

ST4 – « Saisir l’Etat » à travers ses écrits ordinaires. Enjeux, méthodes, objets.

Olivier Quéré

ATER - IEP de Lyon – UMR Triangle 5206

olivier.quere@sciencespo-lyon.fr

La formation aux écrits ordinaires de l’Etat. Etude des définitions et des usages de l’écriture administrative dans les IRA.

« Le style de l’administration doit être le reflet d’un certain nombre de valeurs qu’elle doit respecter.

1. Le respect de la hiérarchie. [...] D’une façon générale, le supérieur informe, fait savoir, demande, fait observer, engage, convie, etc. Il prie ses collaborateurs de “vouloir bien”... Ceux-ci rendent compte, sollicitent et proposent de “bien vouloir” ».

2. La responsabilité. L’administration se fonde sur le principe de responsabilité. Le pronom indéfini “on” n’a donc pas sa place dans les courriers de l’administration. La première personne du singulier s’impose [...] L’identité et la fonction du signataire doivent être clairement identifiées.

3. La prudence. La prudence caractérise les écrits de l’administration du fait de la responsabilité qui interdit l’erreur [...]

4. L’objectivité. [...] Seront bannis de la rédaction tous les termes ayant un caractère subjectif, arbitraire, émotionnel. Seront également bannis les “!” qui témoignent d’un sentiment.

5. La courtoisie. L’administration est au service des administrés qu’elle a le devoir de satisfaire [...]. On ne trouvera pas des termes tels que “idiot”, “absurde”, “stupide”, mais des formules telles que “il me paraît regrettable”, “il me semble opportun”. Le fonctionnaire doit préférer l’euphémisme à la brutalité.

6. La précision et la rigueur. La qualité que doit rechercher un fonctionnaire dans ses écrits, c’est l’efficacité. Il écrit pour être lu et compris¹. »

« Respect de la hiérarchie », « responsabilité », « prudence », « objectivité », « courtoisie », « précision et rigueur » : ces six principes de rédaction des textes administratifs, puisés dans un fascicule distribué en cours de « rédaction administrative » lors de la formation initiale des fonctionnaires intermédiaires en Instituts régionaux d’administration, disent beaucoup des qualités attendues du travail et de la posture du fonctionnaire en administration. Dans quelle

¹ Fascicule du cours : « rédaction administrative », IRA de Lyon, 2010-2011.

mesure l'appel au respect du « style de l'administration », pour reprendre les termes du fascicule, correspond-il à une prescription de savoirs, savoir-faire et savoir-être du fonctionnaire ? Le projet de ce texte est de répondre à cette question afin de spécifier les attentes de l'Etat en termes de formation des fonctionnaires à l'écriture et, partant, de spécifier la manière dont l'Etat envisage sa propre administration. En d'autres termes, nous voudrions saisir ce que sont les « écrits ordinaires de l'Etat » et ce qu'ils disent sur l'activité des fonctionnaires à travers la manière dont ils sont définis et investis durant la période de formation initiale des fonctionnaires.

Du fait de leur position et de leur activité, nous nous intéressons ici à une strate particulière de fonctionnaires dans la hiérarchie administrative, que l'on peut nommer les cadres intermédiaires de la fonction publique d'Etat. Ni administrateurs civils qui contribuent à coder dans un langage administratif les propositions politiques (Eymeri-Douzans 2003), ni *street-level bureaucrats* qui jouent de leurs marges de manœuvre dans la mise en œuvre des politiques publiques (Lipski 1980, Dubois 2003), ces attachés d'administration occupent essentiellement des postes de gestion budgétaire, humaine et logistique dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ces cadres intermédiaires, rassemblés sous la catégorie d'« attachés d'administration » – dont l'un des enjeux est leur existence en tant que corps – sont recrutés par concours et suivent par la suite une formation d'une année au sein des Instituts régionaux d'administration (IRA). Depuis leur création, dans les années 1970, les cinq IRA² proposent des modules de formation portant sur les différentes techniques d'écriture administrative : « techniques d'expression et de rédaction : analyse des documents, rédaction » et « initiation au fonctionnement et à l'utilisation des ordinateurs » dans les premiers programmes en 1970³, « légistique » et « méthodologie de la rédaction administrative » en 2011.

En partant de l'analyse des programmes et des contenus des cours, nous souhaitons interroger les enseignements et les savoirs relatifs aux écrits administratifs dans les IRA pour comprendre les principes qui président à la définition de l'activité et de la position du fonctionnaire intermédiaire. En retour, la réflexion sur le statut des attachés d'administration, à la fois outil d'appropriations et objet de luttes, permettent de spécifier le double « souci de soi » (Bezes 2008) de l'Etat et du corps. En effet, la formation à l'écriture proposée dans les IRA est un observatoire à la fois des enjeux de légitimation du corps des attachés (lié à un enjeu de positionnement du ministère de la Fonction publique vis-à-vis du ministère de l'Education nationale) et des enjeux qui en découlent en termes d'appropriations des reconfigurations contemporaines de l'administration. En portant le thème de la réforme par la formation des fonctionnaires, le ministère de la Fonction publique concourt à asseoir sa position et à renforcer la position des cadres intermédiaires dans la fonction publique.

² Lille, Lyon, Nantes, Metz et Bastia.

³ Arrêté du 5 novembre 1970 sur les programmes des enseignements dans les instituts régionaux d'administration.

L'analyse du mandat⁴ de l'attaché d'administration tel qu'il est défini en période de formation nous permet donc de saisir le fonctionnement et les dynamiques de l'administration de l'Etat au quotidien et au concret, à la fois dans ses permanences et dans ses reconfigurations récentes⁵. L'enseignement à l'écriture des fonctionnaires peut apparaître dans cette perspective comme un outil utilisé par l'Etat pour penser sa propre activité, du point de vue de ses professionnels.

Les programmes de formation en termes d'écriture prescrivent une mise en conformité de l'activité du fonctionnaire à la règle administrative (1). L'analyse du contenu de ces savoirs, dans ses prescriptions et usages différenciés, permet de spécifier ces règles : les apprentis fonctionnaires sont encouragés, en période de formation initiale, à se conformer au respect de leur position comme aux mouvements récents de reconfigurations administratives (2).

1. Savoirs prescrits : la conformation aux règles de l'administration

La notion de formation recèle une idée de conformation : l'apprentissage du droit, des règles, et des normes de fonctionnement de l'administration nécessite une normalisation des actes vis-à-vis du cadre prescrit⁶. Tel est l'objectif de cette première partie : analyser les savoirs définis par l'Etat pour ses fonctionnaires en termes d'écriture (c'est-à-dire les programmes, les intitulés des cours, et la manière dont les plans de formation sont construits) comme une prescription à la conformation aux règles, aux pratiques et aux techniques à l'œuvre dans l'administration. La formation à la conformation scripturale est rendue possible par l'existence d'un cadre institutionnel à la fois législatif (1.1.) et historique (1.2.) qui permet le développement pratique et instrumental de ces savoirs. En retour, l'étude de la formation prescrite à l'écriture donne une idée de la définition du « bon fonctionnaire ».

1.1. La formation à l'écriture : des savoirs instrumentaux.

Le programme de formation dans les IRA laisse une large place à la formation à l'écriture, ce terme étant entendu dans un sens large de l'ensemble des activités scripturales attendues et

⁴ Nous définissons le « mandat » en nous appuyant sur le travail d'E. Hughes, comme l'ensemble des revendications d'un groupe professionnel – ici un corps que les IRA ont contribué à institutionnaliser – ayant trait à leur compétence pour définir la manière dont ses activités – ici administratives – doivent être menées, « s'ils ont le sens de la solidarité et de leur propre position », et « les comportements que devraient adopter les autres personnes à l'égard de tout ce qui touche à leur travail » (Hughes 2004, 99).

⁵ Cette communication se fonde sur un travail doctoral en cours d'achèvement portant sur la formation des cadres intermédiaires de la fonction publique dans les IRA, sous la direction de M. Gilles Pollet. Nous nous appuyons ici sur une série d'observations en cours et pendant les moments importants de la scolarité, sur une série d'entretiens avec les élèves, les intervenants, et les jurys de classement, sur le dépouillement systématique de documents internes aux IRA, dont les supports de cours utilisés par les intervenants, les copies, les notes, les classements.

