

Introduction générale

Le 12 décembre 1969 se tient à Matignon une réunion entre les membres des cabinets ministériels de la Fonction publique et de l'Éducation nationale. Cette « réunion interministérielle » est consacrée à l'examen « des problèmes posés par les conditions de recrutements, de formation et de titularisation des agents de certains corps de catégorie A' des administrations centrales et des services extérieurs de l'État¹ ». Depuis 1948, la catégorie A fait usuellement référence à des fonctions dites de conception et d'encadrement, la catégorie B rassemble des emplois considérés comme relevant des activités d'application et de rédaction, la catégorie C renvoie plutôt à des fonctions dites « d'exécution ». En s'intéressant à la « catégorie A prime », les acteurs de la réunion interministérielle introduisent toutefois un degré plus fin de distinction. Les agents ainsi baptisés ne relèvent pas du personnel de catégorie B, l'appellation en atteste. Pour autant, les membres des différents cabinets qui utilisent cette expression ne souhaitent pas assimiler ces agents à la catégorie A dans son ensemble. Il existe, pour eux, une différence qui oblige à considérer cet échelon pour lui-même, parce qu'il pose un ensemble de problèmes et d'enjeux auxquels la catégorie A dans son entièreté ne permet pas de répondre. Qui sont donc ces fonctionnaires, et quelles sont leurs caractéristiques qui interpellent ainsi les hauts fonctionnaires ?

Répondre à cette question suppose de comprendre comment ces fonctionnaires sont formés. L'objet de la réunion interministérielle de 1969 consiste justement à statuer sur la création des Instituts régionaux d'administration (IRA), censés recruter et former ces agents de catégorie « A' ». Leur création était prévue par la loi de 1966², pourtant, près de trois ans plus tard, ces IRA n'ont pas encore vu le jour. Les différents ministères ne parviennent pas à s'entendre sur le périmètre d'intervention de cette école. La réunion de 1969, sous l'autorité des services du Premier ministre, permet de sceller un accord. Les deux premiers instituts ouvrent effectivement leurs portes à Lyon et à Lille le 1^{er} janvier 1971, bientôt suivis par l'installation de trois autres à Nantes, Metz et Bastia³. Ces cinq IRA recrutent par concours et forment durant une année cette frange de

1. Archives nationales [AN par la suite], 19790568, article 4 – *Instituts régionaux d'administration, 1969-1970*, « Relevé des décisions de la réunion interministérielle du 12 décembre 1969 », Secrétariat général du gouvernement, 26 décembre 1969.

2. Loi n° 66-892 du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle, article 15.

3. Respectivement en 1972, 1973 et 1979.

personnel administratif que les hauts fonctionnaires des ministères nomment les « A »⁴. Recrutés sous le statut de fonctionnaires-stagiaires, les élèves sont titularisés à l'issue d'un classement de sortie. Ils deviennent alors attachés d'administration de l'État⁴.

Chargée de mission ou adjoint au chef de service en ministère, contrôleur de gestion dans une direction ministérielle, experte en contentieux administratif, chef de bureau en rectorat ou en préfecture, gestionnaire matériel ou comptable en collège, lycée, CROUS ou établissement d'enseignement supérieur, directeur des ressources humaines en université... ni personnel d'exécution ni hauts fonctionnaires, les attachés d'administration peuplent la moitié inférieure de la « catégorie A » de la fonction publique selon une grande variété de postes et de services. Aujourd'hui, les attachés d'administration sont largement implantés dans le paysage administratif. Chaque année, entre 600 et 700 élèves des IRA sont titularisés dans les différentes administrations de l'État. Au nombre de 25 000⁵, ils représentent avec les inspecteurs près de 20 % de l'ensemble de la catégorie A⁶. Mais ce qui intrigue n'est pas tant leur nombre que leur position dans la hiérarchie, dans l'intervalle entre les « grands » et les « petits » fonctionnaires, entre l'encadrement supérieur et les agents au contact des usagers. La place particulière de ces fonctionnaires a par exemple amené Christian Jacob, ministre de la Fonction publique de 2005 à 2007, à présenter les attachés d'administration comme « l'ossature de l'encadrement de la fonction publique d'État⁷ ». Pourtant, près de 50 ans après la naissance des IRA, les attachés d'administration restent largement méconnus aux yeux des usagers, en-dehors du monde resserré de l'administration et de quelques étudiants de science politique. En comparaison, les IRA sont très loin de jouir de la même popularité que l'École nationale d'administration (ENA), qui mobilise largement au-delà de la sphère purement administrative. Pour une ancienne directrice, les IRA constituent « une terre vierge⁸ » dont tout le monde se détourne, y compris dans l'administration.

4. Précisons d'emblée pour écarter tout malentendu qu'il ne sera pas question dans cet ouvrage de l'administration et de la fonction publique territoriales. Pour un éclairage sur les attachés territoriaux, voir : BILAND Émilie, *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000)*, thèse de sociologie, Paris, EHESS, 2008 ; BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, 2012.

5. Il s'agit du chiffre avancé par la DGAFP au moment de la mise en place du « Corps interministériel à gestion ministérielle » (CIGEM) des attachés d'administration en 2013.

6. Les échelons inférieurs de la « catégorie A » comptent 37 131 attachés et inspecteurs, auxquels on peut rattacher les ingénieurs de l'État (20 185) et les officiers (39 733). Cet échelon pèse par rapport aux effectifs de l'encadrement supérieur : 9 137 postes d'encadrement et de direction qui regroupent les emplois « à la décision du gouvernement et assimilés et les autres corps ou emplois d'encadrement et de direction (par exemple les dirigeants d'administration centrale) », 20 824 individus si l'on rattache à l'encadrement supérieur les fonctions d'inspection et de contrôle : juridictions administratives et financières, juridictions judiciaires, inspections générales. Hors enseignants, la catégorie A compte 192 206 agents. La recherche, l'enseignement supérieur et le professorat (certifiés et agrégés) représentent 421 722 individus. Source DGAFP, pour l'année 2017. Champ : France métropolitaine et DOM.

