

L'organisation, la carrière et le temps. Les chefs de bureau des ministères

Par Christiane Rolle, Jean-Louis Kirsch et Cristina Gardès

Prenant le parti d'analyser les règles d'organisation et de gestion du personnel de l'administration d'État en dehors de toute opposition systématique et préconçue avec le secteur privé, les auteurs constatent que les comportements de la fonction publique sont moins spécifiques qu'on ne le prétend. L'étude des emplois des chefs de bureau, en particulier sous l'angle des trajectoires professionnelles, montre que les structures d'organisation sont plus souples qu'il n'y paraît et que la définition des emplois connaît des variations importantes.

Les études habituellement conduites sur l'administration d'État mettent l'accent sur l'organisation et ses problèmes ou encore traitent des emplois à partir de leurs statuts. Les statistiques d'emplois ne sont, elles-mêmes, que partiellement dégagées de cette référence au statut¹. De fait, ces approches

Les noms d'auteurs entre parenthèses renvoient à la bibliographie à la fin de l'article.

¹ Cette question a fait l'objet d'un débat difficile au moment de la constitution de la nomenclature PCS. Tout utilisateur de cette nomenclature peut constater que certains emplois de la fonction publique y sont enregistrés en référence aux corps de fonctionnaires, alors que d'autres relèvent de rubriques de spécialités qui ne présument ni de l'appartenance des titulaires à un corps de fonctionnaires ni de la localisation des emplois dans une administration publique. Le Conseil national de la statistique, qui a en définitive tranché les problèmes de classement les plus controversés, a privilégié les "cohérences locales" comme l'écrit Pierre Simula dans un article consacré à cette opération (Simula, 1983). Pour les emplois de la fonction publique, il s'agissait de choisir entre une définition fonctionnelle, qui aurait fait passer au second plan la référence au statut, ou de respecter les appellations usuelles principalement statutaires, plus ou moins explicites sur les activités effectives des personnes. En pratique, la "nomenclature fonctionnelle des emplois de la fonction publique", établie par le CERECQ (cf. annexe II, Cahier n° 17 du Répertoire français des emplois, *Les emplois-types de la fonction publique*, La Documentation française, Paris, 1985) n'a pas permis de renoncer à la "référence au concret". Par cette décision, les emplois de la fonction publique se trouvent répartis entre des rubriques définies par le statut et des rubriques alliant spécialité et niveau d'emploi.

admettent que la structure hiérarchique est le mode principal de définition des emplois et qu'à cette forme hiérarchique doivent correspondre des affectations d'individus eux-mêmes hiérarchisés par leurs statuts.

Toutefois, lorsqu'on suppose que les emplois et le choix de leurs titulaires résultent essentiellement de l'application de tels principes on ignore la disposition qui autorise la distinction du grade et de l'emploi. Cette disposition, qui n'est d'ailleurs pas propre à la fonction publique française, facilite l'affectation des agents selon des "besoins du service public"². Ce modèle correspond à ce que François Gazier (Gazier, 1972) appelle un "modèle fermé de fonction publique" désignant par là une gestion à effectifs stables qui, en cas d'aléas, s'interdit autant que possible de recourir à la mobilisation de personnel extérieur. Les possibilités de mobilité ou de développement de la polyvalence qu'ouvre la distinction du grade et du poste prennent appui sur les garanties d'emploi et de carrière attachées au statut de

² Sur ce thème, voir, par exemple, Alain Plantey, *Traité juridique de la Fonction publique*, CGDJ, 1971.

fonctionnaire. Cette exigence de "flexibilité interne" appelle en contrepartie la satisfaction des espérances de carrière d'une main-d'œuvre employée sur longue période.

Ces considérations dissuadent de souscrire d'avance à l'opinion selon laquelle l'État, enfermé dans un carcan de règles rigides, n'aurait à sa disposition aucune des ressources employées par le secteur privé pour assurer la définition de ses emplois. Étudiant les emplois de chef de bureau des administrations centrales des ministères (Kirsch, Rolle, Gardès, à paraître), nous avons pu expérimenter le parti qui pouvait être tiré d'observations qui ne se prononcent pas d'avance sur un particularisme des emplois de la fonction publique. Ceci nous a conduits à réexaminer les règles d'organisation et de gestion du personnel, à recenser les zones de liberté aussi bien que les prescriptions les plus impératives. Nous avons écarté de nos raisonnements toute occasion d'opposer les emplois de la fonction publique et les emplois du secteur privé, nous bornant à considérer l'administration en tant qu'employeur de personnel salarié.

Une première série d'observations a conforté notre orientation méthodologique et notre choix d'un protocole d'étude qui emprunte à la sociologie du travail salarié ses schémas d'analyse et ses dispositifs d'observation.

Un raisonnement qui affirme d'abord la spécificité des emplois de l'administration, place ceux-ci à l'écart des autres emplois salariés et prive du moyen de repérer les conditions de cette ségrégation. Ce raisonnement produit en particulier une fiction d'atemporalité en réduisant les emplois de la fonction publique à un pur et simple résultat de l'application de règles d'organisation et en enfermant le devenir professionnel des salariés dans un jeu de règles statutaires. Il est en même temps illusoire de croire que les frontières restent fermées entre fonction publique et secteur privé (Singly (de), Thélot, 1989) et qu'une fois entrés dans la carrière les fonctionnaires se tiennent dans l'ignorance du monde extérieur. S'interdiraient-ils de comparer leur sort à celui de leurs homologues par la formation ou l'expérience ? Le "pantouflage" est un indice mince mais bien réel de la perméabilité de la fonction publique au monde extérieur.

La vision des emplois à laquelle nous sommes parvenus est sensiblement différente de celle qui correspond aux présentations les plus courantes ou les plus officielles. En particulier, des situations qu'on nous présentait comme des irrégularités conjoncturelles sont apparues comme des figures stables d'emplois de chefs de bureau et comme le

résultat de décisions qui n'étaient pas nécessairement exorbitantes. Munis de catégories d'analyse aptes à enregistrer le fait que les emplois de chefs de bureau n'étaient pas obligatoirement homologues, il est devenu possible de mettre en évidence une relative plasticité de l'organisation et des cheminements professionnels de catégories d'individus qui ne coïncident pas exactement avec les catégories statutaires.

QUE SONT LES BUREAUX, QUI SONT LES CHEFS DE BUREAU ?

Fait remarquable, la plupart des règles d'organisation des bureaux et de définition des emplois de chefs de bureau ne font ouvertement l'objet d'aucune prescription obligatoire. On ne trouve pas trace de textes opposables aux départements ministériels, de sorte que ceux-ci disposent effectivement d'une réelle autonomie en ce qui concerne la constitution de bureaux et la nomination des chefs de bureaux. Et pourtant...

DES RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITÉ

Selon le mode de présentation le plus courant et le plus admis, les bureaux sont considérés comme "les unités de base des directions d'administration centrale". A ce titre, ils constituent le socle des organigrammes de ces directions. Cette définition des bureaux amène à caractériser les emplois de chefs de bureau comme "le premier niveau d'encadrement des services centraux des ministères". Autrement dit, les chefs de bureau sont placés sous l'autorité des sous-directeurs, eux-mêmes encadrés éventuellement par des chefs de service, les directeurs ou les directeurs généraux étant situés au sommet de cet édifice.

Cette présentation affirme des régularités formelles, ce qui revient à dire qu'elle caractérise l'organisation et les modes d'accès progressifs aux responsabilités hiérarchiques à partir des seuls organigrammes. Elle sert d'argument aux tenants d'une composition régulière des bureaux qui en font découler plusieurs conséquences :

- une taille optimale des bureaux (dix à quinze personnes), pour garantir une activité sans rupture et une définition de la tâche de chef de bureau harmonieusement partagée entre l'encadrement des personnes et la production technique proprement dite ;
- l'accès indirect à l'emploi de chef de bureau, parce qu'il serait inopportun de confier la direction d'une telle équipe à un novice ;

— l'attribution des emplois de chefs de bureau à des membres de corps administratifs interministériels, spécialement préparés aux fonctions d'administration centrale (cf. encadré ci-dessous). Cette disposition vise à homogénéiser les modes de fonctionnement des différents ministères. On compte, pour cela, sur des recrutements organisés par des concours interministériels et, en ce qui concerne les administrateurs civils (AC), sur l'obligation de mobilité interministérielle dont dépendra la poursuite de la carrière.

Attribution des emplois de chefs de bureau à des membres de corps administratifs interministériels

L'expression "corps administratifs interministériels" désigne : des administrateurs civils (AC), entrés à l'École nationale d'administration (ENA) soit par le concours étudiant, soit par un concours interne ouvert aux seuls fonctionnaires et également des attachés d'administration centrale (AAC) après qu'ils aient été promus au grade d'attaché principal (APAC). Certains APAC peuvent bénéficier de l'intégration dans le corps des AC, au titre de la promotion au choix, à raison d'un neuvième de l'effectif des promotions, on les appelle "AC promus".

En principe, un AC issu de l'ENA ne deviendrait chef de bureau qu'après six ans d'activité : quatre ans d'une première expérience professionnelle dans le ministère où il fait ses débuts, suivis par deux années de mobilité. La mobilité est exigée pour accéder ultérieurement à un emploi de sous-directeur. Ce délai de six ans ne serait respecté, nous a-t-on dit, que dans quelques bureaux du ministère des Finances. En réalité, l'attribution d'un poste de chef de bureau consécutive à deux années d'activité seulement au sein d'un bureau passe pour une décision acceptable, compte tenu d'affectations plus précoces encore qui sont couramment pratiquées.