⁶ Ces éléments de définition ont été inspirés par Jean-Marie Pillon qui, dans son travail de thèse, analyse notamment l'activité de conformation du système d'information au travail et du travail au système d'information à Pôle emploi.

effectives du fonctionnaire. Ces savoirs, prescrits par l'Etat (voir encadré), sont des savoirs à visée instrumentale, c'est-à-dire définis dans un cadre technique où sont définis un ensemble d'outils dont la vocation est d'être mobilisable dans l'action⁷.

Encadré : qui est l'Etat ? Les acteurs de la prescription des savoirs.

La définition des programmes des IRA est l'objet d'une lutte entre trois acteurs principaux : les administrateurs du ministère de la Fonction publique réunis autour de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP, tutelle administrative des IRA), les représentants de la direction des personnels et de l'administration du ministère de l'Education nationale qui, depuis la création des IRA en 1970, entendent intervenir directement dans la formation des cadres intermédiaires de la fonction publique, et le personnel des IRA (direction des études et des stages) qui jouissent d'une liberté relativement importante dans la construction des programmes d'enseignement. Cette latitude est le fruit de négociations menées entre les directeurs des IRA et leur tutelle, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) en mars 1992⁸. Depuis cette date, le nombre d'heures d'enseignement est globalisé par la DGAFP, et un ensemble de textes – décrets, arrêtés, circulaires – définissent les grandes orientations du programme en fixant les objectifs des enseignements et les volumes horaires. Cette nomenclature⁹ – et la marge de manœuvre qu'elle induit en négatif – est ensuite investie par la direction des études et des stages des instituts, qui a le loisir de désigner les intervenants et propose l'ensemble des enseignements qui doivent, dans le respect de l'arrêté, composer les modules de formation¹⁰. Les programmes relevant des mêmes textes, et les contenus des cours étant très proches d'un IRA à l'autre, nous parlerons dans cette communication des IRA de manière indifférenciée.

⁷ S. Stavrou, en interrogeant la notion de « régionalisation » des savoirs de B. Bernstein, montre à propos de la transformation des savoirs « professionnels » à l'Université, la mise en place progressive d'un modèle pédagogique qui « associe transversalité disciplinaire et professionnalisation des curricula ». Ainsi, la « régionalisation » est liée à un processus d'instrumentalisation du savoir (Stavrou 2010)

⁸ « Rédaction d'un mémoire et soutenance collective (liste jointe), sur des sujets concrets », ANF 20050458 ART 36 – *dossiers de nominations et affectations des élèves 83-98 ; réformes scolaires des IRA 80-84-93*, « Note de contexte sur la scolarité dans les IRA, à destination du DGAFP », 1 février 1995.

⁹ Que l'on peut qualifier, après Laurent Thévenot, d'« investissement de forme », car elle confère à la DGAFP une efficacité dans l'exercice de sa tutelle, en termes de temps et de d'économie de frais de gestion. La notion d'investissement de forme définit un type de codage du réel : les acteurs investissent des ressources pour construire un outillage – des standards, des normes – qui leur permettent d'accroître l'efficacité des opérations de coordination, THEVENOT Laurent, « Les investissements de forme », dans Thévenot Laurent, *Conventions économiques*, Paris, PUF, « Cahiers du Centre d'Etude de l'Emploi », 1986, pp. 21-71.

¹⁰ Selon l'arrêté, qui se fait plus précis, le directeur de l'IRA, en tant que « responsable de l'organisation de la formation et de l'organisation des épreuves permettant l'évaluation des élèves », est chargé de la « conception et de la mise en œuvre des programmes de formation, des modalités et méthodes pédagogiques et du choix des intervenants », Arrêté du 23 août 2007 relatif à l'organisation de la formation initiale au sein des instituts régionaux d'administration, article 4.

En haut de la hiérarchie des textes qui composent la chaîne de construction des programmes, le décret et l'arrêté pris par les administrateurs de la DGAFP ne font pas de mention directe aux activités scripturales du fonctionnaire. Mais ils contribuent à créer un cadre pour le développement pratique et instrumental de cet enseignement. Selon ces textes, la première partie de la scolarité, dite de « tronc commun », est composée de trois modules : « cadres et enjeux de l'action publique¹¹ », « management¹² » et « moyen et méthodes de l'administration¹³ ». La période de tronc commun a été conçue comme une période de formation généraliste et « interministérielle », selon la conception de la fonction publique portée par la DGAFP. Néanmoins, sur les trois modules proposés aux élèves des IRA lors de la période de tronc commun à la rentrée 2008¹⁴, les deux modules intitulés « moyens et méthodes de l'administration » et « management » sont conçus comme des modules dont les savoirs enseignés sont à dominante instrumentale : ils portent non directement sur le fonctionnement global de l'Etat, de l'administration ou des institutions, mais plutôt sur des savoirs mobilisables dans l'action. Ces deux modules, ont en effet pour objectif de doter les élèves « d'outils leur permettant de comprendre, analyser et interpréter des documents comptables et financiers », des instruments qui leur permettent d'analyser « en fait et en droit, des situations administratives courantes et d'y apporter les solutions adéquates », et d'acquérir « les compétences nécessaires à l'exercice de leurs futures missions de conception, de modernisation, de gestion et d'encadrement¹⁵ ». L'arrêté qui fixe les objectifs des enseignements propose une assise instrumentale solide des deux tiers des enseignements du tronc commun. Ces deux modules représentent en effet 297 heures de cours sur un total de 390 heures¹⁶ (soit 76,1%) que représente la formation de tronc commun.

¹¹ Ce module propose des enseignements qui portent sur le cadre institutionnel et administratif français, à travers des cours portant par exemple sur « l'évolution du paysage institutionnel français », « l'état de la décentralisation » ou « l'état de la construction européenne et rappel des institutions », pour une durée minimale de 80 heures sur 390 heures (soit 20%).

¹² Ce module a pour objectif de permettre aux élèves d'acquérir les compétences reconnues comme nécessaire à l'exercice de la gestion des ressources humaines et à l'activité de « manager », pour une durée minimale de 100 heures (soit 25,6%). Voir deuxième partie de cette communication pour une analyse des liens entre l'activité scripturale de l'apprenti fonctionnaire et son rôle prescrit de « manager » de l'action publique.

¹³ Ce module rassemble un ensemble de cours qui ont pour objectif, selon l'arrêté, de « doter les élèves de l'ensemble des outils leur permettant de comprendre, analyser et interpréter des documents comptables et financiers, d'analyser, en fait et en droit, des situations administratives courantes et d'y apporter les solutions adéquates », pour une durée minimale de 160 heures (soit 41%).

¹⁴ L'année scolaire 2007-2008 accueille la première promotion après la réforme de la scolarité, mais, du fait des délais laissés aux IRA dans la mise en œuvre nous choisissons de fonder nos analyses sur les données de l'année 2008-2009, année durant laquelle les plans de formation des IRA sont davantage stabilisés. De fait, peu de changements interviendront dans les plans de formation entre 2008 et 2013, date à laquelle nous avons suspendu l'enquête. Les données internes aux IRA dont les intitulés de cours sont, sauf mention contraires, issues de l'IRA de Lille.

¹⁵ Arrêté du 23 août 2007 relatif à l'organisation de la formation initiale au sein des instituts régionaux d'administration, art. 4.

