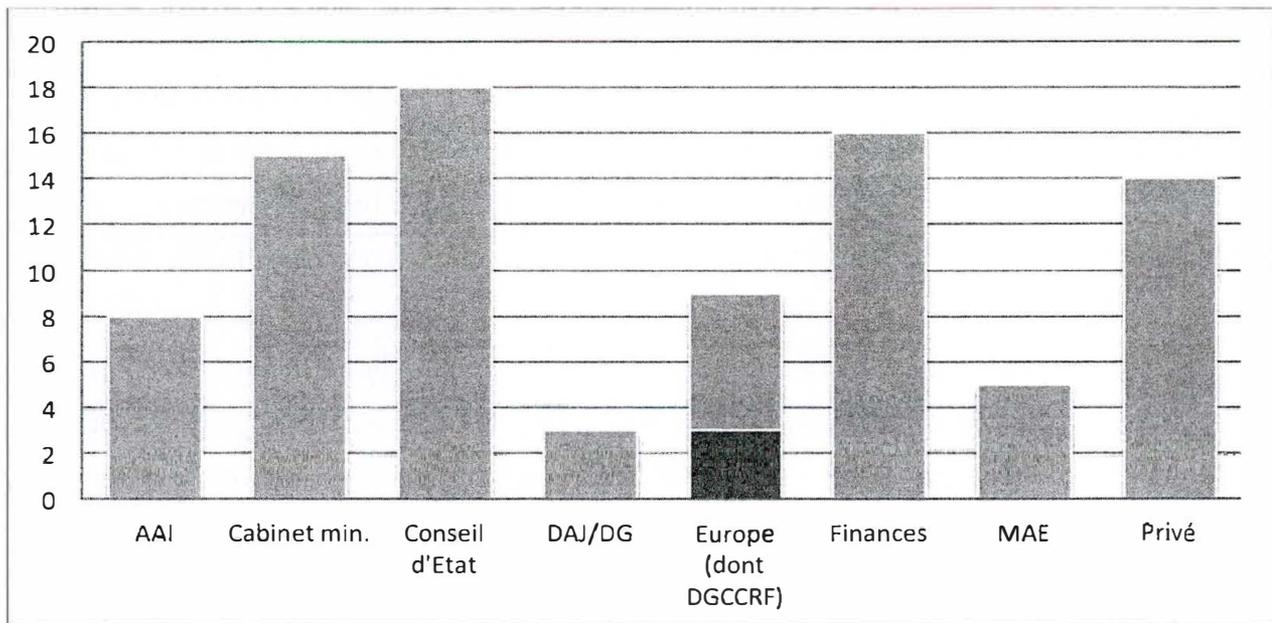
La différence ressort aussi à l'observation du dernier poste occupé avant de devenir avocat. La majorité des énarques occupaient ainsi des positions administratives de premier plan avant leur passage au barreau plutôt que des postes politiques ou encore des postes dans le privé qui seraient une forme de « pantouflage préalable » : 18 d'entre eux arrivent du Conseil d'Etat, 16 du ministère des finances (à la direction générale des impôts et au service de la législation fiscale en particulier) notamment, tandis que 11 occupaient des fonctions de directeur général ou directeur des affaires juridiques d'une administration, ou de directeur d'une autorité administrative indépendante (AAI).

Certains énarques devenus avocats ont ainsi occupé parmi les postes les plus importants de la hiérarchie administrative, ce qui apparaît d'autant plus si l'on ne se focalise pas seulement sur le dernier poste occupé, mais que l'on remonte quelques années en amont de la carrière. Parmi ces « grands commis d'Etat » qui ont rejoint de grands cabinets, on trouve ainsi un directeur général d'

¹³⁷ Jean-Michel Eymeri, « Frontières ou marches. De la contribution de la haute administration à la production du politique », dans Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, Belin, Paris, 2003.

Budget, Jean Paul Mingasson, qui exerce chez Fidal ; un directeur général des impôts devenu pendant 10 ans président du directoire d'un des plus grands cabinets en fiscalité, Robert Baconnier ; un directeur et deux sous-directeurs du service de la législation fiscale, Hervé Lehérissel, Bruno Gibert et Michel Taly ; un directeur de la Caisse des dépôts, Jean-Pierre Brunel ; un secrétaire général de la Cour des comptes, Dominique de Combles de Nayves ; quatre secrétaires généraux de la présidence de la république, Frédéric Salat-Baroux, Hubert Vedrine, Claude Guéant, Emmanuelle Mignon ; un directeur général de l'Agence de régulation des télécommunications, Pierre-Alain Jeanneney ; un directeur général de la police nationale, Edouard Lacroix ; l'ancien secrétaire général de la commission chargée des opérations de privatisation, Yves de Gaulle dans les années 1990.

Graphique 4 : Dernier poste occupé par les « transfuges » énarques (n=85/114)



¹³⁸ On inclut ici les secrétaires généraux de la Présidence de la République.

B) Points de chute : l'espace des cabinets d'avocats

Plus d'une centaine de cabinets d'avocats ont été traversés par les 201 « transfuges » répertoriés dans notre base de données. Ainsi, la circulation entre barreau, monde politique et haute administration a une assise assez large. Si les cabinets personnels ne représentent qu'environ 20% du total, leur part est significativement plus importante dans le cas de profils politiques. Ils forment du reste un espace moins accessible à la recherche que les grands cabinets sur lesquels un certain nombre de données publiques sont disponibles, et surtout un espace beaucoup plus disparate, où l'on oscille entre un cabinet de niche prestigieux, leader sur un créneau (comme c'est le cas de Jérôme Turot, major de la promotion Voltaire, et leader du classement *Décideurs* en contentieux fiscal et assistance à redressement), et des cabinets qui semblent parfois peu actifs. Pour le reste, il s'agit de cabinets de droit des affaires. Il y a là notamment des cabinets français ou anglo-saxons de taille moyenne ou grande, pour certains d'ampleur internationale, voire battant pavillon américain, souvent dominants dans le marché des cabinets « *full service* » (c'est-à-dire capables d'offrir toute la palette des services et des compétences) sur la place parisienne, et certains sont même présentés comme « régulièrement consultés par le législateur et les pouvoirs publics ». Il y a là aussi des cabinets dits « de niche », qui aiment se qualifier de « maison de haute couture juridique » et proposent des spécialisations dans l'une ou l'autre des branches du droit des affaires (Darrois Villey Maillot Brochier ; Bredin Prat ; Veil Jourde) ; bien que de taille plus modeste, ils sont fréquemment de véritables points d'entrée au point d'en faire parfois un élément de la « signature » du cabinet à l'image des cabinets Adamas (50 avocats, 5 de nos enquêtés ont été ou y sont avocats), Villemot (14 avocats, dont 3 de nos enquêtés), ou Bruno Kern et associés.

Du point de vue quantitatif, certains cabinets semblent particulièrement habitués à accueillir des transfuges. Une vingtaine de cabinets ont accueilli plus de trois personnes dans notre base, et parmi ceux là August & Debouzy (13 profils), Gide (10), Jeantet (7), Landwell (6) et CMS Bureau Francis Lefebvre (5) sortent nettement du lot. En procédant à une analyse qualitative et historique des plus importants pôles de circulation, l'analyse qui va suivre s'efforcera d'aborder plusieurs cas parmi les plus emblématiques, aussi bien en nombre d'enquêtés que pour d'autres raisons qui seront détaillées au cas par cas : seront ainsi étudiés un cabinet récent au fort développement (August & Debouzy), un cabinet ancien et internationalisé (Gide), un important cabinet de Lyon (Adamas) et

deux cabinets « de niche » qui se placent à la croisée de l'administration et du barreau (Bruno Kern et associés) ou de la politique et du barreau (Patrice Gassenbach).

Gide Loyrette Nouel : le « champion national »

Comptant parmi les cabinets les plus anciens de la place parisienne, lieu de formation incontournable pour nombre d'avocats de premier plan (Jean Veil, Jean-Marie Burguburu, Didier Martin, Thierry Vassogne, Hubert Flichy, etc), et modèle de réussite entrepreneuriale concurrençant sur leur terrain les *law firms* anglo-américaines, le cabinet Gide Loyrette Nouel est, selon les mots d'un de nos enquêtés, « à la différence des autres cabinets, (non) pas un cabinet d'avocat, mais une institution ». Son développement international en fait un des seuls cabinets français pouvant rivaliser avec les *firm* américaines. Présent à Bruxelles dès les années 60, c'est le premier cabinet français à ouvrir un bureau à New-York en 1984, puis il se déploie au Moyen-Orient dans les années 80, en Asie et dans l'Europe de l'Est après 1991 (s'occupant de nombreux dossiers de privatisation¹³⁹). Son nom, resté inchangé malgré le départ de ses trois créateurs¹⁴⁰, est de fait porteur d'une image de marque, à telle enseigne que le passage par le cabinet, revendiqué par les anciens, fait figure de gage de respectabilité au sein du barreau.

Né en 1957, de l'association de trois avocats, Pierre Gide, Jean Loyrette et Philippe Nouel, le cabinet est un des premiers exemples de structures entrepreneuriales dans la profession et il restera longtemps le plus gros cabinet français par le nombre d'avocats. Dans les années 1980, il compte déjà 80 avocats, seulement « suivi par deux ou trois cabinets réunissant une vingtaine d'associés ; un, d'une quinzaine »¹⁴¹. Champion national à l'heure de l'internationalisation du marché du droit, il conseille les plus grands groupes publics et privés français¹⁴², tout en entretenant avec l'Etat, depuis le milieu des années 1980 et les dossiers de privatisations dont le cabinet a assuré le suivi (cf. la troisième section de ce rapport), une relation de dépendance mutuelle. On ne s'étonnera pas dès lors qu'il ouvre le ban, en accueillant -dès 1979- un énarque, Michel de Guillenschmidt qui avait dirigé le cabinet du

¹³⁹ Cf. *Lettre des juristes d'affaires*, 1990-1993.

¹⁴⁰ Seul le logo, très récemment, a mis en retrait le « Loyrette, Nouel ». <http://www.managingpartner.com/news/marketing/gide-drops-loyrette-nouel-rebranding-exercise>

¹⁴¹ « Ubiquistes avocats », *Le Monde*, 25 novembre 1986

¹⁴² <http://www.lefigaro.fr/societes-francaises/2008/04/08/04010-20080408ARTFIG00413-pierre-raoul-duval-maitre-parmi-les-maitres-chez-gide-loyrette-nouel-.php>

ministre de l'industrie, puis trois après l'arrivée d'Eric Ginter de la Direction générale des impôts, de Noël Chahid-Nouraï du Conseil d'Etat, et Laurent Deruy de la Cour des comptes, respectivement en 1992 pour les deux premiers, et 1989¹⁴³. Ces quatre avocats-fonctionnaires ont eu des carrières particulièrement intéressantes et plus longues que la moyenne. Michel de Guillenschmidt, tout d'abord, fait figure de précurseur : s'il rejoindra son institution d'origine, le Conseil d'Etat, dès 1983, il poursuivra ensuite une carrière multipositionnelle de directeur de cabinet, professeur puis doyen de la faculté de droit de Paris V, conseiller d'Etat, et à nouveau avocat. Enarque, avocat depuis 1992, Eric Ginter est devenu une référence en matière de fiscalité, quittant Gide pour rejoindre d'autres cabinets. Noël Chahid-Nouraï, spécialisé à la fois en fiscal et en droit public, aura fait appel à plusieurs autres énarques dans ses équipes (Frédéric Mion, Jean-Yves Ollier) tout en circulant entre plusieurs cabinets (Gide ; Allen & Overy ; Orrick). Laurent Deruy, enfin, est resté sans discontinuer chez Gide où il dirige aujourd'hui le département droit public et s'est imposé comme un spécialiste des partenariats publics-privés. En ce sens, le recrutement en 2007 de Jean-François Copé comme avocat à temps partiel, n'est pas représentatif car c'est d'abord pour des fonctionnaires des grands corps que Gide a acquis sa valeur de tremplin et d'espace de formation.

Les dix « transfuges » passés chez Gide et qui sont présents dans la base de données ont ainsi plusieurs caractéristiques : ils sont tous énarques, et appartiennent même à une élite des énarques, au parcours scolaire avant l'ENA et/ou au classement de sortie de l'ENA particulièrement prestigieux (le cabinet a compté un inspecteur des finances, quatre conseillers d'Etat, un membre de la Cour des comptes) et/ou aux positions professionnelles antérieures particulièrement importants ou clés, à l'image de Roland Vandermeeren, ancien président du Tribunal Administratif de Paris recruté en 2005 en tant que *Senior counsel*, ou d'Antoine Gosset-Grainville de l'inspection des finances qui prend la direction de l'antenne bruxelloise de Gide (2002-2007) après avoir été membre du cabinet du commissaire Pascal Lamy. Plus encore, c'est en réalité le cabinet lui-même qui est marqué politiquement, participant à la première vague de privatisations (et ensuite en retrait, ce qui n'est probablement pas un hasard, pour les privatisations de 1997), les anticipant même souvent. Il est aussi

¹⁴³ *Annuaire de l'ENA*, 1993.

consulté ou présent lorsqu'une réforme du droit est en préparation, comme celle du droit de la concurrence au milieu des années 90 par exemple¹⁴⁴.

Mais au delà de ces dix profils, le cabinet accueille en réalité bien d'autres profils politiques et d'autres circulations qui croisent champs juridique et politique, et concernent des avocats « de carrière », ou d'autres circulations au niveau européen : citons celui d'Emmanuel Vital-Durand, ancien secrétaire général adjoint du groupe UDF à l'Assemblée Nationale, juriste de carrière, entré au cabinet en 1999 au pôle droit public (dirigé par un énarque, Laurent Deruy)¹⁴⁵ ; celui de Xavier de Roux, député UDF (puis UMP) depuis 1997, ancien vice-président de la commission des lois, qui a longtemps dirigé le bureau bruxellois de Gide avant de quitter de ce cabinet en 1993 ; celui de Michel Guénaire, essayiste, membre du Conseil d'Analyse de la Société, récemment fondateur d'un club, *Société civile 2017*, et candidat à l'investiture UMP en 2017¹⁴⁶. Le cabinet de Bruxelles a aussi accueilli plusieurs profils importants : Benoit le Bret, ancien conseiller au cabinet de Michel Barnier, puis directeur de cabinet de Jacques Barrot ; Guy Legras, l'ancien directeur général à l'agriculture ; ou encore l'ancien directeur des affaires budgétaires et financières agricoles et ex-membre du cabinet du président de la Commission Michel-Jean Jacquot¹⁴⁷.

August & Debouzy : un cabinet d'influence

Présenté comme une « success story » du barreau de Paris, partant de 6 avocats pour en compter aujourd'hui plus d'une centaine (110 avocats et 16 associés en 2014 selon le site du cabinet), August et Debouzy, qui s'apprête aujourd'hui à fêter ses vingt ans, est le cabinet qui a accueilli le plus de nos enquêtés (13). Reposant sur une alliance inédite et atypique entre un des premiers hauts-fonctionnaires à avoir embrassé la profession d'avocat (Olivier Debouzy, décédé en 2010 à l'âge de 50 ans), et un jeune avocat d'affaires (Gilles August), il revendique l'inspiration « du modèle des cabinets d'avocats de Washington »¹⁴⁸, présente le lobbying comme une de ses compétences essentielles, et

¹⁴⁴ *Le Monde*, 4 mai 1994 évoque le cabinet dans un article sur la révision du droit de la concurrence alors lancée par le gouvernement Balladur

¹⁴⁵ Emmanuel Vital-Durand est absent de la base de données, faute d'informations précises

¹⁴⁶ <http://www.atlantico.fr/decryptage/societe-civile-2017-pourquoi-croyons-action-politique-sans-tutelle-partis-michel-guenaire-973853.htm> | <http://www.sudouest.fr/2014/04/16/un-futur-candidat-aux-primaires-de-l-ump-1526657-3558.php>

¹⁴⁷ http://www.lesechos.fr/12/11/1997/LesEchos/17520-138-ECH_michel-jean-jacquot.htm#qzSvvT2oiWR3JD3e.99. A l'exception de Benoit le Bret, énarque, tous ces profils sont exclus de la base de données, faute d'informations précises

¹⁴⁸ <http://www.august-debouzy.com/fr/366/august-debouzy-fete-ses-15-ans.html>

possède des liens nombreux avec le monde de la politique et de la haute administration. Gilles August d'abord est un avocat de formation, dont le parcours¹⁴⁹ représente assez bien l'émergence d'un barreau d'affaires : outre une formation en droit des affaires, il est en effet à la fois diplômé d'une grande université américaine (Georgetown), et d'une prestigieuse école de commerce française (l'ESSEC) quelques années avant que celle-ci n'assume plus nettement sa volonté de peser dans le domaine juridique en créant une majeure « droit »¹⁵⁰. Son parcours est rare à l'époque. Lorsqu'il rentre à Paris après avoir d'abord prêté serment au barreau de New-York, ils sont seulement trois avocats à avoir fait l'ESSEC, dont l'un des associés du cabinet qu'il rejoint¹⁵¹, Salès, Vincent, Georges (4 membres du cabinet sont en outre à l'époque enseignants à l'ESSEC, aspect très atypique¹⁵²). Mais il est devenu depuis un modèle que les jeunes avocats d'affaire suivent en nombre. A cela s'ajoute des connexions dans le monde politique : « fils d'un ancien proche du maire de Paris, résolument “*de droite*” », Gilles August a comme client Claude Chirac lorsqu'il est encore avocat dans son premier cabinet, et plus récemment il a été un proche de Dominique Strauss Kahn et l'avocat de Jérôme Cahuzac¹⁵³.

Pour sa part, Olivier Debouzy devient avocat en 1993, dès l'âge de 33 ans après une brève carrière administrative à la sortie de l'ENA (1985) au ministère des affaires étrangères et au commissariat à l'énergie atomique qui lui permet « de tisser des liens dans le monde politique et institutionnel – des contacts dont le cabinet saura tirer parti »¹⁵⁴. Ce spécialiste de stratégie publie des articles tout au long de sa carrière dans des revues comme *Politique Etrangère* ou *la Revue de défense nationale*, jusqu'à faire partie pendant quelques années du conseil consultatif de *RAND Corporation Europe* (de 1999 à 2006), puis du comité exécutif de l'*International Institute for Strategic Studies*. Il participera du reste en France aux travaux de la commission du livre blanc sur le nucléaire en 1993 puis au groupe d'experts du Livre blanc sur la défense en 2008, et aura un temps compté parmi les noms évoqués dans la presse pour diriger la DGSE fin 2008¹⁵⁵. Cette « forte implantation dans

¹⁴⁹ <http://www.august-debouzy.com/fr/team/gaugust>

¹⁵⁰ Emilie Biland, Liora Israël, « À l'école du droit : les apports de la méthode ethnographique à l'analyse de la formation juridique », *Les Cahiers de droit*, vol. 52, n°3-4, 2011, pp. 626-8

¹⁵¹ <http://www.latribune.fr/journal/edition-du-3105/carrieres/425300/gilles-august-une-entreprise-c-est-une-culture.html>

¹⁵² *Lettre des juristes d'affaires*, n°195, 1993

¹⁵³ Ariane Chemin, « Gilles August et associés, un cabinet très politique », *Le Monde*, 21 décembre 2012

¹⁵⁴ *Décideurs*, 2010. Il est en outre membre du club *Le Siècle*.

¹⁵⁵ *Le Point*, 19 avril 2010

l'industrie de la défense »¹⁵⁶ permettra au cabinet de s'occuper par exemple de la transformation de la DCN (Direction des constructions navales) en société de droit privé à capitaux publics en 2003.

Le pôle de droit public du cabinet est un pôle de circulation important. On note notamment l'arrivée de profils assez similaires à celui du fondateur, notamment 3 ambassadeurs passés par le cabinet : Dominique de Combles de Nayves de la même promotion que Debouzy, lui aussi bien intégré dans les milieux de la défense¹⁵⁷, Jean-Marie Guéhenno, un ancien conseiller technique (défense, cabinets ministériels et cabinet de l'association des maires de France) et Gérard Errera. Au milieu des années 2000, le pôle droit public avait aussi accueilli le futur ministre Bernard Cazeneuve en tant qu'avocat *Of counsel*, et il était alors dirigé par une ancienne responsable du conseil de la concurrence, Sylvie Grando. En 2013, sur 7 personnes, le pôle droit public du cabinet comptait trois associés aux profils très politiques, Dominique de Combles de Nayves, Hugues Moutouh et Christian Pierret, respectivement ancien ambassadeur et directeur de cabinet du ministre de la défense socialiste Alain Richard, pour l'un, ancien préfet et ancien conseiller spécial du ministre de l'intérieur UMP Claude Guéant, pour l'autre, ancien ministre et candidat à l'investiture socialiste en 2011 pour le dernier¹⁵⁸. A ces circulations centrées sur le pôle droit public, il faut ajouter d'autres domaines du droit : de 1999 à 2002, le pôle droit boursier sera dirigé par une énarque, ancienne de la COB, et le cabinet a récemment accueilli Philippe Auberger, énarque et polytechnicien, spécialisé dans le domaine bancaire, ou encore Fabien Ganivet, magistrat, major de l'ENM en 2001, ancien conseiller auprès du ministre de la Justice et du ministère de l'Intérieur sous le mandat de Nicolas Sarkozy, spécialisé dans le droit pénal des affaires. Mais le cabinet, par sa renommée, permet aussi des circulations en sens inverse avec le départ en 2009 d'Yves Brissy, ancien membre de la commission sanction de l'AMF qui rejoint à 65 ans le collège de l'Autorité de la concurrence après avoir été *Senior Of counsel* pendant 5 ans auprès du cabinet et « directeur de grands groupes industriels tels que Saint Gobain, Rhône-Poulenc et Rhodia »¹⁵⁹.

¹⁵⁶ « August & Debouzy a confirmé sa solide implantation dans les milieux de la défense, lors de la réception donnée au palais de Chaillot, le 23 septembre, à l'occasion de son 15e anniversaire. Au nombre des invités figuraient le chef d'état-major des armées, l'amiral Edouard Guillaud, ainsi que l'amiral Alain Oudot de Dainville, président d'ODAS (ex-Sofresa), dont August & Debouzy a piloté la réorganisation. Parmi les industriels du secteur, outre des représentants d'Israel Aerospace Industries, on notait la présence de Charles Edelstenne, PDG de Dassault aviation », *La lettre A*, 8 octobre 2010.

¹⁵⁷ http://www.lepoint.fr/editos-du-point/jean-guisnel/dgse-le-gouvernement-cherche-tranquille-ment-un-nouveau-directeur-23-03-2013-1644709_53.php

¹⁵⁸ Le cabinet comptait aussi parmi ses membres la conseillère de Paris et membre de l'UMP, Claudie-Annick Tissot, en tant que juriste.

¹⁵⁹ <http://www.lawinfrance.com/articles/Cabinet-August-Debouzy-Yves-Brissy.html>

Loin d'être cachée, cette circulation est mise en avant par le cabinet comme une marque distinctive : « *August & Debouzy a toujours choisi de s'appuyer sur des avocats ayant des expériences très diverses : ex-chefs d'entreprise, anciens ministres et ambassadeurs, hauts fonctionnaires, etc. Cette richesse de profils a construit la griffe du cabinet : offrir à nos clients plus que du droit* » souligne Emmanuelle Barbara, *Managing Partner*¹⁶⁰. Le cabinet qui a activement participé à la création d'une association professionnelle des avocats lobbyistes en 2011, a été l'un des premiers à développer le lobbying comme un véritable domaine de compétence¹⁶¹.

Les cabinets Bruno Kern et associés, Adamas et Gassenbach : cabinets de niche, cabinets de province, cabinets politiques

A côté de ces grands cabinets, dont les dossiers et les recrutements sont scrutés par la presse spécialisée, notre recherche fait ressortir d'autres types de cabinets, associés à d'autres types de circulations : cabinets où les transfuges sont moins souvent issus des grands corps et plus souvent de fonctionnaires territoriaux ; cabinets aux circulations politiques locales voire nationales ; cabinets, seulement connus des professionnels des secteurs concernés et dont les politiques de recrutement passent souvent inaperçues.

Le cabinet Bruno Kern et associés par exemple a été créé en 2000 par un ancien des cabinets socialistes (conseiller technique puis directeur de cabinet de 1985 à 1993), devenu avocat en 1993, et a accueilli notamment trois hauts fonctionnaires territoriaux et une ancienne administratrice du Sénat (ancienne Directrice du service des collectivités territoriales). Ce cabinet comptant actuellement une quinzaine de personnes, est devenu une des références en droit des collectivités territoriales : classé « excellent » en « collectivités territoriales » par le classement *Décideurs*, le cabinet évoque sur son site internet « 600 décideurs publics » ayant fait appel aux services du cabinet dont « 20 ministères, administration centrales et établissements publics », mais surtout « 11 régions, 30 départements, 60 structures intercommunales, et 350 villes ». Ce positionnement sur le droit public territorial tranché avec les « grands dossiers » du PPP et du droit public, centrés sur Paris et pris en charge par les grands

¹⁶⁰ <http://www.august-debouzy.com/fr/366/august-debouzy-fete-ses-15-ans.html>

cabinets (notamment anglo-saxons) : comme le souligne un des avocats interrogés, le véritable essor du marché du droit public se situe à ce niveau, les grands dossiers n'étant pas représentatifs du marché du droit public¹⁶². Le passage par l'administration (directeur général des services d'une grande ville, administratrice au Sénat, chargé de mission auprès du Premier ministre, préfet, inspecteur des impôts, etc.), loin d'être caché, est activement mis en avant à la fois chez le fondateur, « 13 ans en cabinet ministériel et un parcours d'élu », et chez ses collaborateurs, comme un gage d'expérience concrète des problèmes rencontrés par la clientèle cible du cabinet (élus locaux et d'administrateurs territoriaux). Même les avocats de carrière mettent en avant leurs stages et expériences dans l'administration : parmi les collaborateurs, certains CV indiquent ainsi, dès la première ligne, un « stage professionnel au Conseil d'Etat ». Plus globalement, c'est tout le discours du cabinet qui est structuré autour de l'idée d'un lien organique avec le secteur public, depuis le slogan « *Au cœur de l'action publique* », jusqu'à la localisation du cabinet (« à deux pas de l'Assemblée Nationale et des grandes Administrations ») ou la revendication d'un rôle qui est loin de l'image de l'avocat d'affaire : « *Pour nous, intérêt général et sens du service public sont plus que des mots. Ils enrichissent notre rôle d'avocats, celui traditionnel « d'auxiliaires de justice », par celui d'auxiliaires du Service public* »¹⁶³. D'autres cabinets, notamment PARME Avocats (ex-Matharan Pintat Raymundie), créé presque à la même époque que Bruno Kern avocats par un ancien membre de cabinets ministériels (Xavier Matharan), partagent ce positionnement de niche, avec une taille similaire, un même type de communication, et des circulations identiques entre public et privé.

Cabinet à forte implantation locale, Adamas représente un autre type de cabinet où se croisent différentes personnalités locales et nationales. Créé en 1969 par trois avocats, Jean Bonnard, Paul Bouchet et Robert Guillaumond (deux d'entre eux seront bâtonniers du barreau de Lyon), le cabinet est devenu incontournable dans la région Rhône-Alpes et dans la ville de Lyon. C'est un des exemples de transformation d'un cabinet provincial en cabinet internationalisé, avec plusieurs bureaux en France, et qui a suivi de cette manière les transformations du marché local et européen : « *A partir [des années 1980], il est devenu évident que les cadres géographiques allaient éclater. Les premières lois de décentralisation voulues par Gaston Defferre laissaient augurer l'instauration de nouvelles*

¹⁶¹ « The firm has also achieved a strong lobbying practice and was the first firm to take up lobbying in France in 1995 ». <http://www.legal500.com/firms/13777-august-debouzy/offices/14605-paris/profile>.

¹⁶² Entretien n°7, Homme, droit public.

¹⁶³ Site du cabinet.

règles du jeu. Surtout le choix de l'euro opéré par le gouvernement Mauroy ouvrait définitivement le marché français, y compris celui du droit, à la concurrence internationale. » *Signe tangible d'une redistribution des cartes, les dynasties d'affaires passent la main... Après Paul Berliet, qui cède ses usines à Renault, Antoine Riboud, qui augmente le capital social de BSN et déménage son siège social à Paris, l'empire des Gillet est démantelé... Jusqu'à devenir, de restructurations en réorganisations, la propriété quasi exclusive de multinationales gérées depuis Londres, Paris ou Francfort... Viendra le tour des Mérieux, qui ne gardent en propre que bioMérieux. Puis de la Lyonnaise de banque absorbée par l'éphémère GAN CIC... Exit les soyeux, ces dynasties locales enrichies dans le négoce des soieries, bonjour les euromanagers »¹⁶⁴. Ces dernières années, Adamas est ainsi devenu un acteur important du droit public des affaires (« Trophée d'or » du *Palmarès des cabinets d'avocats d'affaires*, « le Monde du Droit » en 2013 en droit public), et, ce qui nous intéresse plus particulièrement, un pôle de circulation accueillant cinq personnes de notre base de données. Xavier Matharan d'abord, au milieu des années 1990, ancien conseiller ministériel qui a depuis créé son propre cabinet, PARME avocats (où Jean Glavany a notamment été accueilli), mais aussi trois énarques, Bernard de Froment ancien député et conseiller d'Etat, Jean-Pierre Brunel, ancien directeur de la Caisse des dépôts, et Gilles le Chatelier, qui accède au cabinet après avoir été ancien directeur des services de la région Rhône-Alpes (il est aujourd'hui directeur de cabinet de Christiane Taubira), tandis qu'un autre ancien du cabinet, Jean-Marc Notarriani, assistant parlementaire d'un député du Gard, puis chef de cabinet du Maire d'Aix-en-Provence, est devenu de son côté directeur de cabinet du président du Conseil général des Pyrénées-Orientales après avoir été brièvement chez Adamas. Les connexions du cabinet sont locales (il s'occupe de dossiers de PPP liés au Grand Lyon par exemple), mais celui-ci gère aussi des dossiers importants à Paris (conseil juridique du STIF ou de la Mairie de Paris pour la délégation de service public de la Tour Eiffel), et possède d'importantes connexions internationales (Maghreb et Asie). A ce titre, le cabinet accueille aussi parmi ses 60 avocats un ancien ministre tunisien Mohammed Boughzala et un ancien de cabinets ministériels belges (consultant auprès de plusieurs institutions européennes, inscrit en même temps au barreau de Bruxelles). Cabinet à mi-chemin entre le grand cabinet d'affaire internationalisé et le cabinet plus local, Adamas reste à ce titre à part de la majorité des circulations qui concernent les cabinets provinciaux, de taille plus modeste essentiellement limitées à des fonctionnaires territoriaux et surtout des inspecteurs des impôts.*

¹⁶⁴ M. Derenbourg, « les avocats de Province sont devenus lawyers », *Les Echos*, 1^{er} février 2003.