Notons, enfin, qu'il existe une hiérarchie de fait entre les AC et les APAC. Les APAC "peuvent" devenir chefs de bureau, alors que cet emploi revient "normalement" aux AC. « On ne mettrait pas un AC sous les ordres d'un APAC », cela nous a été dit comme une évidence dans un service chargé de "l'organisation et des moyens". Tous sont des fonctionnaires de catégorie A.

Cette façon de décrire les emplois est en réalité l'affirmation d'une série de normes. Elle impose de considérer tout bureau qui s'en écarterait comme une anomalie. Or, dans la réalité, l'anomalie l'emporte et le modèle normé ne correspond qu'à un nombre limité de situations.

QUE SAIT-ON DES SITUATIONS EFFECTIVES ?

Le critère de la dimension des bureaux est d'usage commode, il permet de réaliser des états des lieux rapides. Ce critère fait office d'indicateur du bon usage des personnes employées dans les bureaux et, d'une certaine manière, du contenu de l'emploi de chef de bureau. Le dirigeant d'un bureau trop grand, absorbé par la gestion quotidienne, par les tâches d'encadrement proprement dites, serait indisponible pour des tâches de conception. Un très petit bureau, en revanche, ne se prêterait pas au plein exercice de la fonction d'encadrement.

Sur 1 800 bureaux recensés par une enquête ministérielle en 1974, un tiers ne dépasse pas cinq personnes et plus de mille bureaux ont dix agents ou moins. « Certains bureaux ont deux à trois personnes, d'autres en ont jusqu'à 600, comme dans les bureaux de services intérieurs » (sous-directeur du personnel d'un ministère). En outre, la situation n'est pas la même dans tous les ministères. Dans certains, les petits bureaux sont la règle et les bureaux conformes à la norme de dix à quinze personnes sont l'exception. Dans d'autres, on approche davantage le modèle recommandé sans parvenir à s'y conformer tout à fait. Seul le ministère des Finances fait figure d'exemple. La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)³, qui ne possède pas de moyens contraignants pour encadrer les décisions d'organisation, reconnaît qu'elle ne dispose pas d'informations précises et actualisées sur la situation des bureaux et qu'elle n'est pas en mesure d'en imposer la constitution.

Le principe de l'attribution des postes de chefs de bureau aux corps administratifs interministériels n'est, à son tour, appliqué que partiellement. En premier lieu, il existe deux types de corps interministériels, les administrateurs civils (AC) dont la gestion est réellement interministérielle, et les attachés d'administration centrale (AAC), recrutés à l'échelon interministériel mais gérés par leur ministère d'accueil. En second lieu, les ministères gèrent, pour leur propre compte, des corps de fonctionnaires dits "corps propres" (par exemple, les inspecteurs du travail au ministère du Travail). On les appelle également "corps de services extérieurs", de manière à souligner leur vocation à être employés dans les services territoriaux, ou encore "corps techniques", terme qui ajoute une précision sur la spécificité de leur formation (il s'agit dans ce cas d'ingénieurs de ministères dits

³ Il s'agit d'une direction du ministère de la Fonction publique qui est chargée de veiller à la régularité de l'organisation des services et qui gère le corps des administrateurs civils.

eux-mêmes "techniques" : Équipement, Agriculture, Industrie, Défense). Ces fonctionnaires ne devraient pas, sauf circonstance exceptionnelle, occuper des postes de chefs de bureau d'administration centrale. Il suffit pourtant de consulter le *Bottin administratif* pour se rendre compte du nombre d'exceptions à cette règle (cf. encadré ci-dessous) qui seraient motivées, dit-on, par la technicité de certains bureaux. Bon nombre de nos informateurs admettent que cette explication ne suffit pas et entrent davantage dans le détail des situations ministérielles. Plusieurs interprétations concurrentes nous en ont été proposées.

Procédant à un recensement de 895 chefs de bureaux à partir du *Bottin administratif* de 1986, on relève que 48 % des bureaux sont encadrés, comme on l'attend, par des corps administratifs interministériels (293 AC et 135 APAC) ; 293 bureaux sont dirigés par des chefs appartenant aux corps de services extérieurs, ils sont aussi nombreux que les AC ; pour les 20 % restant (174), il s'agit de nominations ne correspondant à aucune des situations précédentes (les appellations "contractuels", "chargés de missions" ou l'absence d'appellation indiquent qu'il ne s'agit pas de fonctionnaires ou pas de fonctionnaires du niveau requis).

Notre étude est monographique. On ne peut attendre qu'elle représente statistiquement les situations rencontrées. Dans les directions ministérielles sur lesquelles elle a porté, la proportion de membres des corps de services extérieurs est relativement faible (on aurait pu rencontrer une situation tout à fait opposée en étudiant des directions d'autres ministères, la Justice par exemple). Ceci nous a amenés à regrouper ces corps de services extérieurs dans la rubrique "origines diverses" qui les agrège aux contractuels.

Il existerait des ministères imprenables pour les AC, plaident certains. A l'opposé, d'autres interlocuteurs prennent argument du peu d'entrain des AC à accepter certains emplois de chefs de bureau et même à choisir d'entrer dans certains ministères. Faute de candidats AC, on s'y résignerait alors à confier les postes d'encadrement d'administration centrale aux corps ministériels, aux attachés principaux d'administration centrale (APAC) et, s'il le faut, à des contractuels.

Un troisième argument interprète ces dérèglements comme un héritage du passé et l'attribue particulièrement à la réforme de 1945 qui a donné lieu à la création de l'ENA et du corps des administrateurs civils (AC). Il s'agissait de

moderniser et d'harmoniser l'encadrement administratif en élargissant le recrutement de cadres de haut niveau et en organisant leur formation. Marie-Christine Kessler (Kessler, 1978) présente ainsi le point de vue des promoteurs de cette réforme, mais l'estime incomplètement réalisée en raison de réactions hostiles qu'elle a suscitées. Ainsi se comprendraient les disparités constatées encore aujourd'hui. Cependant, tout expliquer par l'effet des traditions, des corporatismes, ou par les résistances locales de ministères qui se seraient sentis dépossédés de leurs prérogatives, pose question maintenant que quarante années sont écoulées et que plusieurs générations d'administrateurs civils ont été intégrées dans la plupart des ministères.

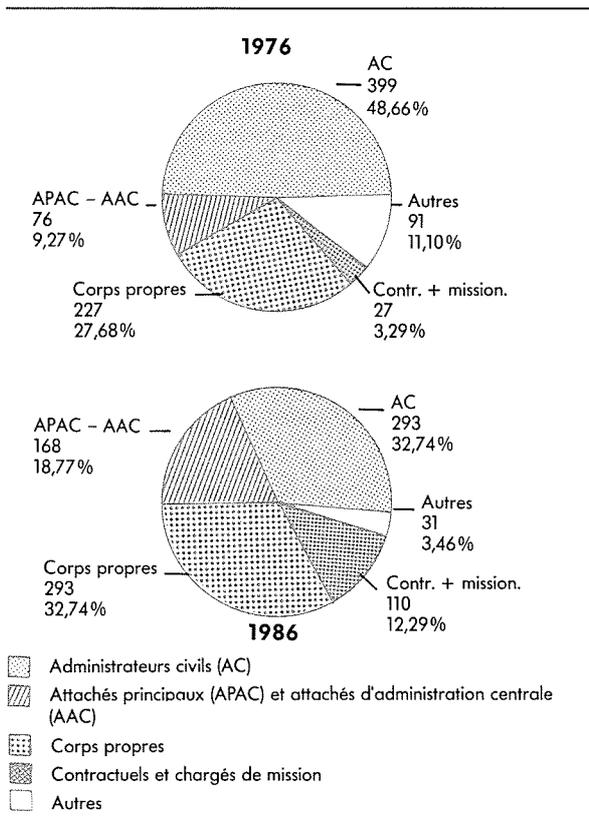
Reste l'argument démographique selon lequel les AC tarderaient à occuper les places qui leur reviennent faute d'effectifs suffisants, et en raison du temps nécessaire pour constituer un corps de fonctionnaires en état de s'imposer. Cette explication présente l'avantage de se prêter à vérification. Or, on constate que l'effectif du corps est stabilisé : on compte 2 947 AC en 1965 et 2 960 en 1980. Ce n'est donc pas l'effectif du corps qui change mais sa composition, car il a fallu attendre 1979 pour que les énarques deviennent majoritaires dans le corps des AC. Cette stabilité de l'effectif est d'ailleurs soigneusement contrôlée. Des rapports internes à l'administration⁴ en témoignent et l'observation des effectifs mis au recrutement le vérifie. Mais surtout, lorsqu'on observe la présence d'AC aux postes de chefs de bureau on remarque qu'au fil du temps leur proportion décroît (graphique 1) et que les APAC se substituent en partie à eux ...

Après ce constat, il faut bien que l'analyse n'en reste pas aux raisonnements examinés. Ainsi a-t-on considéré, en particulier, qu'il n'est pas envisageable de faire occuper des postes de chefs de bureau, lorsque cet emploi constitue une première expérience de responsabilité hiérarchique, sans prévoir aussitôt des postes de débouché de rang supérieur. Or le nombre des postes se restreint inévitablement au fur et à mesure qu'on s'élève dans une hiérarchie pyramidale. Ce simple calcul indique que les aspirations de carrière de la plupart des AC ne sauraient être satisfaites sans recourir à d'éventuelles "irrégularités". Lorsqu'on se préoccupe

4 Notamment les rapports de la commission chargée de veiller au devenir du corps (il s'agit de la commission de l'article 23, ainsi nommée parce que sa création est inscrite dans l'article 23 du statut du corps des AC).

de la définition des emplois de chefs de bureau, on ne se borne donc pas à clarifier et à harmoniser les organigrammes d'une administration centrale. On y décide, dans le même temps, l'organisation de trajectoires professionnelles.

Graphique 1
Evolution de l'origine des chefs de bureau
(1976 - 1986)



Source: *Bottin administratif*.

