

97

Entre gestion dirigée et marché ouvert

Les cadres expérimentés du ministère
de l'Écologie face aux restructurations de l'État

Juillet 2016

Alex Alber

avec la participation de **Nadège Vezinat**

« Le Descartes »
29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-Le-Grand CEDEX
Téléphone : (33) 01 45 92 68 00
Télécopie : (33) 01 49 31 02 44
www.cee-recherche.fr

Entre gestion dirigée et marché ouvert

Les cadres expérimentés
du ministère de l'Écologie
face aux restructurations de l'État

Alex Alber

Université de Tours (UMR CITERES) / CEE

avec la participation de
NADEGE VEZINAT

Directeur de publication : **Christine Erhel**

ISSN 1629-7997
ISBN 978-2-11-139588-6

Entre gestion dirigée et marché ouvert

Les cadres expérimentés du ministère de l'Écologie
face aux restructurations de l'État

RÉSUMÉ

Ce rapport vise à interroger les effets sur les cadres expérimentés de l'État de plusieurs phénomènes concomitants qui traversent la Fonction publique : le vieillissement tendanciel des personnels, la fragilisation de la gestion par corps, avec la volonté affichée de « décloisonner » et d'individualiser les carrières des fonctionnaires, la montée en puissance des profils gestionnaires au sein de l'encadrement, et enfin la réduction tendancielle du nombre de postes disponibles du fait des restructurations successives de l'administration, tout particulièrement au niveau déconcentré. Cette conjonction revêt un caractère potentiellement problématique pour les plus expérimentés dans la mesure où l'intensification de la compétition pour des postes raréfiés risque de favoriser les détenteurs de compétences qui ne figurent pas intuitivement parmi les plus fréquentes chez les cadres les plus expérimentés. La recherche conduite entendait donc interroger l'adaptation des cadres en fin de carrière à un contexte qui leur est potentiellement défavorable et leur perception des changements en cours.

À l'appui d'une quarantaine d'entretiens semi-directifs conduits avec des cadres du ministère de l'Écologie, la recherche permet de décrire une transition inaboutie entre un modèle historique de « gestion dirigée » organisée par les corps, qui *administraient* les carrières de leurs agents sur des bases collectives, et un modèle censément plus individualisé, plus fluide et plus attentif aux compétences, mettant en concurrence tous les agents de l'État dans un *marché* du travail décloisonné, abolissant les frontières ministérielles comme corporatives, voire statutaires. Loin d'avoir totalement basculé dans un modèle dérégulé, le système d'emploi étudié semble toujours au milieu du gué, ajoutant à l'ancien fonctionnement en marché interne de nouvelles règles qui créent simultanément des opportunités étincelantes pour certains et des blocages de carrière pour beaucoup d'autres. Finalement, la recherche illustre comment l'État, à la recherche d'un nouveau modèle de gestion de ses personnels d'encadrement produit un système hybride maintenant les exigences associées aux carrières dirigées de l'ancien système tout en rationnant les rétributions qu'elles octroyaient historiquement afin de justifier la stagnation du plus grand nombre. La désadministration des carrières n'est une réalité que pour une minorité bien particulière ; pour la majorité, c'est plutôt un surcroît d'administration qui caractérise la période actuelle. Ce contexte interroge à nouveaux frais la question de l'autonomie de l'administration vis-à-vis de l'exécutif.

Dans cette transition inaboutie, une génération d'agents se trouve comme piégée, incapable de valoriser des aptitudes construites par et pour le modèle ancien, et peu à même de se fondre dans les conditions d'une compétition nouvelle dont la transparence annoncée est toute relative. Le rapport invite à se pencher sur le cas de ces « générations orphelines » du secteur public, dont la situation risque d'être de plus en plus préoccupante dans les années à venir.

Cette recherche a été financée par la DGAFP (convention n° 1974410), commandée par le Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Sommaire

Introduction	9
1. L'État à la recherche d'un nouveau modèle d'emploi	10
1.1. <i>Aux sources historiques de la fonction publique de carrière</i>	10
1.2. <i>Critiques adressées au modèle d'emploi public</i>	14
1.3. <i>La volonté d'ouvrir les frontières corporatives</i>	16
2. Le modèle de la compétence et la montée des managers	17
2.1. <i>La « nouvelle gestion publique »</i>	17
2.2. <i>Les personnels d'encadrement, acteurs et vecteurs des changements</i>	18
3. Un contexte très particulier	21
3.1. <i>Le vieillissement des personnels d'encadrement</i>	21
3.2. <i>Les effets de la RGPP sur les postes d'encadrement disponibles</i>	22
Partie 1. MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE DE TERRAIN.....	25
1. Un échantillonnage partiellement raisonné	26
1.1. <i>Champ de l'étude.....</i>	26
1.2. <i>Composition de l'échantillon.....</i>	27
2. Méthode d'interrogation.....	30
2.1. <i>La question de l'enregistrement</i>	31
2.2. <i>Protocole de traitement des matériaux qualitatifs</i>	31
Partie 2. RUPTURES ET PERMANENCES DES RÈGLES DE LA COMPÉTITION HIÉRARCHIQUE	35
1. D'anciennes règles du jeu très fragilisées.....	35
2. Une concurrence accrue pour des postes raréfiés	38
2.1. <i>L'extension de la concurrence entre les corps</i>	38
2.2. <i>La raréfaction des postes de direction.....</i>	39
3. Une progression rendue plus difficile	41
3.1. <i>La multiplication des niveaux hiérarchiques intermédiaires</i>	41
3.2. <i>Des nouveaux obstacles réglementaires : la cotation des postes en cinq groupes.....</i>	42
4. De nouvelles modalités de sélection : le rôle décisif du préfet.....	43
4.1. <i>Le DDT, un « collaborateur » du préfet</i>	44
4.2. <i>La faible valorisation des compétences techniques par les préfets</i>	45
Conclusion intermédiaire	46
Partie 3. LES AGENTS EXPÉRIMENTÉS FACE À LA STAGNATION.....	49
1. Faire face à la réduction des débouchés	49
1.1. <i>Redescendre hiérarchiquement</i>	49
1.2. <i>Se faire « doubler » par plus jeune que soi.....</i>	50
2. Rationaliser le sentiment d'échec : le refus des explications personnelles.....	52
2.1. <i>Le poids constant des appartenances de corps.....</i>	52
2.2. <i>Les effets d'une supposée politique de féminisation.....</i>	54
2.3. <i>Victimes d'un virage environnementaliste ? Le blues des « routiers »</i>	55

3. La difficulté à se projeter.....	57
Conclusion intermédiaire	59
Partie 4. QUELLES SOLUTIONS POUR LES CADRES BLOQUÉS ?	61
1. Les ressources internes : les limites des outils d'accompagnement	61
1.1. L'action des chargés de mission, entre conseils et consignes.....	61
1.2. Trouver une issue de carrière : que peuvent apporter les coaches ?	63
2. Rester dans l'État : les complications à la mobilité interne	65
2.1. La résistance de la gestion ministérielle.....	65
2.2. Les emplois fonctionnels, une cage dorée ?	67
3. « Sortir » ? Les risques du détachement	69
3.1. Un moins bon suivi de carrière	69
3.2. La non-compatibilité des grilles indiciaires	70
3.3. L'exposition aux « risques » judiciaire et politique	71
4. La (non) question des départs vers le privé	73
Conclusion partielle.....	74
Partie 5. L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX PROFILS DE CADRE ?	75
1. Des voies d'accès parallèles ou anticipées aux fonctions de direction	76
1.1. Arriver « par le bas » : savoir se faire repérer	77
1.2. Arriver « par le côté » : sortir du cadre pour mieux y revenir	82
1.3. Arriver « par le haut » : les bénéfiques du passage en cabinet ministériel	85
2. Faire reconnaître sa légitimité : trouver un « positionnement ».....	88
2.1. Les difficultés de la prise de poste	89
2.2. L'appui sur les anciens : un renouveau en trompe-l'œil.....	90
2.3. S'investir dans le travail d'organisation	92
Conclusion intermédiaire	95
Partie 6. D'UNE LÉGITIMITÉ D'EXPÉRIENCE À UNE LÉGITIMITÉ DE PROJET ?	97
1. Les mutations du travail d'encadrement	99
1.1. La montée des exigences gestionnaires	99
1.2. Des jeunes managers sans états d'âme ?	101
1.3. La sensibilité aux incitations financières.....	103
2. Les limites d'une lecture générationnelle.....	105
2.1. L'invisible résistance au changement des cadres expérimentés	105
2.2. Beaucoup de profils "managériaux" parmi les cadres bloqués	107
3. Un profil managérial : aujourd'hui nécessaire mais non suffisant.....	109
3.1. Les effets de court terme des « postes exposés »	109
3.2. Trop accélérer peut ensuite exposer à la stagnation	110
Conclusion de la partie	111

Conclusion générale	113
Accroissement de la concurrence, contraction des opportunités, opacification des parcours	113
<i>Vers le règne de l'intuitu personae ?</i>	<i>114</i>
<i>Écouter les générations orphelines</i>	<i>115</i>
Bibliographie.....	117
Annexes.....	121
Sigles utilisés	121
Tableau des entretiens	122

Introduction

Ce rapport s'intègre dans la vaste thématique de la modernisation de l'État et se penche plus particulièrement sur la question des carrières des personnels d'encadrement, qui ont connu ces dernières années des inflexions notables.

L'objectif de cette recherche était d'apporter des éléments de réflexion sur ce qui nous semble être un basculement historique d'un modèle de marché du travail « administré » vers un modèle partiellement dérégulé, plus proche d'une forme de marché ouvert. Ce basculement, qui implique la fragilisation des logiques historiques de gestion des emplois à l'intérieur de l'État, se fait au nom d'une meilleure reconnaissance des compétences des agents et des qualités « managériales » des personnels d'encadrement.

Dans le prolongement d'une convention précédente entre le CEE et la DGAFP (Alber, 2011), il s'agira là encore de comprendre – cette fois-ci *via* une enquête de terrain – les dynamiques d'individualisation des parcours professionnels à l'intérieur de l'encadrement de la Fonction publique d'État, d'étudier les nouvelles « règles du jeu » (Reynaud, 1997) qui semblent émerger à travers la remise en cause des formes historiques de régulation des carrières.

Le cadre théorique utilisé s'appuie largement sur certains éléments de l'analyse socio-économique des « marchés internes » (Piore et Doeringer, 1971 ; Gautié, 2004) qui, transposée au secteur public, permet de comprendre les enjeux liés à la *production organisationnelle des dirigeants* (Guillaume et Pochic, 2007) dans un système d'emploi fermé et les effets déstabilisants de certaines politiques menées au nom de la modernisation de l'État.

L'accent est une fois encore mis sur les personnels les plus expérimentés, car le vieillissement démographique de la population active, et singulièrement de l'État, accroît l'acuité de certaines questions incontournables lorsque les organisations décident de modifier pour partie leur fonctionnement interne et de redéfinir les contours de leur régime méritocratique. La motivation première de la recherche était d'interroger les effets de l'individualisation des conditions d'emploi sur un public vieillissant : la « réception des changements gestionnaires » selon les termes initiaux du projet. Quels sont les effets de tels changements sur des personnes ayant évolué pendant très longtemps dans un fonctionnement aujourd'hui en voie d'abandon ? Comment ces personnes s'adaptent-elles aux nouvelles exigences de leur marché du travail ? Peuvent-elles valoriser leur expérience ? Mobilisent-elles les aptitudes managériales de plus en plus attendues d'elles ?

Dans le même temps, il nous semblait falloir envisager la situation du point de vue de ceux que ces nouvelles règles du jeu peuvent avoir favorisés. En effet, parmi les hypothèses fortes qui structuraient ce travail, il y avait l'idée que la valorisation des aptitudes managériales offrait des opportunités inédites à de nouvelles figures, de nouveaux profils à même de fragiliser la position des personnels les plus expérimentés. Revenir sur les régulations historiques des carrières vise – entre autres motivations – à accélérer le changement culturel à l'intérieur des organisations en accélérant la carrière des mieux à même de le conduire.

Cette recherche se propose donc d'interroger *de manière liée* : 1) la fragilisation des régulations historiques des carrières ; 2) la diffusion de nouvelles méthodes d'encadrement et la montée en puissance de nouveaux profils mobilisant ces méthodes ; 3) la manière dont les personnels les plus expérimentés ont reçu ces changements, touchant tant leur travail que leurs perspectives de carrière. Le fait que les personnels du secteur public soient en voie de vieillissement rapide (encore accru par l'allongement des carrières) nous a semblé rendre cette question particulièrement importante et accroître la probabilité du management intergénérationnel inversé, dans lequel de jeunes cadres ont la responsabilité d'équipes plus âgées et expérimentées qu'eux.

Pour comprendre les enjeux d'un tel questionnement, il semble important de rappeler de manière liminaire quelques éléments de contexte. Nous retracerons d'abord très brièvement les bases histo-

riques du système d'emploi public, qui mêle considérations politiques et économiques, avant d'aborder les changements gestionnaires introduits dans la dernière décennie. Cela permettra de poser finalement la question des effets de ces changements sur les agents expérimentés.

1. L'ÉTAT À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU MODÈLE D'EMPLOI

Dans le concert des critiques adressées à l'État, qui touchent tant à son rôle censément excessif dans l'économie qu'à son organisation interne, le modèle de la « Fonction publique de carrière » cristallise les reproches. Il n'est pas un mois sans qu'un éditorialiste – quand il ne s'agit pas d'un ministre –, ne s'en prenne aux « privilèges » des fonctionnaires, « privilèges » d'autant plus indéfendables que les salariés du secteur privé voient leurs conditions d'emploi gagnées par une précarité croissante. Selon les termes de B. Pêcheur, le modèle d'emploi public semble devenir « un archaïsme et, en tout cas, un des symboles de "l'exception française", condamné par l'évolution du monde » (2006 ; 94). Il est vrai que les conditions d'emploi faites aux agents de la Fonction publique semblent particulièrement protectrices : les fonctionnaires d'État sont recrutés théoriquement pour une carrière entière ; ils bénéficient d'un salaire garanti par une grille indiciaire progressant avec l'ancienneté ; ils sont promus avec l'aval de commissions paritaires dans lesquelles siègent les organisations syndicales et ils peuvent prétendre à un large panel de formations internes ; autant de caractéristiques qui les distinguent en effet des salariés du secteur privé. Plus incompréhensible encore pour les contempteurs d'un tel système, la distinction du grade et de l'emploi garantit un traitement aux agents, même si on ne leur trouve pas d'affectation, traitement qui ne dépend théoriquement pas des compétences propres ni des missions exercées (hors primes) mais bien des qualifications reconnues par des titres scolaires et des concours ne mettant pas toujours au premier plan les compétences professionnelles effectives. Notons cependant que l'histoire d'un tel système est généralement méconnue et qu'un bref retour en arrière n'est jamais inutile, d'autant que cet héritage est indispensable à connaître pour comprendre les implications des changements en cours. Il importe notamment, ainsi que nous allons le voir, de prendre en compte les logiques à la fois politiques et économiques qui justifient le recours à un tel système.

1.1. Aux sources historiques de la Fonction publique de carrière

1.1.1. Le « droit à la carrière »

Le vocabulaire de la Fonction publique est riche de références au monde militaire. Ce n'est pas surprenant dans la mesure où ce modèle d'emploi, dans sa forme moderne, est largement hérité dans son organisation du fonctionnement militaire (Saglio, 2005). Ce sont les officiers qui, les premiers, ont bénéficié de la « double carrière ». Un fonctionnaire a en effet à la fois une carrière statutaire (son *grade*, dont il est dit « propriétaire »¹) et une carrière fonctionnelle (son *emploi*, qui est à la disposition de l'administration)². En échange, il est reconnu aux officiers un « droit à la carrière » qui est extrêmement encadré par un corpus réglementaire très explicite s'agissant de leur progression statutaire. Chaque agent se voit positionné dans une grille³ et connaît ses perspectives d'évolution. Son « droit à la carrière » le protège – théoriquement – de toute rétrogradation indemnitaire (la position statutaire progresse automatiquement à l'ancienneté, même si, dans l'armée, un

¹ Nous verrons cependant que l'apparition des « grades à accès fonctionnel » a fortement relativisé cette « propriété ».

² J. Saglio évoque ainsi une « conception que l'on trouve formulée assez nettement dès les lois de 1832 et 1834 pour les officiers, l'individu est propriétaire du grade, mais l'emploi est géré par l'employeur. La lecture des textes et des commentaires de l'époque permet aisément de comprendre l'échange qui se structure alors : les officiers y perdent individuellement la propriété des postes et la gestion de la mobilité devient formellement l'affaire du seul employeur. » (Saglio, 2009, p. 3.).

³ Un corps se décompose en grades qui se déclinent eux-mêmes en échelons, et la position dans cette hiérarchie statutaire détermine l'essentiel de la rémunération (hors primes et indemnités).

avancement trop lent peut s'accompagner d'une éviction) et contre les promotions fulgurantes (on ne peut plus, comme sous Napoléon, nommer des généraux de vingt et quelques années). Il faut passer par tous les grades et y passer un temps minimal pour progresser jusqu'au plus haut niveau.

Il n'est pas inutile de rappeler que ce droit à la carrière visait initialement à assurer une certaine pérennité de l'appareil militaire face aux retournements politiques incessants du XIX^e siècle. L'épisode de la Restauration (1815), qui a condamné nombre d'officiers promus durant les guerres napoléoniennes au statut de « demi-solde », a suffisamment marqué les esprits pour que la loi Gouvion Saint-Cyr de 1817 fasse de l'officier le premier fonctionnaire dont la carrière a été « organisée et garantie », selon les termes du général Delmas⁴. Le « tableau d'avancement » a la même paternité et avait précisément pour vocation d'assurer la transparence des promotions, dans un contexte où la fidélité des officiers supérieurs au pouvoir en place constituait un enjeu de sécurité nationale de première importance⁵.

