

ST 28 / Ethnographier les institutions : un impératif empirique ?

Olivier Quéré – Institut français de l'Éducation (ENS de Lyon) – Triangle UMR 5206 – olivier.quere@sciencespo-lyon.fr

Ethnographier l'Etat par son milieu. La formation des cadres intermédiaires de la fonction publique dans les Instituts régionaux d'administration

Cette contribution vise à enrichir le débat sur l'intérêt méthodologique et épistémologique de l'ethnographie institutionnelle en proposant l'étude d'un cas particulier, les Instituts régionaux d'administration (IRA). Ces cinq écoles de formation recrutent et forment chaque année entre 600 et 700 attachés d'administration de l'État¹, représentant quelques 25 000² agents qui peuplent les échelons inférieurs de la « catégorie A »³. Ni hauts fonctionnaires, dont de nombreuses études ont démontré les formes de politisation (Eymeri 2003, Laurens 2009, Gervais 2012), ou de prescription (Mathiot 2001, Bezes 2009) ni fonctionnaires de « guichet » dont la littérature a surtout mis en avant le pouvoir « discrétionnaire » (Lipsky 1980, Weller 1999, Spire 2007, Dubois 2010), les attachés d'administration occupent la strate intermédiaire de la hiérarchie administrative. Malgré un statut commun qui date de 1955⁴, ces cadres intermédiaires de l'administration (Quéré 2014) ne constituent pas pour autant un « corps » uni et homogène. Leur activité et leur carrière varient beaucoup en fonction du poste qu'ils occupent, du service où ils travaillent, et *in fine* du ministère d'exercice.

La création des IRA dans les années 1970⁵ avait pour ambition d'unifier le recrutement des attachés d'administration, jusqu'alors organisés par chaque ministère. La formation initiale commune d'une année a été conçue pour apporter un socle commun de « compétences » à ces fonctionnaires. Comme les administrateurs civils (Eymeri-Douzans 1999, Gally 2012) ou les ingénieurs des Ponts et Chaussées (Gervais 2007), la mise sur pied des IRA devait ainsi s'accompagner de la constitution d'un corps homogène, transversal et interministériel des cadres intermédiaires de la fonction publique. Cette double vocation *interministérielle* et *généraliste* est depuis lors liée au sort administratif des IRA, qui continuent de revendiquer

¹ Il faut d'emblée préciser au lecteur, afin d'éviter toute confusion, qu'il est question ici de l'administration de l'État. Le recrutement des attachés de l'administration territoriale a fait l'objet

² Source Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

³ Ces échelons inférieurs de la « catégorie A » comptent 37 131 attachés et inspecteurs, qui ne sont pas tous recrutés par les IRA, auxquels il est possible de rattacher les ingénieurs de l'État (20 185) et les officiers (39 733). Cet échelon pèse par rapport aux effectifs de l'encadrement supérieur : 9 137 postes d'encadrement et de direction qui regroupent les emplois « à la décision du gouvernement et assimilés et les autres corps ou emplois d'encadrement et de direction (par exemple les dirigeants d'administration centrale) », 20 824 individus si l'on rattache à l'encadrement supérieur les fonctions d'inspection et de contrôle : juridictions administratives et financières, juridictions judiciaires, inspection générales. Hors enseignants, la catégorie A compte 192 206 agents. La recherche, l'enseignement supérieur et le professorat (certifiés et agrégés) représentent 421 722 individus. Source DGAFP, pour l'année 2011. Champ : France métropolitaine et DOM.

⁴ 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.

⁵ Le décret 70-401 du 13 mai 1970 crée 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).

cette qualité. Sa tutelle administrative, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qui est la principale direction du ministère de la Fonction publique, est le principal porte-voix de cette ambition transversale et interministérielle au sein de l'État.

Comment rendre compte de la construction de ce programme institutionnel, des enjeux qui le sous-tendent, et en même temps des multiples obstacles à la concrétisation de ce projet ?

Au plan théorique, les pistes offertes par la sociologie politique de l'institution apparaissent les plus fécondes pour saisir cet objet. *De facto*, en faisant de la formation l'entrée principale pour comprendre ce qui est attendu des attachés d'administration dans l'État, l'institution est l'objet central de l'enquête sur laquelle s'adosse cette communication. La notion d'institution, bien que fondatrice en sociologie⁶, risque toutefois d'échapper à l'analyse si elle en reste à ce degré de précision. En indiquant que ce sont « les pratiques qui font exister les institutions⁷ », J. Lagroye permet de replacer la focale sociologique au niveau de l'articulation entre le pluriel et le singulier, entre contraintes et ressources, sans que l'un soit *a priori* déterminé par l'autre. En d'autres termes, c'est le caractère dynamique de l'institution qui intéresse en premier lieu cette communication, c'est-à-dire le va et vient entre la force de l'institué sur les individus et la force de l'individualité dans l'institutionnalisation : comment les acteurs font l'institution et comment l'institution fait ses membres.

Dans le cas de la formation des attachés dans les IRA, proposer une sociologie de l'institution consiste à questionner trois mouvements : l'institutionnalisation, l'instituant, et l'institué. En premier lieu, proposer une sociologie de l'institution nécessite de revenir sur les ambitions récurrentes et contradictoires qui se portent sur les IRA : l'institutionnalisation des IRA, et les débats entre acteurs ministériels qui se trouvent au principe de cette institutionnalisation. Ensuite, proposer une sociologie de l'institution revient à interroger les contenus de la formation pour ce qu'ils disent de l'instituant : quels sont les profils recherchés – éventuellement contradictoires – et quelles sont les « compétences » attendues par les acteurs légitimes à définir le travail et le positionnement de ces cadres administratifs intermédiaires. Enfin, faire une sociologie de l'institution nécessite un regard sur ce que l'on peut appeler le travail institutionnel des IRA. Il s'agit là de mesurer la force et les limites du pouvoir socialisateur que contient le travail des acteurs qui encadrent les élèves, et qui pour ce faire s'appuient et mettent en œuvre des dispositifs institutionnels. Cela suppose également d'affiner la portée de ce travail institutionnel à l'aune des réceptions qui en sont faites par les élèves.

Pour rendre compte de ce triple mouvement, la combinaison de différentes méthodes s'impose. Ce texte cherche à défendre le caractère nécessaire mais non suffisant de la méthode ethnographique pour saisir la dynamique institutionnelle dans son ensemble, depuis la constitution du programme institutionnel des IRA jusqu'à ses mises en œuvre et la variété de ses réceptions.

En mêlant questionnements méthodologiques et données empiriques, je vais d'abord revenir sur l'intérêt qu'il peut y avoir à étudier une institution au prisme des batailles qui sont au principe de son institutionnalisation (1). Je montrerai ensuite la nécessité du recours à la méthode ethnographique pour saisir les façons dont les membres de l'institution adhèrent ou non au projet institutionnel ainsi défini (2). Je terminerai par mettre en évidence le caractère

⁶ « La sociologie peut alors être définie : la science des institutions, de leur genèse et de leur fonctionnement » Durkheim (2002, p. 22).

⁷ LAGROYE Jacques, « L'institution en pratiques », *art. cit.*

non suffisant de cette méthode si l'on souhaite saisir dans un même mouvement l'institutionnalisation, l'instituant et l'institué : le recours à une sociologie des *curricula* peut constituer une bonne manière de prendre en compte l'instituant, c'est-à-dire les savoirs, savoir-faire et savoir-être de l'attaché d'administration que l'institution projette sur ses élèves (3).

Saisir l'institutionnalisation des IRA : un préalable nécessaire à l'ethnographie.

Les IRA apparaissent comme un cas d'étude des travaux sur l'institution publique en ce qu'ils donnent à voir les dispositifs de construction d'une strate hiérarchique intermédiaire de la *France et ses administrations* (Eymeri-Douzans et Bouckaert 2012). En effet, les IRA sont créés avec un programme institutionnel fort : unifier les pratiques en vue d'organiser la délégation des tâches des administrateurs civils sortis de l'ENA.

Unifier le recrutement pour unifier les pratiques

Les IRA sont conçus par l'article 15 de la loi de 1966 sur la formation professionnelle. L'on reconnaît dans cette disposition l'influence de l'inspirateur de la loi, Michel Debré⁸, qui avait déjà été à l'origine de la création de l'ENA en 1945. Depuis 1955, date de création du statut des attachés d'administration, la gestion de ces fonctionnaires dépendait des différents ministères. La loi de 1966 introduit l'idée d'unifier le recrutement et la formation des attachés. Ce projet apparaît comme l'aboutissement d'un ensemble de prescriptions hétérogènes. Au cours des années 1960, plusieurs études parviennent au ministère de la Fonction publique et à sa direction générale, la DGAFP, qui font état d'une « crise de recrutement » dans la fonction publique et d'une « inadéquation » des diplômés aux « besoins de l'administration »⁹. Le constat de l'inadaptation du modèle promu par l'université pour l'emploi des cadres de la fonction publique constitue ainsi un premier pilier sur lequel se fonde la justification de la création d'une école à destination des attachés d'administration.

