

Julien Barrier, Jean-Marie Pillon et Olivier Quéré (dir.), « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et action publique*, 2015/4 (n°4).

Victor Violier

Doctorant et ATER de science politique à l'Université Paris Ouest Nanterre et membre de l'Institut des Sciences sociales du Politique (UMR 7220 – CNRS)

29/07/2016

Dans ce numéro de la revue *Gouvernement et action publique* consacré à la thématique des «cadres intermédiaires de la fonction publique», Julien Barrier, Jean-Marie Pillon et Olivier Quéré réunissent un ensemble d'articles visant à «contribuer à l'analyse des transformations de l'État en France, en s'interrogeant sur le rôle d'un ensemble d'agents [qu'ils se proposent] de qualifier de cadres intermédiaires» (p. 11). L'originalité de leur démarche consiste en effet à déplacer la focale sur une catégorie d'acteurs qui sont au cœur des tensions générées par les réformes de l'État et de l'action publique engagées depuis les années 1990 et joue «un rôle de pivot dans les restructurations inspirées par le New Public Management» (ibid). Occupant une position complexe entre leur hiérarchie et les agents de base de la fonction publique, ces *middle managers* ou *middle-ranking officials*¹ sont à la fois bénéficiaires et directement exposés aux contraintes qui découlent de ces recompositions managériales. Les coordinateurs pointent ainsi un angle mort de la littérature. Cette dernière, habituellement consacrée soit à la Haute fonction publique, porteuse des réformes, soit aux *street level bureaucrats*, ciblés par ces réformes et impliqués dans leur mise en place, néglige les échelons hiérarchiques intermédiaires, au mieux étudiés de manière transversale ou comparative. Ce numéro entend contribuer à combler cette lacune en centrant l'analyse sur ces personnels, entreprise d'autant plus salutaire que la «révolution bureaucratique»² s'est

¹Page, Edward C., Jenkins, William Leuan, *Policy bureaucracy : Government with a cast of thousands*, Oxford, Oxford University Press, 2005 (cité par les auteurs).

²Le Galès, Patrick, Scott, Allen J., « Une révolution britannique », *Revue française de science politique*, 49 (2), p. 301-330 (cité par les auteurs).

traduite par la création de nombreuses nouvelles fonctions de gestion et la production d'injonctions croissantes à l'égard des agents existants à se comporter en managers. Ce numéro multiplie ainsi les coups de sonde dans les différents secteurs de l'action publique, permettant de dépasser les spécificités sectorielles.

L'article introductif des coordinateurs revient d'abord sur la définition qu'ils retiennent de la notion de «cadre intermédiaire» de la fonction publique. Le terme de cadre revêt deux dimensions – statutaire et substantielle – et renvoie à des fonctions et des activités de supervision et d'organisation du travail d'autres agents. Le terme intermédiaire est précisé à l'aide d'un détour par les sciences de gestion et les travaux portant sur les cadres intermédiaires du secteur privé qui sont généralement assimilés à des «relais» entre les dirigeants et les exécutants. D'un point de vue fonctionnel, les agents intermédiaires de la fonction publique traduisent des impulsions de portée générale en répertoire d'actions pour les agents de première ligne. Sur le plan hiérarchique, on inclut dans cette catégorie les agents fonctionnels et des services support (ressources humaines, finance et comptabilité, etc.), les agents assurant des tâches de coordinations (direction de service) et les managers opérationnels. Ce groupe d'agents se trouve borné par les élites programmatiques qui influencent, élaborent et orientent les politiques publiques d'une part, et par les agents assurant l'encadrement de proximité d'autre part. Aussi, l'intérêt de centrer l'analyse sur ces agents dans le cadre de l'analyse des recompositions managériales de l'État réside dans le fait que ces derniers «opèrent dans un jeu de contraintes et d'objectifs déjà fortement prédéfinis par des administrations à l'échelle nationale ou supranationale» (p. 19).

L'article d'Olivier Quéré sur «la fabrique des cadres intermédiaires de la fonction publique» au sein des Instituts Régionaux d'Administration (IRA) éclaire le travail de positionnement dans la hiérarchie des tâches et des places administratives et la manière dont formateurs, enseignants et jurys fabriquent et tâchent d'homogénéiser cet échelon administratif. En donnant à voir «les habits administratifs que les attachés d'administration doivent revêtir» (p. 34), l'auteur montre comment le contenu des savoirs de formation définissent les activités prescrites et déterminent les contours de la conception du rôle et de la place des agents intermédiaires. Il met notamment en évidence la double opération de

délimitation, par le haut et par le bas, sous forme de double injonction de positionnement de ces personnels qui passe par l'appel au respect de la hiérarchie administrative d'une part – assimilé aux enseignements juridiques – et l'enseignement du travail d'encadrement d'autre part – enchâssé dans les enseignements en management. Ainsi ces deux corpus de savoirs qui pourraient sembler concurrents sont en fait parfaitement imbriqués et enseignent aux élèves des IRA à tenir leur rang tout en exerçant leur autorité, conférant à l'institution un rôle de garant de la hiérarchie administrative.

