

Former des cadres intermédiaires pour la fonction publique. Unité du « corps », diversité des trajectoires dans les Instituts régionaux d'administration.

Olivier Quéré

IEP de Lyon – Triangle UMR 5206

Version provisoire – merci de ne pas diffuser

Dans cette communication, nous voudrions contribuer à l'étude des effets des dispositifs publics sur les trajectoires professionnelles en nous intéressant à une frange spécifique du personnel administratif que sont les attachés d'administration. Ni hauts fonctionnaires, dont de nombreuses études ont démontré les formes de politisation (Eymeri 2003, Laurens 2009, Gervais 2012), ni fonctionnaires de « guichet » dont la littérature a mis en avant le pouvoir « discrétionnaire » (Lipsky 1980, Spire 2007, Dubois 2010), les attachés d'administration occupent la bande intermédiaire de la hiérarchie des activités administratives. Inscrits dans la « catégorie A » de la fonction publique, ce groupe de fonctionnaire tend à défendre ses frontières par rapport aux catégories d'agents classés inférieures (B et C), sans pour autant qu'ils puissent être assimilés aux « A+ » des administrateurs civils¹. A l'image d'autres cadres intermédiaires de l'administration (Barrier, Pillon, Quéré 2013), nous pouvons dire schématiquement que leur activité consiste à ajuster des décisions administratives

¹ Dans les notes internes aux ministères des années 1970, les administrateurs avaient d'ailleurs tendance à appeler les attachés d'administration les « A' », pour les distinguer à la fois « B » et des « A » sortis de l'ENA. Lorsqu'elle est parvenue aux oreilles de l'association des attachés d'administration centrale, cette catégorisation, jugée dépréciative, a été abandonnée.

hiérarchiques au fonctionnement et aux règles de l'administration. Leur maîtrise du droit doit leur permettre de conduire efficacement ce « travail d'organisation » (De Terssac et Lalande 2002). C'est en ce sens qu'a été créé le statut d'attaché d'administration en 1955². Ce qui est alors présenté par le ministère de la Fonction publique comme une réponse aux « besoins de qualification » des cadres intermédiaires obéit en réalité à un mouvement relativement classique de « délégation du sale boulot » (Hughes 2004) appliqué à l'administration. Avec les attachés, les hauts fonctionnaires pour la plupart formés à l'ENA peuvent déléguer leurs tâches jugées ingrates à des agents administratifs de rang inférieur mais jugés suffisamment compétents pour décliner leurs directives. Au vu de ce mandat³, conjugué à la diversité des situations où ils sont appelés à intervenir⁴, la position intermédiaire de ces fonctionnaires prend une dimension tout à fait particulière en période d'intensification des reconfigurations administratives (Bezes 2012) : ils sont alors appelés à ajuster les initiatives de réformes à la diversité des formes de l'organisation administrative.

La création des Instituts régionaux d'administration (IRA) dans les années 1970⁵ avaient pour vocation de fournir un contenu, notamment juridique, à ces activités. Les cinq IRA ont été mis sur pied sur le modèle de l'ENA : le concours d'entrée est conçu pour garantir un niveau élevé en connaissances juridiques, tandis que la formation d'une année à caractère pratique (les enseignements à visée pratique sont entrecoupés de longues périodes de stages en administration) doit servir à rendre les élèves « *aptés à exercer les fonctions qui leur seront confiées dans les administrations dans lesquelles ils seront affectés* »⁶.

Pour soutenir ce dispositif de formation, les acteurs en charge des IRA se fondent sur la notion de « professionnalisation ». Cette catégorie est mobilisée à propos des IRA jusqu'à saturation, qu'elle fasse l'objet de prescription par le haut (Conseil d'État 2004, Desforges 2011) ou qu'elle soit revendiquée par les acteurs de terrain (direction des IRA, formateurs, jury). Cette notion, considérée ici comme une catégorie d'acteurs et non comme une catégorie

² Avec la loi du 3 avril 1955 et le décret n°55-1648 du 16 décembre 1955 se constitue le statut des attachés d'administration centrale de catégorie A.

³ Nous définissons le « mandat » en nous appuyant sur le travail d'E. Hughes, comme l'ensemble des compétences attachées ou prescrites à un groupe professionnel – dont la juridiction n'est pas nécessairement stabilisée – servant à définir la manière dont ses activités doivent être menées « s'ils ont le sens de la solidarité et de leur propre position » (Hughes 2004, 99).

⁴ La diversité des postes que les attachés peuvent occuper à la sortie des IRA est un marqueur de cette diversité : le travail de l'attaché d'administration centrale est différent de celui de l'attaché gestionnaire d'établissement de l'éducation nationale, encore différent de l'attaché de préfecture.

⁵ Le décret 70-401 du 13 mai 1970 créés deux instituts régionaux d'administration à Lille et à Lyon. Par la suite, trois autres IRA seront créés à Nantes (1973), Metz (1973) et Bastia (1979).

⁶ Décret n°70-401 du 13 mai 1970 relatif aux instituts régionaux d'administration.

analytique (Demazière 2009, Demailly 2008), recoupe, sur notre terrain, une stratégie de positionnement de la part des ministères qui luttent autour de la formation des cadres administratifs intermédiaires. Nous verrons que l'injonction à la « professionnalisation » est en grande partie liée à l'ambition de créer un corps unifié et interministériel des cadres intermédiaires de la fonction publique. Ce « corps » permettrait de simplifier la gestion des effectifs, et de mettre en forme à l'échelon intermédiaire les politiques de réformes de l'administration. Comment les IRA peuvent-ils soutenir cette ambition ?

Cette interrogation sera déclinée autour de deux prismes successifs, qui ne sont pas sans se chevaucher et se questionner : la dimension socio-historique et ministérielle de l'institution de formation (comment l'institution IRA est saisie d'ambitions réformatrices contradictoires), et l'approche par le travail institutionnel de classement et son appropriation par les élèves dans l'IRA. Combiner ces deux échelles d'analyse donne à voir tout à la fois les enjeux de définitions et les appropriations de la politique de formation des cadres intermédiaires de la fonction publique⁷.