Un deuxième apport décisif vient de la Mission permanente de la réforme administrative, créée le 27 février 1963 par décret du ministre d'État chargé de la Réforme administrative, Louis Joxe¹⁰. Elle est présidée par Pierre Racine, ancien directeur des stages à l'ENA (1946-1957), ancien directeur du cabinet de Michel Debré (Premier ministre, 1959-1962) et qui deviendra directeur de l'ENA entre 1969 et 1975. Dans un rapport intermédiaire sur le recrutement et la formation des personnels administratifs de catégorie A rendu le 13 janvier 1964¹¹, la Mission propose la création de « centres régionaux de préparation aux concours

⁸ L'apport de Michel Debré au domaine de la formation professionnelle des adultes est mésestimé, aux dires de certains historiens de l'éducation, voire par exemple De Lescure (2004).

⁹ Voir notamment les travaux du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, qui apparaît pour J. Siwek-Pouydesseu « bon miroir des idées qui agitent les administrations jusqu'aux années soixante », (Siwek-Pouydesseu 2006).

¹⁰ Les seuls éléments que nous avons pu trouver sur cette Mission proviennent de J. Siwek-Pouydesseu : « Ses travaux ont abouti à la rédaction d'un *Tableau Général de l'Administration*, présentant les objectifs d'une réforme. Restaurer la notion de responsabilité et le sens de l'initiative est, pour son auteur, la tâche primordiale. Parmi les principales réformes de structure, relevons le renforcement des moyens d'action du Premier ministre, notamment par le développement des comités interministériels permanents et spécialisés, l'institution de ministres chefs de file ou de missions pour la conduite des opérations ministérielles », (Siwek-Pouydesseu, source personnelle).

¹¹ Dont il est probable qu'il n'ait été « publié » qu'en petit nombre et de manière non officielle, comme cela a souvent été le cas à l'époque.

administratifs destinés aux bacheliers, aux étudiants et aux fonctionnaires » (Siwek-Pouydesseau 2006). Par ailleurs, le rapport propose la création d'un « Institut national d'administration général » qui apporterait une formation pratique d'une année aux lauréats des concours des attachés d'administration. Une note remise à la DGAFP, signée par un jeune docteur en droit nommé Victor Silvera, et qui dresse un bilan sur le projet des IRA au moment de leur création effective, évoque également cette proposition de la Mission permanente qui vise à créer une école de formation pour les attachés :

« La mission permanente de réforme administrative, présidée par M. Pierre Racine, Conseiller d'État, avait évoqué en 1964, la question, et conclu à l'intensification et à l'harmonisation des modes de préparation aux concours donnant accès à ces emplois. Ayant eu connaissance de projets de création, au sein de certains départements ministériels (Éducation nationale et intérieur notamment) d'écoles destinées au recrutement de leurs personnels d'administration générale, la mission avait marqué sa préférence pour la création d'une seule école, qui eut été compétente à l'égard des corps d'administration générale de l'ensemble des ministères. »¹²

Ce contexte favorable à l'unification des recrutements et des formations de ces fonctionnaires appelés « catégorie A' » dans les documents internes à l'administration est relayée par le ministère de la Fonction publique. Dès le 22 juillet 1963, la DGAFP adresse une circulaire qui évoque la création d'une « école d'administration générale », qui serait « chargée de la formation et du perfectionnement des corps de catégorie A', à l'exception des corps recevant déjà une formation technique »¹³. Momentanément abandonnée par la DGAFP, le gouvernement se saisit de la proposition durant l'année 1966, d'abord en créant le 7 janvier 1966 des Centres et des Instituts de préparation à l'administration générale (CPAG et IPAG) gérés localement par les universités ou les Instituts d'études politiques (IEP), puis par la loi du 3 décembre 1966 qui propose l'unification des recrutements et de la formation des attachés dans des Instituts régionaux d'administration.

Les administrateurs civils de la DGAFP créent leur personnel de renfort

A travers le problème de l'unification des recrutements et de la formation des attachés se pose la question de la définition par l'État de ce groupe de fonctionnaires aux contours indistincts. L'enjeu principal pour les hauts fonctionnaires du ministère de la Fonction publique est celui du positionnement à donner aux attachés dans la hiérarchie administrative. Cette question apparaît sous la notion de « malaise », qui se révèle à la fin des années 1960 comme le diagnostic couramment porté aux attachés par les énarques de ministère. En atteste ce compte rendu de réunion interministérielle qui se tient à Matignon alors que la question des IRA agite les directions ministérielles :

« Quels sont nos objectifs ? Si possible mettre fin au malaise des corps A'. Substituer à des corps qui comme celui des attachés d'administration centrale présentent trop souvent le complexe des recalés vis-à-vis des corps recrutés par l'ENA qui ont à la base la même formation universitaire des corps recrutés par une voie spécifique. »¹⁴

¹² Archives Nationales de France (ANF) site de Fontainebleau, Carton n°19880161, Article (ART) 17 – *Instituts régionaux d'administration : création 1967-1970*, « note de Victor Silvera sur les IRA », juillet 1970.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ ANF 19880161 ART 17 – *Instituts régionaux d'administration : création 1967-1970*, « Réunion interministérielle du 12.12.69 – régies extension IUT, Matignon », 12 décembre 1969.

A la différence du registre du « désenchantement » qui reste centré sur la haute fonction publique (Gervais 2009), la notion de « malaise » est ici convoquée dans l'objectif d'assigner une place aux attachés d'administration vis-à-vis des sommets de l'État. Sous ce qualificatif se relève la question de l'intermédiarité de ces fonctionnaires. Il s'agit pour la DGAFP de définir leur positionnement et leurs activités vis-à-vis de la haute fonction publique, et en particulier par rapport au corps des administrateurs civils sortis de l'ENA – dont de récentes études ont mis en avant la longue et difficile stabilisation (Eymeri 1999, Gally 2012). Le « malaise » sert en réalité à désigner toute l'ambiguïté de ce positionnement et du rôle que ces agents doivent tenir dans l'administration.

Initialement conçu comme une réponse à ce « malaise », le décret de création d'un statut des attachés d'administration en 1955¹⁵ contribue plutôt à entretenir l'ambiguïté du positionnement de ces cadres intermédiaires. A quelle logique répond la création de ce nouveau statut ? Pour le comprendre, il faut remonter à 1945 et à la recomposition de l'organisation administrative consécutive à la création, par l'ordonnance de Charles de Gaulle du 9 octobre 1945, de l'ENA, du statut des administrateurs civils et dans un même mouvement d'une direction de la fonction publique. Dans leurs premières années d'existence, l'autonomie constitutive de la revendication des administrateurs civils à être un « grand corps » se trouve remise en cause par l'intégration massive de corps subalternes au nouveau corps (Gally 2012, p. 198). Les administrateurs civils se trouvent en situation de devoir assumer un ensemble de tâches disparates et non conformes à la position prescrite par leur statut. Notamment, les fonctions de l'ancien statut des « rédacteurs » leur échoient en partie (Kessler 1978, p. 151), alors que les secrétaires d'administration de catégorie B sont jugés trop peu qualifiés pour effectuer de telles tâches¹⁶. La création du statut des attachés d'administration apparaît ainsi comme une façon de soulager les administrateurs civils de ces tâches les plus ingrates, tout en stabilisant leurs pratiques. Avec les attachés, les administrateurs civils peuvent plus facilement revendiquer l'exercice d'une activité conforme à ce qui est attendu de la haute fonction publique. En défendant ardemment la création d'un corps unifié des attachés d'administration en 1955, la direction générale de la fonction publique défend en partie la consolidation du corps des administrateurs civils en haut de la hiérarchie administrative. Les attachés apparaissent comme l'échelon sans lequel la légitimité du corps des administrateurs civils à exercer leur activité de « hauts fonctionnaires » ne peut s'exercer.

