



HAL
open science

The daily life of the State. Elements of ethnographic observation of the work of ‘énarques’ within ministerial departments

Jean-Michel Eymeri-Douzans

► To cite this version:

Jean-Michel Eymeri-Douzans. The daily life of the State. Elements of ethnographic observation of the work of ‘énarques’ within ministerial departments. Jean-Michel Eymeri-Douzans; Geert Bouckaert. La France et ses administrations. Un état des savoirs/ France and its Public Administrations. A State of the Art, Bruylant, pp.331-378, 2013, La France et ses administrations. Un état des savoirs/ France and its Public Administrations. A State of the Art, 9782802740476. halshs-02914729

HAL Id: halshs-02914729

<https://shs.hal.science/halshs-02914729v1>

Submitted on 20 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Detailed abstracts

Chapter 10. The daily life of the State. Elements of ethnographic observation of the work of ‘énarques’ within ministerial departments

Jean-Michel EYMERI-DOUZANS

The French higher civil service is composed of several influential and rival administrative *grand corps*, whose members have usually been selected and trained by the prestigious National School of Administration (ÉNA), whose alumni are called *énarques*. Among these administrative elites, the biggest sub-group (amounting to half of the total) is the ‘corps of civil administrators’. Those senior officials who had received little-to-none scientific attention before the PhD research of the author serve within the administrative services of the central State in Paris; more precisely, they are the middle-to-upper management of the *directions d’administration centrale*, the directorates-general which constitute the core bureaucracy of French ministries.

It has been demonstrated in previous publications how the combination of their socialisation at ÉNA and of their quick, mobile career paths afterwards make them into high level ‘generalists of the Public Service’, who share a common ‘status culture’ (the culture of their status group or corps) which entrusts them with the mission of promoting within the State apparatus, this highly differentiated, fragmented and conflicting conglomerate of institutions, a form of uniting ‘State culture’: in that regard, civil administrators from ÉNA can be called the “State Guards” (title of the abovementioned PhD thesis).

In complement and with a restricted focus, the present chapter, whose empirical foundation is an account of ethnographic observation, aims at analysing in details the *Beruf*, the “occupation and vocation” of these senior bureaucrats – to express it in Max Weber’s words. What is the content of

the ordinary and daily work of these anonymous *énarques* who make alive the bureaus and directorates-general of the central machinery of the State? So as to provide a comprehensive answer, a first section of the chapter gives account of the great variety of posts to which these administrators are appointed, and the related variety in content of the tasks assigned to them. Despite that diversity, it is easy to identify three core occupations (called *métiers de base* by the actors) especially entrusted to *énarques*, which are generic and similar in all departments. In addition, a latest section explains why and how the four main hierarchical roles exerted by these civil servants, whose role prescriptions are also similar in any ministry, happen to be four institutionalised modes of maintaining the institution, of producing-reproducing the daily State.

The first section exposes the wide spectrum of diverse posts and appointments where civil administrators can be found, and the related diversity of skills and competencies to which they get accustomed, in a learning-by-doing process supervised by elder colleagues. For instance, the job, and thus the required knowledge and known-how of the *énarque* in charge of the sub-directorate of foreigners and cross-border migrations in the Ministry for the Interior has little in common with the job of another one working as a deputy of the Delegate to the fight against HIV-AIDS in the Ministry for Public Health, or with the work of the head of the bureau of macro-economic projections in the Ministry for Economics etc. Even within the same directorate-general, the practical content of the jobs varies a lot, and it is not an exaggeration to conclude that there are as many (set of) jobs as there are bureaus. This situation derives from the interaction between the institutional division of labour within the machinery of a State which is embedded into society and the dynamics of social differentiation among diverse socio-economic sectors which constitute different policy fields. As a matter of fact, it is remarkable to observe the so small number of civil administrators who are effectively representing the central State in a given policy community or network, on the contrary to the impression given by official discourses. Quite often, the equation one sector = one bureau is valid in the French case, and what is called with solemnity “the position (or the will) of the State” in a given domain is practically elaborated by a small team of 3 to 5 bureaucrats interacting with a director-general, a member of the minister’s cabinet, the head of cabinet and seldom the minister.

The second section goes beyond that diversity, and demonstrates that civil administrators considered collectively have a common triple specialisation into three core occupations (called *métiers de base* in their jargon): budget and finances, juridical matters, and human resource management. These three generic repertoires of competencies which are consubstantial to public administration and public policies – the triple mastery of public funding, public law and public personnel – give to civil administrators a

common professional identity of elite generalists of the State. It is worth underlying that these specialisations are related less to the substance of public programmes *per se* or their operational dimension and much more to their instrumentalisation. The masterly use of public action instruments or tools relates less to the 'State in action' and much more to the State as a structure or apparatus: the practice of the three generic occupations of civil administrators thus contributes to the maintenance and preservation of the State as an institution. Then, a fine-grained ethnographic account is given of the nuances observed between the ministries in charge of sovereignty matters (Economics, Finance, Interior etc.) where civil administrators can exceed the scope of the abovementioned specialisations, and the other ministries in which *énarques* are not dominant and have their whole careers organised around, and limited to, these three specialisations on financial, juridical and personnel matters.

The latest section of the chapter is devoted to a detailed analysis of the four main hierarchical roles in which civil administrators can be successively appointed during a successful career within a ministry, namely the roles/positions of head of bureau (*chef de bureau*), sub-director (*sous-directeur*), head of service (*chef de service*) and director or director-general (*directeur d'administration centrale*). To each of this well codified roles corresponds a precise repertoire of prescribed and proscribed attitudes and behaviours, which accepts some kind of adaptation to the context of a given post but is remarkably similar whatever ministry or directorate-general is considered.

This section gives strong empirical evidence that, in contradiction with the Lilliputian connotations of their title, French ministries' heads of bureau are, as regards the very content of their daily work and the importance of the delegations of responsibilities entrusted to them, powerful officials whose influence on the content of public programmes is high, since they are usually both responsible for the studying of policy scenarios and options for action, and for the writing of draft legislation and regulations. It is especially the case when they serve within strong and prestigious ministerial departments. Being policy-makers and at the same time leaders/managers of their team of collaborators, heads of bureau have a key interface role between the technical expertise and specialised knowledge accumulated at the bottom of the pyramid and the demands coming from the hierarchy or the subsequent bottom-up flow of responses and proposals. Their daily work is thus deploying at the junction between policies and politics, especially since they are generalists whose mission is to identify within all technical, specialised dossiers the key aspects with a political dimension and to alert the hierarchy about these sensitive items. Moreover, they are constantly involved into the politico-administrative power games, at inter-ministerial meetings of policy coordination in Matignon (Prime Minister headquarter)

or in the Working Parties of the Council of Ministers of the EU in Brussels, where they have a mission of representation and defence of the institutional rationale of their belonging ministry, or even of the French State. It must be added that, consequently, the contemporary French administrative culture makes it easy for them, in cases of urgent purpose of Service, to have a direct access to their sub-directors and directors-general in person, by knocking at their doors and dropping into their offices for short briefs. All in all, the strategic and influential role of heads of bureau, far from being denied, is explicitly recognised and rewarded by the institution.

Moving up to the stage of sub-directors, the ethnographer finds another role, usually exerted by 38 to 45-year-old brilliant and hard-working people, who are not working anymore in the details of the dossiers, but are fully committed to ‘meta-activities’ such as animation, mobilisation, organisation, coordination, transmission, orientation, instructions, verification, evaluation, and of course decisions which are to be taken all the time, either on small points or important matters: “a work of interface”, as the actors put it. Sub-directors’ daily work is a typically go-between activity of institutional intermediation: in a top down movement, they make sure that strategic orientations or peculiar requests from the top are properly transmitted to and handled by the pertinent bureaus, while in a bottom-up movement they centralise, check the quality, reshape, transmit and then advocate for all the documents, memos, statistics, draft norms or other productions of their subordinates. Moreover, since they enjoy delegations of signature from the minister, French sub-directors take every day many decisions in the name of the State or, if they consider the matter as too sensitive and political to be arbitrated without intervention of the political level, they decide not to decide themselves and to transmit the dossier to the top, enriched with clear explanations. Ensuring the consistency of this flows of bureaucratic work performed under their supervision is the supreme duty of sub-directors, who strongly participate as such in the constant process of cultural homogenisation which builds-rebuilds daily the institution as a world of shared meaning and practice.

The upper level is the one of heads of service (usually one per directorate-general, acting as a deputy-DG), who enjoy the highest position a civil servant can obtain in France without any politicisation of his/her career. These no. 2 of the directorates-general have thus no vocation to become no. 1, and can remain in that position for 10 to 15 years. What is the role of heads of service, who are often ageing and have, in most cases, reached the top of their trajectory? Empirical observation reveals that their role is three-fold. Firstly, they assist the director-general with their advice, and substitute to him when he is not available, as a second-in-command, both internally and in external representation. Secondly, heads of service have a role of secretariat-general of the institution: they are responsible for the internal

organisation and logistics, budget and accounting, managerial issues and especially recruitments and human resource management. Acting as a top coordinator and manager in the shadow of the director-general, the head of service is “the (wo)man of the organisation”, who ensures its good functioning. Their third role is to pilot directly a few transversal, horizontal issues which do not fit in the subdivision of competencies among sub-directors. As a total, this rather thankless role is not always comfortable, but those who play it are indispensable providers of efficiency to the institution, and also guardians of the institutional memory since they are usually the elder top officials within the directorate-general.

Finally, after observing and interviewing directors or directors-general, the observer can summarise the role of this supreme heads of the central State bureaucracy in a given policy domain as such: he/she is a supreme mediator between administration and politics; he/she is the institution incarnated. When considering the first dimension, it is obvious that directors play a decisive role of “simultaneous translators” (to quote of them): they translate and transform the political injunctions or requests coming down from the cabinet into a language which makes sense administratively, and they transpose or convert the content of the detailed technical files that come up from the services into politically understandable puzzles. The art of ensuring such a transmutation of technicalities into political issues, and vice versa is a key role prescription for them. In doing so, they are daily and concretely articulating these two registers of authority-legitimacy that are the ‘State continuity’ (continuity of administrative activities and public policies) and the ‘political will’. As for the second aspect of their role, directors-general are incarnating the institution, which is not mainly a representative mission but much more a proactive one: the director-general is the strategist of the institution, who ensures the cohesion of his troops and the overall consistency of their reactions or initiatives. In that regards, each director-general is the guardian responsible for the maintenance of the ‘doctrine of the house’ (*doctrine-maison*), this ideational and ideal identity of a given institution which is the core of its peculiar institutional culture. And, towards the political level, the others bureaucracies and the outside world, the director-general has the duty to personify the institutional rationale, culture and interests of ‘his DG’. Far from the ideal-type of the neutral bureaucrat *sine ira ac studio*, a ‘great’ director-general is therefore the one who fully engages his person into the incarnation of the institution.

In conclusion, this chapter whose ambition is only to contribute, in a bottom-up and ethnographic perspective, to opening the ‘black box’ of the ordinary functioning of central administrative machinery of the French ministries, proposes an exploration of the daily work of their high level servants and analyses the forms of their major contribution to the on-going process of maintenance, of production-reproduction of the daily State.



L'État au quotidien. Éléments d'observation ethnographique du travail des énarques en administration centrale

Jean-Michel EYMERI-DOUZANS

Au sommet de sa volumineuse fonction publique de 5,3 millions d'agents⁸⁶⁸, la France compte plusieurs milliers de « hauts fonctionnaires », notion très caractéristique de ce pays et d'ailleurs fort difficile à traduire dans les langues des pays voisins, tant il est vrai que cette catégorie n'admet aucune définition en droit strict, alors même que les fonctionnaires comme les couches éduquées de la population française s'accordent aisément sur la délimitation des contours de cette aristocratie administrative. Car celle-ci se définit non point de façon positionnelle par l'occupation de tels ou tels emplois hiérarchiques précis au sein de l'organigramme des administrations publiques (définition fonctionnelle que l'on rencontre dans le cas du *Höherer Dienst* allemand ou de l'*alta dirigenza* de l'État italien), mais de façon « essentielle » (donc dispositionnelle) comme la possession par ces heureux élus d'un statut qui s'attache en propre à leurs personnes, statut ou état qui résulte pour l'essentiel de leur sélection/consécration par la réussite initiale à des concours administratifs très sélectifs et prestigieux⁸⁶⁹,

868. Pour les données quantitatives, cf. Ministère de la Fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011*, Paris, La Documentation française, 2011.

869. Pour une synthèse toute récente sur les concours administratifs, l'on nous excusera de renvoyer aux articles réunis in F. DREYFUS et J.-M. EYMERI-DOUZANS (dir.), « Concours et administration », n° sp. *Rev. fr. adm. publ.*, n° 142, 3^e trimestre 2012.

Detailed abstracts

Chapter 10. The daily life of the State. Elements of ethnographic observation of the work of ‘énarques’ within ministerial departments

Jean-Michel EYMERI-DOUZANS

The French higher civil service is composed of several influential and rival administrative *grand corps*, whose members have usually been selected and trained by the prestigious National School of Administration (ÉNA), whose alumni are called *énarques*. Among these administrative elites, the biggest sub-group (amounting to half of the total) is the ‘corps of civil administrators’. Those senior officials who had received little-to-none scientific attention before the PhD research of the author serve within the administrative services of the central State in Paris; more precisely, they are the middle-to-upper management of the *directions d’administration centrale*, the directorates-general which constitute the core bureaucracy of French ministries.

It has been demonstrated in previous publications how the combination of their socialisation at ÉNA and of their quick, mobile career paths afterwards make them into high level ‘generalists of the Public Service’, who share a common ‘status culture’ (the culture of their status group or corps) which entrusts them with the mission of promoting within the State apparatus, this highly differentiated, fragmented and conflicting conglomerate of institutions, a form of uniting ‘State culture’: in that regard, civil administrators from ÉNA can be called the “State Guards” (title of the abovementioned PhD thesis).

In complement and with a restricted focus, the present chapter, whose empirical foundation is an account of ethnographic observation, aims at analysing in details the *Beruf*, the “occupation and vocation” of these senior bureaucrats – to express it in Max Weber’s words. What is the content of

the ordinary and daily work of these anonymous *énarques* who make alive the bureaus and directorates-general of the central machinery of the State? So as to provide a comprehensive answer, a first section of the chapter gives account of the great variety of posts to which these administrators are appointed, and the related variety in content of the tasks assigned to them. Despite that diversity, it is easy to identify three core occupations (called *métiers de base* by the actors) especially entrusted to *énarques*, which are generic and similar in all departments. In addition, a latest section explains why and how the four main hierarchical roles exerted by these civil servants, whose role prescriptions are also similar in any ministry, happen to be four institutionalised modes of maintaining the institution, of producing-reproducing the daily State.

The first section exposes the wide spectrum of diverse posts and appointments where civil administrators can be found, and the related diversity of skills and competencies to which they get accustomed, in a learning-by-doing process supervised by elder colleagues. For instance, the job, and thus the required knowledge and known-how of the *énarque* in charge of the sub-directorate of foreigners and cross-border migrations in the Ministry for the Interior has little in common with the job of another one working as a deputy of the Delegate to the fight against HIV-AIDS in the Ministry for Public Health, or with the work of the head of the bureau of macro-economic projections in the Ministry for Economics etc. Even within the same directorate-general, the practical content of the jobs varies a lot, and it is not an exaggeration to conclude that there are as many (set of) jobs as there are bureaus. This situation derives from the interaction between the institutional division of labour within the machinery of a State which is embedded into society and the dynamics of social differentiation among diverse socio-economic sectors which constitute different policy fields. As a matter of fact, it is remarkable to observe the so small number of civil administrators who are effectively representing the central State in a given policy community or network, on the contrary to the impression given by official discourses. Quite often, the equation one sector = one bureau is valid in the French case, and what is called with solemnity “the position (or the will) of the State” in a given domain is practically elaborated by a small team of 3 to 5 bureaucrats interacting with a director-general, a member of the minister’s cabinet, the head of cabinet and seldom the minister.

The second section goes beyond that diversity, and demonstrates that civil administrators considered collectively have a common triple specialisation into three core occupations (called *métiers de base* in their jargon): budget and finances, juridical matters, and human resource management. These three generic repertoires of competencies which are consubstantial to public administration and public policies – the triple mastery of public funding, public law and public personnel – give to civil administrators a

common professional identity of elite generalists of the State. It is worth underlying that these specialisations are related less to the substance of public programmes *per se* or their operational dimension and much more to their instrumentalisation. The masterly use of public action instruments or tools relates less to the 'State in action' and much more to the State as a structure or apparatus: the practice of the three generic occupations of civil administrators thus contributes to the maintenance and preservation of the State as an institution. Then, a fine-grained ethnographic account is given of the nuances observed between the ministries in charge of sovereignty matters (Economics, Finance, Interior etc.) where civil administrators can exceed the scope of the abovementioned specialisations, and the other ministries in which *énarques* are not dominant and have their whole careers organised around, and limited to, these three specialisations on financial, juridical and personnel matters.

The latest section of the chapter is devoted to a detailed analysis of the four main hierarchical roles in which civil administrators can be successively appointed during a successful career within a ministry, namely the roles/positions of head of bureau (*chef de bureau*), sub-director (*sous-directeur*), head of service (*chef de service*) and director or director-general (*directeur d'administration centrale*). To each of this well codified roles corresponds a precise repertoire of prescribed and proscribed attitudes and behaviours, which accepts some kind of adaptation to the context of a given post but is remarkably similar whatever ministry or directorate-general is considered.

This section gives strong empirical evidence that, in contradiction with the Lilliputian connotations of their title, French ministries' heads of bureau are, as regards the very content of their daily work and the importance of the delegations of responsibilities entrusted to them, powerful officials whose influence on the content of public programmes is high, since they are usually both responsible for the studying of policy scenarios and options for action, and for the writing of draft legislation and regulations. It is especially the case when they serve within strong and prestigious ministerial departments. Being policy-makers and at the same time leaders/managers of their team of collaborators, heads of bureau have a key interface role between the technical expertise and specialised knowledge accumulated at the bottom of the pyramid and the demands coming from the hierarchy or the subsequent bottom-up flow of responses and proposals. Their daily work is thus deploying at the junction between policies and politics, especially since they are generalists whose mission is to identify within all technical, specialised dossiers the key aspects with a political dimension and to alert the hierarchy about these sensitive items. Moreover, they are constantly involved into the politico-administrative power games, at inter-ministerial meetings of policy coordination in Matignon (Prime Minister headquarter)

or in the Working Parties of the Council of Ministers of the EU in Brussels, where they have a mission of representation and defence of the institutional rationale of their belonging ministry, or even of the French State. It must be added that, consequently, the contemporary French administrative culture makes it easy for them, in cases of urgent purpose of Service, to have a direct access to their sub-directors and directors-general in person, by knocking at their doors and dropping into their offices for short briefs. All in all, the strategic and influential role of heads of bureau, far from being denied, is explicitly recognised and rewarded by the institution.

Moving up to the stage of sub-directors, the ethnographer finds another role, usually exerted by 38 to 45-year-old brilliant and hard-working people, who are not working anymore in the details of the dossiers, but are fully committed to ‘meta-activities’ such as animation, mobilisation, organisation, coordination, transmission, orientation, instructions, verification, evaluation, and of course decisions which are to be taken all the time, either on small points or important matters: “a work of interface”, as the actors put it. Sub-directors’ daily work is a typically go-between activity of institutional intermediation: in a top down movement, they make sure that strategic orientations or peculiar requests from the top are properly transmitted to and handled by the pertinent bureaus, while in a bottom-up movement they centralise, check the quality, reshape, transmit and then advocate for all the documents, memos, statistics, draft norms or other productions of their subordinates. Moreover, since they enjoy delegations of signature from the minister, French sub-directors take every day many decisions in the name of the State or, if they consider the matter as too sensitive and political to be arbitrated without intervention of the political level, they decide not to decide themselves and to transmit the dossier to the top, enriched with clear explanations. Ensuring the consistency of this flows of bureaucratic work performed under their supervision is the supreme duty of sub-directors, who strongly participate as such in the constant process of cultural homogenisation which builds-rebuilds daily the institution as a world of shared meaning and practice.