La constance, sinon l'aggravation, d'irrégularités par rapport au bureau modèle n'apparaissent paradoxales qu'à condition d'admettre une concurrence autour de postes équivalents entre des agents participant à une même course. Nos premières observations ne valident pas cette conception et justifient l'adoption d'un point de vue tout différent. Nous avons considéré les emplois de chefs de bureau comme un repère, un point de passage pour des groupes de personnes se trouvant dans des situations éventuellement différentes.

En introduisant la durée, notre analyse devait permettre de réunir dans un même ensemble d'observations des dimensions que ne peuvent rassembler les analyses classiques en termes de

postes. La vie de travail coordonne, en effet, les périodes de formation, les moments où les certifications sont obtenues, la succession des séquences d'activité professionnelle, les retours à la formation et... les fins de parcours. Cette trame se prête à la comparaison de vies professionnelles différentes mais ne s'y limite pas. Les emplois y trouvent leur place, des descriptions de postes peuvent y être introduites, à ceci près que ces descriptions ne sont plus rapportées arbitrairement aux caractéristiques de leurs titulaires. Ainsi n'a-t-on pas analysé le poste en supposant des "compétences exigées" pour le tenir, sans pouvoir administrer la preuve d'un tel ajustement. Au lieu de cela, il s'agit de relier le poste aux conditions réunies par l'individu qui l'occupe. La lecture qui en résulte inclut des situations de salariés en devenir, selon des formules telles que, par exemple, poste de novice ou poste pour personne expérimentée, poste d'attente d'une affectation nouvelle ou poste de couronnement de carrière... Symétriquement, il est désormais possible d'examiner les placements d'individus en rapport avec l'organisation plus ou moins stable, contraignante ou contrôlable, des unités de travail.

Notre objectif aura été de rendre intelligibles les appariements entre des "types" de bureaux et des "types" de chefs. Nous escomptions ainsi faire ressortir des modes de différenciation constants dans un univers qu'on nous avait présenté comme devant être en principe homogène et régulier.

L'ENQUÊTE

DES INFORMATIONS SUR LE BUREAU ET SUR LE CHEF DE BUREAU

Les données traitées proviennent de quarante-six entretiens auprès de chefs de bureau (cf. encadré p. 8). Au cours de ces entretiens, nous avons interrogé les chefs de bureau sur leur formation, leur itinéraire professionnel passé et leur évolution professionnelle future dans la mesure où elle était prévisible. Nous les avons également interrogés sur leur bureau (composition, organisation interne, activités, mais aussi caractère plus ou moins contraignant des procédures, degré de codification des activités, rythme et cycle du travail, strict respect de délais, moyens d'action, modalités et étendue des relations entre le bureau et son environnement). Nous nous sommes enfin informés sur l'origine des chefs de bureau précédant le titulaire actuel.

Environ 80 entretiens ont été réalisés :

- huit entretiens dans les directions responsables du personnel et de l'organisation des structures de quatre ministères ;
- deux entretiens auprès de représentants d'associations de corps de fonctionnaires (AC et AAC) ;
- quinze entretiens auprès de sous-directeurs ou chefs de service ;
- quarante-huit entretiens avec des chefs de bureau (dont quarante-six ont été exploités) ;
- plusieurs entretiens avec des représentants du ministère de la Fonction publique ainsi qu'avec trois administrateurs civils (hors champ) qui ont accepté de s'exprimer sur leur cursus professionnel et sur les emplois qu'ils ont occupés. Ces entretiens, comme ceux réalisés auprès des sous-directeurs et chefs de service qui ont accepté de nous décrire leur carrière, nous ont aidés à préparer les entretiens auprès des chefs de bureau.

Ces entretiens semi-directifs, prolongés et ouverts, ont un contenu qualitatif. Le procédé s'imposait, faute d'informations préalables suffisantes et compte tenu de notre domaine d'observation. Les nombreuses expériences de chercheurs qui ont étudié les emplois de cadres attestent bien, désormais, des difficultés d'observations standardisées d'emplois dont les tâches sont faiblement codifiées. Nous savions que sur ce point la fonction publique ne ferait pas exception, malgré l'existence de définitions officielles des bureaux : des oléagineux à l'habitat, comment en effet rendre ces descriptifs comparables entre eux⁵ ?

De tels entretiens offraient l'avantage d'accéder à des informations personnalisées. C'est ainsi que nous avons observé que certains chefs de bureau raisonnaient dans le cadre de leur ministère sans se préoccuper de ce qui se passait ailleurs, que d'autres comparaient sans cesse leur situation à celle de cadres d'autres ministères, voire du secteur privé. Nous avons pu constater encore la fascination qu'exerce chez certains la réputation, avérée ou mythique, du ministère des Finances... L'objectif n'étant pas d'entreprendre une enquête sur l'état d'esprit des chefs de bureau, nous n'avons pas fait entrer ces éléments directement dans l'analyse. Nous ne les avons repris qu'en fin de parcours pour donner corps aux "types" de chefs de bureau déjà constitués.

5 Bureau de la transformation des céréales, des oléagineux et des plantes textiles ; Bureau de l'exportation ; Bureau du matériel et des immeubles ; Bureau des personnels et de la formation ; Bureau de la réglementation des aides à la construction et à l'amélioration de l'habitat... (intitulés extraits du Bottin administratif).

CODIFICATION ET ANALYSE DES DONNÉES QUALITATIVES

Dans un premier temps, les entretiens ont été soumis à codification : à partir d'une première analyse détaillée, nous avons établi une grille de dépouillement destinée à traduire les éléments qualitatifs en variables discrètes (cf. liste des variables p. 10).

A l'étape suivante les variables ont été soumises à une classification ascendante hiérarchique et à une analyse des correspondances multiples⁶. Cette démarche permettait d'établir des classifications et de s'appuyer sur les correspondances pour décrire les classes obtenues.

CINQ TYPES DE BUREAUX

— Les "logistiques"⁷

C'est le groupe de bureaux qui s'individualise le mieux. Il se détache le premier de la classification hiérarchique ascendante et il sert à former l'axe horizontal, premier axe factoriel de l'analyse des correspondances (graphiques 2 et 3).

Il s'agit de bureaux des services intérieurs (comptabilité, gestion du personnel, concours...). Ils fonctionnent sous le signe de la contrainte avec des procédures rigoureuses et des délais impératifs. « C'est un bureau où il y a beaucoup de contraintes, d'échéances... Ce bureau n'est pas un bureau de conception, le travail n'est pas difficile. L'objectif du travail est concret, on en voit tout de suite les résultats, mais on a une contrainte énorme sur le temps... Le travail du bureau n'est pas difficile intellectuellement, ce qui est difficile, c'est le souci des dates... » (obs. 1).

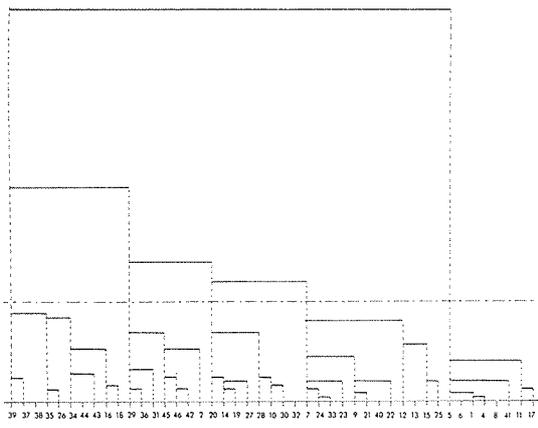
Avec un personnel nombreux, l'organisation est hiérarchisée et les équipes subdivisées sur le mode de la brigade. « Nous avons une organisation en... sections. Le chef de section est généralement un attaché, il a une équipe à sa disposition. Les chefs de section sont des collaborateurs que je réunis pour donner les grandes lignes, ils sont appelés ensuite à suivre le courrier... Dans le bureau, il y a soixante personnes et cinq sections. Les chefs de section sont des attachés principaux d'administration ou

6 Pour une information plus détaillée sur ces méthodes voir : J.-P. Benzecri et alii, *L'analyse des données*, Dunod, Paris, 1984 ; L. Lebart, A. Morineau, J.-P. Fenélon, *Traitement de données statistiques*, Dunod, Paris, 1980.

7 Par commodité, nous avons attribué des noms à chacun des regroupements de bureaux et de chefs de bureau. Ces noms ne correspondent à aucun usage dans la fonction publique.

Graphique 2

Classification ascendante hiérarchique des bureaux



Missionnaires	Marginaux	Administrateurs	Régisseurs	Logistiques
LIA 3 22%	LIA 4 28%	FON 2 14%	FAC 2 18%	FAC 1 17%
MOY 3 14%	ORG 3 12%	LIA 2 14%	FPR 2 10%	FPR 1 15%
FPR 3 11%	COM 4 7%	CRE 1 10%	COM 2 7%	FON 1 13%
	EFF 1 6%	FPR 2 8%		MOY 1 9%
				EFF 3 9%

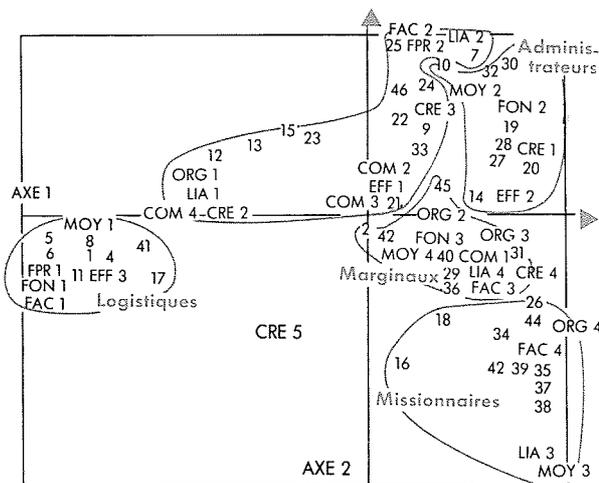
- Les pourcentages indiquent les plus importantes contributions relatives des variables à l'écart de la classe.
- Le chiffre figurant à l'extrémité de chaque arborescence identifie le bureau observé.

des contractuels de première catégorie. Dans chaque section, il y a des secrétaires administratifs — deux ou trois —, des agents de bureau et des adjoints administratifs. En plus, il y a une section de dactylographie. Avec moi, il y a le bureau d'ordre qui s'occupe de l'arrivée et du départ du courrier, des affaires qui vont au contrôleur financier... » (obs. 4).