Ces recompositions de « juridiction » (Abbott 1988), ici modélisées par et dans l'État, font coexister des tâches dont le prestige est élevé et des tâches moins gratifiantes. Le mouvement qui est au principe de la création du statut des attachés se fonde sur la délégation, par le corps des administrateurs civils en voie de constitution, des tâches jugées ingrates ou non conformes à l'exercice de leur profession. Selon les administrateurs, ces tâches requièrent toutefois certaines compétences juridiques que les fonctionnaires de catégorie B ne possèdent pas, du fait de leur niveau universitaire de recrutement. C'est ce qu'évoque par exemple Victor Silvera, docteur en droit, dans une note de juillet 1970 adressée à la DGAFP, lorsqu'il revient sur la création des IRA et le rôle des attachés, censés assurer la « saine gestion des services

¹⁵ Avec la loi n°55-366 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, se constitue le corps des attachés d'administration centrale de catégorie A.

¹⁶ SIWEK-POUYDESSEU Jeanne, « Les attachés d'administration centrale. Aux origines d'un corps indispensable 1 », *op. cit.*, p. 395.

publics » par le recrutement de fonctionnaires « d'un niveau moins élevé »¹⁷. Justifiant dans un premier temps la « priorité absolue » donnée aux problèmes de la formation et du recrutement des catégories de fonctionnaires les plus élevés depuis 1945, « de façon à donner au sommet de notre armature administrative des fondements solides et durables »¹⁸, il traite ensuite de la question de l'encadrement intermédiaire selon un angle spécifique :

« Le bon fonctionnement de l'administration n'est pas exclusivement lié à la présence d'agents de haute qualité, investis des fonctions de conception du niveau le plus élevé [...]. 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. C'est tout le problème du recrutement des personnels administratifs de catégorie A, autres que ceux issus de l'ENA, qui s'est trouvé ainsi posé, depuis quelques années, à l'attention des pouvoirs publics ».¹⁹

Il se dégage de cette note une vision de l'encadrement intermédiaire qui a présidé à sa constitution dans l'État : les attachés d'administration ont pour finalité première la « préparation des décisions » prises par l'administrateur civil. Il est considéré comme le collaborateur de l'énarque. Cette fonction doit être accomplie de manière « intelligente », c'est-à-dire que les attachés doivent connaître les implications de la préparation et de la mise en œuvre des décisions, afin d'apparaître comme le plus efficace possible aux yeux de la haute fonction publique. C'est ce que semble dire un élève de l'ENA, dans une note sur les IRA à destination de la DGAFP :

« Qui doit-on recruter ? Les IRA sont destinés à recruter des fonctionnaires de niveau moyen, c'est-à-dire des personnel qui devront surtout avoir assimilé les automatismes qui permettent une véritable efficacité administrative mais qui devront également faire preuve de facultés d'adaptation dans leur propre intérêt comme dans celui du service [...]. De telles exigences ne justifient pas un niveau universitaire très élevé. »²⁰

Le « collaborateur » des administrateurs civils est celui à qui l'on délègue la préparation, la mise en forme et la rédaction des décisions hiérarchiques. L'attaché est conçu comme étant le destinataire des tâches de conceptions effectuées en haut de la hiérarchie administrative. La création du statut des attachés est donc l'élément fondateur d'un trait constituant du mandat que la DGAFP cherche à octroyer aux cadres administratifs intermédiaires : les attachés doivent former le personnel de renfort des administrateurs civils. La création de ce statut participe d'un projet de consolidation du corps des administrateurs civils, afin qu'ils puissent s'imposer au sommet de la hiérarchie administrative. Pour constituer un tel mandat, la direction de la Fonction publique doit unifier le statut et homogénéiser les pratiques de l'ensemble des attachés autour d'un même « corps ». Ce « corps » doit pouvoir bénéficier d'une formation initiale commune, au sein de laquelle puisse être apprise la grammaire de la hiérarchie administrative et les processus de construction des décisions afin de favoriser la délégation des directives. Dans l'idée d'unification du « corps » des attachés portée par la direction de l'administration se construit le mandat des cadres intermédiaires tels qu'il se

¹⁷ Archives nationales de France 19880161 article 17 – *Instituts régionaux d'administration : création 1967-1970*, « note de Victor Silvera sur les IRA », juillet 1970.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ ANF 19880161 ART 17 – *Instituts régionaux d'administration : création 1967-1970*, « note d'un élève de l'ENA sur les IRA », non daté, date estimée : premier semestre 1970.

trouve projeté par les administrateurs civils sur les postes et les tâches qui incombent à leur personnel de renfort. Il s'agit de tâches que l'on peut désigner de tâches « support » à la décision : préparation des notes et dossiers pour la conception des politiques publiques, adaptation de la mise en œuvre des décisions aux formes de l'administration, encadrement des agents de catégorie B qui ont la charge de la mise en application directe des décisions. Un personnel nouveau est *attaché* à ces fonctions, et ce faisant est *attaché* aux énarques de ministère. Ce personnel est chargé de mettre en ordre l'administration pour le travail des administrateurs civils, qui souhaitent leur déléguer la part de leur activité considérée comme la moins noble.

La constitution de ce « corps » unifié et interministériel des attachés d'administration passe avant tout par l'unification du recrutement et de la formation. C'est en tout cas l'objectif du ministère de la Fonction publique. Pour sa direction principale, la direction générale de l'administration, sauver ce qu'elle appelle le « prestige » des IRA revient à institutionnaliser le statut de ce personnel de renfort des énarques dans l'État. Il s'agit ainsi pour la DGAFP de promouvoir une gestion interministérielle des attachés d'administration, jusque là effectuée au niveau ministériel, afin de conférer à la haute fonction publique la légitimité hiérarchique nécessaire à l'exercice de son activité. De ce point de vue, il est possible d'avancer que la création des IRA relève d'une ambition de consolidation des attachés d'administration comme les « collaborateurs compétents » des administrateurs civils, en leur offrant un lieu de formation (des murs), et surtout des savoirs et des techniques, qui permettent de circonscrire leurs tâches vis-à-vis de ceux qui sont au-dessus (les administrateurs civils) et ceux qui sont en-dessous (les secrétaires d'administration de catégorie B) dans la hiérarchie administrative. Leur conférant à la fois un faisceau de tâches et un dispositif de formation, la DGAFP cherche à construire le mandat des cadres intermédiaires de la fonction publique. Dès lors, l'histoire des IRA est en grande partie l'histoire qui consiste à donner une forme et un contenu à ce mandat – et des différentes tensions que cette ambition fait naître.

La réforme de 2007 : le programme institutionnel des IRA bute contre les batailles ministérielles.

Car ce programme institutionnel bute contre les intérêts que les ministères tentent de porter dans l'État. La direction de l'administration peine à constituer un « corps interministériel » des attachés d'administration qui puisse répondre aux ambitions de la haute fonction publique de s'imposer au sommet de la hiérarchie administrative face aux grands corps techniques (Eymeri 1999, Gally 2012). Elle doit en effet faire face à la concurrence des deux autres ministères qui ont prétention à soutenir les politiques transversales de réorganisation de l'État : le ministère de l'Économie et des finances et le ministère de l'Intérieur (Bezès 2009, p. 357), qui interviennent à intervalles réguliers dans la définition de la formation des attachés. La DGAFP doit également ménager les intérêts parfois divergents des ministères sectoriels, comme ceux du ministère de l'Éducation nationale. Ce ministère cherche avant tout à préserver son monopole dans la formation des cadres de l'État, qu'il a acquis via ses facultés de droit (Gatti-Montain 1987). Il devient petit à petit le porte-parole des ministères qui portent des intérêts sectoriels dans l'État, et qui souhaitent garder la main sur le recrutement, la formation et la gestion de leur personnel. Le groupe des attachés reste ainsi largement dispersé dans les différents ministères qui bénéficient de filières de recrutements internes et d'une autorité de gestion sur leur personnel. La forme que prennent les IRA est le fruit de multiples compromis ministériels, accentuant leur fragilité chronique, et conséquemment le caractère indistinct et ambigu de la strate administrative de l'encadrement intermédiaire. L'épisode de la réforme des IRA en 2007 offre une bonne illustration des obstacles sur

lesquels butent les ambitions interministérielles de création d'un personnel de renfort de la haute fonction publique. Profitant des difficultés qu'éprouve la DGAFP à défendre la dynamique interministérielle de gestion de la fonction publique à la suite d'une « conversion institutionnelle » (Gally 2012) qui l'incite davantage à devenir la « DRH de l'État »²¹, le ministère de l'Éducation nationale propose une réforme des IRA qui remodèle complètement leur organisation. Les IRA proposent alors une scolarité d'un an, entrecoupée de périodes de stages en administration, et débouchant sur un classement final qui détermine le choix des postes. Les longues et multiples négociations qui ont alors lieu entre le DGAFP et la direction des personnels de l'Éducation nationale débouchent sur un compromis dont l'organisation de la formation porte la trace. La DGAFP cherchant à défendre l'interministérialité de la formation des IRA, et le ministère de l'Éducation nationale voulant introduire une période de spécialisation, les discussions débouchent sur une scolarité en deux périodes distinctes de six mois : une période dite de tronc commun qui permet au ministère de la Fonction publique de préserver le caractère transversal de la formation et donc de poursuivre son ambition de constitution du « corps interministériel » des attachés ; une période de spécialisation selon trois filières – dont une directement dédiée à l'administration scolaire et universitaire – qui permet au ministère de l'Éducation nationale de replacer la formation de son personnel dans le giron de son ministère.