The upper level is the one of heads of service (usually one per directorate-general, acting as a deputy-DG), who enjoy the highest position a civil servant can obtain in France without any politicisation of his/her career. These no. 2 of the directorates-general have thus no vocation to become no. 1, and can remain in that position for 10 to 15 years. What is the role of heads of service, who are often ageing and have, in most cases, reached the top of their trajectory? Empirical observation reveals that their role is three-fold. Firstly, they assist the director-general with their advice, and substitute to him when he is not available, as a second-in-command, both internally and in external representation. Secondly, heads of service have a role of secretariat-general of the institution: they are responsible for the internal

organisation and logistics, budget and accounting, managerial issues and especially recruitments and human resource management. Acting as a top coordinator and manager in the shadow of the director-general, the head of service is “the (wo)man of the organisation”, who ensures its good functioning. Their third role is to pilot directly a few transversal, horizontal issues which do not fit in the subdivision of competencies among sub-directors. As a total, this rather thankless role is not always comfortable, but those who play it are indispensable providers of efficiency to the institution, and also guardians of the institutional memory since they are usually the elder top officials within the directorate-general.

Finally, after observing and interviewing directors or directors-general, the observer can summarise the role of this supreme heads of the central State bureaucracy in a given policy domain as such: he/she is a supreme mediator between administration and politics; he/she is the institution incarnated. When considering the first dimension, it is obvious that directors play a decisive role of “simultaneous translators” (to quote of them): they translate and transform the political injunctions or requests coming down from the cabinet into a language which makes sense administratively, and they transpose or convert the content of the detailed technical files that come up from the services into politically understandable puzzles. The art of ensuring such a transmutation of technicalities into political issues, and vice versa is a key role prescription for them. In doing so, they are daily and concretely articulating these two registers of authority-legitimacy that are the ‘State continuity’ (continuity of administrative activities and public policies) and the ‘political will’. As for the second aspect of their role, directors-general are incarnating the institution, which is not mainly a representative mission but much more a proactive one: the director-general is the strategist of the institution, who ensures the cohesion of his troops and the overall consistency of their reactions or initiatives. In that regards, each director-general is the guardian responsible for the maintenance of the ‘doctrine of the house’ (*doctrine-maison*), this ideational and ideal identity of a given institution which is the core of its peculiar institutional culture. And, towards the political level, the others bureaucracies and the outside world, the director-general has the duty to personify the institutional rationale, culture and interests of ‘his DG’. Far from the ideal-type of the neutral bureaucrat *sine ira ac studio*, a ‘great’ director-general is therefore the one who fully engages his person into the incarnation of the institution.

In conclusion, this chapter whose ambition is only to contribute, in a bottom-up and ethnographic perspective, to opening the ‘black box’ of the ordinary functioning of central administrative machinery of the French ministries, proposes an exploration of the daily work of their high level servants and analyses the forms of their major contribution to the on-going process of maintenance, of production-reproduction of the daily State.

et à leur socialisation subséquente dans des « grandes écoles » fortement donatrices d'identité collective et individuelle. Cette haute fonction publique française – c'est là une autre de ses particularités en comparaison de ses homologues en d'autres grands pays – est plurielle dans sa composition, puisqu'elle comprend à la fois des corps d'ingénieurs d'État aujourd'hui en pleine recomposition (anciens corps distincts des Ingénieurs des Mines, des Ponts et Chaussées, du Génie rural des Eaux et Forêts aujourd'hui fusionnés, entre eux et avec d'autres⁸⁷⁰) et un ensemble de corps supérieurs d'administration générale recrutés non exclusivement, mais principalement par la voie du classement de sortie de l'École nationale d'administration (ÉNA). Au nombre de ces corps peuplés en majeure part d'« énarques », la tradition administrative distingue trois « grands corps administratifs » (Conseil d'État, Inspection des finances, Cour des comptes) – sorte d'« élite de l'élite » selon la formule d'Ezra Suleiman⁸⁷¹ –, auxquels s'ajoutent le corps préfectoral, la carrière diplomatique, divers corps plus moins prestigieux d'inspection et de contrôle (I.G.A., I.G.A.S.)... et surtout les administrateurs civils auxquels on souhaite s'intéresser ici.

Corps interministériel créé en même temps que l'ÉNA par la fameuse ordonnance de 1945 du général de Gaulle, préparée par Michel Debré (qui instituait aussi les instituts d'études politiques), afin de constituer l'encadrement supérieur commun à tous les services d'administration centrale des ministères français, les administrateurs civils constituent depuis lors, bon an mal an, avec un peu moins de la moitié du total des promotions d'anciens élèves sortis de l'ÉNA, le plus gros contingent d'énarques. En cela, ces administrateurs civils sont, pour ainsi dire, le « corps de bataille » de l'énarchie, le sous-groupe qui « fait nombre », la partie la plus volumineuse et donc la moins prestigieuse (relativement) de l'aristocratie administrative française. Peu ou pas étudiés avant qu'on leur consacre une thèse de doctorat⁸⁷² prolongée par diverses publications, les administrateurs civils issus de l'ÉNA⁸⁷³ présentent ainsi le grand intérêt scientifique de constituer le

870. Sur ces corps d'ingénieurs, se reporter à la remarquable thèse de J. GERVAIS, *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 corporatives (fin du XX^e siècle)*, thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2, 2007.

871. E.N. SULEIMAN, « Les élites de l'administration et de la politique dans la France de la V^e République : homogénéité, puissance, permanence », in *Le recrutement des élites en Europe* (E.N. SULEIMAN et H. MENDRAS dir.), Paris, La Découverte, 1995, pp. 19-47.

872. J.-M. EYMERI-DOUZANS, *Les gardiens de l'État. Sociologie des énarques de ministère*, thèse de doctorat, Université Paris 1, 1999.

873. Précision étant faite que des fonctionnaires qui ne sont pas passés par l'ÉNA peuvent aussi, dans certaines limites quantitatives strictes définies par référence à la proportion d'énarques, accéder au corps des administrateurs civils au cours de leur carrière, par intégration au terme d'une procédure improprement nommée le « tour extérieur », alors qu'elle constitue en fait une voie de promotion interne ouverte à des attachés d'administration centrale ayant réussi l'examen professionnel du « principalat » et ayant été inscrits sur une liste d'aptitude, ainsi que, dans le

groupe modal de la haute fonction publique française : il s'agit dès lors d'un milieu d'enquête et d'observation privilégié pour repérer, étudier, comprendre et expliquer certains des traits structurels qui caractérisent, et des principales dynamiques qui transforment les « sommets de l'État »⁸⁷⁴ dans ce pays.

Plus précisément, si l'on s'intéresse au fonctionnement interne de l'appareil d'État et aux métiers des administrateurs qui le peuplent et l'animent, dans la perspective d'une « science politique de l'administration »⁸⁷⁵ marquée par un fort ancrage sociologique qui fait la part belle à l'enquête ethnographique de terrain, il apparaît pertinent de s'attacher au quotidien de travail de ces énarques administrateurs civils affectés au sein des directions d'administration centrale de nos ministères (et non dans les corps de contrôle, les inspections, les cabinets ministériels, où l'on trouve aussi beaucoup de leurs congénères) et qui constituent en cela l'armature humaine de la hiérarchie de l'État central français – secondés par les attachés d'administration centrale, cet autre corps plus méconnu encore auquel il serait important que soient aussi consacrées des recherches approfondies.

L'on a montré ailleurs – et l'on n'y reviendra donc pas ici – en quoi ces hauts fonctionnaires « des Services »⁸⁷⁶ sont, à la fois du fait de leur socialisation à l'ÉNA⁸⁷⁷ et de l'organisation de leurs carrières rapides et à forte mobilité interinstitutionnelle⁸⁷⁸, des « généralistes de la Chose publique », porteurs de ce que l'on peut repérer comme une commune « culture d'état » qui fait d'eux, certes avec d'autres, mais sans doute bien plus que d'autres, les garants et les promoteurs au sein de l'État, appréhendé empiriquement comme un conglomérat institutionnel hautement différencié et fragmenté en segments institutionnels concurrents, d'une certaine « culture de l'État »⁸⁷⁹ :

cas particulier de la loi 1970-2, par intégration de certains officiers des armées bénéficiaires d'un dispositif dit « de dégageement des cadres ».

874. Formule reprise du titre de P. BIRNBAUM, *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, coll. Points essais, Paris, Seuil, 1994 (1977).

875. F. DREYFUS et J.-M. EYMERI-DOUZANS, (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.

876. Dans le discours indigène, « les Services » désignent la bureaucratie de l'État administratif, par opposition au « cabinet » et au ministre, direction politique de l'État, ainsi qu'aux grands corps, qui ont des missions d'inspection et de contrôle alors que « les Services » sont des « administrations administrantes ».

877. J.-M. EYMERI-DOUZANS, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.

878. *Id.*, « Comparer les hauts fonctionnaires en Europe. Variations sur le thème de la carrière », in *Science politique de l'administration. Une approche comparative, op. cit.*, pp. 28-46.

879. *Id.*, *Les gardiens de l'État, op. cit.*, Chap. 4 : « Les formes localisées d'une culture d'état/d'État », pp. 447-604 ; *id.*, « Pour une sociologie de l'État à l'état de culture. Le cas des énarques de ministère », communication à la Journée d'étude « Les cultures administratives. Socialisations, communalisations, logiques d'action » (J GERVAIS et J.-M. EYMERI-DOUZANS dir.), Groupe de travail S.P.C.A. de l'A.F.S.P. avec le projet 6 du cluster 14, I.E.P. de Lyon-Triangle, 21 novembre 2008 (à paraître).

c'est en cela que les énarques de ministère sont bien des « Gardiens de l'État ». De façon à la fois complémentaire et plus circonscrite, le présent chapitre cherche à rendre raison, en se tenant au plus près d'un compte rendu d'observation de type ethnographique⁸⁸⁰, de ce en quoi consiste concrètement la « besogne » quotidienne – pour le dire comme Max Weber traduit par Julien Freund⁸⁸¹ – de ces gardiens de l'État dont la *Beruf*, le « métier et la vocation » est au fond de « vivre de » / « vivre pour » cet État central qu'ils travaillent sans relâche, mi-stratégie mi-dévouement, mi-calcul mi-croyance, à tenir et à maintenir envers et contre tout.

Quelle est donc la « besogne » quotidienne de ces hauts fonctionnaires, au travail dans la discrétion et l'anonymat relatif des quelque mille bureaux répartis en 130 à 160 directions d'administration centrale environ que compte notre vingtaine de ministères ? Pour en rendre compte, il faut tout d'abord partir du constat de la grande variété des postes occupés par les intéressés et de la variété corollaire du contenu des tâches qu'ils sont appelés à accomplir en fonction de leurs affectations. Toutefois, il importe de montrer ensuite que ce constat n'est pas exclusif de l'existence de trois « métiers de base » de généralistes de la haute administration dont on retrouve la forte prégnance tels des constantes dans tous les ministères. Enfin, l'on s'attachera à expliquer comment et pourquoi les quatre principaux rôles hiérarchiques que sont amenés occuper les énarques administrateurs civils, dont les « prescriptions de rôle »⁸⁸² s'avèrent fort semblables quel que soit le ministère considéré, sont pour ces hauts fonctionnaires qui dirigent et encadrent « les Services » autant de manières récurrentes de porter l'institution étatique, de produire-reproduire l'État au quotidien.

880. Note méthodologique : en termes de matériel empirique, ce texte puise à la fois dans plusieurs séries d'entretiens semi-directifs et d'enquêtes par questionnaires réalisées dans le cadre de ma recherche doctorale et depuis lors à des titres divers (enquêtes contractuelles) et dans les nombreuses occasions de participation observante à l'activité de plusieurs administrations centrales (Finances, Affaires étrangères, Fonction publique, Santé, Affaires sociales) fournies par des activités successives de chargé de mission dans divers ministères, de représentant officiel français à l'Institut européen d'administration publique (Maastricht) assurant le secrétariat scientifique du réseau EUPAN des Fonctions publiques des États membres de l'Union européenne, d'expert dans le cadre de divers groupes d'études et missions de réflexion, et enfin, durant les trois dernières années, de président du Conseil scientifique de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

881. M. WEBER, *Le savant et le politique*, Paris, 10/18, 1963 (1959).

882. Au sens d'A. GIDDENS, *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987.

I. Une diversité de postes aux contenus variés

Si l'on reprend la définition donnée, en sociologie politique française, par Jacques Lagroye⁸⁸³ et Jean-Louis Briquet d'un métier comme « l'ensemble des pratiques concrètes que recouvre l'exercice d'une activité professionnalisée, ainsi que les représentations spontanées que les professionnels en produisent », toute observation ethnographique des administrations centrales parisiennes amène à souligner que les « pratiques concrètes » et quotidiennes des énarques de ministère dépendent des postes qu'ils occupent et se transforment à la suite de leurs changements d'affectation à la fois fréquents et réguliers (la durée moyenne dans chaque poste d'un haut fonctionnaire issu de l'ÉNA étant de quatre années environ, au cours des dernières décennies, avec un tempo un peu accéléré sous la présidence de Nicolas Sarkozy). À chaque poste ou petit groupe de postes (ceux d'un même bureau presque toujours) susceptible d'être tenu par un administrateur civil correspond en effet un répertoire de perception, de cognition, d'évaluation et d'action spécifique⁸⁸⁴ pour bonne part spécifique – répertoire qui recouvre un ensemble d'habiletés pratiques requises pour tenir ledit poste, lesdits postes avec quelques chances de succès.

Que, pour les énarques de ministère ici étudiés, le métier comme « catégorie de la pratique quotidienne »⁸⁸⁵ soit ainsi lié à tel ou tel poste particulier qu'ils occupent à tel moment, les récits qu'ils donnent eux-mêmes de leur entrée dans la carrière, puis de leur entrée en (chaque) poste, le donnent à lire avec clarté. Car si l'ÉNA est certes le lieu fondamental du processus de socialisation, par sélection et conformation, où se réalise la « prise d'habit », et d'habitudes, ou mieux la prise d'état dans et par laquelle le déjà-énarque incorpore définitivement son être-énarque⁸⁸⁶, les intéressés sont unanimes à souligner que cette école n'est pas l'institution de formation professionnelle pratique au concret de leur(s) métier(s) que l'on pourrait croire de l'extérieur et qu'ils s'attendaient sans doute à trouver du fait de l'image d'« école d'application » véhiculée par le discours officiel de l'ÉNA sur elle-même. Au rebours, nos interviewés unanimes racontent que c'est bel et bien durant leurs premières années d'affectation dans tel ou tel poste à la sortie de l'ÉNA que s'opère ce processus bien connu de *learning by doing*

883. J. LAGROYE, « Être du métier », *Politix*, n° 28, pp. 5-15.

884. Sur l'emprunt de la notion de répertoire à U. HANNERZ, *Soulside: Inquiries into Ghetto Culture and Community*, New York, Columbia University Press, 1969, pp. 186-188, l'on s'inspire d'A. SWIDLER, « Culture in action: Symbols and Strategies », *American Sociological Review*, vol. 51, n° 2, pp. 273-286.

885. J.-L. BRIQUET, « Communiquer en actes », *Politix*, n° 28, p. 16.

886. On renvoie à J.-M. EYMERI-DOUZANS, *La Fabrique des énarques*, *op. cit.*

que désigne la notion goffmanienne de « prise de rôle », où l'acteur, en le jouant, se saisit progressivement d'un rôle qui le saisit⁸⁸⁷, et ce, dans une interaction subtile entre dispositions et compétences précédemment acquises par l'acteur et effets du contexte d'action particulier dans lequel il se trouve placé⁸⁸⁸. C'est au point que nombreux sont d'ailleurs ceux qui désignent le temps passé dans leur poste initial comme leurs véritables « années de formation » : « J'ai trouvé dans cette direction des personnes qui m'ont très bien formée. Parce qu'il faut bien dire, quand on sort de l'ÉNA, on ne sait rien faire par rapport aux fonctions qu'on va occuper » (F., 46a, ÉNA int., ss-dir., Éduc.)⁸⁸⁹.

Plusieurs enquêtés soulignent combien, dans cet « apprentissage sur le tas », ils ont pu bénéficier de « l'expérience des anciens », à la fois hommes-mémoires et mentors : « Vous arrivez ici [à la Direction de la législation fiscale] en sachant l'essentiel sur la fiscalité, c'est qu'il y a des impôts et qu'il faut les payer. Et là, soudain, c'est impressionnant, parce que vous avez des gens qui ont du métier, qui sont des vrais bons, et vous tombez là-dedans, jeune flambard, et il faut vous y mettre, tout apprendre ! Mais ce qui est fantastique, c'est qu'on peut poser toutes les questions qu'on veut, aller voir ceux qui savent... et progressivement les choses se mettent en place » (H., 49a, ÉNA int., ss-dir., D.L.F.). Le phénomène se vérifie tout autant dans d'autres ministères, à l'Intérieur par exemple : « À l'ÉNA, on nous apprenait soi-disant à rédiger des décrets ! Ça ne servait à rien ! La première chose qu'on m'a dite quand je suis arrivé à Beauvau, c'est "Mon cher ami, ce que vous avez appris à l'ÉNA, vous laissez ça. Maintenant, on va vraiment vous apprendre à faire un texte". Et, effectivement, j'ai appris, avec des collègues, des attachés, etc. Et je vous confirme que ça n'a rien à voir ! » (H., 41a, ÉNA int., ss-dir., Intér.). Se dit dans ces extraits d'entretien que c'est en effet dans le registre du « métier » comme registre de pratiques que s'inscrit un tel mode de « transmission traditionnelle par voir-faire et oui-dire »⁸⁹⁰.

Au-delà de cette période probatoire, qui correspond à l'exercice plus ou moins long des fonctions d'adjoint de chef de bureau, au terme de laquelle le jeune administrateur se voit, sauf très rare accident de parcours, consacré par ses pairs plus anciens comme quelqu'un qui « est du métier » (reconnaissance de valeur et donation d'identité), parce que désormais il

887. E. GOFFMAN, *Les rites d'interaction*, Paris, Éd. de Minuit, 1974.

888. Sans pouvoir détailler, l'on est ici pleinement en phase avec la perspective « dispositionnaliste-contextualiste » que propose de porter sur les trajectoires de socialisation B. LAHIRE, *Monde pluriel. Penser l'unité des sciences sociales*, Paris, Seuil, 2012.

889. Après chaque extrait d'entretien figurent, en abrégé et entre parenthèses, les caractéristiques suivantes des interviewés : sexe, âge, concours d'origine, niveau hiérarchique de l'emploi occupé lors de l'entretien, et ministère d'appartenance.

890. Pour reprendre la belle formule imagée de P. CHAUNU in *La civilisation de l'Europe des Lumières*, Paris, Flammarion, 1971.

« a du métier » (capital d'expérience incorporée), il apparaît à l'observation que c'est à chaque nouveau poste dans la carrière que se (re)joue une (re) socialisation partielle au poste et en poste. Il semble que la durée de cette « prise de rôle » adaptative soit rarement inférieure à une année. Tel chef de service des Affaires sociales chevronné livre ce constat d'expérience : « On est tous d'accord là-dessus : sur chaque poste, on met un an pour apprendre ce que sont les dossiers ». À l'évidence aussi, l'objet de cet apprentissage ne consiste pas seulement en un « stock cognitif », au sens d'Alfred Schutz, de connaissances et de savoirs – matière et enjeux mêlés – qu'il faut acquérir *dans* les dossiers, mais consiste tout uniment en un ensemble de croyances, de préférences éthiques, de prises de position *sur* les dossiers qu'il convient d'assimiler, lesquelles sont elles-mêmes indissociables de ce que l'on peut identifier comme des « ethnométhodes » au sens d'Harold Garfinkel, soit des « savoir-faire, des procédures, des règles de conduite, bref une méthodologie profane »⁸⁹¹, le tout étant constitutif de ce qu'Anthony Giddens nomme à la suite des interactionnistes des « prescriptions de rôle »⁸⁹².