7. Communiqué de presse de Christian Jacob relatif à la réforme de la scolarité des Instituts régionaux d'administration et mesures pour favoriser les déroulements de carrière des attachés, 18 septembre 2006.

8. Catherine Lamy, Inspectrice générale des affaires sociales (IGAS), directrice d'un IRA (2002-2006), entretien.

À quoi servent les IRA et comment sont-ils gérés? Quel est le rôle de ces fonctionnaires au positionnement singulier? Comment et à quoi sont-ils formés? Cet ouvrage prend comme point de départ la tension entre, d'une part, la relative invisibilité des IRA et des attachés d'administration – tant aux yeux des usagers que dans les travaux universitaires – et, d'autre part, les enjeux que la construction et la formation de ces fonctionnaires de « catégorie A' » peuvent soulever eut égard à leur nombre et à leur positionnement.

Les attachés, cadres intermédiaires de la fonction publique

L'enquête que j'ai conduite dans les IRA vise à comprendre une école – les IRA – mais aussi un groupe de fonctionnaires qui se trouve engagé dans la délégation hiérarchique des tâches administratives. L'objectif consiste tout à la fois à percevoir des élèves évoluant dans un dispositif de formation, à concevoir les IRA comme un instrument administratif de transformation de l'État, et à repérer des figures parmi les fonctionnaires en devenir, une identité en tension, un ensemble de rôles, de dispositions et d'activités prescrites par une formation, depuis les modalités administratives et historiques de son administration jusque dans les interactions d'apprentissage, en passant par la définition des savoirs enseignés.

Au fil de l'enquête, la question de la place et du rôle à donner aux futurs fonctionnaires est apparue comme l'enjeu principal de cette institution de formation. La comparaison entre les IRA et l'ENA, et par ricochet entre les attachés d'administration et les administrateurs civils, permet de donner de la consistance à ce questionnement. L'ENA apparaît comme un point d'appui récurrent sur lequel les acteurs fondent des représentations ou des stratégies de légitimation. D'abord parce que beaucoup de ces acteurs, directeurs d'IRA, administrateurs des directions ministérielles, présidents du jury, sont eux-mêmes énarques. Ensuite et surtout parce que l'ENA est souvent considérée comme la « grande sœur » des IRA, tandis que les élèves sont souvent appelés (ou s'appellent entre eux) les « irarques⁹ ». La comparaison s'impose également dans le champ de la sociologie de l'État et de la fonction publique. Jusque-là, les travaux qui se sont penchés sur la formation des fonctionnaires se sont d'abord intéressés à la haute fonction publique. Qu'il s'agisse d'étudier l'objet concours¹⁰, de proposer des monographies historiques¹¹, de comprendre la constitution et les limites d'un « esprit de corps¹² », ou de développer une sociologie plus générale de la haute fonction

9. En référence aux élèves de l'ENA, ce terme est parfois, mais pas toujours, prononcé par les élèves ou par les intervenants avec un soupçon de dérision.

10. EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « Les concours à l'épreuve », *Revue française d'administration publique*, n° 142, 2012/2, p. 307-325, OGER Claire, *Le façonnage des élites de la République. Culture générale et haute fonction publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

11. SHINN Terry, *Savoir scientifique et pouvoir social. L'École Polytechnique (1794-1914)*, Paris, Presses de la FNSP, 1980; BELHOSTE Bruno, *La formation d'une technocratie. L'École polytechnique et ses élèves de la Révolution au Second Empire*, Paris, Belin, 2003; THUILLIER Guy, *L'ENA avant l'ENA*, Paris, PUF, 1983.

12. BOURDIEU Pierre, *La Noblesse d'État*, Paris, Minuit, « Le sens commun », 1989; GARRIGOU Alain, *Les élites contre la République, Sciences Po et l'ENA*, Paris, La Découverte, 2001; EYMERI Jean-Michel, *Les gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère*, thèse de science politique, université Paris 1, 1999.

publique¹³, ce sont surtout les « grandes écoles » qui attirent l'attention. Dans ce panorama, l'ENA a bien évidemment beaucoup intrigué, même si finalement peu de recherches récentes se sont directement intéressées à cette école¹⁴. En se concentrant sur les « grandes écoles » et sur la construction des « grands corps », ces travaux ont largement délaissé les écoles, les recrutements et les formations moins prestigieuses. S'intéresser aux IRA est une façon de détourner le regard, et ainsi de comprendre ce qui fait de l'ENA une « grande école », et de l'IRA une école moins prestigieuse.

Interroger le cas des IRA à l'aune de ces travaux conduit à questionner la spécificité de leur public, c'est-à-dire les attachés d'administration, dont la première caractéristique est qu'ils ne font justement pas partie des « grands corps » sortis de l'ENA. En établissant un lien entre le rôle des attachés et celui des énarques, je propose de saisir ces fonctionnaires par leur position dans la hiérarchie administrative. Il s'agit de questionner la place, le statut et les activités de ces « cadres » qui n'appartiennent ni aux « grands corps » ni aux catégories les plus dominées de fonctionnaires.