Ce modèle est donc indissolublement sécurisant et limitatif. Loin de relever d'un droit acquis obtenu par des luttes syndicales (les officiers ne sont généralement pas coutumiers de telles pratiques), le « droit à la carrière » est un principe intrinsèquement *politique*. Il s'agissait, et il s'agit toujours, de limiter autant que faire se peut l'immixtion des responsables politiques dans le jeu des promotions à l'intérieur de l'armée, pour garantir la pérennité du fonctionnement de l'État. Même s'il résulte, dans l'histoire récente, de luttes politiques et syndicales (Rouban, 2010b), le *statut* des fonctionnaires est, dans ses principes fondamentaux, pensé comme une garantie démocratique ; leur inamovibilité et les garanties de carrière qui leur sont données servent d'abord à s'assurer qu'ils serviront l'État et les lois de la République, et non le pouvoir en place (Pêcheur, 2006 ; 95). Le fonctionnaire est donc au service de la légalité et de la constitutionnalité, jusqu'à pouvoir refuser des ordres contraires au droit (Mattely, 2000). C'est pourquoi une part importante de la progression statutaire (l'échelon) est déterminée par l'ancienneté et ne tient que marginalement compte des réalisations professionnelles de l'agent. La progression en grade est liée aux décisions prises par les commissions administratives paritaires (CAP) qui, comme leur nom l'indique, associent les syndicats à la gestion des promotions⁶. La carrière statutaire est donc à la fois très réglementée et centralisée.

1.1.2. La « double carrière »

En parallèle de sa carrière *statutaire*, l'agent a une carrière dite *fonctionnelle* dont les déterminants sont très différents. La carrière fonctionnelle recoupe les différents emplois occupés, sur lesquels l'agent a beaucoup moins de garanties. Pour un grade donné, un certain nombre de fonctions différentes peuvent en effet être exécutées. C'est le sens de la formulation choisie dans le statut général des fonctionnaires de 1946, qui dispose que « *le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent* ». La notion de « vocation » apporte une certaine souplesse. Dans les faits, une liaison qu'on pourrait qualifier d'« élastique » unit le grade et l'emploi. Cette élasticité opère dans les deux sens : s'il faut un poste à la hauteur du grade, il n'est pas rare qu'il faille, dans les situations de promotions plus ou moins fulgurantes, un grade à la hauteur du poste, et que cela s'ajuste par la suite. La carrière fonctionnelle offre donc un peu plus de

⁴ Cité par J.-F. Delbos, « La formation des officiers de l'armée de terre, de 1802 à nos jours », Paris, l'Harmattan (2001).

⁵ La fameuse « affaire des fiches » qui éclate en 1904, durant laquelle le ministre de la Guerre (le général André) avait fait fichier tous les officiers supérieurs – dont un certain Philippe Pétain – pour connaître leurs opinions politiques afin de freiner la carrière des plus cléricaux et/ou trop antirépublicains, a constitué un cas limite – assez traumatique dans l'armée – de ce souci de contrôle politique du corps militaire par le pouvoir exécutif.

⁶ On aurait cependant tort de supposer que l'implication des syndicats entraîne l'existence d'une vraie cogestion des parcours. Pour se présenter devant une CAP, un agent doit être inscrit au tableau d'avancement par son supérieur hiérarchique, qui peut le faire plus ou moins diligemment selon sa volonté.

souplesse⁷, même si elle obéit également à un ensemble de règles délimitant plus ou moins fortement les parcours des agents. Parmi ces règles, celle qui impose que le changement de grade s'accompagne d'un changement de fonction. Après avoir été promu à un grade supérieur, un agent se doit de trouver un nouveau poste qui corresponde à cette fonction, de préférence dans un nouveau service⁸.

Ces règles encadrant la carrière fonctionnelle, pour fragiles et fluctuantes qu'elles puissent être, sont très présentes à l'esprit de tous. Les corps de la Fonction publique sont souvent d'assez petits mondes dans lesquels les choix passés – très présents dans la mémoire collective car connus et archivés par le biais du Journal officiel (JO) – agissent comme de véritables jurisprudences, générant des « coutumes » plus ou moins légitimes et communément admises, mais agissant inmanquablement comme des référents (positifs ou négatifs) au regard desquels chaque génération se trouve plus ou moins obligée de se positionner. Les décisions prises créent des précédents qui peuvent devenir des normes implicites ; le champ des possibles n'est pas infini. En matière de progression, on ne peut pas faire n'importe quoi, le « n'importe quoi » renvoyant à la fois aux compétences des promus et à l'observance des règles coutumières qui s'imposent dans le corps afin de réguler la compétition interne. Ces règles n'ont pas force de loi et relèvent beaucoup plus d'un droit que l'on pourrait dire « coutumier » que d'un droit « canon ». Elles n'en sont pas moins agissantes et entraînent ce qu'il est d'usage d'appeler des « rigidités » dans les processus de sélection. Nous avons rapidement vu quels principes politiques peuvent justifier ces choix, abordons maintenant une lecture plus directement économique.

1.1.3. Les corps de l'État, des marchés internes ?

Les agents de l'État, s'ils sont soumis au même statut général, voient leur carrière fortement délimitée par le « corps » professionnel auquel ils appartiennent. Pour le dire sans détour, les corps sont, en matière de fonctionnement, l'exact opposé d'un modèle de marché libre. Les corps professionnels ont toujours eu une double fonction de régulation de la concurrence économique hors du corps (monopole) et des carrières à l'intérieur du corps (*via* des règles statutaires). Il s'agit à la fois de « fermer » une profession (Paradeise, 1984) et de s'assurer qu'à l'intérieur de celle-ci, les hiérarchies de prestige, de prérogatives, et de revenus soient étayées par des différences objectivables. Pour hiérarchisé qu'il soit, un corps professionnel obéit donc au moins formellement à des principes d'égalité et de justice entre ses membres. L'ancienneté, la valeur des titres scolaires et les réalisations professionnelles interviennent comme des moyens de garantir que les inégalités à l'intérieur du corps n'apparaissent pas arbitraires.

Comme le remarquent Claude Dubar et Pierre Tripiier (1998), les corps de l'État découlent d'une même matrice organisationnelle que les « corps d'état », c'est-à-dire les corporations de métiers, abolies par la loi Le Chapelier en 1791, auxquelles ils succèdent historiquement⁹. Les premiers corps techniques de l'État sont initialement créés dans le sillage des politiques colbertistes dès le XVIII^e siècle, afin de fournir à l'État des ingénieurs compétents que le système des offices vénaux ne permettait pas de garantir. L'État finance leur formation scientifique et organise durablement leur parcours. Dubar et Tripiier relèvent que ces « ancêtres des hauts fonctionnaires modernes » connaissent déjà « une carrière lente mais sûre ». Ces corps de l'État partagent bien des caractéristiques avec les corporations de l'Ancien Régime, même s'ils se sont abstraits d'une conception religieuse

⁷ S'il est compliqué pour l'exécutif de « dégrader » un fonctionnaire, il demeure possible de jouer des affectations pour récompenser ou blâmer un agent. Les magistrats ont même un verbe pour désigner ces punitions, se faire « hazebroucker » signifie en effet se voir nommé sur un poste peu valorisant en sanction d'un manque de docilité (c'est-à-dire se faire muter à Hazebrouck, commune du département du Nord réputée peu attractive).

⁸ Pourtant, la mobilité « sur place », si elle est censée être impossible, n'est pas du tout exceptionnelle, au regard du moins des matériaux collectés dans cette enquête.

⁹ « En France, la destruction des corporations de métiers, des corps d'état, a été concomitante de la montée des premiers grands corps de l'État » (1998 ; 31).

du corps comme confrérie et communauté (Sewell, 1983). Les corporations assuraient en effet l'assistance entre les membres du corps, encadraient la concurrence économique et régulaient les parcours, en organisant la formation des futurs membres. Les différentes étapes (*apprenti, compagnon, maître*) étaient scandées par des épreuves (le « chef d'œuvre » notamment, qui permettait l'accès à la maîtrise) et différents serments de fidélité conditionnaient l'entrée dans le corps. Les corps professionnels étaient donc à la fois très cohésifs et très hiérarchisés.

Ce fonctionnement en marché fermé, s'il a des justifications avant tout politiques, ne semble cependant pas totalement aberrant d'un point de vue économique. On peut également considérer les corps de l'État comme des formes de « marchés internes » au sens de Piore et Doeringer (1971). Un marché interne du travail fonctionne en circuit plus ou moins fermé et n'est accessible que par certains « ports » d'entrée. Il est alors nécessaire de réaliser toute sa carrière dans l'entreprise et de franchir toutes les étapes prévues de la promotion hiérarchique pour pouvoir prétendre aux fonctions les plus valorisées. Chez Piore et Doeringer, ce modèle est généralement mis en place dans les secteurs mobilisant des compétences très spécifiques et généralement peu « transférables » (Eyraud, Mardsen, Silvestre, 1990), lesquelles nécessitent souvent une formation longue que le système scolaire n'assure pas. Les entreprises sont alors tentées d'organiser elles-mêmes les formations qui ouvrent l'accès à leur marché interne, ce qui les pousse à conserver leurs apprentis le plus longtemps possible pour rentabiliser l'investissement initial. Pour ce faire, rémunérer la formation et offrir certaines garanties de carrière est souvent nécessaire pour attirer des candidats. Ce système ne prend donc sens que dans le long terme. Si on l'analyse de manière transversale, il déroge aux règles élémentaires du marché du travail en matière de rétribution salariale : les salariés sont payés bien au-dessus de leur productivité marginale en début de carrière, puis en dessous pendant l'essentiel de leur parcours, jusqu'à ce que leurs dernières années en emploi leur permettent d'atteindre des niveaux de salaires enfin confortables, nonobstant la baisse de leur productivité, c'est du moins l'analyse de J. Gautié qui évoque, dans le sillage d'E. Lazear (1979), une forme de « paiement différé » de l'investissement consenti durant toute la première partie de la carrière. Certains économistes ont même pu y voir un quasi-système assurantiel contre le vieillissement au travail : le salarié échangerait son surplus de productivité en cours de vie active contre la garantie de conserver un emploi « soutenable » en fin de carrière. D'autres y voient un mécanisme d'« épargne forcée », permettant aux salariés de disposer de revenus plus élevés lorsque les charges familiales seront maximales (études supérieures des enfants, etc.) (Frank et Hutchens, 1993). Une certaine idée de l'équité, d'engagement réciproque de long terme, est donc au centre de ce type de fonctionnement. Jean Saglio parle en l'occurrence d'un « échange d'emploi » qu'il définit en ces termes : « celui-ci est un engagement et non un contrat. À chaque moment, chacun des protagonistes sait à peu près ce qui est attendu de lui et ce qu'il peut espérer des autres (...) » (Saglio, 2005 : 642). Norbert Alter intègre, quant à lui, ce fonctionnement dans le « paradigme du don » hérité des travaux de M. Mauss : « l'échange entre les salariés et l'entreprise se déroule sur la totalité d'une carrière, environ quarante ans ». Sous un angle moins pécuniaire, il envisage également le début de carrière comme une période de « don », d'« investissement », mais cette fois-ci en disponibilité géographique, voyant la fin de carrière comme le moment où cet investissement est « récupéré », notamment *via* un « retour au pays » en notant que « l'investissement n'est pas conçu comme tel : il représente bien plus l'inscription du salarié dans des coutumes, dans un « cours des choses » que, par habitude, il sait être porteur de biens » (Alter, 2002 : 267).

Ce schéma décrit assez bien les parcours des cadres du secteur public. Ceux-ci ont généralement été formés par et pour l'État, ont été payés dès leur formation et mobilisent des compétences relevant de prérogatives que l'État ne partage généralement pas (du moins jusqu'à dernièrement) et qui sont donc faiblement « transférables ». Cette relation de long terme est rendue viable par les garanties de progression statutaire associées à la titularisation et par les perspectives de carrière implicitement promises par la logique même du système d'emploi. Cette organisation impose le maintien d'une forme de justice dans la compétition hiérarchique. Si le marché interne ne promeut plus suffisamment ses membres, il risque de ne plus pouvoir s'alimenter par sa base, de ne plus pouvoir « respi-

rer » et de progressivement courir le risque d'une « thrombose » pour reprendre les termes d'un des répondants de l'enquête.

Un corps de la Fonction publique est donc un peu plus qu'un « marché fermé » du travail, fût-il administré. C'est, au sens non partisan du terme, une construction *politique* à dimension diachronique dans laquelle la relation entre l'agent et l'État est basée sur une réciprocité implicite qui dépasse la rémunération et qui, seule, peut donner sens aux sujétions spécifiques acceptées par les agents, tout particulièrement en début de carrière. Une logique de don et de contre-don de long terme est toujours présente à l'état latent dans le « rapport d'emploi » qui lie le fonctionnaire à l'État. Pour le dire autrement, les marchés internes ont une mémoire¹⁰ : une mémoire des conditions d'entrée de l'agent (niveau scolaire atteint) et une mémoire des services rendus au long de la carrière. C'est à ce titre notamment que les mobilités professionnelles importantes en début de carrière (mutations dans les DOM-TOM par exemple), l'acceptation de postes difficiles – dits « exposés » dans le vocabulaire des agents rencontrés –, ouvrent censément un crédit pour l'agent, son administration contractant (toujours implicitement bien entendu) une forme de « dette » à son égard, qui sera tôt ou tard apurée par l'octroi d'une position valorisée ou d'une bonification salariale (promotion statutaire rapide par exemple). On comprend dès lors un peu mieux en quoi les aptitudes professionnelles *hic et nunc* ne peuvent pas être seules prises en considération dans l'allocation d'un emploi.

Le modèle de la Fonction publique de carrière articule donc des éléments politiques (le « droit à la carrière » comme garant de l'indépendance des agents de l'État dans la défense de l'intérêt collectif), des restes d'un modèle historique d'organisation du travail (le « modèle des corps d'État » décrit par Dubar et Tripier [1998]) et des considérations économiques (le fonctionnement en « marché interne ») qui justifient certaines garanties de carrière en compensation de la forte spécialisation des compétences mobilisées par les fonctionnaires. Comme nous allons le voir, ce modèle fait l'objet de diverses critiques et remises en cause.

1.2. Critiques adressées au modèle d'emploi public

1.2.1. La critique interne

La présentation que nous avons faite des logiques structurantes de l'emploi public visait avant tout à faire comprendre les enjeux de la situation actuelle. Bien évidemment, les principes mis en avant ne doivent pas occulter le fait que la réalité des parcours est souvent beaucoup plus tortueuse. On ne peut juger des vertus d'une organisation à la seule aune de ses principes. Ici, le paradoxe est que la volonté d'égalité qui régit théoriquement les promotions à l'intérieur des corps peut très bien aboutir à un effet inverse de celui qui était recherché. L'allocation des postes n'a jamais été parfaitement juste et les principes égalitaires censés réguler les corps sont loin d'être toujours prédominants. Les moyens de contourner les règles sont nombreux et connus. Par exemple, la publication des postes, garantissant censément la transparence de la compétition hiérarchique à l'intérieur des corps, se fait souvent lorsque les postes ont déjà été pourvus, transformant tous les candidats non informés en faire-valoir de la recrue pressentie bien avant diffusion. Parmi les cadres, les appels téléphoniques, les recommandations discrètes, les visites de courtoisie, les réputations (usurpées ou non) ont toujours joué un grand rôle dans les carrières, plus parfois que tous les accomplissements professionnels. On ne peut donc pas dire alors que la compétition ait toujours été particulièrement transparente, ni juste. Au contraire, à certains niveaux, c'est l'opacité qui domine, et il n'est pas rare d'entendre dénoncer une forme de privatisation des positions valorisées au service de groupes affinitaires, souvent formés dès le début de carrière, en école, ou dans les premières expériences, quand il ne s'agit pas de cooptations syndicales. Ce mode de fonctionnement limite considérablement les possibilités d'immixtion extérieure au corps dans l'affectation des postes et confère donc aux syndi-

¹⁰ Luc Rouban évoque ainsi les corps comme des « pouvoirs sociaux très organisés et à la mémoire longue » (2013, p. 128).

cats représentatifs un rôle non négligeable dans la gestion des parcours professionnels. Cela concourt à ce que chaque corps se mue en isolat organisationnel et culturel et complique fortement toute mobilité externe. Les défauts latents que l'on associe au corporatisme sont inhérents au modèle des corps d'état. La gestion par corps produit donc des effets très ambigus et la présente recherche ne saurait se donner pour objectif d'en faire un idéal en voie de disparition. En rappelant cet héritage, nous entendions seulement mettre en exergue quelques caractéristiques fondamentales d'un modèle d'emploi aujourd'hui fragilisé qui, du fait précisément de sa forte dimension diachronique, est très difficile à gérer et à réformer.

1.2.2. Des frontières réglementaires qui pèsent sur l'allocation des postes

À mesure que les « solutions de marché » s'imposent dans un nombre croissant de domaines, au nom précisément de leur – supposé – faible coût de régulation, le modèle des corps devient apparemment anachronique aux yeux de ceux qui y voient les reliquats d'une société d'ordres aux accents féodaux¹¹. La dénonciation des « lourdeurs » de la gestion par corps est une antienne des discours réformistes sur l'État. En 1975 déjà, Michel Massenet parlait de « pyramide ingérable » au sujet des corps de l'État. Plus récemment, le rapport de Silguy (2003) ou le « livre blanc sur l'avenir de la Fonction publique » (Silicani, 2008) appelaient à revenir sur ce mode de fonctionnement. Arnaud Freyder, ancien conseiller de F. Fillon évoque ainsi des corps qui ont le « grand défaut de segmenter la Fonction publique, de freiner la mobilité en son sein, de générer une gestion des statuts particuliers lourde, complexe et forcément incohérente » (Freyder, 2013).

D'un point de vue strictement économique, le défaut de ce fonctionnement est d'empêcher que l'appariement soit optimal entre l'offre et la demande de travail, car la sédimentation réglementaire (ce que nous avons appelé « droit coutumier ») pèse fortement sur les allocations de poste. Le fait est connu que, quelle que puisse être la population globale dans laquelle un recruteur pourrait théoriquement puiser pour pourvoir un poste, la nécessité pour les candidats d'appartenir au corps considéré, de justifier du grade adapté, de disposer des formations idoines, d'avoir traversé toutes les positions réputées préparatoires à une telle fonction, fera qu'il ne pourra finalement choisir qu'entre quelques candidats, optant souvent par défaut pour le moins mauvais, faute d'avoir trouvé la perle rare réunissant toutes les qualités requises. À l'intérieur d'un corps, il n'est donc pas possible de se baser uniquement sur l'*intuitu personae*¹² dans les recrutements et de prendre celui que l'on pense être le ou la meilleur(e) candidat(e), au meilleur prix et au meilleur moment. Ces contraintes fortes obligent à une gestion très prévisionnelle des effectifs *via* la constitution de « viviers » dans lesquels on pourra puiser à terme les bons candidats pour garnir les rangs les plus élevés de la hiérarchie.

