



# **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  
Avril 2015

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 inédit de circulations et de cumuls. 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 conseiller référendaire 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 ainsi, sur le tard, au barreau pour y exercer la profession d'avocat. Bien que médiatisé à l'occasion de telle ou telle prestation de serment d'une personnalité politique, le phénomène lui-même est resté sous le radar : on ignore tout de ceux qui, politiques et/ou fonctionnaires, circulent ainsi ; on ne sait rien des *law firms* où ils exercent et des dossiers dont ils ont la charge ; on reste ignorant de ces nouveaux circuits de circulation qui se sont ainsi imposés à la frontière des espaces publics et privés, etc. En s'appuyant sur un riche matériau biographique portant sur les près de 250 « transfuges » et de nombreux entretiens (plus d'une trentaine), cette enquête propose une première cartographie cet espace-frontière et suit ces nouvelles pratiques telles qu'elles se développent depuis vingt cinq ans.

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 de faire apparaître les différentes configurations circulatoires public-privé (section 4). Enfin, de manière à mesurer la spécificité de ces circulations, 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 politico-administratives et les cabinets d'avocat d'affaires (Section 5).

Au final, l'enquête ne révèle ni un « retour » impossible à la République des avocats, ni une « américanisation » improbable de la vie publique, mais plutôt la formation d'une importante *zone-frontière* entre l'Etat et les acteurs économiques où excellent aujourd'hui des avocats d'affaires d'un type nouveau. 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 juridique et politique 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. Ce faisant, l'enquête fait apparaître les nouvelles fonctions politiques et sociales du droit et du barreau, érigés en « espace carrefour » entre le secteur public et le secteur privé et en lieu privilégié de reconversion et de circulation entre ces deux pôles. Mais au-delà, ces circulations entre les grands corps, les institutions de la régulation économique, les cabinets 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 porteur ce faisant d'une nouvelle définition de l'intérêt général.

## Section 1. Méthodologie et sources

L'enquête visait avant tout à pallier un défaut de connaissance. En matière de circulations public-privé, et a fortiori pour ce qui est du barreau, 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 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.

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 les espaces politiques et administratifs en termes de "filiale d'accès" des avocats 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'œuvre à la fin du XIX<sup>ème</sup>, un vivier privilégié des carrières politiques. Mais cette problématique traditionnelle était déjà discutable dans le contexte de la fin du XIX<sup>ème</sup> 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.

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 parlementaires<sup>1</sup>. 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. Il en va de même du « pantouflage » des hauts fonctionnaires dans le secteur privé qui ne saisit pas les multiples aller-retour qui sont désormais possible au cours d'une carrière. C'est donc en termes d'espace de circulation et de cumul qu'on a choisi de saisir ici le phénomène pour en saisir toutes les facettes.

---

<sup>1</sup> Didier Demazière, Patrick Le Lidec, *Les mondes du travail politique*, op. cit.

Pour faire apparaître cet espace 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 de 1991 ont tiré avantage des voies d'accès dérogatoire, et sont devenus avocats au barreau de Paris ou des Hauts de Seine. Au final, ce travail a permis la constitution d'une base de données de 201 personnes, incluant 114 énarques, puis par ordre décroissant des hommes politiques non-énarques, des magistrats de l'ENM, des conseillers politiques passés en cabinet ministériel, des membres d'AAI, et enfin des fonctionnaires territoriaux. La base n'inclut cependant pas les inspecteurs des impôts croisés dans le cours de la recherche (n=38) qui ont été traitées de manière qualitative, sachant que les données en la matière 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). La seconde base de données a été constituée à des fins comparatives : elle 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.

## **Section 2. Entre administration, politique et barreau. Socio-histoire des marches et des frontières**

Pour comprendre cet espace-frontière et cartographier les circulations qui le caractérisent, il faut 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 premier chapitre plante donc le décor en restituant le contexte dans lequel est jetée la première passerelle entre élite politico-administrative et profession d'avocat via le décret du 27 novembre 1991. Il dénoue les différents fils des rapports entre administration, politique et profession d'avocat qui forment la trame d'un « nouveau contexte » : le déclin historique de la figure de « l'avocat-parlementaire », emblématique de la III<sup>ème</sup> République, accéléré sous la V<sup>ème</sup> République sous l'effet de la montée en puissance d'une élite politico-administrative ; l'émergence à partir des années 1980 d'un barreau d'affaires s'investissant sur le terrain du conseil juridique et des affaires publiques sous l'impulsion des fractions modernisatrices du barreau ; le déploiement des politiques du *New management public* qui contribuent à favoriser les carrières mixtes (public-privé) et brouillent les frontières de l'Etat ; le développement d'un nouveau regard public sur les zones frontières de la vie politique sous l'effet des mobilisations politiques et associatives en matière de corruption politique, conflits d'intérêts et « transparence » de la vie publique.