Les ambiguïtés liées à la position interstitielle des cadres intermédiaires font aussi l'objet des développements de Xavier de Larminat qui traite des directeurs des services de probation. Ceux-ci occupent en effet «une place stratégique au point d'articulation entre la redéfinition des normes et leur mise en application» (p. 56). L'auteur examine les différentes manières selon lesquelles les acteurs s'emparent des réformes en fonction notamment des dispositions liées à leur trajectoire professionnelle qui joue sur leur vision du métier, et leur position dans l'organisation bordurant le style de pratiques envisageables. L'étude des tensions dans les modalités d'appropriation du métier entre formalisme et rapports de proximité avec les subordonnés fait apparaître une césure générationnelle entre une «ancienne école» de cadres en fin de carrière et «la nouvelle vague», plus diplômée, souvent issue de filière juridique et en quête d'ascension professionnelle. Apparaissent en définitive quatre principaux modes d'ajustement aux réformes, synthétisés en une métaphore automobile heuristique, allant de l'apathie (roue libre) à la temporisation (freinage), et de la neutralité bienveillante (courroie de transmission) à la traduction volontariste (accélération).

La thématique de la proximité est centrale dans la contribution de Sophie Divay et Charles Gadéa, portant sur les cadres de santé de la fonction publique hospitalière. Après avoir mis en évidence les grandes étapes de la construction d'un groupe professionnel, les auteurs se penchent sur l'influence des parcours individuels dans le processus de fabrication des cadres de santé – sous la double influence des socialisateurs hospitaliers et des socialisateurs formateurs – correspondant à une rupture avec le métier d'origine. Ce «tournant biographique» (p. 81) est porteur de troubles identitaires individuels et collectifs. Cette promotion professionnelle touche des agents dont la proximité avec leurs subordonnés est

multidimensionnelle : biographique, d'abord, puisqu'il s'agit d'anciens personnels soignants, fonctionnelle, ensuite, les cadres de santé n'effectuant pas le travail qu'ils/elles encadrent, statutaire, enfin, en raison de leur position dans la grille de la fonction publique. La mise en évidence de cette «injonction à la distanciation» envers le métier d'origine est sans nul doute l'intérêt majeur de ce texte puisqu'elle imprègne de plus en plus de métiers de la fonction publique.

Les deux dernières contributions du numéro traitent davantage des espaces de libertés et des marges de man?uvres offertes ou laissées aux cadres intermédiaires par des contextes réformateurs propres à certains secteurs de l'action publique. C'est ce que montre Julien Barrier et Christine Musselin dans le cas des cadres administratifs des fonctions supports des universités qui se saisissent de la réforme «LRU» de 2007 pour négocier leur place face aux professionnels du secteur, se faisant les relais actifs de l'introduction de la rationalité managériale. Ainsi la centralisation administrative accrue du secteur permet aux cadres administratifs des services centraux de renforcer leurs circuits de contrôle interne. De la même manière, Arnaud Cosson illustre le mouvement ambivalent de flux et reflux de l'État et l'articulation des politiques publiques initiées au niveau national et expérimentées localement en analysant les rôles et fonctions des directeurs de parcs nationaux. Ces derniers construisent leur autonomie en investissant un rôle de réformateur bien que celle-ci demeure une autonomie sous contrainte, symbolisant «le paradoxe du dirigeant intermédiaire» (p. 168) croulant sous les injonctions contradictoires qu'il tâche de moduler dans ses pratiques quotidiennes.

La multiplication et l'intensification des réformes inspirées du modèle de «l'État stratège» a entamé une distinction de plus en plus nette entre les fonctions de conception et de pilotage et les fonctions d'exécution et de mise en ?uvre des politiques publiques. Dans ce contexte, ce numéro de la revue *Gouvernement et action publique* fait d'une catégorie indigène – la notion de cadre intermédiaire étant empruntée au vocabulaire de l'administration – un outil de description et d'analyse pertinent pour pointer les dynamiques et les tensions communes à différents contextes de travail au sein de l'administration. Ces travaux permettent aux coordinateurs du numéro de mettre en évidence l'existence de quatre

grands types de cadres intermédiaires. En raison de leur situation à l'interface de plusieurs niveaux hiérarchiques, les cadres intermédiaires incarnent un rôle aux contours mouvants et ambigus. Les modalités de construction de leur positionnement par les agents sont un élément majeur de l'analyse de cet échelon tant ceux-ci fabriquent souvent leur propre rôle en même temps qu'ils mettent en place les restructurations. Ainsi on distingue le cadre comme modèle prescrit, le cadre superviseur, le cadre fonctionnel et le dirigeant intermédiaire. Ces quatre figures balisent ces opérations de construction, fonctions des trajectoires – personnelle et professionnelle, individuelle et collective – des agents, et des tensions et enjeux liés à chaque contexte organisationnel et secteur de la fonction publique.