Au total, la forme que prennent les IRA dépend des compromis qui naissent des luttes entre acteurs ministérielles autour de la dimension interministérielle ou sectorielle de la définition des cadres intermédiaires de l'État. Dès lors, la question qui se pose est celle de la production en pratique de ces cadres intermédiaires : quel type de fonctionnaire peuvent produire ces arrangements institutionnels ?

La construction du mandat des cadres intermédiaires en pratiques : ethnographier l'institué

Pour répondre à cette question, il faut rendre compte du travail que l'institution entend exercer sur les futurs cadres de la fonction publique en tant qu'individu – c'est-à-dire sur leur comportement autant que sur leurs compétences professionnelles. Cette dimension ne peut cependant s'extraire d'une analyse des réceptions de ce travail institutionnel, c'est-à-dire des effets de conformation ou de différenciation des élèves vis-à-vis de l'institution. Je vais ici défendre la nécessité du recours à l'ethnographie pour rompre avec une analyse unidimensionnelle de l'institution. Il s'agit pas de s'arrêter à l'analyse de l'institutionnalisation des IRA, mais d'en saisir également la dimension *institué*, c'est-à-dire les façons dont le programme institutionnel travaille, parfois avec force, au plus près des élèves.

Enquêter sur le travail institutionnel

Nous entendons par travail institutionnel²² l'ensemble des pratiques et schèmes de représentations du personnel des IRA qui sont mis en œuvre dans la gestion collective ou

²¹ Comme l'indique son directeur Paul Pény à partir de 2005, voir Bezes (2005, p. 440).

²² En se fondant sur la définition de l'institution proposée par J. Lagroye, B. François et F. Sawicki : « Toute institution [...] se présente d'abord comme un ensemble de pratiques, de tâches particulières, de rites et de règles de conduite entre des personnes. Mais une institution est aussi l'ensemble des croyances, ou des représentations,

individuelle de la scolarité des élèves. Ces pratiques s'appuient sur un ensemble de dispositifs institutionnalisés, pour la plupart mis en place par la réforme de la scolarité de 2007.

Le caractère préprofessionnel de cet institut de formation, sa revendication historique à vouloir être une « école d'application », ses objectifs récurrents et multi-niveaux à la « professionnalisation », peuvent laisser penser à une institution plutôt lâche. En cela, l'IRA se rapprocherait en apparence du modèle de l'école de commerce qui propose (et même repose sur), pour reprendre l'interrogation initiale de Y.M. Abraham, une « déscolarisation » de la culture scolaire acquise tout au long du parcours scolaire des lauréats du concours d'entrée : « En réalité, et c'est là le point essentiel, il devient même toujours plus nécessaire que les élèves ne soient pas encouragés à s'investir davantage dans le jeu scolaire auquel ils ont pris part pendant une quinzaine d'années [...]. L'intérêt du manager ne sont pas ceux de l'écolier » (Abraham 2007, p. 45). Dans ce modèle, la préparation au concours en classe préparatoire apparaît comme l'apogée de l'inculcation du « souci scolaire », permise par le caractère total de l'organisation institutionnelle et pédagogique, et fonctionnant comme une consécration sociale (Bourdieu 1981). En valorisant la professionnalisation de sa formation, et en sélectionnant son entrée sur concours, l'IRA se distinguerait donc du modèle de la classe préparatoire, généralement invoqué lorsqu'il s'agit de qualifier la pesanteur du travail de l'institution scolaire, ce qui contribue par ailleurs à constituer sa « légende » (Darmon 2013).

Or, contrairement à ce que pourraient laisser penser ces travaux, et sans pour autant abandonner l'objectif de la « professionnalisation », le travail de l'institution IRA s'exerce avec force sur les élèves. Dès les débuts de l'enquête, cet aspect a constitué une surprise. Les premiers pas dans l'établissement, au moment du rendez-vous initial avec le directeur de l'institut, ont mis en évidence l'ambiance feutrée et pesante qui régnait dans les couloirs : difficultés pour entrer dans l'IRA, regards méfiants des élèves comme des responsables administratifs, interrogations sur ma présence. Cette première impression a très rapidement été confirmée par les premiers entretiens avec les élèves, qui soulignaient l'importance que prenait dans leur vie l'année de formation. En cela, les IRA se rapprochent de leur « grande sœur » l'ENA, dont J.M. Eymeri-Douzans a contribué à mettre en lumière la dimension disciplinaire (Eymeri-Douzans 2001). Je voudrai ici prolonger cette réflexion à partir du cas de l'encadrement administratif intermédiaire, en montrant comment le travail de l'institution tend à s'exercer sur l'individu directement, et ainsi à modeler ses dispositions à se conformer au mandat de l'attaché. En cela, la force du travail institutionnel peut être rapprochée de l'analyse, proposée par E. Goffman, des effets que peut avoir l'institution totale sur le « matériau humain » (Goffman 1968). La notion d'institution totale, sur laquelle l'analyse des IRA peut s'adosser en partie, peut être utile ici non pas tant pour décrire les effets de clôture ou d'acculturation des IRA – quoique que le fonctionnement institutionnel des IRA recoupe certains traits mis en avant dans *Asiles* – mais plutôt pour comprendre, en poursuivant les pistes explorées par R. Castel, ce que l'institution fait aux interactions et aux dispositions individuelles : en effet, la notion d'institution totale donne l'occasion « d'analyser [un] ensemble fini d'interactions entièrement traversé par des jeux de pouvoir évidents » (Castel 1981, p. 21). En ce sens, l'étude ethnographique du travail de l'institution permet de montrer comment se construit jusque dans les interactions le mandat des cadres intermédiaires de l'action publique.

L'observation des lieux et des situations d'apprentissage a été conçue, lors des premiers pas de la recherche, comme un outil indispensable à l'enquête. L'objectif consistait à suivre une

qui concernent ces pratiques, qui définissent leur signification et qui tendent à justifier leur existence », (Lagroye Francois, Sawicki 2012, p. 143).

promotion d'un IRA pendant une année complète, afin de saisir le contenu de ce qui est attendu de l'attaché d'administration en même temps que l'évolution des attitudes des élèves. Si, comme dans toute enquête, des obstacles peuvent se dresser à la réalisation d'un tel projet, le travail d'observation s'est d'abord concentré sur les situations de cours. Mais le matériau le plus riche a été récolté lors d'observations informelles, pour observer les situations institutionnelles en-dehors des cours proprement dits : discussions de couloirs, relations entre les élèves et le personnel d'encadrement, pauses café, etc. Les liens noués avec certains élèves lors de l'entretien ont également permis de participer à certains moments de sociabilité en dehors de l'IRA : dans un café à la fin de la journée ou en soirée. Ces moments ont été précieux dans la compréhension de la formation des individualités et des groupes au cours de l'année de scolarité. Il était tout autant important d'être présent lors des moments charnières de la scolarité, publication des classements²³ et amphithéâtre de choix des postes.

Ce que donne à voir l'ethnographie : l'exemple de l'apparence.

Ce travail ethnographique permet de montrer que le « dressement » (Foucault 1975) par l'école, pour convoquer un cadre foucauldien d'analyse, est le fruit de la rencontre d'un dispositif institutionnel particulier, produit du travail du personnel en charge de la formation, et de son appropriation par les élèves. Le travail de l'institution se transforme en « travail de soi »²⁴ : non pas tant que les ajustements individuels se présentent sur le mode de la volonté comme cela peut être le cas de l'anorexie (Darmon 2008), mais plutôt que le travail de l'institution sur les élèves se prolonge par un travail des individus sur eux-mêmes, en fonction de ce qu'ils comprennent, endossent, entendent ou choisissent des attentes de l'institution quant à l'exercice futur de leur métier. Cette dimension individuelle de la transformation de soi ne peut être perçue qu'à travers l'étude ethnographique des représentations *du point de vue des élèves*, c'est-à-dire à travers l'analyse des phases conjointes ou successives de conformation et de différenciation au travail institutionnel – qui comprend également tout un ensemble de variations et de nuances.