Devenues 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 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 », 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.

### **Section 3. Les « transfuges ». Morphologie et espace de circulation**

Quels sont les profils spécifiques des transfuges et les types de trajectoires qu'ils empruntent ? Quels sont les points de passage mais aussi les difficultés et les coûts liés à une telle mobilité ? En mettant en série les 201 biographies constituées ici, 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, l'analyse de la base de données biographique 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.

La section 3 propose ainsi tout d'abord une analyse diachronique des « transfuges » depuis la fin des années 1980, en suivant le rôle de « précurseurs » ayant défriché -avec des succès inégaux- les voies d'un nouveau type de « pantouflage », les cabinets qui s'imposent comme des sas entre la haute administration et la profession d'avocat (Gide, August & Debouzy, etc.), les moments d'accélération (la première vague de privatisation de 1986-88, la cuisante défaite socialiste de 1993, l'accession au pouvoir de Sarkozy en 2007, etc.), et les différentes étapes du développement de cet espace de circulation, depuis l'arbitrage et la fiscalité, qui forment les premiers domaines d'échanges, jusqu'aux partenariats public-privé en passant par les domaines de la concurrence et de la régulation des marchés financiers. On suit ainsi l'émergence et l'élargissement progressif d'un marché du conseil en « affaires publiques » comme en droit public des affaires, aux frontières de l'Etat et du secteur privé.

L'analyse dresse ensuite un portrait sociographique de ces 201 hauts fonctionnaires et hommes politiques, en pointant parmi eux la surreprésentation des anciens élèves de l'ENA (y compris parmi les hommes politiques ayant ainsi opté pour la profession d'avocat sur le tard) et, au sein des membres de ce dernier groupe, la forte représentation des membres du Conseil d'Etat. 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.

La base de données permet également de restituer l'espace des cabinets d'avocats (plus d'une centaine) qui ont été traversés par les 201 « transfuges ». 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 pour les profils les plus 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, et des cabinets qui semblent moins 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. 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 moyenne, ils font fréquemment figure de sas 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.

Toutes sortes de raisons sont avancées par les cabinets 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 » ; 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 utile dans le lobbying ; l'obtention de nouveaux clients qui font de la nouvelle recrue un *business developer* (« apporteur d'affaire ») ; 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 des 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 régulé, 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.

Enfin, on pointe les conditions de réussite des passages et reconversions dans ce nouvel espace professionnel. 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'affaires, parfois univers professionnel anglo-saxon – est très inégale. 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”. 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 usages 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 sectorielles (“avocats lobbyistes”, “avocats fiscalistes”, “avocats conseil d'entreprise”, etc), sociabilité dans des « lieux neutres » où se retrouvent les professionnels des secteurs (les Rencontres Lamy du droit de la concurrence, Les Entretiens annuels de l'AMF, etc...), la participation à des réseaux de juristes qui se sont fortement développés du reste au cours de la

dernière decennia (association des juristes de Sciences Po, Club des jurists, etc.) et la publication dans les revues juridiques spécialisées.

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

La quatrième section propose une cartographie de cet espace-frontière à partir d’une analyse des différentes « configurations circulatoires » : ce faisant, elle fait apparaître les contours incertains de « l’Etat régulateur » et ses multiples espaces de recoupement avec les acteurs privés. Sous l’effet d’un ensemble de processus divers, à commencer par l’implantation progressive du *New management public*, l’Etat a fait apparaître un marché du conseil juridique et politique, ouvrant autant d’opportunités pour les cabinets d’avocats d’affaires de travailler pour le compte de la personne publique. On suit d’abord 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 qu’y jouent les avocats. 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. Parallèlement aux transformations des modes d’action de l’Etat en tant qu’« opérateur économique », 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, les deux dernières décennies ayant 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 inédite. A côté du domaine fiscal, c’est autour des agences de régulation que s’est développée une circulation intense quoique plus récente, qu’il s’agisse d’autorités sectorielles comme l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), la Commission de régulation de l’énergie (CRE), ou d’autorités de régulation du marché tels que l’Autorité de contrôle prudentiel, l’Autorité de la concurrence ou l’Autorité des marchés financiers. Les profils qui transitent par l’espace des agences sont souvent passés par le privé, et certains ont effectué par ce biais un retour (partiel) dans le secteur des institutions publiques.