1.2.3. Le statut serait démotivant

Autre reproche fréquent, ce mode de fonctionnement semble totalement à rebours des préceptes centraux du management moderne, qui repose sur la responsabilisation individuelle (obtenue par la fixation d'objectifs personnels conditionnant l'évolution professionnelle et salariale, voire le maintien en poste), afin de diminuer l'« aversion à l'effort » censément naturelle chez les travailleurs. Or, les garanties statutaires conférées aux agents, si elles les protègent des interventions du politique, auraient également le défaut de les protéger excessivement de l'autorité de leurs supérieurs directs, qui manqueraient de leviers pour motiver leurs subordonnés. De nombreux observateurs incriminent donc le statut en lui-même et lui reprochent de rendre les agents trop peu sensibles à la menace de licenciement mais, faute de pouvoir s'attaquer directement aux garanties statutaires, un des leviers essentiels de la « modernisation » du modèle d'emploi public a été, dans la dernière décennie, de tenter d'accroître les « incitations à l'effort » au sein des administrations en individuali-

¹¹ Analogie qu'il est loisible de repérer chez Bourdieu (1989), dont la métaphore de la « noblesse d'État » n'était pas incidente

¹² Entendu ici comme la confiance ou l'intérêt que l'on est susceptible de placer dans une personne « pour elle-même », indépendamment de ses diplômes, de son expérience et de son ancienneté.

sant autant que possible les conditions d'emploi des agents de la Fonction publique, et ce, tout particulièrement parmi les cadres.

Si la mesure la plus emblématique de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2007 a été le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux suite aux départs à la retraite, elle s'est accompagnée d'un certain nombre d'initiatives visant à revenir progressivement sur le modèle de la Fonction publique de carrière et sur ses conditions d'emploi très particulières. Les principales incitations individuelles ont été d'ordre financier, avec la diffusion de rémunérations variables, notamment les « primes de fonction et de résultats » (PFR) votées en 2009 afin d'indexer plus étroitement les salaires sur la productivité individuelle supposée des agents, avec l'objectif affiché de responsabiliser ces derniers et de reconnaître leurs efforts, objectif qui n'est pas forcément atteint ni atteignable (Bacache-Beauvallet, 2011). Ces initiatives se heurtent cependant, dans bien des cas, aux spécificités juridiques de l'emploi public. Rappelons, par exemple, que la relation d'emploi entre l'État et son agent est « non synallagmatique », dans la mesure où le salaire n'est pas la contrepartie du travail fourni mais un « traitement » compensant l'engagement au service de l'intérêt général. Il est donc parfois difficile (si ce n'est vain) d'estimer la productivité d'un agent, et donc d'y indexer d'éventuelles primes.

Autre mesure incitative visant à accroître l'individualisation des carrières, la création des Grades à Accès Fonctionnel (Graf) par la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social. Les Graf sont revenus sur la distinction du grade et de l'emploi d'une part, en liant le grade à la mission exercée, et sur la propriété du grade d'autre part. Là où les agents étaient historiquement protégés contre toute dégradation arbitraire, les Graf introduisent l'idée de grades à durée déterminée, qui seraient aux grades « normaux » ce que la location est à la propriété : un bail reconductible mais nécessairement temporaire. Nous verrons dans ce travail les effets très ambigus de ces « emplois fonctionnels », surnommés « Canada Dry de grade » par certains, qui accroissent indéniablement la sujétion de l'agent à l'égard de sa hiérarchie. Promouvoir un cadre par le biais d'un Graf revient à lui offrir une bonification salariale notable mais non pérenne. La non-reconduction du grade implique une perte salariale nette pour l'agent. Au regard de l'histoire de la Fonction publique, cette évolution n'est pas anecdotique.

1.3. La volonté d'ouvrir les frontières corporatives

Les corps de l'État font l'objet, depuis une quinzaine d'années, d'une politique d'extinction (fin des recrutements) et de fusions visant à réduire leur nombre, et avec eux les particularismes réglementaires qui limitent les mobilités au sein de l'État. On serait passé en une dizaine d'années de plus de 1 000 corps distincts à 380 corps « actifs » (c'est-à-dire continuant à recruter) en 2010, dont 223 parmi les cadres A. Parmi les fusions les plus emblématiques : celle des ingénieurs des Ponts et Chaussées (IPEC) et des ingénieurs du Génie rural et des Eaux et des Forêts (IGREF), transformés en ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts (IPEF), dont nous reparlerons.

Si, comme on l'a dit, les corps de la Fonction publique fonctionnent comme des instances de régulation de la concurrence (interne et externe), on peut dire, – pour filer la métaphore économique –, que la tentation est grande de « déréguler » les marchés internes du travail du secteur public, en remettant en cause certaines règles coutumières afin de garantir une meilleure allocation des postes. Cette démarche repose sur l'ouverture des marchés, la « levée des frontières » en termes de recrutement, une orientation basée sur les compétences présentes et non plus sur les mérites acquis. C'est une lecture possible de la loi d'août 2009.

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la Fonction publique, en encourageant la mobilité interministérielle, a signifié clairement l'intention du législateur d'assouplir certaines dispositions du statut général de 1946, notamment le modèle de la gestion par corps au sein de la Fonction publique de l'État. L'objectif étant de favoriser les mobilités interministérielles en mettant en équivalence autant que possible les domaines de compétences des diffé-

rents corps ministériels. Cette loi dispose qu'un agent d'un corps ministériel donné pourra voir ses compétences reconnues comme équivalentes à celles d'un autre corps et basculer sur un poste qui ne lui était pas initialement accessible. La création d'un répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME), ou encore d'un Dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'État témoigne de cette volonté de faciliter le « décloisonnement » des carrières publiques. Cette volonté doit clairement s'entendre comme une solution pratique pour accompagner la restructuration des services de l'État : pouvoir déplacer « horizontalement » les agents d'un service ou d'un ministère à l'autre permet d'accompagner les fusions et les suppressions de services. Cette loi incarne donc un premier pas en vue de la création, à terme, d'un seul grand marché du travail pour le secteur public, en lieu et place des multiples marchés fermés extrêmement réglementés que sont les corps de l'État. Sans ouvrir le marché du travail public (qui conserve donc son caractère d'« internalité »), on cherche à fusionner plusieurs marchés autrefois étanches pour créer – théoriquement – des marchés internes de dimension supérieure. Nous verrons dans ce travail que la RÉATE¹³ de 2010, en créant les Directions départementales interministérielles (DDI), a participé de la même logique, en mettant en concurrence des cadres issus de différents corps et de différents ministères pour l'obtention de postes à dimension interministérielle dans les unités déconcentrées de la Fonction publique d'État. Le modèle d'un corps fermé dans lequel les mobilités statutaires ne peuvent être que verticales et corrélées à l'ancienneté est donc remis en cause.

2. LE MODÈLE DE LA COMPÉTENCE ET LA MONTÉE DES « MANAGERS »

La fragilisation du modèle historique de la gestion des corps, qui s'accompagne d'une mise en concurrence accrue des personnels de l'État implique, comme toute exacerbation de la concurrence, un accroissement des opportunités pour les mieux adaptés et des risques nouveaux pour les plus tributaires des protections conférées par les anciennes règles du jeu. La possibilité est censément de plus en plus offerte aux recruteurs de choisir le « meilleur » pour un poste donné, en s'affranchissant pour partie des règles historiques. Toute la question est évidemment de savoir quels sont les nouveaux critères d'estimation de la qualité d'une candidature. Qu'est-ce qu'être le « meilleur » dans le contexte d'un marché ouvert, si ce n'est plus d'être celui à qui le droit « coutumier » du marché interne conférait le droit d'obtenir la fonction équivalant à son niveau d'avancement ? On tombe alors sur une autre question non moins problématique : si la régulation des parcours héritée du modèle des corps obéissait à des logiques idéologiques (égalité des chances, garantie de l'équité dans la compétition hiérarchique etc.), de quelles logiques relèvent les dérégulations actuelles de l'emploi public ?

2.1. La « nouvelle gestion publique »

On peut placer le mouvement de décloisonnement des carrières des personnels de l'État dans le sillage du *New Public Management* (« nouvelle gestion publique ») qui, précisément parce qu'il intègre des domaines d'actions divers dépassant la seule gestion des carrières, est parfois qualifié de « puzzle doctrinal » (Bezès, 2009). La « nouvelle gestion publique » encourage – dans ses principes – la diffusion d'une nouvelle doctrine organisationnelle focalisée sur l'efficacité, supposant l'usage de moyens réduits pour atteindre de meilleurs résultats et l'adaptation plus rapide des structures aux besoins réels de l'action étatique. Les caractéristiques principales tiennent à une montée en puissance du pilotage par les chiffres, des indicateurs quantitatifs d'efficacité, au choix d'externaliser toutes les missions non fondamentales et de mutualiser toutes les missions dites « transverses » : autant d'éléments qui s'inspirent d'une rationalité gestionnaire produite initialement pour des activités productives à finalités lucratives.

¹³ Réorganisation des Administrations Territoriales de l'État.

La « nouvelle gestion publique » a été abondamment traitée, que ce soit dans ses soubassements théoriques (Ogien, 1995), dans ses effets sur la qualité du service rendu à l'utilisateur (Jeannot, Rouban, 2009), ou encore dans ses effets – contradictoires – sur l'autonomie des « professionnels de l'État » (Bezes, Demazière *et al.*, 2011). On peut dire que la sociologie s'est largement saisie de ce phénomène, souvent d'ailleurs pour en étudier les conséquences sur les personnels d'exécution, qui en subissent les effets les plus directs. Pourtant, il nous semble tout aussi légitime d'aborder la question en nous focalisant sur les personnels d'encadrement de l'État eux-mêmes, qui sont à la fois sujets et objets de ces changements, puisqu'ils pilotent souvent des changements qu'ils viennent à subir. Cette situation concentre d'ailleurs sur l'encadrement intermédiaire tous les paradoxes du "pilottage par la performance" (Piney *et al.*, 2015).

2.2. Les personnels d'encadrement, acteurs et vecteurs des changements

Ce travail prend donc le parti d'interroger les effets de la « nouvelle gestion publique » sur les pratiques et les parcours des personnels d'encadrement eux-mêmes. Cette approche peut sembler pour partie contre-intuitive : étant généralement les porteurs des transformations en question, ils ne sont généralement pas – *a priori* – les premiers atteints par les restructurations. Ils ne sont censément pas les « plus à plaindre » dans le contexte actuel. Pourtant, choisir d'étudier les effets de la diffusion de la « culture managériale » sur les cadres eux-mêmes nous semble légitime, et ce, pour plusieurs raisons.

2.2.1. Le management : une nouvelle culture de l'encadrement

D'abord, lorsque l'on parle de « culture managériale » et que l'on s'intéresse à sa diffusion dans l'État, il ne faut pas oublier que l'on parle clairement d'une culture de l'encadrement. La « nouvelle gestion publique », outre qu'elle transforme pour partie les *finalités* de l'action publique, se manifeste également à travers de nouvelles *modalités* d'action. Ces dernières sont d'abord caractérisées par une transformation des mécanismes de l'autorité. Il ne s'agit plus d'exercer un pouvoir hiérarchique vertical basé sur le contrôle permanent du travail des subordonnés, *via* une présence effective, mais bien de « piloter » l'activité de personnels potentiellement distants par l'usage d'outils formels (indicateurs, tableaux de bord, objectifs) qui servent d'intermédiaires à l'exercice de l'autorité (Lascoumes, Le Galès, 2004). La centration sur le résultat s'accompagne théoriquement d'une marge de manœuvre plus importante laissée aux personnels : la personne « managée » n'obéit pas formellement à une personne en tant que telle, mais à une injonction de l'organisation elle-même l'obligeant à respecter le calendrier d'un projet et à produire sa part (mesurable) d'un résultat collectif. La forme de l'autorité peut ainsi logiquement se passer d'une verticalité formelle : le « pilottage » de projets est l'incarnation même de ce renoncement apparent au modèle pyramidal.

Dans l'acception qui sera la nôtre, « manager » n'est donc pas seulement encadrer, il y a parmi les personnels d'encadrement des figures plus « managériales » que d'autres¹⁴. D'une manière idéale-typique, nous appelons « encadrement » la situation traditionnelle dans laquelle le cadre est censément « supérieur » à son subalterne par l'ancienneté, la connaissance du métier et de l'organisation.

¹⁴ Eve Chiapello, dans une entretien à la revue *Sociologies Pratiques*, fait le portrait suivant des « managers » censés se substituer progressivement aux « cadres » : « La littérature normative actuelle de management ne parle plus des "cadres". C'est un vocable qui fait vieillot et bureaucratique car il pointe vers le statut "cadre" considéré comme un statut regroupant dans une seule catégorie des situations de plus en plus disparates. Et de faire mention de la multitude des cadres non encadrants, des entreprises de services intellectuels qui n'emploient que des cadres, de la diversité des niveaux de diplôme, etc. La figure centrale de cette littérature est le "manager" qui est un cadre encadrant mais qui encadre différemment de son prédécesseur. Il encadre en effet des personnes qui ne lui sont pas forcément rattachées hiérarchiquement, qui n'émergent pas non plus forcément dans la même entreprise. De ce fait, il ne dispose pas des mêmes ressources hiérarchiques pour parvenir à atteindre les objectifs qui lui sont fixés. Il manie un système différent de sanctions-récompenses fondé pour une part sur une précarité plus ou moins généralisée, pour une autre part sur un mélange entre une offre de travaux variés – et motivants pour cette raison – et de relations de travail quasi amicales » (Boussard, 2005, 12).

Il a traversé toutes les étapes d'une carrière normée et a notamment occupé les postes de ceux qu'il encadre. La figure idéale-typique du « manager », de notre point de vue, en fait d'abord et avant tout l'incarnation temporaire d'une autorité qui ne repose pas sur sa propre expérience. Le manager transmet des injonctions formelles et son rôle est, de fait, intrinsèquement politique : il relaie les exigences émanant de sa hiérarchie et accompagne généralement un changement sans nécessairement avoir connu l'état initial de l'organisation, ni surtout vouloir expérimenter les effets de moyen terme des modifications introduites. Sa mission est intrinsèquement réformatrice et toute sa légitimité découle de l'inéluctabilité supposée du changement lui-même. Dans notre acception, le manager est donc essentiellement un réformateur constamment tendu vers un objectif de court ou moyen terme. Sa carrière est jalonnée de réalisations organisationnelles successives dans des domaines variés où il se fait fort de « faire de la performance » (Boussard, 2009). À l'inverse de l'encadrant, le manager n'a pas nécessairement besoin d'avoir occupé les postes de ses subalternes pour les encadrer. Son « savoir-manager » est censé se substituer à l'expérience et lui permet donc d'occuper successivement des positions d'autorité dans des métiers qu'il ne maîtrise pas. Ce que l'on appelle « culture managériale » implique donc à la fois une manière d'exercer et de concevoir l'autorité, et une manière d'évoluer statutairement et fonctionnellement à l'intérieur des organisations, les deux étant étroitement liées du fait des opportunités de mobilité plus importantes dont jouissent les profils « managériaux ».

Nous faisons ainsi l'hypothèse que la diffusion d'une « culture managériale » à l'intérieur d'une organisation – en l'occurrence l'État – s'accompagne d'un changement des déterminants de la progression hiérarchique des personnels d'encadrement. Cela implique que le changement ne se limite pas aux mentalités ni aux manières d'exercer l'autorité, mais qu'il agit également sur la composition des personnels chargés de conduire les politiques en présence ; qu'il y a, dans ce secteur comme dans d'autres, un inévitable « changement des têtes » associé au changement des mentalités, comme on a pu l'observer ailleurs (Alber, 2015). Certains éléments laissent en effet penser que l'État connaît également ce type de phénomène.

2.2.2. Le repérage des managers dans l'État

En matière de sélection des personnels d'encadrement supérieur de l'État, Gilles Jeannot (2010) décrit une opposition entre un « ancien » et un « nouveau » modèle. Le premier est basé sur un « classement sur épreuves scolaires, qui peut se présenter comme la figure ultime de la méritocratie républicaine », tandis que le second « affiche une volonté de pragmatisme et met en avant la capacité de l'employeur à choisir des individus selon les compétences dont il a besoin en objectivant la mesure des compétences gestionnaires ». Cette centration sur les aptitudes gestionnaires intrinsèques de la personne est à mettre en lien avec les dynamiques historiques présentées plus haut, dans la mesure où elle interfère largement avec les déterminants traditionnels de la progression hiérarchique à l'intérieur des corps de l'État. Non que les aptitudes à l'encadrement n'aient jamais compté dans les promotions, loin s'en faut – mais il apparaît clairement que les aptitudes managériales sont pensées comme susceptibles de compenser une faible expérience des métiers encadrés. Elles ne semblent plus seulement peser comme un atout supplémentaire pour distinguer un candidat de ses concurrents dans le cadre d'une compétition « normée » par les règles du corps – à ancienneté, titres et parcours comparables –, mais bien intervenir comme une forme de « légitimation alternative » pour exercer l'autorité de manière anticipée, en franchissant les frontières statutaires et chronologiques qui bornaient habituellement les parcours.

La circulaire primo-ministérielle du 10 février 2010 était tout à fait illustrative de la volonté de diffuser ce « nouveau modèle » parmi les élites administratives. Le cabinet du Premier ministre de l'époque y détaillait une « réforme stratégique » qui encourageait à « professionnaliser la gestion des ressources humaines au sein de la Fonction publique » afin d'aboutir à « une gestion plus personnalisée, mettant l'accent sur le management des agents publics », agents dont on souhaitait renforcer les « qualités managériales ». Il s'agissait de constituer des viviers de « cadres à haut poten-

tiel » en s'appuyant sur des critères portant « de façon déterminante, sur les qualités managériales » et de faciliter le recrutement de cadres issus du secteur privé, voire des cabinets ministériels. Ce souhait de détecter ou de recruter des profils managériaux dans l'encadrement de la Fonction publique d'État, et de leur assurer une progression accélérée dans la hiérarchie, ne pouvait que concourir à marginaliser les produits de l'« ancien modèle », peut-être jugés moins aptes à accompagner les changements souhaités ?