Le recours à la méthode ethnographique est rendue possible grâce aux caractéristiques spécifiques de l'objet. L'institution IRA respecte, à la manière du théâtre classique, la règle des trois unités, de temps, de lieu et d'action. La pièce tient en une année compacte de formation (7 mois si l'on ôte le mois d'août et les quatre mois de stage), en un lieu qui n'est altéré que par les stages et où se passe l'ensemble des interactions (si nous considérons les trajets et les rencontres de fin de journée entre les élèves comme une extension de l'institution, dans la mesure où l'IRA est alors ce qui fait le lien entre les protagonistes), et en une intrigue, qui est celle du classement – toutes les intrigues secondaires étant reliées à cette action principale, se dénouant avec elle. Le caractère resserré de notre première enquête, à base d'entretiens effectués à différents moments de l'année avec les élèves et avec le personnel encadrant la scolarité, mais aussi constituée d'un ensemble d'observations

²³ Le temps de la scolarité dans les IRA est scandé par deux classements : un classement intermédiaire, qui permet de choisir la filière de spécialisation, et un classement final qui a lieu au mois de juillet.

²⁴ La notion de « travail de soi » est forgée par M. Darmon (2008) dans l'objectif de rendre compte des étapes de la carrière anorexique tout en montrant son caractère tout à la fois socialisé et socialisant. Nous reprenons cette notion dans un sens restreint, dans la mesure où elle permet de rendre compte des transformations individuelles à la fois du point de vue institutionnel et du point de vue individuel. Pour paraphraser M. Darmon, nous voulons montrer les conditions dans lesquelles les élèves deviennent leur propre institution totale.

informelles, moments passés dans l'institution difficilement quantifiables, a permis de récolter les ingrédients nécessaires à la compréhension de ce théâtre²⁵.

Des éléments de détails qui peuvent être recueillis par observation prolongée, loin d'être anodins, disent beaucoup de la posture prescrite par l'institution, et de la manière dont les élèves se l'approprient. C'est par exemple le cas du travail que la direction des études²⁶ effectue sur l'*apparence* des élèves. L'apparence, considérée par E. Goffman comme un élément de la « façade personnelle », sert à désigner, dans l'interaction, les « stimuli dont la fonction à un moment donné est de nous révéler le statut social de l'acteur » (Goffman 1973). Cette notion est utile pour indiquer non pas ce que les élèves sont, mais plutôt ce qui chez eux est remarqué, identifié et identifiable. L'étude du travail de l'institution sur l'apparence des élèves est une manière de montrer selon quels mécanismes l'IRA entend régler jusqu'aux attitudes des élèves. Le premier stade du travail de la direction des études sur l'apparence intervient au début de l'année. A l'IRA de Lille en 2008-2009, la question vestimentaire a fait l'objet d'une note orale devant la promotion au moment de la rentrée, à l'occasion de la visite de la nouvelle promotion à la préfecture : il s'agissait pour tout le monde de « faire un petit effort ». Ce premier avertissement a été renforcé par celui de l'ancien président de l'association des élèves, qui, lorsqu'il a présenté l'IRA aux nouveaux arrivants, a indiqué que le port du costume était fortement conseillé pour les hommes, et qu'une tenue « décente » était de rigueur pour les femmes. De fait, se dessine rapidement ce qu'une ancienne directrice des études appelle un « code vestimentaire », c'est-à-dire une règle et des sanctions en cas de contravention au code :

« Je me souviens, notamment en été, dans l'amphi, lorsqu'il y avait une conférence, s'il y en a un qui venait en bermuda et en tongs je les renvoyais chez eux, c'était pas question, "vous êtes payés". »

Q : vous déléguiez ?

R : non non moi je le faisais. Tout le monde se sentait investi²⁷. »

« C'était moi qui accueillais les intervenants, donc quand j'en voyais un ou deux qui étaient habillés n'importe comment, je leur disais déjà évidemment sur le moment, et après je les faisais venir, je les convoquais²⁸. »

L'apparence ne s'arrête pas aux vêtements, et des signes extérieurs d'inscription sociale comme le piercing ou la boucle d'oreille masculine posent souvent problème. Claire Monfils, une directrice des études est par exemple intervenue auprès d'un élève pour qu'il enlève une boucle d'oreille :

« Mme Monfils elle est venue me dire qu'il fallait que j'enlève ma boucle d'oreille, que pour le stage ça ne passerait pas. Ils sont quand même très attachés aux apparences. On est plein, tout le monde voit ça comme une contrainte. On a

²⁵ Pour reprendre ici la métaphore filée par Goffman, selon laquelle le monde social est un théâtre et l'interaction une représentation. Voir notamment Goffman (1973) où l'analogie est la plus prégnante.

²⁶ Les injonctions faites aux élèves sont principalement le produit des acteurs de l'encadrement des IRA, au sein desquels la direction des études et des stages (DES) occupe un rôle pivot : son action dans la scolarité des élèves est primordiale, dans la mesure où il s'agit du principal organe de la mise en œuvre de la politique de l'institut en matière de formation.

²⁷ Françoise Bonnafous, agrégée d'économie, directrice des études et des stages de l'IRA de Lyon (2006-2009), directrice par intérim (2006-2007), entretien, 3 février 2012.

²⁸ *Ibid.*

l'impression que c'est des gens qui ne sont pas dans leur temps, pas fumer devant l'établissement parce que ça ternit l'image de l'école, en costard tout le temps...²⁹ »

Le code de l'apparence est un aspect du travail que l'institution fait peser sur la dimension personnelle de la scolarité : les élèves sont appelés à se conformer aux règles sur l'apparence que l'institut édicte. En appelant au respect de ces règles, comme le port du costume, et en sanctionnant les écarts à la règle, l'encadrement des IRA fait correspondre le comportement des futurs attachés aux normes considérées comme ayant cours dans l'administration. Mais le jugement scolaire s'accompagne parfois d'un jugement social :

« J'ai eu une dame, là c'était beaucoup plus compliqué, c'était vraiment un problème de style, de... c'était, rien n'allait... enfin c'était pas du tout en lien avec... »

Q : c'est-à-dire par exemple en jogging ?

Non, non, là, c'était... d'un mauvais goût... et tout était de mauvais goût, des chaussures aux... Vulgaire, quoi, brillant, scintillant, des bijoux, une coiffure ni fait ni à faire, enfin... Et je lui ai dit à cette femme, je lui ai dit : « écoutez faites quelque chose. Vous avez des choses... tout en respectant votre personnalité, vos goûts, vous avez des choses quand même qui sont moins voyantes, qui sont plus classiques », donc j'ai dû lui dire³⁰. »

Ce jugement social apparaît de manière singulière comme un jugement analogue aux luttes qui opposent la vieille bourgeoisie à la nouvelle, telle qu'elle était analysée par P. Bourdieu à la fin des années 1980 :

« Tandis que les junior de la classe dominante et la nouvelle bourgeoisie dénoncent la rigueur crispée de la vieille bourgeoisie collet monté et prêchent la « décrispation » et le style de vie « détendu », la vieille bourgeoisie condamne le style de vie « relâché » de la nouvelle bourgeoisie et réclame, en matière de langage ou de mœurs, plus de tenue et de retenue. » (Bourdieu 1979, p. 358)

Si les objets sur lesquels se portent les pratiques culturelles ont bougé depuis les années 1960 (Coulangeon et Duval 2013), et si les frontières catégorielles utilisées par Bourdieu (« goût légitime », « goût moyen », « goût populaire ») ne faisaient guère état des variations culturelles intra-classe, tout autant que les dissonances individuelles (Lahire 2004), il n'en demeure pas moins que le principe d'inscription sociale du goût reste fondé : les jugements de goûts restent « l'affirmation pratique d'une différence inévitable », ils « s'affirment de manière toute négative, par le refus opposé à d'autres goûts ». Ainsi, « des goûts et des couleurs on ne discute pas : non parce que tous les goûts sont dans la nature, mais parce que chaque goût se sent fondé en nature [...] ce qui revient à rejeter les autres dans le scandale du contre-nature » (Bourdieu 1979, p. 59-60). L'inscription sociale du jugement de goût permet d'expliquer le *dégoût* qui amène cette directrice des études à juger le style « vulgaire », « brillant, scintillant », c'est-à-dire à l'inverse du « classique » que requiert, selon cette perception positionnée, la pratique de l'encadrement administratif. L'exemple des interventions scolaires sur l'apparence des élèves montre que le travail de l'institution ne porte pas seulement sur le façonnage des compétences attendues de l'attaché d'administration, mais a pour vocation à modeler les schèmes de l'éthos, « ceux-là même qui structurent [la] perception ordinaire de l'existence ordinaire » (*Ibid.*, p. 45). Le travail institutionnel est un travail social qui vise à transformer les lauréats du concours d'entrée des IRA, qu'ils soient

²⁹ Jérémy ext., 22, 93, Mdroit, IPAG, 77/15 ASU.