Mais il n'est pas toujours aussi facile de suivre les circulations et d'évaluer la contribution des « transfuges » aux dossiers ou à la clientèle du cabinet. Si les cabinets que l'on a cités sortent particulièrement du lot par le nombre de circulations, d'autres le font dans une discrétion totale, à plus forte raison quand les profils se révèlent politiques. C'est le cas par exemple du cabinet de Patrice Gassenbach, avocat aux clients prestigieux (EDF, Bolloré, Suez), président de la fédération de Paris de l'UDI et qui a accueilli coup sur coup trois hommes politiques de l'UMP, Yves Nicolin, Frédéric Lefebvre et Dominique Paillé (ce dernier ayant reconnu le caractère « transitoire » de cette activité avant la reprise d'une activité politique). La même chose pourrait être soulignée dans le cas du passage de Ségolène Royal et François Hollande, cette fois-ci dans les années 1990, chez Jean-Pierre Mignard.

« Offrez-vous un énarque » !

« Ce que l'on pense de nous ? Que nous savons traiter les situations les plus complexes et que nous connaissons de très nombreux acteurs publics ou privés qui animent ou encadrent la vie des affaires »

(Page d'accueil du site du Cabinet Veil - Jourde)

« Je n'ai aucun état d'âme, je rentabilise mon carnet d'adresses »

Christophe Caresche¹⁶⁵

« C'est ma femme, Catherine, qui traite les dossiers et plaide. Moi, j'apporte les affaires. D'ailleurs, je n'ai passé la robe que le jour de ma prestation de serment ! »

Robert Bourgi¹⁶⁶

« Sa connaissance approfondie des pouvoirs publics et des marchés permet à Bernard Carayon d'offrir à ses clients une offre de services diversifiée de haut niveau, mariant les meilleurs réseaux de compétences techniques et institutionnelles, dans le respect absolu de l'éthique et de la confidentialité »

Site personnel de Bernard Carayon

Toutes sortes de raisons sont avancées par les avocats pour justifier du recrutement de "transfuges" ils évoquent ainsi pêle-mêle « une stratégie globale de promotion et de communication de la firme vers l'extérieur » qui permet de promouvoir l'image du cabinet en « s'offrant un énarque »¹⁶⁷ l'acquisition d'un carnet d'adresse et d'un réseau de relation (dans l'administration et au gouvernement), un pouvoir d'influence et de persuasion de « personnalités » particulièrement utiles dans le lobbying (mais aussi particulièrement rare en réalité, même si les cabinets entretiennent le doute sur ce point et présentent parfois les associés de cette manière)¹⁶⁸ ; l'obtention de nouveaux clients qui font de la nouvelle recrue un business développer (« apporteur d'affaire »)¹⁶⁹ ; enfin l'achat d'une compétence technique (par exemple la réforme d'un code ou d'une législation dont s'est occupé l'ancien fonctionnaire, ou pour les inspecteurs des impôts une connaissance des contrôles fiscaux). Il serait bien vain de chercher à trancher entre toutes ces « bonnes raisons » de débaucher un haut fonctionnaire ou un homme politique. Toutes marquent en définitive la valeur d'échange de

¹⁶⁵ « Hommes politiques et avocats, une association explosive », *20 minutes*, 27 janvier 2010.

¹⁶⁶ « Robert Bourgi, vétéran de la francafrique », *Le Monde*, 29 août 2008.

¹⁶⁷ En 1989, une promotion de l'ENA fera grand bruit en publiant une annonce avec ce titre dans les journaux.

¹⁶⁸ Tel ex-énarque est ainsi présenté comme « très bien connecté » dans le classement *Legal 500*.

¹⁶⁹ Frédéric Foucard, « Le recrutement de personnalités chez les professionnels du droit », *Droit et patrimoine*, mai 1993, p. 74.

ressources acquises dans l'univers politico-administratif (capital social, expertise, notoriété, parcelle d'autorité publique, etc...) au cœur même du « barreau d'affaires ». Dans une profession où le « démarchage » de type commercial reste toujours encadré, elles forment en effet un capital appréciable pour l'acquisition de nouveaux clients de sorte que rares sont les grands cabinets d'affaires qui ne comptent aujourd'hui dans leur rang un ancien ministre ou haut fonctionnaire.

L'idée du carnet d'adresses fait bien sûr partie intégrante de la communication autour des cabinets d'avocats, tel avocat est présenté comme « très bien connecté » dans un classement (type Legal 500), ou tel cabinet présenté comme ayant « tissé des liens dans le monde politique et institutionnel », les managers des cabinets n'hésitent d'ailleurs pas à publiciser ces aspects : « Si l'un de mes clients étrangers souhaite investir en France dans un domaine particulier, explique-t-il, je peux demander [à Georges Tron] de se renseigner auprès du gouvernement pour savoir si c'est un créneau prioritaire. Et puis, en tant que membre de la commission des Finances, il peut nous informer sur la préparation des nouveaux textes »¹⁷⁰ ; « Christophe Caresche a fait partie pendant dix ans de la commission des lois à l'Assemblée nationale, c'est une sacrée valeur ajoutée, dit-il. Mais c'est le carnet d'adresses qui nous intéresse, notre profession interdit de démarcher des clients. Donc, l'entregent d'un député est essentiel »¹⁷¹. Néanmoins, il ne faut pas surévaluer cet aspect. Du reste, l'importance du carnet d'adresses de certaines personnes est parfois surévaluée par les cabinets qui les embauchent, au point d'entraîner certains échecs évoqués en entretien, ou encore dans ce numéro de 1990 de la *Lettre des juristes d'affaires* : « dans un cabinet parisien, l'on garde ainsi le souvenir exploré d'un politique (un second couteau, il est vrai) que l'on avait fait venir – à bon prix – et dont on n'a eu le plus grand mal à se débarrasser en raison de l'insuffisance de ses résultats »¹⁷². On peut se demander si la méconnaissance du secteur public ne conduit pas les cabinets à surévaluer l'importance que peuvent avoir certaines personnes ; surtout, la possibilité de communiquer autour de ces connexions et de donner une certaine image au cabinet est au moins aussi importante que les connexions elles-mêmes.

Plus souvent, c'est l'achat d'une compétence sur une question technique (par exemple la réforme d'un code ou d'une législation dont s'est occupé l'ancien fonctionnaire ou, pour les

¹⁷⁰ « Georges Tron : pour moi ça a été la double peine », *Le Parisien*, 17 septembre 2012.

¹⁷¹ *Le Monde*, 13 octobre 2009.

inspecteurs des impôts, une connaissance des contrôles fiscaux), mais surtout l'achat d'une connaissance de l'administration en tant qu'entité porteuse d'un langage et d'un ethos particulier qui est la véritable valeur ajoutée de ces nouveaux-venus. En entretien, beaucoup d'entre eux parlent d'une capacité à comprendre le fonctionnement de l'administration, à savoir à qui s'adresser (sans pour autant spécifiquement connaître la personne directement) et comment s'y adresser, qui fait la différence, et présentent ainsi leur contribution comme ne relevant pas « [du] commerce de la relation...[Mais de] la connaissance profonde des administrations, de leur psychologie aussi. On va pas vers une administration en gueulant par exemple »¹⁷³. C'est ce que souligne en particulier un ancien inspecteur de impôts :

« ce serait une erreur de considérer qu'on achète un carnet d'adresses. Alors c'est peut-être possible sur certains types de profils très politiques, moi j'ai pas un profil politique, j'ai un profil de technicien, c'est pas du tout mon carnet d'adresses qu'on a acheté...Et puis ce serait une erreur parce qu'au sein de l'administration, il y a quand même beaucoup de mouvements, et le carnet d'adresses de quelqu'un, je ne sais pas quelle est sa durée de vie, mais ça doit être trois à cinq ans au maximum. [...] La connaissance interne de l'administration, de ses modes de fonctionnement, joue...[...] savoir la répartition, parfois assez fine, de la compétence entre deux bureaux. Savoir qu'une question par exemple va se retrouver dépendre de deux bureaux en administration centrale. Tout de suite ça veut dire que le temps de réaction de l'administration va être plus long. Et ça c'est quelque chose que vous pouvez dire immédiatement à votre client. »¹⁷⁴.

Il reste que la majorité des cabinets n'accueillent en fait qu'un seul énarque, le plus souvent au pôle droit public, et/ou un inspecteur de impôts, presque toujours dans le pôle droit fiscal du cabinet. Leur présence tient autant à des évolutions du droit dans ces domaines (sur lesquelles on reviendra au chapitre suivant) qu'à une logique interne de compétition entre les cabinets d'avocats, dans une période où le marché s'ouvre à la concurrence anglo-saxonne qui est aussi riche en regroupements ou en fermeture de cabinets. Si le fait d'accueillir un énarque a d'abord relevé de la logique de distinction réservée aux plus grands cabinets, « [le fondateur du cabinet] voulait un membre de chacun des grands corps. Alors il avait déjà la Cour des comptes, il voulait un type du Conseil d'Etat, et lorgnait sur un type de l'Inspection des finances »¹⁷⁵, le fait d'avoir un énarque dans ses rangs est devenu ces dernières années une quasi-obligation dans la palette des compétences dont doit se doter désormais un cabinet d'avocat qui prétend au *full service* : « Maintenant, il y a un certain nombre de

¹⁷² Lettre des juristes d'affaires, n°37, 1^{er} octobre 1990.

¹⁷³ Entretien n°14.

¹⁷⁴ Entretien n°10.

¹⁷⁵ Entretien n°14, Homme, énarque.

cabinets, il leur faut leur conseiller d'Etat, et les clients aussi. J'ai entendu des clients, ils veulent que dans l'équipe il y en ait un »¹⁷⁶. Le récit que les nouveaux avocats font des circonstances de leur passage montre clairement du reste qu'ils sont désormais activement sollicités par les cabinets : « Je m'interrogeais sur ce que j'allais faire, et puis dans un diner en ville j'étais à côté d'un garçon qui était avocat, et qui m'a dit « pourquoi vous ne deviendriez pas avocat ? », [...] il m'a dit « j'ai parlé de vous [au fondateur d'un grand cabinet parisien] il veut vous voir ». Et je l'ai vu, il m'a fait un numéro de charme absolument extraordinaire, et en un déjeuner m'a convaincu de devenir avocat »¹⁷⁷. Ce récit du passage au métier d'avocat que font les enquêtés est souvent teinté de rencontres fortuites et d'opportunités, loin d'un discours vocationnel. Le même énarque, continuant à expliquer les motivations de son passage, indique ainsi : « J'aurais pu aussi bien aller dans une entreprise...j'aurais été ce soir là assis à côté d'un dirigeant de Renault qui m'aurait dit... J'étais ouvert, j'avais envie de changer »¹⁷⁸. Le passage repose avant tout sur une proposition du cabinet, et souvent une proposition de leurs fondateurs ou du manager principal, proposition qui est parfois réitérée à plusieurs reprises, « on m'avait à plusieurs reprises proposé, quatre, cinq ans avant de faire le saut »¹⁷⁹. Jean-Claude Paye fait par exemple le récit suivant de son arrivée chez Gide :

« Peu de temps après ma nomination au Conseil d'État, j'ai rencontré par hasard, un jour dans la rue en sortant de chez moi, Jean Loyrette, l'un des fondateurs du cabinet d'avocats Gide Loyrette Nouel, dont j'avais fait connaissance peu de temps auparavant. Il me dit : « J'ai vu que vous avez quitté l'OCDE, cela ne vous intéresserait-il pas de venir dans un cabinet d'avocats ? » Je lui répondis, après l'avoir remercié, que je comptais me consacrer entièrement et exclusivement à mon activité au Conseil d'État. Il se trouve que, peu après avoir terminé mes quatre ans au Conseil d'État, en 2000, j'ai croisé à nouveau Jean Loyrette, cette fois sur l'esplanade des Invalides. Il me dit : « Que faites-vous ? Vous n'êtes plus au Conseil d'État ? » « Je n'y suis plus, mais j'ai une mission du Quai d'Orsay pour quelques mois, sur la coopération avec le Maroc. » Il me dit : « Maintenant vous n'avez plus de bon argument pour refuser de venir – si cela vous intéresse – dans notre cabinet d'avocats nous apporter votre expérience internationale. » Je lui ai répondu : « Maintenant il n'y a plus d'incompatibilité. Donc, si vous pensez que je peux être utile, je serai très content de vous rejoindre. (...) C'est ainsi que je me suis retrouvé dans ce cabinet d'avocats, qui est un cabinet très international du fait de son réseau de bureaux à l'étranger et de la composition de ses effectifs. Je me suis occupé là non pas tellement de dossiers particuliers, mais plutôt de la stratégie de développement international et du fonctionnement des bureaux à l'étranger. J'ai trouvé cela intéressant parce que je voyais la vie économique du point de vue du secteur privé alors que j'avais passé toute ma carrière à la voir du point de vue de l'État. En outre,

¹⁷⁶ Entretien n°9, Homme, énarque, droit public.

¹⁷⁷ Entretien n°14, Homme, énarque.

¹⁷⁸ Entretien n°9, Homme, énarque, droit public.

¹⁷⁹ Entretien n°17, Homme, énarque, droit de la concurrence.

*j'ai trouvé, dans ce cabinet et dans ce milieu, une densité assez exceptionnelle de qualités individuelles. »*¹⁸⁰

C) Espaces et logiques de reconversion

Il reste que ces reconversions ne s'opèrent pas sans difficultés. En rejoignant le barreau, hauts fonctionnaires et hommes politiques doivent en effet composer avec les règles et coutumes professionnelles du barreau s'ils entendent s'y ancrer durablement. Du reste, ils se voient le plus souvent réserver une place à part (Of counsel) dans la structure du cabinet et ne sont que très rarement ces equity partners chargés d'assurer au quotidien la réussite commerciale de l'entreprise et sa gestion stratégique. Reste que la capacité d'adaptation des enquêtés à ce nouvel univers professionnel – univers d'un grand cabinet d'affaire, et parfois en plus univers professionnel anglo-saxon – est très inégale. Le passage depuis l'administration jusqu'à un cabinet d'avocat s'apparente donc sur certains aspects à un choc de cultures, et sur d'autres à une continuité dans le travail, qui font émerger à la fois des particularités du métier d'avocat et des particularités de l'administration. C'est d'autant plus vrai que la valeur de ces transfuges (carnet d'adresse, connaissance intime des règles et usages administratifs et juridiques, etc...) est en fait tout à fait éphémère, ce qui suppose donc de s'acclimater très vite si l'on veut progressivement transformer son « carnet de contact » parmi ses anciens collègues en « portefeuille de clientèle ».

Statuts et missions dans les cabinets

« Tiens, la voiture de Copé! ». La Vel Satis de l'Assemblée s'engouffre dans le parking réservé aux véhicules des avocats. Ces derniers l'aperçoivent de temps en temps, mais rarement. Officiellement, le patron des députés UMP passe entre trois et quatre demi-journées par semaine cours Albert-1^{er}. L'équivalent d'un quasi-mi-temps. « Il n'est pas obligé d'être au cabinet, relativise Pierre Raoul-Duval. C'est la flexibilité des professions libérales. L'important, c'est que le travail soit fait. ». Dans l'intranet du cabinet, où tous les avocats sont répertoriés, la fiche de Copé est des plus sommaires. Statut: avocat; qualificatif: collaborateur; associé responsable: Xavier de Kergommeaux. Tous les collaborateurs sont rattachés à un département. Lui, à aucun.

Jean-François Copé occupe l'un des plus beaux bureaux du cabinet, même s'il n'est pas le plus grand : situé au quatrième étage, le bureau 409 bénéficie d'une vue sublime sur la Seine, la tour Eiffel et l'Eglise américaine. Surtout, il se trouve juste à côté du bureau 410, occupé par le

¹⁸⁰ Anne Dulphy et Christine Manigand, « Entretien avec Jean-Claude Paye », *Histoire@Politique. Politique, culture et société*, n° 20, mai-août 2013, www.histoire-politique.fr.

senior partner, lequel dirige par ailleurs le département arbitrage et médiation. C'est donc officiellement comme «avocat médiateur» que Copé est recruté par Gide. «La médiation nécessite des qualités particulières, explique Raoul-Duval. Avoir un bon contact personnel, du charisme et de l'autorité, être une force de proposition. Il est apparu que Jean-François Copé avait toutes ces qualités ».

Pour ce département, où travaillaient d'arrache-pied six associés assistés d'une vingtaine de collaborateurs, Copé est un avocat fantôme. Il ne figure pas dans l'annuaire du département [...] Il n'a pas d'horaires fixes, ne remplit pas la fameuse time sheet (feuille horaire) qui sert à comptabiliser les heures pour facturer les honoraires. Il n'est pas censé non plus rendre compte à son associé référent, comme c'est le cas pour tous les collaborateurs. Lui traite directement avec le grand patron, Pierre Raoul-Duval. [...]»¹⁸¹

Au « soupçon » de conflit d'intérêts que fait peser la présence de Jean-François Copé chez Gide Loyrette Nouel s'ajoute ainsi un « soupçon » sur la réalité de sa présence et de son travail en tant qu'avocat, tant son statut et ses conditions de travail semblent à part. Cependant, à la différence d'autres avocats, il est semi-officiellement membre du cabinet : même sans statut clair, même sans bénéficiaire d'une biographie sur le site internet du cabinet, il a été officiellement recensé comme étant un collaborateur de Gide Loyrette Nouel au sein de l'annuaire du barreau de Paris, et reconnu comme tel par le cabinet lui-même, « choix [qui] ont fait l'objet de sérieuses discussions en interne »¹⁸². Tout comme l'ancienne secrétaire d'Etat à la jeunesse du gouvernement Fillon, Jeannette Bougrab, a été membre de Mayer Brown, même si elle n'a pas été associée comme le cabinet l'annonçait. Leur situation est en réalité moins ambiguë que d'autres, enregistrés auprès du barreau en tant qu'avocats indépendants, mais domiciliés à la même adresse et dans les locaux d'autres cabinets ou travaillant pour eux : à l'image de Rachida Dati domiciliée un temps chez Sarrau Thomas Couderc, Dominique de Villepin chez FTPA, Laurent Hénart chez le batonnier de Nancy où « *il travaillera dans les locaux du cabinet de Me Bertrand Gasse [ancien batonnier de Nancy]. Mais il ne sera ni associé, ni collaborateur. Juste locataire de son bureau* »¹⁸³, ou enfin Hubert Vedrine, domicilié dans les locaux de Gide Loyrette Nouel en n'étant plus avocat, mais dont *la lettre A* notait le rôle manifestement important : « *Senior Partner du cabinet depuis dix ans, Gérard Tavernier s'est adjoint, il y a quelques années, les conseils réguliers d'Hubert Védrine. Ce n'est pas un hasard : Gérard Tavernier a été la cheville ouvrière du développement à l'international de Gide, qui dispose aujourd'hui de 22 bureaux à l'étranger et assure plus de 50% de son CA hors de France (218 millions €). Dans ce cadre, Hubert*

¹⁸¹ « Copé, avocat-fantôme », *Challenges*, 21 janvier 2010.

¹⁸² « la stratégie d'influence de Gide », *la lettre A*, 16 novembre 2007.

¹⁸³ « Maître Hénart au forceps », *L'Est Républicain*, 8 septembre 2012.

*Védrine aide à ouvrir des portes à l'international, en intervenant via sa société de conseil HVC »*¹⁸⁴. Mais il est facile d'imaginer qu'un certain nombre de collaborations sont restées à ce titre strictement confidentielles, et au delà qu'une partie des avocats enregistrés sous leur propre nom (et considérés dans la base de données comme étant « avocats dans un cabinet personnel ») travaillent aussi pour d'autres cabinets.

Mais au delà de ces cas très particuliers, il a été cependant possible de reconstituer pour presque 80% des cas, autrement dit quasiment tous les hauts-fonctionnaires, leurs conditions d'emploi dans leur cabinet, leurs spécialités, et même parfois leurs conditions d'embauche ou leur rapport au métier d'avocat. Sur les 128 personnes étudiées sur cette question, dont 89 énarques, c'est rarement (encore plus rarement quand il s'agit d'énarques) comme collaborateur que les « transfuges » accèdent à la profession d'avocat. On compte ainsi respectivement 60 associés (46%) et 26 *Of counsel*¹⁸⁵ (20%) sans que cette différence de statut puisse être imputée à l'âge de la personne (ce statut sert parfois d'ordinaire de statut de « pré-retraite » au sein des cabinets). A peine 10% des nouveaux avocats rejoignent les cabinets à un statut inférieur, et presque la moitié ne le sont que pour un temps très court et deviennent rapidement associés. Le statut de *Of counsel* permet d'accueillir les « transfuges » en dehors de la hiérarchie ordinaire des cabinets et de reconnaître ainsi un statut particulier à ces nouveaux entrants : « *J'étais Of counsel, qui est un statut pas désagréable, parce que j'avais la plupart des privilèges des associés, notamment l'accès aux réunions internes stratégiques, et puis j'avais mes clients, mes dossiers... Sans avoir les contraintes de rentabilité que peuvent avoir des associés* »¹⁸⁶. Pour autant, le statut de *Of counsel* les tient à l'écart des bénéfices et, le plus souvent, des décisions stratégiques du cabinet. Il faut dire aussi que les cabinets offrent souvent aux recrues les plus chevronnés le statut de chef d'équipe ou de pôle (souvent droit public ou concurrence) quand ils ne sont pas directement recrutés pour les créer, comme ce fut le cas dans les années 2000 quand les grands cabinets (notamment anglo-saxon) commencèrent à investir le secteur du droit public des affaires. Mais ils créent aussi parfois leurs propres cabinets, avec parfois des succès notables, à l'image d'Olivier Debouzy, présenté plus haut, ou du major de la promotion Voltaire à l'ENA, Jérôme Turot, qui est devenu l'un des avocats les plus reconnus en contentieux fiscal, ou d'un de ses

¹⁸⁴ *La lettre A, art. cité.*

¹⁸⁵ On place dans cette catégorie à la fois les « *Of counsel* », les « *counsel* », les « *senior of counsel* », les « *senior counsel* », les « *senior european counsel* », sachant que chaque cabinet a plus ou moins sa propre appellation.

¹⁸⁶ Entretien n°17, Homme, énarque, droit de la concurrence

camarades de promotion, Dominique Villemot, qui est associé-fondateur d'un cabinet comptant 14 personnes et 3 départements, dont un réputé en fiscalité, etc.

Les spécialités dans les cabinets sont liées sans surprise aux parcours des enquêtés, et compte tenu du grand nombre de personnes dont le corps d'origine est le ministère des finances ou le Conseil d'Etat, on retrouve une forte proportion de spécialistes du droit public (presque la moitié des profils). Et dans une moindre mesure du fiscal, et du droit de la concurrence (qui rassemble un grand nombre de personnes passées par l'administration européenne, la DGCCRF ou l'Autorité de la concurrence). Mais les spécialités ne sont pas toujours faciles à déterminer : d'une part, les avocats cumulent souvent plusieurs spécialités ; d'autre part, la division des tâches et des « pôles » varie d'un cabinet à l'autre (les affaires de concurrence peuvent être parfois unies au droit public, celles de Fusions-acquisitions, Corporate, Banque et Industrie, sont parfois traitées ensemble, parfois séparément) ; enfin, les stratégies de présentation du cabinet ne facilitent pas toujours la clarté, à l'image de cet avocat, ex-énarque, aujourd'hui *counsel*, dont la fiche de présentation indique qu'il est à la fois spécialisé en droit communautaire, droit public et droit de la banque et du crédit, spécialités qui correspondent en réalité à une traduction en spécialités de trois étapes de sa carrière professionnelle passée. De manière intéressante, les hommes politiques les plus chevronnés (les anciens ministres Michel Aurillac ou Claude Guéant, l'ancien premier ministre Dominique de Villepin, ou celui qui était alors président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, Jean-François Copé) affichent fréquemment une activité d'*arbitrage*, voire d'arbitrage international, un terme suffisamment flou pour recouvrir une multiplicité d'activités de conseil et médiation, souvent en Afrique, qui vont bien au-delà donc de l'univers juridique de l'arbitrage.

La découverte du métier

La découverte du métier d'avocat est surtout marquée par trois aspects : la découverte de la clientèle et de l'aspect commercial, la perte de pouvoir personnel et, enfin, les contraintes d'une organisation nouvelle du temps de travail. Chacun des avocats rencontrés a spontanément cité plusieurs cas de personnes n'ayant jamais su s'adapter à ces contraintes, ayant quitté le métier, ou bien l'exerçant d'une manière très particulière : « *il n'aime pas le métier qu'il fait, il n'est pas avocat. Il fait de la réflexion fiscale très intéressante, mais il voit pas de client* »¹⁸⁷. « *Ce qui nous manque quand on est énarque et qu'on a été dans le service public, confie un autre, c'est souvent la relation avec le client. C'est comment lui parler, comment le sécuriser, présenter les choses de manière positive, faut jamais dire « votre truc est pas faisable », mais « votre truc est pas simple, pas évident, je vous promets pas de réussir mais je vais faire le maximum [...] ».* Voilà, ça c'est un truc l'énarque il arrive et il dit 'c'est ni fait ni à faire' [...] « *la deuxième chose c'est le rapport financier avec le client. Combien facturer sa prestation, comment la facturer, quand la facturer...Moi j'ai toujours... J'arrive pas à facturer, ça ne m'intéresse pas* »¹⁸⁸. L'un des premiers énarques devenu avocat soulignait en entretien combien cette découverte du métier était en rupture avec la logique de son poste précédent : « *Je n'amenais aucune clientèle, et n'avais pas du tout appréhendé la dimension commerciale. Au Conseil d'Etat c'est plus simple, on a marché captif, il faut au contraire résister aux sollicitations...* »¹⁸⁹. « *Quelle que soit la situation, le client vous est apporté, il n'a pas la possibilité de vous mettre en concurrence avec l'administration des douanes ou de la défense* »¹⁹⁰.

Changements majeurs, la pression du *time sheet* et la contrainte du discours commercial s'accompagnent d'une nécessité d'être en permanence au service du client, et d'une organisation du temps différente de celle de l'administration, à la fois un temps plus imprévisible, moins constant (avec de réels creux entre les dossiers), et exigeant une disponibilité immédiate : « *le truc que j'ai trouvé usant c'est pas le côté « on bosse beaucoup », « on bosse la nuit ou le week-end », ce qui est usant c'est qu'on décroche jamais. Le client quand il a besoin d'un truc il faut qu'il trouve son avocat et si t'es en vacances c'est pas grave tu peux quand même faire la conf' call. On lâche pas son blackberry et il n'y a pas un seul moment où on est pas relié, où on ne pense pas à la firme, à se*

¹⁸⁷ Entretien n°8, Homme, énarque, fiscal.

¹⁸⁸ Entretien n°14, Homme, énarque

¹⁸⁹ Entretien n°12, Homme, énarque.

clients, au dossier trucmuche. Et c'est ça qui est usant, le fait de ne jamais pouvoir faire de coupure »¹⁹¹. Un autre ajoute : « Choc des cultures, c'est vrai. Pas du point de vue du volume de travail, je travaillais aussi le samedi. Au Conseil d'Etat, on travaille de plus en plus, le mythe du club anglais où on vient travailler de temps en temps ça ne fonctionne plus [...]. On travaille jusqu'à 21h et les jours fériés, les salles sont pleines. Le 1^{er} novembre allez-y voir, les gens travaillent ! les gens travaillent énormément, la quantité de travail ne change pas de ce point de vue. Ce qui est vrai en revanche, c'est qu'il y a une différence du point de vue du stress et de la prévisibilité du travail, dans un cab d'avocat, on ne sait pas le matin ce qui va nous tomber sur la tête, le vendredi soir pour le lundi matin, un truc à faire avant 12h »¹⁹².

Néanmoins, cette organisation du temps peut se rapprocher d'expériences en cabinet ministériel et, à ce titre, n'est pas tout à fait étrangère à une grande partie de nos enquêtés. L'hypothèse que l'un des plaisirs de ce métier est justement de retrouver une pression similaire à celle vécue en cabinet ministériel n'est d'ailleurs pas à exclure, à ceci près que le nombre de personnes sous leur direction (entre 1 et 5 dans un pôle droit public par exemple) et le pouvoir dont peuvent jouir ces avocats est largement moindre, et ressenti comme tel : « C'est très frustrant de ne pas avoir de pouvoir. Dans l'administration je tapais du poing sur la table, et je pouvais dire « maintenant c'est terminé, j'ai décidé ». On a un pouvoir d'influence, pas un pouvoir d'action. Et ça c'est très frustrant »¹⁹³. La problématique du pouvoir n'est pas réservé au rapport avec le client, c'est aussi celle du pouvoir par rapport aux autres associés, entre qui il n'est pas censé y avoir de hiérarchie, ou encore du pouvoir par rapport au siège américain de l'antenne française d'un cabinet. Mais la question est aussi quotidienne, le constat de la perte de pouvoir est d'autant plus fort dans les pôles de droit public des cabinets, où le travail n'est en effet jamais autonome : « Là je sors d'un dossier dans lequel sont concernés le boursier, le financier, le corporate, le redressement, le droit public et fiscal, 5 disciplines ! Le dossier que j'ai traité ce matin, il concerne le social, le corporate et le droit public, vous voyez c'est très rare que je fasse des dossiers qui soient... En fiscal on peut être autonome, en droit public on est forcément associé »¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Entretien n°10, Homme, ENI.

¹⁹¹ Entretien n°17, Homme, énarque, droit de la concurrence.