Cela pose la question de savoir ce que recourent les « qualités managériales » qui sont censées intervenir comme facteur prépondérant dans la progression de carrière et en quoi elles étaient susceptibles de faire défaut à ceux que l'on peut qualifier de « produits historiques » des marchés internes. On se heurte ici encore à la polysémie du terme « management ». S'agit-il réellement d'un pur pragmatisme, visant à détecter les personnels les plus capables de remplir *hic et nunc* les missions qui leur sont confiées indépendamment des règles historiques des marchés internes ? Ou s'agit-il également de s'affranchir de la dépendance à ces règles pour choisir, de manière beaucoup plus discrétionnaire, des personnes perçues comme moins enclines à freiner les réformes engagées, plus « politiques » au sens du « devoir d'engagement » (Gervais, 2007) et plus directement dépendantes de l'autorité hiérarchique qui les a nommées ? Le fait d'envisager de mettre en concurrence des conseillers ministériels, des cadres du secteur privé, et les candidats normalement « à leur place » pour nommer les directeurs d'administration apporte en soi un élément de réponse. La « culture managériale », dont on parle ici, apparaît bien comme le marqueur d'un nouveau temps des relations entre l'exécutif et l'administration. Le « manager » est alors celui qui doit moins son parcours aux logiques impersonnelles de son corps qu'à une relation élective avec une autorité politique qui le mandate pour réformer.

Comme le remarque Luc Rouban, la « nouvelle gestion publique » « *trouve sa force dans le fait qu'elle nourrit des appétits de pouvoir, qu'elle offre à certains acteurs des opportunités de promotion, qu'elle s'insère dans les comportements collectifs en modifiant subtilement les cultures professionnelles qui peu à peu intègrent, même à leur corps défendant (mais pas toujours), l'idée de l'individualisation des carrières ou bien plus simplement qu'elle renforce le pouvoir de ceux qui l'ont déjà.* »¹⁵ On peut donc supposer que la « nouvelle gestion publique » s'accompagne de l'arrivée de nouveaux profils aux postes décisionnaires, entraînant le brouillage des anciens repères structurant les carrières. Pour les tenants d'un ancien modèle, la fidélité aux étapes obligées de la promotion devient alors d'un moindre secours, et ils ne parviennent plus à trouver, selon les termes imagés du même auteur « le fil d'Ariane des nouveaux labyrinthes de la réussite professionnelle. »¹⁶

Les périodes de transformations culturelles radicales des organisations créent une pression politique supplémentaire sur les promotions et les recrutements, en ajoutant l'adhésion – ou le non freinage – aux nouvelles orientations de l'organisation dans les critères d'évaluation des personnels d'encadrement. Ainsi pouvons-nous nous demander si, avec la dérégulation relative des parcours à l'intérieur de l'État, ne s'ouvre pas une brèche dans la muraille réglementaire qui protégeait historiquement l'administration de sa tutelle politique. Cela revient à poser la question de savoir si la primauté donnée aux « qualités managériales » n'est pas, sous les oripeaux modernistes d'un culte censément neutre de l'efficacité, une manière d'accroître la diffusion d'une sélection politique des personnels décisionnaires à l'intérieur de l'administration. Accélérer la progression de profils « managériaux » – en jouant sur les règles historiques de promotion – est peut-être un moyen d'accompagner et de faciliter les changements en question, en « contournant » les personnels en situation de s'y opposer.

¹⁵ (Rouban, 2013 ; 129).

¹⁶ *Ibid.* p. 130.

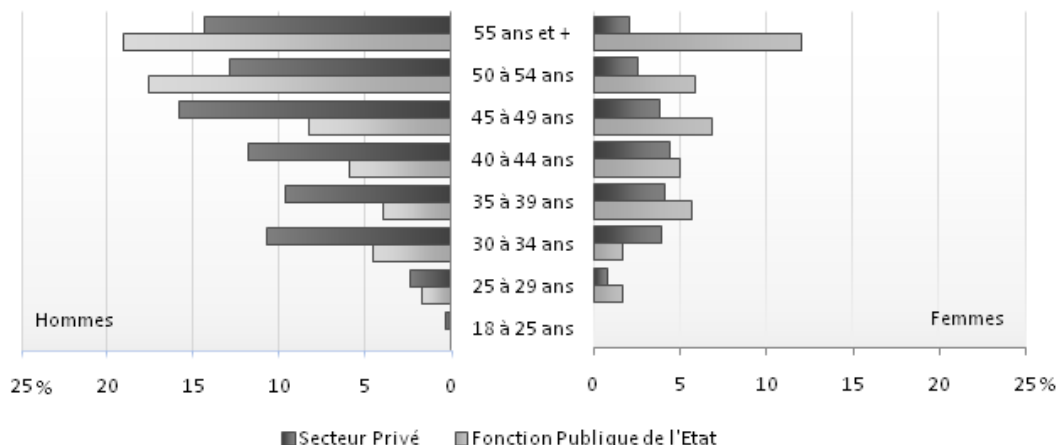
3. UN CONTEXTE TRÈS PARTICULIER

3.1. Le vieillissement des personnels d'encadrement

Les dynamiques présentées plus haut se produisent dans un contexte de vieillissement marqué des personnels de l'État, encore plus rapide que celui du secteur privé, déjà notable (Volkoff, 2012). Ce phénomène est connu (Baëhr, 2008) et il a suscité la rédaction d'un rapport parlementaire signé du député Pascal Brindeau en janvier 2012¹⁷. Il a, de plus, été accentué par le renouvellement partiel des départs à la retraite – qui accroît encore l'âge moyen des personnels en place –, et par l'allongement des carrières. Ce vieillissement se retrouve logiquement au sein des personnels d'encadrement et se voit même accentué du fait du processus de montée en responsabilités très graduel que nous avons présenté plus haut.

L'analyse de la pyramide des âges des cadres encadrants¹⁸, réalisée sur la base de l'enquête « Changements organisationnels et Informatisation » (COI)¹⁹ 2006 faisait déjà apparaître, il y a dix ans, un phénomène massif et incontournable. Au milieu des années 2000, plus d'un encadrant hiérarchique sur deux était quinquagénaire dans la FPE (Fonction publique d'État), quand ce nombre atteignait à peine 30 % dans le secteur privé (figure 1). Le rôle d'encadrement semble un attribut de l'ancienneté, et donc de la séniorité dans la FPE, là où ces fonctions sont confiées par priorité à une classe d'âge particulière (45-50 ans) dans le secteur privé.

Figure 1. Composition par sexe, âge et secteur des cadres ayant des fonctions d'encadrement



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, DARES-CEE-DGAFP.

Champ : CADRES ENCADRANTS parmi les salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées.

Lecture : les barres représentent la part de la population totale de chaque secteur contenue dans la classe d'âge du sexe considéré.

La question se pose alors de savoir comment les plus âgés vivent les changements que nous venons de décrire, et qui les concernent au premier chef.

¹⁷ P. Brindeau, *La gestion des âges de la vie dans la Fonction publique*, Rapport au Premier ministre, janvier 2012.

¹⁸ Cadres (privé) ou cadres A (public) déclarant avoir des subordonnés sous leurs ordres.

¹⁹ Plus d'informations sur www.enquetecoi.net

3.2. Les effets de la RGPP sur les postes d'encadrement disponibles

Enfin, il faut tenir compte du fait que la RGPP a entraîné une forte restructuration de l'organisation de l'État. Par-delà les effets démographiques liés au non-renouvellement d'un grand nombre de départs à la retraite, il convient de souligner les effets induits sur les fonctions d'encadrement : dans bien des ministères, et singulièrement au ministère de l'Écologie – sur lequel s'est centrée cette recherche (voir plus bas) –, les effectifs à encadrer ont notablement fondu. Non seulement les postes ont peu été renouvelés, mais un certain nombre de prérogatives historiques de l'État ont été transférées aux collectivités locales dans le cadre de la seconde vague de décentralisation initiée au début des années 2000. Le ministère de l'Écologie est particulièrement représentatif, pour ne pas dire paroxystique, de ce mouvement : les personnels en charge de l'entretien des routes ont été transférés aux conseils généraux en même temps que ses prérogatives ; n'a été maintenue dans le périmètre ministériel qu'une faible part des effectifs. Un grand nombre de postes d'encadrement d'équipe ont ainsi disparu. Les postes supposant encadrer des équipes nombreuses se sont raréfiés et les fusions de directions impliquées par la RÉATE ont tout simplement fait disparaître bon nombre de fonctions hiérarchiques qui jalonnaient historiquement les carrières de certains corps. C'est tout particulièrement le cas de certains postes de « fin de carrière », qui constituaient en quelque sorte l'acmé des parcours professionnels, qui ne sont plus accessibles ou n'existent tout simplement plus.

La situation que nous souhaitons étudier est donc à l'articulation des trois phénomènes que nous avons décrits dans cette introduction : fragilisation des garanties collectives de carrière, valorisation croissante des aptitudes « managériales » et vieillissement des personnels. Le contexte peut être résumé ainsi : il y a moins de postes disponibles, moins de postes à responsabilités, un encadrement vieillissant avec de nombreux personnels en fin de carrière ne pouvant plus trouver de débouchés pour continuer à progresser et qui se voient soumis à la concurrence nouvelle de profils plus « managériaux », souvent plus jeunes qu'eux, et provenant d'origines diverses. Tout semble indiquer que les nouvelles règles du jeu profitent essentiellement aux plus jeunes et tout destine les plus anciens à pâtir des changements.

L'intention initiale de la recherche était de documenter la manière dont les encadrants les plus anciens pouvaient percevoir l'abandon progressif des anciennes formes de régulation de carrière, les nouvelles exigences pesant sur eux, et comment ces transformations pouvaient interférer avec leur fin de carrière. Dès lors que les débouchés historiques des différents corps se tarissent et qu'une concurrence nouvelle est susceptible d'émerger avec la valorisation accrue des aptitudes *managériales* : comment vivent-ils ces changements ? Quelles opportunités se présentent pour évoluer ? Quel regard ont les plus expérimentés sur la montée des managers, tout particulièrement lorsqu'une concurrence intergénérationnelle accrue les place en situation d'être « doublés » par beaucoup plus jeune qu'eux ? En pareil cas, comment se passent les situations de management intergénérationnel, dont la fréquence nous semble amenée à croître ? Nous avons donc souhaité rencontrer des encadrants de différentes générations (certains profitant, d'autres pâtissant des transformations en cours), afin d'interroger chez eux la réception des changements actuels et la manière dont ils concevaient leur rôle dans une Fonction publique en pleine transformation.

La présentation des résultats procèdera en plusieurs étapes, centrées sur les différents acteurs rencontrés.

Après une présentation de la méthodologie utilisée et des conditions de réalisation de l'enquête de terrain (partie 1), nous rendrons compte de la manière dont les personnes rencontrées décrivent les changements des règles du jeu de la progression hiérarchique consécutifs de la RÉATE (partie 2). Nous étudierons alors comment ces bouleversements sont vécus par les encadrants les plus expérimentés, comment ils acceptent ou non leurs difficultés à progresser (partie 3), avant d'envisager les débouchés de carrière possibles pour eux, que ce soit à l'intérieur de leur ministère ou hors de la FPE (partie 4). Pour apporter un éclairage contrasté de la situation, nous mettrons ensuite l'accent

sur quelques profils semblant tirer profit des nouvelles règles du jeu, en étudiant les conditions de leur ascension, la construction de leur positionnement face à leurs équipes et leur regard sur l'organisation des carrières (partie 5). La sixième et dernière partie nous offrira l'occasion de mettre en balance nos résultats pour interroger l'existence d'une mécanique de « renversement des légitimités » défavorisant potentiellement les plus expérimentés, et comprendre comment la valorisation des aptitudes gestionnaires pourrait venir compenser une faible expérience. Nous verrons alors que, si certains éléments plaident pour une telle analyse, d'autres viennent complexifier la situation et invitent à poser différemment notre question de départ.

Partie 1

MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE DE TERRAIN

Un si vaste sujet que celui auquel se destinait cette recherche méritait un terrain riche et contrasté pour tenir compte des spécificités et des enjeux propres à chaque corps, à chaque ministère, aux différents types de service (centraux, déconcentrés, etc.). Aussi l'échantillon prévu était-il suffisamment large (au-delà d'une cinquantaine de répondants) et la convention de recherche prévoyait le recrutement d'une post-doctorante à plein temps pour conduire les entretiens. Il était initialement prévu qu'il soit transmis une demande formelle aux secrétaires généraux des ministères envisagés pour l'enquête et que ceux-ci mobilisent leur DRH pour cibler les profils les mieux à même de nous répondre. En pareil cas, l'échantillon aurait pu être élaboré de manière contrôlée, en établissant des quotas – même grossiers – des différentes populations que l'on aurait souhaité interroger. Hélas, cela n'a pas été possible. Comme cela a été précisé dans les rapports intermédiaires remis au financeur, l'absence de recommandation officielle pour l'ouverture du terrain a considérablement ralenti le travail de collecte, et l'on ne doit qu'à la bonne volonté de plusieurs de nos interlocuteurs d'avoir pu rencontrer finalement une quarantaine de répondants, essentiellement au ministère de l'Écologie, du fait des hasards des premières recommandations.

L'expérience que l'on peut retirer d'une approche du terrain dénuée d'un tel sésame est bien que dans la Fonction publique d'État (FPE), il est presque impossible d'obtenir un accès aux personnels d'encadrement sur la seule base d'une prise de contact directe, en l'absence de toute recommandation hiérarchique et/ou de tout contact interpersonnel. Nous avons tenté à de nombreuses reprises d'ouvrir des terrains au début de l'enquête, nous heurtant à un mur, avec des réactions souvent extrêmement méfiantes et parfois peu amènes. Pour le dire sans détour, une méfiance tout à fait disproportionnée nous a donc semblé caractériser l'attitude de l'essentiel de nos interlocuteurs en début d'enquête, bien que le statut de chercheur du CEE, conventionné par la DGAFP, ait systématiquement été mis en avant lors des prises de contact et que nos identités de chercheur n'étaient pas difficiles à vérifier. Le simple fait d'évoquer le sujet de la modernisation de l'État semblait susciter une méfiance importante chez les agents de la FPE. Ces difficultés sont, cela dit, assez courantes dans le travail de terrain qualitatif. Ouvrir la première porte est toujours le plus difficile, et probablement plus encore dans une organisation comme l'État, où règne le devoir de réserve. Reste que l'on est tenté de voir dans ces refus, parfois secs, la trace d'une conscience assez largement partagée que la réforme de l'État est un sujet potentiellement clivant et le signe indirect de l'âpreté des réformes menées dans la dernière décennie. La parole ne semble pas encore (ou plus ?) tout à fait libre sur ces sujets, quelles que puissent être les garanties liées à la confidentialité de l'enquête. Le climat demeure, à certains égards, pesant et la peur de pâtir d'une trop libre expression a manifestement dissuadé nombre de nos contacts de nous répondre, et également certains de nos interlocuteurs de le faire librement. Plusieurs ont ainsi refusé d'être enregistrés et ceux qui l'ont été ont souvent manifesté une attitude notablement différente selon que l'enregistreur était ou non allumé. Le fin mot des perceptions des répondants n'était généralement exprimé qu'en toute fin de rencontre, peu avant ou après la poignée de main finale, dans l'entrebâillement d'une porte et toujours à voix basse.

Face à de tels blocages, la seule solution consiste à jouer de relations interpersonnelles qui sécurisent la prise de contact – faute de la légitimer institutionnellement. Ainsi, le démarrage réel de cette enquête doit énormément à la bonne volonté de quelques personnes intéressées par notre sujet qui ont bien voulu nous entrouvrir la porte du terrain. Certaines ont accepté de nous consacrer du temps, non seulement pour nous répondre mais également pour contacter d'autres personnes susceptibles de le faire. Elles ont ainsi apporté un concours précieux à la conduite de cette recherche. Nos premières démarches infructueuses ayant révélé les craintes liées à l'exposition publique des répon-

dants, nous réserverons nos remerciements à des échanges directs, mais l'aboutissement de ce travail leur doit beaucoup.

1. UN ÉCHANTILLONNAGE PARTIELLEMENT RAISONNÉ

Le fait de procéder par recommandation interpersonnelle suivant la technique dite de la « boule de neige » diminue le contrôle sur la composition de l'échantillon. Il a été nécessaire de *faire avec* les contacts aimablement proposés par nos interlocuteurs. En pareil cas, la marge de manœuvre se limite à accepter ou refuser de contacter une personne sur la base des informations glanées auprès de l'intermédiaire. Il s'agit donc d'un filtrage *passif* opérant sur une population très restreinte et non d'un choix raisonné – ou mieux, aléatoire – à l'intérieur d'un large panel. Nous avons cependant tenté de diversifier autant que possible les répondants, en ne nous contentant pas d'une seule et unique « filière » et en cherchant autant que possible à éclairer les liens entre les interlocuteurs.

Un certain nombre de contacts ont également été glanés auprès de « chargés de missions » du ministère de l'Écologie, dont la fonction est d'accompagner la carrière des agents et qui, pour certains, ont admirablement joué le jeu, nous transmettant des listes de contacts importantes, sur la base des attentes formulées lors de nos rencontres. Cependant, là encore, un certain recul s'impose qui invite à interroger les modalités de sélection des répondants. De fait, les situations les plus difficiles – dont tous évoquent l'existence – ne nous ont pas été accessibles par le truchement des personnels en charge de l'accompagnement des carrières au sein du ministère. Il faut donc composer avec un échantillon tributaire des représentations des intermédiaires, de leur simple connaissance des cas les plus pertinents, et de leur volonté – plus ou moins consciente et assumée – de contrôler pour partie les discours susceptibles d'être glanés par l'enquêteur. Cela ne diminue en rien notre gratitude. Les chargés de mission désireux de contrôler totalement notre accès à « leurs » cadres ont tout simplement feint de bien vouloir nous aider à contacter des répondants, atermoyant par tous les moyens jusqu'à épuisement de l'enquêteur, sans jamais assumer leur refus. Là encore, ils se reconnaîtront.

1.1. Champ de l'étude

1.1.1. Le MEDDÉ

Le hasard de l'effet « boule de neige » nous a conduits à réaliser la quasi-totalité de nos entretiens à l'intérieur du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDÉ), que nous appellerons « ministère de l'Écologie » par commodité dans la suite de ce rapport. Ce ministère était envisagé parmi d'autres dans les prémices de cette enquête²⁰, aussi n'est-ce pas une déception totale que d'avoir dû nous contenter d'y travailler, mais il est clair que cette entrée conditionne assez largement la portée de nos résultats.