Or là aussi, la sociologie de l'État a largement privilégié l'étude de ce qu'il est coutume d'appeler la « haute fonction publique¹⁵ », son rôle prescripteur de catégories d'action publique¹⁶, son travail de diffusion et d'acclimatation de réformes parfois en collusion avec la sphère privée¹⁷, ou sa politisation¹⁸, en particulier par le biais des opérations de traduction (notamment scripturales) des décisions politiques dans la grammaire administrative et juridique¹⁹. À l'autre

13. BODIGUEL Jean-Luc, *Les anciens élèves de l'ENA*, Paris, Presses de la FNSP, « Sociologie », 1978; KESLER Jean-François, *L'ENA, la société, l'État*, Paris, Berger-Levrault, 1985; SULEIMAN Ezra, *Les Élités en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil, 1979; GALLY Natacha, *Le marché des hauts fonctionnaires. Une comparaison des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne*, thèse de science politique, Paris, Sciences Po Paris, 2012

14. Hormis le travail de EYMERI Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Économica, 2001, il faut noter les travaux récents de BILAND Émilie, VANNEUVILLE Rachel, « 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 et BILAND Émilie, KOLOPP Sarah, « La fabrique de la pensée d'État », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 2013/2, p. 221-248; KOLOPP Sarah, « De la modernisation à la raison économique. La formation en économie à l'ENA et les déplacements des lieux communs dans l'action publique (1945-1984) », *Genèses*, n° 93, 4, 2013, p. 53-75.

15. Même si des travaux ont montré que l'expression dénote une cohérence qui n'existe pas en réalité, GALLY Natacha, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit.; PAGE Edward C. et WRIGHT Vincent W. (dir.), *Bureaucratic Elites in Western European States: a Comparative Analysis of Top Officials in Eleven Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

16. LAURENS Sylvain, *Hauts fonctionnaires et immigration en France, 1962-1981. Socio-histoire d'une domination à distance*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Paris, EHESS, 2006; PÉNISSAT Étienne, *L'État des chiffres. Sociologie du service statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)*, thèse pour le doctorat de sociologie, Paris, EHESS, 2009.

17. BÈZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009; « Le conseil de l'État (1) : expertise privée et réformes des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, 2012, p. 4-73; GERVAIS Julie, « Les sommets très privés de l'État. Le « Club des acteurs de la modernisation » et l'hybridation des élites », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 194, 2012/4, p. 4-21.

18. LAURENS Sylvain, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France 1962-1981*, Paris, Belin, 2009.

19. EYMERI Jean-Michel, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77; BONNAUD Laure et

pôle de l'administration, les travaux qui se sont intéressés à la mise en œuvre des politiques publiques se sont attachés à documenter la place, le rôle et les transformations du travail des agents directement impliqués dans la fourniture de services aux usagers. Les travaux de M. Lipsky, qui portent sur les contradictions communes aux métiers, pourtant hétérogènes, d'instituteur, de travailleur social ou de policier autour de ce qu'il appelle la *street-level bureaucracy*²⁰, ont connu une seconde réception à la fin des années 1990 à l'instigation de certains politistes et sociologues français qui entendaient faire reconnaître une approche des politiques publiques par le « guichet²¹ ». En privilégiant les deux extrémités de la hiérarchie administrative, la sociologie de l'État a largement laissé dans l'ombre les échelons intermédiaires de la fonction publique. Pourtant, des travaux anglosaxons ont depuis longtemps déjà entamé un travail de défrichage de ces espaces intermédiaires de l'action publique et des activités qui s'y déploient, mettant par exemple en avant le rôle des « *middle-ranking officials* » dans la production de certaines lois²². Des travaux historiques ont également montré tout l'intérêt qu'il peut y avoir à porter le regard sur les professions dans l'État qui occupent des positions intermédiaires, comme les « gradés » de Préfecture²³, les « receveurs » des Postes²⁴ ou les « chefs de bureau » de la sous-direction des étrangers de la Préfecture²⁵. Un ensemble de recherches récentes ont enfin mis l'accent sur l'encadrement intermédiaire de l'État, cherchant à faire travailler la catégorie, à en donner une définition opératoire et à analyser son rôle dans les transformations contemporaines de l'État²⁶. Il existe donc un enjeu à enrichir la réflexion sur les cadres intermédiaires, en posant la question des frontières de l'encadrement

MARTINAIS Emmanuel, « Écrire la loi. Un travail de bureau pour hauts fonctionnaires du ministère de l'Écologie », *Sociologie du travail*, vol. 55, 2013, p. 475-494.

20. LIPSKY Michael, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.
21. DUBOIS Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica, 1999; WELLER Jean-Marc, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999; MAYNARD-MOODY Steven et MUSHENO Michael., *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service: Narratives of Street-level Judgement*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2003; SPIRE Alexis, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 169, 2007, p. 4-21
22. Voir par exemple PAGE Edward et JENKINS William, *Policy bureaucracy: government with a cast of thousands*, Oxford, Oxford University press, 2005. Pour une revue de littérature, voir BARRIER Julien, PILLON Jean-Marie, QUÉRÉ Olivier, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, n° 4, 2015/4, p. 9-32.
23. LE BIHAN Jean, *Au service de l'État : les fonctionnaires intermédiaires au XIX^e siècle*, Presses universitaires de Rennes, 2008; LE BIHAN Jean, « Les "gradés" de préfecture ou l'émergence contrariée de nouveaux "cadres" administratifs au XIX^e siècle », *Le Mouvement social*, n° 218, 2007, p. 13-28.
24. JOIN-LAMBERT Odile, *Le receveur des postes, entre l'état et l'usager, 1944-1973*, Paris, Belin, 2001.
25. SPIRE Alexis, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005.
26. BARRIER Julien *et al.*, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et action publique*, 4 (4), 2015; QUÉRÉ Olivier, « Construire l'État par son milieu. Les transformations du mandat des cadres intermédiaires de l'administration », *Sociologie du travail*, vol. 59, n° 3, 2017; PILLON Jean-Marie, *Pôle emploi. Gérer le chômage de masse*, Rennes, PUR, 2017.

dans l'État²⁷. Il s'agit de montrer comment ces cadres intermédiaires se trouvent encadrés dans des hiérarchies administratives et sociales.