¹⁹² Entretien n°9, Homme, énarque, droit public.

¹⁹³ Entretien n°14.

Cette découverte d'une logique de travail différente est vécue avant tout comme un contraste avec l'administration, que ce soit positivement ou négativement. C'est d'abord le constat d'une différence très nette d'« esprit » d'où ressort la culture commune de certaines écoles ou de certains grands corps : *« Les référentiels ne sont pas du tout les mêmes entre l'administration et un cabinet d'avocat. Avec l'administration, il y a un énorme avantage, c'est que tout le monde a fait la même école, l'ENI, donc ça crée ab initio une sorte de culture commune d'entreprise... Vous savez, quand vous recevez, quand vous recrutez un jeune collaborateur, en fonction des appréciations qui sont portées sur lui et des entretiens que vous avez avec lui, vous l'avez cerné tout de suite. [...] Dans le privé, on joue un peu à fronts renversés, ici il y a des collaborateurs qui viennent de toutes les universités, il y a des collaborateurs qui ont fait une école de commerce et ensuite un troisième cycle en droit fiscal, il y a des économistes... Et tout ça fait que la culture se crée par la matière, par le dossier, plutôt qu'à partir d'une formation initiale »*¹⁹⁵. Ce constat explique d'ailleurs en partie pourquoi certains hauts-fonctionnaires devenus avocats en recrutent d'autres, *« mon co-associé était un membre du Conseil d'Etat, ça simplifie considérablement les choses, on commence une phrase ils peuvent la terminer, on a les mêmes réflexes, les mêmes habitudes. Donc c'est pratique »*¹⁹⁶, ou pourquoi ils se vivent parfois ouvertement en décalage avec leurs collègues dans la pratique même du métier, gardant une « fibre du service public », même lorsqu'ils sont adversaires de l'Etat ou de l'administration, et surtout gardant un lien parfois assez fort avec, en participant par exemple à des commissions ou des groupes de travail. Le discours sur le métier d'avocat est du même coup dépendant de ces expériences passées dans l'administration et de la comparaison entre les deux, parfois de manière très critique sur le métier - *« On est un larbin. Chic, bien payé. Mais on est un larbin quand même [...] quand on a un client qui représente 10% du chiffre d'affaire... On ne mord pas la main nourricière »*¹⁹⁷ - mais aussi, à l'occasion, sur les nouveaux collègues : *« tout le monde n'est pas exceptionnel dans un cabinet, alors qu'au Conseil d'Etat c'est assez extraordinaire, le recrutement est convenable disons... Il y a des vieux et des jeunes, et beaucoup d'échanges entre eux. [...] Dans un cabinet d'avocat, ce sont des techniciens avant tout »*¹⁹⁸.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ Entretien n°10, Homme, ENI.

¹⁹⁶ Entretien n°14.

¹⁹⁷ Entretien n°17, Homme, énarque, droit de la concurrence.

¹⁹⁸ Entretien n°12, Homme, énarque.

Dans ce cadre, les énarques revendiquent notamment leur qualité de généraliste, une faculté d'adaptation et leur pragmatisme à l'égard de la règle juridique, rapport au droit qui n'est pas sans rappeler la description qu'en font Emilie Biland et Liora Israël dans leur article sur l'apprentissage du droit dans les écoles de commerce¹⁹⁹ : « [les avocats anciens haut-fonctionnaires], on a une connaissance du droit public ou du droit constitutionnel que les autres avocats n'ont pas... Il y a beaucoup d'avocats qui ne savent pas la différence entre un règlement, un décret, quels sont les pouvoirs du ministre, voilà [...] donc on est pas perdu quand on fait un recours pour « excès de pouvoir » par exemple, les avocats civilistes savent pas ce que c'est [...] Une autre chose qu'on a aussi, c'est une ouverture. On a fait un peu de beaucoup de choses. Ça c'est utile parce qu'il faut quand même comprendre les enjeux économiques, souvent les opérations d'entreprises il faut quand même... On est amené à parler de stratégies économiques, de part de marché. Et en même temps quand on est dans un question d'acquisition, il faut comprendre les questions de part de marché [...] l'avocat d'affaire connu n'est pas un bon technicien, en revanche c'est quelqu'un qui a beaucoup d'entregent et qui sait comprendre les préoccupations des clients. Et le client lui il a pas de préoccupations juridiques, il veut une solution, quelque chose qui fonctionne »²⁰⁰.

Pour d'autres, le rapport au droit apparaît même tout à fait secondaire, notamment pour ceux issus du Conseil d'Etat, qui insistent surtout sur la proximité nouvelle que suppose le métier d'avocat avec le monde de l'entreprise : « On devient pas avocat pour faire du droit, faut arrêter... On devient avocat parce qu'on a envie de créer une PME [une équipe], parce qu'on a envie d'avoir un contact avec le client, parce qu'on a envie de participer à l'action et pas de travailler sur du bois mort... On devient pas avocat pour faire du droit, ça n'existe pas. Enfin ils en font, mais ils font pas le droit, ils font du droit [...] alors qu'au Conseil c'est tous les jours qu'on le fait. Les joies du droit, je les ai connues au Conseil ; en tant qu'avocat, j'ai connu les joies de la vie, du business, de la stratégie, de l'entreprise, des projets »²⁰¹.

De manière générale, ce n'est pas le fond qui pose problème aux avocats rencontrés, soit qu'ils considèrent avoir déjà largement abordé la matière juridique au Conseil d'Etat, soit qu'ils viennent d'un poste de direction dans administration et continuent à travailler dans la même spécialité, et

¹⁹⁹ Emilie Biland, Liora Israël, « A l'école du droit », *art. cité*.

²⁰⁰ Entretien n°8, Homme, énarque, fiscal.

parfois avec les mêmes avocats qu'ils recevaient précédemment en tant que haut-fonctionnaire : « *Le choc des cultures, il n'est pas tellement sur la matière elle-même, parce qu'on soit d'un côté ou de l'autre de la rive... En terme de travail, en tout cas de matière sur laquelle travailler, il n'y a aucun changement, c'est un changement dans la continuité, on travaille toujours sur les mêmes sujets* »²⁰²

Pour certains, c'est même cette possibilité de continuer à travailler sur le même sujet qui est une motivation pour quitter l'administration : « *si j'avais voulu poursuivre ma carrière je devais quitter le service [...] il aurait fallu que je parte en mobilité faire quelque chose d'autre, préfectorale, corp diplomatique, n'importe quoi [...] Moi j'avais pas trop cette idée là, j'aimais bien l'idée de faire quelque chose* »²⁰³

Sur ce point, la différence entre les hauts fonctionnaires et les hommes politiques qui ne sont pas issus de l'ENA est notable : ces derniers sont confrontés à la nécessité d'un apprentissage du droit parfois selon des modalités différentes, à l'image de Claude Evin, qui a passé une thèse de droit en 2002 avant de devenir avocat, ou encore de Jacques Floch, DESS de droit au milieu des années 90 tout en étant membre de la commission de lois.

Stratégies de reconversion

Cette adaptation au nouvel univers du barreau d'affaires est donc loin d'être automatique. Pis, la valeur même des transfuges (carnet d'adresse, connaissance intime des règles et usage administratifs et juridiques, etc...) est tout à fait éphémère, ce qui suppose donc de s'acclimater très vite si l'on veut reconvertir son « carnet de contact » parmi ses anciens collègues en « portefeuille de clientèle ». Parmi les éléments caractéristiques des stratégies de reconversion, on trouve la participation aux associations professionnelles : ces associations se sont développées au cours des dix dernières années: l'association des avocats lobbyistes (2011), l'association des avocats conseils d'entreprise (ACE), le « Club des PPP », l'association des avocats pratiquant le droit de la concurrence (2008), l'Institut des avocats conseils fiscaux, voire internationaux (International Fiscal Association) etc... à l'image de Anne Maréchal, énarque et vice-présidente de l'association des avocats en droit boursier. A cela, il convient d'ajouter la sociabilité dans des « lieux neutres » où se retrouvent les professionnels des secteurs: les Rencontres Lamy du droit de la concurrence, Les Entretien annuels d

²⁰¹ Entretien n°14.

²⁰² Entretien n°10.

l'AMF, etc..., mais aussi des réseaux de juristes -qui se sont fortement développés du reste au cours de la dernière décennie: association des juristes de Sciences Po, et surtout le Club des juristes.

Le Club des Juristes, un espace de sociabilité au croisement des secteurs du droit

Créé en 2007, le « Club des juristes » se présente comme le « premier think tank juridique français », et affiche nettement sa position à la croisée du monde du droit, de la politique, et des grandes entreprises. Financé par des grandes entreprises et des grands cabinets d'avocats, le Club organise ou participe à un grand nombre d'événements du monde du droit, au même titre que des cabinets d'avocats ou des grandes entreprises (La nuit de l'éloquence, les prix Debouzy et Carcassonne, le Salon du livre juridique, etc) et se veut une force de proposition et de réflexion, à travers ses 6 commissions de travail. De fait, ces travaux ont eu une influence notable sur plusieurs dossiers, la réforme du code de procédure pénale, la QPC, le rapport Darrois de 2009 sur l'avenir des professions du droit, ou encore la question du préjudice écologique : « *au moment où la Cour de cassation instruisait l'affaire de l'Erika, le Club des Juristes et sa commission « Environnement » présidée par Yann Aguila se sont félicités du dépôt par le sénateur Bruno Retailleau d'une proposition de loi visant à introduire le préjudice écologique dans le Code civil. Le Club avait élaboré un certain nombre de propositions dans son rapport rendu public le 15 mars 2012 « Mieux réparer le dommage environnemental », et qui ont été prises en compte* »²⁰⁴.

Par rapport à d'autres espaces de rencontres juridiques, tels que le « club droit, justice et sécurité » par exemple proche du candidat Hollande, l'éphémère « cercle du droit » lancés par Corinne Lepage à la fin des années 1990²⁰⁵ ou la « société des juristes français » créée quelques années plus tôt par Daniel Soulez-Larivière²⁰⁶, le Club des juristes est parvenu à mobiliser différents secteurs du droit, au-delà des grands noms du barreau (Daniel Soulez Larivière, Jean Michel Darrois, Jean Veil, etc.). On y retrouve les directeurs juridiques des plus grands groupes du CAC 40, comme la Société Générale (Gérard Gardella), Friocourt, ex-PPR, (Michel Friocourt), Lagardère (Eric Thomas), Thalès (Philippe Logak), Carrefour (Frank Tassan), Canal + (Laurent Vallée), etc. ; mais aussi des dirigeants administratifs de premier plan comme le président de l'AMF Gérard Rameix, le secrétaire général du conseil constitutionnel, Marc Guillaume, le président du Tribunal de commerce de Paris, Frank Gentin, le secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature, Peimane Ghaleh-Marzban, le procureur général Jean-Claude Marin, etc. Huit personnes sont présentes dans notre base de données, dont sept énarques et un polytechnicien²⁰⁷, trois d'entre eux étant actuellement en poste dans des entreprises privées après avoir été avocats et deux autres ayant eu une expérience professionnelle dans le privé par le passé. Une circulation entre le barreau et le secteur privé qui est assez rare dans notre base de données, mais suit l'essor d'une circulation qui mériterait elle aussi une étude approfondie, celle entre juristes d'entreprise et barreau

D'autres think tanks et d'autres espaces de circulation, plus généralistes et plus anciens, émergent aussi : des institutions liées au secteur de la défense, l'Ihedn (4 personnes), des comités d'experts comme la Commission du livre blanc sur la défense et la sécurité (5), des cercles de sociabilité et des think tanks comme le Siècle (3), l'Institut Montaigne (2), le Cercle Colbert (2), le

²⁰³ Entretien n°8.

²⁰⁴ Laurence Neuer, « Think tank ou la fabrique d'idées « prêt-à-réformer » », *la semaine juridique*, n° 44-45, 28 octobre 2013, pp. 1996-1999.

²⁰⁵ « Ce nouveau cercle a vocation à réunir tous les deux mois lors d'un dîner informel, des professionnels de tous les horizons du droit : juristes d'entreprise, avocat, magistrats, notaires, huissiers, etc. Le but est de faire en sorte que les professionnels apprennent à se connaître et échangent dans un cadre informel », *Lettre des juristes d'affaires*, n°43, 27 novembre 1998.

²⁰⁶ *Lettre des juristes d'affaires*, n°24, 9 juillet 1990.

²⁰⁷ François Sureau, Bruno Gibert, Yann Aguila, Pierre Todorov, Laurent Vallée, Philippe Logak, Marc Fornacciari, Jean-François Vilotte.

Cercle de l'industrie (2), Terra Nova (2), l'Institut la Boétie (1), le Club de l'horloge (1), l'Institut de la Décentralisation (1), ou enfin l'appartenance à certains groupes de travail du MEDEF (2). L'appartenance²⁰⁸ à ces clubs ou ces espaces de réflexions a souvent un effet surgénérateur, ceux qui y appartiennent sont souvent les plus multipositionnées de la base : Noëlle Lenoir, fondatrice du « Cercle des Européens » a ainsi traversé au cours de sa carrière une multiplicité de secteurs administratifs (administratrice au Sénat de carrière), politique (ministre des affaires européennes), juridictionnelle (membre du Conseil constitutionnel) et associatifs (pan-européens en particulier) tout en passant à plusieurs reprises par la profession d'avocat à partir de sa prestation de serment en 2001 après avoir été membre du Conseil constitutionnel, et ministre des affaires européennes, et fondatrice du « Cercle des européens » ; Jean-Marie Guéhenno, énarque, diplomate de carrière, a été président du conseil d'administration de l'IHEDN (fin des années 1990), avocat conseil chez August et Debouzy peu après, et président de la Commission du livre blanc (en 2012-3) récemment ; Francois-Michel Gonnot, journaliste de carrière, député à partir de 1988, devenu avocat en 2009 (cabinet personnel), est fondateur très actif de deux think tanks « Energie et développement », et « Avenir et transport », etc. A cette sociabilité de think tank, il faut ajouter les multiples soirées-débats (cabinet Lowells), petits déjeuners de cabinets d'avocats, entretiens annuels (de l'AMF), et autres jurys de plaidoirie ou journées de la concurrence (de l'Autorité de la concurrence) qui permettent d'entretenir une circulation d'idées et de contacts continue entre régulateurs et régulés avec pour arbitre et intermédiaire... les cabinets d'avocat. Un autre élément essentiel des stratégies d'intégration tient dans la publication dans des revues 'scientifiques' : plus souvent en fait des Mémentos (comme le guide pratique des PPI publié par l'ancien membre du Conseil d'Etat, Marc Fonacciari au *Moniteur*, et l'ancien conseiller à la Cour des comptes, Laurent Deruy), des publications spécialisées type le Bulletin des conclusions fiscales, la Revue de droit fiscal, etc... qui sont toujours mis en valeur dans les CV en ligne des avocats comme autant de marqueurs d'une expertise et d'une appartenance légitime à la profession.

Passage ou reconversion ?

Faut-il enfin parler de simple passage vers le barreau ou bien d'une véritable reconversion professionnelle ? Dans quelle mesure est-il possible de revenir dans l'administration après une telle

²⁰⁸ Il a été retenu pour ces comptages la présence d'une fiche personnelles des enquêtés sur les sites internet des think tanks dans la liste de leurs commissions ou dans les annonces d'interventions publiques d'une part, et d'autre part la présence d'un think tank dans leur fiche biographique du *Who's Who* (si elle existe), mais il est évident qu'une grande part des ce

expérience ? Si l'on retranche la vingtaine de personnes qui sont à peine arrivées au barreau (2013-2015), presque 2/3 des enquêtés n'ont pas quitté le barreau. Les retours dans l'administration restent encore assez rares (moins d'une dizaine de cas). Certains évoquent les perspectives de carrière : *« Revenir dans l'administration, c'est un risque, parce qu'on y est éjectable. Et la fin de carrière y est morne, on termine son dernier poste et à 65 ans, on part en retraite et les revenus baissent d'un coup. Moi je suis heureux ici, je continue à travailler. »*²⁰⁹. D'autres, des enjeux liés au salaire : *« Moi j'ai bien fait gaffe à ne pas m'endetter au delà de ce que serait mon salaire de fonctionnaire. Et j'ai vu pas mal de copains, qui étaient des avocats pur jus, qui en avaient par moment leur claque des grands cabinets internationaux et de tout leur barnum, qui auraient envie de faire autre chose, de changer de type de pratique ou d'aller en entreprise... Mais qui étaient juste coincés parce qu'ils s'étaient endettés sur la base de leurs revenus d'avocats. Ca c'est un truc auquel j'ai fait gaffe »*²¹⁰. Cet autre énarque souligne que *« financièrement [...] la paie au retour sert dans sa totalité à payer les impôts... »*²¹¹ ! Mais, la rareté des retours tient aussi à la difficulté de réintégrer l'administration dans un poste qui tienne compte des responsabilités exercées dans le secteur privé. Certains évoquent néanmoins une expérience plus positive : *« Avant c'était « loin des yeux, loin du cœur », les parcours à l'extérieur n'étaient pas du tout valorisés. Tant qu'on est en dehors de la boutique on ne progresse plus en grade, et on revient au niveau où on est partis. Alors que moi au contraire ça m'a servi, on est venu me chercher pour ce poste, et je crois qu'un des éléments déterminants c'était d'être allé voir ailleurs, d'avoir touché à autre chose. Il y a quelques années ça m'aurait desservi »*²¹². Et il faut ajouter à cela le cas particulier du Conseil d'Etat qui, par son fonctionnement (les conseillers d'Etat circulent déjà beaucoup entre les administrations et/ou les cabinets ministériels), semble intégrer plus facilement ces circulations, même si « le retour » à la maison mère depuis la profession d'avocat y est largement perçu comme un échec (les conseillers ayant en tête un certain nombre d'expériences passées, où le retour était effectivement un échec) : *« Je savais pas que c'était aussi dur, j'ai pensé que c'était très facile, mais c'est très difficile parce que les gens comprennent pas. Les gens comprennent pas qu'on revienne, alors qu'il y a 36,000 raisons... Je revenais parce que j'avais envie de changer à nouveau, parce que j'avais eu un désaccord sur l'organisation du cabinet [...], parce que j'avais envie de me*

affiliations passent probablement inaperçues et que la marge d'erreur est ici très grande. Très peu citent par exemple leur appartenance ou leur participation aux clubs tels que « le Siècle ».

²⁰⁹ Entretien n°12, Homme, énarque.

²¹⁰ Entretien n°17.

²¹¹ Entretien n°12.

²¹² Entretien n°17.

refaire les neurones... J'ai toujours eu envie d'être libre, et je voulais montrer que j'étais pas prisonnier d'une rémunération. Quand j'ai quitté [le cabinet] pour le Conseil d'Etat j'ai divisé ma rémunération par cinq, voyez... Les avocats comprennent pas. Et du côté du Conseil les gens disent « oh ben, il s'est planté, il a pas bien réussi » »²¹³.

Il reste que les voies les plus probables d'un éventuel retour passent par les positions à la discrétion du gouvernement et à la frontière politique des administrations centrales : *« Il y a des moments où l'on est vaguement contacté, et où l'on sent que l'on pourrait revenir à des postes à la discrétion du gouvernement. Sur des postes de directeur du service de la législation fiscale, ou de directeur général des impôts... »*²¹⁴. Que l'on pense au parcours d'un Laurent Vallée, membre du Conseil d'Etat qui rejoint le cabinet Clifford Chance en 2008 avant d'être appelé à diriger la Direction des affaires civiles et du sceau jusqu'en 2013, date à laquelle il devient secrétaire général du groupe Canal+, avant de revenir en janvier 2015 dans le giron public comme secrétaire général du Conseil constitutionnel. C'est aussi le cas des Autorités administratives indépendantes, à l'image de Jean-Yves Olliver, énarque, conseiller d'Etat, longtemps resté dans le privé puis devenu avocat et qui est ainsi devenu directeur général de la Commission de régulation de l'énergie ; ou encore de Stanislas Martin passé par la DGCCRF avant de devenir *Of counsel* chez Clifford Chance, et qui est devenu ensuite rapporteur général adjoint de la toute récente Autorité de la concurrence.

²¹³ Entretien n°14.

²¹⁴ Entretien n°8, Homme, énarque, fiscal.

Section 4. Entre droit public des affaires et droit des ‘affaires publiques’

L’analyse des trajectoires a ainsi fait apparaître un espace de circulation situé aux confins de l’administration, du politique et du barreau. Il convient maintenant de faire apparaître les transformations de l’Etat et de ses modes d’action qu’il révèle.

Une importante littérature de science politique a mis le doigt depuis une dizaine d’années sur les transformations des modes d’action publique, singulièrement dans le domaine de la régulation de l’économie. Avec la fin de « l’âge d’or de l’Etat »²¹⁵, celui-ci n’est plus que marginalement « l’Etat producteur » qu’il était depuis l’après seconde guerre mondiale et ses outils d’intervention dans le secteur économique et financier ont profondément évolué. Jusqu’au milieu des années 1980, l’Etat dominait en effet l’économie française par l’importance des entreprises publiques du secteur industriel mais aussi par le contrôle direct qu’il exerçait sur le financement de cette économie via un secteur bancaire largement nationalisé. Les différentes vagues de privatisations ont porté un premier coup à ces leviers de l’intervention de l’Etat. Parallèlement, la montée en puissance des politiques de la concurrence (Autorité de la concurrence), notamment à partir des années 1990 dans le secteur-clé des télécommunications (ARCEP) et des transports (ARAF) a remis en cause le mode de fonctionnement des entreprises publiques dans le domaine des communications et du transport. Loin d’intervenir directement, l’Etat s’est désormais posé en arbitre et garant du bon fonctionnement du marché par la création d’une Autorité des marchés financiers qui succède à la Commission des opérations boursières. Même là où l’Etat reste un opérateur économique, son rôle a évolué comme l’indique le secteur des participations de l’Etat actionnaire (France Telecom, SNCF, EDF, EADS, etc...) dont la gestion est assurée depuis 2002 par une Agence des participations de l’Etat auprès de la direction générale du Trésor²¹⁶, ou encore l’introduction la même année des partenariats public-public qui ont profondément transformé le marché de la commande publique.

²¹⁵ Ezra Suleiman, Guillaume Courty, *L’âge d’or de l’Etat*, Seuil, 2007.

²¹⁶ Bruno Bézard, Eric Preiss, « La rénovation institutionnelle des relations entre l’Etat et les entreprises à participation publique », *Revue française d’administration publique*, n°124, 2007, p. 601-614.

Comme l'ont noté de nombreux auteurs²¹⁷, ces mouvements ne correspondent pas à un retrait de l'Etat : en un sens, on peut même dire que l'encadrement public du marché n'a jamais été aussi poussé : ce qui a changé, ce sont plutôt les normes de référence de l'action publique en matière économique qui puisent désormais ses modèles d'action dans le secteur privé et revendiquent de ne plus agir selon des règles exorbitantes du droit (le droit administratif), mais en « professionnel du marché » *comme les autres*. Les termes de « puissance » et de « service », classiques d'une conception de l'Etat comme titulaire de « prérogatives de puissance publique » ont ainsi laissé place à une rhétorique empruntée pour une large part au secteur privé autour des figures du « client », du « contrat », et du « marché ». Là où l'Etat agit encore en opérateur économique, c'est désormais suivant le modèle de « l'Etat régulateur » qu'il le fait, privilégiant de ce fait les outils et procédures du contrat ainsi que le recours à des agences indépendantes jugées plus susceptibles d'être acceptées par les acteurs du marché.

Ces transformations dont on voit qu'elles se sont accélérées au cours des années 2000 ont conféré au droit un rôle central tout à la fois par la référence (symbolique et juridique) au contrat²¹⁸, et par le recours croissant à des procédures judiciaires ou quasi-judiciaires jugées plus ajustées à la mission régulatrice de ce nouvel Etat. Ce rôle conféré au droit s'est traduit par l'émergence récente à l'intersection du droit public et du droit privé d'une nouvelle branche de droit, le droit public des affaires, auquel divers manuels de droit ont apporté une forme de reconnaissance intellectuelle au cours des dernières années. De manière intéressante, cette nouvelle branche du droit agrège un ensemble hétéroclite de politiques et de procédures qui touchent soit à la régulation publique de l'économie (encadrement des conditions d'accès, du fonctionnement et du caractère concurrentiel du marché), soit à l'action de l'Etat comme opérateur économique (droit de la commande publique, droit des participations d'Etat, etc.), mais qui semblent bien tous pris par le développement de ces nouveaux modes de régulation et de gestion publique. Ici encore, ce n'est pas nécessairement d'un retrait de institutions et des acteurs du droit administratif qu'il s'agit: après tout, la création à la fin des années 1990 de plusieurs DAJ (directions des affaires juridiques) dans les ministères et l'attention renouvelée portée aux questions juridiques (liée au thème de « l'inflation normative », à la volonté d'un

²¹⁷ Voir notamment Odile Henry, Frédéric Pierru, « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°193, 2012, p. 4-15.

²¹⁸ Voir notamment Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences Po, 1999, et Jacques Chevallier, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 1999.

application plus rapide des directives européennes et, enfin, à un contentieux constitutionnel et européen de plus en plus contraignant) s'est faite sous l'égide du Conseil d'Etat dont les membres occupent aujourd'hui en nombre les directeurs des affaires juridiques²¹⁹. Du reste, l'Etat –même redéfini en Etat « modeste »- garde, en plus de son rôle d'acteur économique qu'il tient du poids considérable des administrations publiques et des collectivités locales dans l'économie française, le contrôle d'un ensemble de ressources d'autorité publique essentiels pour le fonctionnement du marché (fiscalité, agréments, réglementations, nominations, etc...) qui déterminent l'accès et les conditions mêmes de la participation au marché. Ce qui est en jeu, c'est moins le retrait de l'Etat de droit administratif qu'une redéfinition des frontières entre droit public et droit privé avec l'émergence d'un espace frontalier à cheval des deux branches du droit. On suit donc ici les différents secteurs concernés par cette recomposition des frontières du droit public et du droit privé et on piste les conséquences que celle-ci emporte du point de vue du rôle de conseil, de partenaire et d'interlocuteur que joue désormais les avocats dans cet espace-frontière.

A) Le « conseil de l'Etat » et ses marchés juridiques

Sous l'effet de ces processus, l'Etat se trouve aujourd'hui à la tête d'un marché juridique qui s'est ouvert et libéralisé au cours de la dernière décennie ouvrant autant d'opportunités pour les cabinets d'avocats d'affaires de travailler pour le compte de la personne publique. La littérature de science politique pointe traditionnellement la résistance des grands corps à l'intrusion des cabinets de conseil qui a semble-t-il longtemps singularisé la France par rapport à ses voisins notamment britanniques²²⁰. Mais la digue a pour partie cédé au cours des années 2000 et la mise en place de la RGPP sous l'égide de cabinets de conseil a marqué ici une étape importante²²¹. Pourtant, les enquêtes sont encore très rares en la matière et il reste à faire un inventaire précis ministère par ministère,

²¹⁹ Dans son analyse de ces services juridiques d'administration, Christophe Colera note ainsi que leur développement est allé de pair avec une concentration de la fonction juridique au sein d'un seul service y compris quoique plus difficilement dans les ministères techniques (le plus souvent au nom de l'impact du droit européen et de la nécessité qualité juridique des textes), le plus souvent placé sous l'égide de membres du Conseil d'Etat. Les ministères de la Défense, de l'Éducation nationale et de la Recherche, de l'Agriculture et de l'Économie et des Affaires étrangères ont ainsi regroupé l'ensemble des bureaux juridiques dispersés dans le cadre de directions des affaires juridiques. Cf. Christophe Colera, *Les services juridiques des administrations*, L'harmattan, 2009.

²²⁰ Cf. Denis Saint-Martin, « Les Consultants et la réforme managérialiste de l'État en France et en Grande-Bretagne: vers l'émergence d'une "consultocratie" ? », *Revue canadienne de science politique*, vol. 32, n°1, 1999, p. 41-74.

secteur par secteur, de la pénétration de ces activités de conseil au cœur de l'Etat. Dans le domaine du conseil juridique, ce sont essentiellement trois domaines qui ont été marqués par l'intrusion des cabinets d'avocat : la défense judiciaire des personnes publiques, les opérations boursières et financières de l'Etat et la commande publique.

La défense judiciaire de l'Etat

La défense de l'Etat devant les juridictions de l'ordre judiciaire est un domaine dans lequel l'Etat recourt de longue date aux avocats. Il existe bien un Agent judiciaire de l'Etat (anciennement et jusqu'en 2012 « Agent judiciaire du Trésor »), qui n'est autre aujourd'hui que le directeur des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, et qui dispose traditionnellement d'un monopole de représentation de l'Etat (que ce soit en demande ou en défense) devant les juridictions de l'ordre judiciaire (à quelques exceptions près, notamment en matière fiscale). S'il dispose d'une équipe d'une « soixantaine d'agents au sein de la direction des affaires juridiques de Bercy »²²² qui prend en charge les tâches contentieuses qui concernent l'Etat (4500 dossiers nouveaux chaque année), il a également recours à des cabinets d'avocats auxquels il délègue une part importante des tâches de défense judiciaire. D'après la directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances « près de deux cents avocats ont été sélectionnés en 2007 pour six ans, à l'issue d'une procédure de marché public, soit un avocat par tribunal de grande instance, sauf à Paris, Marseille et Aix-en-Provence »²²³. Il reste qu'à l'exception de quelques affaires d'indemnisations retentissantes (les affaires Erika, Colonna, AZF, Grotte Chauvet), ce contentieux touche un contentieux de seconde importance, notamment parce qu'il concerne pour l'essentiel des contentieux en série : 1300 affaires sont ainsi liées à des accidents de circulation, 2000 sont des constitutions de partie civile devant les juridictions répressives, 600 relèvent de requêtes d'indemnisation d'une détention provisoire injustifiée et enfin 200 sont des assignations en dysfonctionnement du service public de la justice²²⁴.

²²¹ Sur ce point, on renvoie aux travaux de Philippe Bezes et Julie Gervais cités en bibliographie.

²²² Catherine Bergeal, « Longue vie à l'Agent judiciaire de l'Etat », *La semaine juridique-édition générale*, n°41, 8 octobre 2012.