Le MEDDÉ a succédé en 2012 au MEDDTL²¹ issu de la fusion des ministères de l'Équipement, de l'Écologie, de l'Énergie-Industrie, opérée à partir de 2007. Il est, à ce titre, très directement concerné par la réforme de l'État, ayant fait l'objet de transformations profondes dans les dernières décennies, ce qui l'a amené à faire l'objet de nombreux travaux sociologiques. L'analyse des modifications successives de son périmètre d'action et de son organisation interne mériterait un rapport à elle seule, mais on peut au moins retenir qu'un certain nombre de ses prérogatives historiques ont été transférées aux collectivités territoriales et aux municipalités à la faveur du processus de décentralisation. Cela induit, pour ses personnels, un contexte très particulier. Ministère de bâtisseurs et d'aménageurs, habité par le souvenir de ceux qui ont « équipé la France », il

²⁰ Étaient également envisagés les ministères de l'Intérieur, de la Santé.

²¹ Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

n'est plus en charge aujourd'hui d'une telle vision planificatrice, se contentant pour l'essentiel d'entretenir l'existant sur les équipements routiers qui restent de son ressort, *via* les DIR²², avec les derniers personnels d'entretien qui n'ont pas été transférés aux départements. De fait, ses missions historiques disparaissent les unes après les autres : l'« ingénierie publique concurrentielle », qui voyait les services départementaux du ministère bâtir des équipements pour le compte de collectivités locales a été progressivement abandonnée ; l'administration du droit des sols (ADS) a été transférée aux collectivités et, au moment de l'enquête, l'ATESAT (aide technique de solidarité pour les petites communes) était en cours d'abandon. La RGPP a également entraîné la disparition des anciennes Directions départementales de l'Équipement (DDE), fusionnées avec les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), pour former les DDEA à partir de 2008, puis les Directions départementales des territoires et de la mer (DDT/M) en 2010, alors que les deux structures n'en étaient encore qu'aux « fiançailles », selon les termes d'Anne Debar (Debar, 2009, 759). Au regard de ce contexte, étudier le ministère de l'Écologie revient donc moins à étudier le déploiement de l'action de l'État que son retrait progressif des territoires, sous l'effet conjoint de la décentralisation et de la réforme de l'État. L'essentiel du travail des cadres dirigeants ayant consisté à accompagner la restructuration des services déconcentrés du ministère et le redéploiement des personnels, il ne s'est pas tant agi de moderniser que de « regrouper, découper, fusionner, renommer » (Debar, 2009).

1.1.2. Les DDT/M

À mesure qu'elle progressait, notre enquête s'est progressivement focalisée sur les Directions départementales des territoires et de la mer (DDT/M), avec un intérêt particulier pour les modalités de sélection de leurs cadres dirigeants, qui ont changé il y a quelques années, avec la création des emplois DATE (Direction de l'administration territoriale de l'État) (*cf.* partie 2). Le hasard des premières prises de contact a voulu que notre échantillon soit composé d'un certain nombre de répondants gravitant autour des directions de DDT, soit des directeurs ou directeurs-adjoints, soit des cadres postulant à ces niveaux de responsabilité. Nous avons donc une vision assez étayée d'un marché du travail particulier, de ses règles du jeu, avec plusieurs cadres ayant postulé sur un même poste, certains avec succès, d'autre non, et la confrontation de leurs points de vue s'avère particulièrement instructive. Cette situation présente évidemment des spécificités irréductibles, mais nous verrons que ce contexte permet d'illustrer – mais également de nuancer – certaines hypothèses structurantes de cette recherche. Si c'est sur cette situation que nous avons le plus d'éléments concordants à même de retenir notre attention, les 39 entretiens sont cependant loin d'avoir tous eu lieu en services déconcentrés.

1.2. Composition de l'échantillon

L'enquête a reposé sur la réalisation de 39 entretiens (dont 37 enregistrés) pour un total de plus de soixante-dix heures d'enregistrement. Le plus long a duré plus de trois heures ; le plus court une heure et demie. Les 39 entretiens se décomposent en trois sous-échantillons.

1.2.1. Les gestionnaires de carrière et les coaches

Au début de l'enquête, parallèlement aux premiers entretiens exploratoires, des rendez-vous ont été pris avec les « chargés de mission » de différents corps du MEDDÉ. Dans la mesure où elles possèdent une bonne vision des « règles du jeu » de la progression hiérarchique (qu'elles contribuent à édicter), ces personnes nous semblaient à même de nous éclairer sur les enjeux propres à chaque corps, et de nous transmettre des contacts susceptibles de répondre à nos questions. En tout, nous

²² Directions interdépartementales des routes. Il en existe onze, réparties sur le territoire.

avons pu rencontrer huit personnes impliquées dans l'encadrement de carrière, à la fois des chargés de missions et quelques « coaches » internes. À chaque fois, nous les avons questionnées sur la situation des membres du corps qu'il leur incombe de suivre, avant de les interroger sur leur propre carrière.

1.2.2. Les cadres en deuxième partie de carrière

Le groupe central de cette enquête était constitué de cadres en deuxième partie de carrière devant faire face à une situation de stagnation professionnelle prolongée. Sur les 39 répondants, vingt-six sont des cadres de plus de 50 ans parmi lesquels une majorité est en difficulté pour trouver son prochain poste. C'est à cette population que seront consacrés les plus longs développements de cette recherche.

1.2.3. Les jeunes à haut potentiel

Le cadre théorique de l'enquête impliquait l'interrogation conjointe de cadres expérimentés en difficulté et de ceux qui pouvaient dorénavant les concurrencer. Aussi avons-nous tâché de rencontrer des cadres de haut niveau relativement jeunes. Six jeunes cadres A+ de moins de 30 ans ont été interrogés, pour la plupart membres du corps des ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts (IPEF), auxquels s'ajoutent plusieurs cadres un peu plus âgés, mais dont la carrière est marquée par une nette précocité. Ils servent de point de comparaison aux discours collectés chez les plus expérimentés.

Position géographique

D'un point de vue géographique, les entretiens se sont répartis presque équitablement entre services centraux du ministère et différents services déconcentrés à l'échelon départemental (DDT) ou inter-régional (centre d'études techniques de l'équipement [CETE], DIR). En tout, six DDT différentes ont été visitées à la fois en région parisienne et en régions. Pour protéger l'anonymat de nos répondants, les départements en question ne seront pas précisés.

015 Type établissement		
1	Ministère	13
2	DDI (DDT + DDCS)	12
3	DIR	5
4	CVRH	4
5	DREAL	1
8	MIGT	2
9	OPAC	1
10	CETE	1
Total		39

Niveaux hiérarchiques

Dans les services déconcentrés, les Directions départementales interministérielles (DDI) sont très représentées, avec des entretiens à différents niveaux de responsabilité, allant de chefs de service (4) à directeur (3 DDT + 1 DDCS), en passant par directeurs-adjoints (3) et des adjoints au directeur (1). En centrale, la présence importante de cadres affectés à l'accompagnement de carrière (« chargés de mission ») noie quelque peu les profils rencontrés.

Niveaux statutaires

37 des 39 répondants sont cadres A ou A+. Deux entretiens exploratoires ont été conduits avec des cadres de niveau B+ pour tester la possibilité d'étudier le passage de B+ à A, mais ces entretiens ne nous ont pas paru déboucher sur une extension réaliste du cadre problématique. Il nous a semblé plus stratégique de centrer l'utilisation des moyens sur les cadres A et A+. Aussi y a-t-il dans le corpus d'enquête deux entretiens qui n'ont pas fait l'objet d'un codage formel (voir ci-dessous) et qui ne seront pas utilisés dans le cadre de ce rapport.

Répartition par sexe

Sans qu'il nous ait été particulièrement aisé de contrôler ce paramètre, les femmes sont minoritaires dans l'échantillon (11 femmes pour 28 hommes).

002 Sexe	
1 H	28
2 F	11
Total	39

Répartition par âge

Conformément à la logique de l'enquête, la majeure partie de l'échantillon est constituée de quinquagénaires mais, comme nous l'avons vu plus haut, des profils plus jeunes ont également été interrogés.

003 Age	
11 - de 30 ans	5
12 30-34 ans	1
13 35-39 ans	2
14 40-44 ans	2
15 45-49 ans	3
16 50-54 ans	10
17 55-59 ans	11
18 60-65 ans	5
Total	39

Répartition par corps

Nous avons prioritairement cherché à interroger des cadres non issus des « grands corps » de l'ex-ministère de l'Équipement, ceux que les premiers informateurs rencontrés ciblaient comme les plus en difficultés.

Aussi un tiers de l'échantillon (n=13) est-il constitué d'ingénieurs des travaux publics de l'État (TPE), et cet effectif serait plus élevé si l'on intégrait dans ce décompte les ex-TPE promus ingénieurs des Ponts (IPEF) en cours de carrière.

005 Corps	
1 Ingénieur TPE	13
2 Attaché(e)	11
3 IPEF	10
6 Ingénieur de l'Industrie et des Mines	1
7 Secrétaire administratif	2
8 Administrateur civil	1
10 IAE	1
Total	39

Les « TPE » ont longtemps constitué la colonne vertébrale des services déconcentrés du ministère de l'Équipement. G. Jeannot (2010, p. 104), commentant la situation qui semblait prévaloir peu avant la RÉATE, évoque « un tropisme des corps d'ingénieurs travaux de l'Équipement et de l'Agriculture vers les services déconcentrés, alors que les ingénieurs des Ponts et Chaussées et ceux des Mines sont plus orientés vers les administrations centrales et vers l'inspection ».

Les « Attachés » viennent ensuite (n=11), qui ont, quant à eux, un profil plus généraliste et ont à la base une vocation interministérielle. Nous verrons que les profils administratifs s'estiment souvent peu valorisés dans un ministère d'ingénieurs tel que l'Écologie.

Enfin, les IPEF (en début ou en cours de carrière) composent la dernière population de taille significative dans l'échantillon (n=10).

2. MÉTHODE D'INTERROGATION

Les prises de contact ont été accompagnées d'un texte court qui présentait les motivations de l'enquête. Il s'agissait explicitement d'interroger les effets des réformes de l'État sur les carrières des agents. La méthode retenue a été celle de l'entretien semi-directif du type « récit de carrière », avec une série de questions incontournables liées aux études, aux conditions d'entrée dans le corps considéré, aux raisons de ce choix. Puis, chaque poste de la carrière était abordé, avec pour chacun la question des modalités d'obtention, et notamment le rôle joué par d'éventuels soutiens ; le périmètre de responsabilités, avec des questions spécifiques sur les responsabilités d'encadrement et la manière de les assumer. Les conditions de chaque changement de poste devaient être explicitées afin de cerner les dynamiques de carrière, en interrogeant notamment le poids de la vie personnelle (couple, enfants) sur les choix de mobilité lorsqu'il y en avait. Un temps particulièrement important était ensuite prévu pour la description du poste actuel, avant que ne soient abordées les perspectives de carrière, les stratégies mises en place, etc.

Pour les personnes ressources (chargés de mission, *coaches*), le travail d'accompagnement conduit, ainsi que la perception de la situation des agents qu'ils suivaient se sont ajoutés au guide d'entretien.

Bien sûr, parmi les trois populations enquêtées, les longueurs relatives des différentes parties ont été très différentes. Des thématiques comme le récit de carrière ou les projections dans le futur sont directement dépendantes de l'âge et de l'ancienneté du répondant et les personnes ressources ont eu une présentation de parcours un peu plus accélérée.

2.1. La question de l'enregistrement

Sur l'ensemble de l'enquête, seuls deux refus d'enregistrement ont été essayés ; à chaque fois, les répondants étaient interrogés dès le tout début de l'entretien sur leur accord ou non à ce sujet. Évidemment, ce fait conditionne largement la liberté des prises de parole et il existe un « off the record » dans cette enquête qui traduisait souvent des prises de paroles moins pondérées que celles qu'a pu capter l'enregistreur. Pour un troisième entretien, une panne d'enregistreur a limité la durée de la bande à trente minutes sur un entretien sensiblement plus long.

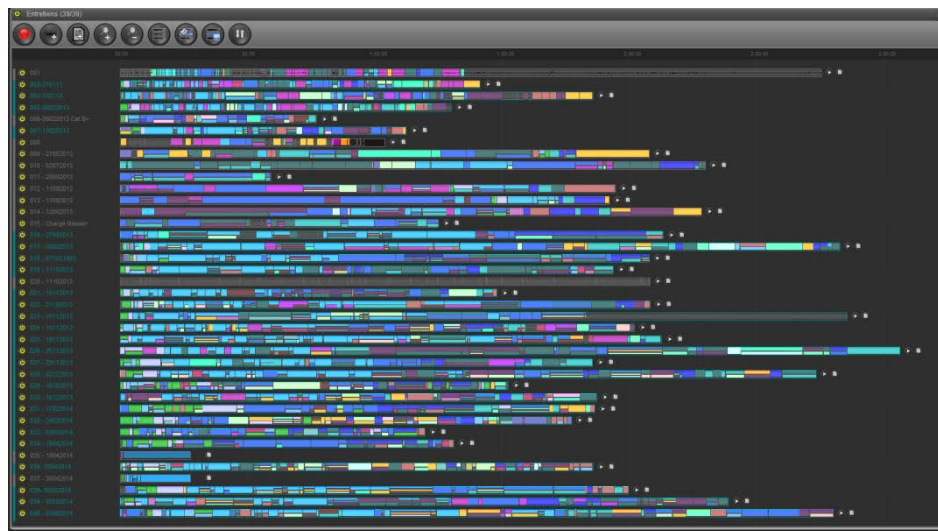
2.2. Protocole de traitement des matériaux qualitatifs

2.2.1. Construction du corpus

Les entretiens enregistrés ont fait l'objet d'une retranscription intégrale (questions comprises) dans le logiciel Sonal²³ puis ont été agrégés dans un « corpus » collectif adossé à une base de données contenant un certain nombre de variables descriptives jugées utiles, parmi lesquelles le sexe, l'âge, le corps d'appartenance, le grade, le ministère d'origine, le type de structure, la fonction occupée, etc. Les entretiens non enregistrés ou partiellement enregistrés ont fait l'objet de prises de notes qui ont été saisies puis archivées.

Puis chaque entretien a fait l'objet d'un « codage thématique » qui revient à caractériser les différents thèmes abordés consécutivement à l'intérieur des entretiens, en segmentant les *verbatim* en portions thématiques homogènes. Concrètement, à la relecture, les entretiens sont découpés en parties successives auxquelles sont affectés un ou plusieurs des trente-cinq thèmes définis pour le codage. Au total, le travail de segmentation a supposé le découpage de près de 1 700 extraits d'une durée moyenne de deux minutes trente. On peut voir ci-dessous une copie d'écran du corpus encodé.

Corpus encodé (copie d'écran tirée du logiciel Sonal)



Le système de retranscription permet la liaison du texte et du son et offre la possibilité de revenir à loisir à la bande sonore. Chaque extrait cité dans le présent rapport a donc fait l'objet d'une réécoute afin de garantir l'exactitude des propos retranscrits.

²³ www.sonal-info.com

2.2.2. Normes en matière de citations

Ce rapport contiendra un très grand nombre d'extraits d'entretiens. Réaliser une quarantaine d'entretiens nous a permis de glaner près de soixante-dix heures de discours. Cela représente près de 700 000 mots retranscrits, soit à peu près dix fois le volume du présent rapport. Les extraits cités, pour être nombreux, ne sont donc qu'une partie minime de tous les discours recueillis. Cette enquête visant à compléter une approche quantitative, nous avons pris le parti de « sourcer » un maximum de nos résultats en citant aussi fréquemment que possible nos interlocuteurs. Il s'agit d'une volonté assumée de laisser les intéressés formuler avec leurs propres mots leur vécu de la situation. Le but n'est donc pas seulement d'asseoir nos résultats sur les propos des intéressés mais bien, en quelque sorte, de leur laisser la parole.

Nous avons opté assez fréquemment pour des citations longues. Elles ont ceci de problématique qu'elles contiennent souvent, à l'état brut, des hésitations, des incises partiellement reliées au sujet, qui n'éclairent pas forcément les propos tenus. Il a donc fallu opérer des coupes pour faciliter la lecture, ou protéger l'anonymat de nos répondants. Pour que ces coupes n'induisent pas un soupçon d'insincérité, nous avons adopté certaines normes :

- Lorsque les extraits contiennent des (...) qui sont placés à l'intérieur des guillemets, ce sont des coupures à l'intérieur d'extraits continus. Elles servent à raccourcir certaines phrases, à supprimer des incises qui n'ont pas de rapport avec le sujet ou à éviter les effets de répétition, très fréquents à l'oral, mais qui n'apportent rien à la lecture. Pour permettre des analyses poussées, les entretiens ont en effet été retranscrits de manière littérale, ce qui veut dire que toutes les hésitations, les propositions isolées, etc. sont présentes dans le texte brut. La conversion d'un registre oral vers l'écrit suppose toujours d'épurer quelque peu le discours, tout en veillant évidemment à conserver intact le sens original des propos.
- Lorsque ces (...) sont placés entre deux portions entre guillemets, ce sont des passages séparés d'un même entretien qui ont été rapprochés.
- Classiquement, les passages entre crochets servent à apporter des précisions ou à user de périphrases susceptibles de protéger l'anonymat des répondants.

2.2.3. Représentativité et généralisation

Avant que soient présentés les résultats de cette recherche, nous souhaitons positionner le discours qui sera le nôtre et éclaircir ce qu'il nous semble légitime d'attendre d'une telle démarche d'enquête. À la différence d'une approche quantitative, qu'elle soit tirée d'un questionnaire ou de données administratives, l'enquête par entretiens ne peut prétendre à une quelconque forme de « représentativité » au sens statistique. Rien ou presque ne nous permet d'estimer la fréquence générale des opinions ou des situations que nous avons rencontrées et dont nous rendons compte dans la population des cadres de la FPE. Nous ne nous risquons pas à hasarder la moindre extrapolation statistique à partir de notre échantillon qui, pour être frappante, n'en serait pas moins fautive (par exemple que X % des cadres du ministère de l'Écologie connaissent une situation de blocage de carrière, etc.). Nos données sont d'une autre nature et permettent d'accéder à d'autres niveaux de réalité, certes moins facilement assimilables, plus complexes à appréhender, mais non moins pertinents.