Porter la focale sur cette strate hiérarchique est d'autant plus intéressant que les administrations publiques se trouvent depuis près de 40 ans au cœur de politiques de réformes. Le cas de la formation des attachés d'administration interroge comment et à quelles conditions ces fonctionnaires peuvent servir de relais ou de point d'appui aux ambitions de transformation de l'État. La position et le rôle attendu de l'encadrement intermédiaire dans une administration où les segmentations hiérarchiques sont l'objet de discussions et de transformations apparaît ainsi comme une question majeure²⁸. La fonction publique comme l'administration se trouvent à la croisée d'injonctions et d'ambitions réformatrices de fond que cet ouvrage propose de mettre au jour par l'examen de la place et du rôle prescrits aux attachés dans ces administrations en réforme. À rebours d'une vision diffusionniste qui considérerait que le *New Public Management* (NPM) vient s'imposer à toute l'administration sans distinction²⁹, cette enquête cherche à montrer en quoi la formation des attachés d'administration est un élément « constituant » du processus de rationalisation de l'administration, en ce sens que les activités de formation « véhiculent des valeurs et des représentations », « sont porteuses de règles » et « diffusent des normes destinées à réguler les fonctionnements et les comportements du milieu administratif³⁰ ». Les IRA donnent ainsi à voir les savoirs et les pratiques jugés par les acteurs en charge de la formation comme constitutifs des « habits³¹ » que le fonctionnaire en charge de l'encadrement intermédiaire dans l'administration doit revêtir. Investie comme un outil de transformation de l'administration, cette institution de formation constitue un observatoire privilégié des reconfigurations mais aussi des permanences de l'organisation et du fonctionnement de l'administration. Ce faisant, cet ouvrage souligne le fait que le *NPM* n'est pas un corpus disciplinaire qui s'impose seul et de manière autonome, mais qu'il existe des acteurs qui participent, luttent et échangent pour à la fois transformer les administrations et transformer les élèves.

Regarder les attachés d'administration comme des cadres intermédiaires revient à saisir ce qui les produit comme tels. C'est donc bien d'une dynamique

27. Cette question étant déjà bien présente en sociologie du travail et des professions, voir BOUFFARTIGUE Paul, GADÉA Charles et POCHIC Sophie (dir.), *Cadres, classes moyennes: vers l'éclatement?*, Paris, Armand Colin, 2010.

28. BEZES Philippe, DEMAZIERE Didier et alii., « *New public management* et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions? », *Sociologie du travail*, vol. 53, 2011, p. 293-348, BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, vol. 66, 2016/3, p. 407-433; QUÉRÉ Olivier, « Construire l'État par son milieu », art. cité.

29. BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009; BEZES Philippe, « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du *New Public Management* en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, 2012/3, p. 16-37.

30. BEZES Philippe, JOIN-LAMBERT Odile, « Comment se font les administrations : analyser les activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, vol. 52, 2010/2, p. 140.

31. PAYRE Renaud et VANNEVILLE Rachel, « "Les habits savants du politique". Des mises en forme savantes du politique à la formation de sciences de gouvernement », *Revue française de science politique*, n° 53, 2003/2, p. 195-200.

socialisatrice dont je souhaite donner une interprétation à partir de la formation des attachés, c'est-à-dire du processus qui implique (ou non) « à un degré ou à un autre, une transformation de l'individu, sur un plan ou sur un autre³² ». Ce qui intéresse donc également cet ouvrage est l'examen de la formation des fonctionnaires *dans* et *par* l'institution. Cette entrée par la « fabrique³³ » doit permettre de mieux comprendre les statuts et les rôles qui forment le mandat de l'encadrement intermédiaire de l'État.

Il ne faut cependant pas préjuger de l'efficacité des fonctionnaires à actualiser puis porter en situation de travail les savoirs et les pratiques qu'ils auraient intériorisés de manière automatique par le truchement d'une socialisation miracle. D'une part, parce que l'on sait la variation des pratiques et des appropriations individuelles des fonctionnaires (et des individus en général), qu'elle soit analysée comme le fruit de la diversité des formes organisationnelles ou comme la conséquence de la pluralité des trajectoires qui composent les groupes d'agents³⁴. D'autre part, la dimension performative des pratiques administratives des attachés d'administration, comme leur homogénéité, est une revendication exprimée par certaines catégories de réformateurs³⁵, qu'il ne faut pas prendre comme une donnée mais comme une construction, un discours, permettant de parer les ambitions de réforme administrative des atours de la légitimité et de la robustesse. Former les cadres intermédiaires aux « activités constituantes » de la réforme de l'État est une ambition de certains acteurs à un certain moment de l'histoire des IRA, qu'il faut étudier comme telle. Rester attentif aux variations des modes d'intériorisation des dispositions attendues du cadre intermédiaire, c'est-à-dire des conditions sous lesquelles la formation peut être efficace, est une manière de prendre l'objet « administration » pour ce qu'il est, c'est-à-dire un ensemble de valeurs, de règles, de normes qui, ensemble, constituent des dispositifs de rationalisation bureaucratique ou managériale.