1. « Professionnaliser » la formation : créer un « corps » unifié des attachés d'administration qui puisse soutenir la réforme de l'administration.

En pointant les acteurs et les dispositifs que le recours à la « professionnalisation » exclut ou au contraire ce(ux) qui sont ainsi promus, nous souhaitons montrer dans cette première partie que les IRA constituent un champ de lutte pour la définition de l'unité et des frontières de l'encadrement administratif intermédiaire. La question centrale qui anime les débats est celle de l'unification du positionnement et des activités de ces cadres administratifs intermédiaires, érigés en « professionnels » de la fonction publique.

⁷ Ce travail est tiré d'une thèse en science politique intitulée *L'atelier de l'Etat. Former des cadres intermédiaires pour la fonction publique dans les Instituts régionaux d'administration (1966-2013)*, dont la soutenance est prévue le 17 octobre 2014. Pour ce travail, nous avons conjugué une enquête par archives (DGAFP et ministère de l'Éducation nationale 1966-2007), par entretiens (DGAFP, personnel des IRA, jury, élèves), par observation (en cours et dans l'institution), et par documentation (supports de cours, fascicules, power point présentés aux élèves entre 2007 et 2013 ; classements des élèves entre 2007 et 2014).

*La « professionnalisation » : un outil du ministère de la Fonction publique
pour mettre à distance le modèle universitaire dans la formation des cadres
intermédiaires*

La gestion des IRA est confiée dès leur création en 1966⁸ au ministère de la Fonction publique, *via* sa Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Cette décision est d'emblée contestée par le ministère de l'Education nationale, ce qui lie à un ensemble de débats qui courent jusqu'en 1970, date de l'ouverture des premiers IRA. La lutte porte sur la légitimité de chacun des ministères à former les cadres intermédiaires de la fonction publique. D'un côté, la DGAFP cherche à organiser la délégation des tâches délaissées par les hauts fonctionnaires. L'institutionnalisation des IRA est une manière de combler le manque provoqué par la suppression du statut du « rédacteur » en 1945, suite à la création de l'ENA. Les administrateurs civils rechignent à se tourner vers les « secrétaires d'administration », de catégorie B, parce qu'ils jugeaient leurs connaissances en droit insuffisantes pour accomplir les tâches considérées comme ingrates ou non conformes à leur position. Les IRA sont conçus par la DGAFP comme des « écoles d'application » permettant de fournir un contenu aux pratiques de ce personnel de renfort des énarques de ministère.

De l'autre côté, le ministère de l'Education nationale protège le monopole des facultés de droit dans la formation des cadres de la fonction publique, déjà mis à mal par la création de l'ENA⁹ (Gatti-Montain 1987). Pour défendre cette position, refuse de donner l'équivalence à la licence en droit aux diplômés des IRA. Si le ministre de la Fonction publique avait formulé cette demande auprès de l'Education nationale, c'est que la DGAFP joue sur cette question la stabilité du statut des attachés (les associations et syndicats demandent un débouché vers l'ENA¹⁰), en même temps que le prestige de ses instituts. Le ministère de l'Education nationale trouve là un moyen de réduire l'influence des IRA et de contrôler l'impact de leur formation sur les facultés de droit. Elle s'appuie sur son pouvoir de certification, selon lequel tout diplôme reconnu par l'Etat doit être certifié par l'Education nationale, pour négocier un

⁸ Par l'article 15 de loi du 3 décembre 1966 sur la formation professionnelle. Cette loi, reconnue comme étant l'œuvre de M. Debré (Benoist 2004), contribue à exclure le ministère de l'Education nationale, et par là l'Université, des questions de formation continue et professionnelle.

⁹ Ce qui avait d'ailleurs conduit à l'échec de plusieurs tentatives de création d'une école de la haute fonction publique avant 1945, voir V. Wright (1976).

¹⁰ A l'époque la licence en droit est nécessaire à la candidature de l'ENA. Les syndicats représentent les attachés d'administration *centrale*, qui sont beaucoup plus concernés par les possibilités de progressions de carrière. Ils voient d'ailleurs d'un mauvais œil le projet de réunir dans un même corps puis dans une même formation les attachés d'administration centrale et les attachés des services déconcentrés, *a fortiori* les « intendants » des collèges et lycées (attachés de l'administration scolaire et universitaire), dont les métiers sont les plus délégitimés.

compromis. L'équivalence en droit est accordée, permettant l'ouverture des IRA, en échange de quoi le ministère de l'Education nationale obtient le loisir de placer des universitaires, essentiellement des juristes, aux postes stratégiques dans les IRA : direction, jury, enseignants. Dès lors, l'histoire des IRA est l'histoire de la lutte du ministère de la Fonction publique pour mettre à distance ce compromis originel qui fait la part belle au ministère de l'Education nationale *dans* la formation. Les administrateurs des IRA se saisissent de la revendication à la « professionnalisation », c'est-à-dire à une formation donnée et gérée par des « professionnels » et non des « universitaires », ainsi qu'à des enseignements qu'ils jugent trop « théoriques », afin d'atténuer l'influence du ministère de l'Education nationale dans la formation des attachés d'administration.

L'ambition de la DGAFP de remettre la main sur les IRA se trouve satisfaite en 1984, lorsque dans le sillage d'une « configuration de réforme » qui lui ait favorable (Bezes 2009), une réforme importante de la formation transforme les IRA. Prenant la forme de l'« école d'application », les IRA sont mis en position de remplir la mission que la DGAFP cherche à leur donner depuis 1970 : tenter de faire tenir ensemble autour d'un même corps des pratiques administratives distinctes, dans l'objectif de simplifier la délégation du « sale boulot » de la haute fonction publique.