L'emploi de chef de bureau y est un emploi d'encadrement plutôt traditionnel. « Mon rôle d'encadrement, c'est de faire travailler les gens, ça ne me gêne pas, j'ai l'habitude. Mes adjoints qui sont jeunes répugnent à faire cela, ça les gêne. Cela ne m'empêche pas d'avoir des rapports détendus avec le personnel. Il faut en être très proche... Pour suivre de près le travail, il faut être très proche des gens, être un conseiller. J'ai un tableau de bord qui me permet de voir ce qui ne va pas, là où du retard est pris. Je suis le travail d'assez près pour n'avoir pas besoin de demander aux gens où ils en sont. Là où du retard s'accumule, je prends des décisions pour débloquer, je donne des conseils, je réparties différemment le travail » (obs. 11). « Si j'avais à définir le profil du chef de bureau ?

Graphique 3

Cinq types de bureaux



LECTURE: Les chiffres indiquent la position des bureaux. On peut lire sur ce graphique une opposition forte entre les bureaux dont les activités sont étroitement contraintes et codifiées des autres bureaux.

- L'axe 1 (qui contribue pour 22,7% à l'inertie totale) est constitué par les variables FAC1, FPR1, MOY1, FON1 et EFF3.
- L'axe 2 (11,8% de l'inertie totale) est défini par les variables FPR2, FAC2, LIA2, FPR3, LIA3, MOY3, il oppose les bureaux "administrateurs", fonctionnant sous contrôle hiérarchique, aux bureaux "missionnaires" susceptibles en particulier de court-circuiter ce contrôle (LIA3). Les "régisseurs" sont en position intermédiaire.
- Les axes 1 et 2 ne permettent pas de représenter correctement les "marginiaux". Une représentation obtenue à partir des axes 3 et 4 serait nécessaire pour visualiser son opposition au groupe de "régisseurs" (LIA4, FAC4, ORG3 opposés à FAC3, MOY4, ORG2).

La santé d'abord, l'équilibre nerveux, la disponibilité... Si je devais définir les rapports du chef de bureau avec son équipe, je dirais : ne pas garder des distances, être en mesure de retrousser ses manches et de faire toutes les tâches, des plus minimes aux plus ardues, connaître tous les textes, les applications, distribuer le travail et être en mesure de le vérifier » (obs. 4).

— Les "administrateurs"

C'est ici qu'on est le plus proche du modèle canonique du bureau. Le chef déclare concilier la direction d'équipe et l'activité de conception. On y agit dans le respect de la filière hiérarchique, on y reconnaît le bien fondé du modèle administratif le plus classique.

Son domaine, c'est la préparation et le suivi des lois et des règlements : « c'est un bureau législateur, il intervient en amont de la loi et l'élabore, soit à l'initiative du cabinet, soit sur

Variables d'identification des bureaux

— *Effectifs* (EFF) regroupés en trois classes :

EFF1 — moins de 10 personnes (10 bureaux)

EFF2 — de 10 à 20 personnes (25 bureaux)

EFF3 — plus de 20 personnes (10 bureaux)

— *Composition* (COM), classe les bureaux en fonction du nombre d'administrateurs civils (AC) et des personnes de catégorie A qu'ils comprennent (les contractuels de première catégorie ont été assimilés à des personnels de catégorie A) :

COM1 — 2 AC ou plus (11 bureaux)

COM2 — 1 AC avec 3 ou 4 A (13 bureaux)

COM3 — 1 AC avec 1 ou 2 A (7 bureaux)

COM4 — 1 APAC avec d'autres A (9 bureaux)

COM5 — Autres (contractuels, corps propres... 5 bureaux)

— *Organisation interne* (ORG), permet de distinguer quatre modes d'organisation du travail parmi les personnes de catégorie A :

ORG1 — structure fortement hiérarchisée, existence de sections (15 bureaux)

ORG2 — structure par spécialité (14 bureaux)

ORG3 — existence d'une certaine polyvalence (13 bureaux)

ORG4 — forte interchangeabilité des agents (3 bureaux)

— *Formalisation des procédures* (FPR), rend compte des contraintes de normalisation que doivent respecter les prestations du bureau :

FPR1 — travail étroitement prescrit (9 bureaux)

FPR2 — travail soumis au respect de procédures (18 bureaux)

FPR3 — pas de procédures préétablies (18 bureaux)

— *Formalisation des activités* (FAC), cette variable exprime les contraintes de temps que doivent respecter les prestations du bureau :

FAC1 — rythmes courts généralement associés à une répétition cyclique des activités (10 bureaux)

FAC2 — travaux soumis à des rythmes contraignants mais ne se répétant pas à l'identique (12 bureaux)

FAC3 — répartition du travail sur périodes assez longues avec échéances modulables (15 bureaux)

FAC4 — peu de contraintes de temps (8 bureaux)

— *Fonction* (FON), permet, associée à la variable moyens d'action, de spécifier la mission du bureau. Le codage de cette rubrique fait ressortir deux fonctions importantes et transversales aux différents ministères (FON1 et FON2). Mises à part ces deux fonctions, on rencontre des situations très variées se prêtant mal à des regroupements pertinents. Ainsi s'explique la rubrique (FON3) très agrégée et très peuplée :

FON1 — personnel et comptable (8 bureaux)

FON2 — budgétaire (13 bureaux)

FON3 — autres (24 bureaux)

— *Moyens d'action* (MOY) :

MOY1 — gestion assurant le fonctionnement interne (9 bureaux)

MOY2 — législatif et réglementaire (16 bureaux)

MOY3 — programmation et définition de méthodes (5 bureaux)

MOY4 — autres (15 bureaux). A un moindre degré MOY4 est dans la même situation que FON3

— *Liaisons fonctionnelles* (LIA), traduisant une plus ou moins forte dépendance à l'égard de la hiérarchie ministérielle :

LIA1 — exécution des prescriptions reçues (16 bureaux)

LIA2 — capacité de proposition dans un cadre qui reste formalisé (12 bureaux)

LIA3 — autonomie résultant de la variété des questions traitées, éventuellement, contact direct au plus haut niveau pour la mise en œuvre de politiques nouvelles (13 bureaux)

LIA4 — autres ou absence de dominante (4 bureaux)

— *Recrutement* (CRE), définit les tendances d'affectation des chefs de bureau pour l'unité observée entre 1976 et le moment de l'enquête :

CRE1 — uniformément administrateurs civils issus de l'École nationale d'administration (6 bureaux)

CRE2 — uniformément administrateurs civils promus ou attachés principaux d'administration centrale (16 bureaux)

CRE3 — administrateurs civils issus de l'École nationale d'administration puis autres corps (7 bureaux)

CRE4 — autres corps puis administrateurs civils issus de l'École nationale d'administration (12 bureaux)

CRE5 — aucune orientation marquée ou bureaux récemment créés (4 bureaux)

sa propre initiative. Il gère le suivi de ces textes, d'où des circulaires et un travail de contact avec le terrain » (obs. 30).

Plus exactement, il remplit les fonctions administratives par excellence car il est aussi bien budgétaire que législatif. « Le bureau peut être qualifié de juridique, dans la mesure où c'est bien le cadre dans lequel nous agissons, mais, en fait, il est économique du point de vue des préoccupations dominantes et de l'incidence des décisions... On manie une législation terriblement complexe, pointue, et les décisions constituent des enjeux financiers considérables... Le produit de ce bureau est la note rédigée, car on doit fixer les choses dans ce domaine juridique pointu dont les enjeux financiers sont très importants... Les bureaux de centrale doivent élaborer le droit et veiller à son applica-

tion... Ce qui est important, c'est une grande cohérence des décisions » (obs. 20).

Ce n'est peut-être pas tant la taille de ce bureau qui est importante (on y trouve de dix à vingt personnes) que sa composition. Le chef de bureau AC est entouré d'autres AC et, en tout cas, de plusieurs APAC. Le remplacement du chef de bureau est donc assuré sans risques d'à-coups. « Ma conception, c'est que le chef de bureau ne devrait pas rédiger. Par la force des choses, on est obligé de le faire, quand des affaires nouvelles arrivent. Et puis... j'aime rédiger ! Je rédige les dossiers nouveaux et les "têtes d'aiguille" ultra signalées par le cabinet. Je rédige soit les trucs lourds, soit les trucs légers, mais délicats... Tout ce qui entre est vu par moi, avec annotations. Tout ce qui sort, sort avec mon visa » (obs. 32).

L'organisation interne est plus fonctionnelle que hiérarchique et obéit, dans la moitié des observations, à un principe de relative polyvalence : « *il n'y a pas de sections à l'intérieur du bureau. Chaque rédacteur a un certain nombre de dossiers. Certains sont un peu spécialisés...mais ça ne correspond pas à une spécialisation rigide...* » (obs. 14).