²²³ *Ibid.* Encore faut-il noter que l'Etat qui recrutait traditionnellement sur des listes a eu recours pour la première fois en 2006 à une passation par marché public pour des périodes de quatre ans.

²²⁴ *Ibid.*

En fait, c'est plus dans le domaine du conseil juridique que les points de contact entre l'Etat et les cabinets d'avocat se sont multipliés au cours des deux dernières décennies. Les nouvelles formes de l'action publique vont en effet de pair avec le recours à des cabinets d'avocats comme on le voit ici à travers les grandes opérations financières engagées par l'Agence des participations de l'Etat et les grandes commandes publiques nées des dispositifs de partenariats public privé (PPP).

Les opérations boursières et financières de l'Etat actionnaire

L'histoire de la pénétration des cabinets d'avocat dans l'Etat est indissociable de l'histoire des privatisations françaises. Il faudrait revenir ici au rôle singulier joué par Jean Loyrette, associé fondateur du cabinet Gide. L'avocat d'affaires qui avait apporté son concours technique aux opposants de la vague de nationalisation de 1981²²⁵ sera l'un des hommes clés de la privatisation du gouvernement Chirac. Anticipant par plusieurs publications, dont un *Dénationaliser. Comment réussir la privatisation* publié avant même le retour de la droite au pouvoir en 1986, il est à la manœuvre dans le montage juridique et financier de ces opérations qui constituaient à bien des égards une « première »²²⁶. Conseil tout à la fois des banques (Saint Gobain) et des « maisons » (Paribas, AGF) en cours de privatisation, agissant « d'un côté comme de l'autre, dans toutes les opérations »²²⁷, le cabinet Gide aura ainsi joué un rôle quasi-monopolistique dans cette phase de transformation des formes d'intervention économique de l'Etat au début des années 90. Sans prétendre retracer ici l'histoire de ce segment du marché du conseil de l'Etat, il faut relever que l'activité de cessions de participations financières d'Etat s'est considérablement transformée depuis 2002 avec la création d'une Agence des participations d'Etat. Bien que demeurant dans le giron de l'Etat (elle est rattachée à la direction générale du Trésor), l'APE a en effet acquis une autonomie fonctionnelle inédite. Souhaitant être « reconnu comme un acteur totalement professionnel » (sic), l'APE a du reste au fil des années recruté un ensemble de collaborateurs issus du secteur privé, notamment pour prendre en charge des domaines tels que les normes communautaires des aides de l'Etat, les contrats de cession, les techniques de

²²⁵ Cf. Rapports de Gide Loyrette Nouel : *Le problèmes des nationalisations*, tome 1, 2 et ses annexes. s.d. et *Problèmes constitutionnels et de droit international posés par le projet de loi de nationalisation*, recours devant le Conseil Constitutionnel. 1981-1982.

²²⁶ Il est l'auteur d'un ouvrage *Dénationaliser. Comment réussir la privatisation*, Dunod, 1986. "Vademecum de la privatisation", *Le Monde*, 8 avril 1986; "Comment réussir la privatisation", *Le Monde*, 29 septembre 1986; "Ubiquistes avocats", *Le Monde*, 25 novembre 1986.

²²⁷ Jean Loyrette cité in *Ibid.* Voir aussi « Gide-Loyrette-Nouel », *Le Point*, 22 février 2007 et, récemment, Mathilde Goanec, « Quand les avocats d'affaires écrivent les lois », *Le Monde diplomatique*, janvier 2013.

cession²²⁸. En outre, dans les principales opérations conduites par l'APE (cessions, augmentations de capital ou fusions), celle-ci fait appel à des cabinets d'avocats d'affaires spécialisés en droit boursier ainsi, entre autres exemples, c'est Bredin Prat qui a conseillé l'Etat sur la vente des actions France Telecom²²⁹ ; c'est le cabinet DLA Piper qui a conseillé l'Etat pour la mise sur le marché du groupe Areva en 2011 ; et, plus récemment, c'est Shearman & Sterling qui a conseillé l'Agence des participations de l'Etat (« APE ») sur la cession d'environ 8 millions d'actions d'Airbus Group (anciennement EADS), représentant environ 1% du capital, etc... Si ces opérations restent peu fréquentes²³⁰, leurs enjeux techniques et financiers sont en revanche considérables ; dans un contexte où la réputation et la crédibilité des opérateurs économiques conditionnent pour une large part l'adhésion des investisseurs, les professionnels du secteur, et notamment les cabinets d'avocat, se sont imposés comme les partenaires nécessaires pour la réussite des opérations de cession d'actifs publics.

Les partenariats public privé (PPP)

Mais c'est sans doute dans le domaine de la commande publique que l'évolution est la plus spectaculaire. Mis en place en 2004 puis réformés en 2008, les PPP permettent en effet à une personne publique de confier à un consortium privé l'ensemble des missions de financement, conception, construction, exploitation d'un bâtiment, moyennant un paiement public sur toute la durée d'amortissement des investissements privés²³¹. A partir de 2002, un ensemble de législations ont ainsi permis à des acteurs « institutionnels » (collectivités locales, services centraux de l'Etat, établissements publics de santé ou liés aux grandes infrastructures) d'engager des partenariats public-privé pour le financement et la gestion de grands investissements publics, notamment hospitaliers, universitaires et d'un ensemble de grands équipements sportifs et culturels²³². Comme le note Géré

²²⁸ Bruno Bezar et Eric Preiss, « La rénovation institutionnelle des relations entre l'Etat et les entreprises à participation publique », art. cit.

²²⁹ Cf. *Lettre des Juristes d'affaires*, 2 juillet 2007.

²³⁰ Voir le tableau des principales opérations conduites par l'Agence des participations de l'Etat depuis sa création, *ibid.*, p. 609.

²³¹ D'une manière générale, sur les PPP, on renvoie à la thèse de Gery Deffontaines, *Extension du domaine de la finance. Partenariats public-privé et "financiarisation" de la commande publique. Une proposition d'analyse par la sociologie économique*, thèse de doctorat, 2013 ; et du même auteur : « Les consultants dans les PPP : entre expertise au service du client public et intermédiation pour protéger le 'marché' », *Politiques et Management public* 29(1), 2012, p. 113-133.

²³² Les PPP engagés par l'Etat concernent à 58% le secteur du bâtiment, à 28% le secteur de l'énergie et traitement des déchets, à 9% les TIC et 7% les équipements sportifs et culturels: pour une liste des 51 contrats de PPP signés par l'Etat depuis décembre 2006 et des 148 contrats signés par les collectivités locales, voir le site de la Mission d'appui aux PPP de Minefi (mission de soutien au PPP): c

Deffontaines, l'émergence des PPP s'est accompagnée de l'entrée en masse de consultants chargés du montage comptable, financier et juridique de dossiers singulièrement complexes, souvent au grand dam des professions de l'architecture et du BTP qui étaient jusque-là en première ligne : la taille des projets, la grande technicité des outils financiers et juridiques mobilisés, mais aussi l'écheveau complexe des acteurs partie prenantes (« donneurs d'ordre », banques, mutuelles et assurances, professionnels du btp, sous-traitants, etc.) ont progressivement placé un petit nombre d'experts spécialisés (comptables, fiscaux, financiers, économiques et juridiques) en position centrale. N'ayant pas fait le choix de constituer des *pools* publics d'experts juridiques et financiers spécialisés en son sein, l'Etat a vite pâti d'une « asymétrie d'expertise »²³³ en matière de PPP²³⁴, et ce alors même que ces projets de commande publique étaient particulièrement stratégiques. En outre, au fil des réformes du dispositif des PPP qui ont jalonné la décennie 2000, la prise en charge du risque juridique et judiciaire a acquis un rôle toujours plus important. Comme le note Géry Deffontaines, le « recours au PPP est juridiquement fragile » car il s'agit - depuis la décision du Conseil constitutionnel 2004 - d'un outil dérogatoire qui suppose une « évaluation préalable » (économique, juridique et financière) de sa nécessité qui risque d'être annulée ou requalifiée devant les tribunaux. Les avocats d'affaires ont trouvé là un nouvel espace de développement.

Il est vrai que le marché des PPP reste un « marché de niche » : en proportion, la part des PPP dans les investissements publics reste de l'ordre de 5% du volume total et le nombre de contrats est assez limité : en 2012, l'Etat a ainsi signé 11 PPP et les collectivités locales, 26²³⁵. Mais, outre que « son influence qualitative se fait de plus en plus sentir », certains gros contrats ont une valeur symbolique (et financière) considérable dans un espace des cabinets d'avocats qui fonctionne de manière réputationnelle (projet « Balard » du nouveau ministère de la défense, projet du nouveau « palais de justice » de Paris, etc...). En outre, même s'ils sont moins rémunérateurs (d'autant que l'Etat a la réputation d'être « mauvais payeur » chez les avocats d'affaires), l'activité de conseil aux

http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/ppp/TdB/ExtractContratSignes.pdf (dernière visite, le 22 juin 2014).

²³³ Gery Deffontaines, « Les consultants dans les PPP », art. cit.

²³⁴ Il existe bien, depuis 2005, une Mission d'appui aux PPP rattachée à la direction du Trésor et chargée d'apporter une expertise aux administrations centrales (et aux collectivités locales si elles en font la demande), mais il n'y a là qu'une « petite dizaine d'experts » issus « de différents horizons des secteurs public et privé, mais ayant en commun une expérience professionnelle variée, incluant des passages en entreprise ou au sein d'institutions financières », Mission d'appui aux PPP, *Rapport d'activité 2012*, p. 4.

²³⁵ MAPPP, *Rapport d'activité 2012*, p. 10.

côtés de l'Etat dans ces grands contrats a un effet en retour sur la possibilité d'accéder également à l'activité de conseil des entreprises privées engagées dans ces contrats. De fait, le développement rapide des PPP dans les années 2000 a conduit les cabinets de droit des affaires à constituer en leur sein des "équipes PPP", débouchant sur un jeu de débauchage continu entre cabinets (à titre d'exemple, en février 2012, le cabinet Watson Farley & Williams débauche l'équipe PPP de Orrick (quatre avocats, dont deux associés²³⁶), mais aussi, dans une certaine mesure, dans la haute fonction publique.

²³⁶ Cf. *Lettre des Juristes d'Affaires*, 13 février 2012.

B) L'Etat régulateur comme arène quasi-judiciaire

Optimisation fiscale. Du fonctionnaire-médiateur à l'avocat fiscaliste

Parallèlement aux transformations des modes d'action de l'Etat « opérateur économique » qui accordent une place croissante aux avocats, il faut aussi prendre en compte le fait que l'émergence d'un Etat régulateur a fait des cabinets des interlocuteurs directs et continus des administrations. C'est sans doute dans le domaine de l'administration fiscale que l'évolution des modes d'action publique s'est faite ressentir le plus tôt. Si le milieu des professionnels de la fiscalité, et singulièrement des conseils juridiques a des racines déjà anciennes, les deux dernières décennies ont vu une expansion importante de ce secteur d'activité à la faveur de la multiplicité des opportunités « d'optimisation fiscale ». Le développement par l'administration de politiques spécifiques à l'égard des entreprises et des contributeurs de l'Impôt sur les fortunes (« l'application mesurée de la loi fiscale ») a en effet laissé une place croissante à la négociation, plaçant les conseils en fiscalité dans une position stratégique inédite²³⁷.

Les avocats spécialisés en fiscalité forment une partie importante de nos enquêtés. A côté des circulations impliquant les plus hauts niveaux de l'Etat, l'enquête a fait apparaître un second niveau de circulation dans le domaine de la fiscalité et qui se déploie aux niveaux administratifs intermédiaires du service de la législation fiscale ou de la direction générale des impôts. Le domaine de l'optimisation fiscale laisse ainsi entrevoir une forme de pantouflage qui n'est pas seulement le fait des élites de l'administration, et qui n'est pas seulement centré sur la région parisienne. 38 inspecteurs des impôts font ainsi partie des biographies étudiées qualitativement, hors de la base de données, auxquels il faut en ajouter 46 autres qui ont été identifiés, mais ont dû être laissés de côté : de fait parce qu'elles retiennent rarement l'attention de la presse spécialisée, ces mobilités intermédiaires sont très inégalement informées et ne permettent pas de ce fait un traitement quantitatif. En ce sens, ces profils sont à prendre comme autant d'indices d'une réalité qui reste largement à étudier, et dont l'étude serait utile pour au moins deux raisons. D'abord parce que ces circulations sont beaucoup moins discutées, largement absentes du débat publique comparé à celles des hommes politiques, alors qu'elles

²³⁷ Alexis Spire, « La domestication de l'impôt par les classes dominantes », *Actes de la recherche en sciences sociales* 51 2011, 190, p. 58-71.

constituent pourtant un espace de circulation ancien et constant entre public et privé, où le caractère problématique et le risque de conflit d'intérêt est là aussi important. Ensuite parce que le volume de circulations semble largement supérieur à celui des autres enquêtés : la commission de déontologie de la fonction publique note ainsi que dans les 27 dossiers reçus en 2000 pour devenir avocat, une grande part sont des inspecteurs des impôts²³⁸.

Historiquement, les circulations des inspecteurs des impôts sont antérieures à celles de nos autres enquêtés, les compétences des inspecteurs des impôts étant recherchées bien avant 1991 par les cabinets de conseil juridique et fiscal, qui sont même habitués à payer les *bottes* des inspecteurs qui n'ont pas encore effectué leurs 8 années²³⁹. La normalité et la constance de ces circulations entre inspection des impôts et barreau ressort particulièrement dans le discours des deux inspecteurs des impôts rencontrés en entretien, au point même que la reconversion était envisagée dès le début de la carrière pour l'un d'eux : « *Je savais que je ne resterai pas dans l'administration fiscale dès que j'y suis rentré. J'étais à l'affût, je regardais les annonces, il y avait souvent « administration fiscale appréciée » dans les propositions d'emploi* »²⁴⁰. Une anticipation qui semble pleinement institutionnalisée aujourd'hui, « *certaines m'ont appelé pour savoir comment on faisait, et même certaines m'ont posé la question avant même de passer le concours, ils anticipaient sur ce qu'il fallait faire comme cursus à l'ENI pour se reconvertir plus facilement !* »²⁴¹.

²³⁸ Commission de déontologie de la fonction publique, *Rapport d'activité 2000*, La doc. Fr., 2001.

²³⁹ Entretien n°11, Homme, ENI.

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ *Ibid.*



Exemple d'annonce évoquant l'ENI comme un « plus », dans les années 90 – *Lettre des juristes d'affaires*, n°137

Ces circulations interviennent d'abord historiquement à une époque où les diplômes universitaires en fiscalité sont encore rares et largement moins reconnus que celui de l'ENI : « jusqu'aux années 70, les seuls endroits où l'on vous apprenait la fiscalité étaient les centres des impôts et la Fiduciaire de France, un cabinet d'experts-comptables, ce qui limitait du même coup les sources de recrutement du privé »²⁴², c'est d'ailleurs à des inspecteurs des impôts que fait appel HEC à cette période pour créer une spécialité en fiscalité, qui servira de base à la création d'un cursus de droit, comme le décrivent Emilie Biland et Liora Israël²⁴³.

Si l'on ne dispose pas de données sur l'évolution du volume de ces passages, le développement de diplômes universitaires en fiscalité ne semblant pas avoir freiné ces pantouflages. Le passage comme avocat est en effet facilité par la reconnaissance depuis 1971 du diplôme de l'Ecole Nationale des Impôts comme diplôme de droit. En outre, les dispositifs de défiscalisation et les nouvelles normes

²⁴²

http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/mon-conseiller-fiscal-est-un-transfuge_1342821.html#Yiiv4x7fp7OOv1T2.99

²⁴³ Emilie Biland, Liora Israël, « À l'école du droit : les apports de la méthode ethnographique à l'analyse de la formation juridique », *Les Cahiers de droit*, vol. 52, n°3-4, 2011

en matière de relation avec le contribuable qui font de la procédure contentieuse l'ultima ratio ont contribué à développer le secteur du conseil juridique et fiscal. Comme l'évoque cet inspecteur des impôts en poste dans les années 2000 : *« Il y avait une vraie volonté de l'administration fiscale de s'ouvrir un peu au monde de l'entreprise et de démythifier certains processus, certaines prises de décision, ou de mieux expliquer la doctrine administrative »*²⁴⁴. Cette nouvelle approche se développe dès milieu des années 1980 avec la Commission sur la question des rapports entre administration fiscale et contribuables que préside Maurice Acardi, haut-fonctionnaire et membre du conseil économique et social, dont les recommandations seront notamment reprises dans la loi du 8 juillet 1987. Si la découverte de l'existence d'une Cellule de régularisation fiscale au ministère des finances ont fait scandale à l'occasion de l'Affaire Woerth, la question des rapports de l'administration fiscale avec les entreprises reste un chantier permanent du ministère : récemment par exemple, l'expérience baptisée « relation de confiance » permettait aux entreprises d'être accompagnées par l'administration en amont des processus déclaratifs et au plus près des évolutions fiscales. Pour un des inspecteurs des impôts rencontrés, on assiste aussi depuis une dizaine d'année à la multiplication des colloques et à l'institutionnalisation des « consultations de la place » (c'est-à-dire des divers opérateurs du marché) quand l'administration a un projet : *« il y a une dizaine d'années ça restait plus informel, c'est à dire que les organismes représentatifs des entreprises, MEDEF et AFEP, avaient ces projets, et eux mêmes diffusaient ces projets auprès d'un nombre assez réduit d'avocats, tandis que maintenant la consultation est plus ouverte »*²⁴⁵.

Cette évolution amène les inspecteurs des impôts à mettre particulièrement en avant leur connaissance interne de l'administration, le contact plus facile entre contribuable et contrôleurs qu'elle permet, et l'avantage que cette connaissance leur donne sur des avocats fiscalistes plus classiques : *« moi ce qui m'a frappé, c'est que les avocats ont une formation purement universitaire, ils sont très théoriques dans le contrôle fiscal, ils oublient les questions de relations, notamment avec l'inspecteur. Alors que quand on est un ancien de l'administration fiscale on sait comment elle raisonne. Par exemple, j'ai récemment gagné deux gros dossiers, sur le papier c'était impossible, mais j'ai joué sur la hiérarchie, une fois que vous avez vu l'inspecteur en charge du dossier vous montez à son supérieur*

²⁴⁴ En témoignent deux rapports rendus dans la période, le rapport Gibert, « Amélioration de la sécurité du droit fiscal » en 2004, puis le rapport Fouquet, « Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche » en 2008.

²⁴⁵ Entretien n°10, Homme, ENI.

l'inspecteur principal, puis au supérieur qui est l'inspecteur divisionnaire. Avant de faire dans le contentieux, comme beaucoup d'avocats fiscalistes, moi j'essaye toujours de rencontrer le supérieur hiérarchique, qui a plus de dossiers, et souvent une vision différente, pas les mêmes contraintes que le vérificateur. Lui voit l'intérêt « politique fiscale » au sens large »²⁴⁶.

Enfin leur intégration à des cabinets d'avocats semble d'autant plus facilitée que les conditions quotidiennes d'exercice du métier d'inspecteur des impôts sont déjà proches d'un modèle d'une profession libérale : les inspecteurs, s'ils sont statutairement fonctionnaires, ne travaillent pas quotidiennement dans une administration. « *Quatre jours par semaine, au moins, il travaille en dehors de son bureau, au sein même de la société contrôlée* »²⁴⁷, « *Quand on est vérificateur c'est presque une profession libérale dans la forme de travail, on a une réunion hebdomadaire mais on est libre de son temps* »²⁴⁸. Leur intégration est aussi particulièrement facilitée par les véritables « filières » que constituent certains cabinets, créés par des inspecteurs des impôts ou qui en recrutent souvent (comme Arthur Andersen dans les années 1990, TAJ qui compte ainsi 6 anciens inspecteurs, Ernst & Young avocats 9, et Fidal 4). Il est globalement rare qu'un cabinet spécialisé en fiscalité, ou même un cabinet qui revendique son caractère de cabinet de niche « spécialisé en droit public », ne compte pas au moins un inspecteur des impôts dans ses rangs.

Les autorités administratives indépendantes : des « régulateurs » aux avocats-conseils

Le développement des nouvelles formes d'action publique a également pris la forme d'une multiplication de ce qu'on appelle, en France, les Autorités administratives indépendantes, que l'on peut décrire comme des agences techniques et indépendantes, chargées des tâches de régulation. En dehors de la protection des libertés publiques et des autorités de surveillance de la vie politique, la régulation des activités économiques constitue en effet une troisième domaine de prédilection. Il peut s'agir d'autorités sectorielles comme l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), la Commission de régulation de l'énergie (CRE), la Haute autorité (Hadopi), ou l'Araf (Autorité de régulation des activités ferroviaires) ; mais il peut s'agir aussi d'autorités de régulation du marché tels que l'Autorité de contrôle prudentiel, l'Autorité de la concurrence et l'Autorité des

²⁴⁶ Entretien n°11.

²⁴⁷ *Ibid.*

marchés financiers. 27 profils de la base de données ont transité par ces agences, particulièrement à la COB-AMF (6), au Conseil de la concurrence (4) et à la Commission de régulation de l'énergie (4). Ces circulations peuvent paraître faibles en volume, en comparaison des circulations propres au domaine fiscal ou des marchés publics, mais elles sont de caractère assez récent, et présentent surtout des caractéristiques assez particulières : les profils qui transitent par l'espace des AAI sont par exemple souvent passés par le privé, et certains ont effectué par ce biais un retour (partiel) dans le secteur des institutions publiques ; les circulations y sont de plus très habituelles, et comme on va le voir se font dans les deux sens.

Sur le plan des modes d'action, les AAI exercent leur pouvoir de régulation par le biais de procédures quasi-judiciaires, sur la base d'enquêtes, d'auditions, de plaidoiries et de décisions qui peuvent être ensuite contestées devant le juge, mais qui servent surtout à éviter d'aller directement en justice, les AAI étant « des organismes parajudiciaires apparus pour trancher certains conflits en dehors de l'appareil juridique classique »²⁴⁹. Il en va ainsi de l'AMF (environ 400 employés contre 200 environ à l'Autorité de la concurrence), qui est dotée à la fois d'un pouvoir d'autorisation, d'enquête, de poursuite et de sanction et, à ce titre, fonctionne à bien des égards comme une quasi-juridiction²⁵⁰. De même, l'Autorité de la concurrence dispose de services d'instruction qui engagent des enquêtes, ordonnent des visites et saisies et conduisent le débat contradictoire écrit et oral avec les entreprises concernées, etc. Dès lors, il ne faut pas s'étonner du fait que les administrations rencontrent toujours plus fréquemment sur leur chemin des avocats d'affaires. Le développement considérable de ces agences et la « judiciarisation » de l'action publique qui l'accompagne placent en effet les avocats en position favorable pour servir d'intermédiaires et assurer la défense et le conseil de leurs clients devant ces autorités. Comme l'indiquait très récemment le président de l'Autorité de la concurrence : « *Le développement du droit de la concurrence crée une forme de nouvelle profession à l'échelle européenne. Le droit de la concurrence est de moins en moins un droit unilatéral, axé sur la sanction au profit d'un droit plus contractualisé, au sein duquel l'avocat sera davantage un expert. C'est l'exemple de la procédure d'engagement (redresser un comportement), de la procédure de non-contestation des griefs (procédure de transaction), la procédure de clémence (immunité totale o*

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Françoise Chirot, « Les entreprises saisies par le droit », *Le Monde*, 19 janvier 1990.

partielle en échange pour une entreprise de sa coopération à l'enquête). Ces choix offrent aux avocats des opportunités nouvelles »²⁵¹.

De fait, les cabinets d'avocats sont devenus les partenaires incontournables du fonctionnement de ces autorités. Dans le domaine de la concurrence par exemple, le rôle central des avocats est particulièrement consolidé et renvoie à une dynamique européenne²⁵², le droit communautaire de la concurrence étant l'un des secteurs les plus consolidés de l'Union européenne autour du binôme « Cour de justice- DG Concurrence »²⁵³. Cette double leadership a du reste été renforcée au cours de la décennie des années 2000 grâce à la réforme du régime d'application des procédures anti-trust (2003) qui a mis fin à la procédure centralisée de notification des concentrations auprès de la Commission au profit d'une signalisation des infractions par les entreprises concurrentes (et leurs avocats) devant la DG Concurrence. Parce qu'elle confère à la procédure un caractère pré-contentieux, les cabinets d'avocats sont les grands gagnants de la réforme²⁵⁴.

A ce titre, les cabinets se sont progressivement intéressés au recrutement des dirigeants comme des administrateurs de ces autorités (secrétaire général, directeur des affaires juridiques, etc...) dont la venue est censée convaincre leurs clientèles de leur proximité particulière au processus de décision. Et inversement les jeunes avocats intègrent ce passage par les AAI comme faisant potentiellement partie de leur carrière (passage facilité parfois par la possibilité d'effectuer une partie de son stage dans ces autorités, disposition reconnue dans certains cas par le barreau de Paris). Ces AAI se présentent nettement comme des interfaces, et se veulent à l'intersection du privé et des différents secteurs du public jusque dans leur recrutement (l'AMF compte ainsi des avocats, des banquiers, des

²⁵⁰ L'agence étant récente, et ayant fait l'objet de plusieurs réformes d'importances (sa procédure de sanction ayant été par exemple largement révisée par la loi de régulation bancaire et financière de 2010), l'étendue de ses prérogatives est encore mouvante.

²⁵¹ « Réception de M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence, et de Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale de l'Autorité de la concurrence », *Bulletin de l'ordre des avocats de Paris*, n°35, 10 décembre 2013, p. 2 et p. 3.

²⁵² Pour une analyse spécifique des avocats d'affaires bruxellois, voir la dernière section de ce rapport.

²⁵³ Sur cette politique, voir Kiran Patel, Heike Schweitzer (dir.), *The Historical Foundations of EU competition law*, Oxford, Oxford University Press, 2013; H. Buch-Hansen, *Rethinking the History of European Level Merger Control. A Critical Political Economy Perspective*, CBS PhD Series, 26, 2008 ; Angela Wigger, *Competition for Competitiveness: The Politics of Transformation of the EU Competition Regime*, PhD Dissertation, Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, VU University Amsterdam, 2008.

²⁵⁴ Sur ce point, voir Hubert Buch-Hansen, Angela Wigger, *The Politics of European Competition Regulation: A Critical Political Economy Perspective*, Londres, Routledge, 2011.

fonctionnaires de police, ou du ministère des finances, etc), et dans les mobilités importantes de personnel.

Ainsi donc, au terme de ces développements, on constate que si l'Etat a bien perdu nombre de ses monopoles et une part considérable de son rôle d'opérateur économique, ses nouvelles fonctions de régulateur mettent en exergue de nouvelles ressources symboliques et réglementaires en son sein. Ainsi, les nouvelles formes contractuelles et quasi-judiciaires de l'action publique confèrent une valeur d'échange nouvelle aux fonctions publiques d'inspection comme à celles contentieuses ou quasi-contentieuses : outre le fait que les individus issus des juridictions judiciaires, administratives et comptables (anciens magistrats, anciens membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes) forment une part importante des « transfuges » (cf. supra), nombre d'entre eux ont occupé des fonctions pré- ou quasi-contentieuses dans les services de l'administration ou au sein des AAI : enquêteur à la Direction de vérification d'entreprises au sein de la Direction générale des impôts, enquêteur à la Division des enquêtes et de la surveillance des marchés à l'Autorité des marchés financiers, de Rapporteur au sein de l'Autorité de la concurrence, voire même, plus ponctuellement dans les corps d'inspection comme ce contrôleur général des armées, etc...

Section 5. Barreau européen et espace politico-administratif bruxellois. Un point de comparaison

Le développement depuis les années 1960 d'un barreau d'affaires européennes à la périphérie des institutions communautaires offre un point de comparaison intéressant. Les plus grands cabinets anglo-saxons ont en effet un bureau à Bruxelles, de Allen & Overy à White & Case. Si les premières firmes s'installent dans le courant des années 1960²⁵⁵ (Clifford Chance en 1968 par exemple), à la suite de l'adoption du règlement 17/62 relatif aux ententes et instaurant un système de notifications des accords entre entreprise, c'est surtout la signature de l'Acte unique et l'adoption d'un règlement relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises en 1989 qui relancent le marché du droit européen et engendrent de nouvelles arrivées à Bruxelles. Le règlement sur les concentrations est particulièrement important de ce point de vue puisqu'il introduit un contrôle *a priori* de la Commission européenne sur les fusions des grandes entreprises, ouvrant ainsi un nouveau marché juridique, « attractif pour les firmes américaines »²⁵⁶ puisque les cabinets européens ne s'y étaient pas encore positionnés. Le marché du droit bruxellois connaît alors une nouvelle vague d'arrivées de cabinets anglo-saxons : Freshfields et Jones Day ouvrent ainsi un bureau dès 1989, Covington & Burling en 1990. Ces bureaux sont « spécialisés dans les marchés de niches liés aux questions européennes »²⁵⁷, comme le droit de la concurrence mais également les questions juridiques liées aux législations européennes les plus importantes (règlement REACH sur les substances chimiques, protection des données, de l'environnement ...).

La littérature scientifique s'est surtout penchée sur l'expansion des firmes, américaines notamment, à l'international ; elle s'est interrogée, à un niveau macro, sur la diffusion d'une culture

²⁵⁵ Antoine Vauchez, *L'Union par le droit*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013. La première vague d'arrivées au tournant des années 1960 avait bénéficié notamment du règlement relatif au contrôle des ententes de 1962 mais ensuite, A. Vauchez constate un « reflux des cabinets américains à la fin des années 1960 ».

²⁵⁶ David Trubek, Yves Dezalay, « Global restructuring and the law : studies of the internationalization of legal fields and the creation of transnational arenas », *Case Western Reserve Law Review*, Hiver 1994, Vol. 44 Issue 2, p. 407.