Rechercher l'« unité » pour promouvoir la « mobilité »

Avec la réforme de 1984, les IRA sont investis par la DGAFP comme un dispositif de soutien pour la construction de la réforme de l'administration. La notion de « professionnalisation », qui irradie la formation, est un outil qui permet de maintenir l'ambition, voire l'illusion de l'unité d'un « corps interministériel » des cadres intermédiaires. Cette unité est la voie, pour la DGAFP, de la constitution d'un groupe de « professionnels » de l'administration. En formant ces fonctionnaires à la réforme de l'Etat, et aux moyens de la mettre en œuvre, ils espèrent constituer le socle « professionnel » de la réforme de l'Etat. De cette façon, sur le plan pédagogique, le travail des IRA consiste essentiellement à prescrire aux futurs attachés un ensemble d'activités cohérentes à ce positionnement intermédiaire : les attachés sont appelés à ajuster à l'organisation administrative les initiatives hiérarchiques de réforme. Les apprentissages en « management » se trouvent ainsi au cœur des programmes de formation. A partir des années 2000, les registres de la « mobilité » et de l'« interministérialité » sont placés au centre du dispositif de formation.

A l'instar des consultants qui produisent des savoirs mobilisables dans les différentes sphères de l'Etat dans le domaine judiciaire (Vigour 2011), l'apprentissage du management au sein des IRA est fortement articulé à l'idée d'une mobilité plus grande au sein de l'administration entre les différents corps, les différents ministères, ou les différents échelons (notamment l'administration centrale et l'administration déconcentrée). Non que cette mobilité soit effective : la « mobilité » des effectifs est un projet politique devant permettre, dans le sillage de la trajectoire française de réforme de l'administration, de remettre en cause la gestion de l'encadrement supérieur par les seuls grands corps (Bezes 2009, p. 464). Mais la formation des IRA est investie comme un laboratoire de ces objectifs théoriques de réforme, où l'apprentissage des savoirs strictement juridiques, jugés trop techniques, restent limités par la prédominance des savoirs à visée pratique, considérés comme plus à même de promouvoir des compétences mobilisables dans diverses circonstances administratives. Ces connaissances sont censées équiper le cadre intermédiaire de compétences « transversales » et « interministérielles », le rendant capable de s'adapter à différentes situations administratives, ou d'occuper ce que les entreprises privées appellent les « fonctions support », c'est-à-dire des métiers que l'on retrouve dans les sièges sociaux, indépendamment du produit fabriqué.

Les IRA apparaissent comme le support d'un projet politique plus général de décloisonnement des corps, dont l'objectif est de réduire les doublons et les cadres sans poste. Avant même que ce projet aboutisse complètement (en 2013), les IRA enseignent et rendent possible ce décloisonnement, en formant les attachés à des pratiques qui se retrouvent dans l'ensemble des services de l'Etat. Dans cet objectif de création d'un marché « interministériel » des cadres de la fonction publique¹¹, la DGAFP cherche à équiper le personnel de renfort des administrateurs civils de compétences qui leur permettent de maîtriser les fonctionnements généraux de l'administration, mais également d'être en mesure de mettre en pratique les techniques qui sont distribuées dans tous les ministères (contrôle de gestion, contentieux juridique, contrôle budgétaire, « démarche qualité », et surtout : management). Ce projet se concrétise autour de la mise en place d'un nouveau décret de statut des attachés d'administration, publié en deux temps¹², qui vise à la création d'un « corps

¹¹ Nous renvoyons sur ce point à la thèse de Natacha Gally (2013).

¹² En septembre 2013 est créé le « CIGEM », (corps interministériel à gestion ministériel) des attachés d'administration d'Etat, décret n°2011-1317 du 17 octobre 2011 modifié par le décret n°2013-876 du 30 septembre 2013.

interministériel à gestion ministérielle » des attachés d'administration. Mais pour que ce mandat soit effectif, encore faut-il que les élèves attachés acceptent de s'y conformer.

2. le mandat éclaté des cadres intermédiaires : dispositif de classement, recompositions des trajectoires, appropriations différenciées.

Comment les élèves attachés s'approprient le mandat « unifié » des cadres intermédiaires ? Pour y répondre, nous voulons compléter l'analyse meso-institutionnelle des ambitions de « professionnalisation » d'un groupe hétérogène de fonctionnaires par une approche micro-institutionnelle des trajectoires de formation. Par « trajectoire de formation », nous entendons les effets produits sur le groupe des élèves en formation dans les IRA, et sur les individualités, par les trois classements qui scandent l'année de formation : classement du concours, classement intermédiaire et classement final¹³.

L'organisation de la scolarité à partir de 2007

A partir des années 1990, le ministère de l'Éducation nationale se dit explicitement insatisfait du fonctionnement des affectations des postes à la sortie de l'IRA. Son mécontentement porte sur le classement final : de manière immuable, les postes de gestionnaires d'établissement (lycées et collèges) sortent en queue de classement, et le ministère se plaint de « récupérer les moins bons éléments ». Sa volonté de faire réformer la formation des IRA à son avantage débouche sur une nouvelle organisation de la scolarité, entérinée après moult débats en 2007. La nouvelle formation porte en elle-même la trace du compromis. Le temps de la scolarité est en effet divisé en deux périodes distinctes : une première période dite de « tronc commun », où tous les élèves suivent les mêmes enseignements, et une

¹³ Sources : concours, classement intermédiaire et classement final d'un IRA entre 2007 et 2013. Nous fondons également cette partie de l'analyse sur les données que nous avons collectées par entretiens auprès des élèves de la promotion 2008-2009 de l'IRA de Lille. Ces données ont été recoupées par les entretiens menés avec le personnel encadrant. En contrepoint, nous nous servons de données plus quantitatives, éparées et non exhaustives, recueillies auprès des IRA au cours de notre enquête. Ces éléments sont utilisés comme point de comparaisons ou comme données de contrôle. Il s'agit de données portant sur la structure d'une promotion : âge, sexe, origine du concours, diplômes, origine géographique, origine administrative principalement. Ces données concernent l'IRA de Lille pour les promotions 2007-2008 jusqu'à 2013-2014, l'IRA de Lyon promotions 2008-2009 et 2009-2010, l'IRA de Bastia promotion 2009-2010. Nous utilisons toujours ces données pour une année et pour un IRA, sans les cumuler

période de spécialisation selon trois « univers professionnels » (AC, ATE et ASU¹⁴). En plus du classement final, un classement intermédiaire est institué. Il intervient après les six premiers mois de formation, et permet, dans l'ordre du classement, de distribuer les choix de filière. Avec l'« univers » ASU, le ministère de l'Education nationale obtient la création d'une filière propre à son ministère au sein des IRA, ce qui apparaît comme une façon d'internaliser la formation de ses propres attachés tout en faisant peser les coûts de fonctionnement sur les IRA.