L'entrée par et dans les IRA permet en définitive d'interroger cet objet particulier, cette strate de fonctionnaires qui se trouvent à la fois en situation d'encadrants et d'encadrés, ces cadres intermédiaires de la fonction publique dont la question du statut, du rôle et du positionnement dans la hiérarchie administrative est l'objet d'investissements divers et concurrents. L'objet IRA se trouve ainsi à la croisée de trois types de questionnements : la (trans)formation de dispositions à être cadre intermédiaire, la politique publique de formation des fonctionnaires, et la spécificité du positionnement de ces cadres intermédiaires dans la hiérarchie du

32. DARMON Muriel, *La socialisation*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 118.

33. EYMERY Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Économica, « Études politiques », 2001 ; DARMON Muriel, *Classes préparatoires. La fabrique d'une jeunesse dominante*, Paris, La Découverte, coll. « Laboratoire des sciences sociales », 2013.

34. JEANNOT Gilles, « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics », *Revue française de science politique*, vol. 58, 2008/1, p. 123-140.

35. Voir GERVAIS Julie, *ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XIX^e siècle)*, thèse de science politique, IEP de Lyon, 2007, p. 18 ; PICHONNAZ David, *Former pour réformer. Sociologie de l'hétérodoxie policière et de l'entrée dans la profession*, thèse de sociologie, université de Fribourg et EHESS, 2014.

travail administratif. À travers le cas des IRA, cet ouvrage propose une réflexion sur l'exercice – dans les deux sens de préparation et de pratique, d'entraînement et d'activité – de l'encadrement administratif intermédiaire.

Comment se construit le mandat des cadres intermédiaires de l'État

Pas davantage que d'autres groupes de fonctionnaires, les attachés ne constituent un corps unifié. Il ne faut donc pas présupposer de leur homogénéité, en premier lieu car les pratiques auxquelles ces fonctionnaires se destinent sont très diverses. La disparité des postes offerts à la sortie des IRA en constitue le principal marqueur : gestionnaire d'établissement de l'Éducation nationale, attaché de préfecture, en ministère ou à la Cour des comptes... le travail attendu de ces cadres administratifs reste hétérogène. Il n'en demeure pas moins qu'à la différence du groupe des cadres étudié par L. Boltanski, dont la construction est en grande partie due à la mobilisation de ses membres, ces fonctionnaires partagent le même *statut*, défini par un ensemble de textes juridiques et réglementaires³⁶. Ce statut est d'abord, avant même la naissance des IRA, celui des attachés de l'administration *centrale*, constitué lors d'une loi et d'un décret en 1955³⁷. À ce premier noyau s'agrègent progressivement les attachés de préfecture puis les attachés de l'Éducation nationale pour créer un statut élargi des attachés d'administration d'État.

Comment saisir les attachés dans leur ensemble? La notion webérienne de « groupe de statuts³⁸ » apparaît utile ici pour saisir ce qui rassemble ces attachés d'administration, en ce sens qu'ils constituent un « agrégat faible³⁹ », et dans le même temps un ensemble d'individus rassemblés par un statut juridique commun. La notion de « groupe de statuts » est un outil qui permet de considérer les attachés comme un groupe de fonctionnaires dont la position et l'activité sont réglées par un statut juridique. Dans le cas des attachés néanmoins, ce statut est pluriel, dans la mesure où les règles régissant la carrière peuvent différer en fonction des ministères. La diversité des pratiques des attachés renvoie à une pluralité dans les modes de gestion des carrières. Dans ces conditions, la formation commune dans les IRA – c'est-à-dire son histoire, ses contenus – constitue le point d'entrée privilégié pour saisir les enjeux qui se rattachent à la définition de ce « groupe de statuts ».

La notion de « groupe de statuts » permet également de mettre en évidence la question de la délimitation du groupe des attachés, qui est un objet de luttes entre directions ministérielles pour la définition de la place et du rôle que doivent tenir les cadres intermédiaires dans l'État. La promotion d'un « corps » homogène des attachés est un enjeu central dans cette lutte, qu'il s'agit donc d'éclairer à la

36. BOLTANSKI LUC, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982, p. 463.

37. Loi du 3 avril 1955 et décret n° 55-1648 du 16 décembre 1955 portant règlement d'administration publique relatif au statut particulier des attachés d'administration centrale.

38. WEBER MAX, *Économie et société I. Les catégories de la sociologie*, Paris, Agora, 1995, p. 391-400.

39. BOLTANSKI LUC, *Les cadres...*, *op. cit.*, p. 480. Voir aussi à propos du groupe des attachés territoriaux BILAND Émilie, *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local...*, *op. cit.*

Encadré 1 – Le statut des attachés d'administration

Jusqu'en septembre 2013, le texte en vigueur qui règle le statut des attachés est le décret n° 2005-1215 du 26 septembre 2005 portant dispositions statutaires communes applicables aux corps des attachés d'administration et à certains corps analogues. Ce texte précise le domaine d'action des attachés d'administration (« ils sont chargés des fonctions de conception, d'expertise, de gestion et de pilotage d'unités administratives. Ils peuvent être appelés à remplir des fonctions d'ordonnateur secondaire. Ils ont vocation à être chargés de fonctions d'encadrement »). Il fixe la division en grades (attaché et attaché principal) et en échelons, ainsi que la grille indiciaire qui s'y rapporte. Selon ce texte, les attachés d'administration sont recrutés « à titre principal par la voie des instituts régionaux d'administration » et « à titre complémentaire par la voie de concours » organisés directement par les ministères, sans passer par les IRA. Par ailleurs, les attachés peuvent être recrutés « au choix » après nomination sur une « liste d'aptitude ».