²⁵⁷ Mathieu Van Crielingen, Jean-Michel Decroly, « Local geographies of global players: international law firms in Brussels », *Journal of contemporary European Studies*, vol. 13, n°2, 2005, p. 173-187.

juridique (*legal style*) à l'américaine²⁵⁸ et, au niveau méso, sur les méthodes d'expansion des firmes²⁵⁹. Mais ces recherches restent détachées des acteurs, de ceux qui pratiquent le droit, et peu d'entre elles se consacrent à l'étude sociologique de cette population. Plus encore, ces études ne s'interrogent pas sur les rapports entretenus entre les avocats et le champ politico-administratif. Tout se passe comme si la sphère juridique était totalement imperméable à ce dernier, même si certains auteurs admettent que les changements impulsés par le champ politique (en particulier européen)²⁶⁰ puissent avoir un impact sur la configuration de ce champ juridique.

Un groupe de chercheurs²⁶¹ a pensé ces liens entre champ juridique et champ politico-administratif. Ils se placent ainsi dans le courant de la sociologie politique de l'Union européenne dont les travaux s'étaient jusqu'alors focalisés sur les fonctionnaires européens ou encore les commissaires, même s'ils en appelaient au développement des études sur un « ensemble de professions a priori extérieures aux cercles des institutions *stricto sensu*²⁶² ». Dans cette perspective, il s'agit de ne pas perdre de vue les liens du milieu juridique avec le système politique européen. D'ailleurs, si les avocats en droit de la concurrence s'installent à Bruxelles, c'est pour se rapprocher du centre de décision politique européen et accéder ainsi à de « l'information stratégique »²⁶³ sur la politique de concurrence notamment. D'abord parce que le droit de la concurrence s'est en partie inventé au niveau européen. Lorsqu'est mise en place la Direction Générale de la Concurrence au sein de la Commission européenne, les Etats Membres de la C.E.E. n'ont pour la plupart adopté aucune législation en la matière²⁶⁴. Seule la France et l'Allemagne ont entrepris des travaux dans ce sens. Et seul ce dernier pays a mis en place une institution indépendante, en 1958. La DG Concurrence, qui existe comme service détaché de celui des affaires économiques et financières par la volonté de

²⁵⁸ Daniel Kelemen, *Eurolegalism, the transformation of law and regulation in the European Union*, Harvard University Press, 2011.

²⁵⁹ Debora L. Spar, « Lawyers abroad : the internationalization of legal practice », *California management review*, vol. 39 n°3, printemps 1997, p. 8-28.

²⁶⁰ David Trubek, Yves Dezalay, « Global restructuring and the law : studies of the internationalization of legal fields and the creation of transnational arenas », art. cit.

²⁶¹ Réunis au sein du groupe de recherche Polilexes (Politics of International Legal Expertise in European Societies) rassemblant notamment A. Cohen, A. Mégie, G. Sacriste, ou encore A. Vauchez.

²⁶² Didier Georgakakis (dir.), *Les Métiers de l'Europe politique : acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002.

²⁶³ Mathieu Van Criekingen, Jean-Michel Decroly, « Local geographies of global players: international law firms in Brussels », art. cit.

²⁶⁴ Laurent Warlouzet, *The rise of European competition policy, 1950-1991 : a cross disciplinary survey of a contested policy sphere*, EUI working paper, RSCAS, 2010.

négociateurs allemands²⁶⁵, va donc avoir une importance décisive en matière de politique de concurrence et une marge de manœuvre inédite. De plus, ce même droit de la concurrence a été la pierre angulaire de la relance de la construction européenne dans les années 1990²⁶⁶. Ensuite, parce que les avocats en droit de la concurrence sont intégrés au champ politico-administratif européen : ils sont en relation constante avec la Commission qui constitue la partie adverse dans la plupart des cas qu'ils sont amenés à traiter, ou encore avec la Cour de Justice (lorsqu'ils vont y plaider). Yves Dezalay²⁶⁷ a ainsi pu montrer comment les avocats ont joué un rôle « décisif mais discret » dans la définition de la législation adoptée en matière de concurrence et comment, en « bâtissant une certaine familiarité avec les fonctionnaires de la DG IV » (Concurrence), ils se sont « progressivement affirmés comme l'intermédiaire idéal pour tout entrepreneur désireux de négocier un accord préalable sur un projet de fusion-acquisition ». C'est justement cette intrication de la population des avocats d'affaires dans le champ politico-administratif européen qui sera étudiée ici car elle fait apparaître la singularité du cas européen au regard de l'espace de circulation relativement circonscrit que l'enquête a identifié à l'échelon français. Car si des passages entre secteur public et secteur privé peuvent être identifiés au niveau national, l'intrication entre les différentes sphères atteint, au niveau européen, un niveau très important. A tel point qu'Antoine Vauchez, pour décrire l'insertion des juristes dans le gouvernement de l'Europe²⁶⁸ parle d'un « champ faible ». Cette notion semble particulièrement opératoire pour les avocats en droit de la concurrence qui, nous le verrons, se situent à l'intersection de plusieurs sphères (cabinets privés, champ politico-administratif, sphère académique). Ces avocats ont d'ailleurs été décrits comme des « *middlemen* »²⁶⁹, des intermédiaires entre les Etats membres, les entreprises, et les institutions européennes.

²⁶⁵ Sur la mise en place de la DG Concurrence, voir Katja Seidel, *The Process of politics in Europe. The rise of European elites and supranational institutions*, Tauris Publishers, 2010.

²⁶⁶ Nicolas Jabko, *L'Europe par le marché : histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Fondation nationale de sciences politiques, 2009.

²⁶⁷ Yves Dezalay, *Marchands de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*, Fayard, 1992.

²⁶⁸ Antoine Vauchez, « The Force of a Weak Field: Law and Lawyers in the Government of the European Union », *International Political Sociology*, vol.2, n°2, 2008, 128–144.

²⁶⁹ Christèle Marchand, Antoine Vauchez, « Lawyers as Europe's middlemen: a sociology of litigants pleading to the European Court of Justice (1954–1978) », in Michel Mangenot, Jay Rowell, *A political sociology of the European Union. Reassessing constructivism*, Manchester University Press, 2010 .

Pour saisir cette intrication entre cabinets privés et champ politico-administratif, une base de données a été constituée en choisissant la branche la plus établie du droit de l'Union, le droit de la concurrence (cf. section méthodologique). Cette base rassemble les trajectoires académiques et professionnelles de 285 avocats spécialisés en droit de la concurrence à Bruxelles, issus de 18 grands cabinets, pour la plupart anglo-saxons. Le choix d'une méthodologie quantitative a été guidé par les résultats obtenus par des recherches pionnières dans le champ des études européennes qui ont permis, grâce à l'élaboration de bases de données, d'objectiver l'espace européen et les circulations qui le traversent²⁷⁰. Les données quantitatives ont été cependant complétées par une série d'entretiens exploratoires réalisés à Bruxelles auprès d'avocats de différents profils : deux stagiaires à la Direction générale de la Concurrence, deux référendaires (l'un d'eux a également été fonctionnaire au Service juridique de la Commission, restant ainsi près de huit ans au sein des institutions), deux contractuels (restés respectivement deux et trois ans à la DG Concurrence) et un fonctionnaire de la DG Concurrence ayant occupé les postes d'inspecteur, de chef d'unité puis de directeur, resté plus de vingt ans dans les institutions. Tous ces avocats ont donc opéré un passage dans le secteur privé à des moments différents de leur carrière. L'imbrication entre le champ politico-administratif et les cabinets privés que les résultats de cette recherche nous donnent à voir est particulièrement développée. Les passages entre secteurs public et privé sont en effet nombreux et diversifiés. L'intrication est telle que les ressources acquises dans le secteur public sont monnayables, convertibles dans les cabinets privés. Plus encore, il a été impossible de dégager les spécificités sociologiques de ces transfuges par rapport au reste de la population. Il ne semble pas pouvoir être possible d'identifier un profil spécifique d'avocats qui seraient plus susceptibles de se diriger vers le secteur public.

Ces relations multiformes entre cabinets privés et champ politico-administratif permettent également d'éclairer les récents développements du droit de la concurrence communautaire. Depuis une dizaine d'années a en effet été entreprise une grande réforme des règles européennes en la matière. Ce mouvement débute par une refonte de la législation de 1962 par un nouveau règlement, adopté en 2003, qui engage un mouvement de décentralisation des contrôles et favorise les contrôles a posteriori en substituant aux notifications préalable une auto-évaluation (réalisée par des juristes). La réforme s

²⁷⁰ Il s'agit notamment des recherches menées sur les élites européennes par le GSPE sur les élites européennes (Didier Georgakakis, Marine De Lassalle, « Les directeurs généraux de la Commission européenne. Premier éléments d'une enquête prosopographique », *Regards Sociologiques*, n° 27-28, 2004, p. 6-22) ou par Polilex sur les juristes dans l

poursuit ensuite en 2005 avec l'adoption d'un livre vert (dont la préparation se base sur une étude réalisée par le cabinet d'avocat Arshurst), puis d'un livre blanc en 2008, qui débouchent tous deux sur la directive relative au private enforcement of law adoptée en avril 2014 et visant à favoriser l'application du droit de la concurrence moins par les autorités publiques (autorités de la concurrence, Commission) que les parties privées, victimes d'ententes et abus de position dominante, qui sont incitées à poursuivre les auteurs pour dommages et intérêts.

A) Une mobilité accrue entre secteur public et secteur privé

La base de données rassemble les profils de 285 avocats en droit de la concurrence à Bruxelles, issus des 18 premiers cabinets dans ce domaine, selon le site Legal 500. Elle nous renseigne d'abord sur les caractéristiques essentielles du groupe étudié. C'est un monde relativement masculin. Si les femmes représentent plus d'un tiers de la population (104 femmes sur une population totale de 285 avocats), leur présence diminue à mesure que l'on gravit les échelons hiérarchiques (voir tableau 1 en annexe). 75% d'entre elles ont le statut de collaborateur, alors que seule la moitié des hommes est concernée par ce statut. De même, les hommes sont 36,5% à avoir atteint une position d'associé alors que seule 14,5% des femmes y sont parvenues. Des différences sont également visibles en ce qui concerne le passage par les institutions (tableau 2) : si les femmes sont plus nombreuses à effectuer un stage (29% d'entre elles contre 15% des hommes), elles sont en revanche beaucoup moins passées par des postes de fonctionnaire ou de contractuel (9,5% d'entre elles, pour 17,5% des hommes). Mais cette répartition hiérarchique très inégalitaire doit être nuancée. La féminisation de la profession est en effet un phénomène très récent et peut-être n'a-t-elle pas encore produit tous ses effets : 90% des femmes avocates ont obtenu leur premier diplôme après 1989 et 75% après 1998 alors que la moitié des hommes l'ont obtenu avant 1995.

Mais ce qui nous intéresse ici concerne les éventuels passages par le secteur public. Les résultats permettent d'objectiver ces passages : 97 de ces 285 avocats sont passés par les institutions européennes. La très grande majorité a occupé un poste à la Commission européenne (70 avocats), la

gouvernement de l'Europe (Antoine Mégie, Guillaume Sacriste, « Polilexes : champ juridique européen et polity communautaire », *Politique européenne*, vol. 2, n° 28, 2009, p. 157-162).

Cour de Justice (21) ou au Parlement européen (10). Plus marginalement, certains avocats sont passés par le Conseil (3), l'*European Free Trade Association* (3) ou encore la Banque européenne d'investissement (2). C'est donc un autre triangle institutionnel que celui plus classique décrit par les manuels sur les institutions européennes, qui se dessine en matière de droit de la concurrence, la Cour de Justice se substituant ici au Conseil. Les positions occupées par ces avocats varient considérablement : on trouve près de 54 stagiaires, 14 référendaires et 19 fonctionnaires ou contractuels. Les positions de hauts fonctionnaires sont également en grand nombre : 3 directeurs, 6 chefs d'unités, 2 *seniors officials*. Il est à noter que l'on compte en revanche peu de figures politiques hormis un DG adjoint et un ancien parlementaire européen. Aucun avocat recensé dans la base n'a occupé une position de Commissaire ou de Directeur général. On note également la présence d'un ancien juge de la Cour de Justice. Au total, les mouvements entre champ politico-administratif européen et cabinets privés touchent donc moins les sphères les plus hautes et les plus « politisées » des institutions mais davantage les postes de fonctionnaires et hauts fonctionnaires.

Le développement progressif de règles pour régir les conflits d'intérêts

La durée moyenne du passage (stage exclu) par les institutions publiques est de 7,7 ans. La moitié des avocats ne reste cependant pas plus de cinq ans. Il ne faut pas considérer uniquement ces passages comme des chemins à sens unique, ce qui serait un biais induit par la construction de la base de données. En réalité, un retour dans les institutions est possible. Il est même facilité pour les fonctionnaires des institutions qui bénéficient du congé de convenance personnelle d'un an (article 40 du Statut des fonctionnaires), renouvelable jusqu'à quinze fois et qui leur permet, après un passage dans le secteur privé, de retourner travailler pour les institutions. La mobilité est d'ailleurs encouragée ces dernières années où les méthodes issues du *New Public Management* irriguent toute l'administration européenne²⁷¹ et rendent d'autant plus acceptable les passages des fonctionnaires européens dans le secteur privé. Cependant, cette tolérance accrue pour les passages public/privé s'accompagne du développement de règles pour encadrer ces passages à mesure qu'ils se développent. De même, nombre d'avocats rencontrés ont travaillé dans des cabinets privés avant d'intégrer les institutions : ce temps passé dans les cabinets a par exemple pu leur permettre de préparer les concours de la fonction publique tout en bénéficiant d'un revenu.

A mesure que se sont développés les transferts entre secteur public et secteur privé, une réflexion a été menée sur les éventuels conflits d'intérêts générés par ces passages. Celle-ci a débuté dans les institutions même, à la faveur des premiers déplacements :

« *Ca avait un peu ébranlé la Commission et donc le directeur général de l'époque, sachant que moi j'étais là à la Commission et que je connaissais le métier d'avocat puisque j'en venais, m'a parlé et m'a dit "il faudrait qu'on rédige des règles pour interdire, et en tout cas pendant une certaine période, le conflit d'intérêts ... tout ça ... de quitter la Commission pour aller dans le secteur privé." »*²⁷²

Si la réflexion est entamée au début des années 1990 au sein de la DG Concurrence, elle n'aboutit que bien des années plus tard, dans le cadre de la « modernisation administrative » de la Commission à partir des années 2000²⁷³ et qui vise notamment à clarifier les règles éthiques qui s'appliquent au personnel des institutions après l'affaire Santer. La DG Concurrence a été l'une des premières directions générales à adopter des mesures en ce sens : en 2008, elle disposait déjà d'un code de déontologie pour ses membres, d'une déclaration pour les stagiaires, d'une *Task Force* sur la question ainsi qu'un poste de *Ethics Compliance Officer*. Le statut des fonctionnaires des institutions, adopté en 1968, subit également deux réformes : une première en 2004 et une seconde en 2013. Cette dernière réforme du Staff regulation permet de durcir les règles sur les départs du personnel des institutions, notamment avec la modification de l'article 16 : depuis 1962, le fonctionnaire est tenu par son devoir d'honnêteté et de délicatesse mais le règlement laisse le soin à chaque institution de déterminer les activités sujettes à un contrôle par une commission paritaire jusqu'à trois ans après le départ. Ce délai a par la suite été réduit à deux ans. Lorsque cette commission paritaire estime qu'il y a incompatibilité entre les nouvelles fonctions exercées et celles occupées au sein de l'institution, l'ancien fonctionnaire peut se voir interdire d'exercer cette activité. Il peut également être exigé qu'il l'exerce sous certaines conditions. En 2013, ce règlement a été révisé et l'article 16 complété. Désormais, les hauts fonctionnaires (les « membres du personnel d'encadrement supérieur ») ne

²⁷¹ Didier Georgakakis, « Do skills kill? », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n°133, 2010, p. 61-80.

²⁷² Entretien n°1, homme, Of counsel – Bruxelles, 19 mai 2014.

²⁷³ Michelle Cini, « European Commission reform and the origins of the European Transparency Initiative », *Journal of European Public Policy*, 2008, vol. 15, n° 5, p. 743-760.

doivent pas, en principe, s'engager dans une activité de lobbying ou de défense d'intérêts sur les matières qu'ils traitaient au sein des institutions dans les deux ans après leur passage au sein de celles-ci. Concernant les autres agents, en particulier les contractuels, le régime de l'article 16 doit s'appliquer « par analogie » selon l'article 11 du Régime applicable aux autres agents des Communautés européennes. Mais ces règles demeurent vagues et relativement peu appliquées. Ainsi, à la Cour de Justice, le code de conduite pour les membres (juges et avocats généraux) adopté en 2008 n'est toujours pas appliqué aux référendaires. Selon l'article 6 de ce code, « les membres, après cessation de leurs fonctions, continuent d'être liés par le devoir de délicatesse ». La temporalité européenne et nationale semble ici aussi concorder : les premiers débats portant sur les transferts d'institutions publiques/cabinets privés n'interviennent que très tardivement²⁷⁴, et sur des cas ponctuels les plus visibles mais néanmoins peut représentatifs des logiques d'intrication entre secteur privé et public. Dans les deux espaces, on note la faiblesse des contrôles, bien que renforcés ces dernières années.

Les débats autour des conflits d'intérêts ont été relayés dans la sphère publique par des ONG telles que *Corporate Europe Observatory*. Mais dans la sphère publique, les débats se focalisent sur les cas qui « font scandale », c'est-à-dire essentiellement ceux qui concernent les acteurs politiques parlementaires européens ou Commissaires. Or la grande majorité des passages dans les cabinets d'avocats touchent la sphère administrative, c'est à dire des fonctionnaires, contractuels ou stagiaires des institutions. Ils font donc moins l'objet de réflexions. Au sein même de la profession, le sujet est peu évoqué. On note cependant un article de Nicolas Petit, dans un éditorial de la revue *Concurrence* en 2013²⁷⁵. Ce dernier déplore ainsi que la doctrine ne se soit pas saisie de cette question et note que les conflits d'intérêts sont traités essentiellement « sur le mode de l'autodiscipline » (l'ancien fonctionnaire, référendaire, devant notifier un éventuel conflit d'intérêts) et qu'« aucune règle formelle ne définit les motifs de récusation, les conditions de saisine, les délais et organes compétents pour statuer sur de telles demandes ». En réalité, ces passages semblent essentiellement valorisés. Tout biographie mise en ligne sur les sites des cabinets d'avocat indique non seulement les passages par les institutions européennes, y compris les stages mais également les domaines sur lesquels l'avocat a travaillé durant son passage dans le secteur public, les dossiers traités, alors même que, selon les règles

²⁷⁴ Pour l'espace national français, voir p. 38 de ce rapport.

²⁷⁵ Nicolas Petit, « Ethique et conflits d'intérêts en droit européen de la concurrence », *Concurrences*, n°1, 2013.

mises en place par la DG Concurrence et selon certaines interprétations du « devoir de délicatesse », il leur serait interdit de travailler sur ces mêmes matières.

Les « revolving doors » : un phénomène multiforme

Au final, plusieurs profils-types de passage dans les institutions peuvent être dégagés : le premier concerne les fonctionnaires ou contractuels dans les institutions, notamment à la DG Concurrence de la Commission européenne. Le second groupe rassemble les stagiaires. Enfin, le troisième cas significatif de passage entre les institutions et le secteur privé est celui de la Cour de Justice de l'Union européenne, et plus particulièrement des référendaires (assistants des juges de la Cour). Jusque dans les années 1980, les passages entre les institutions européennes et le secteur privé sont rares. Si quelques anciens fonctionnaires, qui bénéficient d'une retraite à 60 ans, vont vers le champ académique ou politique, le premier cas recensé par Katja Seidel de passage au secteur privé date de 1986²⁷⁶. C'est à la faveur de l'adoption de l'Acte Unique et du règlement sur les concentrations qui ouvraient de nombreuses opportunités sur le marché du droit que ces cas vont se multiplier.

C'est à cette époque que l'on compte les premiers départs de la Commission européenne, à commencer par la DG Concurrence, comme le relate cet avocat, en poste au tournant des années 1980-1990 :

«- Un jour, pendant que j'étais là, un autre fonctionnaire, qui était un fonctionnaire de carrière, de haut niveau déjà, qui était beaucoup plus âgé que moi, a quitté la Commission pour rejoindre un cabinet d'avocat et le directeur général de la DG concurrence de l'époque avait été assez choqué que quelqu'un qui avait fait presque toute sa carrière renie en quelque sorte la fonction publique, mette à profit .. [...]

-A l'époque ça ne se faisait pas ?

-Non. Non. Ça ne se faisait pas. C'est à dire qu'il y a eu quelques cas, donc ... il y a eu – je ne vais pas nécessairement les citer, les noms – mais il y a eu cette personne là, il y a eu un autre, à la même époque. Enfin, ça s'est multiplié après hein mais là je parle avant 1990. Il y avait eu un cas mais

*c'était quelqu'un qui était retraité de la commission. Alors il y en a eu deux, justement en 90 environ un troisième très très rapidement après, peut être 91 ... »*²⁷⁷

Il s'agit ici certainement du cas d'Aurelio Pappalardo²⁷⁸, un ancien Directeur général à la Concurrence qui, après 26 ans de carrière à la Commission européenne, décide en 1986 d'ouvrir son cabinet à Bruxelles. Pour les cabinets anglo-saxons, qui arrivent à Bruxelles pour tisser un réseau de relations institutionnelles, l'apport de ces transfuges, issus de la DG Concurrence, est important : ils constituent tout à la fois un relais local incontournable dans le cadre d'une expansion internationale²⁷⁹ et un atout majeur dans la compétition entre cabinets. Aujourd'hui, ces passages se sont généralisés : 43 des avocats enregistrés dans la base de données ont occupé un poste de fonctionnaire ou contractuel au sein des institutions européennes.

Du côté de la Cour de Justice, les référendaires, assistants personnels des juges et avocats généraux, ne passent que quatre à cinq ans en moyenne à la Cour²⁸⁰. Ces « conseillers et assistants juridiques personnels »²⁸¹ des membres, juges et avocats généraux, de la Cour de justice de l'Union européenne, du Tribunal de première instance et du Tribunal de la fonction publique effectuent l'examen des affaires (recherche de jurisprudence, de doctrine, étude du dossier et des pièces de procédure) et l'écriture du premier projet de tout document juridique sortant du cabinet (rapport préalable, projet des motifs). Le caractère temporaire du poste occupé est renforcé par le contrat *intuitu personae* qui les lie à leur juge ou avocat général et les rend plus dépendants des changements de personnel, même si le réseau de relations personnelles tissés à la Cour peut leur permettre de « faire carrière » à Luxembourg s'ils le souhaitent. Ces éléments font des référendaires le groupe le plus perméable aux autres sphères sociales. Cette perméabilité est d'ailleurs promue largement au sein de la Cour : être référendaire est vu principalement comme un « passage », « un moment de carrière », qui permet d'accéder à des postes plus importants (c'est un « tremplin ») au retour de Luxembourg. Être référendaire entre ainsi dans une stratégie de carrière externe, carrière dans laquelle le passage à la

²⁷⁶ Katja Seidel, *The Process of politics in Europe*, op. cit.

²⁷⁷ Entretien n°2, homme, associé – Bruxelles, 21 mai 2014.

²⁷⁸ Katja Seidel, *The Process of politics in Europe*, op. cit.

²⁷⁹ Debora L. Spar, « Lawyers abroad : the internationalization of legal practice », art. cit.

²⁸⁰ Sally Kenney, « Beyond principals and agents : seeing courts as organizations by comparing referendaires at the ECJ and law clerks at the US supreme court », 33(5), *Comparative political studies*, 593, 2000.

²⁸¹ Martin Johansson, « Les référendaires de la CJCE, hommes et femmes de l'ombre ? », *Revue des affaires européennes*, n° 3, 2007-2008, p. 563-568.

Cour sera valorisé. Ce phénomène des passages entre la Cour et les cabinets privés semble avoir pris de l'ampleur ces dernières années et nous avons pu recenser 14 avocats dans ce cas.

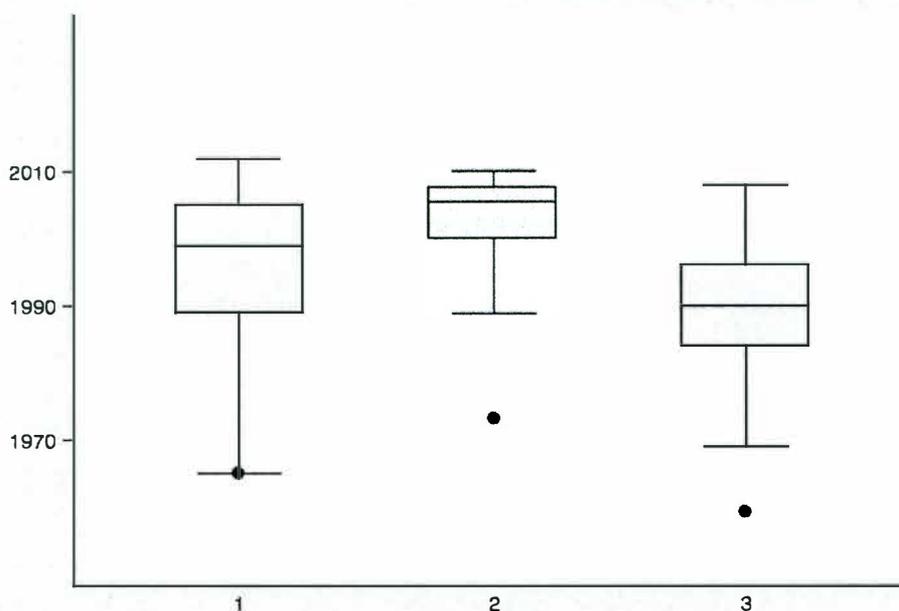
« Un des vrais débats de ce microcosme, c'est peut-on faire carrière en tant que référendaire ? [...] la réponse est oui, il y a des gens pour qui c'est la profession, enfin, c'est peut-être à mettre au passé, il y a des gens dont ça a été la profession par ce que maintenant il y a un turn over beaucoup plus fort »
282

Enfin, 53 des avocats enregistrés dans la base de données ont effectué un stage dans les institutions. La pratique du stage dans le secteur public européen s'est considérablement développée ces dernières années et a pris une ampleur considérable. Il ne s'agit plus cette fois pour les cabinets de recruter un juriste déjà avancé dans sa carrière à un poste de responsabilité mais bien un débutant qui, après un passage court dans le secteur public (pour acquérir un « commencement de vernis »²⁸³ communautaire), rentre avec un statut de collaborateur au sein d'un cabinet. Ce phénomène est encore plus récent que les transferts observés précédemment, comme l'atteste le graphique ci-dessous, qui présente la répartition des dates d'obtention des premiers diplômes pour trois groupes : un groupe 1 qui n'est pas passé par les institutions européennes, un groupe 2 dont les membres ont effectué un simple stage et un groupe 3 qui réunit les avocats ayant occupé un poste de fonctionnaire ou contractuel.

²⁸² Entretien, homme, associé – Paris, 21 mars 2012.

²⁸³ Entretien, homme, Of counsel – Bruxelles, 19 mai 2014.

Doc 1. Répartition de la date d'obtention du premier diplôme



Lire un graphique type « boîte à moustache »

Les graphiques 1 et 2, de type « boîte à moustache » ou « boîte de Tukey » se lisent de la manière suivante : la « boîte » (rectangle) représente les données pour la moitié de la population, situées entre le premier quartile et le troisième quartile. Cette boîte est partagée en deux parties par une ligne horizontale, qui figure la valeur de la médiane. Les lignes verticales de part et d'autre de la boîte (les « moustaches »), représentent les valeurs adjacentes tandis que les points matérialisent les individus isolés, auxquels est associée une valeur dite extrême ou atypique.

Ceux qui ont effectué un stage dans les institutions ont des diplômes plus récents que les autres groupes : 75% ont acquis leur premier diplôme après 2000 ce qui témoigne du caractère relativement nouveau de ce phénomène. Il a d'ailleurs été confirmé par les entretiens : il semble en effet qu'au début des années 1980, le barreau de Paris, dans un souci d'ouverture au niveau européen, ait proposé à quatre jeunes avocats de partir en stage à la Commission mais « ils avaient beaucoup de mal à le trouver »²⁸⁴ car peu de candidats voyaient en Bruxelles une perspective de carrière.

²⁸⁴ Entretien n°7, homme, associé, Bruxelles, 27 mai 2014.

Il est difficile d'évaluer l'ampleur ou le caractère récent d'un dernier cas, qui nécessiterait de faire l'objet de recherches complémentaires. Un avocat du secteur privé peut travailler pour la Commission dans le cadre d'une affaire nécessitant des effectifs importants. C'est le cas des cartels notamment, dossiers qui peuvent s'étendre sur une dizaine d'années. La Commission renforce alors ses effectifs en faisant appel à des avocats extérieurs, qui continuent en parallèle à travailler sur leurs dossiers (dans lesquels ils sont souvent opposés à cette même institution). Cette pratique est difficile à évaluer car elle n'est pas mise en avant dans les biographies des avocats et la Commission en fait peu état. L'avocat qui vient apporter son soutien à l'équipe juridique de la Commission est choisi par l'intermédiaire des réseaux d'interconnaissances. Ainsi, l'avocat interrogé sur cette pratique admet que la sélection est « artisanale » : « le conseiller juridique principal me connaissait du *Global Competition Law Center* ».

Nous pouvons donc situer dans le temps ces passages, qui semblent s'être considérablement développés et diversifiés depuis la fin des années 1980. Une comparaison avec l'étude réalisée à l'échelle nationale nous permet de constater que les deux niveaux ont connus des évolutions parallèles. Rappelons en effet le rôle joué par la fusion en 1991 des avocats et conseils juridiques et le décret « passerelle » du 27 novembre de la même année dans le développement de la figure du « transfuge ». Au final, c'est toute une palette de passages, de profils différents qui a pu être mise à jour. Le passage par les institutions européennes revêt diverses significations, selon les services visités ou les postes occupés. Cependant, il s'agit maintenant de comprendre comment les ressources acquises dans les institutions européennes peuvent permettre d'effectuer un retour dans une position avantageuse dans le secteur privé.