¹⁶ Nous excluons du décompte total les heures d'enseignement obligatoire d'une langue étrangère, d'une durée totale de 30 heures sur la période de tronc commun (soit 7% de la durée totale des enseignements de tronc commun). Le choix d'enseigner des langues à l'IRA relève davantage d'une problématique d'affichage. Une série d'archives montrent qu'un rapport du milieu des années 1990 prescrivait l'enseignement de deux langues

C'est dans le cadre de ces modules qui privilégient la prescription de savoirs instrumentaux que sont prévus les enseignements liés directement ou indirectement à l'activité d'écriture des futurs attachés d'administration. Deux cours du « tronc commun », dont la définition des intitulés précis et le choix de l'intervenant reviennent à la direction des études et des stages (DES), sont directement liés à l'apprentissage de l'écriture dans les IRA : « méthodologie de la rédaction administrative » (21h heures par groupe restreint), « rédiger un mémoire en défense ». Mais de nombreux autres enseignements abordent par la bande la question des pratiques d'écritures. C'est le cas des enseignements purement méthodologiques comme les cours de préparation au rapport sur commande¹⁷, le cours sur les « fiches de procédure », qui abordent les questions de normes administratives de présentation écrite, de rédaction, et d'écriture. Durant les cycles d'approfondissements selon des « univers professionnels¹⁸ » qui correspondent à la seconde moitié de la scolarité, d'autres cours sont liés aux activités scripturales attendues du fonctionnaire : « légistique¹⁹ », « la rédaction administrative et normative – approfondissement », « la pratique de la réunion », « construire un plan de formation ». Comme pour les autres enseignements de l'IRA, les intervenants des cours consacrés à l'enseignement des activités d'écriture sont exclusivement recrutés parmi ceux que les directeurs d'IRA nomment des « professionnels » de l'action publique, c'est-à-dire des fonctionnaires en poste ou des membres de cabinets de consultants²⁰. En conséquence, il n'existe pas – ou très peu – dans les IRA d'équipes permanentes d'intervenants, qui structurent le champ des savoirs : cette tâche revient en pratique à la direction des études et

obligatoires, dans le cadre d'un programme visant à inscrire la formation initiale des fonctionnaires dans le cadre de l'Union européenne. Cette proposition est déclinée par la DGAFP, au motif que les IRA ne sont pas un « institut de langues » : l'augmentation des frais organisationnels liés à cette décision serait trop importante, mais l'obligation de suivre l'enseignement d'une langue étrangère est maintenue. Les observations et les entretiens montrent par ailleurs que les enseignements de langues représentent un défi mineur dans le travail de construction des plans de formation et plus généralement dans le travail de prescription de compétences des attachés. Néanmoins il ne faut pas totalement exclure les cours de langue de l'analyse globale du dispositif de formation offert par les IRA, cet enseignement est vécu comme un facteur de « scolarisation » de la formation par les élèves. Si nous avons inclus l'enseignement des langues dans le ratio des enseignements, nous l'aurions rattaché aux enseignements que nous nommons théoriques ; ces derniers auraient alors représentés 29% au lieu de 22%.

¹⁷ « La conduite du projet : rapport sur commande ». « Le rapport sur commande » est une épreuve collective (par groupe de sept ou huit élèves), menée durant la première partie de la scolarité (septembre – décembre). L'objet de ce travail est de produire un rapport commandé par un service administratif extérieur à l'IRA, sur un thème précis. En plus du rapport, la restitution se fait à l'oral, en groupe, devant un jury constitué de sept personnes, indépendantes de l'IRA et du commanditaire. Cet exercice est revendiqué par les IRA comme par la DGAFP comme une innovation réussie.

¹⁸ Les « univers professionnels », fruit d'une négociation entre les ministères de la Fonction publique et de l'Education nationale, correspondent aux trois sphères administratives qui recrutent les attachés : administration centrale de l'Etat, administration déconcentrée, administration scolaire et universitaire.

¹⁹ La légistique a pour objet « l'ensemble des règles, principes et méthodes qui doivent être observés dans la préparation des textes normatifs (lois, ordonnances, décrets, arrêtés) », www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique, consulté le 17 mai 2013. Voir notamment le décret n°2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires.

²⁰ « On n'a plus un seul universitaire qui enseigne en tronc commun. C'est pas un choix contre les universitaires, c'est simplement de dire que tous les enseignements sont assurés par des professionnels ou par des cabinets pour des savoirs spécialisés ou des choses comme ça », Jacques Amsallem, directeur d'IRA depuis 2006, entretien.

des stages. Les cours de « méthodologie de la rédaction administrative », donnés à l'IRA de Lille en 2008-2009, sont par exemple tous assurés par des directeurs et chefs de bureau des services de la Préfecture du Nord : directrice des services administratifs du SGAR²¹, chef de bureau de la formation, directrice du pôle immobilier, chef du bureau politique de la ville. A l'IRA de Lyon, le cours de « légistique » est assuré par la secrétaire de la section de l'administration du Conseil d'Etat. Ce choix doit être d'abord être replacé dans l'histoire de la formation des attachés : l'appel à des « professionnels » permet au ministère de la Fonction publique d'internaliser sa politique de formation des fonctionnaires, à vocation transversale, et d'en interdire l'accès aux ministères sectoriels comme l'Education nationale, représentée par les universitaires²². Mais l'appel exclusif aux « professionnels » pour former les futurs attachés d'administration n'est pas sans infléchir le contenu même des enseignements : une prime est donnée aux savoirs d'ordre instrumentaux, par le truchement notamment de mises en situation artificiellement professionnelles. Les savoirs prescrits liés à l'activité scripturale des fonctionnaires intermédiaires sont représentatifs de cette tendance que nous appelons « méthodologisation » des savoirs – et qui permet de spécifier la « professionnalisation » des savoirs telle qu'elle est revendiquée par les acteurs des IRA. L'apprentissage à l'écriture est avant tout une « méthode » (méthodologie de la rédaction administrative), et est envisagé comme tel par les acteurs légitimes à définir les savoirs enseignés dans les instituts.

1.2. Méthodologisation : un cadre ancien.

La question de la formation des fonctionnaires aux méthodes et aux techniques d'écriture s'est développée dans le cadre d'un mouvement plus vaste de « méthodologisation » des savoirs prescrits dans les IRA. La « méthodologisation » désigne le processus historique conférant une place plus importante aux savoirs de type instrumentaux dans la formation des fonctionnaires intermédiaires. La méthodologisation des savoirs est intrinsèquement lié à une profonde réforme de la scolarité et des enseignements qui a eu lieu en 2007. Cette réforme, qui fait suite à une demande de la direction des personnels, de la modernisation et de l'administration (DPMA) du ministère de l'Education nationale de mieux préparer l'attaché d'administration à son premier poste, conduit à une réorganisation de la scolarité qui confirme le mouvement vers la spécialisation de la formation – contre les tenants de la vision « interministérielle » et transversale de la fonction publique, portée par les administrateurs du ministère de la Fonction publique. La prime est donnée au métier et à la mobilité du fonctionnaire, davantage qu'à son statut. Mais la recomposition de la scolarité ouvre également une fenêtre pour les acteurs internes aux IRA en charge de la conception des plans

²¹ Secrétariat général aux affaires régionales.

²² « Alors avant, de mon époque, il y avait des universitaires dans le jury. Et avant aussi que j'arrive il y avait pas mal d'universitaires qui venaient dispenser des formations. J'ai tout enlevé. Pour professionnaliser. Je dis pas que les universitaires... mais je pense qu'il faut bien faire la séparation, on est dans une école professionnelle. On apprend un métier », Claire Monfils, directrice des études et de stages à l'IRA de Lille depuis 2006.