Au total, en 2013, treize administrations différentes recrutent les attachés d'administration par les IRA : services du Premier ministre, des Affaires sociales, de l'Agriculture et de la Pêche, de la Culture et de la Communication, de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, de l'Équipement, de l'Intérieur et de l'outre-mer, des Juridictions financières, de la Justice, du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, de la Caisse des dépôts et consignations, de l'Office national des forêts. Il faut y adjoindre les groupes des conseillers d'administration scolaire et universitaire, des directeurs de préfecture et des chefs des services administratifs du Conseil d'État, qui sont également gérés sous des régimes différents. Quatre groupes (attachés d'administration du ministère de la Défense, attachés de la Direction générale de l'aviation civile, secrétaires des Affaires étrangères, officiers de protection de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides) bénéficient de conditions spécifiques de recrutement et de gestion. À partir de septembre 2013, seize de ces groupes d'attachés sont versés dans le « Corps interministériel à gestion ministérielle » (CIGEM) des attachés d'administration de l'État (décret n° 2013-876 du 30 septembre 2013, voir la conclusion de l'ouvrage).

lumière des IRA, depuis leur création en décembre 1966 jusqu'à septembre 2013, date de la création du « CIGEM » (corps interministériel à gestion ministérielle) des attachés d'administration d'État. Entre ces deux dates, il est possible d'étudier les usages et investissements divers que les différents ministères font de la formation des attachés. Il s'agit de se demander dans quelle mesure l'unicité de la formation est considérée comme un levier pour l'unicité du « corps » des attachés, et dans quelle mesure l'uniformité de la formation participe effectivement ou non de l'homogénéité ou de la diversité du groupe des attachés d'administration.

L'étude des modes de catégorisation de l'encadrement administratif intermédiaire par les acteurs ministériels s'accompagne de la question de la différenciation des individus appelés à devenir fonctionnaires. L'étude de la formation ne doit pas avoir pour conséquence d'offrir une vision aplanie des activités des cadres intermédiaires, au motif qu'elles s'y trouveraient modélisées pour permettre leur apprentissage. Pour se défaire de cet obstacle, il est nécessaire de lier à l'étude de la catégorisation administrative et historique une analyse des effets de la formation sur les apprentis fonctionnaires, c'est-à-dire de la variation des apprentissages et des intériorisations par les élèves des dispositions à être un cadre intermédiaire. Le contexte institutionnel permet plus facilement d'observer comment certaines dispositions antérieurement acquises se trouvent transformées, renforcées ou activées⁴⁰, et comment d'autres se trouvent incorporées. L'analyse des propriétés, des trajectoires individuelles et l'observation des dispositifs de transmission des savoirs et savoir-faire constituent une manière de saisir la diversité des modes d'appropriation de la formation et plus largement de l'État.

Pour tenir ensemble ces différents fils, la notion de « mandat » fournit un solide appui⁴¹. Elle permet de saisir l'ensemble des dispositions acquises et des savoirs prescrits aux attachés d'administration, permettant de soutenir la manière dont les activités individuelles doivent être menées si les individus « ont le sens de la solidarité et de leur propre position⁴² ». Explorer la construction du mandat des cadres intermédiaires de la fonction publique tel qu'il se trouve projeté sur les élèves en période de formation est une façon de prendre en compte tout à la fois les dispositions acquises ou en cours d'acquisition sur le lieu de formation, et les compétences et aptitudes attendues du cadre intermédiaire de la fonction publique telles qu'elles se trouvent présentées aux élèves. La notion de « mandat » doit ainsi permettre d'avoir accès au décalage continu entre ce qui est attendu des élèves et ce qu'ils font, entre le rôle de l'élève et le rôle prescrit de l'attaché.

Toutefois, tout comme la notion de « rôle » qui ne prend sens qu'en situation institutionnelle⁴³, la notion de mandat ne peut s'extraire du contexte dans lequel elle se trouve définie et investie d'ambitions diverses. L'étude du mandat des cadres intermédiaires ne prend sens qu'à travers une sociologie de l'institution. *De facto*, s'intéresser à la formation fait de l'institution l'entrée principale pour observer la constitution du mandat des cadres intermédiaires. La notion d'institution, bien que fondatrice en sociologie⁴⁴, risque toutefois d'échapper à l'analyse si elle en

40. Sur la dimension contextuelle des dispositions, voir LAHIRE Bernard, *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Hachette, 2006.

41. La notion, forgée par E. Hughes sert à désigner l'ensemble des « comportements que devraient adopter les autres personnes à l'égard de tout ce qui touche au travail » de ceux qui exercent le métier, HUGHES Everett C., *Le regard sociologique*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1996, p. 99. J'utilise le terme dans un sens sensiblement différent, dans la mesure où le propos n'est pas de mettre en avant la revendication du groupe des attachés à disposer d'un mandat.

42. *Ibid.*, p. 99.

43. LEFEBVRE Rémi, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », dans LAGROYE J. et OFFERLÉ M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010, p. 227.

44. « La sociologie peut alors être définie : la science des institutions, de leur genèse et de leur fonctionnement », DURKHEIM Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 2002, p. 22.

reste à ce degré de précision. En indiquant que ce sont « les pratiques qui font exister les institutions⁴⁵ », la perspective offerte par la « sociologie de l'institution⁴⁶ » permet de replacer la focale sociologique au niveau de l'articulation entre le pluriel et le singulier, entre contraintes et ressources, sans que l'un soit *a priori* déterminé par l'autre. En tant qu'école de formation des cadres de l'action publique, les IRA sont envisagés comme un ensemble de règles, de pratiques et de dispositifs institutionnalisés – notamment par des règles juridiques, mais aussi par des conventions ou des façons de faire et de sentir. Cette institution donne à voir le va-et-vient entre la force de l'institué sur les individus et la force de l'individualité dans l'institutionnalisation : comment les acteurs font l'institution et comment l'institution fait ses membres.