Notre propos n'est donc pas d'opposer les deux méthodes, seulement de rappeler qu'il ne faut pas demander à un travail qualitatif le type de résultats que fournit une approche quantitative (ni inversement). Sur ce plan, nous nous plaçons assez volontiers dans la perspective d'A. Desrosières (Desrosières, 1989) qui proposait une comparaison des approches monographiques et statistiques en interrogeant leurs différentes manières de « construire la totalité » : les monographies rendant compte selon lui de la « totalité d'un personne, d'une situation, d'un sens, que la codification statis-

tique mutile, tronçonne, *réduit*, selon l'expression la plus couramment utilisée », les statistiques permettant d'appréhender la totalité d'une « population dotée de limites précises, définie comme une catégorie logique, un ensemble d'éléments distincts ».

Bien que notre approche ne soit pas à proprement monographique (même s'il nous est arrivé de réaliser plusieurs entretiens à différents niveaux d'une même structure), la volonté d'appréhender de manière plus riche les opinions et représentations des répondants est bien le cœur de notre démarche, ce qui implique donc de faire le deuil d'un quelconque accès à la « totalité » de la population étudiée, mais permet de connaître avec une certaine finesse le parcours et les représentations des répondants. Loin de nous contenter de glaner des récits épars pris dans leur irréductible singularité, nous avons pris chacun de nos entretiens comme une occasion de tester, sur le terrain, la pertinence des hypothèses formulées au sujet des évolutions des marchés internes du secteur public. Cette problématisation des récits de carrière permet de dépasser les spécificités de chaque cas pour élaborer une analyse de portée plus générale des effets de la réforme de l'État sur les parcours de ses encadrants. Nous avons donc de bonnes raisons de penser que certains parcours, s'ils ne sont pas « représentatifs » au sens statistique, sont cependant directement dépendants de facteurs extérieurs aux personnes concernées, qui se sont retrouvées bridées ou promues par le fait de changements institutionnels desquels elles ont pu tirer profit ou non. Nous n'avons pas pour autant trouvé de *preuves* irréfutables qui illustreraient l'existence de mécanismes de blocage. Tout le monde ressent et décrit un mouvement qui n'est perçu que par bribes ou par ses effets indirects et apporte quelques pièces d'un puzzle dont on pressent rapidement qu'il faudrait une vue autrement surplombante pour se donner la chance de le voir en entier. Reste que l'intérêt d'un tel travail est d'accéder à une vision plus incarnée des effets des réformes récentes, une « parole » qui ne se donne pas facilement à entendre et qui porte pourtant des points de vue précieux, trop souvent négligés.

Nous allons maintenant présenter les éléments de contexte nécessaires à la bonne compréhension des enjeux de cette recherche.

Partie 2

RUPTURES ET PERMANENCES DES RÈGLES DE LA COMPÉTITION HIÉRARCHIQUE

Parmi la population rencontrée, la quasi-totalité des cadres expérimentés ont fait état d'une réelle difficulté à se projeter dans la suite de leur carrière, ne serait-ce que dans le poste suivant. Nombreux avaient déjà derrière eux plusieurs années de recherche active, des entretiens plus ou moins fructueux, des classements honorables mais sans débouchés. La plupart semblaient avoir conscience – ou prendre progressivement conscience – que le déroulé de carrière qu'ils entrevoyaient comme possible jusque-là leur serait probablement inaccessible, que les règles du jeu avaient changé. Cette partie vise à poser clairement quels changements ont pu être à l'œuvre au sein du ministère de l'Écologie/Équipement, et pourquoi ils peuvent défavoriser certains profils, tout particulièrement parmi les cadres les plus expérimentés.

Il est d'usage, face aux situations de blocage, de distinguer ce qui relève de causes structurelles et de causes plus individuelles. S'agissant des plus anciens, il est souvent tentant de considérer leur stagnation comme la marque d'un épuisement personnel, d'un refus de s'adapter aux changements, etc. Dans une telle lecture, de nouveaux profils, plus jeunes, plus dynamiques, les supplanteraient dans la compétition pour les postes valorisants, grâce au dynamisme et au modernisme qu'on leur prête volontiers. Ces facteurs peuvent évidemment jouer, mais ils échappent largement à toute analyse sociologique et il nous semblerait problématique de s'en contenter. Il y a, dans le contexte décrit, des facteurs objectifs qui doivent être explicités pour qu'apparaissent clairement les raisons de la stagnation de bon nombre de cadres en fin de carrière, quelles que puissent être leurs qualités personnelles par ailleurs.

Pour comprendre en quoi la conjoncture peut être devenue défavorable à certains profils, nous aborderons d'abord rapidement les logiques anciennes du marché interne, telles qu'elles sont évoquées par les répondants. Nous verrons ensuite comment la concurrence s'est accrue pour l'accès à certains postes, avec une ouverture des recrutements qui relève pour partie – mais pour partie seulement – d'une volonté de faire primer la reconnaissance des compétences dans l'allocation des emplois, en élargissant le vivier de recrutement. Il nous semble en effet nécessaire de montrer combien l'idée de mettre en concurrence des personnels issus d'un nombre accru de corps pour un poste donné est aussi – et peut-être surtout – une réponse à la raréfaction des postes de direction, dans un contexte de fusions successives des services de l'État. Nous montrerons enfin en quoi le « marché unique » du travail de direction, caractérisé par les emplois DATE, défavorise certains profils et comment le rôle nouveau conféré aux préfets transforme pour partie les critères de sélection.

1. D'ANCIENNES RÈGLES DU JEU TRÈS FRAGILISÉES

Nous avons présenté en introduction la logique d'une rupture progressive avec le modèle d'une gestion par corps qui valorisait fortement l'ancienneté et construisait la légitimité à encadrer sur l'expérience accumulée. Ce modèle, très pyramidal, repose sur une logique de « file d'attente » permettant à chacun de se figurer, pour une ancienneté donnée, le niveau moyen auquel il pourrait prétendre. Cette gestion très interne au corps donnait la part belle aux instances collectives qui assuraient une certaine régulation des parcours, dans une tradition méritocratique particulière visant à gérer les effectifs à moyen terme. La progression graduelle était extrêmement balisée et le respect des étapes obligées donnait de solides garanties à qui voulait accéder à un niveau donné, quitte à

devoir attendre son tour. On peut parler de « marché administré » de l'emploi, avec une forte régulation de la concurrence opérée par les gestionnaires de carrière.

Plusieurs répondants évoquent cet héritage, pour mieux souligner ce qui a changé :

« Au sein de notre ministère en tout cas, les choses étaient quand même très balisées si vous voulez. » (...) « On maternait les gens. C'est une chose à la limite caricaturale. (...) les gestionnaires du personnel (...) ils prenaient les agents depuis presque le berceau, c'est-à-dire depuis leur entrée dans la DDE jusque leur départ, et donc qui leur mâchaient le boulot constamment... » (Entretien: 013)

« Avant, c'était vraiment effectivement la gestion des pairs internes : je t'arrange la chose, quitte à faire de la gestion dirigée. Certains cadres... « Ah oui tu veux être promu ? Maintenant il faudrait d'abord que tu ailles à tel endroit et puis en revenant je te promeus... » C'était le vivier. C'était quelque chose comme ça. (...) Et on a fonctionné là-dessus pendant très longtemps. » (Entretien: 039)

Les personnels suivaient un parcours assez « figé », pensé pour permettre d'acquérir un panel de compétences très large :

« À l'époque, c'étaient des carrières... Les carrières étaient extrêmement figées. Il y avait... Il y avait des points de passage obligés. Il fallait faire trois ou quatre postes. Il fallait avoir fait absolument une subdivision territoriale, etc. » (Entretien: 025)

Le profil n° 5 fait ainsi le schéma à grand traits d'une carrière type pour un ingénieur TPE (travaux publics de l'État), une carrière « assez tracée » :

« On peut prendre l'exemple d'un divisionnaire, d'un TPE qui faisait un poste de subdivisionnaire territorial, qui faisait un poste fonctionnel, qui allait peut-être faire un peu de management, et qui après passait divisionnaire. Après, il était responsable d'un arrondissement. Et puis après, si il était bon, il finissait adjoint à la DDE. Il fallait peut-être qu'il aille faire un tour à un moment au service technique comme le CÉTé, mais voilà mais... Et puis, il faisait des routes. Il faisait un peu d'aménagement. Il faisait de la gestion de ressources humaines. Il faisait de la gestion financière. C'est une carrière assez tracée. » (Entretien: 005)

Le suivi des étapes plus ou moins consacrées de la carrière s'accompagnait d'une montée progressive en responsabilités avec certains passages obligés plus ou moins pénibles. Ainsi, à l'instar de bien des corps de l'État, la disponibilité géographique en début de carrière faisait partie des étapes rituelles, et se concrétisait souvent par de premiers postes occupés loin de la région d'origine. Pour les plus anciens ingénieurs TPE, il était d'ailleurs très fréquent que les premiers postes, immédiatement à la sortie d'école, soient en « coopération », ce qui les envoyait bien souvent en Afrique ou dans les DOM/TOM.

« C'était une pratique de l'époque. Les jeunes commençaient par les secteurs les moins pourvus de volontaires... » (Entretien: 026)

Ensuite, l'acceptation de postes réputés difficiles scandait bien souvent la progression de carrière. Pour les TPE par exemple, l'accès aux fonctions de secrétaire général de DDE constituait souvent un passage obligé et un bon moyen de se hisser parmi les cadres de deuxième niveau²⁴ (chefs de service), mais impliquait souvent des mobilités subies :

« Le gros risque, c'est quand on passe divisionnaire, on est obligé de partir en province, parce que le poste type à l'époque... Quelqu'un qui passait divisionnaire, c'était de devenir secrétaire général dans une DDE... » (Entretien: 030)

²⁴ Pour simplifier la gestion des parcours, le ministère a distingué plusieurs niveaux : « Il y a des postes de premier niveau et des postes de deuxième niveau. Et le troisième niveau, on l'a appelé... On l'appelle niveau des cadres dirigeants, troisième niveau. » (...) « En gros, au premier niveau on encadre une unité de quelques personnes, voire une... Ça peut aller jusqu'à une cinquantaine de personnes, par exemple. Le deuxième niveau encadre des ingénieurs. » (Entretien: 015).

« Un poste de secrétaire général, c'est un poste à emmerdes. On n'y revient rarement quand même. Donc c'est souvent des premiers postes de... De deuxième niveau souvent. » (Entretien: 026)

Cette organisation régulait donc la progression hiérarchique, en offrant une certaine visibilité sur les étapes successives d'une carrière. On peut dire qu'elle répondait à une certaine logique d'égalité, dans la mesure où la concurrence entre les corps jouait – c'est notable – sur l'âge d'accès aux différentes fonctions pour borner les carrières, mais pas forcément sur la vitesse de progression²⁵. Même s'il désavantageait au départ les moins dotés scolairement, ce modèle de progression graduelle a longtemps rendu possible des parcours exceptionnels marqués par une forte ascension professionnelle et sociale :

« Oui. À l'époque des DDE, les parcours professionnels que je connais, un dessinateur est arrivé directeur départemental de l'équipement. Il a gravi tous les échelons. Dessinateur. Technicien. Ingénieur TPE. Ingénieur des Ponts et Chaussées. Et dans le gras de la dernière position, il a eu le poste de directeur départemental. Je crois qu'il a même fini ingénieur général, au-dessus. Oui, à l'époque, c'était des carrières comme ça. C'était assez rare, mais ça existait. » (Entretien: 024)

On était donc en présence de règles du jeu relativement claires qui légitimaient des inégalités initiales de carrière par la reconnaissance forte des diplômés mais qui organisaient ensuite une compétition relativement ouverte qui offrait à tous la possibilité de progresser graduellement jusqu'aux plus hauts niveaux. La gestion très interne des carrières assurait la reconnaissance des sacrifices et des mérites des agents. Le système d'emploi poussait les membres du marché interne :

« C'était une forme de gestion dans le périmètre. C'était une forme de cooptation. C'était la structure qui suivait ses membres, et qui, en suivant chacun, constatait que celui qui avait suivi le plus beau cursus, sous réserve bien entendu qu'il ait des appréciations positives, qu'il n'ait pas de casseroles accrochées, etc. le système continuait à le pousser. » (Entretien: 026)

On peut dire, s'agissant des cadres rencontrés, que ce schéma de carrière a été très généralement appliqué jusque dans les années quatre-vingt et qu'il s'est progressivement érodé jusqu'à aujourd'hui. Il n'en demeure pas moins présent dans l'esprit collectif, au titre de « droit coutumier » du marché interne, dont les règles sont présentes à l'esprit de tous, et offrent des références qui signalent encore les atypismes de carrière trop criants.

« Ce sont des coutumes. En fait, ce sont des coutumes. On les écrit de temps en temps. » (...) « Je pense que c'est une question d'assurer... C'est plutôt, comment dirais-je... De façon à ce que ceux qui ne suivent pas strictement ce cursus-là ne soient que des exceptions, sauf vraiment celui qui est exceptionnel. » Et « que cette exception-là ne soit pas une exception qui tombe là comme ça au hasard, ou parce que le gars est passé au bon moment, au moment où la porte s'est ouverte. Voilà. » (Entretien: 026)

On ne saurait dire que les corps ont perdu tout leur pouvoir de régulation, loin s'en faut, mais certaines logiques viennent clairement prendre en défaut leur capacité à piloter la carrière de leurs membres. Un certain nombre de discours font en effet état d'un changement marqué dans les logiques d'accompagnement des personnels, et tout particulièrement des cadres, qui peinent parfois à comprendre le contexte nouveau dans lequel ils doivent évoluer :

« Les critères anciens ne sont plus les critères de maintenant, c'est bien le problème. » (...) « Il y avait quand même une certaine visibilité dans les carrières. Maintenant, c'est complètement différent. » (Entretien: 005)

²⁵ Les ingénieurs des Ponts et les administrateurs civils débutent en effet leur carrière directement au niveau 2, là où les ingénieurs TPE doivent occuper un ou plusieurs postes de niveau 1 avant de prétendre au niveau 2 : « Aussi bien pour les attachés que pour les ITPE, il y a un premier niveau de grade donc. Ensuite, le deuxième niveau en fait va correspondre au grade de divisionnaire pour les ingénieurs des travaux publics de l'État, au grade des attachés principaux. Et tous les ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts accèdent directement au deuxième niveau, ainsi que les administrateurs civils. Donc c'est... Ça permet de stratifier les fonctions. » (Entretien: 015).

Nous allons maintenant tenter de donner à voir les dimensions les plus saillantes de ces changements

2. UNE CONCURRENCE ACCRUE POUR DES POSTES RARÉFIÉS

Comme nous l'avons expliqué dans la partie précédente, l'accès aux emplois de direction des services déconcentrés de l'État est l'un des aspects les plus documentés de cette recherche. Cette catégorie d'emplois a été particulièrement refondue, dans ses contours comme dans ses voies d'accès, sous l'effet de la RGPP et de la RÉATE. La création des Directions départementales interministérielles (DDI) a eu pour conséquence de fusionner plusieurs services de l'État sous l'autorité du préfet. Une nouvelle catégorie d'emplois, les emplois « DATE » (directeurs des administrations territoriales de l'État) a été créée pour organiser la compétition hiérarchique pour l'allocation des emplois de direction dans les DDI²⁶. Bien qu'il soit délicat de mesurer jusqu'à quel point il est possible de transposer les résultats de cette recherche à d'autres parties de l'État, il est possible d'y voir un cas assez emblématique de remise en cause des formes historiques de régulation des carrières. Comme nous l'explique très clairement un chargé de mission, les anciennes règles du jeu n'ont plus cours pour ces postes :

« Il y a trois ans avec la création des DDI et compagnie, il y a eu un effet qui a complètement fait valdinguer les règles de gestion. » (Entretien: 018)

Nous allons maintenant approfondir en quoi la création des DDI a « bousculé le jeu », selon les termes d'un autre répondant. Nous distinguerons plusieurs aspects : l'origine des candidats, avec une mise en concurrence accrue des corps dans l'accès aux emplois de direction, la raréfaction des postes et le changement des personnes décisionnaires.

2.1. L'extension de la concurrence entre les corps

À la différence des anciennes DDE et DDAF, les nouvelles Directions départementales des territoires (DDT) peuvent dorénavant être dirigées par des personnes issues de plusieurs ministères. Cela implique une concurrence nouvelle, qui échappe largement aux régulations corporatives. Le profil 26 fait une description assez claire de ce qui a changé :

« Les DDI se sont créées en 2010. Et, à partir de 2010, donc les emplois DATE, directeur d'administration territoriale de l'État... Les emplois DATE font l'objet d'un appel à candidatures sur Journal Officiel, à adresser au préfet. Auparavant, la candidature n'était pas adressée au préfet. Elle était adressée au directeur. Et le directeur choisissait son adjoint en relation avec la centrale de son ministère. Donc c'était... Le système fonctionnait à l'intérieur du ministère par jeu de cooptation au sein d'une famille de cadres, qui était gérée par des modalités... en partie stricte, et en partie... C'est-à-dire que c'était plutôt des coutumes. Voilà. Maintenant, on reformatise tout ça. » (...) « Donc le nombre d'acteurs augmente. Et surtout les candidatures sont adressées auprès du préfet. Donc on est sorti de notre système coopté à l'intérieur du ministère. Alors, c'est vrai pour l'équipement. C'est vrai pour l'agriculture. C'est vrai pour tout le monde. » (Entretien: 026)

Pour les personnels du ministère de l'Écologie, et tout particulièrement les ingénieurs TPE et les attachés, la création des emplois DATE a attiré une concurrence nouvelle sur des postes historiquement protégés.

« C'est à partir de là où les choses sont plus difficiles. Plus difficiles, parce que le monde a changé. La fusion des différents départements du ministère fait qu'il y a moins de postes à

²⁶ Les emplois DATE concernent les directeurs et directeurs-adjoints des DDT.

responsabilités. Et, en même temps, les missions mêmes du ministère et voire les DDI... en service déconcentré, sont fusionnées... Ont été fusionnées entre différents ministères. Ça veut dire que différents types de profils et des personnes de deuxième niveau, voire des grands corps, peuvent accéder aux mêmes fonctions. Mais avec un spectre beaucoup plus large des profils, des corps» (Entretien: 010)

Il s'agit pour les agents d'une nouvelle donne particulièrement difficile à intégrer qui les expose à une concurrence qu'ils ne maîtrisent pas et qui obstrue certains débouchés auxquels ils pouvaient prétendre.