B) Acquérir et convertir les ressources publiques

Tous les passages dans les institutions publiques ne se valent pas. Ainsi, certaines ressources publiques sont plus prisées que d'autres dans le secteur privé. C'est le cas des passages par la DG Concurrence, qui est un interlocuteur incontournable et un adversaire récurrent des avocats spécialisés dans le droit de la concurrence communautaire. Si ces profils de transfuges sont très recherchés par les

cabinets, ils ne fonctionnent pas pour autant comme un « accélérateur de carrière » et les avocats peuvent parfois éprouver certaines difficultés dans la conversion des ressources.

Une conversion inégale des ressources acquises dans les institutions européennes

43 des avocats enregistrés ont occupé un poste de fonctionnaire ou contractuel au sein des institutions européennes. 32 sont passés par la Commission, dont 20 par la DG Concurrence, 6 par le Service juridique et 6 par d'autres DG (Elargissement, Recherche, Commerce...). Il semble donc qu'une expérience à la DG Concurrence soit plus facilement convertible dans le secteur privé. Le travail au sein de la DG Concurrence permet en effet de se familiariser avec les techniques de traitement des dossiers (cartels, concentration) des services de la Commission. Plus encore, les avocats tissent ainsi un réseau de relations avec les décideurs, leurs futurs opposants dans les cas qu'ils traiteront ultérieurement. Le travail au quotidien de la DG Concurrence permet également de rencontrer les acteurs clés du secteur privé, cabinets d'avocats et grandes entreprises, c'est à dire les futurs employeurs et clients. Les auditions qui permettent à la DG Concurrence de rencontrer les parties dans une affaire ainsi que leurs avocats sont autant d'occasions d'étoffer son carnet d'adresse. Un des avocats rencontré admet que ces auditions ont été l'occasion de voir « tous les cabinets d'Europe (je les connaissais tous) »²⁸⁵ tandis qu'un autre estime que ces moments lui ont permis de rencontrer « beaucoup de chefs d'entreprises ». C'est d'ailleurs pour cette raison que le passage à la DG Concurrence procure des ressources davantage convertibles dans le secteur privé qu'une expérience au sein du service juridique de la Commission, dont l'activité se concentre essentiellement en direction des autres services et de la Cour de Justice. Plus isolé au sein du service juridique, le futur avocat ne pourra pas y trouver les ressources convertibles dans le secteur privé.

« Parce que le service juridique il a vraiment ce problème, ce dont je me rendais pas compte c'est qu'on est un peu... derrière... sauf quand on va plaider à la Cour. Mais sans cela, on n'a pas beaucoup de contact avec le reste de la Commission, avec les partis, les entreprises... sauf quand on a des affaires qui vont à la Cour. Et ça, ça m'a un peu pénalisé, les gens qui je pense ont plus de succès

²⁸⁵ Entretien n°1, homme, Of counsel - Bruxelles, 19 mai 2014.

dans la profession, c'est ceux qui ont réussi à se construire les contacts avec les membres des entreprises déjà quand ils étaient à la DG Concurrence. »²⁸⁶

Pour les stagiaires également, la condition de la convertibilité des ressources repose sur le lieu où le stage est effectué. 40 des 53 stages effectués l'ont été à la Commission européenne, dont 31 à la DG Concurrence.

« Alors, que vaut le passage, un stage à la Commission européenne ? Premièrement, ça doit être un stage à la DG Concurrence, parce que si vous avez été entraîné à l'agriculture ou à JAI [nb : DG Justice et Affaires intérieures] n'est ce pas, ça sert à rien ! Donc ça doit être un stage à la DG Concurrence. Et à la DG Concurrence, vous avez un certain nombre de ... de services où vous allez apprendre quelque chose et d'autres où vous n'apprenez rien. Mais ça vaut la peine, c'est un commencement de vernis sur la manière dont la maison fonctionne. Un commencement de vernis »²⁸⁷

L'opposition qui est faite par cet associé entre d'un côté la DG Concurrence et de l'autre la DG Justice et affaires intérieures est révélatrice de la structuration du champ politico-administratif européen. Alors que l'on pourrait croire au premier abord que les avocats se dirigeraient naturellement vers la DG Justice qui attire les juristes, on constate qu'une expérience au sein de cette administration n'est pas convertible dans le secteur privé, contrairement aux expériences passées dans des DG plus « économiques » (Concurrence, Commerce...). Aujourd'hui, les associés rencontrés estiment que le stage à la DG Concurrence fait partie de leurs critères de recrutement, même s'il n'est pas en soi suffisant et doit être couplé avec un LLM ou encore un passage au Collège d'Europe. Si le stage permet d'acquérir un « réseau », c'est-à-dire de tisser un ensemble de relations personnelles avec ceux qui font le droit de la concurrence, il faut noter que cette ressource acquise par le jeune stagiaire est fragile, périssable. En effet, le développement de la mobilité au sein des institutions européennes et des passages public/privé rendent rapidement obsolète le réseau tissé lors du stage.

²⁸⁶ Entretien n°5, homme, Of counsel – Bruxelles, 23 mai 2014.

²⁸⁷ Entretien n°1, homme, Of counsel – Bruxelles, 19 mai 2014.

Les stratégies de recrutement différenciées des cabinets

Pour bien saisir comment ces passages s'opèrent, il faut comprendre comment sont converties les ressources acquises dans le secteur public. On constate d'ailleurs que ce type de ressources, issue du secteur public, est valorisée par les cabinets d'avocats, qui précisent dans les notices biographiques disponibles sur leur site internet les positions occupées et les dossiers traités pendant ce temps passé dans les institutions. Ces profils sont recherchés, comme en témoigne cet avocat qui relate son premier jour à la Commission.

« Déjà le jour, le premier jour où je suis rentré à la Commission, je me souviens, c'était un mercredi le premier jour j'ai déjà reçu un appel d'un cabinet qui m'a dit « vous êtes entré à la Commission peut être que vous quitterez à un moment ... sachez que nous on serait intéressés, peut être qu'on peut déjà se voir pour déjeuner maintenant ... pour se rencontrer, pour se connaître ». Donc tout de suite ils avaient déjà mis ... posé leurs marques. »²⁸⁸

La plupart des avocats rencontrés n'ont d'ailleurs pas eu à chercher un cabinet d'avocat prêt à les accueillir mais ont répondu à des propositions qui leur étaient parvenues. Un seul des avocats rencontrés a dû faire appel à un chasseur de tête pour assurer son passage du secteur public au secteur privé : celui-ci avait une expérience au Service juridique et n'avait donc pas pu développer un réseau de connaissances suffisant, que ce soit au sein des entreprises privées dans la perspective de développer un portefeuille de clientèle ou au sein des cabinets d'avocats.

Certains cabinets valorisent également davantage ces passages par les institutions publiques que d'autres. Ainsi, le cabinet Cleary Gottlieb Steen & Hamilton est davantage connu pour favoriser les recrutements d'avocats passés par une université américaine (60% des avocats en droit de la concurrence basés à Bruxelles), en particulier Harvard (25%). De même, aucun avocat de Baker & McKenzie présent dans la base n'est passé par les institutions européennes. En revanche, certains cabinets ont des taux de recrutements de stagiaires ou de « fonctionnaires/contractuels » bien supérieurs à la moyenne. Par exemple, pour les anciens stagiaires, le taux moyen observé dans les cabinets est de 20%. Or, pour White & Case, Linklaters, Latham & Watkins ou encore Gibson Dunn

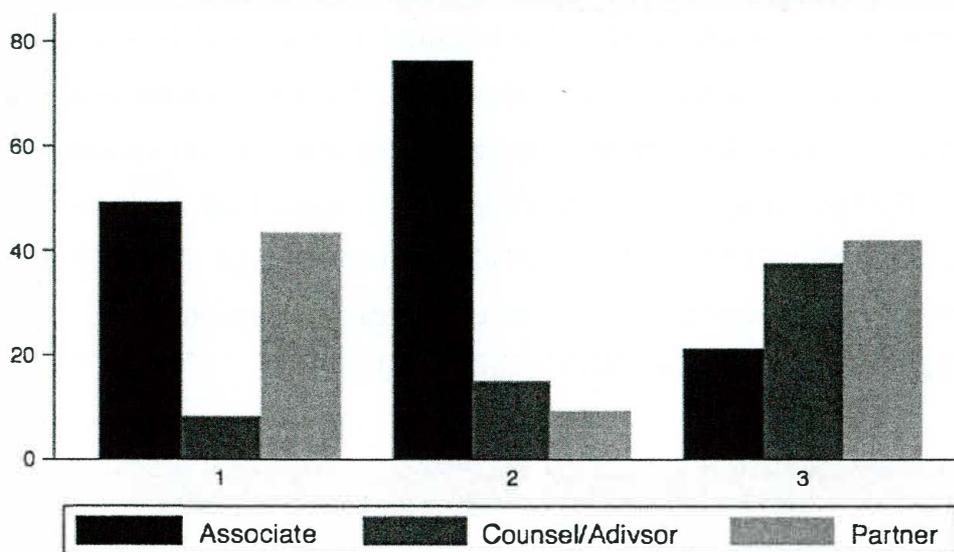
²⁸⁸ Entretien n°7, homme, associé – Paris, 27 mai 2014.

il est entre 25 et 30%. Plus du tiers des avocats en droit de la concurrence chez Arnold & Porter, Covington & Burling et Freshfields ont effectué un stage dans les institutions. Concernant les fonctionnaires et contractuels, la moyenne par cabinet est de 15% mais plusieurs cabinets semblent orienter leur politique de recrutement vers ces profils. C'est le cas de Herbert Smit Freehills, dont la moitié des avocats en droit de la concurrence a occupé un poste de fonctionnaire ou contractuel au sein des institutions, Hogan Lovells (21% de leur effectifs), Covington & Burling (25%) ou encore Allen & Overy (31%). Le cabinet Gibson Dunn, dans sa page d'accueil internet pour le bureau de Bruxelles, résume même l'ensemble des positions importantes occupées par ses avocats au sein des institutions. Covington & Burling a intégré à ses équipes des non-avocats : Paul Adamson, un ancien collaborateur parlementaire européen, Jean de Ruyt, un diplomate belge qui a occupé notamment le poste de représentant permanent auprès de l'Union européenne ou encore Wim Van Velzen, un ancien parlementaire européen et vice-président du groupe PPE.

Les difficultés de conversion des ressources dans les cabinets privés

Il s'agit maintenant de déterminer si les ressources acquises dans le secteur public fonctionnent comme un accélérateur de carrière. Là encore, les résultats issus de la base de données permettent de nuancer cette affirmation et font apparaître une autre similarité avec le cas français. Si on compare les groupes 1 et 3 (ceux qui n'ont aucun lien avec les institutions et ceux qui y ont occupé un poste de contractuel ou fonctionnaires), on constate en effet que le passage par les institutions ne permet pas d'être associé (*partner*) plus rapidement. Certes, entre les deux groupes, la différence concernant le nombre de collaborateurs (*associates*) est importante mais la baisse significative du nombre de collaborateurs chez le groupe 3 se traduit par la hausse d'une troisième catégorie de poste : celle, hétéroclite, qui réunit les *of counsels*, *counsels* et consultants.

Doc 2. Positions hiérarchiques au sein des cabinets



Le statut d'*of counsel*, qui se développe considérablement dans les cabinets, notamment anglo-saxons depuis une vingtaine d'années²⁸⁹ est un statut intermédiaire, entre la collaboration et l'association, il n'implique pas de participation aux revenus du cabinet. Mais les perspectives d'évolution lorsqu'on est *of counsel* varient fortement en fonction des firmes : pour certaines, cette position permet une association à moyen terme. Pour d'autres, cette position peut devenir permanente²⁹⁰ et le *counsel* ne pourra alors devenir associé :

« Les Of counsel, normalement qui rentrent dans un cabinet d'avocat avec une expérience à la Commission et un état relativement jeune donc près de la retraite...il y en a beaucoup qui terminent qui partent à la retraite à la Commission à 60, 63...mais là c'est des gens encore jeunes qui ont envie de travailler, et donc ils deviennent avocats. Mais justement ils n'ont pas beaucoup de contacts, et »

²⁸⁹ Ondine Delaunay, « Les counsels à l'honneur au sein des cabinets d'avocats », *Option droit et affaires*, 29 septembre 2010.

ne vont pas être collaborateur... c'est pas vraiment... pour leur profil. On leur offre normalement le titre de Of Counsel, ou de Counsel. Parce qu'ils sont déjà âgés, en on ne s'attend pas qu'ils fassent du Business Development, surtout on les prend pour l'Europe, pour leur connaissance. Et aussi pour les cabinets c'est bien de prendre des gens qui avaient une position importante à la Commission. Et la plupart des gens jeunes avec les énergies, les connaissances, qui partent de la Commission avant, normalement deviennent associés après, même si c'est pas tout de suite ...j'en connais quelques uns qui ont réussi à le faire. »²⁹¹

On voit ainsi que la conversion des ressources publiques dans le secteur privé n'est pas si évidente : le statut de *Of Counsel* peut être vécu comme un obstacle à l'accession à la position d'associé. On retrouve ces difficultés de conversion à l'échelle nationale : ainsi en France, le profil type du « transfuge » décrit plus haut a en effet le statut de *counsel*. Parfois même, la conversion échoue. Si la base de données réalisée ne permet pas de saisir ces échecs, les entretiens ont permis d'évoquer cette problématique :

« Bon, ceci dit, il y a des gens qui ont quitté la Commission, après, ou même dans les trois ou quatre là que je vous ai cité, ils n'ont pas tous réussi comme avocats hein ? en tout là dans ceux que je cite, sur les 4 je dirai il y en a deux qui ont réussi mais il y en a certain pour lesquels ça a été une catastrophe ... ils n'ont pas pu s'adapter... c'est un ... probablement une mentalité ... des gens qui ne se rendaient pas compte que ... dans le métier d'avocat vous êtes responsable d'une entreprise, il y a un aspect commercial qui est très important. Et si vous avez fait une carrière complète de fonctionnaire, c'est parfois difficile de ... d'enlever son costume de fonctionnaire et de revêtir son costume d'avocat »²⁹²

On retrouve cette confrontation des logiques, entre secteur public et privé lorsqu'il s'agit des passages de la Cour de Justice aux cabinets :

²⁹⁰ Dominique Jensen, « A quoi servent les statuts alternatifs à l'association ? », *La lettre des juristes d'affaires*, n° 1004, 10 janvier 2011, p. 5

²⁹¹ Entretien n°5, homme, Of counsel – Bruxelles, 23 mai 2014.

²⁹² Entretien n°2, homme, associé – mercredi 21 mai 2014.

*« Il y a beaucoup de référendaires qui n'ont aucune idée de ce que c'est que le métier d'avocat, de ses propres contraintes. C'est pas que c'est le métier le plus dur du monde mais c'est un métier avec certaines contraintes. Et de façon générale, les référendaires ont la réputation d'être un peu... un peu des doux rêveurs, vous voyez ce que je veux dire... des gens universitaires, qu'il faut pas trop presser... très bons techniquement, ça ils le reconnaissent. Mais si vous voulez, il faut pas trop le presser, c'est des gens qui sont universitaires... si vous voulez c'est pas vraiment le... la vue business des choses »*²⁹³

De même, le fait d'avoir travaillé pour une institution qui se trouve être la partie adverse n'est pas forcément perçu comme un avantage pour les clients d'un cabinet d'avocats, tout comme dans le cas Français avoir été un « grand commis d'Etat » est perçu avec suspicion parfois :

*« Ceci dit ... je sais que j'ai après eu certains dossiers dans lesquels une grande entreprise ... comptait faire appel à mes services et à l'intérieur de l'entreprise, il y avait eu un débat et certaines personnes avaient dit "non, il est hors de question de travailler avec [Nom] parce que après ce qu'il nous a fait quand il était à la Commission ... jamais on ne travaillera avec cette personne" »*²⁹⁴

Cette question est encore plus présente dans le cas des avocats privés qui viennent renforcer les équipes juridiques de la Commission dans un cas de cartel. L'avocat rencontré explique ainsi que « ce n'est pas évident, je ne l'ai d'ailleurs jamais refait » car « ça cause des difficultés quand vous avez des clients privés, qui ne comprennent pas forcément que vous assistiez la partie adverse ».

Il semble donc nécessaire, au vu des nombreuses possibilités de transferts qui existent entre institutions et cabinets, de dépasser les frontières institutionnelles et de penser le champ politico-administratif européen comme un champ plus large que les seuls organes politiques et administratifs de l'Union européenne. Cette nécessité est d'autant plus grande que les profils des avocats étant passés par les institutions ne semblent pas éloignés de ceux restés dans le secteur privé. Dès lors, l'osmose entre secteurs public et privé est plus importante que ce que la seule étude des transfuges pouvait laisser entrevoir.

²⁹³ Entretien n°9, homme, associé – Paris, 15 février 2012.

²⁹⁴ Entretien n°2, homme, associé – mercredi 21 mai 2014.

C) Le profil du transfuge introuvable

Au début de cette recherche, la base de données visait à mieux saisir le profil de ces avocats en droit de la concurrence installés dans les plus grands cabinets d'avocats de Bruxelles. L'étude avait en particulier pour but d'identifier une élite parmi cette population, un groupe dont le parcours serait marqué par un passage au sein des institutions européennes. Il s'agissait de montrer qu'une partie de ces avocats est particulièrement bien intégrée au champ politico-administratif européen. D'abord parce qu'ils auraient accumulé davantage de « capital international » (mesuré par le nombre d'inscription aux barreaux, de pays visités dans le cadre des études) et européen (diplôme en droit européen). Le postulat initial faisait du Collège d'Europe un lieu majeur pour ce groupe passé par les institutions, permettant l'acquisition d'un capital hybride, à l'intersection du public et du privé, favorisant ainsi les passages entre institutions européennes et cabinets d'avocat. L'objectif était donc de préciser les contours d'une élite transnationale, à l'intersection des secteurs privé et public. Pour ce faire, la population codée a été divisée en deux groupes : le premier rassemble les avocats ayant effectué un passage par les institutions européennes (stagiaires, contractuels ou fonctionnaires) tandis que le second réunit les autres avocats.

Des trajectoires identiques, témoignant d'une intrication entre cabinets privés et champ politico-administratif

Les résultats obtenus sont cependant surprenants et ne permettent pas d'identifier cette élite transnationale du droit, ou du moins, cette élite n'est pas là où on l'attendait. En effet, aucune des hypothèses énoncées n'ont pu être vérifiées. Plus encore, la comparaison se révèle peu pertinente puisque le premier groupe se distingue du deuxième uniquement par le fait qu'ils ont justement accumulé des ressources dans le secteur public. Pour ce qui est de l'internationalisation, de l'eupéanisation, du capital académique, les populations sont quasiment identiques.

Concernant le capital international, les avocats passés par les institutions sont certes moins nombreux à n'être inscrit que dans un seul barreau (voir tableau 3). C'est en effet le cas de 28.72% des

avocats du groupe 1, et de seulement 20.62% des avocats du groupe 2. De même, les avocats du groupe 2 ont davantage voyagé pendant leurs études : seuls 14.43% d'entre eux n'ont étudié que dans un seul pays tandis que cela concerne 25% des avocats du groupe 1 (voir tableau 4). Mais ces différences s'atténuent lorsqu'on regarde le nombre d'inscrits à trois barreaux ou plus (11% du groupe 1 et seulement 4% du groupe 2).²⁹⁵

Pour ce qui est du capital européen, les avocats du groupe 1 comme du groupe 2 présentent les mêmes caractéristiques : un peu plus d'un tiers des avocats ont un diplôme en droit européen (37.11% du groupe 1 et 35.64% du groupe 2, voir tableau 5) et moins d'un quart sont passés par le Collège de Bruges (24% du groupe 1 et 21% du groupe 2, voir tableau 6). La différence s'explique par un plus grand nombre d'inconnues sur la deuxième population (voire catégorie « NSP ») car lorsqu'on regarde le pourcentage de ceux qui n'y sont pas allés, celui-ci est identique (autour de 72% pour les deux groupes).

Enfin, le capital académique accumulé par les deux groupes est également similaire. Tout d'abord, en ce qui concerne la distribution des diplômes les plus élevés : 10% des avocats ont un doctorat, 85% environ un Master et une partie résiduelle ne possède qu'une licence (voir tableau 7). Certes, on constate que davantage d'avocats étant restés dans le secteur privé toute leur carrière passent par une université américaine (36.70% contre 28.87%), comme si l'acquisition de ressources au sein d'une institution publique pouvait pallier le fait d'avoir un parcours académique peut-être moins prestigieux mais là encore, l'écart n'est pas assez important pour faire apparaître une différence significative (voir tableau 8).

Au total, bien que la base de données mériterait d'être précisée et retravaillée, la comparaison entre les deux groupes semble donc à première vue peu pertinente. Elle nous dit cependant quelque chose de la manière dont s'insèrent les avocats d'affaires dans le champ politico-administratif européen. En effet, si les profils académiques, les capitaux internationaux et européens accumulés par les deux populations sont similaires cela signifie bien que ce sont les mêmes ressources qui sont requises, les mêmes parcours qui sont recherchés pour rentrer dans les cabinets privés et l'espace politico-

²⁹⁵ Il faut de plus tenir compte du fort taux de non-réponse pour le groupe deux sur la variable « nombre de pays visités pendant les études » (6%), et qui introduit une marge d'erreur plus importante.

administratif. La nécessité de dépasser la dichotomie traditionnelle public/privé²⁹⁶ quant il s'agit d'étudier le niveau européen se trouve ainsi confirmée. C'est d'ailleurs pour ne pas avoir à choisir entre droit public et droit privé qu'un des avocats rencontrés a opté pour le droit de la concurrence :

« J'ai fait du droit de la concurrence car je ne voulais pas faire de choix entre le public et le privé. Pendant toutes mes études, on m'a dit qu'il fallait choisir. Le seul échappatoire, c'était le droit de la concurrence ». « j'ai cette énorme frustration de devoir choisir : en DEUG, en licence, en master. Et j'ai dis ''non. Je ne choisis pas. Je fais du droit européen''. »²⁹⁷

On se trouve ici au cœur de « l'osmose sociologique entre influenceurs et influencés au cœur même de la décision européenne qui frappe ici au-delà des frontières institutionnelles visibles et revendiquées. », du « système juridique hybride public/privé »²⁹⁸. La conséquence de cette intrication des secteurs public et privé au niveau européen est la suivante : les capitaux acquis dans un secteur sont également des ressources pour l'autre secteur.

La sphère académique, lieu de rencontre des secteurs privé et public

Les frontières floues nous invitent à dépasser le découpage institutionnel et à chercher les lieux de rencontre des différents acteurs, académiques, praticiens et du secteur public, les membres de la « communauté du droit de la concurrence ». L'un de ces lieux est le *Global Competition Law Center*. Ce « think-tank », « laboratoire de recherche » dépendant du Collège de Bruges, organise des « *lunch talks* » mensuels (qui comprennent à chaque fois un intervenant de la Commission, de la DG Concurrence ou du service juridique) et une grande conférence annuelle. Il a été créé en 2004 par Damien Geradin, aujourd'hui associé chez Covington & Burling et professeur en droit de la concurrence à l'université de Tilbourg aux Pays-Bas ainsi qu'à la faculté de droit du Michigan. L'actuel président du GCLC, Massimo Merola, cumule des capitaux dans les trois sphères : académique, publique et privée. Son parcours témoigne de la porosité des frontières. Il est aujourd'hui professeur au Collège d'Europe (il a aussi enseigné dans les université de Pérouse, Valence et

²⁹⁶ Christèle Marchand, Antoine Vauchez, « Lawyers as Europe's middlemen: a sociology of litigants pleading to the European Court of Justice (1954–1978) », in Michel Mangenot, Jay Rowell, *op. cit.*

²⁹⁷ Entretien n°4, homme, collaborateur– Bruxelles, 23 mai 2014.

Barcelone) après avoir travaillé pour le cabinet Jones Day et avoir effectué un stage auprès de la DG Concurrence. Même s'il est relié au Collège de Bruges, le GCLC est financé par le secteur privé, des sponsors qui donnent 10 000 euros pour trois ans de soutien. Ces sponsors sont essentiellement de grands cabinets, on y retrouve ainsi tous les cabinets anglo-saxons installés à Bruxelles mais également des multinationales comme Microsoft ou Google. Très lié au secteur privé, le GCLC se présente cependant comme un laboratoire de recherche et en adopte les structures : les travaux font l'objet d'un *peer review* avant publication, l'organigramme comprend un conseil scientifique. Mais ce lieu est aussi une arène de rencontre entre la Commission et le secteur privé et partant, un lieu d'influence :

« Mais ils sont très très étroitement liés à la Commission européenne par ce que la Commission européenne elle-même, est fortement liée au Collège d'Europe puisqu'elle finance le Collège d'Europe en très grande partie. [...] Par exemple à chaque forum annuel, toutes les contributions sont envoyées à l'avance à la Commission européenne qui commente, sur chaque panel il y a souvent un commentateur de l'Union européenne, de la Commission, de la DG Concurrence en fait. Donc ça se veut vraiment aussi une tribune pour permettre à la Commission de s'adresser à la communauté du droit de la concurrence européen. »²⁹⁹

Les réunions du GCLC permettent de « travailler sur les projets assez en amont ». Ainsi pour la récente directive sur le *private enforcement of law* ses membres ont eu l'occasion de travailler « avec le rédacteur du projet à la Commission très en amont, [...] c'était l'objet de la dernière réunion annuelle »³⁰⁰.

L'université de Saint Gallen en Suisse semble être un autre point de jonction entre les différentes sphères identifiées. Tous les ans y est organisé le *St Gallen International Competition Law Forum*. En avril 2014, y sont intervenus de nombreux fonctionnaires de la Commission (trois chefs d'unité, un directeur et un Commissaire), des représentants des autorités nationales de la Concurrence (France, Royaume-Uni et Suisse), un juge de la Cour de Justice et des avocats issus de prestigieuses

²⁹⁸ Guillaume Sacriste, « L'Europe est-elle un Etat comme les autres ? Retour sur la distinction public/privé au sein de la commission juridique du Parlement européen des années 1960 », *Cultures et Conflits*, Printemps/été 2012, n°85-86.

²⁹⁹ Entretien n°3, homme, consultant – Bruxelles, 21 mai 2014.

³⁰⁰ Entretien n°7, homme, associé – Paris, 27 mai 2014.

cabinets (Linklaters, Cleary Gotlieb), la plupart ayant également un poste de professeur dans une université.

C'est donc le milieu académique qui semble favoriser les rencontres entre champ politico-administratif et cabinets privés. Un des avocats rencontrés constate en effet qu'une « autre caractéristique de ces gens, c'est qu'ils sont tous enseignants. J'ai toujours enseigné, donné des cours parce que quand on enseigne on apprend ». Yves Dezalay a déjà pointé ce mouvement des praticiens vers le secteur universitaire, qu'il attribue en partie à l'internationalisation de la pratique du droit et qui aboutit à une « revalorisation des pratiques comme source de savoir et de compétence juridique », transformation qui toucherait plus particulièrement le droit des affaires³⁰¹. Ce changement est important dans le droit de la concurrence européen, un droit récent qui a donc dès ses débuts été enseigné par ceux qui le pratiquaient et qui est caractérisé par une forte hétéronomie entre les sphères publiques, académiques et privées : « Cette évolution, qui remet en cause l'autonomie et le prestige des facultés, permet aux grands cabinets d'avocats d'occuper une position centrale dans le champ du droit savant en regroupant autour d'eux des universitaires-praticiens qui cumulent les différents types de capitaux donnant droit à dire et à faire dire le droit »³⁰².

Cette perte d'autonomie de l'université et de la doctrine se retrouve également dans les intrusions constantes des référendaires : par le biais de cours, de conférences ou d'articles, ceux-ci sont en effet très souvent en lien avec ces univers. L'ouverture est du reste largement promue comme étant bénéfique pour la Cour de Justice de l'Union européenne, et les départs des référendaires de la Cour pour aller « apporter la bonne parole » semblent être largement tolérés au sein de l'institution (« d'ailleurs, je ne connais aucun juge qui interdise à ses référendaires de sortir »). Cette ouverture au monde académique et aux professionnels est justifiée par plusieurs arguments : le premier, et le plus important, insiste sur le « devoir » du référendaire, mieux informé et plus compétent pour décrypter les décisions de la Cour. Celui-ci aurait une « obligation » de diffuser son expertise sur les décisions de la Cour. Cette position est parfois même teintée d'un certain militantisme pour la Cour et l'intégration

³⁰¹ Yves Dezalay, Alain Bancaud, « Des "grands prêtres" du droit au marché de l'expertise juridique : transformations morphologiques et recomposition du champ des producteurs de doctrine en droit des affaires », *Politique et management public*, 1994, Vol. 12, n° 12/2, p. 203-220.

³⁰² *Ibid.*

européenne. Un autre argument insiste sur la nécessité d'interagir avec les praticiens (pour voir comment ils reçoivent les décisions, recueillir leurs observations sur l'application de la jurisprudence).

Nous avons vu qu'il était nécessaire, dans l'étude du système européen, de dépasser le cadre des seules institutions. C'est pourquoi il nous faut regarder les passages entre cabinets privés et champ politico-administratif. Ces passages, parce qu'ils permettent le développement de réseaux d'interconnaissance, de pratiques communes et de représentations partagées sont incontournables pour faire « tenir » ce champ faible. Au total, ce premier terrain exploratoire a permis de déconstruire les postulats à la base de cette recherche. En démontrant que les avocats qui étaient passés par les institutions ne se distinguaient pas des autres avocats, les résultats nous renseignent sur le degré d'intrication des secteurs privé et public au niveau européen. Les différents types de passages entre public et privé qui sont ici détaillés témoignent des mécanismes concrets qui permettent à ce champ faible de tenir.