Quoi de commun, en effet, entre le métier du sous-directeur des étrangers et de la circulation transfrontière, à la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, au ministère de l'Intérieur, dont la double mission consiste à mettre en œuvre, tout en participant à ses constantes modifications à chaque alternance politique, la législation et la réglementation relative à l'immigration d'une part, d'autre part à prononcer, par délégation du ministre et sur saisine des préfets, les expulsions d'immigrés clandestins, et le métier du chargé de mission auprès du délégué interministériel à la lutte contre le sida, homme-orchestre de la délicate mise en réseau du milieu associatif, du monde médical, des organismes de recherche, des structures de prévention et d'accompagnement en charge de lutter contre l'épidémie à VIH-sida ? De même, le métier que doit avoir le chef du bureau des projections économiques d'ensemble aux services de la Prévision à Bercy, fait de maîtrise experte de la modélisation économétrique et de la rédaction de notes abstruses concernant l'évolution de la crise de l'économie mondiale, les mouvements de capitaux internationaux, la crise de l'Euro et des dettes souveraines, se situe-t-il aux antipodes du monde de choses dans lequel essaie de survivre, à coup de marchandages et de compromis, le chef du bureau des collectivités locales au ministère de l'Outre-mer, sollicité constamment par les grands élus locaux des Antilles afin d'obtenir sur l'heure telle dérogation à une législation quelconque, sous la menace d'une réaction « incontrôlable » des producteurs de banane ou de canne à sucre, contre laquelle le préfet du DOM en question met par ailleurs en garde le cabinet du ministre, d'où pression accrue sur ledit chef de bureau.

891. H. GARFINKEL, *Recherches en ethnométhodologie*, coll. Quadrige, Paris, PUF, 2007.

892. A. GIDDENS, *La constitution de la société*, op. cit., p. 134.

L'on pourrait citer cent autres exemples, qui tous illustreraient cette variabilité du contenu objectif des tâches quotidiennes des énarques d'administration centrale, des habiletés spécifiques qu'elles requièrent et des schèmes cognitifs et évaluatifs qui s'y attachent, et ce, d'un ministère à l'autre, mais aussi au sein d'un même département ministériel. Pour ne prendre qu'un exemple, telle interviewée du ministère de l'Emploi observe : « Les postes au sein d'un même ministère sont aussi différents que des postes dans des ministères différents. Je vois les postes dans notre direction de moyens, la DAGEMO, qui est du budget et de la pure gestion de personnel, c'est totalement l'opposé de ce qu'on fait ici. La D.R.T. [Direction des relations du travail] gère des problèmes de droit, de législation du travail, c'est aussi très différent de ce que je fais. Et la DARES, qui fait des études, ce sont des métiers de chercheurs quasiment » (F., 26a, ÉNA ext., chef bur., Emploi).

Or, si l'on réduit encore la focale pour considérer chaque « maison » administrative, le phénomène se vérifie au sein des directions d'administration centrale elles-mêmes : en réalité, il n'est pas exagéré d'affirmer que, dans l'appareil central de l'État en notre début de XXI^e siècle, il existe presque autant de métiers qu'il y a de bureaux. Ainsi, au ministère de la Culture, à la Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (D.M.D.T.S.), tel chef de bureau exerce un métier très classique de tutelle des conservatoires et de l'enseignement musical quand son homologue du fond du couloir, à la tête du département de la création et des musiques d'aujourd'hui, passe sa vie professionnelle à écouter des enregistrements de rock alternatif et rap, à aller rendre visite à des groupes dans leurs banlieues et leurs quartiers et, mécène d'État, à octroyer à ces artistes leurs moyens de subsistance. Quant au n^o 2 de la Direction de l'action sociale, il déclare significativement : « Vous seriez candidat, je vous vendrais cette direction sur les métiers que vous allez y apprendre et les compétences variées que vous allez y acquérir. [...]. Ici, on pratique plusieurs métiers, plusieurs fonctions, avec des interlocuteurs très variés » (H., 40a, ÉNA ext., chef serv., Action. soc.). Et que dire, à la Direction générale de la santé, de l'abîme qui sépare le bureau « santé mentale-toxicomanies-dépendances », axé sur l'action médico-sociale concrète de prévention contre l'alcoolisme et les addictions, le développement au quotidien d'une offre de soins de qualité, les programmes de substitution à la méthadone et au Subutex, et le bureau « Professions médicales » qui supervise très classiquement le corps médical, en suit la démographie, assure la tutelle de ses ordres professionnels, réforme parfois le code de déontologie, ou développe la formation médicale continue ! Ces deux bureaux étaient, lors de notre observation participante dans cette direction générale, tenus par des énarques : pourtant, chargés de dossiers incommensurables face à des interlocuteurs incomparables dans des configurations d'interaction distinctes appelant des conduites adaptées fruits de logiques d'action assez étrangères l'une à l'autre, les deux intéressés

possédaient des savoirs, mobilisaient des savoir-faire, avaient des pratiques et professaient des croyances sur l'action publique et le monde en général bien différents l'un de l'autre.

Loin que ce constat résulte de la taille réduite de la Culture ou de la D.G.S. précitées, le constat de l'existence d'autant de métiers qu'il y a de bureaux, ou peu s'en faut, s'affermirait encore lorsque l'on se tourne vers les ministères économiques et financiers, cette sphère de Bercy dont les « maisons » sont bien plus vastes qu'ailleurs. Ainsi, en dépit de la forte homogénéité de la « culture-maison » de la Direction de la législation fiscale (D.L.F.), par exemple, assise sur la commune matière fiscale, l'administrateur civil qui quitte le bureau de la fiscalité locale pour le bureau en charge de la T.V.A. « change de métier » : il passe de négociations permanentes et très « politiques » avec les associations de grands élus locaux autour d'impôts complexes hérités d'une longue histoire sédimentée à un dialogue quotidien avec l'administration de la Commission européenne et les délégations des vingt-six autres États membres de l'Union européenne à propos d'une taxe simple dans son principe, dont l'enjeu principal réside dans ses effets macro-économiques et sa nature problématique de taxe « à effet équivalent » à des droits de douane sur les importations. Et tel interviewé de nous expliquer, quant à lui, l'incommensurabilité entre le contenu de son précédent poste au sein de l'ex-Direction générale des impôts (aujourd'hui fusionnée dans la Direction générale des finances publiques) de sous-directeur de la modernisation, en charge d'une « démarche de changement » pilotée avec des représentants syndicaux, des sociologues crozériens du C.S.O. et des consultants en « conduite du changement », et ses fonctions actuelles de chef du service du contentieux fiscal, responsable de tous les recours gracieux d'entreprises ou de très riches particuliers contestant leur imposition : aux réunions permanentes de concertation autour d'une réforme requérant qualités de contact humain et sens du dialogue pour enclencher une dynamique collective a succédé, dans la silencieuse solitude d'un bureau jonché de dossiers, le minutieux travail d'expertise juridique de cas d'espèce d'une grande complexité susceptibles de « faire jurisprudence », ponctué par quelques audiences à l'atmosphère glaciale accordées aux avocats fiscalistes et lobbyistes venant intercéder auprès de l'intéressé pour leurs clients. Le changement du contenu des tâches, des pratiques qu'elles commandent et des représentations – voire des « déformations professionnelles », pour l'exprimer comme les acteurs – qu'elles impliquent est patent. L'on observe encore cette variété au sein de la Direction générale des douanes et droits indirects : « Ici, vous pouvez faire plusieurs métiers selon le bureau : on peut faire du droit, de la fiscalité, de l'informatique, de la réglementation, de la lutte contre la fraude, de l'enseignement dans nos écoles, du budget et du personnel. Donc, on peut dérouler sa carrière vingt ans en faisant des métiers différents, en sortant de la routine » (F., 42a, ÉNA int., chef bur., Douanes).

Quant à la prestigieuse Direction générale du Trésor, il n'en va pas autrement : « C'est un peu la tradition du Trésor d'avoir un instrument, comme on dit ici, par bureau. Moi, j'ai commencé au bureau Pays du Maghreb et du Moyen-Orient : on y fait le suivi macro-économique de ces pays, plus la répartition des crédits d'aide, et la coordination internationale des groupes de donateurs de la Banque mondiale. C'étaient ça, les deux fondamentaux de mon portefeuille. [...]. Le Trésor, c'est une variété extraordinaire de métiers : je suis ainsi passé de la diplomatie financière hier au contrôle prudentiel des compagnies d'assurance aujourd'hui, et je m'occuperai dans deux ans des émissions d'emprunts publics, du financement du logement ou de je ne sais quoi » explique ainsi un jeune « trésorien ». Et tel de ses chefs de service, plus expérimenté, de renchérir en soulignant qu'« il y a un immense désir des collaborateurs du Trésor de tourner vite entre les bureaux, de manière à utiliser au mieux la formidable palette que représentent les divers métiers du Trésor. Moi, je suis très content d'avoir pu changer une dizaine de fois de métier en quinze ans. Car c'est un vrai changement de métier ! » L'on enregistre de façon récurrente au cours des entretiens cette même formule, valorisée et valorisante, « J'ai changé tant de fois de métier », qui met en exergue une mobilité fonctionnelle qui apparaît bien comme l'une des plus grandes satisfactions au travail des administrateurs civils issus de l'ÉNA, dont la carrière est globalement plus cantonnée à un seul ministère, voire à une seule grande direction à Bercy, que celles des grands corps⁸⁹³.

Ce constat majeur de la variété des tâches et des métiers afférents aux postes occupés par les énarques servant dans les administrations centrales conduit à deux réflexions de portée plus générale. Tout d'abord, il convient à l'évidence de replacer cette variété dans la contexture de motifs plus large des dynamiques de structuration conjointe de la société et de l'État. En effet, comme l'enseignent toutes les sciences sociales depuis Max Weber et Émile Durkheim, et comme le confirment plus spécifiquement les recherches portant sur les institutions publiques et l'action publique⁸⁹⁴, l'activité quotidienne des administrations centrales d'un État qui n'existe pas hors de la société, mais est immergé dans une société hautement différenciée et spécialisée se lit comme le miroir éclaté de cette société subdivisée en sphères d'activités distinctes, peu importe qu'on les nomme « sous-mondes » avec Berger et Luckmann, « sous-systèmes » comme Niklas Luhmann, « champs » comme Pierre Bourdieu et qui constituent autant de « secteurs » d'action publique

893. Pour une étude fouillée des particularités des carrières, l'on renvoie à J.-M. EYMERI-DOUZANS, *Les Gardiens de l'État*, op. cit., Chap. 3 : « Les carrières : logiques institutionnelles, stratégies individuelles », pp. 248-446.

894. Pour des réflexions à ce sujet, cf. *id.*, « Conclusion : Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publique », in *Science politique de l'administration*, op. cit., pp. 269-283 ; ainsi que P. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'Action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.

(comme la science politique française a pris l'habitude de les désigner à la suite de Bruno Jobert et Pierre Muller, ou de Michel Dobry⁸⁹⁵) ou de *policy fields* (comme les désignent les collègues anglophones). Il apparaît alors que la différenciation du quotidien vécu au travail de ces administrateurs civils qui occupent, font vivre et font agir la partie « centrale » de l'État, en autant de métiers concrets qu'il y a de postes ou de bureaux entre lesquels est opérée une division sociale du travail gouvernemental est la conséquence logique, sociologique, inévitable d'une telle différenciation sociale entre « secteurs » d'activité constituant chacun un univers de sens et de pratiques propres.

Dès lors – et c'est la seconde réflexion de portée générale à faire ici –, l'on doit constater que telle tâche spécifique est souvent propre à fort peu d'énarques administrateurs civils, pour être clair souvent un seul chef de bureau et son ou ses quelques adjoints. Au vrai, le nombre d'individus qui ont la charge de représenter l'État-administration centrale dans un milieu d'action publique donné (peu importe ici que celui-ci fonctionne sur le modèle de la « communauté de politique publique fermée » ou du « réseau » plus ouvert⁸⁹⁶) est en pratique bien limité que le sens commun, ou même le discours officiel de l'État sur lui-même, le donnent à croire. Ce qui frappe plutôt l'observateur qui devient familier du monde des ministères est bien le petit nombre des personnels d'encadrement supérieur en charge de secteurs socio-économiques très vastes et d'enjeux de politiques publiques considérables, en relation plus ou moins étroite avec quelques conseillers de cabinets ministériels⁸⁹⁷. Dans bien des cas – mais certes pas dans tous – l'on pourrait presque poser pour le cas français l'équation schématique : un secteur = un bureau.

Tout bon connaisseur du ministère du Travail et de la Solidarité sait ainsi que le ou la secrétaire d'État chargé des Aînés, quand il y en a un, et les membres de son cabinet sont dans la situation de « tomber en pluie » – selon l'expression imagée des acteurs – sur un « monsieur ou madame Personnes âgées », chef du bureau afférent dans les services du ministère, qui supervise l'ensemble de ce domaine considérable avec l'aide de quelques attachés. Il en va de même ailleurs : ainsi, la supervision financière de l'ensemble du

895. B. JOBERT et P. MULLER, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987 ; M. DOBRY, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, 3^e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2009 (1986).

896. Sur les subtilités définitionnelles, l'on renvoie à P. LE GALÈS et M. THATCHER (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995.

897. Pour un constat analogue d'un collègue ayant travaillé sur une politique publique particulière, voy. S. LAURENS, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Paris, Belin, 2009 ; pour une comparaison France, Royaume-Uni, Allemagne, Suède, États-Unis et Commission européenne aboutissant à des observations congruentes, cf. E. PAGE, *Policy without politicians. Bureaucratic influence in comparative perspective*, Londres, OUP, 2012.

secteur culturel en France – à la fois ministère et grands établissements (opéra, musées nationaux, etc.) – à quoi s’ajoute tout l’audiovisuel public, n’occupe que cinq personnes dont deux énarques à la Direction du budget. Quant au MEEDEM (anciennement ministère de l’Équipement), l’interface avec l’ensemble du secteur autoroutier n’y est assurée que par un bureau de sept cadres A, dont deux énarques : les choix du ministère, ce que l’on appelle avec solennité « la position de l’État » – et qui l’est effectivement – concernant tous les enjeux de ce secteur au poids financier considérable se définit ainsi en pratique dans l’interaction entre cette petite équipe, le directeur des routes, le conseiller technique « routes » du ministre, le directeur de cabinet et le ministre en personne.

L’énumération pourrait longtemps se poursuivre et ne ferait que corroborer ce constat : grande est la fragmentation du monde professionnel des énarques d’administration centrale en autant de micro-univers, symboliques et pratiques, qu’il y a de bureaux (et donc de postes, puisqu’un bureau ne comporte le plus souvent pas plus de deux énarques), chacun de ces bureaux participant d’un milieu décisionnel ou d’une communauté de politique publique plus vaste propre au « secteur » afférent. Ce constat d’observation ethnographique s’inscrit au fond dans le prolongement d’observations récurrentes faites par les chercheurs, tels François Dupuy et Jean-Claude Thoenig qui soulignaient naguère : « Plus on recherche la bureaucratie en actes, plus on rencontre l’autonomie [car] à chaque situation ses données locales qui sont autant de principes pour agir »⁸⁹⁸. Faut-il s’en tenir à ce constat de diversité, au point d’aller jusqu’à affirmer, comme le faisait jadis le provocateur Anatole France, « nous n’avons pas d’État, nous avons des administrations » ? Certes pas, car des éléments de régularité surgissent aussi d’une observation suffisamment approfondie de l’État central au quotidien.

2. Les trois « métiers de base » du haut fonctionnaire généraliste

Si les postes, et le contenu des postes, qu’occupent les administrateurs civils issus de l’ENA sont bien d’une grande variété, cela ne doit toutefois pas occulter le fait d’observation que ce corps de hauts fonctionnaires considéré dans son ensemble se caractérise par une commune spécialisation dans trois « métiers » qui, sans leur être exclusivement réservés, leur sont dévolus par priorité, quelle que soit l’administration sectorielle où ils se trouvent affectés : il s’agit des métiers budgétaire ou financier, juridique et de gestion des personnels.

898. F. DUPUY et J.-C. THOENIG, *L’administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985, p. 285.

Maints interviewés qualifient ces trois spécialités de « métier(s) de base » des administrateurs civils, comme celui des ingénieurs des Ponts et Chaussées est de faire des routes, la formule étant d'ailleurs reprise de l'argot des classes préparatoires scientifiques et des écoles d'ingénieurs. « On m'a dit, en arrivant, que dans l'Administration il y a trois fonctions importantes : il faut faire du réglementaire, du budgétaire, et de la gestion de personnel, et que quand on a fait ça, ce sont les trois b.a.-ba de l'Administration, et que donc il faut en passer par là sinon ça vous manque toujours » (F., 46a, ÉNA int., ss-dir., Educ.). Parlant de la situation délicate des énarques affectés en ministère technique face aux ingénieurs avec « leurs spécialités », tel autre répond ainsi à la question : « Q. : *Et votre spécialité, votre plus, à vous, les énarques, dans cette concurrence ?*⁸⁹⁹ – Je crois que c'est très clairement les affaires juridiques et les affaires économiques. C'est dans ces domaines-là que se situe notre formation de base » (H., 48a, ÉNA int., ss-dir., Agric.). Et un troisième : « Il y a deux pôles dans la formation d'un administrateur : le pôle budget/finances et le pôle personnel. Je pense qu'il faut avoir ces deux pieds, les acquérir au départ. Une fois que vous avez ces deux pieds, vous avez une certaine polyvalence, vous pouvez passer d'un secteur à l'autre » (H., 40a, ÉNA ext., ss-dir., Intér.).

Une certaine polyvalence, et même une polyvalence certaine : telle est bien l'un des traits spécifiques des énarques français, cette aristocratie du service de l'État. Or, cette polyvalence s'enracine précisément dans leur(s) spécialisation(s) dans trois « métiers de base » qui en font des spécialistes de la généralité. Car quoi de plus général, ou de plus générique, que ces trois « outils » d'administration, et donc de gouvernement⁹⁰⁰, que sont les crédits budgétaires, les personnels publics et le droit de la puissance et du service publics ? De fait, l'administration publique n'est pas au fond autre chose qu'un ensemble de personnels publics, agissant en forme de droit et/ou conformément au droit, au moyen de crédits budgétaires publics. Dès lors, la « trifonctionnalité », prise ici au sens de triple spécialisation cumulative des administrateurs civils issus de l'ÉNA dans la maîtrise de ces trois registres ou répertoires de compétences génériques, contribue de façon décisive à les installer comme les généralistes d'élite de l'Administration française – ce que les plus lucides d'entre eux expriment fort bien⁹⁰¹.

899. En italiques, précédées de « Q. », apparaissent les questions adressées par l'auteur aux interviewés.

900. L'on sait que la problématique des « outils » d'administration et de gouvernement a d'abord été développée dans les ouvrages séminaux de C. HOOD, *The Tools of Government*, Londres, MacMillan, 1983 ; *id.*, *The Art of the State : Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Clarendon, 1998.

901. Jacky Richard, normalien, énarque, sorti administrateur civil, devenu inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale après avoir été directeur de l'Administration et du personnel rue de Grenelle, puis directeur général de l'Administration et de la fonction publique, avant d'être intégré au Conseil d'État, remarque que « la maîtrise [...] en matière de rédaction et

Or, il faut aller plus avant pour souligner que la « trifonctionnalité » des énarques des services renvoie moins à l'action publique elle-même – le contenu des programmes d'action publique, notamment – qu'aux moyens de l'action publique – moyens humains, financiers et juridiques. Les directions de l'administration générale, du personnel et du budget sont d'ailleurs souvent désignées, dans les ministères, comme « les directions de moyens ». Ainsi, remarque tel interviewé, « le créneau » des administrateurs civils est « moins le créneau de l'opérationnel que du fonctionnel », quand tel autre remarque : « Nous, on a un métier de prestataire de services, qui sort du fric ou donne son visa juridique à un collègue opérationnel qui, lui, conduit et finalise l'action ». L'on signale au passage, sans y insister ici, que dans l'actualisation quotidienne de leur triple spécialisation de généralistes de l'administration, les énarques ici enquêtés trouvent une fois encore à montrer et à démontrer, tout comme durant la socialisation reçue à l'ÉNA, la familiarité virtuose qu'ils entretiennent avec la forme sous toutes ses formes (formules, formalités, etc.), leur habileté magistrale à la mise en forme (formulations ou formalisations), et leur art consommé de la (mise en) conformité et de la conformation⁹⁰². Car, qu'il s'agisse de construire un budget en respectant toutes les règles de la LOLF (Loi organique sur les lois de finances qui régit la comptabilité publique depuis 2001), d'organiser un concours de recrutement sans risquer de recours contentieux, ou de rédiger tout ou partie d'un décret qui soit conforme à l'ensemble de la législation existante, des normes du droit de l'Union européenne intégrées en droit interne, de nos autres conventions internationales, et bien sûr du « bloc de constitutionnalité », c'est bien toujours d'exceller dans la mise *en bonne et due forme* de l'activité administrative et de l'action publique qu'il s'agit. Une façon un peu différente d'exprimer les choses serait de dire que la spécialité de ces généralistes de l'Administration est tout simplement *l'institutionnel*, car le budget, le personnel et le droit constituent bien l'armature, ou les briques de l'institution, qui la « font tenir » tout autant que ses murs. Des crédits budgétaires ouverts et débloqués dans les règles, des fonctionnaires à leur poste, un ordonnancement juridique de normes en vigueur : c'est moins « l'État en action » ou « en interaction » que l'État en tant que structure institutionnelle, l'édifice en tant que tel que les énarques ont ainsi la charge au quotidien de maintenir debout et en état de marche. Il ne s'agit certes là que d'une image, qui veut mettre en évidence le cœur de la mission dévolue aux administrateurs civils (issus de l'ÉNA ou pas, d'ailleurs) : être des

d'interprétation des textes, de préparation et de mise en œuvre des documents budgétaires [...] sont les bases fondamentales de l'administrateur généraliste », J. RICHARD, « A quoi sert l'ÉNA pour l'administration ? », *Pouvoirs*, n° 80, p. 17.