et des contenus de la formation. Ces acteurs investissent l'espace laissé dans la mise en œuvre de la réforme pour questionner le statut et la hiérarchie des savoirs et des enseignements. La place laissée aux exercices pratiques, aux mises en situation artificiellement professionnelle, à la méthodologie, aux travaux d'application, aux études de cas, est plus importante à partir de 2007. Néanmoins, s'il est fortement articulé à la réforme des IRA de 2007 – qui elle-même s'insère en partie dans les reconfigurations de l'administration dans les années 2000 – le mouvement de méthodologisation de la formation des fonctionnaires n'est pas nouveau. A de nombreux égards, la réforme de 2007 n'apparaît pas comme un tournant dans l'histoire de la formation des fonctionnaires intermédiaires. Une place conséquente est accordée, dès les premiers programmes de formation des IRA, aux savoirs instrumentaux, et au sein de cette catégorie, à la formation à la rédaction administrative et à l'activité scripturale des fonctionnaires. L'arrêté qui fixe les programmes de formation lors de la création des IRA en 1970 prévoit, à côté d'enseignements théoriques portant sur l'organisation de l'Etat, d'apporter des éléments sur la pratique administrative. Le programme demande par exemple à ce que soient acquis les « méthodes d'information, de communication et de décision », les « notions de psychologie sociale : l'administration et les relations sociales », et insiste sur l'idée de « décision », entendue comme « rationalisation des choix²³ ». Les élèves sont en outre appelés à acquérir des « méthodes d'expression et de rédaction des documents administratifs²⁴ », ce qui montre que les préoccupations des acteurs légitimes à définir le sens de la formation des fonctionnaires intermédiaires – et ainsi à prescrire leur activité dans l'administration de l'Etat – prennent en compte le problème de la formation des fonctionnaires à l'écriture administrative dès la création des IRA. Cet intérêt à la transmission de savoirs pratiques liés à l'écriture et à l'expression des fonctionnaires est loin d'être anachronique. La question de la formation des fonctionnaires intermédiaires intervient en effet dans le débat public à la jonction de deux « configurations de réforme », pour reprendre les termes développés par Philippe Bezes. La première est celle du « souci de soi de l'Etat », qui court jusqu'en 1972, durant laquelle « se cristallise une interrogation critique, intellectuelle et technique, sur la rationalité de l'organisation administrative existante et sa capacité à assurer la réalisation des nouveaux objectifs assignés à l'intervention publique par les gouvernements de Michel Debré et Georges Pompidou » (Bezes 2008, 61). La seconde est celle des années 1970 (1972-1981) où se joue une « politisation de la question administrative » (Bezes 2008, 202). L'administration, à partir de 1968, est « progressivement l'objet de multiples appropriations sociales et politiques qui l'ouvrent aux jugements et aux critiques de l'espace public » et devient ainsi un « “problème public” requérant l'intervention des gouvernements » (Bezes 2008, 127). L'administration commence ainsi à devenir un objet de réflexion à part entière, et la formation de ses agents apparaît comme le lieu

²³ Arrêté du 5 novembre 1970 sur les programmes des enseignements dans les instituts régionaux d'administration.

²⁴ *Ibid.*

d'appropriation par excellence de cette nouvelle « catégorie d'action publique » dont il est possible de faire la socio-genèse (Payre Pollet 2013, 48). En d'autres termes, la formation à l'écriture dans les Instituts régionaux d'administration constituent un bon observatoire pour penser le sens donné par ses principaux acteurs à l'administration et ses agents, et de cette façon pour spécifier le « souci de soi de l'Etat » dont parle Philippe Bezes. L'étude des formes et des contenus de la formation à l'écriture des fonctionnaires est un moyen de comprendre ce que nous pouvons appeler la « réflexivité administrative ». Le processus de méthodologisation des savoirs devient encore plus prégnant à partir de 1984, date d'une réforme des IRA qui fait naître les conditions de développement des savoirs pratiques liés à l'écriture administrative des fonctionnaires, et ainsi à normer les pratiques d'écriture des fonctionnaires. La réforme pédagogique attenante à la réforme des statuts qui a lieu alors est l'occasion, pour la DGAFP, d'une « professionnalisation » et d'une « technicisation » des enseignements²⁵. Cette légitimation par la « professionnalisation » est une façon d'investir l'exercice de sa tutelle contre les ministères sectoriels, au premier rang desquels le ministère de l'Education nationale. Mais une fois de plus, cela n'est pas sans effet sur les enseignements : le programme vise surtout à donner des « techniques » (juridiques, budgétaires, comptables, de planification, de communication, de gestion), au sein desquelles une place de choix est laissée aux « techniques d'expression écrite » : « le langage administratif : règles, évolution, simplification », « l'élaboration des documents administratifs²⁶ ». L'étude de l'évolution des programmes permet ainsi d'identifier comment a été fabriqué le cadre qui laisse la possibilité aux formations à l'écriture de se développer. Ce cadre est celui de la tendance à la méthodologisation des savoirs. Les intitulés des enseignements, jusque dans leur profondeur historique, permettent ainsi de saisir l'action de l'Etat vis-à-vis de ses fonctionnaires : les acteurs légitimes à définir les programmes de formation, en recherchant la transmission de savoirs instrumentaux, valorisent la conformation de la pratique des agents de l'Etat à la règle administrative. Ou, pour le dire autrement, la formation à l'écriture est un bon observatoire de la manière dont l'Etat cherche à se conformer lui-même par le truchement de ses fonctionnaires. Les activités scripturales administratives des fonctionnaires, que l'on peut dire ordinaires si l'on considère qu'elles sont

²⁵ Le signe le plus distinctif de cette « professionnalisation » est la revendication par les acteurs des IRA, à partir de 1984, du statut « école d'application » des IRA. En atteste cette note de la DGAFP à destination du ministre de la Fonction publique, Jean Le Garrec, qui a remplacé Anicet Le Pors lors du changement de gouvernement de juillet 1984 : « Si l'on considère les méthodes pédagogiques, les enseignements prendraient est trois formes : - enseignement généraux (cours magistraux), - enseignements spécialisés (informatique, comptabilité...) cours, exercices pratiques ; - études de cas (droit, questions budgétaires, rédaction de textes...). Les études de cas représenteraient environ 50% des enseignements ; études de cas et enseignements spécialisés représenteraient, ensemble, environ 80% du total. Ces chiffres illustrent bien le souci de faire des IRA de véritables écoles d'application », Archives nationales de France, site de Fontainebleau, 20050458 ART 36 – *dossiers de nominations et affectations des élèves 83-98 ; réformes scolaires des IRA 80-84-93*, « Note pour le ministre de la Fonction publique, du directeur général de l'administration et de la fonction publique, sur la nouvelle organisation de la scolarité », 15 novembre 1984. Souligné par l'auteur du document.

²⁶ Arrêté du 6 décembre 1985 relatif à l'organisation de la scolarité dans les instituts régionaux d'administration aux modalités de classement des élèves.

intrinsèquement liées non pas au statut mais à l'activité professionnelle du fonctionnaire, font l'objet de prescription de forme et de méthodes qui encourage la mise en conformité du fonctionnaire à la règle administrative. Quelle est cette règle ? La formation contribue à normer les activités scripturales ordinaires de la fonction publique. C'est en analysant les savoirs transmis et, dans un moindre degré, leurs réceptions, que l'on peut spécifier les attentes formulées par l'Etat en ce qui concerne le travail scriptural du fonctionnaire, et ainsi tenter de saisir l'administration au travers de ses activités intermédiaires.

2. Savoirs transmis : de la conformation à la réforme.

Ces savoirs, tels qu'ils sont définis par les administrateurs des IRA, font l'objet de prescriptions dans le contenu même des cours et de l'organisation de la scolarité. Analyser le contenu des enseignements permet de spécifier la conformation des fonctionnaires aux règles et aux techniques de l'écriture administrative. En retour, étudier les formes de la conformation permet de saisir ce que doit faire et de ce que doit être un fonctionnaire et, par ce biais, à quoi doit ressembler la fonction publique. Nous verrons que la formation des fonctionnaires intermédiaires à l'écriture administrative est un terrain qui véhicule les notions de respect de la hiérarchie, ce qui permet de saisir la place et le rôle du fonctionnaire intermédiaire dans l'Etat (2.1.). Mais l'appel à « l'ouverture au public » et à la « professionnalisation » en cours de « rédaction administrative » engage le fonctionnaire à exercer ses activités scripturales dans une administration traversée par un mouvement de recompositions importantes, et nous donne l'occasion d'articuler l'analyse des politiques de formation aux politiques de réforme de l'Etat (2.2.)

2.1. Le respect de la hiérarchie

La place et le rôle du fonctionnaire sont largement définis, en période de formation, par le respect de la hiérarchie. Cela est particulièrement visible à travers la formation à l'écriture, dont la discipline de la « légistique » apparaît comme le parangon. Le cours de légistique, c'est-à-dire « l'art de rédiger le droit » selon le mot de l'intervenante, incarne le mieux la logique de conformation du fonctionnaire au droit, dont l'écriture administrative est un des vecteurs. L'exercice de la légistique est en tant que tel un exercice de conformation de l'écriture aux règles et aux procédures définies par le droit, dont le respect de la hiérarchie (bureaucratique ou des normes) apparaît comme un principe. A ces égards, la légistique apparaît comme la forme paradigmatique du processus de conformation du fonctionnaire au droit. Le fascicule qui sert de support au cours offre un exemple éloquent : il égraine, à la page 2, dans un surprenant mariage des Tables de la Loi et de la Guerre des étoiles, les 20 commandements de la légistique :

« Que la Légistique soit avec Toi !