Annexes de la section 5 :

Tableau 1 : Positions hiérarchiques par sexe

Sexe	F	H	Total
Collaborateur	79	63	142
	75.96	34.81	49.82
Counsel	10	29	39
	9.62	16.02	13.68
Associé	15	89	104
	14.42	49.17	36.49
Total	104	181	285
	100.00	100.00	100.00

Tableau 2 : Passage par les institutions en fonction du sexe

Sexe	F	H	Total
Secteur privé	65	122	187
(groupe 1)	62.50	67.40	65.61
Stage	29	27	56
(groupe 2)	27.88	14.92	19.65
Fonctionnaire/collaborateur	10	32	42
(groupe 3)	9.62	17.68	14.74
Total	104	181	285
	100.00	100.00	100.00

Graphique 1 : Répartition de la date d'obtention du premier diplôme par sexe

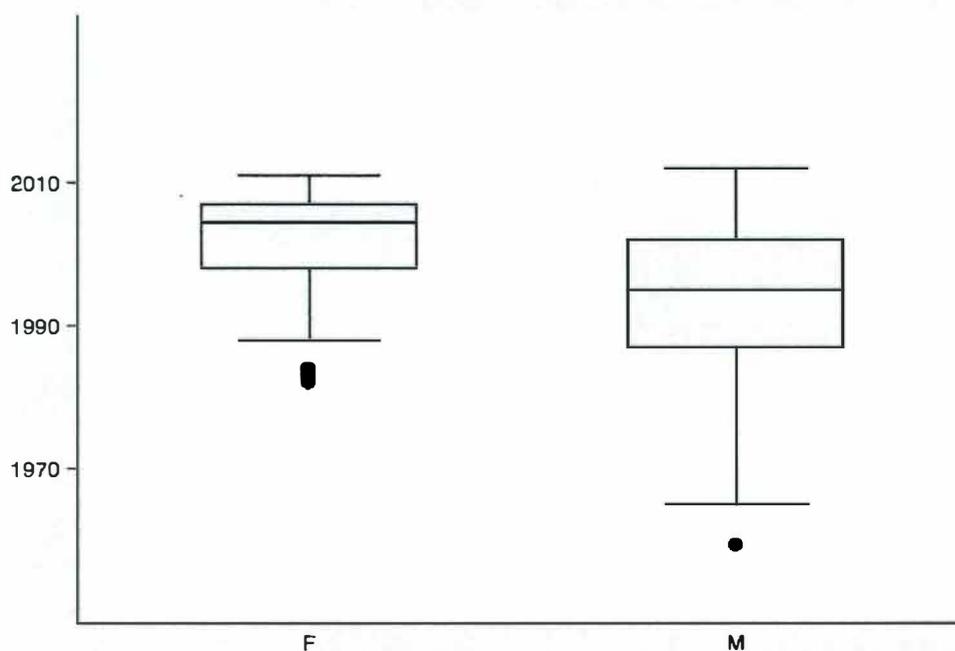


Tableau 3 : Inscriptions au barreau

Passage par les institutions	NON	OUI	Total
1 inscription	54	20	74
	28.72	20.62	25.96
2	77	54	131
	40.96	55.67	45.96
3	17	3	20
	9.04	3.09	7.02
4	4	1	5
	2.13	1.03	1.75
5	1	0	1
	0.53	0.00	0.35
NSP	35	19	52
	18.61	19.59	18.95
Total	188	97	285
	100.00	100.00	100.00

Tableau 4 : Pays visités pendant les études

Passage par les institutions	NON	OUI	Total
1 pays visité	47	14	61
	25.00	14.43	21.40
2	88	53	141
	46.81	54.64	49.47
3	39	20	59
	20.74	20.62	20.70
4	8	4	12
	4.26	4.12	4.21
5	1	0	1
	0.53	0.00	0.35
NSP	5	6	11
	2.66	6.19	3.86
Total	188	97	285
	100.00	100.00	100.00

Tableau 5 : Diplômes en droit européen

Passage par les institutions	NON	OUI	Total
Pas de dip.	121	61	182
	64.36	62.89	63.86
Diplôme	67	36	103
	35.64	37.11	36.14
Total	188	97	285
	100.00	100.00	100.00

Tableau 6 : Diplômes du Collège d'Europe (CoE)

Passage par les institutions	NON	OUI	Total
CoE	137	70	207
OUI	72.18	72.16	72.63
CoE	46	21	67
NON	24.47	21.65	23.51
NSP	5	6	11
	2.66	6.19	
Total	188	97	285
	100.00	100.00	100.00

Tableau 7 : Diplômes les plus élevés

Passage par les institutions	NON	OUI	Total
Licence	9	3	12
	5.14	3.41	4.56
Master	147	76	223
	84.00	86.36	84.79
PHD	19	9	28
	10.86	10.23	10.65
Total	175	88	263
	100.00	100.00	100.00

Tableau 8 : Passages par une université américaine

Passage par les institutions	NON	OUI	Total
Université US	114	63	176
OUI	60.64	64.95	
Université US	69	28	97
NON	36.70	28.87	
NSP	5	6	10
	2.66	6.19	
Total	188	97	285
	100.00	100.00	

Conclusion générale

Les avocats-fonctionnaires entre Etat et Marché

Au terme de cette enquête, il est possible de contredire la thèse de l'« américanisation » de la vie publique française au sens d'une circulation « généralisée » entre des espaces sectoriels du privé et du public qui seraient décloisonnés : le brouillage des logiques publiques et privées est bien à l'œuvre, mais il implique un nombre limité de segments de l'administration et varie selon les périodes. S'il n'y a pas osmose, ni indifférenciation de ces secteurs, on observe en revanche une convertibilité croissante de certains capitaux politiques et administratifs, notamment liés à la régulation publique de l'économie. En suivant les trajectoires, on a fait apparaître des circuits de circulation désormais relativement établis, mais qui restent circonscrits. Parmi eux, on trouve le domaine de la concurrence qui lie un ensemble d'acteurs nationaux et européens, judiciaires et administratifs: la Commission européenne (DG Concurrence et Service juridique de la Commission), l'Autorité de la concurrence, la DGCCRF, la Cour de justice de l'UE, etc... Ainsi, les fonctions publiques comme ancien référendaire à la Cour de Luxembourg (v. Eric Barbier de la Serre chez Cleary Gottlieb Stein), ancien membre de la DG Concurrence ou du Service juridique de la Commission (v. Michel Petite, ancien directeur du Service juridique de la Commission qui passe chez Clifford), membres de la DGCCRF ou du Ministère des finances (v. Jean-Patrice La Laurencie) ont acquis une véritable valeur d'échange. Autre circuit, celui de la régulation publique des opérations financières et boursières qui est également en plein développement depuis la création de l'Autorité des marchés financiers (en remplacement de la COB) et qui s'articule autour des services juridiques des grandes entreprises françaises du CAC40, de l'Agence des participations d'Etat, de l'Autorité des marchés financiers et du ministère de l'économie et des finances. Le troisième circuit où les avocats-fonctionnaires peuvent faire valoir une capacité d'intermédiation est celui de la commande publique qui a été profondément bouleversé par la forme contractuelle liée au développement des partenariats publics privés (PPP). Enfin, le contentieux fiscal

traversé par de nouvelles formes de contrôle fiscal qui laissent désormais plus de place à la négociation et au cas par cas, offrent dès lors aux avocats fiscalistes un nouveau rôle et, aux membres de l'administration fiscale, un nouvel espace où faire valoir leur compétence.

Il reste qu'il n'y a pas là les signes d'une indifférenciation, ni d'une confusion généralisée de rôles et des genres, mais des poches de circulations sectorielles réparties en « tâches de léopard » qui correspondent pour beaucoup aux nouvelles formes de régulation publique de l'économie et de la finance où le contrat, la négociation et l'avocat ont acquis un nouveau rôle. En rejoignant le barreau, hauts fonctionnaires et hommes politiques doivent en effet composer avec les règles et coutumes professionnelles s'ils entendent s'y ancrer durablement. Mieux, ils se voient le plus souvent réservés une place à part (*of counsel*) dans la structure du cabinet et ne sont que très rarement ces *equity partners* chargés d'assurer au quotidien la réussite commerciale de l'entreprise et sa gestion stratégique. De même, les « transfuges » n'ont pas bouleversé le fonctionnement d'un barreau de Paris qui reste organisé selon ses propres modèles d'excellence : il n'y a chez eux ni ténor du barreau, ni bâtonnier ou membre du conseil de l'ordre. *Last but not least*, l'exercice de la profession d'avocat n'est jamais sans risque. L'émergence de stratégies de dénonciation des connivences et du « mélange des genres » entre élites politico-administratives et « barreau d'affaire » risque ainsi toujours de porter préjudice à la réputation (de confidentialité, de réserve, de probité, etc...) tant du cabinet que de l'homme politique en question et de se révéler par là-même contre-productive ; au point qu'hommes politiques et cabinets d'avocats peuvent préférer renoncer à cette situation risquée politiquement pour les uns, commercialement pour les autres. Ainsi, si ces circuits de circulation semblent aujourd'hui bien établis tout particulièrement pour les hauts fonctionnaires, ils restent plus fragiles et plus fluctuants pour les hommes politiques dont les cumuls (diachroniques ou synchroniques) de position dans le champ politique et dans l'espace des avocats d'affaires risquent toujours de faire l'objet de stratégies de dénonciation risquées tant pour la carrière politique de l'intéressé que pour la réputation du cabinet d'avocat. La dynamique de politisation des cumuls comme « conflits d'intérêts » a ainsi fait voir la réversibilité toujours possible des liens établis au plus haut niveau de la profession politique.

Il reste que l'analyse de ces poches de circulation où les ressources politico-administratives se trouvent valorisées sert de révélateur –au sens chimique du terme- d'un phénomène plus large, à savoir l'émergence d'un espace de contiguïté et d'interdépendance au croisement de la sphère publique et de

barreau d'affaires, qui marque une transformation profonde des « sommets de l'Etat ». Classiquement, la science politique évoque depuis la fin des années 1970 et les travaux de Pierre Birnbaum, une haute fonctionnarisation des élites gouvernementales, par laquelle elle désigne ce circuit fermé des sommets de l'Etat par lequel les grands corps (Conseil d'Etat, Inspection des finances, Corps des mines, des ponts et des telecoms) tiennent tout à la fois les fonctions de direction des cabinets, la tête des départements ministériels, la direction des grandes entreprises publiques (et, dans une certaine mesure, privées) et, dans une moindre mesure, les partis politiques eux-mêmes³⁰³. Les flux et la fréquence des « transfuges » issus des champs politiques et administratifs, et tout particulièrement des élites politico-administratives, n'indique pas une désagrégation de ce circuit politico-administratif traditionnel, mais sa recomposition autour d'un nouveau circuit qui inclut désormais des passages par le secteur privé (souvent dans des positions proches ou en contact avec les institutions étatiques), et singulièrement par le barreau d'affaires.

Ainsi donc, la redéfinition du rôle et des formes d'action de l'Etat a contribué *tout à la fois* à la pénétration des avocats au cœur de celui-ci, via l'émergence d'une nouvelle clientèle dite « institutionnelle » (collectivités locales, établissements publics et grandes administrations), et à la pénétration symétrique des « anciens régulateurs » des AAI et anciens « fonctionnaires-médiateurs » dans les secteurs juridiques du fiscal, du financier et de l'économie où la régulation publique joue désormais un rôle critique. On assiste ainsi à un double mouvement qui voit d'une part l'émergence au cœur du barreau d'affaires, d'un *barreau des affaires publiques* et, d'autre part, au cœur du secteur public, d'un pôle d'acteurs privés spécialistes de l'administration.

Les transformations de l'Etat depuis une vingtaine d'années n'impliquent pas simplement un renouvellement des outils et des procédures, mais elles ont fait naître de nouveaux rapports entre secteur public et secteur privé et, dans les interstices, des nouvelles circulations et de ces nouveaux échanges, de nouveaux profils confins de l'économie, de l'administration et de la politique. Un espace frontalier s'est formé qui a trouvé dans le droit et la profession d'avocat un nouveau pôle d'attraction et de reconversion pour hauts fonctionnaires ou hommes politiques. Les Autorités administratives indépendantes ont été un des vecteurs essentiels du floutage de ces frontières : non seulement elles

³⁰³ Cf. Pierre Birnbaum, *Les sommets de l'État, essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil, coll. Points, Essais, 1994 (1^{ère} éd. 1977) ; et Ezra Suleiman, *Les élites en France*, Seuil, 1979.

mettent directement les hauts fonctionnaires aux prises avec les professionnels du secteur et à leurs représentants, les avocats d'affaires (dans le cadre de l'exercice des compétences de ces agences d'auditions, échanges de documents, enquêtes, etc...), mais elles recrutent aussi nombre de spécialistes de ces secteurs d'activité. L'expérience répétée de ces contacts est décisive tout à la fois dans l'ouverture de nouveaux horizons de carrière et dans les contacts qui les rendront ultérieurement possibles. D'une manière générale, l'enquête a fait apparaître un espace-frontière marqué tout à la fois par la pénétration des cabinets d'affaires dans l'Etat et par la pénétration concomitante de fonctionnaires dans le secteur privé : chacune des nouvelles politiques publiques qui contractualisent, délèguent, juridicisent etc. s'accompagne en effet de son contingent de nouveaux hauts fonctionnaires qui inclue le barreau dans leurs stratégies de pantouflage et dans l'espace des possibles. De même que les inspecteurs des finances et anciens polytechniciens continuent à dominer un milieu des dirigeants d'entreprise désormais privatisé³⁰⁴, de même les conseillers d'Etat se sont solidement installés au cœur du barreau d'affaires. Ces circulations témoignent de l'émergence de nouveaux circuits du pouvoir où le secteur privé a désormais une place importante par l'entremise du barreau d'affaires.

Ce qui est en jeu, ce n'est ni un retrait, ni une extension de l'Etat, mais plutôt un brouillage de la démarcation privé/public et l'émergence d'un espace frontalier. Ces espaces de circulation sont donc les vecteurs privilégiés au sein de l'Etat d'un brouillage des frontières entre la sphère publique et la sphère privée et de la « pénétration au sein de l'administration de logiques, d'intérêts, de catégories d'entendement et dispositifs souvent pensés comme spécifiques au marché »³⁰⁵. Il faut dire que les univers politiques, administratifs et du barreau ont opéré au cours des deux dernières décennies une authentique « révolution culturelle » marquée par l'importation au sein de l'Etat, comme de la profession d'avocat, d'un même modèle managérial et par une même rupture avec la distance à la logique du marché qui les caractérisaient jusque-là. De la sorte, ces univers ont été touchés, selon des rythmes et des formes différentes, par un même processus de désingularisation de leurs univers symboliques de référence. On a déjà dit plus haut la manière dont les élites politiques et administratives françaises se sont progressivement converties aux recettes tirées du New Public Management marquées par la valorisation des qualités managériales des hauts fonctionnaires (culture

³⁰⁴ François-Xavier Dudouet, Eric Gremont, Hervé Joly, Antoine Vion, « Retour sur le champ du pouvoir économique en France. L'espace social des dirigeants du CAC 40 », *Revue française de socio-économie*, n°13, 2014, p. 23-48.

³⁰⁵ Julie Gervais, « Les sommets très privés de l'Etat. Le 'Club des acteurs de la modernisation et l'hybridation des élites », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°194, 2012.

de la performance et du résultat) et la proximité aux formes de l'économie de marché³⁰⁶. Il faut ajouter ici, que les cabinets d'affaires se sont progressivement redéfinis en authentiques « entreprises de droit » sur le modèle des law firms anglo-saxonnes, bien loin de l'identité artisanale et du désintéressement qu'exaltait l'idéal professionnel du « barreau classique »³⁰⁷. La mobilité des hauts fonctionnaires dans les grands cabinets s'inscrit aussi dans une évolution des fonctions de ces derniers. Du conseil des dirigeants d'entreprise (ou espérant l'être) à la préparation des procédures administratives et de rédaction de documents officiels (statuts, déclarations fiscales, contrats de travail, dépôts de brevet), des propositions d'expertise au service des autorités administratives au lobbying, les fonctions publiques des cabinets se sont multipliées bien au-delà du seul conseil juridique, et il n'est plus exceptionnel de les voir travailler sur des évolutions législatives, voire écrire directement des propositions de lois. Le cabinet Gide s'est ainsi construit une réputation de cabinet de référence national pour avoir accompagné la vague des privatisations des années 1986-88, puis des années 1993-95³⁰⁸. Aujourd'hui, l'antenne parisienne de Clifford Chance est en première ligne dans la réflexion sur la modernisation du droit des créanciers lors de faillites d'entreprises et organise sur ce point des conférences, dont l'une clôturée en 2008 par le ministre de la justice, Michel Mercier et le directeur des affaires civiles et du sceau, Laurent Vallée, membre du conseil d'Etat et ancien Of counsel de ce cabinet. A cela s'ajoute le marché plus récent encore de ce qu'on appelle la « compliance », à savoir la multiplicité des institutions et des formes de réglementation (ordinaire, nationale, européenne, internationale, etc...) et la gestion des risques de non-conformité, de lutte anti-blanchiment, de lutte contre la fraude, de respect de la déontologie ou des règlements internes, la rédaction de chartes, etc...

Dans ce contexte, les nouvelles circulations des élites politico-administratives témoignent des nouvelles formes de transactions collusives qui accompagnent la montée en puissance de l'Etat régulateur et dont ces très hauts fonctionnaires sont les courtiers essentiels en circulant de part et d'autre des frontières du « régulateur » et du « régulé ». En ce sens, il n'y a pas « d'américanisation » qui ferait du *lawyer* le *power broker* incontournable des relations entre le secteur public et le secteur

³⁰⁶ Philippe Bezes, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, n°136, 2010.

³⁰⁷ Voir ici le classique Yves Dezalay, *Marchands de droit*, *op. cit.*

³⁰⁸ On trouve des éléments sur ce point, dans Mathilde Goanec, « Quand les avocats d'affaires écrivent les lois », *Le Monde Diplomatique*, janvier 2013.

privé³⁰⁹ puisqu'en effet c'est autour de la figure du fonctionnaire-avocat que s'organise en France cette interface. Loin d'avoir quitté le « public » pour le « privé », ces hauts fonctionnaires parfois passés par la sphère politique, exercent un rôle d'intermédiaire à cheval de ces deux secteurs, jouant tout à la fois la partition des impératifs de « l'intérêt général » et celle des logiques du secteur privé. Ils ont progressivement noué de nouvelles alliances avec certains segments du secteur privé, ici en l'occurrence le monde juridique du secteur privé. Régnant de longue date sur la démarcation public/privé³¹⁰, ces hauts fonctionnaires, et tout particulièrement les membres du Conseil d'Etat participent aujourd'hui tantôt à son brouillage (en multipliant les passages dans le secteur privé) tantôt à son décodage (en resserrant le contrôle de la production juridique de l'Etat). Le capital juridique et judiciaire des juges en fait des acteurs essentiels pour « crédibiliser » les nouvelles formes quasi-juridictionnelles d'action publique vis-à-vis des opérateurs des marchés concernés, de même que leur capital administratif de hauts fonctionnaires en fait des courtiers essentiels pour gérer les relations avec un client aussi particulier que la personne publique. d'une part, ils agissent en représentants du « secteur privé », et singulièrement des entreprises à l'intérieur des institutions et des agences d'Etat dans le cadre des procédures judiciaires ou quasi-judiciaires qui se sont développées au cours des dernières années ; d'autre part, ils sont les « auxiliaires de la puissance publique » conseillant celle-ci, et ce d'autant plus que le secteur public s'est balkanisé au cours des dernières décennies et une multiplicité de clients dits « institutionnels » tels que les collectivités locales, les établissements publics et un certain nombre d'administrations qui ne disposent que très rarement en interne de la capacité d'expertise requise dans le montage d'équipe pour des dossiers juridico-financiers économiques.

C'est dans cet interstice que les membres des grands corps trouvent en somme une nouvelle position privilégiée. De fait, bien que la juridiction administrative suprême s'inquiète désormais de rapporter annuel en rapport annuel de cette perte d'unité de l'Etat, les membres du Conseil d'Etat en sont ainsi les premiers bénéficiaires, eux qui ont trouvé ainsi des voies de pantouflage jusqu'ici inexplorées. D'une manière générale, les avocats-fonctionnaires se trouvent donc dans une position d'intermédiaire, jouant des deux côtés de la frontière du « public » et du « privé ». D'autant que ce

³⁰⁹ Talcott Parsons, « Sociological Looks at the Legal Profession », in *Essays in sociological theory*, New York, Free Press, 1964, pp. 370-385; Wright Mills, *The Power Elite*, Oxford, Oxford University Press, 2000 (1ère éd. 1956), p. 288-289; Mark Miller, *The High Priests of American Politics: the Role of lawyers in American political institutions*, Knoxville, University of Tennessee Press, 1995.

“ex“ de la haute fonction publique continuent fréquemment à être sollicités par l’administration dans un rôle d’expert « représentant » désormais la profession d’avocat dans des commissions d’expert (sur la dépenalisation du droit des affaires en 2007, sur la réforme de l’ordonnance de 2004 sur les PPP, sur la libération de la croissance, sur le gouvernement d’entreprise et le droit des sociétés, etc...) ou dans des groupes de travail auprès des autorités de régulation. Les grands cabinets anglais et américains l’ont bien compris qui se dotent également désormais, en plus des profils les plus internationalisés de lawyers (avocats formés dans les LLM des law schools américaines), d’avocats proches des milieux politiques et administratifs nationaux. Les « ex » s’imposent d’ailleurs tout particulièrement dans ces « dossiers frontaliers » caractéristiques de ce nouvel espace d’action et d’échanges à l’interface entre l’Etat et le secteur privé ; il est intéressant de relever ici quelques extraits d’entretien. L’un de nos interlocuteurs, énarque issu d’un grand corps, nous disait avoir sentiment de « défendre l’intérêt général dans le privé » ; loin de cacher leur identité d’ancien fonctionnaire, ils la mettent en effet le plus souvent en avant : les cartes de visite de nos interlocuteurs en sont l’indice qui indiquent le plus souvent « avocat à la Cour ; ancien élève de l’ENA » ; ils reconnaissent volontiers que « leur plus beau dossier » a souvent été pour l’Etat quand bien même une grande partie de leur clientèle est en fait privée. Mieux certains finissent à force sans doute de recruter leurs pairs anciens fonctionnaires par redéfinir dans le privé une fonction publique : tel que le cabinet BKA Selas (Bruno Kern & Associés) dont le site internet ne cesse d’énumérer « les expériences dans la haute administration, au Parlement et en Collectivités locales », au point que les associés reprennent jusqu’au jargon du droit administratif pour définir leur rôle : « ils conçoivent leur métier d’avocat comme celui “d’auxiliaires du Service public” en ce qu’ils privilégient en matière de conseil, un rôle “d’aide à la décision publique” »³¹¹.

³¹⁰ Jacques Chevallier, « Le Conseil d’Etat, au cœur de l’Etat », *Pouvoirs*, n°123, 2007, p. 5-17.

³¹¹ <http://www.brunokernavocats.fr/index.php/mieuxnousconnaitre/notre-histoire>.

Bibliographie

A) Instruments de recherche

Annuaire de l'ENA (éditions 1981-2, 1986-7, 1993)

Bulletin du Barreau de Paris

Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'Etat : 1799-2002, Paris, Fayard, 2004

Dictionnaire biographique des magistrats de la Cour des comptes, 1807-2007, Paris, la documentation française, 2007

Dictionnaire historique des inspecteurs des finances, Paris, IGPDE, 2012

Le Guide des cabinets d'avocats d'affaires, L'expansion, éd. du management (éditions 1999, 2002, 2006, 2010).

Lettre des juristes d'affaires, 1990-2013.

La lettre A. 1990-2013

Ordre des avocats de Paris, *Annuaire* (éditions 1989, 1993, 1996, 1998, 2002, 2005)

Radioscopie des cabinets d'affaires (édition 2013).

Who's Who (éditions 2012-2013).

B) Bibliographie générale

Catherine Achin, Sandrine Lévêque, « Femmes, énarques et professionnelles de la politique. Des carrières exceptionnelles sous contraintes », *Genèses*, n°67, 2007, p. 24-44.

Myriam Aït-Aoudia, « Le droit dans la concurrence. Mobilisations des professeurs de droit de l'université contre la montée en puissance de Sciences Po Paris dans le champ de la formation juridique à l'aube du XXI^e siècle », *Droit et Société*, n° 83, 2013, p. 99-116.

Lola Avril, *Les avocats face aux milieux politiques et administratifs européens. Le cas des mobilisations face aux directives anti-blanchiment*, Mémoire M2 Recherche, Université Paris 1 Sorbonne, 2013.

Alain Bancaud, Yves Dezalay, « Des “grands prêtres” du droit au marché du droit des affaires », *Politiques et management public*, 12 (2), 1994.

Michel Bauer et Bénédicte Bertin-Mouroit, *Les énarquesses en entreprise. Étude sociologique sur les femmes devenues cadres d'entreprise de 1960 à 1990*. Paris, Boyden France, 1994.

Michel Bauer, Bénédicte Bertin-Mouroit, *L'ENA est-elle une business school ? Etudes sociologiques sur les énarques devenus chefs d'entreprise*, L'Harmattan, 1997.

Isabelle Berrebi-Hoffmann, Pierre Grémion, « Elites intellectuelles et réforme de l'Etat. Esquisse en trois temps d'un déplacement de l'expertise », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, n°126, avril-mai 2009.

Christian Bessy, *L'organisation des activités des avocats*, LGDJ, 2015.

Philippe Bèzes, « L'État et les savoirs managériaux : Essor et développement de la gestion publique en France », in F. Lavasse, P. E. Verrier (dir.), *Trente ans de réforme de l'État*, Paris, Dunod, 2005, pp. 9-40.

, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration (1962-2008)*, Presses Universitaires de France, 2009.

, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, n°136, 2010.

Emilie Biland, Rachel Vanneuville, « Government Lawyers and the Training of Senior Civil Servants. Maintaining Law at the Heart of the French State », *International Journal of the Legal Profession*, 19 (1), 2012, p. 29-54.

- Emilie Biland**, « Quand les managers mettent la robe. La participation prudente des écoles de commerce à la formation des avocats d'affaires », *Droit et Société*, n° 83, 2013, p. 49-65.
- Emilie Biland, Liora Israël**, « À l'école du droit : les apports de la méthode ethnographique à l'analyse de la formation juridique », *Les Cahiers de droit*, vol. 52, n°3-4, 2011, p. 619-658
- Pierre Birnbaum**, *Les sommets de l'État, essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil, coll. Points, Essais, 1994 (1^{ère} éd. 1977).
- Jean-Luc Bodiguel**, *L'ENA : les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration*, Presses de la FNSP, 1978.
- Anne Boigeol**, « De l'idéologie du désintéressement chez les avocats », *Sociologie du travail*, vol. 23, n° 1, 1980, pp. 78-85.
- , *La magistrature 'hors les murs'. Analyse de la mobilité extra-professionnelle des magistrats, Rapport pour la Mission Droit et Justice, 1998, 134 p.*
- Anne Boigeol, Yves Dezalay**, « De l'agent d'affaires au barreau : les conseils juridiques et la construction d'un espace professionnel », *Genèses*, n° 27, 1997, pp. 49-68.
- Anne Boigeol, Laurent Willemez**, "Fighting for monopoly: unification, differentiation and representation of the French bar", in Bill Felstiner (dir.), *Organization and Resistance: Legal Professions Confront a Changing World*, Oxford, Hart Publishing Ltd, 2006, p. 41-65.
- Stéphane Bortoluzzi**, « Accès des juristes d'entreprise à la profession d'avocat : les critères de la voie longue », *Gazette du Palais*, 25 novembre 2000 n° 330, p. 4.
- Pierre Bourdieu**, *La Noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, coll. « Le sens commun », 1989.
- Jean-Louis Briquet**, Philippe Garraud (dir.), *Juger le politique*, Presses Universitaires de Rennes, 1999.
- Bouzidi Btissam et al.**, « Le pantouflage des énarques : une première analyse statistique », *Revue française d'économie*, vol. 3, n° 25, 2010, p. 115-146
- Olivia Bui-Xuan**, « Le Conseil d'Etat: quelle composition réelle? », *Pouvoirs*, n°123, 2007, p. 89-103.
- Olivia Bui-Xuan**, « La moralisation de la vie publique », *Droit administratif*, n° 1, 2014, p. 10-16.
- Jean-Marie Burguburu**, « Aux avocats membres du Gouvernement », *Le Bulletin. Ordre des avocats du Barreau de Paris*, n°20, 7 juin 2005, p.168-169.

Jacques Caillosse, «Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de la réforme de l'Etat», *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003, p. 121-134.

Fulvio Cammarano, Maria Serena Piretti, « I professionisti in Parlamento (1861-1958) », in **Mario Malatesta** (dir.), *I professionisti*, Turin, Einaudi, 1996.

Manuel Carius, *Cumuls et pantouflages dans les trois fonctions publiques*, 2001.

Dominique Chagnollaude, *Les Cabinets ministériels côté cour*, Paris, L'Harmattan, 1999

Christophe Charle, « Pour une histoire sociale des professions juridiques à l'époque contemporaine », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1989, vol. 76, n° 1, p. 117-119.

, « Le déclin de la République des avocats », in Pierre Birnbaum (dir.), *La France de l'Affaire Dreyfus*, Gallimard, 1994.

Jacques Chevallier, « L'élite politico-administrative : une interpénétration discutée », *Pouvoirs*, n°80, janvier 1997, p. 89-100.

, « Le modèle politique du contrat dans les nouvelles conceptions des régulations économiques » in M.A. Frison Roche (dir.), *Droit et économie de la régulation. Les engagements dans les systèmes de régulation*, Presses de Sciences Po, 2006, p. 153-160.

, « Le Conseil d'Etat, au cœur de l'Etat », *Pouvoirs*, n°123, 2007, p. 5-17.

Michelle Cini, « European Commission reform and the origins of the European Transparency Initiative », *Journal of European Public Policy*, 2008, vol. 15, n° 5, p. 743-760.

Franco Cipriani, « La professione di avvocato », in L. Violante (dir.), *Storia d'Italia. Legge, Diritto e Giustizia*, Turin, Einaudi, 1998.

Antonin Cohen, Antoine Vauchez (dir.), « Sociologie politique de l'Europe du droit », Dossier spécial, *Revue française de science politique*, 2010.

Christophe Colera, *Les services juridiques des administrations*, L'harmattan, 2009

Conseil d'Etat, *Les autorités administratives indépendantes, Rapport public, La doc. Fr.*, 2001.

Jean-Michel Darrois, *Rapport au président de la République sur les professions juridiques*, L' documentation française, 2009.