902. Ces aspects sont développés in J.-M. EYMERI-DOUZANS, *La Fabrique des énarques*, *op. cit.*

mainteneurs de l'institution, être ce que l'on a appelé ailleurs des « gardiens de l'État »⁹⁰³.

Ceci une fois posé, précision doit être faite que ces trois « métiers » généralistes et interministériels sont le « cœur de métier » et le socle de légitimité professionnelle qui est reconnu *a minima* aux énarques, quel que soit le ministère : il s'agit d'une sorte de plus petit commun dénominateur, socle de leur puissance et non pas champ clos dans lequel ils seraient confinés. Tout au contraire, l'on observe que les intéressés en excèdent souvent les limites pour déborder sur des fonctions opérationnelles ou d'expertise plus pointue, qu'ils viennent toutefois exercer en y important avec eux (on y reviendra *infra*) leur logique de généralistes, perspective particulière qu'une rotation assez rapide entre leurs divers postes et des carrières dès lors mobiles contribuent à préserver.

Aussi l'enquête ethnographique donne-t-elle à observer que le positionnement des administrateurs civils au regard des trois « métiers de base » susmentionnés diffère sensiblement selon leurs administrations d'appartenance : tout porte en l'espèce à distinguer le cœur régalien de l'État (Bercy et l'Intérieur) de la situation qui prévaut dans les autres ministères, techniques ou sociaux. Soit d'abord le cas particulier des ministères économiques et financiers et du ministère de l'Intérieur (qui emploient à seuls plus de la moitié du total des administrateurs civils issus de l'ÉNA en position d'active) : même dans ces ministères dont on peut affirmer sans risque d'être démenti qu'ils sont véritablement « tenus » par les énarques, force est de constater que ceux-ci n'en sont pas moins absents ou peu présents dans les segments les plus spécialisés. Ainsi, l'INSEE – située ailleurs qu'à Bercy, le détail est révélateur – est-elle fermée aux énarques, tandis que les administrateurs de l'INSEE (à culture scientifique et parfois même polytechniciens) forment un réseau qui revendique avec succès des places dans des segments institutionnels stratégiques (services de l'ancienne Direction de la prévision, désormais fusionnés dans la direction générale du Trésor, par exemple). Quant à l'Intérieur, ce ministère est en fait coupé en deux entre les directions administratives aux mains des énarques et le monde clos qu'est l'énorme Direction générale de la police nationale (D.G.P.N.) : hors le directeur général toujours préfet, les énarques sont presque totalement absents de celle-ci. Les trois seuls énarques à s'y trouver affectés lors de notre enquête, au milieu de centaines de commissaires de police, servaient d'ailleurs... à la Direction de l'*administration* de la police nationale, pour s'y occuper précisément d'affaires générales, réglementaires, budgétaires et de personnel !

903. J.-M. EYMERI-DOUZANS, *Les gardiens de l'État*, *op. cit.*

Ces îlots ou sous-continentaux spécifiques mis à part, Bercy et l'Intérieur sont cependant des mondes peuplés d'énarques, lesquels y occupent les postes les plus variés, et ce, jusqu'aux sommets des hiérarchies. Cette situation très favorable s'explique par le fait que ces super-ministères, même si leurs missions se sont diversifiées en s'hypertrophiant, continuent de se structurer autour de missions d'héritage régaliens, par nature éminemment généralistes : budget de l'État, fiscalité, dette publique, monnaie (désormais en lien avec la B.C.E.), action préfectorale, maintien de l'ordre public et gestion des crises, rapports avec les collectivités locales, libertés publiques, immigration, etc. Rien d'étonnant, dès lors, à ce que l'exercice de la plupart des fonctions à Bercy ou Place Beauvau implique de mobiliser largement les savoir-faire généralistes constitutifs des trois « métiers de base » de l'administrateur civil.

Au rebours de ces ministères généralistes, où les énarques sont donc à l'aise dans la plupart des registres possibles, dans les ministères dits techniques la spécialisation des énarques sur les aspects transversaux et les moyens institutionnels de l'action est très marquée. Ainsi observe-t-on au MEEDDM (ex-Équipement) une répartition des postes entre administrateurs et ingénieurs qui s'établit sur ce fondement, tant entre les directions qu'au sein de chacune d'entre elles. Comme le remarque tel énarque de la Direction des routes : « Nous, on a des niches. Il est clair qu'un administrateur a plus de chances de trouver des postes à la Direction des affaires financières et de l'Administration générale qu'à la Direction des routes, quoi ! Ici, des postes d'administrateurs, il n'y en a que trois » (H, 31a, ÉNA ext., chef bur., Equip.). Encore les trois énarques ainsi tolérés dans ce sanctuaire de la culture Ponts et Chaussées étaient-ils regroupés, lors de notre enquête, dans une même ligne hiérarchique : sous-directrice des autoroutes et des ouvrages concédés, chef de bureau programmation-financement-concession des autoroutes, et son adjoint-successeur. Leur mission ? « Arrêter le schéma directeur national de programmation des autoroutes » – point de vue de la généralité s'il en est –, « définir et contrôler l'application des règles tarifaires de péage avec les sociétés d'autoroutes » – le financier –, « et puis il y a l'aspect juridique, c'est-à-dire la rédaction des concessions et des cahiers des charges, la négociation des avenants, la prolongation de la durée de la concession, donc c'est tout l'aspect tutelle » : voilà bien toujours les trois « métiers de base » de l'administrateur !

L'on peut recommencer avec un autre interviewé la même démonstration dans le cas de la Direction de l'habitat et de la construction : « Voilà l'organigramme de la D.H.C. : la sous-direction du financement et du budget, celle qui dialogue avec le Trésor et le Budget, est là, et ici la sous-direction technique, économie et qualité de la construction. Donc, on comprend bien que cette dernière est tournée vers les milieux professionnels du bâtiment et l'autre vers Bercy. Et donc, en bonne logique, là où on va trouver

les énarques et les bureaux à enjeux c'est là-bas [sous-direction des finances] plutôt qu'ici » (H., 41a, ÉNA int., chef bur.). L'intéressé est en effet le seul énarque de cette sous-direction technique quand l'autre en compte pas moins de cinq !

La situation est similaire au ministère de la Défense, scindé en trois sous-univers étanches : le S.G.A. (Secrétariat général pour l'Administration), la D.G.A. (Délégation générale pour l'armement) et les états-majors. « Le S.G.A., là, vous avez beaucoup d'administrateurs civils, dont 20 énarques [...] tandis que la D.G.A., bien qu'aussi grosse que le S.G.A., ne compte en tout que cinq énarques, et parmi tous ces ingénieurs de l'armement, ce sont les postes d'administration classique, de gestion des ressources humaines et des finances [qui] reviennent aux administrateurs civils » explique tel interviewé (H., 40a, ÉNA int.) qui est justement le chef du service d'enquête des coûts de l'Armement lors de l'enquête. Quant aux états-majors, il arrive parfois qu'un énarque, et un seul, s'y trouve affecté au milieu d'une nuée de généraux et d'amiraux, mais le plus souvent il n'y en a aucun...

Des analyses semblables peuvent être menées au ministère de l'Agriculture ou ailleurs, aboutissant à la conclusion de tel interviewé (H., 48a, ÉNA int., chef serv., Agric.) : « C'est vrai qu'il y a des postes, comme ça, du type financier, ou le personnel aussi, où les profils ÉNA sont évidemment plus adaptés ». Voilà bien la conclusion qui s'impose, en effet, à examiner l'ensemble des ministères comme chacun en particulier.

Cette conclusion d'observation appelle les réflexions suivantes. La première concerne les logiques de carrière de cette petite moitié des énarques administrateurs civils qui servent dans les ministères techniques (MEEDDM, Agriculture, Défense) ou spécialisés (ministères sociaux, Éducation, Culture, etc.), hors du « cœur régalién » de Bercy et de l'Intérieur. Force est de constater que leurs carrières se construisent souvent, et parfois de façon exclusive, autour de ce triple pôle de métiers généralistes. Soit un seul exemple choisi entre dix : tel administrateur civil interviewé a choisi ce qui s'appelait alors le ministère de l'Équipement à sa sortie de l'ÉNA, pour y débiter comme chef de bureau de la fiscalité de l'urbanisme à la Direction de l'Urbanisme. Il part, après 4 années, en mobilité auprès du Directeur général de l'Établissement public de La Villette – métier typique de gestionnaire en chef. Passant alors au ministère de la Défense, il y devient adjoint du sous-directeur des finances et des marchés à la direction des constructions aéronautiques de la D.G.A., puis sous-directeur de la prévision et de la réglementation des personnels civils (ayant aussi compétence sur le budget de la rémunération des personnels). Il est, au moment de notre enquête, chef de service, adjoint au directeur des ressources humaines de tout le ministère. Ainsi, au fil de vingt années de carrière en administration centrale, l'intéressé n'a donc exercé ses talents que dans les registres budgétaire, financier, juridique

(réglementaire ou statutaire) et de la gestion de personnel. Il l'a certes fait dans des secteurs différents, avec chacun ses enjeux propres, sa législation particulière, ses interactants distincts : cette variété ne doit pas être méconnue. Comme ne peut pas l'être non plus la cumulativité des savoir-faire réinvestis, des réflexes reproduits, des ça-va-de-soi pratiques, des schèmes perceptifs, cognitifs et évaluatifs rémanents mobilisés au quotidien par l'intéressé, traçant les contours et la continuité d'un (de trois) « métier(s) de base » interministériel(s) de l'administrateur d'État généraliste.

De fait, le chercheur ethnographe de l'administration peut, et même doit s'interroger sur le point de savoir si le métier du sous-directeur du corps préfectoral, au ministère de l'Intérieur, est au fond si différent de celui du sous-directeur « gestion et moyens du réseau » en charge des postes d'Expansion économique dans nos ambassades à l'étranger ? Les ayant écoutés avec beaucoup d'attention trois heures chacun, et même si les sous-préfets que gère l'un et les attachés et conseillers du commerce extérieur de la France dont l'autre supervise les carrières ne se confondent certes pas, la réponse ne fait guère de doute : ce sont les traits communs qui l'emportent de loin. De même en est-il du métier de tel sous-directeur à de la sphère de l'Environnement, chargé d'assurer la tutelle des six Agences de l'Eau et d'exprimer la position de l'État face à Véolia Environnement et Suez Environnement, voisin de celui du chef de service de Bercy en charge de la tutelle de l'E.D.F., lui-même bien proche de celui de la sous-directrice des autoroutes dont le rôle est d'être la voix et l'œil de l'État face aux puissantes sociétés d'autoroutes. Comme l'explique par ailleurs tel interviewé qui occupe à l'Intérieur un poste financier, « le poste d'administration centrale que j'occupe ici, je pourrais avoir à peu près le même dans un autre ministère, et je travaillerais à peu près pareil » (H., 36a, ÉNA int., adjoint, Intér.).

Ainsi beaucoup d'administrateurs civils, disséminés qu'ils sont dans des ministères divers et segmentés, n'en exercent pas moins au quotidien un métier « qui n'est, chaque fois, ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre » – pour le dire avec le poète Paul Verlaine.

Mais il faut encore ajouter qu'ils partagent un autre et puissant registre de commune expérience vécue.

3. Des rôles hiérarchiques semblables ou de quatre façons de porter l'institution étatique

Quels que soient le secteur où ils interviennent, les tâches qui sont les leurs, le « métier » qu'ils exercent, les administrateurs civils issus de l'ÉNA affectés dans les services d'administration centrale ont en commun d'être placés dans quatre principales fonctions de responsabilité, correspondant à l'architecture pyramidale de toute direction d'administration centrale dans un ministère français. Par ordre hiérarchique croissant, il s'agit des fonctions de chef de bureau (et d'adjoint dans les grandes « maisons » où un jeune énarque frais émoulu de l'École occupe un temps cette position d'attente et d'apprentissage), de sous-directeur, de chef de service (ou directeur adjoint, c'est équivalent) et de directeur d'administration centrale (que le titre soit celui de « directeur » ou de « directeur général » étant une distinction purement honorifique qui ne différencie pas une fonction supérieure, à la différence d'autres pays francophones)⁹⁰⁴. À chacun de ces statuts hiérarchiques correspond un rôle bien défini que doit tenir son titulaire dans l'institution,

904. S'ajoutent à cette armature principale des administrations centrales des emplois aux contours plus imprécis, ceux d'adjoint de sous-directeur, de chargé de mission et, plus récemment créée, de « chef de projet ». Souvent assez dépréciés par ceux qui veulent « faire carrière », donc assez peu recherchés pas les énarques, ces emplois placent leurs occupants dans une position ambiguë, ou « floue » : il semble qu'ils trouvent mal leur place dans l'échelle hiérarchique, n'ayant pas la responsabilité d'un « portefeuille de compétences » précis, d'une unité de personnels assignée, d'un sous-segment objectif de la direction. Dès lors, c'est à l'intéressé qu'il appartient, en chaque cas, de se tailler son pré carré et, en interaction avec son « patron », de (ré)inventer son rôle. L'adjoint de sous-directeur, que l'on ne rencontre que dans quelques ministères, y parvient rarement, ce poste étant plutôt un « sas » dont la seule finalité est de faire de son titulaire un coadjuteur avec droit à succession au sous-directeur en place. Le rôle de chargé de mission peut pour sa part avoir davantage de contenu : confié à de jeunes énarques en début de carrière, ceux-ci ont souvent la motivation qui leur permet de « se faire une place » dans la gestion de dossiers valorisants. Quant aux nouveaux statuts d'emploi d'« expert de haut niveau » et de « directeur de projet » créés par un décret du 21 avril 2008, leur création répond à une double logique. En termes de G.R.H., il s'agit de trouver un débouché dignement rémunéré par des primes à des sous-directeurs chevronnés qui ont fait leur temps ou dont la sous-direction est victime des fusions et des réorganisations qui ont résulté de la R.G.P.P. En termes opérationnels, cette innovation répond à la critique récurrente, faite par les observateurs comme par les hauts fonctionnaires, que le modèle organisationnel classique bureaux/sous-directions est parfois inadéquat pour prendre en charge correctement certains enjeux de politique publique transversaux, mais pas tout de même d'une importance justifiant de créer une « délégation interministérielle ». Les réalités que recouvre cet emploi nouveau ne semblent pas encore être assez stabilisées pour que l'analyse puisse en être faite dans la perspective adoptée ici. Pour être exhaustif, il faut encore mentionner, au-dessus des directions d'administration centrale, les fonctions suprêmes de secrétaire général réapparues progressivement dans tous nos ministères depuis le gouvernement Jospin (1997-2002), mais qui sont si rares (une par ministère, par définition, et même moins puisque « les ministères économiques et financiers dissociés sous Nicolas Sarkozy ont conservé un seul et unique secrétaire général) qu'elles ne constituent bien entendu pas une étape de carrière normale ou même probable pour la quasi-totalité des administrateurs civils.

rôle bien codifié consistant en un répertoire d'attitudes et de comportements prescrits et proscrits qui est, certes avec quelques variantes et aménagements locaux, remarquablement commun à l'ensemble de celles et ceux qui tiennent ce même rôle, au même moment, dans tous les ministères. Précisons qu'en mobilisant, à ce stade du raisonnement, la notion de « rôle » après celle de « métier », et sans ignorer la proximité de ce qu'entendent parfois désigner ces deux termes, l'on veut mettre l'accent sur les effets de la position hiérarchique occupée dans l'institution, sur la définition de ce qu'il est permis de faire et de ce que l'on attend qu'il soit fait dans telle position donnée, ainsi que sur les significations collectives données à l'agencement entre elles desdites positions. De la sorte, l'on peut espérer mieux appréhender ce qu'une ou des institutions doivent aux formes des interactions (hiérarchiques en l'espèce) entre des positions institutionnelles, interactions dans lesquelles se joue le maintien d'une vision collective des raisons d'être de l'ordre institutionnel⁹⁰⁵.

Tentons donc de rendre raison des formes d'actualisation au quotidien de ces quatre principaux rôles hiérarchiques communs aux administrateurs civils de l'État central, qui sont tout uniment quatre façons de porter l'institution étatique.

3.1. « L'homme de base » et le chef de bureau

Les 1500 bureaux environ que comptent au total les ministères français constituent l'armature de l'État administration centrale. Les 1 446 administrateurs civils (dont 56 % d'énarques) qui les peuplent en forment, avec bien d'autres, l'armature humaine : 385 d'entre eux sont chefs de bureau et 102 adjoints ou rédacteurs⁹⁰⁶. Le qualificatif d'« homme de base » que le microglossaire de Bercy a transposé de l'argot polytechnicien et militaire pour se l'appliquer n'exprime-t-il pas cette évidence que ceux qu'elle désigne, placés « au bas » de la hiérarchie, constituent « la base » de la pyramide, le socle sur lequel repose l'institution ? Si l'image est exacte pour tous les ministères, elle ne reflète pas toutefois la variété des modalités locales selon lesquelles s'actualise une « prescription de rôle » commune : certes, toujours et partout, les chefs de bureau et leurs adjoints ont pour mission de tenir les dossiers de tout ou partie d'un secteur, de les « instruire » sur le fond et, dans une plus ou moins large mesure, en dialogue avec d'autres, de proposer les solutions et d'élaborer le contenu des mesures et orientations d'action : rôle commun en cela. Cependant, le

905. Sur tout ceci, voy. J. LAGROYE et M. OFFERLÉ (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010.

906. Ces chiffres sont extraits de D.G.A.F.P. Bureau des personnels d'encadrement-B6, *Statistiques relatives au corps des administrateurs civils*, 31 décembre 2008, rapport interne, non publié.

contenu concret, réel, de leur quotidien de travail diffère sensiblement entre les administrations peu structurées dont ils doivent pallier les déficiences en un bricolage permanent, et les administrations solides où ils bénéficient à la fois de collaborateurs de haut niveau auxquels ils peuvent s'en remettre et de larges délégations de la part de leur hiérarchie. C'est d'ailleurs un constat récurrent de nos observations au sein de l'appareil central de l'État que plus une administration est puissante, plus sa « base » exerce de responsabilités, alors qu'une moindre solidité institutionnelle provoque un phénomène d'aspiration des enjeux vers la hiérarchie, qui fait alors par elle-même autant voire plus qu'elle ne fait faire à ses subordonnés.

Si l'on observe tout d'abord ces « maisons » administratives bien dotées en compétences et en cadres de haut niveau pour les exercer (l'essentiel de l'Économie, des Finances et de l'Intérieur, ainsi que certaines directions solides de la sphère sociale – Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Direction générale du travail, Direction de la sécurité sociale – ou d'ailleurs – Direction des affaires financières à l'Éducation nationale, par exemple), il est patent que ce sont bien les chefs de bureau et leurs « hommes de base » qui y actionnent, animent, et activent l'institution. Tout un chacun en est conscient, depuis le sommet jusqu'au bas de la hiérarchie, et du Trésor à l'Écologie en passant par l'Emploi ou les Douanes : « Le socle ici, ce sont les chefs de bureau. C'est là qu'il y a la responsabilité, le système de tri des idées, etc. » (H., 46a, ÉNA ext., chef serv., Trésor) ; « Tout est traité au niveau des bureaux qui rédigent les notes » (F., 42a, ÉNA int., chef bur., Douanes) ; « L'échelon vraiment de base, c'est le bureau, la mission : c'est là que se fait la répartition des tâches et le travail de fond » (l'on note que « de base » devient ici polysémique) (F., 26a, ÉNA ext., chef bur., Emploi) ; et même « le niveau de chef de bureau, en administration centrale, c'est le dernier niveau où on travaille encore de manière un peu concrète et constructive. Ensuite, au-dessus, on gère, on administre des tensions, des options, etc. [...]. Au-dessus des chefs de bureau, il n'y a plus le contact et la connaissance du fond du dossier » (H., 41a, ÉNA int., chef bur., ex-Équip.). Ce constat très net, qui peut tout à fait surprendre un observateur extérieur et qui demeure d'ailleurs inconnu en dehors de l'administration, ne cesse d'être confirmé au fil des interviews et de nos expériences de collaboration observante, à des titres divers, avec et dans les services centraux des ministères.