En appariant des individus à des rangs, l'acte de classement fait se rencontrer des trajectoires¹⁵ et une hiérarchie de places qui ouvrent à des postes. Il s'agit donc en premier lieu de mettre en avant les manières dont le classement, c'est-à-dire la hiérarchisation des élèves en fonction de leur trajectoire, peut contribuer à reproduire ou à infléchir la hiérarchie administrative. Nous nous demanderons ensuite dans quelle mesure le classement intervient comme un dispositif de mise en conformité des élèves à leur mandat de cadre intermédiaire de la fonction publique.

Hiérarchie des places, hiérarchie de l'administration

Les futurs attachés en formation à l'IRA proviennent principalement de deux filières, que représentent les deux concours d'accès à l'IRA¹⁶ : le concours externe et le concours interne (réservé aux fonctionnaires en poste depuis au moins 4 ans). Les élèves issus concours externe considèrent le plus souvent leur entrée à l'IRA comme le fruit d'un second choix :

¹⁴ Administration centrale de l'Etat (AC), administration territoriale de l'Etat (ATE – services déconcentrés), administration scolaire et universitaire (ASU). Cette dernière section n'offre que des postes au ministère de l'Education nationale. Un classement intermédiaire, établi sur la base d'une première série d'épreuves, permet de choisir la filière, tandis qu'un classement final permet de choisir le poste d'affectation.

¹⁵ Nous préférons le terme de « trajectoire » à celui de « carrière », trop extensive pour notre objet, dans la mesure où les étapes qui la composent font moins référence dans notre cas à un développement processuel individuel qu'à une opération répétée de hiérarchisation des individus. Il ne faut toutefois pas que le terme occulte les appropriations individuelles constantes des codes et des attendus que nous espérons mettre également mettre en évidence. Ainsi, en mobilisant la notion de « trajectoire », développée par exemple par A. Strauss, nous souhaitons contribuer à l'intérêt que la sociologie interactionniste a développée pour l'analyse conjointe des trajectoires individuelles et des dynamiques institutionnelles dans lesquelles elles s'inscrivent, c'est-à-dire l'analyse de « l'organisation du travail déployée à suivre » la scolarité des élèves, « ainsi que les effets que ce travail et son organisation ne manquent pas d'avoir sur ceux qui s'y trouvent impliqués », (Strauss 1992, 144-145). Plus généralement, pour un plaidoyer de l'approche de la sociologie interactionniste comme appui de l'objectivation sociologique, à partir de la notion de carrière, nous pouvons nous reporter à M. Darmon (2008).

¹⁶ Nous excluons dans cette communication les élèves issus du 3^{ème} concours, dont les caractéristiques se rapprochent grosso modo des élèves internes. Pour une analyse fouillée de cette troisième filière de recrutement, nous pouvons nous rapporter au chapitre 6 de notre travail de thèse.

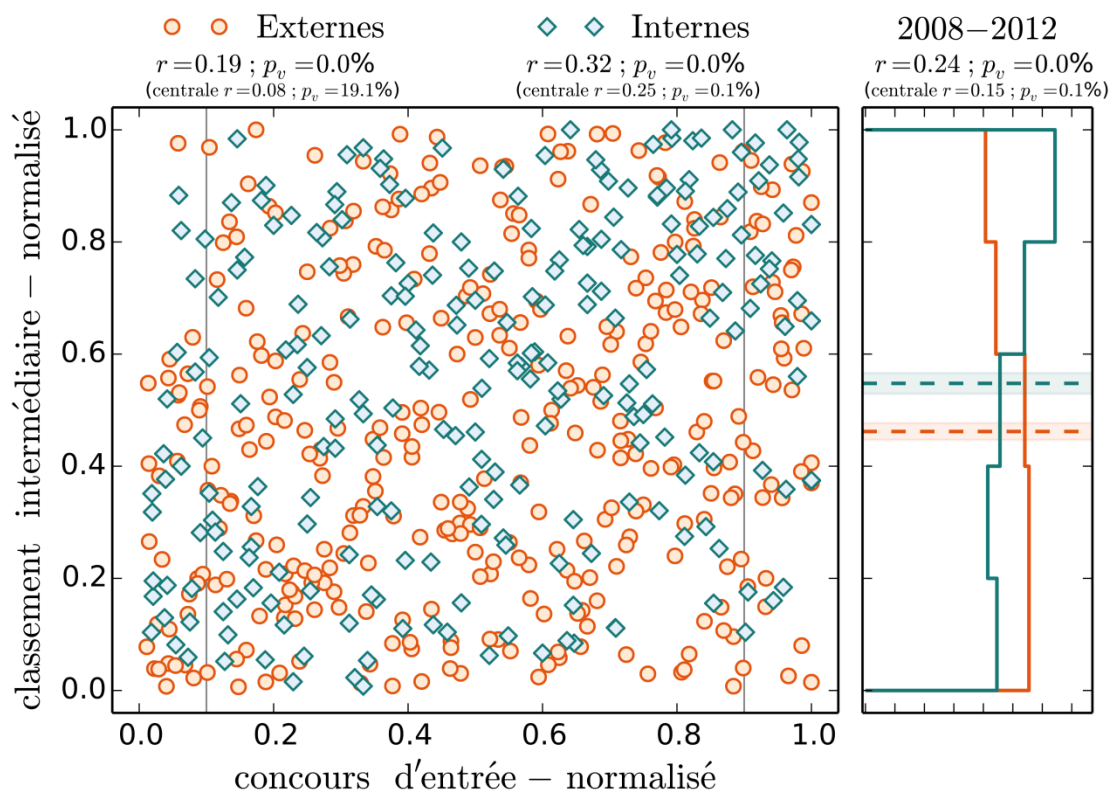
« Comme la plupart des externes, c'est un choix par défaut. C'est pas un repoussoir, mais c'est pas une vocation de faire les IRA¹⁷. » La réussite de l'IRA est loin d'incarner le point culminant de la carrière d'étudiant comme peut le représenter l'ENA, dont la réussite apporte la « preuve d'une socialisation réussie » (Eymeri 2001, 79). Pour nombre de lauréats, elle représente plutôt une satisfaction matérielle qu'une consécration symbolique. Les deux grands chemins universitaires qui mènent au concours de l'IRA sont la faculté de droit (jusqu'au master 2) et les instituts d'études politiques (IEP). Les « logiques de l'ambition » (Eymeri 2001, 87) des élèves internes, anciens fonctionnaires de catégorie B, sont différentes de celles des lauréats du concours externe. Le concours de l'IRA intervient pour eux davantage comme une progression de carrière, soit qu'il s'agisse de « passer A » pour changer de poste ou de ministère, soit pour rattacher un statut à une activité ou un salaire (« je faisais office sans avoir la paye¹⁸ »).