1. Inflation législative et réglementaire tu éviteras.

2. Discipline rigoureuse et révision permanente de tes connaissances, tu t'imposeras.
3. Hiérarchie des normes, organisation du Droit et procédures, tu sauras [...]
5. Engagements de la Charte Qualité du ministère, tu tiendras.
6. Informatique, sous toutes ses formes, tu utiliseras [...]
8. Nécessaires et proportionnés, les textes, tu feras.
9. La langue du Droit et non de bois tu utiliseras.
10. Comme obsessions, clarté, lisibilité et fiabilité, désormais, tu auras [...]
14. Règles sages du maître « guide légistique » point n'oubliera [...]
19. Communication aux usagers, de ton texte, tu envisageras.
20. Grande satisfaction, tu mériteras et obtiendras²⁷. »

Cet extrait du support de cours, au-delà de la forme, montre le processus de conformation de l'activité du fonctionnaire au droit. Les commandements de la légistique montrent que ce processus est valorisé par les techniques d'écriture : le respect de la hiérarchie des normes et des procédures, par exemple, passe par le respect des « engagements de la Charte Qualité du ministère », le respect de la « langue du Droit », et par l'« obsession » de la « clarté, lisibilité et fiabilité ». Le contenu des cours de rédaction administrative insiste sur un ou plusieurs de ces principes que la formation à la légistique permet de mettre en avant. Mais le principe du respect de la hiérarchie reste la principale déclinaison du processus de conformation de l'activité du fonctionnaire à l'administration, telle qu'elle s'exprime dans la formation spécifique à l'écriture administrative

La formation à la méthodologie de l'écriture dans les IRA valorise explicitement le respect de la hiérarchie, comme le montre l'introduction du cours dédié par l'intervenante à l'IRA de Lyon :

« Le style de l'administration n'est pas le style de Proust, ce n'est pas un style fleuri, personnel. Ça obéit à des règles. Le premier principe, c'est le respect de la hiérarchie²⁸ »

Ce principe est articulé aux techniques d'écriture rappelées en cours, comme la formule de politesse à la fin d'une lettre ou d'une note administrative :

« Les formules de politesse varient selon le destinataire [...] L'expression « croire en l'assurance » ne peut être utilisée que lorsqu'on s'adresse à une personne située, dans la hiérarchie sociale ou administrative, à un niveau dit inférieur²⁹. »

²⁷ Fascicule du cours de légistique, IRA de Lyon, année 2010-2011.

²⁸ Observation, cours de méthodologie de la rédaction administrative, IRA de Lyon, 30 octobre 2012.

²⁹ Fascicule du cours : « rédaction administrative », IRA de Lyon, 2010-2011.

Ces techniques sont cohérentes aux règles édictées par le droit, et dont l'intervenante se fait le passeur :

« Au [ministère de] l'Intérieur, on utilise beaucoup le sous-couvert³⁰. Dans d'autres administrations moins... [formelles], on fait signer le hiérarchique. Par exemple votre agent veut se plaindre... enfin demande un contournement de RTT, il faut être, dans ce cas, très formalisé. Le subordonné propose, le supérieur dispose. C'est la différence entre 'bien vouloir' et 'vouloir bien'. A la hiérarchie vous devez écrire : "je vous prie de bien vouloir + utilisation du conditionnel". Le subordonné est prié de "vouloir bien"³¹. »

Ainsi, le mode d'écriture est lié à la hiérarchie administrative, comme le montre la distinction opérée par l'intervenante entre le « vouloir bien » et le « bien vouloir », et l'articulation avec les dispositifs de transmission du courrier dont la fonction est le respect de l'ordre hiérarchique. La formation à l'écriture apparaît bien comme une prescription à la conformation des activités du fonctionnaire à l'administration. Ce faisant, ce type de savoirs concourt à donner une place au fonctionnaire dans la hiérarchie administrative. En effet, en insistant sur le respect de la hiérarchie, les intervenants valorisent l'activité intermédiaire des attachés d'administration. Ainsi, la formation propose une conformation du fonctionnaire à sa place prescrite dans l'administration. En cela, la formation à l'écriture est un instrument de légitimation de la position intermédiaire des attachés d'administration. La question de la légitimité des corps intermédiaires de la fonction publique vis-à-vis des autres corps, et notamment ceux des administrateurs civils recrutés et formés par l'ENA depuis 1945, est consubstantielle des IRA. La création de l'ENA a en effet contribué à créer un espace dans la hiérarchie administrative : les tâches des anciens rédacteurs, dont le statut se trouvait supprimé, étaient effectuées soit par les nouveaux administrateurs civils, mais qui se jugeaient trop qualifiés pour ce travail, soit par les secrétaires d'administration, de catégorie B, mais qui étaient jugés par ces administrateurs trop peu qualifiés³². Le ministère de la Fonction publique s'est saisi de cette question, en prévoyant la création « d'un corps intermédiaire d'attachés³³ ». Ainsi, la création du statut des attachés³⁴, et son institutionnalisation au sein des IRA, qui lui

³⁰ L'expression « sous-couvert » sert à désigner un courrier administratif qui transite par un ou plusieurs intermédiaires hiérarchiques. En cela, le « sous couvert » symbolise le respect de la hiérarchie administrative : si un fonctionnaire souhaite écrire à son n+2, il peut signer la note et l'envoyer « sous couvert » du n+1, qui émet un avis, du type « vu et transmis avec avis favorable ». Le n+1 peut être amené à émettre un avis formalisé : dans le cas d'un recours hiérarchique d'un agent n, l'agent n+1 peut être amené à émettre un avis « défavorable au vu des raisons développées dans le rapport ci-joint ».

³¹ Observation, cours de méthodologie de la rédaction administrative, IRA de Lyon, 30 octobre 2012.

³² SIWEK-POUYDESSEU Jeanne, « Les attachés d'administration centrale. Aux origines d'un corps indispensable 1 », *La Revue administrative*, n°352, juillet 2006, pp. 393-402, p. 395.

³³ ANF 20060625 ART 1 (suite) – *Création des instituts régionaux d'administration 1966-1976*, « problèmes posés par la reconnaissance de l'équivalence de la licence aux organismes chargés de la préparation et du recrutement des fonctionnaires de catégorie A », compte rendu de la réunion interministérielle du 3 mars 1969.

³⁴ Par la loi du 3 avril 1955 et le décret n°55-1648 du 16 décembre 1955 portant règlement d'administration publique relatif au statut particulier des attachés d'administration centrale.

donne un corps (c'est-à-dire un recrutement unifié, une formation, des murs, un réseau de connaissance), sont les éléments fondateurs du rôle et de la place des cadres intermédiaires dans l'administration. C'est ce que dit très clairement J. Siwek-Pouydesseau en proposant une histoire administrative de la création du statut des attachés :

« Le but de la création d'un corps d'attachés était donc clair : il s'agissait de doter les administrateurs civils de collaborateurs compétents pour leur éviter d'effectuer des tâches estimées trop peu intéressantes. » (Siwek-Pouydesseau 2006, 395)

Dès lors, le mandat des attachés est celui de l'armée exécutante de l'état-major administratif : le mouvement qui est au principe de la création du statut et des IRA se fonde sur la délégation, par le corps des administrateurs civils dont l'ENA est le catalyseur, des tâches jugées ingrates ou non conformes à l'exercice de leur profession, mais qui demandent selon eux certaines compétences juridiques que les fonctionnaires de catégorie B ne sont pas jugés aptes, par le niveau universitaire de recrutement, à activer³⁵. Ce mouvement de délégation des tâches ingrates pour lesquelles les administrateurs civils sortis de l'ENA seraient trop qualifiés n'est pas sans rappeler les analyses proposées par Everett Hughes à propos des « frontières entre postes » d'infirmières et de médecins à l'hôpital:

« Tout changement de technologie médicale [ou dans l'organisation de l'hôpital] soulève la question de savoir qui, du médecin ou de l'infirmière, assurera, dans les différentes circonstances qui peuvent se présenter, les nouvelles tâches » (Hughes 2003, 70).