Le travail quotidien au niveau des bureaux se donne ainsi à voir à l'ethnographe comme une série continue d'activités discontinues d'expertise, faite d'étude minutieuse des dossiers, de réflexion de fond comme de gestion de détails, de rédaction de notes, de lettres type, de projets de textes normatifs, puis de circulaires interprétatives, à quoi s'ajoutent des contacts et entrevues régulières avec les représentants et médiateurs d'intérêts organisés du secteur, de constantes réunions interministérielles de négociations à

Matignon, etc. Or, à la différence des autres fonctionnaires de catégorie A, notamment les attachés d'administration centrale, qui ont vocation à exercer fort longtemps ce métier d'expertise spécialisée au sein d'un même bureau, les énarques administrateurs civils arrivent déjà dans ce contexte d'action en position de responsabilité, comme chef de bureau ou adjoint avec droit à succession rapide. Ils sont donc, dès l'abord ou à brève échéance, investis d'un rôle charnière d'interface, dans lequel il leur appartient, tout en participant du registre des savoirs experts et spécialisés, de prendre sur les affaires un point de vue en surplomb qui permette leur montée en généralité, et leur corollaire remontée dans la hiérarchie. Ils jouent ainsi le rôle d'un animateur qui doit laisser de l'autonomie à son équipe de collaborateurs : « Un chef de bureau, on lui demande deux choses antinomiques : être l'expert, le spécialiste des dossiers par rapport à la hiérarchie, avoir réponse à tout. Et puis animer une équipe, manager et dynamiser des gens qui doivent être dans le fond des dossiers, sans leur enlever le pain de la bouche » (H., 38a, ÉNA ext., chef bur., Éduc.) ; « C'est la fonction première du chef de bureau d'organiser le travail d'une équipe et de faire le lien avec le cabinet, le reste de la maison, la hiérarchie, etc., et permettre ainsi à ceux qui sont sous votre autorité de consacrer 100 % de leur temps au traitement des questions de fond » (F., 32a, ÉNA ext., chef bur., Budget).

En effet, il est clair que, dans ces administrations fortement dotées en ressources de toutes sortes, où un bureau comprend dix à douze cadres supérieurs de catégorie A sur un effectif total de quinze à vingt personnes, voire six cadres A, dont deux énarques et deux polytechniciens sur un total de huit personnes, comme souvent au Trésor, « l'homme de base » a une importance considérable, tant par l'étendue de son « portefeuille de compétences »⁹⁰⁷ que par le rôle qui lui est dévolu. Tel sous-directeur explique ainsi que « démonter le problème, c'est le rôle de l'homme de base et de personne d'autre, à qui on pardonnera toujours de proposer après une solution boiteuse, mais ce qu'on ne lui pardonnera pas, c'est de ne pas avoir parfaitement démonté, d'avoir laissé passer quelque chose. On vous donne un os, il doit être complètement gratté. [...] Une fois cela fait, vous avez à remonter, à ficeler une solution, avec un premier niveau, les chefs de bureau [...] » (H., 49a, ÉNA int., ss-dir., D.L.F.). Cette forte responsabilisation de « l'homme de base », expert de fond – jeune énarque parfois, non-énarque le plus souvent – au regard duquel le chef de bureau fait déjà figure de « manager » généraliste se retrouve partout ailleurs, aux Douanes comme au Budget ou à la Délégation à l'emploi : « Je n'ai que des cadres A, des

907. Par ex., tel adjoint d'un bureau à la Direction du budget a la responsabilité, assisté de deux attachés et d'un gendarme, de l'ensemble du budget de la Défense nationale, hors personnel ; tel autre adjoint du bureau « contentieux des Impôts directs » a en charge une équipe qui traite l'ensemble des recours suprêmes contre leur impôt sur le revenu de tous les contribuables français, etc.

rédacteurs. Donc, pour moi, le rédacteur rédige, c'est sa fonction première, moi je relis, j'oriente, je corrige. Certes, il m'arrive de rédiger quelquefois des notes un peu confidentielles, ou une synthèse sur un dossier [noter la perspective de la généralité]. Mais, généralement, les rédacteurs rédigent » (F., 42a, ÉNA int., chef bur., Douanes) ; « Ce qui est vraiment amusant, c'est de concevoir la solution soi-même, mais quand vous êtes chef de bureau, vous écrivez rarement des papiers, et si vous le faites, ça pose des problèmes dans l'équipe parce que vous retirez un peu le pain de la bouche des gens, donc il ne faut pas le faire. [...]. On peut discuter avec le collaborateur d'une note pour le ministre : "Moi, je la vois comme ça, il faut proposer tactiquement telle chose plutôt que telle autre", donc il y a quand même un travail d'itération. Mais, après, c'est l'autre qui écrit, et en cours de route il a des idées : "Mais non, on s'est planté, c'est pas comme ça qu'il faut faire". Donc, ce plaisir-là de la conception, de la création, ben c'est lui qui l'a et vous ne l'avez plus. [...]. Après, notre travail, c'est éventuellement de reformater certaines choses, infléchir ou nuancer certains points, faire en sorte que quand elle sort du bureau la note vous convienne à peu près, mais sans réécrire [...]. Et après, vous allez chez le sous-directeur, qui vous dit : "Ah, j'aurais préféré autrement", et vous êtes obligé de défendre le papier, donc on est un peu entre deux chaises » (F., 32a, ÉNA ext., chef bur., Budget).

La situation est similaire à la Délégation à l'emploi et à la formation professionnelle : « J'ai une mission [nom local du bureau] qui est quand même assez bunker puisqu'il n'y a que des cadres [...], donc c'est beaucoup un travail d'animation, il n'y a pas la même relation hiérarchique que dans un bureau de centrale ordinaire, mes gars ont des domaines précis, mais par exemple quand ils négocient un plan social, je ne vais pas repasser derrière : ils sont quasiment autonomes » (F., 26a, ÉNA ext., chef bur., Emploi).

Dès lors, dans le cadre d'une telle division du travail, en quoi consiste au juste le rôle du chef de bureau ? La même interviewée aide à en saisir les divers aspects. Tout d'abord, « c'est beaucoup un rôle de management et d'organisation : c'est nous qui répartissons le travail, et c'est énorme ». Ainsi, l'intéressée déclare passer en moyenne une heure et demie chaque matin à trier le courrier arrivé, « chaque courrier étant un problème à régler, que je dispatche ». Le chef de bureau est donc déjà un organisateur, un manager, un responsable hiérarchique : cette dimension du rôle, jamais négligeable fût-ce dans un bureau de six personnes, peut d'ailleurs prendre des proportions considérables dans certaines directions énormes telles les anciennes D.G.C.P. (Comptabilité publique) et D.G.I. (Impôts), récemment fusionnées en D.G.Fi.P. (Finances publiques) : le bureau réglementaire de la première ne comprend pas moins de soixante personnes dont quarante cadres A, tandis que l'effectif de quelques bureaux de l'ex-D.G.I. peut atteindre cent soixante-dix fonctionnaires, soit la taille des directions du ministère de la Culture !

Second aspect : tandis que le « rédacteur rédige », « nous, les chefs de bureau, on a des fonctions plus politiques, un rôle de synthèse et de conception, et les arbitrages à Matignon ». Politique, le mot clé est lâché ! De fait, le chef de bureau se situe à la charnière, « entre deux chaises » disait un interviewé *supra*, entre l'expertise technique au sens de *policies*, connaissance au fond du dossier et élaboration de scénarios d'orientation stratégique, – « la synthèse et la conception » – et cette forme de *politics* que sont les jeux de pouvoir de la négociation interministérielle (RIME) et de la remontée à l'arbitrage de Matignon, à quoi s'ajoutent les contacts au jour le jour entre Bercy et les ministères dépensiers. Au titre de la dimension de *policies*, on relève diverses fonctions récurrentes du chef de bureau : ainsi, toujours à la mission F.N.E., si tous les dossiers d'entreprises sont gérés par les hommes de base, dès que l'un d'entre eux « pose un problème général, ça me remonte. Et ça, ça implique tout un travail d'élaboration de la doctrine à partir des cas concrets ». Le constat est identique aux Douanes, où il faut « résoudre les problèmes [...], trouver des solutions pratiques [...], donc on commence par bricoler une solution qui va tourner, et si on pressent que ça n'est que le premier cas d'une longue série, parce que c'est une mutation économique, ou autre, on élaborera une solution plus constructive, qui servira de doctrine » (F., 42a, ÉNA int., chef bur., Douanes). Tel est bien le rôle quotidien du chef de bureau, rôle de généraliste, car l'opération d'intellection par laquelle, extrayant des cas particuliers ce qu'ils comportent de potentiellement générique pour en opérer une construction logique abstraite d'où découlera l'énoncé d'une ligne ordinaire d'action, d'une régularité des pratiques à venir sous la forme d'une de ces *standard operating procedures* chères à Allison⁹⁰⁸, est bien une activité de généralisation. Le chef de bureau, adossé à ses collaborateurs-experts, apparaît ainsi comme le généraliste de premier rang de l'Administration française, le premier maillon d'une hiérarchie dont la mission principale est la montée en généralité : il prend donc sa part à ce travail « politique » au quotidien qu'est la production/reproduction de la « doctrine maison » dans son domaine de compétence, c'est-à-dire dans une large mesure de la logique de l'État dans un secteur d'action publique donné.

Le chef de bureau n'est, en la matière, qu'un maillon de la chaîne hiérarchique de l'institution, et ce n'est d'ailleurs pas la moindre dimension « politique » de son rôle que de décider de ce qu'il lui appartient ou non de décider par lui-même : « Moi, à mon niveau, je dois écrémer entre ce que je pense pouvoir décider moi-même et ce qui doit remonter au niveau du sous-directeur, voire du directeur. [...]. On a un rôle assez important d'écrémage, à mon niveau de chef de bureau, de trieuse » (H., 33a, ÉNA ext., chef bur., Trésor).

908. G. ALLISON et M. HALPERIN, « Bureaucratic Politics. A Paradigm and Some Policy Implications », in *Theory and Policy in International Relations* (R. TANTER et R. ULMAN dir.), Princeton, Princeton University Press, 1972, pp. 40-79.

Si le chef de bureau assure la montée en généralité de ce qu'il peut y avoir d'important dans des dossiers particuliers, *a fortiori* prend-il toujours en charge cette activité générale par nature qu'est la préparation de la production normative. Soit encore l'exemple du Fonds national de l'emploi (F.N.E.) : « Cette mission gère une douzaine de dispositifs juridiques d'aides aux entreprises (le chômage partiel, la réduction collective du temps de travail, etc.), avec à chaque fois son régime juridique propre : des lois, des arrêtés, des circulaires, des modèles de convention type, etc. Eh bien, il y en a toujours un, de ces dispositifs, qui est en réforme, ou qui pose problème, etc., et pour tout ça, c'est le job du chef de mission et de l'adjoint : on fait un travail de conception, de négociation avec le Budget, de conviction du cabinet » (F., 26a, ÉNA ext., chef bur., Emploi). S'affirme là avec force la figure du juriste comme généraliste de l'administration d'État, qui n'agit dès lors que l'on s'élève du cas particulier à la disposition générale et impersonnelle qu'en forme de droit : comme le remarque une autre interviewée, dès qu'« il faut conceptualiser, tout ce travail de mise en forme qui est important, du moins au niveau d'un bureau, le chef de bureau guide et coordonne tout ça ». C'est d'autant plus logique qu'« ensuite, il y a le travail d'exportation, donc il faut convaincre qu'on a un bon dossier, des bonnes solutions, et quand la hiérarchie est convaincue, il faut aller vendre sa soupe en interministériel, suivre la décision » (F., 32a, ÉNA ext., chef bur., Budget). Tout ce travail de relations hiérarchiques et de relations extérieures que l'intéressé qualifie de *lobbying* et de *marketing* revient en propre au chef de bureau : de même qu'il est le garde-barrière de ce qui sort ou ne sort pas du bureau, de ce qu'il décide de décider ou de « faire remonter », de même est-il le porte-parole et le principal porteur de projets du bureau au dehors, tant par rapport à la hiérarchie et à l'entourage politique – « Le cabinet, c'est nous qu'il appelle » – qu'aux partenaires non administratifs du secteur ou aux correspondants administratifs interministériels – « Le Budget, son interlocuteur c'est nous, jamais les collaborateurs » – comme Européens – déplacements à Bruxelles pour les négociations. Or, cette fonction de représentation du bureau est aussi, dans les réunions interministérielles à Matignon ou au S.G.A.E. comme dans les réunions de groupes de travail du Conseil des ministres à Bruxelles, une représentation de sa direction et de son ministère d'appartenance – « Pour l'Intérieur (ou l'Agriculture, ou...), je dois dire ici que... », selon la formule sacramentelle de prise de parole –, quand ce n'est pas de représenter la « position de la France » qu'il s'agit⁹⁰⁹. Certes nanti d'instructions en général précises qui sont loin de lui conférer les pouvoirs d'un plénipotentiaire, le chef de bureau remplit ainsi une mission

909. J.-M. EYMERI-DOUZANS, « Définir "la position de la France" dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du S.G.C.I. », in *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique* (O. NAY et A. SMITH dir.), Paris, Economica, 2002, pp. 149-175.

d'ambassade administrative dans laquelle, incarnation physique et porte-parole de sa structure, lui est donnée d'une autre façon l'occasion de porter l'institution en portant sa parole.

Au terme de cette présentation des diverses composantes du rôle des chefs de bureau dans une administration puissante, la part que prennent ceux-ci à la maintenance et à l'action de l'institution apparaît considérable. Une fois analysé le rôle effectif de ces jeunes hauts fonctionnaires qui dirigent parfois plusieurs dizaines de collaborateurs et peuvent superviser des budgets de 4 à 5 milliards d'euros (mission F.N.E., bureau des autoroutes), voire davantage à la Direction du budget où ils sont les équivalents de sous-directeurs ailleurs, les connotations assez lilliputiennes du titre de « chef du bureau » s'en trouvent tout à fait dissipées.

Il reste à souligner que ce rôle clé, et les marges de manœuvre dans l'action qui en découlent, ne constituent pas un pur état de fait dont la réalité serait déniée comme telle par le discours d'institution et masquée sous la réaffirmation du principe hiérarchique officiel. Au contraire, il est remarquable que le rôle éminent des chefs de bureau soit l'objet d'une reconnaissance explicite par les supérieurs, comme l'atteste entre dix cet extrait d'entretien : « Les rapports de travail, c'est un mélange subtil de hiérarchie et de concertation avec mes chefs de bureau [...]. Le travail est concerté, on n'est pas dans une situation où on impose son point de vue : “Vous faites ça, c'est tout”. C'est pas du tout ça ! C'est un travail d'équipe. Avec le directeur, c'est un peu la même chose : il est très ouvert à la discussion, c'est une vraie discussion, argumentée, donc personne n'est dans une position de petit soldat, de béni-oui-oui » (H., 49a, ÉNA int., ss-dir., Éduc.).

Or, les chefs de bureau n'ont pas toujours été aussi puissants et autonomes qu'ils le sont aujourd'hui dans les grandes directions : la plupart des interviewés qui ont une ancienneté suffisante attestent, aux Finances, comme à l'Intérieur, à l'Écologie/Équipement comme à l'Emploi, d'une très sensible évolution des rapports hiérarchiques internes sur moyenne période. La distance, dans tous les sens de ce terme, entre la base et le sommet de la pyramide hiérarchique s'est, selon leurs dires, beaucoup réduite depuis vingt-cinq ans. Comme souvent en matière d'interactions humaines, les règles et les rites de politesse auxquelles l'anthropologie nous apprend à être sensibles renseignent en l'espèce sur le fond d'un mode de régulation sociale. Certes, à un formalisme peut parfois en succéder un autre : « Il y a trente ans, on donnait du “Monsieur le directeur général” gros comme le bras ; maintenant, tout juste si on me dit pas “salut !” » note avec une pointe de regret tel directeur (H., 56a, ÉNA ext., dir., Emploi). Qu'il y ait là le signe d'un changement est incontestable ; mais que signifie au juste, par exemple, ce tutoiement d'office que l'on observe au Trésor, au Budget et en d'autres maisons, tutoiement dont les intéressés eux-mêmes reconnaissent

le caractère artificiel ? « Les relations au Trésor, c'est très informel, tout le monde se tutoie et s'appelle par son prénom, ce qui a un côté un peu artificiel parfois » (H., 30a, ÉNA ext., adjt, Trésor) ; « Au Budget, le tutoiement est de rigueur entre tous les cadres A. Ça a un côté un peu superficiel. Au début, j'ai eu un peu de mal, et je me suis fait reprendre : "Il faut se tutoyer", m'a dit mon chef sur le ton d'un ordre [rire] ! » (H., 35a, ÉNA int., adj., Budget). En cela l'évolution est saisissante depuis les années 1980 : tel enquêté, arrivé au Trésor en 1981, se souvient qu'en tant qu'adjoint, à l'époque, il n'est « allé dans le bureau du directeur en étant reconnu comme quelqu'un du Trésor et pas un huissier qui porte une note qu'une seule fois. La maison était très hiérarchique. Ça, ça a changé. Haberer ne m'a serré la main qu'une fois en me reconnaissant comme un de ses collaborateurs : il ignorait mon nom. Aujourd'hui, le directeur connaît tous les cadres A par leur prénom, et les cadres B et C, 95 % de vue et au moins 50 % par le nom. La structuration était différente. Un adjoint dans le bureau du directeur, ça ne se concevait pas » (H., 42a, ÉNA ext., chef serv., Trésor). Ce « constat de quelque chose de plus hiérarchique qu'aujourd'hui, avec un directeur assez lointain » est confirmé par telle autre, arrivée en 1984 : « Par exemple, mon chef de service, je ne l'ai vu que sporadiquement. Les adjoints n'allaient pas aux réunions de service, alors qu'aujourd'hui si, bien sûr » (F., 37a, ÉNA ext., sous-dir., Trésor). Désormais, « les relations sont très informelles, les gens sont très disponibles : on tape dans un bureau, on rentre et on parle, et puis voilà ! » (H., 30a, ÉNA ext., adj., Trésor). Le discours est semblable chez un hiérarque du Budget : « Les relations sont très directes, très conviviales, avec une hiérarchie très courte et opérationnelle. Moi, j'ai tous mes bureaux là, autour du mien : s'il y a un problème, hop, ils viennent me voir. C'est comme ça que ça se passe. Les sous-directeurs sont éclatés sur tous les étages, près de leurs bureaux, petit détail géographique qui a son importance. On n'est pas un Saint des Saints ! Alors que c'était comme ça quand je suis arrivé rue de Rivoli : il y avait le Saint des Saints, l'étage du directeur et des sous-directeurs. Maintenant, à Bercy, on a une géographie éclatée » (H., 40a, ÉNA ext., ss-dir., Budget). Le passage des vieux ors du Louvre au *design* futuriste du vaisseau spatial bercyen semble donc s'être accompagné d'une évolution tangible de la culture au travail dans les Services.

Il n'en va pas autrement à l'Arche de la Défense : « Les rapports avec le directeur, c'est très direct. Il y a une hiérarchie très souple ici. Si je l'appelle et qu'il est là, neuf fois sur dix il me prendra et quand il a besoin d'un truc, il m'appelle directement » (H., 31a, ÉNA ext., chef bur., ex-Équip), ou encore à la Direction générale des collectivités locales (D.G.C.L.), à l'Intérieur, aux « relations très peu hiérarchisées, avec un travail d'équipe permanent. Toutes les portes sont ouvertes, c'est pas formaliste du tout : j'ai envie d'aller voir le directeur général, je monte, je tape, et je rentre, quoi », y explique un adjoint (H., 36a, ÉNA int.).