Encadré 2 – L'IRA ou les IRA?

Constitués en une seule école mais regroupant cinq instituts dans cinq villes différentes afin de quadriller le territoire national, les IRA sont une institution qui est à la fois unie et plurielle. La question de la « communauté » des IRA fait l'objet d'investissements politiques dès la création des IRA en 1970, puis par la suite, lorsque le ministère de la Fonction publique tente d'en faire un argument pour l'« interministérialité » de la formation (voir chapitre 1 et 3). Dans les textes, les IRA rassemblent cinq établissements juridiques, rattachés aux services du Premier ministre, sous la tutelle de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ce qui est censé garantir leur cohérence et la continuité de leur mission. La DGAFP effectue un cadrage des enseignements et des pratiques de formation par texte réglementaire. Les marges de manœuvre que peut avoir la direction de chacun des instituts sont réelles mais restent limitées par ce cadre et par le travail de coordination qu'ils effectuent en permanence.

Appréhendé à travers une sociologie politique de l'institution, le questionnement général de cet ouvrage porte sur la formation (au double sens d'apprentissage et de constitution) du mandat des cadres intermédiaires de la fonction publique. Cette problématique se décline selon trois ramifications, qui renvoient au problème du contenu à donner au mandat des cadres intermédiaires, en situation de recompositions de l'État. En premier lieu, l'étude de la construction du mandat de l'encadrement intermédiaire ne peut être dissociée d'une interrogation sur les manières dont l'institution est investie d'ambitions contradictoires. En deuxième lieu, proposer une sociologie de l'institution revient à s'interroger sur les contenus de la formation qui sont diffusés dans les IRA, et qui trouvent une traduction dans les activités, la position et les savoirs prescrits aux cadres intermédiaires. En troisième lieu, une sociologie de l'institution ne saurait être complète sans l'étude des façons dont les élèves prennent place dans l'institution, et sans

45. LAGROYE Jacques, « L'institution en pratiques », *Revue suisse de science politique*, vol. VIII, n° 3-4, 2002.

46. LAGROYE Jacques et OFFERLÉ Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, *op. cit.*

l'examen des processus de conformation ou au contraire de différenciation, de subversion ou de résistance au mandat prescrit. Ces trois regards portés sur la formation du mandat des cadres intermédiaires des administrations donnent à voir, sous un nouveau jour, les formes que l'État, depuis les administrateurs des ministères jusqu'aux interactions avec les élèves, cherche à donner à son administration. S'intéresser à la formation des attachés dans les IRA revient à étudier de près cette arène où se cristallisent les définitions concurrentes du mandat des cadres intermédiaires, cet atelier de l'État où se façonne une des pièces maîtresses de son administration.

De manière plus générale, ce livre vise à concilier deux traditions de recherche qui ont souvent fait l'objet de « dé-liaisons⁴⁷ » : la sociologie de l'État et la sociologie de la socialisation. Ces deux regards sociologiques peuvent être combinés avec profit dans l'analyse de la formation des fonctionnaires, dans la mesure où ils permettent de maintenir dans un même mouvement l'analyse des transformations des institutions administratives et l'étude des pratiques individuelles dans l'institution, de l'intériorisation en actes de dispositions, ainsi que les modalités diverses avec lesquelles les élèves se saisissent du mandat qui leur est prescrit.

Des administrateurs aux élèves

L'enquête a été menée sur trois scènes principales : dans les ministères, auprès des personnels d'encadrement dans les IRA et auprès des élèves. Pour chacune de ces ramifications de terrain, j'ai combiné quatre méthodes principales : les entretiens, l'observation directe des pratiques, la consultation d'archives et la collecte d'une importante « littérature grise ».

J'ai mené soixante-seize entretiens (de type semi-directifs), entre février 2009 et octobre 2012, avec plusieurs types d'acteurs situés à différentes positions dans la hiérarchie de l'administration. Certains acteurs ont été rencontrés plusieurs fois à différents moments de l'enquête, et de nombreux acteurs rencontrés ont plusieurs fonctions. Il est toutefois possible de distinguer au moins trois groupes d'enquêtés : les élèves, le personnel des IRA et les acteurs ministériels extérieurs aux IRA. En ce qui concerne les élèves, l'unité de lieu a été privilégiée, afin de rendre compte des effets collectifs. L'essentiel des 38 entretiens a donc été conduit dans le même IRA. Plutôt que de « quantativer » cet instrument qualitatif⁴⁸, j'ai cherché à rencontrer en priorité les acteurs qui pouvaient constituer une brèche pour l'analyse, par exemple les élèves qui se trouvent aux « articulations » du classement pour le choix des filières ou des postes. Le deuxième groupe d'acteurs auquel je me suis intéressé est constitué de membres du personnel d'encadrement de la scolarité des IRA : directeurs et directrices, anciens directeurs, directrices des

47. BEZES Philippe et PIERRU Frédéric, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 2012/2, p. 41-87.

48. BEAUD Stéphane, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien ethnographique » », *Politix*, vol. 9, n° 53, 1996, p. 226-257.

études, secrétaires généraux, chargés de stages, responsable de la cellule concours, intervenants, membres de jury. Le troisième groupe est constitué d'acteurs ministériels. Une dizaine d'entretiens a été menée en ministères, à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) en charge de la tutelle des IRA, et au ministère de l'Éducation nationale.