« Les directions étant interministérielles, aujourd'hui forcément vous avez des personnes qui viennent du ministère de l'Industrie, du ministère de l'Agriculture, voire de la préfecture, enfin de l'Intérieur, et qui peuvent concourir, et puis j'ai oublié aussi les Affaires sociales... Qui peuvent concourir pour les mêmes postes. Du coup, on arrive dans un monde complètement plus compliqué. » (Entretien: 010)

Le vivier des candidats potentiels aux fonctions de direction s'élargit donc et introduit des profils nouveaux dans la compétition hiérarchique :

« À une époque, ça aurait été inimaginable d'avoir un directeur qui n'ait pas fait sa carrière à l'Équipement par exemple. Alors que maintenant, ils viennent d'ailleurs parce qu'ils sont tous en concurrence. Voilà. Ça tourne. Puisque c'est un vivier qui est géré, je ne sais pas par qui d'ailleurs, mais donc on voit bien que des fois ils viennent d'ailleurs. Et puis ils vont repartir ailleurs parce qu'en fait ils auront vocation à aller dans n'importe quel ministère ou dans n'importe quel service déconcentré. » (Entretien: 017)

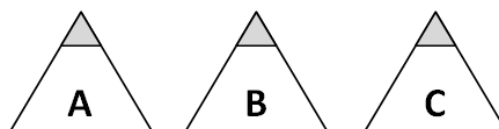
Dans la mesure où ces nouveaux compétiteurs s'ajoutent aux profils historiques, se produit plus qu'une diversification des profils en concurrence, la compétition s'intensifie également par le nombre croissant de candidats sur un poste. Là où les règles coutumières du marché interne produisaient tendanciellement des viviers plutôt réduits de cadres à même de remplir les conditions requises pour postuler sur les postes publiés (lorsqu'ils l'étaient), la situation nouvelle offre aux recruteurs un panel de choix beaucoup plus large :

« Aujourd'hui, on formule une candidature. Et on se trouve au milieu d'un paquet de 20 candidats à chaque fois. Avant, c'était deux ou trois. Là aujourd'hui, on est 20 candidats. » (Entretien: 026)

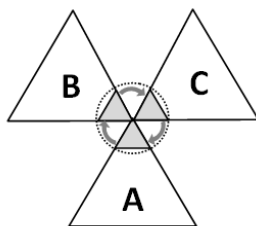
2.2. La raréfaction des postes de direction

Le fait est que l'ouverture à la concurrence des postes de direction s'ajoute à une nette raréfaction des postes disponibles, qui accroît encore la compétition. La création des DDI veut à la fois dire mutualisation des moyens, des services et des directions, dans un souci d'abord économique : s'ensuit logiquement une diminution des débouchés pour les différents corps qui sont mis en concurrence sur ces postes raréfiés. On ne saurait donc estimer que le marché du travail de direction déconcentré obéit seulement à une logique d'ouverture au nom des vertus de la concurrence. Il s'agit avant tout de réinventer une forme de compétition interne adaptée à la raréfaction des postes.

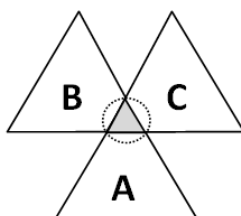
Une manière de se figurer la situation pourrait être celle-ci. Si l'on se figure trois corps historiquement plus ou moins étanches avec chacun des personnels de direction (figurés en gris dans le schéma ci-dessous).



On pourrait envisager que l'ouverture des marchés internes aux niveaux dirigeants implique la création d'un espace commun (pointillés ci-dessous) rendant possible la circulation entre les niveaux supérieurs de chaque corps. Dans une telle configuration, on créerait simplement un marché ouvert des fonctions d'encadrement supérieur à effectifs plus ou moins constants :



Pourtant, d'un point de vue schématique, les choses se passent beaucoup plus sûrement de la sorte :



Les derniers échelons des différents corps semblent avoir été fusionnés dans un espace réduit où la concurrence s'est considérablement accrue. Pour le profil 30, les postes ont tout simplement « disparu », ce qui implique une lutte accrue entre des corps de plus en plus divers :

« Les postes ont disparu, puisqu'ils ont regroupé les DRIRE, les DIREN les DDE, les DDA, etc. Donc maintenant il n'y a plus qu'un poste, là où il y en avait sept ou huit. Sur des domaines qui ne sont pas forcément en cohérence avec les parcours qu'ont pu avoir des gens comme moi. Et puis, on a aussi donc mis dans le circuit, oui... Il y a tous les administrateurs civils, les IGRÉF. Aujourd'hui, on voit les ingénieurs généraux des Ponts qui postulent sur des postes de DDT adjoint. » (Entretien: 030)

Ce que constate également le profil 10, chargé de mission :

« Dans le cadre de notre gestion de fongibilité de poste, vous avez des ingénieurs, des TPE qui peuvent postuler sur... des divisionnaires sur un même poste, des attachés principaux qui peuvent se positionner sur un même poste. Des ingénieurs des Ponts et Forêts qui peuvent postuler sur le même poste. Et des administrateurs civils qui peuvent postuler sur le même poste. » (Entretien: 010)

Cette situation induit, pour les cadres expérimentés qui ne sont pas issus des grands corps de l'État, une difficulté encore accentuée pour continuer à progresser. L'un d'eux fait ainsi le constat que ses perspectives sont limitées par les fusions d'entités :

« Je veux bien finir directeur adjoint, mais c'est bouché. Quand on a fait la fusion DDE-DDA, on a supprimé la moitié en France des DDE et DDA quand même. » (...) « Le directeur... un DDE et un DDA, il doit en rester un par département. L'autre, il s'est retrouvé adjoint quelque part, ailleurs parce qu'on l'a fait bouger aussi. Et ça dégringole comme ça. Donc aujourd'hui, le poste avec mon grade de directeur adjoint est très compliqué à obtenir parce qu'il y a beaucoup de monde sur les rangs. Beaucoup de monde sur les rangs. » (Entretien: 024)

3. UNE PROGRESSION RENDUE PLUS DIFFICILE

3.1. La multiplication des niveaux hiérarchiques intermédiaires

Pour répondre à la situation induite par les fusions de services, il a parfois été créé des niveaux d'encadrement intermédiaires qui brouillent et compliquent la définition du chemin vers les postes d'encadrement supérieur. Les étapes à franchir se multiplient et de nombreux postes ne présentent plus qu'un intérêt limité en termes de management :

« On s'est retrouvé en fait à la démultiplication des postes (...) On a créé toute une série d'adjoints, qui n'avaient pas la même fonction, voilà... Et qui se retrouvaient... (...) Donc des ingénieurs comme moi, que l'on dit de deuxième niveau, se sont vus comme étant que des adjoints d'un deuxième niveau. Et donc, avec encore plus de difficultés pour pouvoir accéder ou être reconnus pour pouvoir accéder au troisième niveau, etc. » (Entretien: 039)

Ces postes d'adjoint à un adjoint ont par ailleurs le défaut de n'impliquer presque aucune mission d'encadrement, qui reste un signe de reconnaissance important pour les cadres du secteur public. Or, avec le transfert de l'entretien des routes aux départements, les DDT ont perdu une part considérable de leurs effectifs de catégorie C. De plus en plus de cadres se retrouvent donc en situation d'encadrer d'autres cadres avec des fonctions de directeur de projet, sans réellement avoir de « troupes » sous leurs ordres, ce qui implique d'exercer des fonctions certes importantes, mais qui ne paraissent pas leur valoir une reconnaissance forte.

« Auparavant (...) disons qu'une progression de carrière réussie, était une progression qui correspondait à des fonctions correspondantes à un encadrement allant en s'élargissant avec un nombre de troupes de plus en plus conséquent. C'était un peu ça. » (...) « Aujourd'hui, on a moins de postes d'encadrement. Les structures ont été fusionnées pour beaucoup d'entre elles. Et donc on a par contre eu un souhait de réussir à faire travailler les structures entre elles. Et donc des fonctions de chef de projet, direction de projet entre différentes structures, sont mieux reconnues, parce que ça devient de plus en plus compliqué. » (Entretien: 015)

Avec cette transformation du sommet de la pyramide en labyrinthe, le répondant n° 16 le reconnaît : il devient presque impossible pour des ingénieurs TPE d'accéder au troisième niveau. Il s'estime chanceux de l'avoir fait à une époque où c'était encore possible :

« Moi, j'ai une grande chance, en fait. Je suis très chanceux dans ma carrière, c'est que je suis passé adjoint en 2004. Et j'ai pu accéder à ce troisième niveau. Mais j'ai beaucoup de collègues, et là aussi je pourrais vous donner des noms, qui eux avaient cinq ans de moins que moi tout simplement, avaient fait la même carrière que moi, et ils ne sont jamais passés au troisième niveau. » (...) « Eux, c'est un plafond de verre. Et ils sont restés tous chefs de service. Ils n'ont jamais pu passer au-dessus. » (...) « ils ne passeront jamais. Il y en a beaucoup qui seront sacrifiés. » (Entretien: 016)

Ce nouveau contexte crée une nouvelle concurrence, qui appelle logiquement de nouvelles règles de sélection. L'intensification et l'élargissement de la compétition ne peuvent se faire sans l'instauration d'un principe de justice, quel qu'il soit. À la vieille régulation interne par cooptation, doivent se substituer de nouvelles règles de sélection, qui ne peuvent plus reposer sur les mêmes principes diachroniques de don/contre-don. Le paradoxe est qu'on propose alors une réponse administrative aux effets de ce qu'on peut lire comme une volonté de « désadministrer » les carrières : devant l'ouverture à la concurrence, la création de cinq « niveaux » de responsabilité permet de justifier à nouveau d'une progression graduelle pour les cadres.

3.2. Des nouveaux obstacles réglementaires : la cotation des postes en cinq groupes

La création des emplois fonctionnels s'est accompagnée d'un classement des postes en cinq niveaux ou « groupes », qui modulent les responsabilités et le niveau de rémunération. Les postes de direction en DDI sont des emplois fonctionnels cotés selon l'importance des directions et leur localisation en groupes 2, 3 ou 4 et les postes d'adjoints en groupes 4 ou 5. Ce classement des emplois permet de réinstaurer des règles de préséance qui compliquent le jeu des promotions, en créant de fait de nouveaux passages obligés :

« Le délégué à la gestion de l'encadrement supérieur a installé une règle (...) pour passer par un groupe 3 il faut d'abord passer par un groupe 4. » (...) « Il peut exister des situations exceptionnelles. Mais aujourd'hui la règle, c'est que un groupe trois est ouvert à un groupe quatre, et pas à un primo accédant. Les primo accédants passent par les groupes quatre. » (Entretien: 026)

Tout semble donc indiquer que la réinvention de formes de régulation de la concurrence soit une réponse au fort engorgement créé par cette fusion des parcours d'encadrement. Le résultat est, pour les intéressés, un mélange de concurrence accrue et de complications supplémentaires pour progresser, ce qui débouche parfois sur des situations kafkaïennes. La simple description des blocages induits par un tel système a de quoi dérouter le béotien :

« Il se trouve que dans le grand Ouest, je ne sais pourquoi... Je ne sais pourquoi, mais les départements sont cotés essentiellement pour ce qui était directeur adjoint à partir de 3, et les directeurs 2. Et quand on est candidat comme moi sur un poste 3, classé 3, c'est-à-dire hors échelle B bis, on passerait devant un directeur adjoint de groupe 4 qui lui n'est que en échelle A, et qui a envie de gagner un échelon supplémentaire en passant sur un groupe 3. » (Entretien: 026)

Pour illustrer ces difficultés, on peut aborder le cas du répondant n° 16 : directeur-adjoint d'une DDT importante en province, son poste est coté « groupe 4 » là où celui de son directeur est « groupe 3 ». Désireux d'évoluer professionnellement et de passer groupe 3 en devenant directeur d'une autre DDT, il se heurte à son conseiller de carrière, qui tente de le dissuader de prétendre à ce type de poste, arguant qu'il est nécessaire d'abord de passer par un poste de directeur coté groupe 4 avant de pouvoir – éventuellement – prétendre à un poste de niveau 3 ; passer directement directeur en groupe 3 reviendrait à franchir « deux marches » en une fois. La difficulté pour ce cadre en fin de carrière est qu'il n'aurait aucun intérêt financier à prendre une direction dans ces conditions, d'autant que cela impliquerait une mobilité géographique qui l'éloignerait encore un peu plus de la région où réside sa famille. Un mur réglementaire, supposant – de nouveau – le strict respect d'une démarche de progression graduelle, lui interdit *de facto* de postuler sur certains postes. Le paradoxe est que ce cadre avait précisément quitté un poste dorénavant coté en groupe 3 (adjoint au directeur d'une DDEA) avant de prendre son poste actuel. Voici la description qu'il fait de sa situation :

« Ça, c'est une liturgie qui est complètement absurde. [Son conseiller de carrière] me dit : j'ai deux marches à franchir. (...) Donc moi, ce que je veux, c'est de passer directeur. Directeur en groupe 3. (...) Donc lui [son conseiller de carrière] me dit : soit tu passes en groupe 3 directeur-adjoint donc dans ce cas-là tu franchis une marche. Soit tu passes directeur mais en groupe 4. Si tu veux passer directeur en groupe trois, tu franchis deux marches à la fois, tu passes une fois directeur et en plus... J'ai dit : c'est bon. Il ne peut pas tenir ce raisonnement-là. » (...) « Ces règles sont des règles à la con. Enfin, entre nous... Excusez-moi... Mais, si j'étais resté dans [son ancien poste], je serais en groupe 3 aujourd'hui. Je n'aurais pas bougé de mon siège. Je serais en groupe [3]... J'ai dû descendre d'un cran, et maintenant on me dit : non il y a deux marches... Là, je vois rouge. » (Entretien: 016)

Cette réinvention d'une progression graduelle s'accompagne d'une limitation des débouchés pour les corps les moins prestigieux, qui voient se fermer certains accès historiques aux fonctions de di-

rection. Un décret paru en janvier 2012, peu après la création des emplois DATE, a ainsi exclu les ingénieurs TPE de l'accès aux emplois fonctionnels cotés 1, 2 ou 3 :

« Les emplois de sous-directeur [d'administration centrale] ne peuvent être pourvus que par, on va dire, les corps issus de l'ENA et de Polytechnique. Donc le corps des ingénieurs TPE auquel j'appartiens ne peut pas accéder au poste de sous-directeur » (...) « Il y a un arrêté si ce n'est un décret, qui... Qui a été pris en janvier 2012. » (...) « Moi, je suis au plafond. Donc je suis au plafond en matière de rémunération alors dans un an ou deux. Et je suis au plafond en matière de responsabilités. Je suis très enthousiaste sur le reste de ma carrière. [Ironique] Voilà. » (Entretien: 027)

« Je suis TPE ingénieur en chef certes premier groupe, mais je ne suis pas du corps des Ponts. Ce qui fait que je ne peux pas prétendre directement à décrocher des postes dits d'emploi DATE de groupes 1, 2, 3. Je ne peux accéder en direct que sur les groupes 4 et 5 ». (...) « Je suis pratiquement concrètement confronté à une... Une impossibilité d'accès sur un certain nombre de postes qui jusqu'alors m'étaient possibles d'atteindre. Ensuite c'est choix... de la concurrence certes, mais au moins je pouvais y prétendre. Je pouvais postuler. Voilà. Ce n'est plus le cas par le biais de... De... Du fait que le corps d'ingénieurs auquel j'appartiens n'est pas classé au niveau de... Des corps de l'encadrement supérieur. (...) Il y a eu un... Une restriction forte des possibilités puisque, finalement, ne sont éligibles pour moi que des postes de groupes 4 et 5, donc ça veut dire c'est des postes de directeur adjoint de type DDT. Vous regardez le nombre en France, ça n'a pas... Ça ne va pas aller chercher bien loin. » (Entretien: 039)

La création des emplois DATE, qui s'accompagne d'une « ouverture à la concurrence » théoriquement porteuse de plus de transparence et de justice dans l'allocation des postes, a produit un résultat très paradoxal : celui d'accroître la complexité administrative des nominations. Loin d'apparier de manière plus efficace l'offre et la demande d'emploi dans le marché interne (modèle de la compétence), la « désadministration » des carrières implique en fait un surcroît d'administration qui revient à faire des appartenances de corps et des titres scolaires (modèle de la qualification) des attributs surpondérés dans la compétition hiérarchique. Ce qui frappe en l'occurrence, c'est que les règles réintroduites ont essentiellement une fonction limitative, qu'elles produisent une forme de rationalisation des blocages. En tout état de cause, le « marché unique du travail d'encadrement », qui se dessine dans le système des emplois DATE, ne rompt pas totalement avec les logiques qu'il semblait vouloir contourner : loin d'être un changement de nature des formes de la compétition hiérarchique, il apparaît beaucoup plus sûrement comme un changement d'échelle. Dans cette nouvelle donne, des éléments contrevenant pourtant à l'esprit de la déréglementation initiale demeurent très actifs, à commencer par l'appartenance de corps qui, paradoxalement, semble peser d'un poids redoublé. Il semble en fait, pour le dire sans détour, que l'intensification de la concurrence pour un nombre de postes réduit a conduit à recréer des « chasses gardées » afin d'étendre et de protéger le marché du travail des grands corps, quitte à plafonner celui des corps moins prestigieux. La concurrence nouvelle est donc surtout porteuse de profits pour les mieux dotés, dont les potentialités s'accroissent, là où les corps les moins valorisés font face à un surcroît de réglementation.

À cette complication des parcours s'est ajoutée la transformation progressive des modalités de sélection pour les emplois DATE, avec la montée en puissance du corps préfectoral, qui possède des critères pour partie divergents de ceux que valorisent traditionnellement les corps du ministère de l'Équipement.

4. DE NOUVELLES MODALITÉS DE SÉLECTION : LE RÔLE DÉCISIF DU PRÉFET

La RÉATE a complètement modifié la place et le rôle des ex-DDE dans l'action de l'État. La DDT n'est pas que la fusion de services historiquement distincts (DDE et DDAF), c'est aussi le placement de ces entités sous l'autorité directe de la préfecture, là où elles dépendaient historiquement de leurs ministres respectifs. Cette subordination se traduit très concrètement dans le rôle dorénavant

conféré au préfet dans la sélection des candidats aux fonctions de direction dans les DDT (même si ce classement est aujourd'hui visé par les services du Premier ministre). Pour les cadres expérimentés, ce changement organisationnel a des effets très sensibles.