Ces deux types de trajectoires, retracées ici à très grand traits, se trouvent mêlées puis hiérarchisées lors du classement intermédiaire, qui intervient après six mois de formation. Une des idées principales de la *Noblesse d'Etat* (Bourdieu 1989) est qu'il existe une correspondance entre les propriétés sociales et le jugement scolaire. Ainsi, les formes scolaires de classement à l'œuvre dans les grandes écoles, en tant que « produit de l'incorporation des structures sociales », tendent à consacrer une élite dont une des principales caractéristiques est son homogénéité. Dans ce cadre, le classement produit par le concours d'entrée devrait déterminer le reste de la scolarité. Le postulat de ces analyses est que la scolarité n'a pas d'effet sur l'appariement des individus et des places. A l'IRA, la corrélation entre le concours d'entrée et le classement intermédiaire n'apparaît pas significative. Comme le montre le graphique suivant, le nuage de point est éclaté (coefficient de corrélation : 0,13). Autrement dit, un élève très bien classé au concours d'entrée peut se retrouver dans les derniers du classement intermédiaire, ou inversement. La place au concours d'entrée ne détermine pas lourdement l'appariement des places au classement intermédiaire. L'idée selon laquelle les élèves sont sur des rails dès les premiers jours de l'année est largement erronée.

¹⁷ Romain, ext., 25 ans, 59, mdroit, prép, 115/64 ASU. (prénom, concours d'origine, âge, département d'habitation l'année précédent l'IRA, diplôme le plus haut, classe préparatoire, classement d'entrée/classement de sortie, filière choisie).

¹⁸ Aurélie B., int. (hospitalière), 31 ans, 95, mAES, 37/7 ASU.

Graphique n°1 – corrélation entre les concours d’entrée (interne et externe) et le classement intermédiaire – histogramme de représentation – 2008-2013 – IRA de Lille¹⁹.



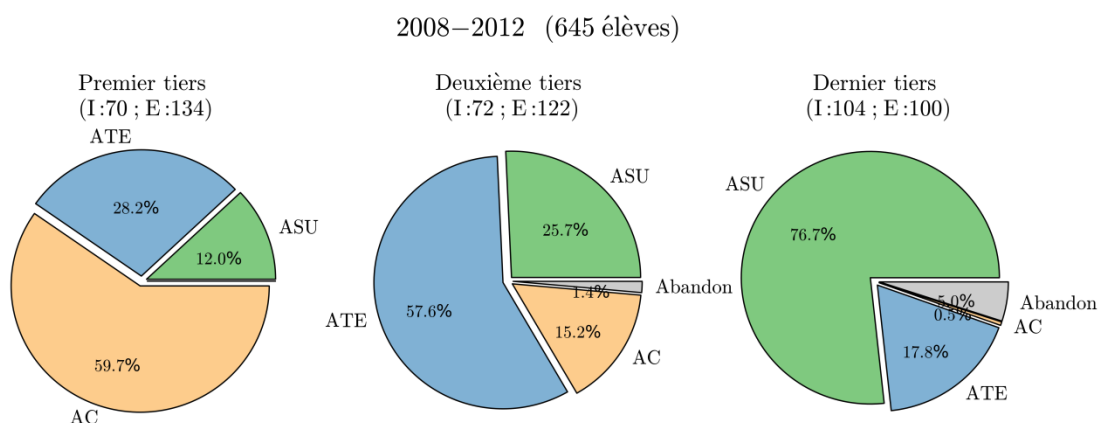
De plus, les élèves externes sont davantage représentés dans les premières places du classement intermédiaire. L’histogramme, placé à droite du graphique, permet d’en juger. Cet histogramme fait apparaître la distribution du rang en fonction de l’origine du concours par cinquième (rouge : externes, bleu : internes). Il permet ainsi de mettre en évidence que le classement intermédiaire promeut les élèves issus du concours externe. Cela n’est pas sans interroger la « professionnalisation » que l’IRA appelle de ses vœux, et plus largement le travail institutionnel de cette école qui se dit « d’application ». Selon les catégories mobilisées

¹⁹ Le concours d’entrée (abscisse) a été normalisé sur une base 1, afin de faire apparaître dans un même graphique les élèves issus du concours interne et ceux issus du concours externes. En abscisse : 0 = major du concours d’entrée, 1 = dernier admis. En ordonnée, classement intermédiaire normalisé (1 = dernière place du classement). Les élèves issus du troisième concours (effectif : 11) ont été enlevés. Le r est le coefficient de corrélation (Pearson), calculé par régression linéaire. Il indique l’intensité du lien. P_v indique la significativité du lien, et ainsi sa fiabilité (probabilité d’erreur que le résultat soit représentatif de la population, c’est-à-dire ici toutes les années entre 2008 et 2013). Dans le cas présenté, le lien de corrélation est faible et cette faiblesse est significative.

par les acteurs, les élèves internes devraient mieux réussir l'IRA, dans la mesure où ils ont acquis lors de leur expérience en administration les compétences « professionnelles » nécessaires à la réussite au sein de l'IRA – dont les critères de classement affichés sont moins « universitaires » et davantage « professionnels ». Or cela n'est pas le cas : les élèves internes réussissent globalement moins bien que les élèves externes. En d'autres termes, la scolarité « professionnelle » promeut les élèves issus du concours externe, qui réussissent mieux le classement intermédiaire, et tend à reléguer les élèves internes.