³⁰ Claire Monfils, attachée, directrice des études et de stages de l'IRA de Lille (2006-2013), entretien, 11 janvier 2011.

déjà fonctionnaires ou sortis de l'université, en un cadre de la fonction publique. Le travail sur les compétences se double d'un modelage des dispositions à *être* cadre.

La question des vêtements à porter lors de la période de stage est particulièrement éclairante de cette dimension du travail institutionnel. Le moment de la « visite » de l'élève par un membre du personnel de l'IRA lors de son stage est l'occasion de vérifier la mise en application des règles énoncées sur l'apparence en début d'année. Le plus souvent, le travail institutionnel s'exerce avec suffisamment de force pour que les directeurs des études éprouvent le besoin d'intervenir :

« Mais de toute façon ils en sont conscients, parce que je vois bien, ceux qui arrivent avec un piercing ou un truc, pour le stage ils l'enlèvent. Et à la fin de l'année ils l'ont plus ! [rires]. Donc on n'a même pas à dire !³¹ »

Les directeurs des études se félicitent de la transformation que la pratique de stage opère sur les élèves : « On attend d'ailleurs avec impatience les visites de stage qu'on va faire, parce que quand on les voit en situation professionnelle parfois on ne les reconnaît pas³² ». Certains cas peuvent toutefois poser problème. Ces cas sont utiles pour l'analyse, car ils permettent de saisir la limite de l'acceptabilité sociale de l'IRA sur les questions d'apparence. Une directrice des études d'un IRA, relate la manière dont s'est passée la visite de stage d'une élève qui « avait une jupe jusque là [fait signe en montrant les hanches], et elle avait surtout un décolleté très plongeant » :

« On était avec son maître de stage, et elle me passe une feuille au-dessus... [fait signe d'un décolleté très lâche]. Enfin bon c'était... Moi-même j'ai trouvé que c'était... que c'était quand même pas génial [...]. Après j'ai un entretien individuel avec le maître de stage [...] et au cours de l'entretien individuel, on parle un peu, et tout à coup le maître de stage me dit : "Écoutez il ne faudrait pas que machin [l'élève], on la prenne pour ce qu'elle n'est pas". Bon, ça commence comme ça... "Oui vous comprenez j'ai entendu des choses derrière elle dans le couloir, ses tenues, etc.". Alors pour qu'un maître de stage le relève, c'est que c'était effectivement... ça a posé problème. Et effectivement lui sa démarche c'était de dire [...] qu'elle ait une crédibilité en tant qu'attachée. En plus elle était au cabinet du préfet. Donc ça jazzait en plus dans les [couloirs]... bon. Alors c'est un truc qu'il faut que je lui dise, parce qu'après si elle continue à faire ça dans son boulot ça va lui poser des problèmes. Comment lui dire... Alors on débriefe l'entretien, et à la fin je lui dis : "Mme M., vous savez vous êtes peut-être... enfin vous êtes très bien, voilà vous êtes très élégante, mais votre décolleté il est peut-être un petit peu trop... je me permets, je suis une femme", etc., enfin bon [sourires]. Et elle : "ah j'avais pas vu que les boutons étaient ouverts !", voilà ! [rires]. Donc dans le déni. Elle me dit "mais vous savez c'est quelque chose de très chic", je lui dit "c'est pas le problème, mais bon vous êtes un peu..." Enfin voilà, donc je lui ai dit : "faites attention", et au global j'ai remis ça dans des généralités...³³ »

En premier lieu, cet exemple met en évidence le rôle de la visite de stage dans le travail de suivi des élèves par la directrice des études. Ce dispositif institutionnel est considéré par les IRA comme un observatoire des bonnes pratiques des élèves, en ce sens qu'elle permet d'observer l'élève en environnement administratif, c'est-à-dire en situation « réelle », pour

³¹ Claire Monfils, attachée, directrice des études et de stages de l'IRA de Lille (2006-2013), entretien, 11 janvier 2011.

³² Emmanuelle Kervil, attachée puis administratrice civile, directrice des études et des stages de l'IRA de Lyon, 2008-2013, entretien, 16 novembre 2011.

³³ Claire Monfils, attachée, directrice des études et de stages de l'IRA de Lille (2006-2013), entretien, 11 janvier 2011.

reprendre la distinction indigène entre le monde des IRA et le monde professionnel de l'administration. De plus, cet exemple permet de mettre en lumière le processus de construction du jugement des élèves au cours de l'année. Dans ce processus, la visite de stage constitue un événement majeur. Il donne l'occasion à la DES de contrôler la transférabilité des recommandations scolaires sur l'environnement administratif, qu'il s'agisse des aptitudes professionnelles acquises en cours, ou des dispositions comportementales valorisées dans et par l'environnement institutionnel. Ce jugement sur la transférabilité du scolaire au professionnel est confirmé par l'idée émise par la DES selon laquelle l'élève, durant le stage, est censé « représenter l'IRA » :

« Et puis ils font honneur ! Moi je leur dit : “vous représentez l'IRA ! Quand même !”³⁴ »

En étant appelés à représenter l'IRA en-dehors de l'IRA, c'est-à-dire au sein du service auquel ils sont affectés durant leur stage ou après le classement final pour leur premier poste, les futurs cadres doivent endosser un ensemble de prescriptions savantes et comportementales. Ce faisant, « faire honneur » à l'institut revient à faire honneur aux normes et aux valeurs qu'il véhicule, et que nous percevons à travers les jugements scolaires, moraux et sociaux du personnel encadrant. Sans pour autant que l'on puisse déceler une logique de concurrence entre IRA, l'institut reste soucieux de l'image qu'il donne à l'administration, qui en plus de recruter les « irarques », est pourvoyeuse de stages pour l'ensemble des élèves. Cette problématique d'affichage renforce l'édiction de telles normes comportementales. Ces normes mettent en évidence les éléments constitutifs d'un « bon » cadre de l'administration, tels qu'ils sont prescrits par l'ensemble de l'architecture pédagogique allant de la construction des programmes aux pratiques des intervenants en cours. C'est le cas de la notion d'« autorité », qui est un thème structurant des cours de « management », et qui sert de sous-bassement à la définition par les compétences du cadre de l'administration. Le port du costume pour les hommes et du tailleur pour les femmes participe de l'étayage de l'« autorité » sur le plan comportemental, comme le montre l'appel à « représenter » l'IRA dans l'administration. La notion d'« adaptabilité » est également valorisée tant dans les savoirs que dans les comportements :

« [Les élèves qui sont] un peu décontractés, moi personnellement ça ne me dérange pas. Vous voyez aujourd'hui je suis en jean, hier il y avait CA j'étais en tailleur. L'important c'est qu'ils sachent adapter leur comportement aux différentes situations³⁵. »

Le glissement qui s'opère dans cette citation entre le style de vêtements et le comportement de l'élève est significatif de l'importance accordée par cette directrice des études aux pratiques de l'habillement dans le rôle que doit tenir le cadre en administration. La « façade personnelle » qui est constituée en partie de l'apparence permet ainsi de jouer sur différentes scènes, pour reprendre l'outillage théorique utilisé par E. Goffman (1973). L'adaptabilité des comportements des élèves est un critère de leur réussite, tant la diversité des postes à pourvoir est grande. C'est d'ailleurs ce que semble remarquer certains élèves, pour qui l'« obsession » de la direction des études pour l'« image » (« Pour moi l'IRA c'est un théâtre, le recteur arrive, les courbettes, cirer les pompes au recteur. Ils sont très attachés à l'apparence³⁶ ») renvoie à une conception étroite du métier, centrée sur l'administration centrale, et négligeant

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Emmanuelle Kervil, attachée puis administratrice civile, directrice des études et des stages de l'IRA de Lyon, 2008-2013, entretien, 16 novembre 2011.