— Les "missionnaires"

Dans ces bureaux, c'est l'adaptabilité aux circonstances qui paraît dominer. L'origine et le contenu des commandes changent sans cesse. « *Les dossiers traités peuvent avoir plusieurs origines. Par exemple, un dispositif prévu par le plan pour lequel nous avons fait une note adressée au cabinet. Le cabinet a réagi à la note en nous commandant une circulaire qui lui a été soumise avant d'être diffusée dans la nature. Pour d'autres dossiers, c'est la demande d'un particulier ou d'une association... Autre possibilité, une note du ministre qui demande des informations sur un point. Pour d'autres cas, les saisines sont moins officielles, j'apprends qu'il serait bon de proposer des fiches à tel responsable de mission, je les sou mets à la hiérarchie, puis je les transmets. Il y a aussi les dossiers proposés par le bureau pour telle ou telle action, faire passer tel ou tel texte... On le fait quand on sait qu'il y a des chances que ça passe, compte tenu de la conjoncture* » (obs. 38).

Le produit du travail est également variable : « *en résultat des dossiers, tout est possible : des subventions, des circulaires, des propositions de textes, des études, des opérations avec le suivi...* » poursuivait notre interlocuteur. Ce bureau gère aussi des crédits importants mais dans le cadre d'enveloppes souvent déjà fixées.

C'est sans surprise que l'on observe dans ces bureaux des procédures peu fixées et des réseaux de relations complexes. Beaucoup d'interlocuteurs extérieurs interfèrent avec la filière hiérarchique. Occasionnellement on court-circuite cette filière : « *par rapport au directeur et au sous-directeur, c'est peu hiérarchisé, ils acceptent les contacts directs à condition, bien sûr, de fournir les informations à la hiérarchie. Le contact direct débloque les choses plus rapidement... Tout le monde a des relations avec le cabinet* » (obs. 43). « *Les activités sont pour une petite partie réglementaires, mais pour ce qui est des opérations, ce qui domine, ce sont les contacts, beaucoup de déplacements, de présence sur le terrain* » (obs. 37).

Le contraste avec la régularité des "administrateurs" est tempéré par les moyens humains de ces bureaux. On y trouve également des équipes de cadres A et des effectifs généralement conformes à la norme. Ces bureaux sont dirigés par des AC.

— Les "régisseurs"

Ces bureaux *patchwork* se caractérisent par l'aspect "éclaté" de leur champ d'action, ils ont en charge plusieurs domaines disparates : « *on a du mal à tout tenir ensemble* » (obs. 22). Ils n'en sont pas moins respectueux des principes hiérarchiques pour ce qui concerne l'encadrement de leurs agents. Leur mode d'intervention correspond en partie à l'obligation de résoudre des problèmes ponctuels auxquels les textes et règlements n'apportent pas de réponse claire. Ces problèmes surgissent dans l'exercice d'une activité bénéficiant pour l'essentiel de procédures éprouvées. Leur résolution doit respecter la continuité des missions du bureau. Ces bureaux ont, en général, un effectif proche de la norme, mais légèrement au-dessous, et des comportements plutôt traditionnels en matière d'organisation ou de contrôle des subordonnés. De ce point de vue, ils représentent une formule affaiblie du type "administrateur" mâtinée de "logistique".

Ils agissent avec les moyens du bord pour faire face à leurs obligations. Cette situation leur assure une autonomie de fait. Mais cette autonomie n'a pas la dimension offensive qu'on relève chez les "missionnaires". Elle repose sur une longue familiarité avec le fonctionnement quotidien de leur environnement proche et sur une bonne connaissance des tolérances plus ou moins implicites que ce fonctionnement permet. Les "régisseurs" sont de plus en plus dirigés par des AC issus du rang. Leur direction antérieure était plus disparate.

S'il fallait trouver un principe de reconnaissance pour ces bureaux, il faudrait invoquer l'ancienneté professionnelle de leurs chefs et le fait que leurs qualités professionnelles aient été reconnues par une promotion dans le corps des AC.

— Les "marginiaux"

Leurs caractéristiques sont essentiellement négatives. S'ils s'approchent du modèle "missionnaire" c'est par absence d'organisation, de procédures fixées... leur autonomie traduit un certain vide, généralement attribué au fait qu'ils traversent un moment critique de leur histoire. En effet, ce sont ou bien des bureaux en perte de vitesse ou bien des bureaux en cours de

réactivation : « ce bureau a été qualifié de sinistré par le rapport de l'Inspection générale... Le bureau devrait être une base arrière et n'est qu'un bureau croupion » (obs. 36) ; « mon prédécesseur a laissé mourir le bureau, il y avait un chargé de mission qui avait un peu étouffé le bureau, l'ancien chef de bureau l'avait mal vécu, il avait laissé pourrir » (obs. 42) ; « le bureau est appelé à renouveler grandement son rôle sur tout cela et c'est très intéressant » (obs. 45) ; « avant mon arrivée, ce n'était pas un bureau, mais une mission » (obs. 46).

La faiblesse des effectifs est leur point commun le plus remarquable : « ce bureau a été constamment en diminution des effectifs... Il fut un temps où ce bureau était largement "nourri"... cela ne veut pas dire que ce soit un bureau en voie de disparition, au contraire... les futures missions du bureau seront essentiellement une supervision de ce qui sera fait au niveau régional »...

L'absence de régularité dans le recrutement des chefs accréditerait l'idée qu'on attribue ce poste pour faire face à des circonstances diverses allant de la mise à l'écart de chefs de bureaux en place à la mise à l'épreuve d'autres, destinés à une meilleure affectation.

QUATRE TYPES DE CHEFS DE BUREAU

La classification ascendante hiérarchique (graphique 4) distingue deux grands ensembles d'individus caractérisés à la fois par l'âge et par l'origine. Ces deux ensembles se subdivisent à leur tour, formant les quatre "types" de chefs retenus pour notre analyse (graphique 5).

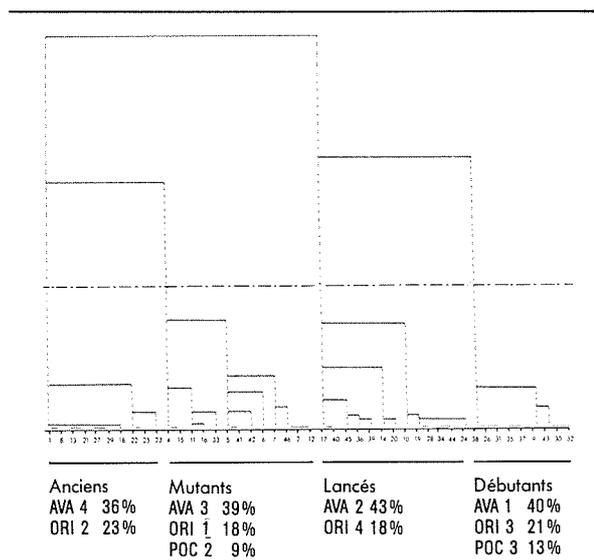
— Les "anciens"

L'ancienneté dans le poste (dix ans et plus) et l'âge (âge moyen 55 ans) constituent les caractéristiques les plus remarquables du groupe des "anciens". Tous (sauf un contractuel) sont AC promus et tous, sauf un, ont fait toute leur carrière dans le même ministère.

Que l'on mette en évidence la "fidélité" de ces cadres et l'on soulignera aussitôt leur connaissance approfondie du ministère qui les emploie. Que l'on caractérise, en revanche, leur comportement par l'immobilité et ces qualités deviendront inaptitude au changement, étroitesse de l'expérience... Quoiqu'il en soit de ces appréciations, le fait est que ce groupe réunit une population qui a tardivement accédé aux fonc-

Graphique 4

Classification ascendante hiérarchique des chefs de bureau

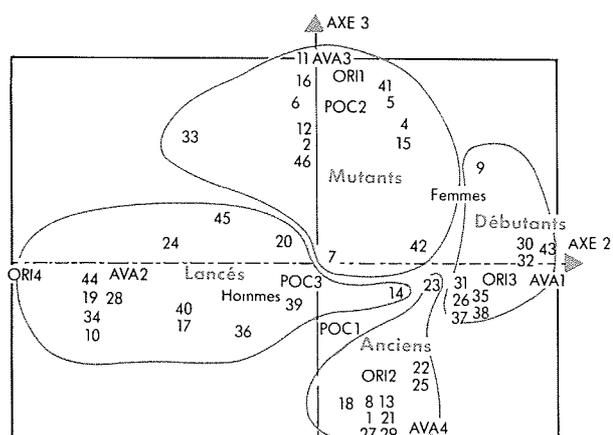


— Les pourcentages indiquent les plus importantes contributions relatives des variables à l'écart de la classe.

— Le chiffre figurant à l'extrémité de chaque arborescence identifie le bureau observé.

Graphique 5

Quatre types de chefs de bureau



LECTURE :

Ce graphique représente les contributions sur les axes 2 et 3 de manière à mieux faire ressortir les positions respectives des "anciens" et des "mutants". L'axe 1, qui contribue pour 27% à l'inertie totale, oppose pour sa part les plus jeunes aux plus anciens et produit de ce fait une représentation plus triviale. L'axe 2, qui contribue pour 18% à l'inertie totale (variables ORI4, AVA2 et ORI3, AVA1), permet de représenter le groupe des "lancés" (à gauche) et celui des "débutants" (à droite). L'axe 3 place les "anciens" (en bas) et les "mutants" (en haut) dans la mesure où il est formé par les variables AVA3, ORI1, POC2 et AVA4. Cet axe contribue pour 17,4 à l'inertie totale.