Véritable *topo* du discours des énarques de centrale, cette image du bureau du supérieur à la porte duquel on tape de sa propre initiative et où l'on est reçu dans l'instant, sans autre formalité, correspond largement à la réalité que l'auteur de ces lignes a pu vérifier, dans divers ministères, depuis une quinzaine d'années (même si la diffusion des courriels et des textos est en passe de modifier les choses). Il faut cependant comprendre avec exactitude ce qui se joue dans une telle abolition du formalisme des interactions, du souci des convenances et de la distanciation entre acteurs de rang différent. Si le chef de bureau, voire l'homme de base, sont légitimes à court-circuiter la sacro-sainte hiérarchie en allant d'eux-mêmes porter une note dans le bureau du directeur, en se précipitant avec tel épineux dossier chez le chef de service pour lui demander immédiatement de prendre position, en expédiant par courriel à midi au cabinet un produit commandé à 11 h 30 dont la version officielle mettra ensuite deux jours à franchir la voie hiérarchique et son circuit de « visas », c'est dans la stricte mesure où « l'intérêt du service » redoublé par l'urgence les y habilite. Tel entretien fait saisir à merveille cette limitation fondamentale : « C'est vrai qu'on se tutoie, que c'est apparemment informel. Mais pour une question personnelle, j'ai demandé un rendez-vous au chef de service avant-hier, je n'ai toujours pas le rendez-vous. Sa secrétaire ne m'a toujours pas rappelé alors que c'est un rendez-vous qui va durer cinq minutes. Donc la hiérarchie, elle existe quand même. Q. : *Donc on ne peut pas frapper à la porte et passer la tête...* – Si, mais seulement quand il y a des urgences de service » (H., 35a, ÉNA int., adjoint, Budget).

Se révèle ici le sens profond de l'informel des rapports de travail et même de ce tutoiement qui est forcé, tutoiement d'office parce qu'il vaut d'abord *ex officio* : il n'établit nullement une équivalence entre les êtres sur le mode égalitaire du collègue ou du confrère, mais marque pour l'essentiel la soudure organique d'un groupe en charge d'une commune institution. Plus que des individus en tant que tels, ce sont des fonctions qui se tutoient, c'est l'institution qui se tutoie elle-même. Dès lors, ce tutoiement n'abolit pas la hiérarchie, comme pourrait par erreur le croire un observateur extérieur naïf, mais affirme le principe supérieur qu'est la cohésion de l'institution ; de même, les bureaux où l'on rentre sans crier gare n'abolissent pas la hiérarchie, mais l'écartent au profit de ce principe supérieur, la performance de l'institution, dont chacun du haut en bas de la hiérarchie est désormais co-responsable à l'ère du « nouveau management public ».

C'est bien sûr en cela qu'il y a eu mutation par rapport au modèle hiérarchico-bureaucratique traditionnel encore dominant il y a vingt ans, qui assignait pour l'essentiel aux subordonnés une obligation de moyens dans le cadre figé, inaltérable, d'un procéduralisme ne souffrant nulle entorse (les mots mêmes font sentir que ne pas importuner « le Saint des Saints » avait alors sans doute plus d'importance que le souci de gagner

deux jours). Au contraire, les grandes directions se caractérisent désormais par une responsabilisation de tous les niveaux de la hiérarchie, chaque « homme de base », chaque chef de bureau se voyant déléguée pour son secteur et ses dossiers une mission de veille et d'alerte, prolongée par une obligation de résultat, laquelle autorise et impose bien souvent de prendre – à bon escient – des libertés avec le cadre bureaucratique et hiérarchique imparti. Qu'ainsi habilités à mettre en branle l'institution, voire à sonner le branle-bas de combat, les chefs de bureau aient un rôle bien plus important qu'autrefois est une évidence. Mais, à l'évidence aussi, ce n'est pas en tant qu'individu – lequel attend trois jours ses malheureuses cinq minutes d'entrevue –, c'est en tant que comptable, responsable, porteur de l'institution que le chef de bureau acquiert ainsi une « grandeur » toute fonctionnelle, se trouve investi d'une grâce d'état qui l'habilite à bousculer les êtres et à transgresser les règles institutionnelles au nom d'un principe suprême, d'une raison d'état et d'État, qui n'est autre que l'intérêt supérieur de l'institution elle-même.

Toutefois, comme l'étude ethnographique des administrateurs civils de nos ministères expose en permanence à devoir assortir les analyses globales de correctifs et de nuances afin de rendre compte fidèlement de la diversité de l'objet, il faut signaler que la situation des chefs de bureau dans certaines maisons dont les « capacités institutionnelles » laissent à désirer (sphère sanitaire et sociale hormis quelques exceptions, Éducation, Culture) ou dont le mode de fonctionnement demeure corseté par les traditions bureaucratiques (la Défense en particulier, par isomorphisme avec l'ordre militaire) est loin d'être aussi favorable. Dans le premier cas, le manque de « répondant » des collaborateurs (à savoir leur niveau socio-culturel et de diplôme moins élevés, leur motivation moins grande, leur efficacité parfois douteuse) transforme bien souvent l'énarque chef de bureau de superviseur en super-rédacteur et de cadre généraliste en homme/femme-à-tout-faire, palliant et dissimulant du mieux que possible les insuffisances, voire les graves défaillances, de l'unité d'administration dont il/elle a la responsabilité. Dans le second cas, qu'illustre la Défense, les chefs de bureau subissent une autre forme de « décote fonctionnelle » qui résulte d'une centralisation (influencée par le modèle militaire) en vertu de laquelle « dès qu'une décision porte à conséquence, ça remonte au directeur » (H., 43a, X-ÉNA, chef serv., Déf.), si bien que les échelons inférieurs sont « subalternisés » par cette aspiration des enjeux vers le sommet de la hiérarchie.

Quoi qu'il en soit de l'existence de tels îlots de spécificité, le rôle du chef de bureau correspond dans l'ensemble de l'appareil central de l'État à la description générale que l'on en a tracée, dont les traits saillants tendent à se renforcer depuis la R.G.P.P. avec des fusions qui ont réduit le nombre de bureaux, ont fait se « muscler » ceux-ci et ont donc rehaussé le rôle de chefs de bureau moins nombreux.

Avant d'en venir au cas des sous-directeurs, on relève au passage que parler de rôles à propos des divers échelons hiérarchiques, c'est donc chercher à mieux cerner comment les actes que les intéressés sont autorisés, voire incités à faire, et les dispositions que ce faisant ils sont amenés à activer, sont largement commandés par la position qu'ils occupent dans l'institution, c'est-à-dire tout à la fois par les compétences attachées à cette position et par les attentes des titulaires des autres fonctions (« hommes de base », sous-directeurs) et des partenaires occasionnels ou habituels (agents extérieurs à la maison, acteurs du niveau politique, etc.).

3.2. Le sous-directeur

Soit ces propos d'un sous-directeur de la D.G.C.L. : « On dit souvent entre nous, en blaguant, mais c'est un peu vrai, qu'ici nous fonctionnons sur le principe de la pyramide inversée, c'est-à-dire que la compétence maximale est à la base : c'est le rédacteur qui tient les manettes, qui connaît le dossier, qui a toutes les données financières, qui a la vraie vérité sur le sujet. [...] C'est d'ailleurs épuisant d'être sous-directeur, car quand vous avez soixante zèbres comme les miens, il faut les suivre, sur chaque dossier, et ils sont bons, les bougres ! C'est un gros boulot : ces équipes sont exigeantes pour leur animateur » (H., 43a, ÉNA ext., ss-dir., Intér.). Voilà, en quelques mots, bien cernée la spécificité de ce rôle de sous-directeur qui, n'étant déjà plus en prise directe avec l'expertise du fond, se situe dans le registre de l'animation, de la transmission, de l'orientation, de l'instruction, de la vérification, de l'évaluation, de la gestion, de l'organisation, de la coordination, de la décision, tout un registre que l'on peut dire « méta- », méta-registre de l'en deçà et de l'au-delà du travail de fond lui-même. C'est sans doute la raison pour laquelle plusieurs interviewés emploient le mot d'« interface » pour qualifier leur rôle : « Le boulot de sous-directeur, c'est spécial. On est à l'interface entre le directeur et les chefs de bureau, mais il n'y a plus de dossier qu'on suit personnellement » (F., 34a, ÉNA ext., ss-dir., Aff. soc.). Les interviewés sont d'ailleurs unanimes quant à cette définition en creux du rôle de sous-directeur par rapport à celui de ses chefs de bureau, qu'il s'agit de ne pas déposséder : « C'est une fonction d'abord d'animation : on n'est pas sur les dossiers mêmes » (F., 37a, ÉNA ext., ss-dir., Trésor) ; « Les chefs de bureau, il faut qu'ils aient une vraie autonomie, on leur fixe les objectifs, mais ils sont maîtres de l'organisation » (H., 41a, ÉNA ext., ss-dir., Déf.) ; « Un sous-directeur, ça ne fait par soi-même pas grand-chose : ça coordonne ce qui se fait » (H., 38a, ÉNA ext., ss-dir., Budget).

Mais puisque ce « pas grand-chose » est tout de même un « gros boulot », il faut tenter d'en préciser le contenu qui, pour paraître composite, n'en a pas moins une profonde cohérence interne, que l'on va tâcher

de mettre en lumière : le rôle du sous-directeur s'articule en priorité autour de la régulation efficace et efficiente des interactions, à la fois internes à « la maison » et externes avec ses partenaires administratifs, politiques, sectoriels, etc. À cette fin, le sous-directeur qui se conforme avec succès à son rôle prescrit se doit d'être « un relais dans les deux sens de la chaîne hiérarchique : il répercute des commandes et des informations passées à un niveau plus élevé par des gens avec qui on n'est pas en contact régulier, et en même temps dans l'autre sens c'est lui qui porte et fait avancer nos sujets », explique tel chef de bureau (F., 32a, ÉNA ext., Budget). L'on peut reprendre, par commodité de présentation, cette bipartition entre ce qui descend et ce qui (re)monte.

« La relation avec le directeur et le cabinet, dont je considère que je n'ai pas le monopole, passe quand même largement par moi » remarque telle sous-directrice (F., 37a, ÉNA ext., Trésor) ; et de fait, « le sous-dir', c'est quelqu'un qui a, par sa participation hebdomadaire aux réunions de direction du lundi matin, où le directeur débriefe de l'ensemble des sujets, des éléments d'information que, nous, on n'a pas, qu'il nous répercute, mais qu'il manie de façon plus directe » (F., 32a, ÉNA ext., chef bur., Budget). Associé à la définition stratégique au sommet, le sous-directeur a donc pour rôle majeur de répercuter les orientations générales ainsi arrêtées vers ses collaborateurs, puis d'en assurer la déclinaison bureau par bureau, et d'en contrôler la mise en œuvre : « Un sous-directeur, ça sert à organiser le travail et la bonne marche d'ensemble en fonction d'objectifs définis par la direction, donc le sous-directeur est vraiment l'interface. Organisation, répartition du travail, suivi, relance et ré-impulsion : voilà le quotidien de mes journées » (H., 41a, ÉNA ext., ss-dir., Déf.). « Donc, c'est de l'impulsion stratégique, de la définition de priorités, où je réinvestis mon expérience de cabinet parce que je sais ce qu'attend un conseiller technique ou un ministre » (F., 37a, ÉNA ext., ss-dir., Trésor).

En sens inverse, ce qui est émis par les bureaux transite par le sous-directeur, premier lecteur et juge en premier ressort des produits de ses subordonnés, mais aussi instance de tri et même de décision souvent. Le plus clair de son temps se passe ainsi à lire les notes, lettres, comptes-rendus, états statistiques, projets de textes normatifs, etc., que ses bureaux produisent et à en discuter avec eux le contenu, tant avant qu'après la rédaction. C'est à ce stade qu'il lui arrive de « s'impliquer plus dans tel dossier important, mais cette implication du sous-directeur se fait en termes d'arbitrage, c'est-à-dire qu'il y a plusieurs solutions en présence après débroussaillage du dossier, donc laquelle propose-t-on, laquelle retient-on ? » (H., 41a, ÉNA ext., ss-dir., Déf.) : le sous-directeur est donc bien *de facto* une instance décisionnelle, ce que manifestent d'ailleurs *de jure* les délégations de signature qui lui sont consenties pour les affaires de sa sous-direction. Ceci est bien sûr d'autant plus avéré que telle sous-direction jouit d'une tradition

particulière d'autonomie : « Ma sous-direction est l'ancienne Direction des assurances, donc nous fonctionnons en petite P.M.E. : beaucoup de décisions se prennent à mon niveau » (F., 37a, ÉNA ext., ss-dir., Trésor). De tels phénomènes de « dépendance au chemin »⁹¹⁰ ne cessent de s'illustrer durant les toutes dernières années du fait des fusions et regroupements de directions d'administration centrale conduites dans le cadre de la R.G.P.P. sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Cependant, un tel pouvoir de décision a pour corollaire celui de ne pas décider : le sous-directeur exerce cette mission capitale de « faire le tri en disant quelle est l'affaire sur laquelle on peut continuer à avancer seuls, et puis quel est le truc qui va avoir une dimension telle qu'il est indispensable d'y associer le politique. Ça, on le pratique très quotidiennement » (H., 43a, ÉNA ext., ss-dir., Intér.). Comme le chef de bureau, mais à plus grande échelle, le sous-directeur fait donc office de trieuse et d'aiguilleur.

Et lorsqu'il ne décide pas lui-même, le sous-directeur « vise » le produit, c'est-à-dire en valide le contenu en y apposant son « visa », puis le transmet au niveau supérieur assorti souvent de quelques commentaires. Toutefois, lorsque le dossier est d'importance, le sous-directeur doit alors assumer une autre dimension de son rôle, celle d'un intercesseur : « Ce qu'on attend d'un sous-directeur, c'est qu'il facilite votre travail, c'est-à-dire vous donner des pistes [cf. *supra*] et soutenir certains dossiers » (H., 38a, ÉNA int., chef bur., Emploi) ; « Un bon sous-directeur, c'est quelqu'un [...] qui, par le poids hiérarchique qu'il a, peut faire avancer les dossiers, donc une autorité propre pour peser vis-à-vis du directeur et du cabinet » (F., 32a, ÉNA ext., chef bur., Budget). « Il y a, comme ça, quelques rares dossiers que porte un sous-directeur » (F., 37a, ÉNA ext., ss-dir., Trésor).

Telles sont les composantes majeures du rôle de sous-directeur. Il faut en ajouter deux autres, qui ne lui sont pas spécifiques et que l'on retrouve à chaque niveau de la hiérarchie : la première, « ce sont bien sûr des fonctions de gestion de personnel classique ». Il s'agit des affectations et des mutations, sur lesquelles ils n'ont qu'un pouvoir de proposition, mais qui permettent de « virer parfois un chef de bureau nul » (H., 49a, ÉNA int., ss-dir., Éduc.) ; il s'agit aussi de l'exercice annuel de notation et des entretiens d'évaluation et de fixation d'objectifs individualisés, qui prennent de plus en plus d'importance. À ce titre et concernant leurs jeunes subordonnés énarques en particulier, il est entendu que les sous-directeurs ont un rôle privilégié de socialisation, d'aide et d'assistance : « C'est quelqu'un qui a plus d'expérience que vous et peut donc vous donner des conseils » remarque l'un, quand tel autre indique qu'il entre dans la mission du sous-directeur

910. Au sens de la *path dependence*, telle qu'on la trouve analysée, entre autres, par P. PIERSON, *Politics in Time*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

de « vous aider, vous faire bénéficier de son expérience : ça doit être un facilitateur ». Au total, ce chef d'équipe est responsable du fonctionnement harmonieux du segment institutionnel dont il a la charge et de la bonne adaptation de chacun à ses missions.

Une dernière composante du rôle est, « même si les chefs de bureau ont beaucoup de contacts avec l'extérieur, [que le sous-directeur] a, lui, une fonction de représentation : je dois porter la bonne parole dans tel colloque, dans tel machin... » (F., 37a, ÉNA ext., ss-dir., Trésor). Quand l'intéressée, comme c'est le cas ici, est sous-directrice des assurances, c'est ainsi face aux acteurs d'un secteur socio-économique considérable qu'elle incarne la doctrine-Trésor et parle au nom de l'État. Mais il n'en va pas autrement, dans un tout autre domaine, du sous-directeur de l'éducation, de la recherche et de la culture à la Coopération, habilité à représenter la France dans des conférences à l'UNESCO ou ailleurs et à y engager les finances publiques du pays à hauteur de plusieurs dizaines de millions d'euros dans des programmes qu'il négocie de son propre chef, en multilatéral comme en bilatéral avec tel ministre sénégalais ou autre. Quant à la Direction du budget, il y est de règle que les sous-directeurs soient les représentants naturels de l'État au conseil d'administration des grands établissements publics du secteur qu'ils supervisent. Ainsi, comme le chef de bureau et le directeur à leurs niveaux respectifs, le sous-directeur est un porteur de l'institution au sens où, à l'interne, il a la charge d'une partie de celle-ci auquel il s'identifie et on l'identifie, et à l'externe il a pour mission d'incarner, de représenter la maison tout entière en divers lieux, arènes et instances.

Nonobstant, la spécificité du rôle de sous-directeur se trouve bien dans le travail à double sens de coordination et d'intermédiation stratégique par lequel il veille à ce que tout problème ou cas particulier relevant de sa sous-direction fasse l'objet de préconisations, de solutions et d'actions dont la logique soit, au prix d'ajustements variables, congruente avec la « doctrine-maison », la logique institutionnelle de sa direction et/ou de son ministère, et il s'assure que cette ligne générale de l'institution soit effectivement insufflée dans l'activité quotidienne de ses rouages de base. Dans les directions solidement objectivées dans des lieux, des routines et une telle « doctrine-maison », le sous-directeur est donc l'un des gardiens privilégiés de cette part idéelle de l'institution : « grand coordonnateur », « animateur », porteur de cohérence et d'unité, il veille à ce que cet idéal et le « matériel » qu'est l'action concrète des bureaux s'engrènent au mieux⁹¹¹. Il est ainsi l'un des vecteurs privilégiés du processus constant d'homogénéisation culturelle dans et par lequel chaque institution, définie comme

911. Sur ces notions, l'on renvoie à M. GODELIER, *L'Idéal et le Matériel*, Paris, Fayard, 1984.

phénomène tout uniment cognitif et pratique, à la fois « univers de sens et univers de pratiques », se réengendre au jour le jour⁹¹².

Au terme de cette analyse générique du rôle de sous-directeur, centrée sur ses traits les plus constants, il peut n'être pas inutile de l'illustrer au final par deux cas – limite opposés – la distance qui les sépare laissant entrevoir tout un espace de variations que le manque d'espace empêchait de restituer dans le présent chapitre.

À un pôle se tient ainsi le sous-directeur à la Direction du budget, figure archétypale de gardien du « dogme » – le mot n'est pas en l'occurrence trop fort⁹¹³. Placé à la tête d'équipes dont la fiabilité est à toute épreuve, il peut s'en remettre à elles pour la gestion des dossiers et même pour représenter le Budget dans les incessantes réunions interministérielles à Matignon et au S.G.A.E., où il est de tradition que les sous-directeurs de Bercy n'aillent point s'exposer en première ligne. Dès lors, le sous-directeur « budgétaire » peut se concentrer sur la réflexion stratégique, le maintien du cap et les arbitrages décisionnels, produits d'une commune matrice, la « pensée-Budget », dont il est le garant et le promoteur dans son domaine de compétence. En effet, chacun des sous-directeurs sectoriels du Budget a un rôle d'homme-rempart de l'institution face aux ministères dits « dépensiers » et aux divers secteurs d'action publique, rôle qui ne s'illustre jamais mieux que lors des négociations et conférences budgétaires annuelles, où il lui appartient de dire le droit de la sagesse financière, concluant des *deals* avec les uns, les refusant avec d'autres interlocuteurs, « arbitrant » toujours au nom d'un directeur qui le « couvrira » quitte à ce que « les politiques » renégocient ultérieurement la donne. S'illustre là une certaine manière de faire corps avec l'institution.