³⁶ Jérémy, externe, 22 ans, élève à l'IRA de Lille, titulaire d'un master 2 de droit.

l'administration de l'Éducation nationale (« Le costard en fait c'est en centrale. Moi j'étais [dans un lycée] à Aubervilliers [en stage], et là il faut surtout pas y aller en costard cravate, je suis pas sûr que Monfils et Amsallem sont déjà allés dans le 93...³⁷ »). La présentation de soi par l'habit est un marqueur de l'« adaptabilité » des futurs cadres. De ce point de vue, le travail de la direction des études sur le style vestimentaire des élèves est un élément du dispositif institutionnel sur lequel le personnel des IRA entend se fonder pour former au quotidien les élèves.

Ainsi, le travail institutionnel consiste en une injonction à se conformer au mandat du cadre intermédiaire généraliste et transversal. Cette injonction s'appuie sur un dispositif scolaire qui fait la promotion du « management ». M. Darmon montre, en reprenant la terminologie proposée par Y.M. Abraham (2007), que le « souci scolaire » est teinté, dès la classe préparatoire, d'un « sérieux managérial » (Darmon 2013, p. 301). En reprenant l'idée selon laquelle le « sérieux managérial » est davantage une revendication d'acteurs propre aux écoles professionnelles qu'une réalité qui permet de distinguer les deux univers « scolaire » et « professionnel », nous voulons montrer en négatif que les écoles qui se réclament de la « professionnalisation » sont fortement teintées de « souci scolaire », c'est-à-dire d'une organisation scolaire et disciplinaire qui appelle les élèves à se conformer au mandat qui leur est prescrit. C'est précisément en investissant cette organisation scolaire de l'apprentissage aux métiers de la fonction publique que l'État peut garantir un « sérieux managérial » de la part de ses professionnels. Forme particulière de l'« appareil à former et à transformer les individus » que seule la méthode ethnographique permet d'appréhender, les IRA apparaissent comme le laboratoire de la transformation du « souci de soi de l'État » (Bezès 2009) en « souci de soi » (Foucault 1984) du fonctionnaire.

Comment en prendre en compte l'instituant ?

Pour une sociologie des curricula

Si le travail sur archives permet de rendre compte du processus d'institutionnalisation et si la méthode ethnographique donne à voir les mécanismes de l'institué – via le travail institutionnel des IRA – comment prendre en compte la troisième dimension de la dynamique institutionnelle, qu'est l'instituant, c'est-à-dire les savoirs, savoir-faire et savoir-être de l'attaché d'administration que l'institution projette sur ses élèves ? Les contenus de ce « mandat projeté » par l'État sur les attachés d'administration en devenir peuvent être saisis à l'aide d'une sociologie des *curricula*, c'est-à-dire « l'ensemble, institutionnellement prescrit et fonctionnellement différencié et structuré, de tout ce qui est censé être enseigné et appris, selon un ordre déterminé de programmation et de progression, dans le cadre d'un cycle d'études donné » (Forquin 2008, p. 8).

Jusqu'à une période très récente (Gervais 2007, Biland et Kolopp 2013, Biland et Vanneville 2012), la prise en compte des *curricula* dans la sociologie de l'administration et de la formation des fonctionnaires, et même dans la sociologie de l'éducation et de la formation en général, était largement négligée. J.C. Forquin en faisait lui-même le constat, lorsqu'il avance que la « problématique des contenus d'enseignement est restée longtemps la parente pauvre de la réflexion sociologique sur l'école » (Forquin 2008, p. 7). Or la compréhension de la construction du mandat des cadres intermédiaires ne peut se soustraire à l'analyse du modelage institutionnel des savoirs dans les IRA. En ce sens nous rejoignons le projet de P.

³⁷ *Ibid.*

Bourdieu, lorsqu'il avance, après E. Durkheim³⁸, que la sociologie de l'éducation doit satisfaire une sociologie d'une constitution du pouvoir de l'État dans ses lieux de formation : « la sociologie de l'éducation est un chapitre, et non des moindres, de la sociologie de la connaissance et aussi de la sociologie du pouvoir » (Bourdieu 1989, p. 13). L'étude de l'évolution des savoirs a pour intérêt de faire apparaître les tensions à l'œuvre dans les définitions que les acteurs souhaitent donner à cette strate administrative. Il s'agit de dégager les ressorts cognitifs de la constitution d'un encadrement intermédiaire administratif.

Ainsi, la méthode ethnographique apparaît nécessaire pour mieux comprendre les institutions publiques, en particulier le travail qu'elles effectuent auprès de leur public. Mais elle ne paraît pas suffisante pour saisir l'institution dans toutes ses dimensions. Le travail sur archives et sur ce qu'il est commun d'appeler la « littérature grise » pour analyser les programmes de formation apparaît complémentaire.

Les usages du « management » : légitimer le « cadre »

Porter une attention particulière aux usages du « management » dans le programme des IRA nous apprend sur le mandat que l'État souhaite confier aux attachés d'administration. Depuis 2007, date de la profonde réforme des IRA, les savoirs en management prennent une place considérable dans les cursus de formation. A quelle conception de l'encadrement intermédiaire de cette managérialisation de la formation renvoie-t-elle ? L'idée ici développée consiste à avancer que la redéfinition du management dans les IRA à partir de 2007 relève d'un processus de légitimation de l'activité de l'attaché d'administration, notamment vis-à-vis des administrateurs civils. Cette légitimation fonctionne autour de la figure du « cadre ». En effet, une des grandes caractéristiques de la définition que les responsables des IRA donnent du « management » est l'insistance sur le métier de « cadre » :

« Mais le management c'est aussi autre chose. C'est aussi la conduite de réunions, etc., mais c'est aussi pendant le stage, vous allez voir vous dans la hiérarchie et vous en tant qu'accompagnant de collaborateurs futurs, vous allez piloter ces éléments là. Donc ça c'est des choses qu'on a un petit peu épousseté, dans le sens de l'intégrer dans le métier de cadre. »³⁹

Cette définition est largement partagée par ceux qui ont la charge de la construction des contenus des plans de formation :

« Question : donc le management c'est...

Réponse : ... un enseignement qui leur permet d'apprécier la façon dont ils seront encadrants. Encadrants ou membre d'un collectif de travail, parce qu'ils ne seront pas tous encadrants⁴⁰. »

A travers la valorisation du management, c'est donc la fonction de « cadre » qui doit être réhabilitée. Insister sur cette notion permet de conférer une certaine autonomie à l'attaché, initialement conçu comme les petites mains des énarques. Sous la figure du « manager », l'attaché prend des décisions, fait jouer son autorité, et n'est « pas qu'un exécutant » :

³⁸ Dès 1904-1905, E. Durkheim avait proposé dans *L'évolution pédagogique en France* une analyse des contenus des enseignements selon une approche socio-historique, arguant que les structures de l'enseignement et des savoirs disent quelque chose de l'état de la société et des relations de pouvoir : « Nous verrons [...] que chacun de ces systèmes [pédagogiques] n'avait rien d'arbitraire [...], que s'il a changé c'est que la société a changé elle-même » (Durkheim 1999, p. 16).

³⁹ Jacques Amsellem, administrateur civil Intérieur, directeur de l'IRA de Lille (2006-2014), entretien, 11 janvier 2011.

⁴⁰ Emmanuelle Kervil, attachée puis administratrice civile, directrice des études et des stages de l'IRA de Lyon, 2008-2013, entretien, 16 novembre 2011.

« Un attaché c'est un cadre, et il doit être bien dans sa peau de cadre, c'est d'avoir des responsabilités, capacité de conception, et tout ça. C'est pas un exécutant, un cadre ce n'est pas un exécutant, pas qu'un exécutant⁴¹. »

Cet extrait montre que tenter de faire de l'attaché un « cadre » de la fonction publique est une entreprise de légitimation de la place de ces fonctionnaires dans la hiérarchie administrative. La valorisation de l'attaché s'opère ici en le circonscrivant nettement des corps de catégorie B qui ont pour mission l'exécution des politiques (« c'est pas un exécutant »), et en rendant plus poreuse la frontière avec le corps des administrateurs civils (« capacité de conception »). Cette vision est principalement endossée par les acteurs internes aux IRA : directeurs et directrices des IRA, directrices et directeurs des études et des stages (DES), secrétaires généraux. Il s'agit pour ces acteurs de promouvoir un attaché *détaché* de la haute fonction publique, et de rompre avec la conception de l'attaché technique qui doit constituer le personnel de renfort de la haute fonction publique. Selon cette vision, l'attaché est appelé à prendre des décisions. C'est cette même conception de l'attaché d'administration qui avait amené certains acteurs des IRA à fustiger la création d'« univers professionnels », et notamment la partition entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée :

« La vision du cadre de déconcentré comme un petit soldat qui applique toutes les bêtises que peuvent lui demander de faire l'administration centrale, il y a quand même quelque chose qui est choquant là-dedans, et qui est fondamentalement rétrograde, archaïque. Qui constitue vraiment un nœud de la modernisation de l'administration, et qu'il faut dominer, qu'il ne faut pas épouser. Contre lequel il faut lutter. »⁴²

Cette vision est porteuse d'un mouvement de légitimation du cadre intermédiaire de la fonction publique : en plus d'être unique et soudé, le « corps » interministériel doit se différencier des fonctions d'exécutions. 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) – ce qui conduit par exemple l'ancienne directrice de l'IRA de Lyon à dire que la vision du « petit soldat » est un « nœud de la modernisation de l'administration » – cette proposition visant à faire de l'attaché un fonctionnaire qui décide et non plus seulement qui exécute 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 propriétés du corps des administrateurs civils.