Variables d'identification des chefs de bureau

— *Age*, premier indicateur chronologique, quatre classes :

- jusqu'à 30 ans (9 personnes)
- de 31 à 35 ans (11 personnes)
- de 36 à 45 ans (9 personnes)
- plus de 45 ans (16 personnes)

— *Vie professionnelle*, second indicateur chronologique, mesuré à partir du moment où les personnes avaient le grade nécessaire pour occuper le poste de chef de bureau. Concrètement, on a comme date de départ celle de la sortie de l'ENA pour les AC "issus", celle de la nomination au grade d'attaché principal pour les APAC. En ce qui concerne les autres cas, on a assimilé durée de vie professionnelle et ancienneté dans l'emploi de chef de bureau. Trois classes ont été définies :

- de 1 à 3 ans (18 personnes)
- de 4 à 10 ans (16 personnes)
- plus de 10 ans (11 personnes)

— *Ancienneté dans l'emploi*, troisième indicateur chronologique. Il s'agit de l'ancienneté dans le poste actuellement occupé :

- 1 an ou moins (16 personnes)
- 2 ou 3 ans (18 personnes)
- 4 ans et plus (11 personnes)

On faisait au départ l'hypothèse que ces trois variables jouaient un rôle modulateur les unes vis-à-vis des autres. Il s'est révélé, en fait, qu'elles se renforçaient et masquaient ainsi l'intervention d'autres variables. Il a donc été décidé de les fusionner pour créer une nouvelle variable unique, *Age-Vie active* (AVA) comportant quatre modalités :

- AVA 1 — personnes âgées de moins de 30 ans (9 personnes)
- AVA 2 — personnes âgées de 31 à 45 ans, ayant une vie professionnelle de 1 à 10 ans et une ancienneté dans l'emploi inférieure à 3 ans (13 personnes)
- AVA 3 — personnes âgées de 31 ans et plus, ayant une vie professionnelle de 4 à 10 ans et une ancienneté dans l'emploi supérieure à 3 ans (11 personnes)
- AVA 4 — personnes âgées de plus de 46 ans, ayant une vie professionnelle supérieure à 10 ans (12 personnes)

— *Postes occupés* (POC), indicateur de la mobilité passée, prend en compte les postes préalablement occupés de chefs de bureau, de chargés de mission et les postes équivalents dans les services extérieurs et les organismes rattachés :

- POC 1 — tous les postes ont été occupés dans le même ministère (18 personnes)
- POC 2 — mobilité hors ministère ou administration centrale (9 personnes)
- POC 3 — premier poste (17 personnes)

— *Origine* (ORI), spécifie le corps d'appartenance des chefs de bureau et le mode d'accès à ce corps :

- ORI 1 — APAC et AAC (10 personnes, dont un seul attaché)
- ORI 2 — AC promus (13 personnes)
- ORI 3 — AC issus de l'ENA, concours externe (11 personnes)
- ORI 4 — AC issus de l'ENA, concours interne (7 personnes)
- ORI 5 — contractuels (4 personnes)

tions de chef de bureau et pour qui la promotion dans le corps des AC représente un couronnement de carrière. Ce simple fait dissuade d'interpréter l'absence de perspective d'une mobilité ultérieure comme une résistance au changement. Pour eux, la mobilité intervient trop tard pour s'inscrire dans un projet. « *A mon âge, la mobilité n'a guère de sens, si la situation se dégradait ici, ce pourrait être une fuite* » (obs. 22). « *A mon âge (59 ans) ma carrière est très limitée. Je n'ai pas fait ma mobilité, à l'âge que j'ai, je serais ridicule. Ce serait si tardif que ça ne m'apporterait même pas de promotion* » (obs. 25). Nous n'avons recensé, après l'enquête, que deux cas de mobilité : or il s'agit des deux personnes les plus jeunes du groupe.

— Les "mutants"

Plus jeunes que les "anciens", les "mutants" ont une moyenne d'âge de 46 ans et certains ont moins de 40 ans. Le plus souvent APAC, les "mutants" comptent cependant dans leurs rangs quelques AC promus au choix. Ayant une ancienneté variable dans leur poste, ces AC ont, pour la plupart, déjà fait acte de mobilité et se déclarent prêts à renouveler cette expérience. Mais c'est toujours en ayant conscience de devoir affronter des obstacles. Leurs possibilités sont réduites et leurs initiatives dépendantes du soutien de leurs supérieurs. « *La mobilité, c'est pas évident quand on arrive à 40 ans... Si le directeur est encore là, j'irai le voir pour savoir quel déroulé de carrière il peut me proposer* » (obs. 15). La mobilité impose d'appuyer la carrière sur autre chose que la "fidélité à un ministère". La référence à une discipline, juridique par exemple, paraît être la référence invoquée dans ce groupe : « *on m'a demandé de rester ici... (quelque temps). Je suis un juriste, je suis tenté par... un autre ministère juridique... J'ai quand même trente trois ans d'expérience... j'ai fait de la gestion, du contentieux...* » (obs. 4) ; « *on savait que j'allais être administrateur civil, on m'a donné le bureau. Quand on entre dans le corps des AC, on est tenu d'occuper le poste pendant quatre ans, ma mobilité se fera dans un an, un an et demi...* » (obs. 7).

De leur côté, les APAC "mutants" ne constituent pas un ensemble homogène. Les plus jeunes, récemment nommés à un emploi de chef de bureau, sont tout à fait disposés à envisager une suite à leur carrière. Certains, même, pèsent leurs chances de manière à savoir si la voie du concours interne leur serait plus favora-

ble que la promotion au choix pour devenir AC. Les plus âgés ont beaucoup de points communs avec le groupe des "anciens", si ce n'est le titre d'AC qu'ils ne détiennent pas encore. L'attendent-ils comme un couronnement de leur carrière ? Doivent-ils considérer cette perspective comme hors de portée ? Quelques-uns le pensent : « *il y a beaucoup de candidats et peu de places. Il paraît que les chefs de bureau passent en priorité, mais je n'espère pas beaucoup, le ministère a deux postes par an en moyenne, alors...* » (obs. 42).

Si nous avons baptisé ce groupe de "mutants", c'est que leur carrière n'est pas appelée à se dérouler d'une façon facilement prévisible. La mobilité peut jouer favorablement mais sans beaucoup de certitudes pour ceux qui empruntent cette voie. « *Sans le vouloir, j'ai provoqué ma mobilité relative en passant des concours ou en trouvant moi-même des occasions d'aller ailleurs. Comme on n'a pas voulu me laisser partir, on m'a offert des postes pour que je reste. Je n'ai pas fait tout cela consciemment, je le sais après coup. Ma stratégie implicite a été d'organiser plusieurs fois mon départ* » (obs. 46). Le caractère aléatoire de certains épisodes, un poste vacant au bon moment, une rencontre... démultiplient pour ce groupe des différences originellement minimes, de précocité professionnelle par exemple.

Ultérieurement à la date de l'enquête, on a relevé que, sur treize personnes, quatre ont quitté l'administration centrale, deux sont parties à la retraite, trois AC sont en mobilité, un APAC promu AC a connu une mobilité interne à la direction où il se trouve.

— Les "lancés"

Les "lancés" sont jeunes. Mis à part deux cas, leur âge s'échelonne entre 31 et 35 ans. Ils sont AC issus de l'ENA, le plus souvent du concours interne. Enfin, huit sur treize occupent leur premier poste de chef de bureau. Leur âge et leur origine permettent de prévoir leur mobilité future. Nos recherches sur leur devenir après l'enquête le confirment. Certains, d'ailleurs, au moment où nous les avons interrogés, avaient pu faire état d'un projet de mobilité déjà bien engagé.

La grande différence entre les "mutants" et les "lancés" est que, pour les seconds, la mobilité a un caractère prévisible et nécessaire. Les intéressés développent par conséquent des comportements d'anticipation. Dans les calculs nécessaires au choix du poste de mobilité, ils font entrer les caractéristiques du poste actuel et les

débouchés ultérieurs : « je n'ai pas choisi un ministère, mais un poste financier. La carrière c'est les relations. Dans mon ministère, les conditions de carrière sont satisfaisantes. Si on travaille normalement, on peut devenir sous-directeur sans difficulté et même chef de service » (obs. 10) ; ou encore, « je suis mobile dans un an et quelques, Y. m'attend. Je ne suis pas totalement décidé... mais c'est plus mon style, on me connaît là-bas, on m'a proposé des choses intéressantes. J'y partirai avec l'idée d'y rester, ça se négocie ».

— Les "débutants"

Les "débutants" allient le fait d'être en début de vie professionnelle et d'occuper un emploi de chef de bureau. Sauf une exception, ils sont tous issus de l'ENA, où ils sont entrés par le concours étudiant. Ce sont les chefs de bureau les plus jeunes (27 à 30 ans) de la population observée. S'il fallait les distinguer des "lancés" autrement que par l'âge, la précocité professionnelle et le concours d'entrée à l'ENA, ce serait en soulignant des comportements liés au fait que les "débutants" ont le sentiment de disposer d'une réelle capacité de choix. Cette capacité de choix est sensible très tôt : « les fiches de poste... ne donnent pas d'informations réelles... Un peu avant la publication du classement... on fait un peu de prospection. On a le nom des interlocuteurs, on va voir les gens et on fait un premier tri... les gens de l'École se renseignent auprès des collègues pour connaître l'atmosphère... le choix du ministère est déterminé par le classement, puis il y a négociation entre les gens ayant demandé le ministère... » (obs. 43). Cette recherche du bon poste peut se prolonger après l'entrée dans un ministère : « quand je suis arrivé, pendant plus de cinq mois, j'ai été chargé de mission auprès du sous-directeur, il n'y avait pas d'urgence. Ensuite, j'ai été affecté à ma demande comme adjoint auprès de X... le chef de bureau que je devais remplacer ultérieurement. Il savait qu'il partirait un an plus tard. Moi, je voulais une formation avant, je voulais pouvoir faire face en prenant le bureau » (obs. 30).