Comme l'infirmière, les administrateurs civils, par la création de leur statut, se retrouvent face à une recomposition de leur « faisceau de tâches » (Hughes 2003, 71). Le changement dans l'organisation de la hiérarchie administrative est dû d'abord à la création de l'ENA et du corps des administrateurs en 1945, puis par la création du statut des attachés d'administration en 1955. Comme l'indique E. Hughes, la question est alors posée de savoir qui assure les nouvelles tâches. Ce nouveau faisceau fait coexister des tâches dont le prestige est élevé et des tâches moins gratifiantes. Or, comme le rappelle également Hughes, « le processus de conversion d'un art ou d'un métier en une profession établie comporte souvent une tentative pour abandonner certaines tâches à une autre catégorie de travailleurs » (Hughes 2003, 72).

Cette légitimation des attachés d'administration par leur positionnement dans l'Etat et dans le processus de délégation des tâches administratives permise par la hiérarchie administrative est visible à travers les prescriptions données en cours sur la rédaction des éléments de langage :

³⁵ Cf. à ce propos une note rédigée à l'attention de la DGAFP par un docteur en droit : « Les multiples tâches d'administration générale, que la saine gestion des services publics comporte, exigent également le recrutement et la formation de fonctionnaires d'un niveau moins élevé, mais capables de concourir, d'une manière efficace à la préparation des décisions et surtout aptes à en suivre intelligemment l'application correcte », ANF 19880161 ART 17 – *Instituts régionaux d'administration : création 1967-1970*, « note de Victor Silvera sur les IRA », juillet 1970.

« Il y a un principe majeur : j'écris pour quelqu'un, qui va parler devant un public donné. Première règle, ne pas mettre la personne pour qui vous écrivez en danger, il faut l'aider.³⁶ »

L'activité de l'attaché d'administration est conçue, par les acteurs légitimes à la prescrire, comme une activité subordonnée aux activités de conception et de définition des politiques publiques, qui sont l'apanage des administrateurs civils sortis de l'ENA. La valorisation de la forme de l'écriture (la clarté, la concision, le respect des règles de langue française) en cours et dans les jurys peut être lue dans ce sens:

« Ne pas écrire "cela ressort de sa compétence", mais écrire "cela ressortit à sa compétence" ; ne pas écrire "se baser sur", mais écrire "se fonder sur"³⁷. »

« Dans tous les ministères on fait la chasse aux majuscules³⁸. »

Si la prescription de forme est importante à l'IRA, comme le montre ces exemples, c'est qu'elle correspond au mandat de l'attaché. En d'autres termes, il existe une homologie entre l'activité prescrite lors de la formation *via* le contenu des cours et la délégation des tâches qui donnent un contenu à la position intermédiaire des attachés dans l'administration : les attachés doivent se conformer à la hiérarchie en conformant les décisions administratives au droit opérationnel. Tandis que les administrateurs civils opèrent un travail de traduction des décisions politiques dans le droit administratif (Eymeri-Douzans 2003), les attachés réalisent des tâches de conformation de ces actes afin de les rendre opérationnels.

Du point de vue du dispositif scolaire, les épreuves de classement, qui rythment le temps de la formation, interviennent comme un puissant facteur de conformation à la « profession » attendue du cadre intermédiaire. Depuis les premiers arrêtés fixant l'organisation des épreuves en 1984³⁹ jusqu'à la réforme de 2007, la rédaction d'une note de synthèse à partir d'un corpus documentaire est le principal mode de discrimination des élèves entre eux pour l'établissement du classement de la scolarité. Or les enjeux liés à la « logique infernale du classement » (Eymeri-Douzans 2001, 155), sont, spécialement dans les IRA, articulés à des enjeux d'ordre personnel : les enjeux individuels en termes de postes, de rémunération et de carrière croisent des enjeux géographiques et, partant, familiaux – *a fortiori* pour les élèves issus du concours interne, qui sont plus âgés et qui sont souvent en couple avec un ou une fonctionnaire déjà en poste, selon les lois de l'homogamie. Certains postes, que le classement peut contraindre d'accepter, peuvent se trouver à plusieurs centaines de kilomètres du lieu des études ou du précédent poste. L'acuité de ces enjeux personnels est renforcée par un

³⁶ Observation, cours de méthodologie professionnelle, IRA de Lyon, 21 janvier 2013.

³⁷ Fascicule du cours : « rédaction administrative », IRA de Lyon, 2010-2011. Un tableau d'une cinquantaine de lignes contient toutes les expressions impropres et les rectifie.

³⁸ Observation, cours de méthodologie de la rédaction administrative, IRA de Lyon, 30 octobre 2012.

³⁹ De 1970 jusqu'en 1984, le choix du poste était opéré par l'élève au moment de son entrée à l'IRA, en fonction de son rang de classement au concours. A partir de 1984, une série d'épreuves sert à l'établissement d'un classement final. Sur le mode de l'ENA, les élèves choisissent leur poste lors d'un « amphi de garnison » en fin de scolarité, selon l'ordre décroissant du classement.

environnement scolaire fortement institutionnalisé⁴⁰. La dynamique de conformation aux exercices demandés, et plus largement aux outils et aux techniques prônées par la formation et les épreuves s'en trouve renforcée, notamment en vue d'une stratégie de placement dans le classement. C'est ce qu'Emilie Biland note à propos des concours de la fonction publique territoriale (Biland 2010b), qui se différencient sur bien des points aux épreuves de classement des IRA⁴¹, notamment du point de vue du candidat et des enjeux liés à la réussite, mais dont le mode de fonctionnement partage la même norme d'égalité de traitement : continuité du jury, grille commune d'évaluation, double correction des épreuves écrites, notes de cadrage de la part de la direction des études pour assurer une correction homogène... Cette norme d'homogénéité du jury – renforcée par la crainte de voir les élèves déposer un recours au tribunal administratif en cas de dysfonctionnement – entre en congruence avec les attentes des jurés vis-à-vis des élèves : il est attendu des élèves une posture mesurée, et qui respecte les règles du droit. L'écriture est un des éléments qui composent cette posture, comme le montre certains rapports de jury, comme celui de Nantes en 2006 :

« Le style du devoir est parfois resté trop universitaire alors que l'intitulé du sujet précisait explicitement qu'il s'agissait de la rédaction d'une note administrative dont les caractéristiques principales sont la concision et le caractère opérationnel. »

La forme du devoir doit être claire et concise, le contenu doit être dirigé vers l'action. L'opérationnalité de la note, justifiée par opposition au style jugé « universitaire » (c'est-à-dire donc en dehors de l'action), est une façon d'inscrire les savoirs valorisés par le dispositif de la scolarité dans le champ des savoirs de type instrumental. Le caractère universitaire de la note s'oppose ainsi au caractère « professionnel » de la posture de l'élève, souvent valorisé par les jurys⁴². L'épreuve de la note de synthèse révèle tout à fait cette dynamique de conformation aux « exigences bureaucratiques » (Biland 2010b), dans la mesure où la bonne volonté scolaire – c'est-à-dire la conformation aux techniques et aux outils prescrits par la formation – est valorisée par le jury. Que cela se fasse de manière non consciente ou stratégique, les élèves ont un intérêt à jouer le jeu de la conformation en vue d'un placement dans le classement qui détermine leur avenir personnel et professionnel.

Au final, les techniques d'écriture jugées nécessaires à la panoplie du « bon fonctionnaire » – « lettre en la forme administrative », « lettre en la forme personnelle », « la note », « le rapport », « le bordereau d'envoi », et même la messagerie électronique – font l'objet de

⁴⁰ L'environnement scolaire des IRA est proche de celui décrit par JM Eymeri-Douzans dans *La fabrique des énarques* (2001, 191-203), pour ce qui est de son caractère « total » (Goffman 2005) et de son « dressement » (Foucault 1993)

⁴¹ Même si ces concours sont « historiquement bien différents de ceux de la fonction publique d'Etat » car « ils n'ont jamais eu le caractère de généralité que ces derniers ont de longue date dans les ministères » (Biland 2010a, 58), ils sont en grande partie « normés par l'Etat : les pratiques ministérielles inspirent les modes d'organisation autant que les exigences » (Biland 2010b, 175)

⁴² Comme l'évoque un membre du jury de l'IRA de Lyon en entretien : « nous ce qu'on attend c'est la valeur professionnelle ».

règles de prescriptions et de principes qui correspondent au mandat attendu de l'attaché dans son activité administrative. La formation des fonctionnaires à l'écriture administrative, dans un cadre plus vaste d'apprentissage de la « culture administrative » jugée constitutive du « bon fonctionnaire », est un bon observatoire pour « saisir l'Etat », c'est-à-dire comprendre les définitions données aux activités de l'Etat via l'activité prescrite de ses agents : opérer un travail de conformation de la hiérarchie aux règles édictées par le droit.