J.-M. Decroly et al., « Local Geographies of Global Players: International Law Firms in Brussels » *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 13, n°2, 2005, p. 173-186.

Ondine Delaunay, « Les counsels à l'honneur au sein des cabinets d'avocats », *Option droit et affaires*, 29 septembre 2010.

Gery Deffontaines, *Les partenariats public-privé : la commande publique au risque de la financiarisation ? Sociologie économique de la construction d'un nouveau 'marché' pour le secteur financier*, Thèse de doctorat, ENPC-Université Paris Est, 2012.

Yves Dezalay, *Marchands de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*, Fayard, 1992.

Yves Dezalay, Bryant Garth, « Corporate Law Firms, NGOS, and Issues of Legitimacy for a Global Legal Order », *Fordham Law Review*, vol. 80, 2012, p. 2309-2345.

Mattei Dogan, « Les professions propices à la carrière politique. Osmose, filières, viviers », in Michel Offerlé (dir.), *La profession politique*, Belin, 1999, pp. 171-199

René Dosière, Christian Vanneste, *Rapport d'information (n° 2925) du 28 octobre 2010 sur les autorités administratives indépendantes, 2010.*

François-Xavier Dudouet et Eric Grémont, « Les grands patrons et l'Etat en France (1981-2007) », *Sociétés contemporaines*, n°68, 2007, p. 105-131.

Patrick du Gay et Alan Scott, « Transformations de l'Etat ou changement de régime ? De quelques confusions en théorie et sociologie de l'Etat », *Revue française de sociologie*, 52(3), 2011, p. 537-557.

Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la Vème République*, Paris l'Harmattan, 1998.

Anne Dulphy, Christine Manigand, « Entretien avec Jean-Claude Paye », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 20, mai-août 2013, www.histoire-politique.fr

Heinz Eulau, John Sprague, *Lawyers in Politics*, Indianapolis, Peril, 1984.

Jean-Michel Eymeri, *La fabrique des énarques*, Economica, 2001.

Jean-Michel Eymeri, « Frontières ou marches. De la contribution de la haute administration à la production du politique », dans Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, Belin, Paris, 2003.

Olivier Favereau et al., *Les avocats entre ordre professionnel et ordre marchand : concurrence par la qualité et socio-économie d'une réglementation professionnelle*, Rapport de recherche CNB-Paris X-CNRS, septembre 2008.

Frédéric Foucard, « Le recrutement de personnalités chez les professionnels du droit », *Droit et patrimoine*, mai 1993, pp. 72-76.

Marie-Anne Frison-Roche, « Contrat, concurrence, régulation », *Revue trimestrielle de droit civil*, n°7, 2004.

Didier Georgakakis (dir.), Dossier spécial « Où en est l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 2010.

Julie Gervais, « Quand l'association professionnelle du corps des Ponts et Chaussées conjugue l'intérêt général au privé » in Xavier Engels et al. (dir.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale ?*, Paris, l'Harmattan, 2006, p. 129-140.

, « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'identité managériale, le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'État », *Politix*, vol. 20, n°79, 2007, pp.101-123

, « Les sommets très privés de l'Etat. Le 'Club des acteurs de la modernisation et l'hybridation des élites », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 194, 2012.

Jean-Claude Goldsmith, *L'avocat d'affaires*, Paris-Liège, Beranger, 1964.

Laurent Gueguen, *L'invention du droit des affaires. La construction doctrinale d'un savoir spécialisé alliant la rationalité gestionnaire au langage juridique*, Thèse de science politique, Université Paris 1, 2005.

Sophie Harnay, *Régulations professionnelles et pluralisme juridique : une analyse économique de la profession d'avocat*, Rapport pour le GIP Mission droit et justice, octobre 2013.

Philippe Hamman, « Patrons et milieux d'affaires français dans l'arène politique et électoral (XIXème – XXème siècle) : quelle historiographie ? », *Politix*, n°84, 2008, pp. 35-59.

Inspection générale des finances, *Rapport de l'Inspection Générale des Finances. L'Etat et ses agences*, 2012.

Odile Henry, « Entre savoir et pouvoir. Les professionnels de l'expertise et du conseil », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°95, 1992, p. 37-54.

Odile Henry et Frédéric Pierru, « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, 2012.

Philippe Houillon, « Les avocats au parlement », *Les petites affiches*, 28 oct. 2004, p. 56-58.

Hubert Reynier, « Le cas de l'autorité de régulation des marchés financiers », *Revue française d'administration publique*, n°109, 2008, pp. 93-97.

Nicolas Jabko, *L'Europe par le marché : histoire d'une stratégie improbable*, Presses de Sciences Po, 2009.

Christophe Jamin, « Une rénovation profonde de la profession d'avocat », *Recueil Dalloz*, n°14, 2009, p. 932-934.

Fernand-Charles Jeantet, *Droit des affaires*, Les cours du droit, Institut d'études politiques de Paris, 1957.

, « Le rôle de l'avocat, conseil des sociétés », *La vie judiciaire*, 28 déc.-2 janv. 1965, p. 1-5.

Dominique Jensen, « A quoi servent les statuts alternatifs à l'association ? », *La lettre des juristes d'affaires*, n° 1004, 10 janvier 2011, p. 5.

Philippe Jérôme, « Droit de la concurrence et stratégie », *La Jaune et la Rouge, revue de l'école Polytechnique*, n°625, 2007.

Martin Johansson, « Les référendaires de la CJCE, hommes et femmes de l'ombre ? », *Revue des affaires européennes*, n° 3, 2007-2008, p. 563-568.

Lucien Karpik, « Démocratie et pouvoir au barreau de Paris. La question du gouvernement privé », *Revue française de science politique*, Vol. 36, n°4, 1986, pp. 496-518.

, *Les avocats. Entre l'Etat, le public et le marché. XIIIème-XXème siècle*, Gallimard, 1995.

, « Les avocats : entre le renouveau et le déclin », *Hermès*, n°35, 2003, pp. 207-208.

Daniel Kelemen, *Eurolegalism, the transformation of law and regulation in the European Union*, Cambridge, Harvard University Press, 2011.

J.-F. Kesler, *L'ENA, la société, l'Etat*, Berger-Levrault, 1985.

Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 1986.

Desmond King, Patrick Le Galès, « Sociologie de l'Etat en recomposition », *Revue française de sociologie*, 2011, p. 453-480.

Christian Lahusen, « Law and Lawyers in Brussels World of Commercial Consultants », in Antoine Vauchez, Bruno de Witte (dir.), *Lawyering Europe. European Law as a Transnational Social Field*, Oxford, Hart publishing, 2013, p. 177-196.

Bruno Latour, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*, La découverte, 2002.

Emmanuel Lazega, « Concurrence, coopération et flux de conseil dans un cabinet américain d'avocats d'affaires : les échanges d'idées entre collègues », *Revue suisse de sociologie*, n° 1, 1995, p. 61-84.

Frédéric Lebaron, *La Croyance économique : les économistes entre science et politique*, Paris, Seuil, 2000.

Gilles Le Beguec, « Les premiers pas de la République des énarques », *Bulletin de l'IHTP*, 71, 1998.
, *La République des avocats*, Paris, Armand Colin, 2003.

Benjamin Lemoine, *Les valeurs de la dette, l'Etat à l'épreuve de la dette publique*, Thèse pour le doctorat de l'Ecole Nationale des Mines, 2011.

Maria Malatesta, *Professionisti e gentiluomini : storia delle professioni nell'Europa contemporanea*, Torin, Einaudi, 2006.

Christelle Marchand, Antoine Vauchez, « Lawyers as Europe's Middlemen », in Mangenot et Rowell (dir.), *A Political Sociology of the European Union*, Manchester University Press, 2010.

Pierre Mathiot, Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets socialistes en France (1981-1993) : Recrutement et reconversion », *Revue française de science politique*, 1999, pp. 231-263.

Pascal Mbongo, Antoine Vauchez (dir.), *Dans la fabrique du droit européen*, Bruylant, 2009.

Mark C. Miller, *The High Priests of American Politics: The Role of Lawyers in American political institutions*, Knoxville, University of Tennessee Press, 1995.

Christian de Montlibert, *Les agents de l'économie. Patrons, banquiers, journalistes, consultants élus. Rivaux et complices*, Raisons d'agir, 2007

Henri Nallet, *Les réseaux pluridisciplinaires et les professions du droit*. Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, 1999.

Robert Nelson, John Heinz, « Lawyers and the structure of influence in Washington », *Law and Society Review*, vol. 22, n°2, 1988, pp. 237-300.

Sophie Nicinski, *Droit public des affaires*, Montchrestien, 2009.

Mark Osiel, "Lawyers as monopolists, aristocrats and entrepreneurs", *Harvard Law Review*, 1990, p. 2009-2049.

Yves Ozanam, « Les avocats à l'Elysée », *Avocat Paris*, 2^{ème} trimestre 2007, n°1, p. 9.

Talcott Parsons, « Sociological looks at the legal profession », in *Essays in Sociological Theory*, New York, Free Press, 3^{ème} éd., 1964, pp. 370-385.

Christophe Perrin, Laurence Gaune (dir.), *Parcours d'avocats. Témoignages de Rémi Barousse, Jean-Michel Darrois, Eric Dupont-Moretti, etc.*, Paris, le Cavalier bleu, 2010.

John Prichard, *The Legal 500*, Publication London : Legalease Ltd, 1999 (éditions récentes sur internet).

Gérard Rameix, « L'AMF, un gendarme bien armé ? », *Regards croisés sur l'économie*, Vol. 1, n° 3, 2008, p. 257-262

Hubert Reynier, « Le cas de l'autorité de régulation des marchés financiers », *Revue française d'administration publique*, n°109, 2008, p. 93-97

Luc Rouban, « Les cabinets ministériels 1984-1996 », *La Revue administrative*, n° 297 (p. 253-267), n° 298 (p. 373-388) et n° 299 (p. 499-509), 1997.

, « Les hauts fonctionnaires sous la cinquième république : idées reçues et perspectives analytiques », *Revue française d'administration publique*, n°4, 2002, p. 657-675.

, *L'Inspection générale des finances 1958-2000 : quarante ans de pantouflage*, cahiers du CEVIPOF, n°31, 2002.

, « L'Etat à l'épreuve du libéralisme : les entourages du pouvoir exécutif de 1974 à 2012 », *Revue française d'administration publique*, n° 142, 2012, p. 467-490.

, « L'inspection générale des finances 1958-2008. Pantouflage et renouveau des stratégies élitaires », *Sociologies pratiques*, n°2, 2010, p.19-34.

, *Le Conseil d'Etat (1958-2008). Sociologie d'un grand corps d'Etat*, Cahiers du Cevipof, n°49, mai 2008.

Dieter Rueschmeyer, *Lawyers and their society*, Cambridge, Harvard University Press, 1973.

Guillaume Sacriste, « L'Europe est-elle un Etat comme les autres ? Retour sur la distinction public/privé au sein de la commission juridique du Parlement européen des années 1960 », *Cultures et Conflits*, n°85-86, 2012.

Denis Saint-Martin, « Les Consultants et la réforme managériale de l'État en France et

en Grande-Bretagne : vers l'émergence d'une "consultocratie" ? », *Revue canadienne de science politique*, vol. 32, n°1, 1999, p. 41-74.

, « Enarchie contre 'consultocratie': les consultants et la réforme administrative en France depuis les années 80 », *Entreprise et Histoire*, n°25, octobre 2000.

, *Building the New Managerialist State : Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Frédéric Sawicki, « Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique », in Michel Offerlé, dir., *La profession politique 19-20^{ème} siècle*, Belin, 1999, pp. 135-170.

Mariette Sineau, Vincent Tiberj, « Candidats et députés en 2002. Une approche sociale de la représentation », *Revue française de science politique*, 57, 1, 2007, pp. 163-185.

Alexis Spire, « La domestication de l'impôt par les classes dominantes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°5, 190, 2011, p. 58-71

Ezra Suleiman, *Les élites en France*, Paris, Seuil, 1979.

Ezra Suleiman, Guillaume Courty, *L'âge d'or de l'Etat*, Paris, Seuil, 2007.

Susan Strange, *Le retrait de l'Etat. La dispersion du pouvoir dans l'économie mondiale*, Paris, Temps présent, 2011.

Francesca Tacchi, *Gli avvocati dall'Unità alla Repubblica*, Il Mulino, 2002.

René-William Thorp, « La réforme du barreau », in *Vues sur la justice*, Paris, Julliard, 1962.

David Trubek, Yves Dezalay, « Global restructuring and the law : studies of the internationalization of legal fields and the creation of transnational arenas », *Case Western Reserve Law Review*, 1994, 44(2), p. 407.

Mathieu Van Criekingen, Jean-Michel Decroly, « Local geographies of global players: international law firms in Brussels », *Journal of contemporary European Studies*, 13(2), 2005, p. 173-187.

Rachel Vanneville, « La formation contemporaine des avocats : aiguillon d'une recomposition de l'enseignement du droit en France ? », *Droit et Société*, n° 83, 2013, pp. 67-82.

Antoine Vauchez, Laurent Willemez, *La justice face à ses réformateurs. Entreprises de modernisation et logiques de résistance (1980-2007)*, Presses Universitaire de France, 2007.

Antoine Vauchez, « The force of a Weak Field. Law and Lawyers in the Government of the European Union », *International Political Sociology*, 2(2), 2008, pp. 1028-144.

, « Elite politico-administrative et barreau d'affaires », *Pouvoirs*, n°140, 2012, pp.71-81.

, *L'Union par le droit*, Presses de Sciences Po, 2013.

Laurent Willemez, « La 'République des avocats'. 1848 : le mythe, le modèle et son endossement », in Michel Offerlé, dir., *La profession politique*, Belin, 1999, pp. 201-229.

Angela Wigger, "Unravelling the political of experts and expertise in the professional services industry" in B. Reinalda (dir.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Ashgate, 2011.

Wright Mills, *The Power Elite*, Oxford, Oxford University Press, 2000 (1^{ère} éd. 1956).

Elisabeth Zysberg, « Des avocates à l'Assemblée nationale », *Lexbase Hebdo-Ed générale*, n°30, 4 juillet 2002.

C) Bibliographie de la presse généraliste et professionnelle

- Andriamanana T. (2012), « De ministre à avocat : un juteux business en vue ? ». *Marianne*. En ligne : http://www.marianne.net/De-ministre-a-avocat-un-juteux-business-en-vue_a216901.html [février 17, 2014].
- Audi A. (2010), « Etats-Unis, république des avocats ». *Le Monde Diplomatique*.
- Auffray A., Taulin N. (2007), « Copé au banc des accusés », *Libération*, 27 septembre
- Basini B. (1997), « Mon conseiller fiscal est un transfuge ». *L'Express-l'Expansion*. En ligne : http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/mon-conseiller-fiscal-est-un-transfuge_1342821.html [juin 10, 2014].
- Bellemare C. & Beyer C. (2008), « Pierre Raoul-Duval, maître parmi les maîtres chez Gide Loyrette Nouel ». *Le Figaro*. En ligne : <http://www.lefigaro.fr/societes-francaises/2008/04/08/04010-20080408ARTFIG00413-pierre-raoul-duval-maitre-parmi-les-maitres-chez-gide-loyrette-nouel-.php> [juin 10, 2014].
- Bekmezian, H., « Le premier bilan de la déontologie de l'Assemblée », *Le Monde*, 18 novembre 2013
- Boudry T. (2010), « ces politiques qui deviennent avocats », *Le Parisien*, 17 février
- Cazi E. & Chemin A. (2013), « Un businessman nommé Villepin ». *Le Monde.fr*. En ligne : http://www.lemonde.fr/style/article/2013/01/11/un-businessman-nomme-villepin_1815229_1575563.html [février 17, 2014].
- Ceaux P. & Koch F. (2010), « Les politiques envahissent le barreau ». *L'Express.fr*. En ligne : http://www.lexpress.fr/actualite/politique/les-politiques-envahissent-le-barreau_842750.html [février 20, 2014].
- Charles O. (2012) « Tribune : La profession d'avocat devient la poubelle du monde politique ». *Rue89 Strasbourg*. En ligne : <http://www.rue89strasbourg.com/index.php/2012/04/04/societe/tribune-la-profession-davocat-devient-la-poubelle-du-monde-politique/> [février 17, 2014].
- Chemin A. (2013), « Guéant Avocats, une affaire familiale et africaine ». *Le Monde.fr*. En ligne : http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/05/07/les-curieuses-affaires-de-l-avocat-claude-gueant_3172321_3224.html [février 17, 2014].
- Chemin, A. (2012), « Gilles August et associés, un cabinet très politique », *Le Monde*, 21 décembre 2012

- Chirot F. (1990), « Les entreprises saisies par le droit », *Le Monde*, 19 janvier
- Cori N. (2012), « Le barreau parallèle des hommes politiques ». *Libération*. En ligne : http://www.liberation.fr/societe/2012/04/06/le-barreau-parallele-des-hommes-politiques_808715 [juin 11, 2014].
- Dasquié G. (2010), « Au barreau de Paris, des députés un peu trop portés sur la robe ». <http://www.liberation.fr>. En ligne : http://www.liberation.fr/politiques/2010/12/07/au-barreau-de-paris-des-deputes-un-peu-trop-portes-sur-la-robe_698878 [février 17, 2014].
- Davet G. (2009), « Avocats et politiques : les liaisons dangereuses ». *Le Monde.fr*. En ligne : http://www.lemonde.fr/societe/article/2009/10/13/avocats-et-politiques-les-liaisons-dangereuses_1253361_3224.html [février 17, 2014].
- Dedieu F. & Mathieu B. (2011), « Les astuces des élus pour arrondir leurs fins de mois ». *L'expansion.com*. En ligne : http://lexpansion.lexpress.fr/economie/les-astuces-des-elus-pour-arrondir-leurs-fins-de-mois_251462.html [février 17, 2014].
- Deprieck, M., « "Déontologue de l'Assemblée n'a rien d'une mission symbolique" », *L'Express*, 10 octobre 2012
- Derenbourg, M. (2003), « les avocats de Province sont devenus lawyers », *Les Echos*, 1^e février
- Garrivier (2009) « Nicolin est avocat à Paris dans le cabinet des porte-parole de l'UMP », *Le Progrès*, 21 novembre
- Gattegno (2009), « la patrie du conflit d'intérêt », *Le Point*, 12 février
- Gershel (2007), « Copé arrondit ses fins de mois comme avocat », *Le Parisien*, 25 septembre
- Goanec M. (2013), « Quand les avocats d'affaires écrivent les lois ». *Le Monde Diplomatique*.
- Halpern N. (2012), « Avocats d'affaires français, la fin d'une époque ». *l'AGEFI Hebdo*. En ligne : <http://www.agefi.fr/articles/avocats-d-affaires-francais-la-fin-d-une-epoque-1247012.html> [juin 10, 2014].
- Hebert D. (2010), « Quand les politiques choisissent de devenir avocat ». *nouvelobs.com*. En ligne : <http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/20100126.OBS4846/quand-les-politiques-choisissent-de-devenir-avocat.html> [février 17, 2014].
- Hennebelle I. (2008), « Les codes de Gide Loyrette Nouel ». *L'Express*. En ligne : http://www.lexpress.fr/emploi/gestion-carriere/gide-loyrette-nouel_1492982.html [juin 10, 2014].

- Jarrassé J. (2010), « L'ordre des avocats recale la candidature de Julien Dray ». *Le Figaro*. En ligne : <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2010/01/25/01016-20100125ARTFIG00742-l-ordre-des-avocats-recale-la-candidature-de-julien-dray-.php> [février 17, 2014].
- Krug F. (2013), « De Fillon à Chatel : enquête sur les députés qui vendent leurs conseils ». *Rue89*. En ligne : <http://www.rue89.com/2013/04/17/fillon-a-chatel-enquete-les-deputes-vendent-leurs-conseils-241530> [février 17, 2014].
- Krug F. (2012), « La présidentielle approche, les conseillers se recasent ». *Rue89*. En ligne : <http://www.rue89.com/rue89-presidentielle/2012/01/04/la-presidentielle-approche-les-conseillers-se-recasent-228047> [février 17, 2014].
- Léchenet A. (2013), « De gauche à droite, des députés avocats ou chefs d'entreprise ». *Le Monde.fr*. En ligne : http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/04/22/de-gauche-a-droite-des-deputes-avocats-ou-chefs-d-entreprise_3162523_823448.html [février 17, 2014].
- Lemarié A. (2013), « Accusé de conflit d'intérêts, Copé cesse ses activités d'avocat ». *Le Monde.fr*. En ligne : http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/04/22/jean-francois-cope-va-cesser-ses-fonctions-d-avocat_3163838_823448.html [février 17, 2014].
- Leplongeon M. (2012), « Battu aux élections ? Devenez avocat ! ». *Le Point*. En ligne : http://www.lepoint.fr/politique/ces-politiques-qui-ont-le-barreau-dans-la-poche-29-08-2012-1500471_20.php [février 17, 2014].
- Leplongeon M. (2013), « Les dessous du recyclage politique-avocat ». *Le Point*. En ligne : http://www.lepoint.fr/societe/les-dessous-du-recyclage-politique-avocat-04-05-2013-1663488_23.php [février 17, 2014].
- Martin J. (2010a), « Comment Maître Copé a enterré une loi qui gênait son cabinet ». *Rue89*. En ligne : <http://www.rue89.com/2010/01/07/comment-maitre-cope-a-enterre-une-loi-qui-genait-son-cabinet-132633> [février 17, 2014].
- Martin J. (2010b), « Pourquoi Dati peut enfiler la robe d'avocat... trop juste pour Dray ». *Rue89*. En ligne : <http://www.rue89.com/explicateur/2010/01/26/pourquoi-dati-peut-enfiler-la-robe-davocat-trop-juste-pour-dray-135581> [février 17, 2014].
- Meeus C. (2011), « La robe est à la mode chez les politiques ». *Le Figaro*. En ligne : <http://www.lefigaro.fr/politique/2011/05/14/01002-20110514ARTFIG00006-la-robe-est-a-la-mode-chez-les-politiques.php> [février 17, 2014].

- Nouzille V. (2011), « Comment un petit club d'avocats et de juristes inspire les lois ». *Rue89*. En ligne : <http://www.rue89.com/2011/08/08/comment-un-petit-club-davocats-et-de-juristes-inspire-les-lois-216682> [février 17, 2014].
- Polloni C. (2010), « Rachida Dati bientôt avocate : le monde judiciaire déjà inquiet ». *Rue89*. En ligne : <http://www.rue89.com/2010/01/12/rachida-dati-bientot-avocate-le-monde-judiciaire-deja-inquiet-133374> [février 17, 2014].
- De Senneville V. (2008), « Ces politiques qui portent la robe ». *Les Echos*.
- Taylor N. (2010), « La République des avocats ». *France Soir.fr*. En ligne : <http://www.francesoir.fr/actualite/politique/republique-des-avocats-58615.html> [février 17, 2014].
- Tchakalof G. (2003), « Rendez-vous à l'hôtel avec...Jean Veil ». *Le nouvel économiste*, [5-12 septembre 2003].
- Toscer O. (2011), « Le parquet recale Dominique Bussereau », *Le Nouvel Observateur*, 11 mai 2011
- Vidalie A. (2012), « Guéant, presque avocat et déjà en Guinée équatoriale ». *L'express.fr*. En ligne : http://www.lexpress.fr/actualite/claude-gueant-presque-avocat-et-deja-en-guinee-equatoriale_1175094.html [février 17, 2014].
- Vigogne le Coat C. (2012), « De député à avocat, la « passerelle » directe de Laurent Hénart ». *Le Monde.fr*. En ligne : http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/09/10/de-depute-a-avocat-la-passerelle-directe-de-laurent-henart_1758194__823448.html [février 17, 2014].
- (1986), « Ubiquistes avocats », *Le Monde*, 25 novembre
- (2004), « Les cabinets d'avocats recrutent dans les ministères ». *Enjeux - Les Echos*. En ligne : <http://archives.lesechos.fr/archives/2004/Enjeux/206-42-ENJ.htm> [juin 13, 2014].
- (2006), « La guerre est réouverte entre avocats et experts comptables », *Les Echos*, 18 octobre
- (2007), « Les fins de mois de Copé », *Le Canard Enchaîné*, 26 septembre
- (2007), « Député, Maire, Avocat d'affaires : le « cas Copé » relance le débat sur le cumul des mandats », *Le Monde*, 27 septembre
- (2007), « Les avocats passent sous pavillon américain », *Le Figaro Economique*, 1^e septembre
- (2008), « Pierre-Raoul Duval, maître parmi les maîtres chez Gide Loyrette Nouel », *Le Figaro*, 8 avril
- (2009), « Diplomates en robe ». *Le Point*.
- « Gilles August : une entreprise c'est une culture », *La Tribune*,
- (2009), « Liaisons dangereuses », *Le Monde*, 14 octobre

- (2009), « le cabinet des porte-parole de l'UMP », *Le Progrès*, 21 novembre
- (2009), « Avocats et notaires à couteaux tirés », *Le Figaro*, 13 octobre
- (2010), « l'attrait de la robe », *l'Express*, 14 janvier
- (2010), « Copé, avocat fantôme », *Challenges*, 21 janvier
- (2010), « Redistribution des cartes chez les avocats d'affaires ». *Les Echos*. En ligne :
http://www.lesechos.fr/15/02/2010/LesEchos/20615-119-ECH_redistribution-des-cartes-chez-les-avocats-d-affaires.htm [juillet 21, 2014].
- (2010b), « Tendances politiques : la robe d'avocat ! ». *Marianne*. En ligne :
http://www.marianne.net/Tendance-politique-la-robe-d-avocat-_a185066.html [février 17, 2014b].
- (2010), « Julien Dray à la session de rattrapage de l'ordre des avocats », *Le Monde*, 26 janvier
- (2010), « Dominique Perben va bientôt endosser la robe d'avocat », *Le Progrès*, 5 mai
- (2010), « Au barreau de Paris, les députés un peu trop portés sur la robe », *Libération*, 7 décembre
- (2010), « Sarkozy fait des “coups” comme un “avocat d'affaires” », *L'Express*, 10 avril
- (2012), « Politiques devenus avocats : La colère de Me Dupont-Moretti ». *France Soir.fr*. En ligne :
<http://www.francesoir.fr/actualite/faits-divers/politiques-devenus-avocats-la-colere-de-me-dupont-moretti-213249.html> [février 17, 2014].
- (2012) « Avocats et politique : la gangrène continue ». *Rue89 Strasbourg*. En ligne :
<http://www.rue89strasbourg.com/index.php/2012/04/10/blogs/avocats-et-politique-la-gangrene-continue/> [février 17, 2014a].
- (2014), « Jean-François Copé va redevenir avocat ». *Le Figaro*. En ligne :
<http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2014/06/13/25001-20140613ARTFIG00319-jean-francois-cope-va-redevenir-avocat.php> [juillet 21, 2014].

Espaces politico-administratifs et barreau de Paris. Sociologie d'un espace-frontière

Antoine Vauchez, Pierre France, Lola Avril

Ce rapport part d'une énigme. Depuis le début des années 1990, on observe aux frontières de la politique, de l'administration et du barreau d'affaires un flux continu de passages et de circulations. Anciens présidents de section du Conseil d'Etat, secrétaires généraux de l'Elysée ou de Matignon, ministres de l'économie ou de la justice, mais aussi jeunes maîtres des requêtes au Conseil d'Etat ou conseillers référendaires à la Cour des comptes, directeurs d'unité au Service de la législation fiscale, membres de cabinet ministériel ou fonctionnaires des agences de régulation des marchés... s'inscrivent sur le tard au barreau pour y exercer la profession d'avocat. Bien que parfois médiatisé, le phénomène est resté pour l'essentiel sous le radar : on ignore tout de ceux qui, politiques et/ou fonctionnaires, circulent ; on ne sait rien des *law firms* où ils exercent et des dossiers dont ils ont la charge ; on ne connaît pas ces nouveaux circuits de circulation qui se sont ainsi imposés à la frontière des espaces publics et privés.

En s'appuyant sur un riche matériau biographique portant sur plus de 200 « transfuges » et de nombreux entretiens (plus d'une trentaine), cette enquête propose une première cartographie de cet espace-frontière, et suit ces nouvelles pratiques telles qu'elles se développent depuis vingt cinq ans. Après une première section méthodologique, le rapport explore successivement l'histoire du brouillage progressif des frontières sectorielles (section 2), les trajectoires et conditions de reconversion des « transfuges » (section 3), la cartographie de ces nouveaux espaces de circulation public-privé (section 4). Enfin, la dernière section offre un contre-point en suivant les circulations é qui ont lieu à Bruxelles autour des institutions de l'Union européenne.

Ni « retour » à la République des avocats, ni « américanisation » de la vie publique, ces circulations révèlent d'abord la formation d'une importante *zone-frontière* entre l'Etat et les acteurs économiques où excellent aujourd'hui consultants et spécialistes en « affaires publiques ». Entre opérations d'« optimisation fiscale », contrats de partenariats privé-public, autorisations de mise sur marché, cessions d'actifs publics, régulation des marchés financiers et contrôle des pratiques anti-concurrentielles, c'est tout un marché du conseil des acteurs privés et publics qui s'est constitué au cours des deux dernières décennies, à mesure qu'émergeait l'« Etat régulateur » du *New public management* et ses multiples agences. Le rapport fait ainsi apparaître la grande diversification des activités de courtage et d'intermédiation public-privé effectuées par des cabinets d'avocats qui alternent fréquemment le rôle de conseil de l'Etat et de lobbying pour le compte des entreprises.

De la sorte, l'enquête révèle les nouvelles fonctions politiques et sociales du droit et du barreau érigés en « espace carrefour » entre le secteur public et le secteur privé et lieu privilégié de reconversion et de circulation entre ces deux pôles. Mais au-delà, ces circulations entre les grands corps, les espaces publics de la régulation, les cabinets de conseil en affaires publiques et les grands groupes privés montrent que le circuit fermé des grands corps de l'Etat que décrivait la science politique au tournant des années 1970-1980 a bien vécu : une nouvelle élite politico-administrative émerge, celle des « fonctionnaires-avocats », courtiers incontournables des rapports entre acteurs publics et privés, et porteurs ce faisant d'une nouvelle définition de l'intérêt général.