Les regroupements de chefs de bureau qui viennent d'être proposés manifestent la forte solidarité entre les variables ancienneté, origine, itinéraire professionnel et âge. C'est bien la combinaison entre toutes ces caractéristiques des titulaires d'emploi qu'il faut considérer en vue de l'interprétation et pas seulement l'une d'elles, l'âge en particulier (Laufer, Paradeise, 1982). Ainsi, dans le classement auquel nous

avons procédé, l'âge et la précocité professionnelle ont produit l'agrégation d'un très jeune attaché exceptionnellement chef de bureau dans la catégorie des "débutants". Cet individu reste cependant atypique par rapport aux autres membres du groupe. Son recrutement d'origine, en particulier, ne permet pas de faire à son sujet les pronostics de carrière vraisemblables pour les autres "débutants".

AU-DELÀ D'UN CONSTAT DE DIVERSITÉ

Une fois constituées les typologies de bureaux et les typologies de chefs de bureaux nous pouvions considérer qu'un des objectifs de l'étude était atteint. Nous disposions, en effet, d'un mode d'identification de la diversité des bureaux et de la variété de leurs chefs qui renseignait sur la manière dont une proportion considérable de bureaux s'écartait d'une norme qu'ils étaient tous supposés respecter.

Ce constat de diversité s'offre à toutes sortes d'explications, en termes de stratégies de groupes d'individus, des décisions d'organisation plus ou moins dépendantes de circonstances locales... Nous sommes tenus pour notre part par le type d'investigation que nous avons entreprise. Nos deux typologies ne saisissent pas des phénomènes de même ordre.

En ce qui concerne les chefs, se dégage, en fait, l'existence de deux souches. L'une est constituée par les AC issus de l'ENA, l'autre par les chefs de toutes les autres origines. Vue du côté des individus, la ligne de partage séparerait des modes contrastés d'investissement professionnel. Or, en s'en tenant aux termes de notre analyse, ce mode d'interprétation ne se ramène-t-il pas à l'observation selon laquelle la disjonction s'effectue entre les emplois occupés à titre de première étape d'une trajectoire qui est encore à son début, d'emplois obtenus comme une distinction plus ou moins ultime ? En faisant entrer des agents dans le corps des AC au bénéfice de l'expérience professionnelle, on fixe une équivalence entre un niveau de recrutement référé à une sélection de type scolaire et une expérience professionnelle. Il faut pourtant bien constater que cette équivalence est, en un sens, formelle. Ainsi, l'effet d'identité de classement, que le recrutement au mérite dans le corps des AC s'efforce de produire, est-il démenti par les emplois réels. Pour fournir une explication à ce décalage entre le classement statutaire et la réalité des emplois, on

recourt à l'argument selon lequel la formation scolaire représenterait une valeur supérieure parce qu'elle prédisposerait à tenir une large gamme de postes. De son côté, l'expérience professionnelle n'offrirait pas des possibilités semblables. Ce jugement n'est ni indispensable ni convaincant au vu de nos résultats. Nos observations permettent, en effet, de constater que derrière des appellations identiques de postes et de titres, la précocité et le niveau de l'insertion initiale introduisent ce qui est bien en définitive des carrières à plusieurs vitesses, des espaces professionnels distincts, des critères différents pour l'acceptabilité d'un poste de chef de bureau.

De leur côté, les bureaux sont divers par les équipes qui les composent, les contraintes imposées à leur production, les activités plus ou moins formalisées qu'ils ont en charge, les conditions d'exercice qu'ils offrent... D'elles-mêmes, ces caractéristiques ne sont pas susceptibles d'introduire une hiérarchie entre les bureaux. Il n'en reste pas moins que les bureaux font l'objet de hiérarchisations plus ou moins explicites et qu'en rapprochant les deux typologies on perçoit quelque chose de ces classements.

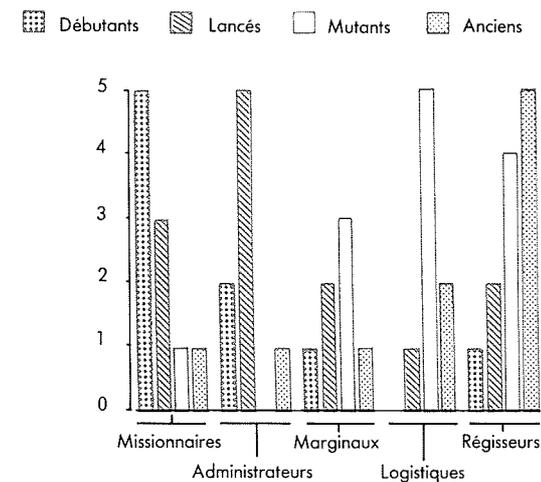
BUREAUX ET CHEFS DE BUREAUX : UNE DISTRIBUTION ENTRE DES POLES OPPOSÉS

Comme le montre le graphique 6, du côté des bureaux "administrateurs" et des bureaux "missionnaires" officient les "débutants" et les "lancés", du côté des bureaux "régisseurs" se situe le territoire des "anciens"⁸. Dans ce paysage bien dessiné, les chefs "mutants" occupent des positions moins affirmées, mis à part leur concentration dans les bureaux "logistiques". Quant aux bureaux "marginiaux" ils se révèlent à nouveau comme la zone des situations indéterminées. L'attention est ainsi attirée sur une opposition entre des dispositifs homogènes de travail, dont la stabilité semblerait assurée, et d'autres aux contours plus mouvants.

⁸ Du fait de l'effectif réduit de notre population, l'existence d'individus en situation particulière prend un relief exagéré dans les classements que nous proposons. Ainsi, par exemple, un très jeune attaché chef de bureau se trouve dans la catégorie des "lancés" et n'y côtoie que des AC énarques. Il représente le seul cas de "lancé" à la tête d'un bureau régisseur. Autre exemple, des AC énarques, manifestement plus âgés que leurs semblables, sont classés "mutants". Ils se sont déclarés en situation inhabituelle, "au placard" pour l'un, pour des raisons de "convenances personnelles", pour un autre...

Graphique 6

Répartition des chefs de bureau selon les bureaux



L'analyse des bureaux avait fait ressortir une distinction à réexaminer ici. D'une part, des bureaux "asservis", dont la production est soumise soit à un contrôle étroit de la part des échelons hiérarchiques supérieurs, soit à une codification étroite des activités, d'autre part des bureaux où il est possible de se prévaloir d'"autonomie".

Les bureaux étroitement contrôlés ("administrateurs" et "logistiques") ont les recrutements les plus homogènes. Les "administrateurs" sont dirigés par des énarques, sauf un. Dans leur majorité, ces énarques ne sont pas en tout début de vie professionnelle puisqu'ils appartiennent à la catégorie des "lancés". Les cas de "débutants" qui dirigent de tels bureaux sont tout à fait exceptionnels. La période d'apprentissage en position d'adjoint stabilise le bureau dont la direction est renouvelée selon le mécanisme de la noria. Cette stabilité nous a été présentée comme une nécessité pour ces bureaux qui, rappelons-le, ont des fonctions législatives et réglementaires généralement assorties de responsabilités budgétaires.

Les bureaux "logistiques" sont confiés aux "mutants", APAC ou AC promus. Ceux qui tiennent ces postes avec succès font la preuve de leur aptitude à encadrer, manifestent leur capacité à faire accepter à des subordonnés un labeur généralement ingrat et contraignant. Plusieurs occupants de ces postes ont exprimé leur peu de goût pour les tâches qu'ils y accomplissaient. Dans ces bureaux, on "est au charbon",

c'est "l'usine". Ces mêmes personnes déclaraient aussitôt leur espoir d'un meilleur sort, après avoir accepté cette charge ressentie comme une mise à l'épreuve. Pour les APAC, il s'agissait de se soumettre à une condition exigée pour devenir AC. Il est cependant des cas où les chefs de ces bureaux déclarent y acquérir un savoir-faire, et le revendiquent lorsqu'ils s'y enferment et restent "logistiques" jusqu'au terme de leur carrière : « *ce n'est pas un bureau de penseur* » dit l'un d'eux, mais la sanction du travail mal fait est immédiate. Aucune erreur ne peut passer inaperçue et demeurer sans conséquences. Confier ces bureaux à de jeunes APAC qui en attendent un bénéfice pour leur future carrière, correspond, nous semble-t-il, à l'intention d'en consolider le fonctionnement.

Ainsi, dans ces deux types de bureaux, les décisions de nomination et d'organisation répondraient-elles au souci d'assurer la continuité du service. Pour les individus qui les dirigent, le fait de s'y trouver passe pour assurer de bonnes chances de promotion selon la voie administrative classique. Est-ce en contrepartie des contraintes acceptées ou d'un début de carrière peut-être un peu terne ?

Les bureaux "missionnaires" et "régisseurs" ont les profils de chefs les plus contrastés. Les "missionnaires" attirent les "débutants" mais aussi quelques "lancés". Les "régisseurs" sont le domaine des "anciens" mais admettent des "mutants". "Missionnaires" et "régisseurs" se caractérisent par une autonomie qui n'a de sens que spécifiée. Elle serait plutôt active chez les premiers, au service même d'expériences éventuellement aventureuses, plutôt défensive chez les seconds et appuyée sur l'approfondissement d'une même activité ou spécialité.

La mise en valeur de l'autonomie par les "missionnaires" est manifestement une façon de s'affirmer apte à tenir d'autres fonctions, une manière d'anticiper sur un avenir professionnel où la capacité de décider sera une compétence requise. Ainsi, les énarques issus du concours étudiant, donc très jeunes, dirigent-ils les bureaux "missionnaires" en les considérant comme d'excellents postes d'observation : les activités multiples, les fonctions "transversales", les occasions de relations nombreuses et étendues, les collaborateurs expérimentés dans des domaines variés en font, pour eux, un lieu privilégié pour orienter une carrière peut-être encore incertaine. En dirigeant des bureaux "missionnaires", il s'agirait moins de se professionnaliser que de déterminer la voie que l'on suivra.