2.2. Une formation à la réforme ?

L'activité scripturale des fonctionnaires intermédiaires telle qu'elle est enseignée dans les IRA, doit être analysée à l'aune des recompositions administratives de l'Etat. Les écrits de l'Etat sont investis de mouvements complexes et contradictoires, dont l'étude, à travers deux exemples significatifs, permet de mieux saisir les appropriations différenciées des reconfigurations contemporaines de l'Etat.

La notion d'« ouverture au public » est un premier élément de ce processus d'appropriation des politiques de « modernisation » de l'Etat que l'observation a permis d'identifier dans les contenus des enseignements portant sur l'écriture administrative dans les IRA. Ce principe semble consubstantiellement lié à l'apprentissage de la « méthodologie » de la rédaction administrative et, plus largement, du travail des cadres intermédiaires de la fonction publique. En atteste la manière dont l'intervenante du cours de rédaction administrative introduit son propos :

« Quel est le rôle du fonctionnaire selon vous ? [...] Le fonctionnaire est un intermédiaire entre la puissance publique, l'appareil d'Etat, et les usagers au sens large. Vous avez donc des devoirs, et cela impacte très fortement la communication écrite, la rédaction administrative. Vous représentez l'Etat, quand vous parlez ou écrivez vous engagez l'Etat⁴³. »

L'écriture administrative est en grande partie conçue comme un outil d'ouverture de l'administration aux usagers, et cette politique irrigue les programmes et les contenus de la formation des cadres intermédiaires. Pour preuve, les guides de la rédaction administrative mis à la disposition des futurs fonctionnaires dans les IRA insistent sur les façons de « bâtir une véritable communication avec l'utilisateur » : « rédiger, c'est bâtir une relation la plus égale possible entre vous, qui connaissez les rouages de l'administration, et l'utilisateur qui les connaît moins⁴⁴ ». La problématique de l'ouverture de l'administration aux usagers est identifiée par Philippe Bezes comme un répertoire de réforme de l'Etat. Les IRA sont créés dans les années 1970, durant une séquence où la transparence administrative est érigée en barrière contre la publicisation de la « mal-administration » (Bezes 2008, 127-180). Dans cet esprit, la formation des fonctionnaires à la rédaction administrative dès la création des IRA entre

⁴³ Observation, cours de méthodologie de la rédaction administrative, IRA de Lyon, 30 octobre 2012.

⁴⁴ Guide de la rédaction administrative 2012.

logiquement en cohérence avec cette politique visant la « clarté » administrative. Ce faisant, l'analyse des programmes portant sur la formation à l'écriture des fonctionnaires dans les IRA permet d'articuler la politique de formation des fonctionnaires à la politique de réforme de l'administration. L'exemple de la formation à l'écriture des fonctionnaires montre que les IRA sont conçus comme un laboratoire de la réforme de l'administration, ou tout au moins comme un dispositif de soutien des recompositions administratives. Les fonctionnaires sont formés aux outils de la réforme de l'administration. Les cours de « méthodologie de la rédaction administrative » tels qu'ils sont aujourd'hui enseignés dans les IRA, poursuivent cette tâche quand les intervenants insistent sur l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens :

« Vous vous adaptez à votre public. De la même manière que vous expliquez différemment votre job à votre grand-mère ou à votre collègue, il est différent d'écrire à l'usager ou au préfet⁴⁵. »

De ce fait, cet enseignement reste fortement articulé à l'idée de modernisation de l'Etat. Dès lors, la formation à l'écriture dans les IRA n'opère plus seulement un mouvement de conformation aux règles bureaucratiques, mais devient également l'instrument d'une réforme visant l'ouverture de la fonction publique aux usagers. En voulant conformer les fonctionnaires à ces outils de réforme, les IRA offrent un dispositif de formation à la réforme de l'Etat. L'analyse de l'apprentissage aux activités scripturales, dans ses contenus et ses appropriations différenciés, permet de saisir ce mouvement.

Le second exemple qui permet de mettre en évidence le processus de conformation à la réforme est l'injonction à la « professionnalisation ». L'appel à « être professionnel » irrigue la formation des attachés dans son entièreté, jusqu'à être au principe de la structuration de l'organisation de la scolarité, dont la période de tronc commun est appelé à être « professionnalisée »⁴⁶, et dont la deuxième partie est divisée en trois « univers professionnels ».

Les savoirs à dominante instrumentale, et parmi eux les enseignements techniques et méthodologiques à l'écriture des fonctionnaires, sont significatifs de l'injonction au professionnalisme (Boussard *et alii*. 2010). Les règles d'utilisation de la messagerie électronique offrent un exemple éloquent :

« Règles d'utilisation de la messagerie électronique : être professionnel, être responsable, veiller à la sécurité⁴⁷. »

⁴⁵ Observation, cours de méthodologie de la rédaction administrative, IRA de Lyon, 30 octobre 2012.

⁴⁶ Comme le montre par exemple ce jugement d'un directeur d'IRA : « Si on veut pas que le tronc commun soit la prolongation de ce qu'ils ont fait avant, notamment pour les externes, il faut professionnaliser aussi le tronc commun », Jacques Amsallem, directeur d'IRA depuis 2006, entretien.

⁴⁷ Fascicule du cours : « rédaction administrative », IRA de Lyon, 2010-2011.

L'investissement dans le registre de la « professionnalisation » doit être replacé dans l'histoire longue des IRA et de la légitimation du statut et de l'activité des attachés d'administration vis-à-vis des administrateurs civils sortis de l'ENA. Les IRA apparaissent dès leur naissance comme un outil d'institutionnalisation du corps des attachés d'administration. Mais le ministère de l'Education nationale dispute aux représentants de la Fonction publique la légitimité de former les cadres intermédiaires de la nation, et investissent les programmes de formation des IRA, afin d'y adjoindre une formation et un mode de recrutement qui respecte les normes universitaires de formation des élites – dont les facultés de droit détiennent historiquement le monopole (Gatti-Montain 1987, Vaneuville 2002). L'injonction à la « professionnalisation » est une manière pour la tutelle des IRA représentée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, de résister à la « forme scolaire⁴⁸ » que le ministère de l'Education nationale entend faire peser sur la formation des cadres intermédiaires de l'action publique. L'injonction à la « professionnalisation » de la formation est articulée au mouvement de recomposition de l'Etat *via* la recomposition de la figure du fonctionnaire et des corps intermédiaires de la fonction publique. En effet, ce mouvement est indissociable d'un mouvement de managérialisation des enseignements et ainsi des compétences attendues de la figure du fonctionnaire intermédiaire⁴⁹. Julie Gervais (2007b) a montré à propos de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées le mouvement vers la managérialisation des compétences des ingénieurs de ce corps, et les usages stratégiques de ces recompositions dans le processus de légitimation du corps vis-à-vis de l'Etat (Gervais 2007a). La redéfinition du management dans les IRA à partir de 2007 relève quant à lui d'un processus de légitimation de l'activité et de la position *intermédiaire* de l'attaché d'administration. Cette légitimation fonctionne autour de la figure du « cadre » de l'action publique, qui permet de spécifier les tâches attendues de l'attaché vis-à-vis à la fois des catégories inférieures (frontière par rapport aux fonctionnaires de catégorie B par le concours) et des catégories supérieures (ouverture vers les administrateurs civils par le tour extérieur). A une période où les recompositions de l'administration renforcent la séparation des fonctions de conception et des fonctions d'exécution des politiques publiques (Bezes 2005), cette proposition n'est pas anodine. Elle participe d'une volonté de rapprocher l'encadrement intermédiaire des fonctions de conception et de « pilotage » qui sont traditionnellement les

⁴⁸ Dont il est possible, dans les IRA, de mesurer la prégnance. Voir Vincent G., Lahire B., Thin D., « Sur l'histoire et la théorie de la forme scolaire » dans Vincent G. (1994, 11-48).