L'observation ethnographique des activités de formation a été conçue comme un outil indispensable à l'enquête, dans la mesure où elle s'avère « un puissant instrument du dévoilement de ses caractéristiques structurelles et de ses transformations contemporaines⁴⁹ ». L'objectif a été de suivre une promotion pendant une année complète, afin de saisir le contenu de ce qui est attendu de l'attaché d'administration en même temps que l'évolution des attitudes des élèves. La première séquence d'observation a eu lieu dans un IRA, entre décembre 2009 et juillet 2010. Hormis les cours (16 journées), le temps passé dans l'institut est difficilement quantifiable : « amphi de garnison », affichage du classement, pauses cigarettes, sorties de cours, soirées... La seconde séquence a eu lieu dans un autre IRA, où j'ai également pu bénéficier de nombreux échanges informels avec les élèves. Il faut ici mentionner un matériau précieux mais difficilement quantifiable, constitué par les longues discussions que j'ai menées avec un groupe d'élèves. Un ami, entré à l'IRA alors que j'avais débuté l'enquête depuis deux ans, m'a donné accès à l'ensemble de ses collègues les plus proches, à la fois au cours de leur formation mais aussi – car les amitiés tissées à l'IRA sont durables – au cours de leurs premières années d'exercice. Ce groupe m'a fourni des éléments « vus de l'intérieur » que l'observation ou l'entretien sous sa forme classique ne m'auraient pas permis de récolter parce que cachés à l'observateur occasionnel ou difficilement avouables à l'enquêteur. La fréquentation de ce groupe, le plus souvent lors de soirées, pendant l'année de l'IRA et encore plusieurs années après, ont constitué un matériau original.

Le questionnement sur l'évolution de la politique de formation des cadres intermédiaires m'a mené à dépouiller des centaines de documents d'archives, pour la plupart déposées aux Archives nationales (sous dérogation). La majorité des fonds proviennent de la DGAFP et du ministère de l'Éducation nationale. Ces fonds d'archives publics ont été complétés par la consultation de quelques documents dispersés, archivés par les acteurs interrogés qui m'ont « ouvert leur placard ».

Enfin, j'ai appuyé une partie importante de l'analyse sur ce qu'il est coutume d'appeler la « littérature grise », c'est-à-dire l'ensemble des documents provenant des IRA que j'ai amassé sur toute la durée de l'enquête. Ces très nombreux documents ont constitué une source de premier plan. Il faut distinguer l'ensemble des lois, décrets, circulaires, règlements, rapports ministériels et officiels, des documents que j'ai collectés à l'intérieur des IRA, par l'intermédiaire des élèves, des jurés et des intervenants : fascicules, supports de cours, notes de cours, exercices, sujets d'examen, mails, diaporamas projetés en cours, plan de formations, règle-

49. DUBOIS Vincent, « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, n° 1, 2012/1, p. 86.

ments intérieurs, listes des postes de stage, « contrats pédagogiques » et chartes à destination des intervenants, fiches d'évaluation des élèves par les maîtres de stage, fiches d'évaluations remplies et griffonnées par les jurés, copies d'examen, dossiers de groupe... J'ai également collecté les données des classements d'entrée, intermédiaires et de sortie de sept années consécutives à l'IRA de Lille⁵⁰.

Plan de l'ouvrage

La première partie donne à voir la « mise en administration » de la question de la formation des cadres intermédiaires, c'est-à-dire comment se construit, s'institutionnalise puis se transforme la formation des cadres intermédiaires. Cette partie montre que les IRA sont saisis d'ambitions réformatrices diverses. L'étude des débats et des luttes de conception intra-étatiques, portant sur la création d'un « corps » homogène et transversal des attachés, met en lumière la construction historique du mandat des cadres administratifs intermédiaires. Le premier chapitre revient sur la genèse et la consolidation de la formation des attachés de 1966 jusqu'au début des années 2000. Le deuxième chapitre traite de la profonde réforme de la scolarité que connaissent les IRA en 2007.

La deuxième partie de cet ouvrage vise à comprendre comment ces différentes ambitions se traduisent dans les contenus de la formation. Il s'agit de pousser la porte des IRA pour comprendre quelles sont les figures du cadre intermédiaire qui sont valorisées par les programmes de formation, par les pratiques concrètes d'enseignement, et par la façon dont les jurés sanctionnent ces savoirs. Le troisième chapitre revisite ainsi l'opposition traditionnelle entre la figure technicienne et la figure généraliste du fonctionnaire à travers l'étude des *curricula*, c'est-à-dire des programmes de formation. Le quatrième chapitre pousse cette investigation sur le plan des savoirs effectivement transmis par les formateurs, et sanctionnés par les jurés de classement. L'observation ethnographique des cours et des situations d'apprentissage met en avant le travail des acteurs des IRA pour fournir un positionnement et un contenu aux activités des attachés.

La troisième partie resserre encore la focale, pour interroger la dimension dispositionnelle de la construction du mandat des cadres administratifs intermédiaires, en cherchant à lier la sociologie de la formation à l'action publique par une sociologie de la socialisation. Il s'agit de se demander comment les élèves se saisissent du mandat de cadre intermédiaire de la fonction publique tel qu'il leur est prescrit. Le cinquième chapitre prend pour objet le travail socialisateur des IRA et ses appropriations par les élèves. Le sixième chapitre porte sur le processus de classement (et de déclassement) des élèves qui scande l'année de formation.

50. Pour une présentation plus détaillée des données de l'enquête, et pour certains points d'approfondissement, il est possible de se référer à la thèse dont ce livre est tiré : QUÉRÉ Olivier, *L'atelier de l'État. Des Instituts régionaux d'administration pour former les cadres intermédiaires de la fonction publique (1966-2013)*, thèse de science politique, IEP de Lyon, 2014.