Il peut être utile d'étudier également les choix de filière, qui se font dans l'ordre du classement intermédiaire lors d'un « amphi de garnison », afin de comprendre comment cette hiérarchie des places fait correspondre une hiérarchie administrative.

Graphique n°2 : répartition des choix d'univers professionnels par tiers du classement intermédiaire – ensemble de la promotion – 2008-2013 – IRA de Lille²⁰.



AC = administration centrale de l'Etat (ministères)

ATE = administration territoriale de l'Etat (administration déconcentrée, principalement administration préfectorale)

ASU = administration scolaire et universitaire (administration de l'Education nationale, dont la plupart des postes sont des postes de gestionnaires de lycées ou collèges)

²⁰ Lecture : dans le premier tiers du classement intermédiaire, quel que soit le concours d'origine (3^{ème} concours compris), les élèves choisissent à 52,9% la filière AC en 2008-2009 (I = effectif d'élèves internes ; E = effectif d'élèves externes). 86,8% des élèves placés dans le dernier tiers du classement intermédiaires choisissent ASU.

Ces secteurs mettent en évidence que l'« univers professionnel » administration centrale est largement privilégié dans les premiers fragments du classement, surtout par les élèves externes (eux-mêmes plus nombreux en tête de classement)²¹. Par corrélation, le recrutement en ASU se fait (76,7% des élèves placés dans le dernier tiers du classement choisissent ASU) dans les dernières places du classement intermédiaire car le nombre de postes étant limité, les choix deviennent contraints à partir d'un certain rang. La faible proportion d'élèves choisissant ASU dans la première partie du classement intermédiaire, notamment parmi les élèves externes (plus nombreux en tête de classement), est toutefois une marque de la délégitimation de cet « univers » par rapport aux deux autres. A cet égard, il est possible d'avancer que l'« univers » ASU constitue une filière de relégation. La hiérarchie des places reproduit une certaine hiérarchie des formes administratives, dans la mesure où le classement consacre la primauté de l'administration centrale sur l'administration déconcentrée, et la relégation de l'administration du ministère de l'Education nationale.

Les déclassés du classement

L'interpénétration des mécanismes de classements et de trajectoire individuelle confronte les élèves fonctionnaires à des processus accélérés de perception du déclassement social. Ceux qui s'imaginaient en « centrale » avant le classement intermédiaire mais dont les résultats rendent cette perspective impossible, doivent ainsi choisir un « univers » qu'ils n'ont pas choisi. Pour ceux-là, l'inscription en ASU peut être difficile. Très souvent, l'appartenance à cette filière est perçue comme une relégation et s'accompagne d'un sentiment d'exclusion de l'institut lui-même. Ce sentiment de mise à l'écart se décline sous plusieurs formes. Certains avouent, par exemple, qu'ils ont du mal à supporter le regard des autres élèves sur eux, et qu'ils ne se « sentent plus à leur place » à l'IRA. Plus radical encore, un ou deux élèves relégués en ASU démissionnent chaque année. Plus anecdotique mais néanmoins révélateur, le cas du suicide de l'avant dernier du classement au lendemain de la publication du classement témoigne de l'intensité de la relégation. Sans chercher à statuer de nous même sur les motivations individuelles de cet acte, ce cas est intéressant en ce qu'il donne à voir les catégories mobilisées par les acteurs en charge de la formation pour justifier leur innocence. Ces derniers ont ainsi soulignés le comportement de l'individu concerné (la « désinvolture »),

²¹ Dans le premier tiers du classement, 64,9% des élèves externes choisissent AC (50% des internes), et 8,2% choisissent ASU (20% des internes)

sa position dans l'institut (« il a été mis de côté »), et de la carrière (« il a eu du mérite », « il avait une idée assez arrêtée »). De cette façon, les représentants de l'institution reconnaissent le travail de légitimation mais aussi de relégation opéré par le classement. L'on voit ainsi la manière dont l'injonction à l'acceptation du verdict et donc du choix de filière qui en découle, correspond, en ce qui concerne la section ASU, à une mise à l'écart du reste de l'institut, et de manière implicite de la forme légitime du métier d'attaché.