On pointe ainsi différents « circuits de circulation » (« affaires publiques », concurrence, marchés publics, fiscalité, etc.) et leurs différents pôles publics (Conseil d’Etat, Cour des comptes, DGCCRF, Service de la législation fiscale, cabinets ministériels, agences de régulation) et privés (*law firms* anglo-américains, cabinet *full service* ou « de niche », cabinet unipersonnel, etc.). De la sorte, on montre qu’il n’y a pas osmose ou indifférenciation public-privé, mais formation de nouveaux circuits de circulation pour les élites politico-administratives pour lesquelles le passage dans le secteur privé (cabinets de conseil) et/ou dans les espaces d’interface avec le secteur privé (agences de régulation) occupe désormais une place importante.

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

La dernière section présente un point de comparaison européen. Depuis la fin des années 1980, on observe en effet des passages entre les institutions communautaires, en particulier la Direction Générale Concurrence de la Commission européenne, et les cabinets d'avocats. Afin d'objectiver ces passages, une base de données a été constituée qui réunit les trajectoires professionnelles de 285 avocats spécialisés en droit de la concurrence au sein des plus grands cabinets, notamment anglo-saxons, installés à Bruxelles. Les données quantitatives ont été complétées par une série d'entretiens exploratoires réalisés à Bruxelles auprès d'avocats de différents profils (anciens stagiaires, référendaires ou fonctionnaires de la Commission).

L'imbrication entre le champ politico-administratif et les cabinets privés que les résultats de cette recherche donnent à voir est particulièrement développée : 97 des 285 avocats sont ainsi passés par les institutions européennes. Ces mouvements entre champ politico-administratif européen et cabinets privés touchent moins les sphères les plus hautes et les plus « politisées » des institutions, mais davantage les postes de fonctionnaires et hauts fonctionnaires (les *senior officials* sont davantage concernés que les directeurs généraux). 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 premier cas recensé date de 1896). On compte également quelques départs de la Cour de Justice de l'Union européenne du côté des référendaires (les assistants des juges). Le cas des anciens stagiaires des institutions européennes est également analysé.

De manière plus nette qu'à l'échelon français, la mobilité est aujourd'hui encouragée par les méthodes issues du *New Public Management*, qui irriguent désormais toute l'administration européenne et rendent d'autant plus acceptables 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 les encadrer à mesure qu'ils se développent : si la réflexion est entamée au début des années 1990 au sein de la DG Concurrence, elle n'aboutit qu'au début des années 2000, dans le cadre de la « modernisation administrative » de la Commission.

Dans un deuxième temps, le rapport détaille les modalités de conversion des ressources entre le secteur public et le secteur privé. Si un passage dans les institutions offre des avantages non négligeables sur le marché des emplois dans les cabinets d'avocats (carnet d'adresses, maîtrise technique des dossiers, connaissance de la procédure et des pratiques courantes de traitement des dossiers), le « transfuge » doit néanmoins faire face à plusieurs difficultés. Ce dernier se voit généralement offrir un poste d'*Of counsel*, statut intermédiaire, entre la collaboration et l'association, qui n'implique pas de participation aux revenus du cabinet et est souvent perçu comme un frein à l'association. Les entretiens témoignent également des difficultés à passer d'une logique du service public à celle commerciale du service des intérêts privés. Il importe de ce point de vue de considérer les lieux de sociabilité des différents acteurs, membres de la « communauté du droit de la concurrence ». C'est la sphère académique (avec des groupes tels que le *Global competition law center*) qui semble favoriser les rencontres entre champ politico-administratif et cabinets d'avocats d'affaires. Ce rôle d'interface du champ académique est facilité par le fait que le droit de la concurrence européen est un droit récent qui a donc dès ses débuts été enseigné par ceux qui le

pratiquaient et qui est caractérisé par une forte inter-pénétration des sphères publiques, académiques et privées.

### **Conclusion Générale. Les avocats-fonctionnaires entre Etat et Marché**

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.

Ainsi, 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 conseil fiscal, financier et économique où la régulation publique joue désormais un rôle critique. 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 agences ont été un des vecteurs essentiels du floutage de ces frontières : non seulement elles 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: auditions, échanges de documents, enquêtes, etc...), mais elles recrutent aussi nombre de spécialistes de ces secteurs d'activité.

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 les « avocats-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 privé puisqu'en effet c'est autour de la figure du fonctionnaire (actuel ou ancien) 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/privé, 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). C'est dans cet interstice que les membres des grands corps trouvent en somme une nouvelle position privilégiée.