Par contraste, les bureaux "régisseurs" sont des bureaux fermés sur eux-mêmes. Les "anciens" font valoir plusieurs traits du "métier" de chef de bureau lorsqu'ils décrivent leur activité à la tête de ces bureaux : une activité d'encadrement associée à la maîtrise d'une spécialité que le bureau permet tout particulièrement d'exploiter. Ainsi se réclament-ils, par exemple, d'un savoir juridique "pointu" ou d'une connaissance approfondie du ministère, pour y avoir accompli l'essentiel de leur carrière. Comme il s'agit de personnes du sérail, de fidèles, rien d'étonnant à ce qu'ils invoquent, pour preuve de leur fiabilité, des compétences classiques de chef de bureau, jointes à une bonne connaissance de la "maison". Il devient alors naturel qu'ils fassent de ces savoirs une chasse-gardée et s'y tiennent jusqu'au bout de leur vie professionnelle. L'autonomie dont il est question ici est fondée sur la régularité des services passés et sur l'intériorisation des contraintes de travail. Les chefs de ces bureaux n'en sont pas à accepter la rigueur hiérarchique sous condition. Ils tirent, tout au contraire, leur propre autorité de la reconnaissance de leur rôle par leur sous-directeur.

L'horizon des "missionnaires" est aussi large que possible, celui des "régisseurs" est borné. Qu'est donc cette autonomie enfermée dans le cadre restreint d'un segment de l'organisation ? Sans doute, l'alliance entre une situation de travail à l'abri d'événements trop imprévisibles et d'un titre correspondant à une fonction qui atteste de mérites reconnus.

COMMENT ANALYSER LES RAPPORTS ENTRE CES DEUX TYPOLOGIES ?

L'examen conjoint des types de bureau et des types de chefs de bureau donne lieu à des raisonnements stratégiques. Ce faisant, on fait ressortir l'impossibilité de comprendre les comportements des salariés indépendamment des conditions qu'ils rencontrent dans les institutions qui les emploient. Simultanément on reconnaît qu'il n'est pas davantage possible de saisir les formes d'emplois sans lien avec les stratégies des salariés en poste. Les trajectoires individuelles et les définitions d'emplois ne sont pas analysables de façon indépendante.

On aurait tort, par conséquent, de vouloir simplement rabattre ces typologies l'une sur l'autre. Les raisonnements stratégiques mobilisent des informations qui vont bien au-delà des données classantes que nous avons pu utiliser. En réalité, les éléments qui ont servi à bâtir chacune des typologies sont le résultat de quantités de mou-

vements et d'événements qui ne sont pris en compte que partiellement... L'organisation du travail, par exemple, a partie liée avec l'histoire des institutions, de leurs missions, des procédés qu'elles ont employés pour les accomplir, des conditions rencontrées pour y parvenir. On en donnera pour exemple le fait que les positions respectives des ministères aient pu nous être présentées en termes de concurrence. Ceci n'explique sans doute pas toutes les différences observables d'un ministère à l'autre, mais l'idée de concurrence fait bien ressortir l'importance de jeux institutionnels lorsqu'il s'agit d'observer les recrutements, les possibilités de sélectionner et de retenir le personnel dans tel ou tel ministère. La position si particulière du ministère des Finances, notamment, est un fait que la plupart des commentateurs soulignent et qui renvoie à cette histoire. En ce qui concerne les salariés, il faudrait de même pouvoir maîtriser des informations multiples sur le jeu des générations, sur les réorganisations des modes de sélection et d'utilisation des personnes. Si, là encore, on a pu prendre en compte certains repères importants (création de l'ENA et des IRA) ou disposer de données démographiques sur le corps des AC, on n'a pas pu aller jusqu'à enregistrer les mouvements des corps de services extérieurs, ni les conditions de recrutement et d'affectation des contractuels... On ne saurait ignorer les commodités qui nous ont été fournies par les définitions statutaires des corps, avantage dont on ne bénéficierait pas à l'identique hors de la fonction publique.

A l'origine, nous devons caractériser des individus au travail et des modes d'organisation des postes. Nous avons bien dû constater qu'on ne pouvait y parvenir en décrivant l'instantané. Il fallait surmonter la difficulté selon laquelle le poste ne se réduit pas aux particularités de l'individu qui le tient à un moment donné. De plus, l'organisation formelle, qui se veut intemporelle, ne se retrouve pas entièrement dans le poste réel. On ne pouvait davantage s'enfermer dans l'opposition du formel et du particulier : l'individu (particulier) ne peut s'appréhender indépendamment de la position qui lui est faite et le formalisme de l'organigramme représente une configuration stable de situations constamment modulables. Si l'on part du formel, l'individu devient une formule abstraite, si l'on s'enferme dans l'examen de l'individu particulier, ce sont les conditions qu'il rencontre qu'on s'empêche d'examiner.

Nous avons renoncé à admettre que les bureaux représentaient des unités indépendantes dont on pouvait décréter la stabilité et la

régularité. Nous les avons considérés comme des formations locales et momentanées, des résultats de découpages révisables dans une organisation générale se constituant dans la durée. Dans le même temps, nous avons saisi les situations individuelles avec la vie de travail pour horizon.

Le choix de ces perspectives nous amène à souligner le fait que les typologies constituées représentent des notions intermédiaires. Nous ne pouvons reconstruire ni le mouvement général des organisations considérées ni la totalité des vies de travail. Les éléments que nous avons pu réunir sont partiels, leur traitement doit être considéré comme une opération témoin.

**

La démarche que nous avons choisie nous a fourni l'indépendance nécessaire à l'égard des modes habituels de compréhension des emplois de l'administration d'État. Cependant, les cadres d'analyse que nous avons empruntés à la sociologie du travail salarié ne peuvent constituer qu'un programme incomplètement réalisé. En contrepartie de notre insistance à rappeler les limites de la typologie, il nous paraît essentiel de mettre en évidence l'intérêt qu'il y a eu à faire entrer la durée dans l'analyse, à incorporer les informations accessibles sur la vie des institutions et à étudier les emplois comme une cristallisation de mouvements qui s'y accomplissent.

Ce cadre de recherche devait nous libérer d'une importante difficulté : il serait injustifiable d'étudier les emplois de la fonction publique en ignorant leurs particularités éventuelles et l'on ne peut pas davantage entreprendre cette étude en supposant d'avance l'importance de telle ou telle de leurs particularités. L'idée de "spécificité" n'a de contenu stable que décrété. La réalisation du Cahier "Fonction publique" (CEREQ, 1986) pour le Répertoire français des emplois nous avait déjà permis d'en faire l'expérience. L'équipe chargée de cette tâche s'y était résolue à considérer comme emplois spécifiques ceux qui comportaient une dimension d'autorité dans la gestion des affaires publiques. Pourtant, passant en revue ces emplois, des difficultés de classement se sont présentées à tous moments : une signification restrictive de la notion d'autorité écartait du classement dans la fonction publique beaucoup d'emplois qui s'y trouvent exclusivement, une définition plus tolérante exposait à incorporer des emplois très communs. Si, en termes strictement fonctionnels, beaucoup de cas restaient

indécidables, c'était le prix à payer pour se couler dans la logique du "répertoire", laquelle imposait de s'accommoder d'un découpage d'ensembles cohérents et déjà tracé de spécialités et de fonctions. La définition de la notion de spécificité qu'il a fallu se donner s'efforçait de retenir, non sans arbitraire, quelque chose d'une identité des emplois de la fonction publique. On voit mieux, après coup, à quel point les analyses menées ont marqué un moment, moment où l'on faisait sortir ces emplois d'une vision purement statutaire mais sans pouvoir cependant aller au bout de ce parti pris.

A condition de considérer la fonction publique comme un ensemble d'institutions plus ou moins durables, d'autres types de classements deviennent envisageables et évitent de s'enfermer dans une opposition public/privé. En procédant de la sorte, on peut s'attendre à ce que ces institutions se distribuent dans un classement d'ensemble de toutes les institutions de travail. Ainsi préciserait-on davantage le fait que la fonction publique ne représente pas, à tous égards, un bloc aussi homogène qu'il y paraît. Réciproquement, ne verrait-on pas mieux apparaître la manière dont quelques sphères d'emplois privés en sont plus proches qu'on ne le pense spontanément ? L'analyse en termes de vie de travail est, à son tour, un moyen de s'émanciper d'une vision des statuts de personnel réduits à leur signification juridique. Elle

ouvre la possibilité de comparaisons nouvelles entre emplois du secteur public et emplois du secteur privé. On ne peut vouloir étudier la fonction publique sans se donner les moyens de repérer les transformations constantes dont elle est affectée.

Christiane Rolle,
Jean-Louis Kirsch
et Cristina Gardès,
CEREQ

Bibliographie

CEREQ, *Les emplois-types de la fonction publique, Répertoire français des emplois, cahier n° 17*, La Documentation Française, Paris, 1985.

Gazier F., *La fonction publique dans le monde*, Cujas, Paris, 1972.

Kessler M.-Ch., *La politique de la haute fonction publique*, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1978.

Kirsch J.-L., Rolle Ch., Gardès C., *Chefs de bureau dans les administrations centrales des ministères, le rôle de la vie professionnelle*, CEREQ (à paraître dans la Collection des Études).

Laufer J., Paradeise C., "Pour une nouvelle stratégie d'analyse des cadres", *Sociologie du travail* n° 4, Dunod, Paris, 1982.

Simula P., "La nouvelle nomenclature des professions", *Formation Emploi* n° 2, avril-juin 1983.

Singly (F.) de, Thélot Cl., *Gens du privé, gens du public - La grande différence*, Dunod, Paris, 1989.