Conclusion

Comme propose de le faire V. Dubois à propos des relations de travail, nous pensons que l'observation ethnographique des interactions d'apprentissage peut apporter beaucoup à la compréhension de l'administration, et s'avérer ainsi « un puissant instrument du dévoilement de ses caractéristiques structurelles et de ses transformations contemporaines » (Dubois 2012, p. 86). La notion d'institution apparaît comme un outil conceptuel utile pour mener ce projet, dans la mesure où il permet de maintenir dans un même mouvement l'analyse des

⁴¹ Françoise Bonnafous, agrégée d'économie, directrice des études et des stages de l'IRA de Lyon (2006-2009), directrice par intérim (2006-2007), entretien, 3 février 2012.

⁴² Catherine Lamy, administratrice civile IGAS, directrice de l'IRA de Lyon (2002-2006), entretien, 15 février 2012.

changements institutionnels et l'étude des pratiques individuelles dans l'institution, ainsi que les modalités diverses avec lesquelles les élèves se saisissent du mandat qui leur est prescrit.

L'ethnographie apparaît ainsi nécessaire mais non suffisant. En effet, l'observation prolongée et la multiplication des entretiens – qui peuvent être eux-mêmes « ethnographiques » (Beaud 1996) – doit s'accompagner d'un travail documentaire important – que l'on peut appeler « littérature grise ». Tout au moins en ce qui concerne les institutions de formation à la fonction publique, une analyse des *curricula* apparaît comme le pendant d'une analyse ethnographique poussée, dans la mesure où elle permet de prendre en compte les trois projets déclinés par J. Lagroye (2010) : prendre en compte l'institutionnalisation, l'institué et l'instituant.

Bibliographie

- ABBOTT Andrew (1988), *The system of professions: an essay on the division of expert labor*, Chicago, the University of Chicago Press.
- ABRAHAM Yves-Marie (2007), « Du souci scolaire au sérieux managérial, ou comment devenir un “HEC” », *Revue française de sociologie*, vol.1, n°48, pp. 37-66.
- AÏT-AOUDIA Myriam, ISRAËL Liora et VANNEUVILLE Rachel (2013), « Dossier : Les enjeux contemporains de la formation juridique », *Droit et société*, 1, n°83.
- BEAUD Stéphane (1996), « L’usage de l’entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l’“entretien ethnographique” », *Politix*, vol.9, n°35, pp. 226-257.
- BEZES Philippe (2009), *Réinventer l’État. Les réformes de l’administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, « Le lien social ».
- BEZES Philippe (2005), « Le modèle de “l’État-stratège” : genèse d’une forme organisationnelle dans l’administration française », *Sociologie du travail*, vol. 47, n°4, pp. 431-450.
- BILAND Émilie et ISRAËL Liora (2011), « A l’école du droit : les apports de la méthode ethnographique à l’analyse de la formation juridique », *Les cahiers de droit*, vol. 52, n°3-4, 2011, pp. 619-658.
- BILAND Émilie et VANNEUVILLE Rachel (2012), « Government Lawyers and the Training of Senior Civil Servants. Maintaining Law at the Heart of the French State », *International Journal of the Legal Profession*, vol. 19, n°1, pp. 29-54.
- BILAND Émilie et KOLOPP Sarah (2013), « La fabrique de la pensée d’État », *Gouvernement et action publique*, 2, n°2, pp. 221-248.
- BOURDIEU Pierre (1979), *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit (2003).
- BOURDIEU Pierre (1981), « Epreuve scolaire et consécration sociale. Les classes préparatoires aux grandes écoles », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°39, pp. 3-70.
- BOURDIEU Pierre (1989), *La Noblesse d’État*, Paris, Minuit, « Le sens commun » (2006).
- CASTEL Robert (1981), *La gestion des risques. De l’anti-psychiatrie à l’après-psychanalyse*, Paris, Editions de Minuit.
- COULANGEON Philippe et DUVAL Julien (dir.) (2013), *Trente ans après La distinction de Pierre Bourdieu*, Paris, La découverte.
- De LESCURE Emmanuel (2004), *La construction du système français de formation professionnelle continue. Retour sur l’accord du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971*, Paris, L’Harmattan, « Histoire et mémoire de la formation ».
- DARMON Muriel (2008) *Devenir anorexique. Une approche sociologique*, Paris, La Découverte, 2008.
- DARMON Muriel (2013) *Classes préparatoires. La fabrique d’une jeunesse dominante*, Paris, La découverte, « Laboratoire des sciences sociales ».
- DUBOIS Vincent (2010), « Politiques au guichet, politique du guichet », dans Borraz O. et Guiraudon V., *Politiques publiques 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 265-286.
- DUBOIS Vincent (2012), « Ethnographier l’action publique. Les transformations de l’État social au prisme de l’enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, n°1, 1, pp. 83-101.
- DURKHEIM Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 2002 (1894).

- DURKHEIM Emile (1999), *L'évolution pédagogique en France*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », Paris.
- EYMERI Jean-Michel (1999), *Les gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère*, thèse pour le doctorat en science politique, Paris, Université Paris I.
- EYMERI Jean-Michel (2001), *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, « Etudes politiques ».
- EYMERI Jean-Michel (2003), « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique » (2003), in Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, pp. 47-77.
- FORQUIN Jean-Claude, *Sociologie du curriculum*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.
- FOUCAULT Michel (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard.
- FOUCAULT Michel (1984), *Histoire de la sexualité III. Le souci de soi*, Paris, Gallimard, « Tel », (2006).
- GALLY Natacha (2012), *Le marché des hauts fonctionnaires. Une comparaison des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique, Paris, IEP de Paris.
- GATTI-MONTAIN Jacqueline (1987), *Le système d'enseignement du droit en France*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.
- GERVAIS Julie (2007), *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 XIXème siècle)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Lyon, IEP de Lyon.
- GERVAIS Julie (2007), « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'« identité managériale », le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'État », *Politix*, vol.20, n°79, 3.
- GERVAIS Julie (2009), « Souffrances des hauts fonctionnaires comme produit et moteur des réformes administratives. L'exemple des premières lois de décentralisation », *Pyramides*, n°17, vol. 1, pp. 175-189
- GOFFMAN Erving (1968), *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malade mentaux*, Paris, Editions de Minuit, coll. « Le sens commun » (2005).
- GOFFMAN Erving (1973), *La mise en scène de la vie quotidienne. 1. La présentation de soi*, Paris, Minuit, « Le sens commun » (1983).
- KESSLER Marie-Christine (1978), *La politique de la haute fonction publique*, Paris, Presses de la FNSP.
- LAGROYE Jacques et OFFERLE Michel (dir.) (2010), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.
- LAGROYE Jacques, FRANCOIS Bastien, SAWICKI Frédéric (2012), *Sociologie politique*, Paris, Presses de sciences po/Dalloz.
- LAHIRE Bernard (2004), *La culture des individus. Dissonances culturelles et distinction de soi*, Paris, La découverte.
- MATHIOT Pierre (2001), *Acteurs et politiques de l'emploi en France (1981-1993)*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales ».

QUÉRÉ Olivier (2014), *L'Atelier de l'Etat. Des Instituts régionaux d'administration pour former les cadres intermédiaires de la fonction publique (1966-2013)*, thèse pour le doctorat de science politique, Lyon, IEP de Lyon.

SIWEK-POUYDESSEU Jeanne (2006), « L'institut technique des administrations publiques, entrepreneur militant de la productivité administrative (1947-1968) », *Revue française d'administration publique*, 4, n°120.

WEBER Max (1995), *Économie et société II. L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, Paris, Pocket Agora.

WELLER Jean-Marc, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.