Mais les enjeux liés à la relégation ne sont pas seulement personnels et internes à l'IRA. Le sentiment de relégation puise sa force dans l'avenir professionnel des élèves, c'est-à-dire dans les possibilités de poste et de carrière que les différentes filières représentent. Du point de vue des élèves, la filière ASU est synonyme d'affection en établissement. Dans les collèges et les lycées, les attachés sont appelés à occuper des postes de gestionnaires. En comparaison des postes proposés en administration centrale, les postes de gestionnaires en établissement public locaux d'enseignement (EPL) restent peu attirants pour nombre d'élèves. Certains élèves externes disent ainsi : « Ça fait chier, j'ai pas fait 8 ans de droit pour compter les haricots²² ». Le thème de la relégation professionnelle trouve un écho chez les élèves issus du concours interne, mais sur un mode différent. Dans leur cas, ce n'est pas les études qui sont mises en balance avec la relégation, mais plutôt les débouchés de carrière. Pour certains internes, l'IRA constitue une étape d'une promotion plus générale : secrétaire d'administration de catégorie B en ministère ou en préfecture, parfois effectuant les tâches attendues d'un attaché sans avoir le statut, l'IRA leur permet d'accéder à cette reconnaissance. C'est par exemple le cas de Christine qui explique qu'elle avait un poste d'attaché dans les faits, « j'étais B+ », sans avoir le statut. La réussite de l'IRA constitue pour elle plutôt une « satisfaction en termes de carrière²³ ». Sa relégation en ASU porte un coup d'arrêt à cette progression. Rétrospectivement, elle explique n'avoir pas « pas mesuré que ça serait si difficile » et milite pour une formation « à la carte », qui de fait atténuerait les effets d'exclusions. Le classement intermédiaire recompose les trajectoires et les perceptions individuelles au mandat. L'acte de classement consiste en un travail de promotion de figures différenciées et hiérarchisées de l'attaché d'administration. Il reproduit, chaque année, la supériorité de l'administration centrale sur l'administration déconcentrée et sur l'administration de l'éducation nationale. L'administration centrale représente le côté légitime de l'attaché d'administration, tandis que

²² Jérémy ext., 22, 93, Mdroit, IPAG, 77/15 ASU.

²³ Christine, int. (Justice), 38 ans, 75, MLEA, 67/29 ASU.

l'administration scolaire et universitaire est le lieu d'une relégation des élèves jugés les moins bons.

La diversité en pratique du mandat des cadres intermédiaires

Le thème de la relégation ne doit cependant pas être entendu comme un jugement sur les réquisits considérés comme nécessaire à l'exercice du métier. Les élèves en ASU sont clairement mis à l'écart, mais ils ne sont pas pour autant exclus du métier d'attaché. Ces élèves correspondent plutôt à un certain aspect du mandat du cadre intermédiaire. De cette façon, l'IRA remplit son objectif initial, qui est de former des individus « aptes » à exercer le métier d'attaché – mais de manière différenciée et hiérarchisée en fonction des filières. Comment se décline l'intermédiation dans ces trois univers ? Comment les élèves s'y conforment en fonction de leur inscription dans les différentes filières ?

Pour interroger les inscriptions individuelles dans cet espace cloisonné et hiérarchisé, nous proposons de prendre appui sur deux cas considérés par les autres élèves comme des surprises. Des différents sujets de discussions dans l'institut, deux cas prennent rapidement le dessus, pour devenir finalement les deux surprises majeures reconnues par tous. Il s'agit d'une part de Virginie, élève interne classée à la 3^{ème} position, et à l'autre extrémité du classement, de Grégoire, positionné au 144^{ème} rang. Virginie est la seule élève interne parmi les 10 premiers du classement intermédiaire (un élève issu du troisième concours est classé 11^{ème}, et le deuxième interne arrive en 13^{ème} position). Son rang apparaît aux yeux de beaucoup comme une anomalie : « Une dame, qui est arrivée 3^{ème}, on se demandait ce qu'elle faisait là²⁴. » Ce que d'autres élèves désignent comme une « absurdité » est principalement fondé sur le paradoxe apparent entre ce que cette élève donne à voir à la promotion, et son résultat au classement intermédiaire. Pour nombre d'élèves, notamment les élèves externes, Virginie est « très discrète », voire « invisible ». Les jugements sur son aspect « scolaire », sur son « manque de charisme » montrent l'inéquation entre ses caractéristiques et la figure attendue de l'attaché d'administration centrale.

Le cas de Grégoire offre également un contre exemple typique du processus de conformation à la hiérarchie administrative inhérent au classement. A l'inverse de Virginie, beaucoup d'élèves attendent Grégoire dans les premières places du classement. Grégoire est issu d'une

²⁴ Hervé, 3^{ème} (comédien), 30 ans, 91, bac, IPAG, 11/6 ASU.

famille subsistante de la noblesse française, dont le nom contient deux particules. Grégoire a tous les signes extérieurs de l'aristocratie : gestes, façon de s'exprimer, posture, habillement. Après un bac littéraire, il rejoint les Etats-Unis où il obtient l'équivalent du baccalauréat en *High School*. De retour en France, il s'inscrit en droit international à Paris 11, poursuit en master 2 recherche de droit européen à l'université Paris 1, avant de revenir à l'IPAG de Sceaux à Paris 11 pour préparer l'ENM. Il commence en parallèle une thèse de droit qu'il abandonne pour rejoindre l'IRA de Lille. Il garde un pied à la faculté en acceptant des vacances comme chargé de TD en droit à la faculté de droit de Paris 11. Auréolé de sa prestance sociale et de son parcours universitaire, Grégoire est rapidement repéré au sein de la promotion comme un élève brillant. Son 144^{ème} rang au classement intermédiaire, sur 157 élèves, est considéré comme la plus grosse surprise de la session pour la majorité de la promotion. Le cas de Grégoire met en évidence le fait que le classement intervient comme un puissant outil de sélection par le haut, en reléguant les individus qui ne se conforment pas à un certain degré de docilité, nécessaire à l'exercice du métier d'attaché. Cela est perceptible à travers l'injonction, maintes fois entendue à propos de Grégoire, qui consiste à regretter qu'il n'ait pas « fait l'ENA » plutôt que l'IRA : « *c'est une personne qui est doctorant, qui réfléchit trop, qui pose des questions, qui est très brillante, et qui est arrivée en fin de classement. D'ailleurs on lui a fait comprendre qu'il valait mieux que cette personne passe l'ENA vu son niveau, que l'IRA. Donc ça joué contre elle*²⁵. » Grégoire n'est pas à sa place dans le classement parce qu'il n'est pas à sa place dans l'IRA. Le jury comme la direction se sont fait les porte-voix des énarques qui « traitant les élèves comme des collègues », cherchent à recruter des collaborateurs efficaces. Grégoire ne convenait pas aux critères de cette déclinaison de la figure du cadre intermédiaire « petite main » des énarques. En assimilant sa position sociale à sa réussite scolaire – il a l'« étoffe d'un énarque » – ils ont eu tendance à reléguer Grégoire, dont les qualités de « décideur » (« il ne sait pas s'écraser, avoir un chef au-dessus et que ça serait pas Hubert Védrine »²⁶) l'ont emporté sur ses facultés d'« adaptation ». L'IRA le contient. L'injonction à la « professionnalisation » peut être comprise en ce sens : la « professionnalisation » permet d'ajuster le recrutement du concours à l'entrée dans la gamme de métiers et de pratiques intermédiaires que propose le statut d'attaché – depuis les ministères ou le Conseil d'Etat, jusqu'à la Préfecture, la direction

²⁵ Angelica, ext., 29 ans, 75, MGéopolitique, 78/9 ATE.