⁴⁹ Julie Gervais (2007b) a montré à propos de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées le mouvement vers la managérialisation des compétences des ingénieurs de ce corps, et les usages stratégiques de ces recompositions dans le processus de légitimation du corps vis-à-vis de l'Etat (Gervais 2007a). La redéfinition du management dans les IRA à partir de 2007 relève quant à lui d'un processus de légitimation de l'activité et de la position *intermédiaire* de l'attaché d'administration. Cette légitimation fonctionne autour de la figure du « cadre » de l'action publique, qui permet de spécifier les tâches attendues de l'attaché vis-à-vis à la fois des catégories inférieures (frontière par rapport aux fonctionnaires de catégorie B par le concours) et des catégories supérieures (ouverture vers les administrateurs civils par le tour extérieur). L'institutionnalisation de l'intermédialité de leur position est le fruit de la délégation du faisceau de tâches historiquement dévolu aux énarques (Hughes 2004). Nous traitons de cette question dans les chapitres 1 et 3 de notre thèse.

propriétés du corps des administrateurs civils. Ce faisant, les acteurs légitimes à définir la position et les tâches *via* la construction des programmes de formation opèrent un travail de mise en cohérence des contenus de la formation par rapport à leur conception de ce que doit être la fonction publique. De plus, la notion de professionnalisation, associée à la méthodologisation des savoirs, contribue à donner du crédit à l'idée de mobilité du fonctionnaire. L'institutionnalisation des savoirs méthodologiques au sein des IRA semble fortement articulée à l'idée d'une mobilité plus grande au sein de l'administration entre les différents corps et les différents ministères : comme les consultants de l'administration de la justice (Vigour 2005), les IRA produisent des savoirs mobilisables dans les différentes sphères de l'Etat, facilitant de fait la mobilité des agents. Les cours de rédaction administrative, du fait de leur visée instrumentale, opèrent de ce point de vue un travail de légitimation, dans l'activité, d'un attaché adaptable aux différentes « cultures administratives » identifiées, et donc « interministériel » – ce qui entre en cohérence avec le mandat du ministère de la Fonction publique, à vocation transversale. La « professionnalisation » est une notion suffisamment large pour devenir l'objet d'une lutte d'appropriation. Pour les tenants d'une formation spécifique, qui gravitent autour de la direction des personnels du ministère de l'Education nationale, le terme sert à désigner la nécessité d'adaptation du fonctionnaire à son premier poste. Au contraire pour les administrateurs de la DGAFP, promoteurs d'une formation initiale générale et « interministérielle », le terme sert à désigner le « métier » d'attaché, et la mobilité et l'adaptabilité dont ils doivent faire preuve une fois en poste. C'est ainsi que l'appel au respect de la hiérarchie durant la formation des fonctionnaires intermédiaires se double d'un respect de la « culture administrative », identifiée autour des différents corps et des ministères :

« Ce que je vais dire est valable dans tous les ministères, mais surtout ne vous battez pas avec votre directeur, il faut vous adaptez. A l'Education nationale par exemple, même si je n'y ai jamais travaillé, on est plus laxiste⁵⁰ ».

En d'autres termes, la revendication de l'« interministérialité » et du caractère transversal de l'activité prescrite de l'attaché d'administration permet d'endogénéiser les transformations de l'administration dans la formation initiale.

Conclusion

L'apprentissage de la « méthodologie » de l'écriture administrative opère une mise à distance du langage administratif. Sur le mode des primes apprentissages scripturaux à l'école, dont B. Lahire montre qu'ils participent à objectiver le langage si bien que l'élève va « apprendre à le considérer de façon autonome » et qu'il est « invité à adopter, par là même, une attitude

⁵⁰ Observation, cours de méthodologie de la rédaction administrative, IRA de Lyon, 30 octobre 2012.

systématiquement réflexive à son égard » (Lahire 2008, 55), la formation des fonctionnaires dans les IRA⁵¹ apparaît comme une tentative d'objectivation de la forme administrative dans une forme scolaire de transmission des savoirs, *via* un travail de mise en cohérence de la formation des fonctionnaires vis-à-vis de la fonction publique. La formation à l'écriture apparaît à la fois comme un outil de conformation à l'idéal bureaucratique et comme un outil de légitimation de la réforme de l'Etat. En ce sens, elle permet de saisir l'Etat dans sa complexité, dans les permanences et les mutations de son administration.

Bibliographie

BEZES P. 2005, « Le modèle de "l'Etat-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47, pp. 431-450.

BEZES P. 2009, *Réinventer l'Etat, les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Paris.

BILAND E. 2008, *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000)*, Thèse de l'EHESS, Paris.

BILAND E. 2010a, « Carrières concourantes. Eléments sur la socialisation par les concours administratifs territoriaux », *Terrains&travaux*, 1, 17, pp. 57-73.

BILAND E. 2010b, « Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale : une institutionnalisation inachevée », *Sociologie du travail*, 52, pp. 172-194.

BOUSSARD V., DEMAZIERE D., MILBURN P. (dir.) 2010, *L'injonction au professionnalisme. Analyse d'une dynamique plurielle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

DUBOIS V. 2003, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, coll. Etudes politiques, Paris.

EYMERI-DOUZANS J.M. 2001, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, coll. Etudes politiques.

EYMERI-DOUZANS 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.

⁵¹ La force socialisatrice de l'école primaire ne peut *a priori* que difficilement être mise sur le même plan qu'une seule année de formation à visée « professionnelle ». Néanmoins, nous faisons l'hypothèse, avec B. Lahire, que les Instituts régionaux d'administration constituent un contexte favorable à l'activation de disposition précédemment intériorisés (Lahire 2006, et pour une définition plus précise du « contexte » Lahire 2012). Le degré élevé d'institutionnalisation, voire de « clôture » (Goffman 2005) des IRA, conjugué aux effets du dispositif scolaire et du classement, peuvent autoriser l'analyse du travail socialisateur de l'institution sur les élèves – et les réceptions différenciées qui en sont faites.

- FOUCAULT M. 1993, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard.
- GATTI-MONTAIN J. 1987, *Le système d'enseignement du droit en France*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.
- GERVAIS J. 2007a, « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'identité managériale, le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'Etat », *Politix*, 3, 79, pp. 101-123.
- GERVAIS J. 2007b, *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XXème siècle)*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Lyon.
- GOFFMAN E. 2005, *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malade mentaux*, Paris, Editions de Minuit, Le sens commun.
- HUGHES E. 2004, *Le regard sociologique*, Textes rassemblés et présentés par JM Chapoulie, Paris, Editions de l'EHESS.
- LAHIRE B. 2006, *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Hachette, Pluriel.
- LAHIRE B. 2008, *La raison scolaire. Ecole et pratiques d'écriture, entre savoir et pouvoir*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- LAHIRE B. 2012, *Monde pluriel : penser l'unité des sciences sociales*, Paris, Seuil.
- LIPSKY M. 1980, *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Sage, New-York.
- SIWEK-POUYDESSEU J. 2006, « Les attachés d'administration centrale. Aux origines d'un corps indispensable 1 », *La Revue administrative*, n°352, pp. 393-402
- STAVROU S. 2008, « La recontextualisation à l'épreuve de la sociologie empirique des curricula : éléments de recherche sur la "régionalisation du savoir" », dans Frandji et Vitale (dir), *Actualités de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- VIGOUR C. 2005, *Sociologie politique comparée des réformes de la justice. Cas de la Belgique, de la France et de l'Italie*, thèse de doctorat en sociologie, Ecole normale supérieure de Cachan.
- PAYRE R. et POLLET G. 2013, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, Repères.
- VANEUVILLE R. 2002, « La mise en forme savante de la science politique. Les usages de la référence allemande dans l'institutionnalisation de l'Ecole libre des sciences politiques à la fin du XIX^{ème} siècle », *Politix*, 15, 59, pp. 67-88.
- VINCENT G. (dir.) 1994, *L'éducation prisonnière de la forme scolaire ? Scolarisation et socialisation dans les sociétés industrielles*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.