À l'autre extrême, l'on trouve les sous-directeurs que les déficiences organisationnelles, la pauvreté en encadrement, la faible objectivation doctrinale de leur « maison » transforment en hommes à tout faire. Dans maintes directions du social, de l'Éducation, de l'Écologie, mais aussi de la Culture, les sous-directeurs se trouvent ainsi contraints de jouer les super-chefs de bureau : entourés de « gens qui ont du mal à anticiper, qui attendent les consignes, des troupes frileuses, ça ronronne » (F., 34a, ÉNA ext., ss-dir.,

912. Sur les « doctrines maison » comme formes de cultures d'institution, l'on renvoie à J.-M. EYMERI-DOUZANS, *Les gardiens de l'État*, thèse cit., Chap. 4 : « Les formes localisées d'une culture d'état/d'État », pp. 447-604 ; ainsi qu'aux thèses de doctorat de toute une série de plus jeunes collègues Alexandre Siné, Julien Meimon, Julie Gervais, Sylvain Laurens, Émilie Biland, Étienne Pénissat, Gildas Tanguy qui ont utilisé cette approche dans une perspective dont il est donné une synthèse provisoire dans le chapitre d'É. BILAND, « Les cultures d'institution », in *Sociologie de l'institution*, op. cit., pp. 177-192.

913. Sur la Direction du budget, voy. le beau livre d'A. SINÉ, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006, qui a d'ailleurs réutilisé avec notre accord amical les résultats de la campagne d'entretiens réalisée avant lui par l'auteur de ces lignes.

Solidarité), ils se trouvent submergés pêle-mêle par l'important et l'accessoire, les macro-enjeux comme les micro-décisions que les chefs de bureau, très rarement énarques, n'ont pas été socialisés et encapacités à prendre. Quant aux « notes de problématique un peu fortes », ils se lamentent de « ne voir rien monter de leurs troupes » et de devoir les « rédiger eux-mêmes », comme ils doivent batailler parfois pour que les notes au ministre « soient tapées avec un minimum de fautes d'orthographe » (H., 38a, ÉNA ext., charg. ss-dir., Tourisme). L'activité quotidienne du sous-directeur prend alors une dimension de pathétique : dans l'urgence perpétuelle, il colmate les brèches, éteint les incendies, bricole des solutions et, à force d'industrie, parvient à sauver la face en assurant cahin-caha une certaine « continuité du service public », sinon une qualité constante de ce qu'il produit. Secondé tout au plus par quelques individualités, le sous-directeur porte alors véritablement à bout de bras une institution qui ne tient qu'en vertu de son surinvestissement dans sa besogne quotidienne.

Selon des modalités qui peuvent ainsi varier du tout au tout, il ne fait pas de doute que le sous-directeur prend toujours une part déterminante au « portage » et à la « maintenance » de l'institution étatique. Tel est aussi le cas, d'une autre manière, du chef de service.

3.3. Le chef de service

Hormis le cas particulier des chefs d'un service autonome, sortes de quasi-directeurs, et des directions parfois subdivisées en services (souvent ex-directions fusionnées en une seule) que l'on évoquera pour finir, l'emploi de chef de service ou de directeur adjoint (ces titres différents recouvrent la même fonction) correspond au poste (un par direction, sauf rare exception) de « n° 2 de la maison », placé aux côtés du directeur ou directeur général. Il faut souligner, car c'est décisif, qu'il s'agit là du plus haut poste à nomination non politique que puisse atteindre un administrateur civil : un chef de service n'a dès lors pas vocation à succéder au directeur qu'il seconde, et exerce d'ailleurs dans certains ministères ses fonctions pendant plus de dix ou quinze années, changeant parfois de direction. Dès lors, une division du travail précise doit organiser les rapports entre le directeur, son « n° 2 » et les sous-directeurs. De fait, « la fonction de chef de service n'est pas une position facile dans l'administration [...], elle suppose un partage des tâches clair entre le directeur et son adjoint. Or, c'est rarement le cas, car il y en a toujours un qui préexiste à l'autre [...]. Le risque est de devenir le passe-parapheur » (E., 38a, ÉNA int., ss-dir., Éduc.). En effet, le chef de service « n'est pas vraiment au niveau décisionnel, mais pas non plus au niveau de l'instruction des dossiers, donc c'est un homme un peu seul » (H., 45a, ÉNA ext., chef serv., ex-Équip.) ; « Je suis un peu un attrape-tout ou un

attrape-rien ! Les adjoints, ça n'est jamais évident. Mon prédécesseur ici, quand j'étais sous-directeur, je l'envoyais balader quand il voulait se pencher trop sur un de mes dossiers, et maintenant c'est moi qui suis dans cette position » (H., 51a., ÉNA int., chef serv., Ind.). L'intéressé doit pourtant exiger de « voir tous les dossiers et tout le courrier sous peine de devenir très vite le pur chargé de mission » et de se trouver marginalisé par la relation directe des sous-directeurs avec le directeur.

Dès lors, en quoi consiste le rôle du chef de service ? Trois composantes se dégagent de l'observation ethnographique et des propos des indigènes.

« Le premier élément de base de la fonction, c'est de remplacer le directeur quand il ne peut pas aller à une réunion et à l'inverse de tenir la maison quand il est dehors » note l'un ; et un autre : « J'assiste le directeur, je le supplée ». On est ici très proche de la littéralité du sens d'« adjoint » : être une doublure fonctionnelle du directeur, habilité à l'interne à « tenir », sinon à faire en son absence et à l'extérieur à parler au nom de la direction en ses lieux et place. Le chef de service, seul avec le directeur à être dégagé de toute allégeance particulière à un secteur, est de plus son conseiller naturel lors des arbitrages et des choix à opérer sur les dossiers, et au-delà (si l'entente est bonne) son interlocuteur privilégié pour tester des idées nouvelles, débattre des sujets du moment, élaborer les orientations stratégiques de la direction. Il lui appartient ensuite, comme au directeur, mais celui-ci en a moins le loisir, de veiller à ce que ces orientations soient bien suivies d'effets et relayées à tous les échelons : « Moi, la seule chose qui m'intéresse, c'est que les gens aient des lignes politiques, des orientations de la direction, et qu'ils les suivent » (H., 58a, ÉNA int., chef serv., Éduc.) dit l'un, l'autre ajoutant : « Je suis plutôt là pour intervenir et relancer, pour garder une ligne de fond sur l'orientation générale » (H., 48a, ÉNA int., chef serv., Agric.). Telle est la première composante du rôle, celle du second, du suppléant, du conseiller, du représentant, du relais du directeur. À ce titre, le chef de service participe tout autant que le directeur d'une logique de la généralité et contribue de façon souvent déterminante au travail d'intégration symbolique et pratique qu'est la production-reproduction au quotidien d'une « doctrine-maison », d'une « ligne de la direction » sur les grands dossiers dont elle a la charge : porteur d'institution en ce sens ! Il l'est à un titre supplémentaire dans tous les ministères techniciens (au sens large de *line ministries*) où les directeurs sont rarement des énarques, mais plutôt des ingénieurs des Ponts, des Mines, du Génie rural et des eaux et Forêts, ou un conservateur général du Patrimoine, un médecin, un professeur des Universités, etc. Le rôle du chef de service, dans ce cas toujours un énarque afin de former un binôme de compétences, prend alors une densité supplémentaire : il devient l'incarnation auprès d'un directeur non énarque de la logique administrative elle-même, le responsable en chef

d'une mise en forme adéquate de l'action au regard de toutes les normes en vigueur – juridiques, budgétaires, bureaucratiques... –, le porteur privilégié des savoir-faire et du devoir-penser d'État qui constituent le substrat de sa culture d'ÉNA/d'État.

La deuxième composante du rôle de chef de service fait de lui, de façon encore plus évidente, un porteur, au sens le plus physique du terme, de l'institution qu'il « dirige en second » : il remplit en effet le rôle d'un secrétaire général de la structure. C'est même de loin le plus petit commun dénominateur que l'on retrouve à travers tous les ministères : « Le deuxième élément de la fonction, c'est tout le fonctionnement interne de la direction, le management, la gestion du personnel. C'est aussi le directeur adjoint qui est en charge des relations avec les syndicats » (H., 45a, ÉNA ext., chef serv., MEEDDM) ; « Je m'occupe de l'intendance et des questions de personnel, pour tous les services vétérinaires qui dépendent de nous, il y a quand même 4 000 personnes » (F., 47a, ÉNA ext., chef serv. Agric.) ; « Le directeur s'occupe des relations avec le cabinet et avec l'extérieur, moi c'est davantage le fonctionnement intérieur. Le chef de service est en charge de l'organisation, du budget, de la gestion du personnel, de l'efficacité du service. [...]. Je coordonne l'action, et il y a tout un effort à faire pour que les sous-directions travaillent en commun et que l'action soit un peu unie, ce qui n'est pas simple » (H., 58a, ÉNA int., chef serv., Éduc.). Qu'il établisse les tableaux d'avancement et évalue les personnels, vérifie la consommation des crédits budgétaires, opère une nouvelle répartition des bureaux, ou préside des réunions de *brainstorming* entre sous-directions, le chef de service est un ensemblier, un logisticien, un coordonnateur. En retrait, dans l'ombre du directeur, il est l'homme de l'organisation, des structures, de la bonne marche du service – autre manière plus prosaïque, mais tout aussi indispensable d'assurer la permanence de l'institution que de porter le discours de celle-ci à l'extérieur.

Le troisième rôle du chef de service est de piloter certains dossiers transversaux d'intérêt commun que le directeur lui délègue : « Je suis certains dossiers particuliers qui intéressent plusieurs sous-directions, et là j'interviens comme super-chargé de mission coordonnateur » (H., 45a, ÉNA ext., chef serv., ex-Équip.). « Je m'occupe des dossiers transversaux, des opérations horizontales, qui profitent à l'ensemble des biens de consommation et ne sont donc du ressort d'aucune sous-direction en particulier » (H., 51a, ÉNA int., chef serv., Ind.). Un autre, dans un lapsus révélateur, livre que la recherche de quelques dossiers de ce genre est même un enjeu majeur pour échapper à la routine gestionnaire : « Le grand problème, enfin plutôt je veux dire ce qui est très intéressant pour un chef de service, c'est de trouver un certain nombre de dossiers transversaux qui permettent [...] » (H., 58a, ÉNA int., chef serv., Éduc.). En effet, l'intéressé retrouve alors les joies du « chef de file », responsable de bout en bout d'un projet cohérent.

Tel est au total le triptyque fonctionnel autour duquel s'articule le rôle de chef de service ou directeur adjoint, rôle souvent ingrat, mais essentiel à la « bonne marche du Service ».

En complément à cette présentation générique, il faut pour finir faire droit à deux cas particuliers. Le premier est celui des très rares cas de chefs de services autonomes : il peut s'agir, comme pour le service de la Commission centrale des marchés (C.C.M.) de Bercy dirigé par un « secrétaire général » ayant rang de chef de service, d'une mini-direction que la logique ou le droit ont imposé d'autonomiser, mais dont la taille demeure modeste. Il peut s'agir aussi d'un service fonctionnellement autonome en raison de la spécificité de ses missions, mais qui demeure rattaché dans une plus vaste structure, tel le Service d'enquête des coûts de l'armement à la Délégation générale pour l'armement (Défense). Dans le premier cas, le rôle du chef de service se confond avec celui d'un directeur, dans le second une notion de subordination demeure, mais l'intéressé n'en est pas moins « le chef » de la maison qui lui a été confiée.

Il est un deuxième type particulier de chefs de service, fréquent dans les années 1980, raréfié dans les années 1990-2000 où il ne subsistait que dans certaines grandes directions des Finances, et à nouveau en plein développement suite aux fusions administratives dues à la R.G.P.P. : le chef de service comme échelon hiérarchique supplémentaire, souvent héritier d'une ancienne direction, regroupant les nombreuses sous-directions existantes en trois ou quatre services. Il va, par exemple, de la sorte à l'actuelle Direction générale du Trésor, créée en 2004 par fusion de la direction du Trésor, de la Direction des relations économiques extérieures et la Direction de la prévision et de l'analyse économique, et qui comprend quatre services dirigés par des chefs de service, qui sont l'héritage de cette histoire administrative. Comme l'explique l'un des chefs de service du Trésor, ce rôle très particulier n'est pas celui d'un super sous-directeur, puisque « ce sont les sous-directeurs qui pilotent les opérations », mais comporte une double dimension : la première est « une fonction politique de représentation du Trésor face au secteur. J'ai des contacts très fréquents à haut niveau avec les P.D.G. d'entreprises, c'est moi seul qui les ai, car le directeur général n'a pas le temps, il est ailleurs, toujours fourré dans le bureau du ministre, ou au F.M.I. à Washington, etc. ». La seconde dimension de leur rôle consiste à former autour du directeur général et de son adjoint le « groupe des six », instance fondamentale au sein de laquelle sont arrêtées, non sans antagonismes entre services, toutes les décisions stratégiques, et plus prosaïquement gérés le fonctionnement interne de la maison et les carrières des « trésoriers ».

Au total, le rôle de chef de service s'avère plus difficile à tenir que les autres, car les ambiguïtés en sont plus grandes de même qu'est plus forte la vulnérabilité aux empiètements ou contournements des uns et des autres, si

bien qu'il s'agit d'un rôle hiérarchique à réinventer à chaque fois, un produit d'interaction. Toutefois, lorsque son titulaire parvient à l'endosser avec bonheur, l'institution est alors redevable au chef de service d'une grande part de sa stabilité, de sa mémoire (car il est souvent le hiérarque le plus ancien de la direction), et de son efficacité.

Reste que la figure de proue et, bien souvent, « l'âme » de toute direction d'administration centrale n'est autre que son chef suprême.

3.4. Le directeur

À la différence des autres rôles étudiés, cette figure-clé qu'est le directeur d'administration centrale a fait l'objet en langue française d'une littérature riche, bien qu'un peu ancienne désormais, à laquelle on renvoie⁹¹⁴. Selon la même démarche que ci-dessus, il s'agit ici de rendre raison de la façon dont le directeur d'administration centrale, en se conformant aux « prescriptions de son rôle » (au sens de Giddens), contribue pour sa part à la maintenance et à la re-production de l'institution dont il a la charge.

Le rôle du directeur d'administration centrale français apparaît double – cette dualité n'étant qu'analytique : il est à la fois un médiateur entre l'administratif et le politique, et l'homme de l'institution par excellence.

Soit tout d'abord la première dimension, celle de l'interface entre la sphère administrative et la sphère politique, qui fait du directeur un « passeur » : adossé au socle d'expertise technique, au « savoir du service » (pour l'exprimer dans le lexique de Max Weber) fourni par sa direction, le directeur est face au ministre et à ses collaborateurs politisés du cabinet une force de proposition, un donneur d'avis, de conseils et de mises en garde, un pourvoyeur d'idées et de solutions. En sens inverse, fort de ses contacts avec le cabinet, le directeur est le vecteur privilégié par lequel parviennent dans le corps administratif les orientations, instructions, décisions, requêtes, exigences, volitions, voire velléités du politique. Sous ce double rapport, le positionnement objectif de chaque directeur diffère de celui de tel autre,

914. Voy. not. J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Le personnel de direction des ministères*, Paris, Armand Colin, 1969 ; E.N. SULEIMAN, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976, Chap. III et IV ; J.-L. BODIGUEL et M.-C. KESSLER, « Les directeurs d'administration centrale », in *Les élites socialistes au pouvoir* (P. BIRNBAUM dir.), Paris, PUF, 1985, pp. 195-218 ; M.-C. KESSLER, « La psychologie des hauts fonctionnaires. Les directeurs d'administration centrale », in CURAPP, *Psychologie et science administrative*, Paris, PUF, 1985, pp. 157-175 ; J.-L. BODIGUEL, « La socialisation des hauts fonctionnaires. Les directeurs d'administration centrale », in CURAPP, *La haute administration et la politique*, Paris, PUF, 1986, pp. 81-99 ; J. DE KERVASDOUÉ, « Directeur d'administration centrale : gestionnaire, tampon ou bouc-émissaire ? », *Rev. fr. adm. publ.*, n° 43, 1987, pp. 106-118 ; L. ROUBAN, « Les directeurs d'administration centrale. 1984-1994 », *Rev. adm.*, n° 289, 1996, pp. 18-31.

et ceci en fonction de multiples variables : il peut s'agir de la logique de recrutement de chacun, qui influe sur la conception qu'il se fait de son rôle (à la figure du « fonctionnaire classique » s'opposant celle du « fonctionnaire politique » parachuté depuis le cabinet et très engagé au service du ministre du moment⁹¹⁵). Il peut s'agir de variables contextuelles (alternances politiques après lesquelles les directeurs nommés par la majorité précédente restent souvent encore un an dans leur poste, car ils ne sont remplacés qu'au fur et à mesure) ou même personnelles (amitié ou mésentente avec tel conseiller technique ou avec le directeur de cabinet, grande variabilité de l'investissement du ministre en personne dans l'activité de la direction, etc.). Il existe aussi des facteurs plus structurels : ainsi, les directeurs du Trésor et du Budget, véritables vice-ministres de l'Économie et des Finances de ce pays, entretiennent forcément un dialogue quotidien avec le pouvoir politique, dans lequel se co-décident des orientations politiques majeures dont ils sont partie prenante. À l'opposé, certains directeurs plus « techniques » comme ceux du Secrétariat général pour l'administration (S.G.A.) ou de la Délégation générale à l'armement (D.G.A.) à la Défense ne voient presque pas le ministre, car le secrétaire général et le délégué général font écran. De même, les patrons des directions de moyens (ressources humaines, etc.) ou des grosses directions « à réseau » comme la D.G.Fi.P. ont-ils des rapports plus épisodiques avec le cabinet. En revanche, les directeurs de ministères ou de secrétariats d'État mono ou bidirectionnels⁹¹⁶ (Fonction publique, Enseignement supérieur et Recherche, Logement et Urbanisme, Tourisme, Outre-Mer, Coopération et Francophonie...) aux prises avec un cabinet tout entier, sont fort logiquement sollicités en permanence et presque happés dans le tourbillon d'activités de l'entourage du ministre.

Toutefois, au-delà de ces différences perceptibles, tout directeur, en tant qu'il assure l'interface entre le politique et l'administratif, « a une fonction de traducteur simultanément entre le ministre et son cabinet et les services », résume en une très belle et juste image tel directeur ayant quinze ans d'expérience de cette fonction suprême (H., 57a, ÉNA ext., dir., Emploi). Traducteur simultanément, car, d'une part, il doit redéfinir en termes administrativement pertinents ce qui descend du cabinet, et, d'autre part, veiller à la retraduction ou à la conversion en termes politiquement compréhensibles des dossiers techniques qui remontent des services. Soit le premier aspect : « Le directeur, c'est le type qui nous passe les commandes. Cela veut dire qu'il doit sentir le politique, c'est pas seulement un problème de confiance, mais de flair politique » (H., 58a, ÉNA int., chef serv., Éduc.), puis les relaie correctement vers ses troupes, « exprimant en termes assimilables par

915. J.-L. BODIGUEL et M.-C. KESSLER, « Les directeurs d'administration centrale », *op. cit.*

916. C.-à-d. ces petits ministères (par la taille) qui ne se composent que d'une ou deux directions d'administration centrale.

l'usine [rires] les impulsions politiques du ministre » (H., 57a, ÉNA ext., dir., Emploi). Or, cette tâche n'est pas facilitée par la montée en puissance des intranets et la généralisation de l'usage de la messagerie électronique qui, en comparaison de l'ancestral « circuit des parapheurs », aboutit à ce que l'« on ne peut pas faire le point de passage obligé des communications, c'est physiquement impossible, donc tous ces gens-là [du cabinet] tombent en pluie sur vos collaborateurs, avec des urgences qui sont éminemment variables ! [...]. Donc, il faut avoir suffisamment d'autorité pour dire : “Ça, je considère que ce n'est pas important, il y a ça et ça avant”. Donc, il y a là une traduction simultanée en terme de priorités » (H., 57a, ÉNA ext., dir., Emploi). Ce rôle exige, au plus haut point, un « flair politique » de la part du directeur ainsi amené à hiérarchiser voire à écarter certaines demandes du politique.