²⁶ Martine, externe, 27 ans, Paris (75), Mdroit, prepENA, 22/6 AC.

régionale ou l'établissement scolaire. De ce point de vue, la relégation en ASU n'est pas seulement une restriction d'accès à la partie la plus légitime du métier d'attaché, mais également une exclusion de l'administration centrale et de la préfecture, c'est-à-dire le lieu où se côtoient les énarques et les « irarques ». C'est en administration centrale que les cadres intermédiaires constituent le personnel de renfort de l'administration. Comme le rappelle un élève, « dans un lycée on est seul²⁷ » ; mais cette solitude n'est pas seulement personnelle ou géographique, elle est le produit, jusque dans l'exercice de la profession, d'une relégation de la frange légitime de l'administration.

En cloisonnant sa scolarité, l'IRA reproduit la diversité des pratiques et des positionnements interne au groupe des attachés. Le mandat du cadre intermédiaire est multiple, et ses modes d'intériorisation tout autant. La formation cloisonne plus qu'elle n'unifie le groupe des cadres intermédiaires de la fonction publique. Elle ne parvient pas réellement à pourvoir à ce groupe l'unité qui lui conférerait l'état du « corps interministériel ». La DGAFP avait pourtant investi les IRA comme un atelier de construction de cette unification, afin de faire de ce « corps » le principal fondement des politiques de réforme de l'Etat. Mais son ambition a buté contre la force de la hiérarchie administrative.

Conclusion

A l'IRA, le risque de la relégation est omniprésent. Le classement intermédiaire, mis en place dans les IRA en 2007, permet de repérer les comportements jugés conformes aux exigences institutionnelles, tandis que la « résignation » comme l'« arrogance » sont réprochées. Le classement reproduit en partie la hiérarchie de l'administration. Le mandat de l'attaché d'administration se trouve éclaté, et les appropriations aux différentes figures du cadre intermédiaires sont diverses. La formation, cloisonnée en son sein, ne parvient pas à faire tenir ensemble les pratiques des cadres intermédiaires, si ce n'est de manière artificielle autour de la notion polysémique de « professionnalisation ». A l'échelle des pratiques de formation, le « corps interministériel » des attachés d'administration, considéré comme nécessaire à la diffusion et à l'ancrage des réformes de l'administration, reste une illusion.

²⁷ Sylvain, ext., 29 ans, 94, Mscience politique/communication, 109/22 ASU.

Bibliographie

- Barrier J., Pillon JM, Quéré O.** (2013), « Les politiques de réforme de l'Etat : une approche par les activités des cadres intermédiaires de l'administration », ST 4 du congrès de l'AFSP, Paris.
- Benoist P.** (2004), « Michel Debré et la formation professionnelle 1959-1971 », *Histoire de l'éducation*, 101, pp. 35-66.
- Bezes P.** (2009), *Réinventer l'Etat, les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.
- Bezes P.** (2012), « Les politiques de réforme de l'Etat sous Sarkozy », *Politiques publiques 3*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 211-235.
- Bourdieu P.** (1989), *La Noblesse d'Etat*, Paris, Minuit, coll. « Le sens commun ».
- Conseil d'État** (2004), « Perspectives pour la fonction publique », *Rapport public 2003*, La documentation française, pp. 229-386.
- Darmon M.** (2008), « La notion de carrière : un instrument interactionniste d'objectivation », *Politix*, 2, 82, pp. 149-167.
- De Terssac G. et Lalande K.** (2002), *Du train à vapeur au TGV: sociologie du travail d'organisation*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le Travail humain ».
- Demailly L.** (2008), « Les recompositions de la coordination bureaucratique, introduction », dans *Action publique et légitimités professionnelles*, Le Bianic T. et Vion A., Paris, LGDJ, pp. 39-45.
- Demazière D.** (2009), « Professionnalisations problématiques et problématiques de la professionnalisation », *Formation emploi*, n°108, pp. 83-90.
- Desforges C. et al.** (2011), *Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'Etat dans les écoles du service public*.
- Dubois V.** (2010), « Politiques au guichet, politiques du guichet », dans *Politiques publiques*. 2., Paris, Presse de Sciences po.
- Eymeri J-M.** (2001), *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, coll. Etudes politiques.
- Eymeri J.M.** (2003), « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin.

Gally N. (2012), *Le marché des hauts fonctionnaires. Une comparaison des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne*, Thèse de science politique, IEP de Paris.

Gatti-Montain J. (1987), *Le système d'enseignement du droit en France*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.

Gervais J. (2012), « Les sommets très privés de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales* 4, n° 194, p. 4-21.

Hughes E. (2004), *Le regard sociologique*, Paris, Ed. de l'EHESS.

Laurens S. (2009), *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France 1962-1981*, Paris, Belin.

Lipsky M. (1980), *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Sage, New-York.

Spire A. (2007), « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 169, pp. 4-21.

Strauss A. et alii. (1992), *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales.

Vigour C. (2011), « Un changement sous contrôle. L'introduction de démarche qualité ISO 9001 dans la justice », *Communication au congrès de l'AFS*, RT30, Grenoble, 7 juillet 2011.

Wright V. (1976), « L'école nationale d'administration de 1848-1849 : un échec révélateur », *Revue historique*, 255, fasc. 1 (517), janvier-mars 1976, pp. 21-42.