Il en va de même en sens inverse : « L'Administration travaille pour le ministre, il y a un certain langage, un certain argumentaire [...] ça demande un minimum de sens politique, même si l'Administration ne fait pas de politique : donc, là aussi, le directeur a une fonction d'engrenage entre ses services, qui sont techniques, où les gens s'enfoncent très vite dans la technique parce qu'ils adorent ça, et ne mettent pas assez les choses en perspective par rapport aux grandes priorités politiques. Le directeur doit les y obliger, sinon le cabinet est obligé de tout reprendre. Donc, une fonction de traduction » (*Ibid.*). Assurer la transmutation des données et des aspects techniques en enjeux politiques, voilà bien une prescription de rôle universelle pour tout directeur. Or, les domaines y sont plus ou moins propices. C'est ainsi que tel directeur jeune et allant, nommé au sortir du cabinet à la tête d'une énorme direction traditionnelle et routinière, l'ex-Comptabilité publique en l'espèce, explique : « J'ai une approche un peu politique des dossiers, c'est-à-dire que je souhaite que cette direction soit visible de l'extérieur et je cherche à trouver des angles d'attaque qui puissent intéresser le ministre. Il ne s'agit pas de créer des événements paillettes, mais en partant des missions fondamentales essayer de faire qu'on apparaisse mieux et qu'il y ait un habillage de ce que nous faisons sur la base de la politique générale du gouvernement. Parfois, il y a du fond bien sûr, mais parfois ça n'est qu'une question de présentation. C'est valorisant pour la direction, les gens sont beaucoup plus motivés s'il y a une plus grande visibilité [...]. J'insiste sur la politique de communication : faire et faire savoir » (H., 41a, ÉNA ext., 41a, dir.). Le directeur idéal est ainsi celui qui « sait manier tout ensemble le sens politique avec le sens du service public et la compétence technique » (H., 31a, ÉNA ext., chef bur., ex-Équip.).

Il n'est pas inutile, pour en terminer sur cet aspect de l'interface ou de la traduction simultanée entre « la politique et l'intendance », de constater avec un interviewé que « le bon directeur, c'est celui qui reste entre les deux. [...] Donc, c'est un équilibre entre la généralité et le détail » (H., 43a,

X-ÉNA, chef serv., Déf.) : ce subtil équilibre, typiquement adapté au savoir-faire et même au savoir-être du généraliste de haut niveau qu'est l'énarque bien formé et conformé, exige la maîtrise d'un véritable art politique, qui s'avère consubstantiel au rôle de directeur. En effet, l'interaction avec le ministre et son cabinet est régie par une contrainte d'anticipation constante des intentions et des attentes du politique. Le directeur doit ainsi prévoir l'acceptabilité politique des mesures qu'il préconise et les mettre ou faire mettre dans la forme appropriée, tout en préservant la cohérence du travail administratif et de la « doctrine maison ». Adaptateur autant que traducteur, le directeur se situe ainsi au point d'articulation de ces deux sources d'autorité/légitimité⁹¹⁷ que sont la « continuité de l'État » (dans et par la continuité de son activité administrative et de son action publique) et la « volonté politique ».

En même temps qu'il assure l'interface avec le politique, le directeur est donc le gardien de l'institution qu'il incarne. On peut distinguer, par commodité, son rôle à l'interne et son rôle extérieur, qui se prolongent en l'espèce l'un l'autre. Que recouvre sa mission interne de chef de son administration ? « La première chose, d'une grande simplicité, il organise le travail, c'est-à-dire l'établissement clair des priorités, le suivi précis des affaires, d'où un contact permanent avec ses bonshommes » (H., 57a, ÉNA ext., dir., Emploi) ; « il est le responsable du travail » (F., 50a, ÉNA ext., dir., ex-Équip.). Beaucoup de son temps se passe ainsi à distribuer les tâches entre les uns et les autres, et à superviser leur exécution. L'un des lieux majeurs de ce travail est la réunion hebdomadaire de direction, qui en rythme l'activité : « On a la réunion de direction du lundi matin [...], où on fixe les agendas, on rend compte des réunions auxquelles on a participé, on nous passe certaines commandes du cabinet » (H., 28a, ÉNA ext., chef bur., O.M.-Intér.) ; « Les sous-directeurs se réunissent tous les lundis autour du D.G. dans ce qu'on appelle le conseil d'administration. C'est à la fois centralisé et collégial » (F., 42a, ÉNA int., chef bur., Douanes). Pour avoir assisté à plusieurs de ces « comités de direction » à la Direction de l'architecture et de l'urbanisme (ex-Équipement), à la Direction générale de la santé et à la D.G.A.F.P., l'on peut témoigner de ce que cette instance est aussi l'espace privilégié de distribution des *satisfecit* comme des « passages de savon » aux uns et aux autres. Il ne s'agit cependant pas d'une « grand-messe », mais d'une réunion de travail, très informelle dans son déroulement. Elle s'ouvre par un tour de table, où les uns et les autres rendent compte des réunions interministérielles à Matignon auxquelles ils ont participé dans les sept derniers jours et de leurs conclusions, de manière à ce que le directeur « soit au clair ». Celui-ci fait en

917. Au sens volontairement indistinct de M. WEBER, *Économie et société*/2 *L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, coll. Agora, Paris, Plon-Pocket, 1995, Chap. III, « Les types de domination », pp. 285 et s.

retour un compte rendu du comité des directeurs, tenu autour du ministre et du directeur de cabinet en général le matin ou la veille, et des priorités qui en découlent, le cas échéant. Ensuite sont abordés les divers dossiers en cours dans les bureaux, avec un souci de traitement rapide et efficace des urgences. Ces réunions hebdomadaires où l'information circule sont un levier d'action fondamental pour le directeur afin de réussir à coordonner ses services et à les faire travailler de concert : « Les sous-directions sont cloisonnées, donc j'essaie de casser ça : la tradition ici, c'était la note à visas, rédigée par l'un, et passée aux autres qui mettaient leurs observations. Ça n'est pas du travail en commun ! Donc, j'essaie de faire travailler sur un dossier trois ou quatre sous-directions, avec un chef de file, et qu'on me remonte un dossier pensé en commun » (H., 41a, ÉNA ext., dir., Compta. pub.). Même souci chez le directeur général de la santé du milieu des années 1990, auprès duquel on a travaillé une année durant et qui, pour n'être pas énarque, n'en avait pas moins une « obsession de la transversalité », tant la D.G.S. avait eu à pâtir dans le passé récent de ses cloisonnements internes. Même souci encore chez les récents directeurs généraux de l'administration et de la fonction publique, Paul Pény puis Jean-François Verdier, avec lesquels l'auteur de ces lignes a travaillé en contact direct durant les trois dernières années. Or, il est vrai que seul le directeur d'administration centrale, dans la position panoptique qui est la sienne, dispose d'une vue générale des problèmes et des enjeux, dont il lui appartient souvent de faire la synthèse lui-même sur la base de ce qu'il a vu – un directeur voit beaucoup de choses –, lu – un directeur lit, stylo en main ou logiciel de « suivi des modifications » activé, pas moins de cinq heures par jour – et entendu – un directeur reçoit en permanence et vit au rythme de huit à dix réunions quotidiennes.

Dans ce cadre, ajustant les souhaits du politique et ses propres conceptions, le directeur a un rôle éminent de stratège de la direction : « Mon rôle, c'est d'essayer de concevoir une stratégie pour la maison. Je vois ça beaucoup comme un rôle d'impulsion : lancer des idées et voir dans quel état elles reviennent » (H., 37a, ÉNA ext., dir., Culture). D'autres sont moins incrémentaux et plus directifs : « Le directeur, c'est le type qui passe les commandes clairement, qui a une idée stratégique de ce qu'il veut faire de sa direction, qui ne se contente pas de la gérer. Il plante le cadre de l'action de façon claire » (H., 43a, X-ÉNA, chef serv., Déf.) ; « C'est quelqu'un qui sait très précisément où il veut aller, et qui nous y conduit » (H., 41a, ÉNA int., chef bur., MEEDEM) ; « Une des responsabilités éminentes du directeur [...] c'est celle d'anticipation : le directeur est là aussi pour que l'administration ne vive pas uniquement dans le quotidien, ni le politique non plus, si c'est possible ! » (H., 57a, ÉNA ext., dir., Emploi).

Aux orientations stratégiques en amont du travail des bureaux répondent les décisions à prendre en aval. En effet, « un directeur, ça rend tout le temps des arbitrages sur tout » (F., 50a, ÉNA ext., dir., MEEDEM).

Est-il besoin de souligner que les intéressés ne sombrent ici dans aucune hypostasie de la décision : « Je décide, enfin je décide comme on décide toujours dans n'importe quelle grande structure, c'est-à-dire que j'ai des collaborateurs qui ont des points de vue, qui m'ont préparé un dossier et, pour moi, décider, ça consiste en général à arbitrer entre plusieurs propositions qu'ils me font » (H., 37a, ÉNA ext., dir., Culture). Pour être placé au sommet de l'institution, le directeur ne méconnaît donc pas à quel point il est dépendant d'elle et n'a pas en vérité d'autonomie par rapport à sa structure.

Comment pourrait-il en être autrement, puisque le directeur fait corps avec l'institution et se trouve en particulier investi de la mission d'en maintenir la « doctrine-maison », cette identité idéale et idéelle de l'institution autour de laquelle s'articule sa culture institutionnelle spécifique : le directeur qui est à la hauteur de sa tâche se doit d'être l'âme de sa direction. Telle femme au profil très politique qui, passée du cabinet à la tête d'une direction, éprouve des difficultés à entrer dans le rôle, l'exprime avec acuité : « Nous avons la tradition administrative et moi une divergence de vues, c'est-à-dire qu'on attend d'un directeur qu'il soit le porteur des acquis de sa direction accumulés. Et, une direction, c'est incontestablement la mémoire de l'État sur un certain nombre de sujets, donc la direction a une mémoire, des convictions, une personnalité : c'est une espèce d'être bizarre. Et on attend du directeur qu'il porte la direction et ses convictions. [...]. Or, ils avaient bien vu quand j'étais au cabinet que nous n'avions pas les mêmes idées, donc que je n'étais pas "la voix de son maître" pour la direction, et donc pas le directeur idéal » (F., 50a, ÉNA ext., dir., MEEDEM). Merveilleuse image d'un directeur, mi-grammophone mi-chien aboyeur de sa direction qui, à l'instar de l'héritier hérité par son héritage analysé par Karl Marx, doit accepter d'être maîtrisé par l'institution dont il est le maître, sous peine d'être un mauvais maître ! Le phénomène n'est jamais aussi saisissant que dans les directions dont la « personnalité » est fortement objectivée, tels le Trésor ou la Direction du budget : interviewant le directeur de celle-ci, on a ainsi pu mesurer à quel point il épousait l'institution, au point de répondre à des questions portant sur son rôle de directeur par des phrases dont le sujet était toujours « le Budget ». Il est aussi des cas où le directeur bénéficie d'une telle longévité que l'osmose, symbolique et pratique, entre sa personne et l'institution devient totale, à ses propres yeux comme aux yeux des autres. Tel délégué général à l'Emploi, resté plus de dix années en poste, expliquait ainsi : « C'est une maison que j'aime beaucoup, à la création de laquelle j'ai beaucoup contribué, de même que j'ai contribué à lui donner, bon ou mauvais je ne sais pas, l'état d'esprit particulier qui est le sien et se transmet de génération en génération ».

Certes, les directions sont loin d'avoir toutes cette carte d'identité, ou cet étendard qu'est une « doctrine maison » bien objectivée : celle-ci peut ne pas exister, ou s'être déstructurée ou être frappée d'obsolescence quand la

conjoncture politique évolue soudain rapidement. Le directeur n'a alors de cesse que d'avoir rebâti cette colonne vertébrale idéale (sinon idéologique) sans laquelle sa structure ne peut qu'être un « ectoplasme administratif » ou une simple bureaucratie d'exécution : le n° 2 de la Direction de l'action sociale (D.A.S.) souligne ainsi que « tout le jeu du directeur est de créer un esprit maison, qui soit dans le bon sens : quelle est la doctrine de la maison ? Que pense la direction sur tel et tel sujet ? C'est le plus grand travail du directeur de créer ce débat, puis de le trancher pour aboutir à une position, à une doctrine commune. Et une fois que le débat est clos, voilà, c'est la doctrine de la maison. Terminé ! » (H., 40a, ÉNA ext., chef serv., Solidarité). Tel directeur, placé dans cette délicate situation au moment de l'entretien, explique : « À vrai dire ici, la culture maison, on est en train de la reconstruire. [...]. Donc ça, c'est l'enjeu global de mon action, et c'est à la fois un objectif à l'intérieur de mobilisation des gens et un objectif à l'extérieur de modification d'image » (H., 37a, ÉNA ext., dir., Culture). Et telle autre, affrontée à un dépeçage de sa direction dont une partie a changé de ministère, est tout entière tendue par « l'idée que l'État doit avoir une parole forte. [...] Donc, dans les politiques dont je m'occupe, c'est ma priorité absolue. Donc, pour ça, j'ai modifié l'organisation de ma direction en l'orientant vers l'expression d'une doctrine de l'État en la matière » (F., 50a, ÉNA ext., dir., MEEDEM). C'est ainsi au directeur, relayé ensuite par ses collaborateurs, qu'il appartient d'être cet opérateur symbolique qui renoue le dispersé, réengendrant l'identité collective de l'institution, donc la culture au travail commune de ceux qui la peuplent.

Tel est au total le rôle interne du directeur d'administration centrale, qui ne se distingue guère de son rôle à l'extérieur, consistant à endosser l'institution, moins comme un habit qu'une seconde nature, et à lui prêter son identité : « Le directeur doit être la voix de la direction [qui] attend du directeur d'être représentée par lui » (F., 50a, ÉNA ext., dir., MEEDEM) ; « Le bon directeur doit être la voix de sa structure à l'extérieur » (H., 28a, ÉNA ext., chef bur., Intérieur). Le directeur fait ainsi exister la direction en la représentant, tant face aux partenaires du secteur devant qui il parle au nom de l'État, qu'en interministériel dans les négociations budgétaires et les arbitrages suprêmes à Matignon, et bien sûr face au pouvoir politique (ministre et cabinet) en intra-ministériel. On se trouve là en présence de cette magie de la représentation qui crée un rapport de métonymie dans lequel le représentant devient « signe à la place de la totalité du groupe »⁹¹⁸ : par et dans la magie d'incarnation, le directeur est la direction incarnée. Prenant modèle sur « ces grands directeurs qui faisaient entendre leur voix face au gouvernement parce qu'ils incarnaient quelque chose », les directeurs

918. P. BOURDIEU, « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°52-53, 1984, p. 50.

de certaines prestigieuses maisons poussent d'ailleurs jusqu'à ses extrêmes limites, avec la complicité des partenaires, cette magie de l'incarnation : il en est ainsi du directeur du Budget, dont les relations avec le pouvoir sont régies par la règle qu'il n'est « pas là pour plaire, je suis là pour dire ce qu'il y a lieu de faire. [...] Si ça ne plaît pas, il faut me changer, parce que moi je ne changerai pas. [...] Q. : *Et les directeurs du Budget sont toujours dans cette veine ?* – Ah oui, nous sommes les pousseurs de gueulantes, les grandes gueules, et il le faut. Q. : *Et les hommes politiques réagissent comment en face ?* – Ils ne l'accepteraient à mon avis de personne d'autre, hein, c'est-à-dire qu'il est institutionnel que la Direction du budget emmerde tout le monde, quoi, y compris les ministres ! » La conséquence ultime de cette fusion de l'individu et de l'institution est bien sûr qu'en cas de coup dur, « J'ai le devoir de me faire massacrer pour protéger mes troupes. Donc de toute manière, je prends tout sur moi : si on critique la Direction du budget, c'est moi que l'on attaque ! » S'illustre là une forme particulière de « l'honneur social » du grand fonctionnaire, bien éloignée de l'idéal type du bureaucrate neutre, *sine ira ac studio*, du modèle wébérien, sans pour autant lui être contraire, car ce n'est bien sûr pas l'individu en tant que tel qui importerait ici ses passions et préférences personnelles au sein l'institution, mais à l'inverse l'institution qui « saisit le vif » de l'être humain, qui « prend en masse » la psyché de son premier servant au point de le transformer en un véritable homme-institution.

C'est avec ce cas, qui est loin d'être exceptionnel, que se terminent ces développements relatifs au rôle de directeur.

L'on parvient ainsi au terme de ce chapitre : il n'avait pas d'autre ambition, sur le fondement d'une approche « par le bas » enracinée dans l'observation ethnographique et le compte-rendu analytique et critique des propos indigènes, et bien loin d'une approche « par le haut » descendant du « ciel des idées pures » et des modèles abstraits, que d'entrouvrir la « boîte noire » qu'est encore, dans beaucoup trop de travaux de science politique, y compris en analyse des politiques publiques, le fonctionnement interne de la machinerie centrale de l'État dans la France d'aujourd'hui, pour jeter quelque lumière sur l'économie concrète des « modes de penser et d'agir » qui l'animent au quotidien. On l'avait déjà fait ailleurs à propos du rapport entre hauts fonctionnaires et gouvernants politiques⁹¹⁹, ou à propos des réunions de coordination interministérielles entre hauts fonctionnaires dans la fabrique des politiques publiques⁹²⁰. C'est davantage la quotidienneté du travail dans l'opacité des bureaux des directions de ministère qui a été

919. J.-M. EYMERI-DOUZANS, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in *La politisation* (J. LAGROYE dir.), Paris, Belin, 2003, pp. 47-77.

920. *Id.*, « Définir "la position de la France" dans l'Union européenne », *op. cit.*

explorée dans ce chapitre : éléments d'une ethnographie de l'État au quotidien, en ce sens et dans cette mesure.

Dès lors, ce texte n'aura pas raté son objectif si, par la présentation raisonnée de cet ensemble de « petits faits vrais » chers aux historiens de l'école française⁹²¹, il permet de faire un peu mieux comprendre comment, au-delà de la diversité de leurs postes d'affectation et de leurs tâches – diversité réelle à laquelle on a accordé toute son importance – les trois « métiers de base » et les quatre principaux rôles hiérarchiques qu'un administrateur civil issu de l'ÉNA faisant carrière en centrale est appelé à endosser sont, chacune selon son répertoire caractéristique, autant de manières de porter et de maintenir l'institution – la direction, mais au-delà bien sûr l'État central. Se répliquant, certes pas à l'identique, mais avec de fortes homologues de maison en maison, chacun de ces métiers de base généralistes et de ces rôles hiérarchiques bien typifiés crée entre celles et ceux qui les endossent et les pratiquent une sorte de « classe homogène de conditions objectives (et subjectives) d'existence » au travail – pour paraphraser en la pervertissant une formulation de Pierre Bourdieu⁹²² – faite de schèmes mentaux et comportementaux, de routines idéelles et matérielles, de modes de raisonnement et de façons de faire pour bonne part similaires. En cela, la transversalité de certains « métiers » et la constance de l'organisation hiérarchique des ministères apparaissent bien, en complément et en prolongement de la commune socialisation reçue à l'ÉNA, comme des vecteurs, certes partiels, d'intégration culturelle de l'ensemble formé par les énarques administrateurs civils, ce corps *de jure* interministériel, mais qui n'est jamais parvenu à « faire corps » *de facto*, à la différence des grands corps de l'État, et de quelques autres (tels les corps diplomatique ou préfectoral).

À la différence de ces corps particuliers, qui peuvent ainsi déployer parfois des stratégies autonomes, voire déloyales, par rapport à l'institution étatique et exister en cela par et pour eux-mêmes – groupes à la fois « en soi » et « pour soi » au sens de Karl Marx –, les administrateurs civils sont dès lors assignés à « faire corps » avec l'institution État central, institution à laquelle ils sont « attachés », dans tous les sens du terme, tout autant que les fonctionnaires du corps qui porte ce nom de métier (les attachés d'administration centrale, chargés de seconder les administrateurs civils). C'est d'ailleurs cette dépendance à l'institution qui fait peut-être des administrateurs civils de centrale des victimes – parmi d'autres – du processus de réforme néo-managériale qu'a connu l'État à l'ère de la R.G.P.P., réforme de l'État qui semble avoir été davantage pilotée par les grands corps de l'État, en partenariat avec le niveau politique et les cabinets de consultants privés,

921. La belle formule est bien sûr de P. VEYNE, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1979.

922. Pierre Bourdieu a plusieurs fois, entre autres formulations, utilisé ces mots pour définir ce qu'il entendait par habitus. Voy., p. ex., P. BOURDIEU, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997.

que par nos « gardiens de l'État » qui n'en pouvaient mais. Ces « gardiens de l'État » n'en continuent pas moins, aujourd'hui comme hier, sous le joug de la R.G.P.P. comme dans la nouvelle période de réformes d'inspiration différente qu'ouvre l'alternance politique de 2012, à porter et à fabriquer l'État au quotidien, tant il est vrai que l'« institution des institutions » chère à Maurice Hauriou s'inscrit aussi dans la longue durée historique par la récurrence des activités qui la produisent et reproduisent dans le cours ordinaire de la vie de tous les jours, au sein des discrets bureaux des administrations centrales.