4.1. Le DDT, un « collaborateur » du préfet

Les fonctions dévolues au directeur départemental des territoires (*le DDT*) sont de moindre importance que celles qui incombaient par le passé au directeur départemental de l'équipement. Les rapports qu'avaient historiquement les DDE avec les élus locaux sont aujourd'hui différents, ce rôle d'interface entre l'État et les collectivités étant dorénavant assuré par le seul préfet, dont le DDT n'est plus qu'un des « collaborateurs » :

« Avant, un DDE, c'était vraiment quelqu'un qui avait une responsabilité qui était en externe, enfin qui était bien identifié dans le paysage. Aujourd'hui, c'est le préfet. Donc le DDE... Enfin le DDT, c'est un collaborateur du préfet aujourd'hui. » (Entretien: 016)

« Les DDE, avant, étaient en contact avec le politique direct. Les DDT aujourd'hui sont en contact avec le préfet. Ça, c'est un... Un phénomène qui a beaucoup changé. Les directions régionales ont toujours été en contact avec le préfet, avant d'être en contact avec le politique. Les directions départementales, elles sont passées d'un contact direct du politique à un contact avec le préfet. » (Entretien: 026)

Perce clairement dans certains propos la nostalgie d'une époque où les DDE (parfois appelés « préfets techniques »²⁷) jouaient un rôle beaucoup plus important, forts de leurs responsabilités de premier ordre dans le développement des territoires. Ainsi, le profil 30 regrette le temps où :

« Les DDE étaient les vrais patrons parce que personne ne pouvait leur contester ce qu'ils faisaient. » (Entretien: 030)

Ce que confirme le profil 24 :

« Le DDE, c'était un très grand patron du département, y compris vis-à-vis du préfet (...). Le préfet bon, c'était une chambre d'enregistrement. Mais quand le DDE avait en main toutes les routes nationales, départementales, voirie communales, faisait de la maîtrise d'œuvre des trois quarts, voire plus, de tous les équipements des collectivités locales. » (...) « Il avait un pouvoir énorme. Et à mon avis, ce pouvoir énorme dérangeait beaucoup de gens dont le politique, qui était à la remorque du DDE de l'époque, qui faisait la pluie et le beau temps dans le département, dans son domaine d'activité, dans ses domaines d'activité. » (...) « Le président d'un conseil général de l'époque, il écoutait pareil, le préfet qui invitait le DDE pour lui présenter la programmation du département. Et le président du conseil général de l'époque disait : oui, amen. Il n'avait personne derrière pour contredire ce qu'on lui disait. » (Entretien: 024)

Cette évolution n'est pas anodine dans la mesure où, aux dires de plusieurs répondants, le DDE et le préfet incarnaient historiquement deux facettes différentes de l'État : le préfet servant de lien avec l'exécutif, dans une optique très politique, le DDE se posant volontiers en garant du respect des textes et de l'égalité des territoires, tout particulièrement en matière d'environnement ou d'aménagement. Remettre le choix du directeur des DDT aux préfets n'est donc pas une opération politiquement neutre. Le profil 25, qui ne cache pas une certaine animosité à l'encontre du corps préfectoral, fait ce constat :

²⁷ « La belle époque des DDE avant la décentralisation. À l'époque où on appelait le directeur, le préfet technique. Et je me souviens d'ailleurs le directeur était préfet technique, et puis le... Le préfet... Le préfet des départements, lui, c'était l'exécutif du conseil général » (Entretien 005)

« Le corps préfectoral, il est là pour gérer les élus locaux et les conflits avec les élus locaux, et réguler les tensions avec le monde politique local. » (...) « Ce ne sont pas des gens qui sont là pour tenir des politiques ou des choses comme ça. Et quelquefois, avec une incompétence rare, et une méconnaissance des phénomènes. » (...) « Ils sont en dehors de la vraie vie, les préfets (...) et puis ils n'écoutent pas. Ils n'écoutent pas parce qu'ils sont... Ils n'ont qu'un critère, c'est : comment je vais être jugé par le politique ? Et que : est-ce que vraiment j'ai réussi à tenir le couvercle à peu près sur la marmite ? » (...) « Alors je ne dis pas que c'est tous les préfets comme ça, mais... Depuis l'ère Sarkozy, c'est comme ça. C'est clair. » (Entretien: 025)

Le profil 36 illustre à sa manière les difficultés que pose la cohabitation avec ce qu'il appelle un « préfet très politique ». Interrogé sur le sens qu'il convient de conférer à cette expression, il précise :

« Un préfet très politique, c'est un préfet qui ne nous suit pas forcément quand on dit quelque chose à un élu. Très problématique. [Par exemple] quand, moi, je dis quelque chose à un élu et que le préfet derrière il va dire le contraire, parce que l'élu est pas content. » (Entretien: 036)

Il prend ainsi l'exemple de la loi SRU²⁸ (prévoyant des quotas de logements sociaux dans les communes), sur laquelle les exigences des services ministériels sont parfois contournées par une intervention d'un édile sur le préfet. Cet exemple illustre bien les rapports historiques entre les corps techniques de l'État, les préfetures et les élus, que la RÉATE vient transformer. En plaçant les missions d'expertise et de contrôle de l'État sous l'autorité du préfet, on diminue potentiellement leur capacité de résistance à la pression politique locale. Dès lors, remettre la nomination des personnels de direction des services déconcentrés de l'État dans les mains du préfet a des implications nombreuses. Pour les cadres supérieurs des services déconcentrés du ministère de l'Écologie, se clôt ainsi une lutte d'influence historique entre plusieurs services de l'État, plusieurs grands corps et, peut-être, plusieurs conceptions de l'intérêt général. Ce contexte pèse inévitablement dans les choix réalisés par les préfets lorsqu'il s'agit pour eux de s'entourer de « collaborateurs » en DDT.

4.2. La faible valorisation des compétences techniques par les préfets

Suite à la RÉATE, les préfets ont donc obtenu la possibilité de choisir eux-mêmes, ou peu s'en faut, les profils qu'ils veulent voir à la tête des DDT, en arbitrant entre les différents ministères et corps d'origine des candidats. Le profil 22 évoque le fait qu'avec la RÉATE :

« Les règles du jeu avaient changé. Il n'y avait plus un chargé de mission à Paris dans votre ministère, qui veillait sur vous, qui vous surveillait, qui vous mettait dans divers viviers, dans ses viviers. La règle du jeu avait changé. Et la concurrence était arrivée, puisque entre-temps pour devenir... Pour devenir DDT ou DDT adjoint d'ailleurs, il fallait candidater dans un environnement concurrentiel, très concurrentiel il faut le dire même aujourd'hui, être présélectionné par un préfet, et puis être enfin retenu par les services du Premier ministre, par le SG²⁹, et être retenu en ce sens. » (Entretien: 022)

La première conséquence très logique de cette nouveauté est que les services compétents des ministères perdent leur capacité de nomination sur les postes les plus valorisés :

« La création des directions interdépartementales des DDI interministérielles a fortement changé la donne, puisque les directeurs de DDI et les directeurs-adjoints sont choisis par les préfets, après entretien du préfet donc, et non plus par l'administration centrale. L'administration centrale n'est pas dans le circuit vraiment. Elle essaye de proposer des dossiers, mais c'est tout. » (Entretien: 039)

²⁸ Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

²⁹ Secrétariat général du Gouvernement.

« Dans le cadre de ces structures [les DDI], le ministère n'a plus la main sur le choix par exemple, des directeurs, puisque c'est le secrétariat général du Gouvernement qui propose la nomination, sur la base de propositions du préfet des départements. Donc le préfet lance l'appel de candidatures. Les candidats se présentent. Et le préfet classe trois candidats... Il y en a plus, mais il en classe trois. Et il adresse son choix au SGG qui, dans 95 % des situations, retient le numéro un du préfet. Donc on ne peut plus, nous, fonctionner de la même manière. » (Entretien: 015)

Les préfets opèrent une sélection sur des bases qui leur sont propres et ne s'inscrivent pas complètement dans les standards hérités du ministère de l'Équipement. En prenant la main sur les critères de recrutement, les préfets ont acquis la possibilité de diversifier les profils qu'ils recrutaient. Ils semblent s'être saisis de cette opportunité pour promouvoir des profils nouveaux, qui – pour certains – n'auraient clairement eu aucune chance d'accéder à de tels niveaux de responsabilités si les anciennes règles coutumières du marché interne avaient conservé leur caractère incontournable, comme nous le verrons plus bas. Dans cette nouvelle donne de la compétition pour les emplois de direction, les profils les plus expérimentés ne sont logiquement pas favorisés à tous points de vue, tout particulièrement s'ils sont très marqués par une expertise technique. D'après certains interlocuteurs dotés d'une forte ancienneté dans le champ de l'équipement, les préfets n'ont aucune envie de valoriser ce genre d'aptitudes, préférant s'associer les services de cadres aux qualités plus relationnelles :

« Je ne pense pas que des questions techniques soient des questions pour lesquelles [les préfets] attendent de voir apparaître une compétence. » (...) « Manifestement, ce qu'ils cherchent de voir ces... Oui. Oui. C'est plutôt : est-ce que je me sens capable de travailler avec ce mec-là ? Voilà. C'est plutôt ça. C'est vraiment... C'est une approche plutôt : est-ce qu'il est sympa ? Comment est-ce qu'il répond à mes questions ? Et est-ce que j'ai envie de travailler avec lui ? » (Entretien: 026)

Le profil 30 estime que la raréfaction des profils techniques à la tête des DDT (remplacés de plus en plus par des administrateurs civils, d'après lui) aurait entraîné une plus forte capacité d'immixtion du préfet dans les politiques locales du ministère de l'Équipement. En cause, le fait qu'ils parlent « le même langage » là où les profils techniques (singulièrement les ingénieurs des Ponts) pouvaient résister au préfet en se retranchant derrière des arguments techniques.

*« Question : vous avez l'impression que le fait qu'on puisse diriger sans être un bon technicien, expose plus fortement à l'influence du préfet ? C'est ça ?
R1: oui. Ce sont les mêmes formations. Ils ont la même connaissance. Donc le préfet se sent automatiquement supérieur » (...) « Quand c'était des X-Ponts, le préfet, il ne savait pas tellement quoi dire. Il soutenait... Par définition, il soutenait le DDE. » (Entretien: 030)*

Tel n'est plus le cas. Pour être le produit d'une sélection personnelle par le préfet, les cadres promus sont largement dépendants de qui les a nommés et prennent acte de leur subordination. En témoigne le fait que le préfet n'est pas seulement chargé de recruter les personnels de direction des DDT, il a également pour fonction de les évaluer :

« C'est le préfet qui nous évalue. C'est le préfet qui nous évalue pour le compte du Premier ministre. Tous les ans, il nous évalue. Et il renvoie son rapport au Premier ministre, qui en tire des conclusions ad hoc, pour les primes et tout ça, pour les avancements. » (Entretien: 007)

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Cette partie nous a permis d'apporter des éléments de contexte indispensables pour comprendre la « nouvelle donne » de la compétition hiérarchique dans les services déconcentrés de la Fonction publique d'État. Les différentes réformes survenues depuis 2007 ont profondément remis en cause les anciennes formes de régulation des carrières pour les cadres intermédiaires et supérieurs. La situation peut se résumer en plusieurs dimensions intriquées :

- La logique des promotions a évolué, ou du moins on sent une volonté de faire évoluer la logique des marchés internes d'un modèle de gestion corporative des carrières, avec un système qui « pousse » collectivement ses membres sur le long terme, à un système de marché plus ouvert, censément plus attentif aux mérites individuels, reposant sur l'attribution d'« emplois fonctionnels » qui modulent les rémunérations et contingentent la progression statutaire et salariale. On passe donc de parcours très balisés, progressifs et prévisibles, à des parcours beaucoup plus erratiques, avec des opportunités nouvelles qui se payent au prix d'incertitudes croissantes sur le devenir professionnel. Progresse une forme « d'anomie curriculaire », c'est-à-dire de perte de repères sur les carrières offertes par l'État.
- L'ouverture à la concurrence se fait dans un contexte de raréfaction des débouchés potentiels, avec une diminution du nombre de postes d'encadrement, une multiplication des niveaux intermédiaires dans les hiérarchies, et la création de nouvelles barrières réglementaires qui limitent les perspectives d'ascension des corps les moins dotés.
- Les personnes en charge de la sélection ont évolué, avec une montée en puissance du préfet qui transforme largement les critères valorisés, limitant, pour des raisons que nous avons tenté d'expliquer, la reconnaissance des parcours où dominent les compétences techniques, au profit de qualités personnelles moins objectivables, ce qui tend à opacifier les critères de sélection.

En bref, la gestion « dirigée », « cooptée », « coutumière », qui permettait au ministère et aux corps dominants de gérer et de rétribuer les cadres méritants en fin de carrière, est devenue inopérante. Le système ne « pousse » plus au-delà d'un certain niveau. Les clés de l'ascension ont changé de main :

« La gestion du parcours telle qu'on l'a jusqu'aujourd'hui fait au ministère, ne donne pas forcément l'entière visibilité à tout le monde sur les perspectives plus tard, puisque les décideurs ne sont plus les mêmes. » (Entretien: 010)

Une forme de « mise en concurrence » élargie, d'ouverture des frontières réglementaires, est donc à l'œuvre, ce que d'aucuns ne manquent pas d'interpréter comme une diffusion dans l'État de logiques issues du secteur privé :

« Ce n'est plus comme avant : je t'appelle. Je te propose ceci. (...) Ce n'est plus comme ça. On est vraiment dans un marché du travail qui est dur, et avec les règles qui étaient, on va dire un peu les règles du privé en quelque sorte. Je vous dis, c'est... Et c'est vrai qu'on n'est pas préparé à ça. » (Entretien: 039)

Au regard des développements de cette partie, il convient cependant de nuancer cette lecture. Si des logiques d'intensification de la concurrence sont bien observables, nous avons insisté sur le fait que ces changements résultaient pour partie, et pour partie seulement, de choix visant à « moderniser » la gestion des parcours en donnant la primauté aux compétences dans la sélection des personnels d'encadrement supérieur. Si les intentions des réformateurs semblaient aller dans le sens d'un marché du travail d'encadrement plus ouvert et plus transparent, les effets tangibles de ces politiques sont profondément ambigus. La concurrence est effectivement plus intense dans la mesure où les fusions de structures, de corps ont conduit à diminuer les débouchés professionnels pour tous, mais elle n'induit pas plus d'équité ni de transparence dans les recrutements : pas plus d'équité, puisque les déréglementations s'accompagnent d'un surcroît de réglementations qui bouchent de fait l'horizon professionnel de certains profils ; pas plus de transparence, puisque le rôle nouveau joué par le préfet opacifie les recrutements, en mettant au premier plan des qualités relationnelles difficilement objectivables (nous verrons ainsi plus bas que certains préfets ont choisi des profils très atypiques pour occuper les fonctions de DDT, marginalisant largement les profils techniques qui brigaient historiquement ce type de fonctions).

Au regard des perspectives de fin de carrière qui sont offertes aux cadres, ce changement des règles produit une incertitude forte, un affaiblissement des normes, ce que nous avons appelé une « anomie curriculaire ». Il ne suffit plus d'avoir suivi scrupuleusement toutes les étapes obligées d'une carrière balisée pour parvenir au sommet de ce que son corps pouvait proposer comme responsabilités. Leur pyramide hiérarchique se trouve en quelque sorte étêtée, les laissant face à une fin de carrière problématique. Le résultat est, pour beaucoup de cadres, un sentiment d'avoir été aspirés jusqu'à un certain niveau, avant d'être « gâchés » par un système de promotion qui se « thrombose » :

« On a produit beaucoup de cadres. On a fait grimper les cadres. Mais on n'a pas assuré le renouvellement des postes favorables. Donc ça se thrombose. » (Entretien: 039)

Un chargé de mission évoque ainsi des « bons élèves » qui se heurtent aujourd'hui au changement de doctrine du secteur public :

« Il y a ceux qui, d'une certaine manière, ont été les bons élèves d'une certaine manière du système. C'est-à-dire que le système paternaliste : je fais tout ce que je devais faire et puis je n'ai pas. Alors ça, ça résulte d'un changement profond - sociétal aussi - mais, au niveau de l'administration, c'est le changement profond de : « je vous assure en bon père de famille, bonne gestion » à « vous êtes responsable de votre dossier ». Et ça, c'est toute l'évolution de la Fonction publique de ces dernières années, et ça effectivement il y a des personnes qui le vivent mal parce que là on les laisse un peu tomber d'une certaine manière. » (Entretien: 009)

Comme le reconnaît un autre chargé de mission, la situation présente a de grandes chances de démotiver un certain nombre de cadres :

« La réduction des directions, même au sein d'un ministère, pour ce qui est de l'administration centrale, c'est équivalent... Font que... Et avec une population plus importante en termes de promus et qui grossit en termes de personnes à expérience plus lourde, font qu'on est dans quelque chose qui est excessivement concurrentiel, et démotivant par moment pour certains qui ne voient pas comment ils vont continuer à progresser. » (Entretien: 010)

Nous allons maintenant aborder plus en détails le point de vue de ceux que cette situation dessert, ceux dont la progression de carrière est bloquée par ces « nouvelles règles du jeu ».

Partie 3

LES AGENTS EXPÉRIMENTÉS FACE À LA STAGNATION

Parmi les personnes rencontrées dans le cadre de cette recherche, une majorité de répondants se trouvait, au moment des entretiens, dans une situation de stagnation plus ou moins problématique, avec pour caractéristique commune d'être restés plus longtemps qu'à l'accoutumée dans leur dernier poste. Cette partie sera consacrée à un bref tour d'horizon des situations de blocages rencontrées, de la manière dont elles sont vécues, et des solutions plus ou moins efficaces que peuvent proposer les services du ministère pour y remédier.

1. FAIRE FACE À LA RÉDUCTION DES DÉBOUCHÉS

Sur l'ensemble de l'échantillon, nous avons rencontré une quinzaine de cadres de plus de cinquante ans, dont la carrière était clairement marquée par une forme de stagnation, voire de régression. Chez eux, la stagnation se manifestait par une difficulté à continuer de progresser au rythme qui avait été le leur durant les décennies précédentes, quand il ne s'agit pas d'une forme plus ou moins explicite de rétrogradation.

1.1. Redescendre hiérarchiquement

Comme nous l'avons dit plus haut, les fusions de directions consécutives aux différentes réformes ont eu pour conséquence première de réduire considérablement le nombre de postes de direction. Dans le cadre de la création des DDI, un jeu de chaises musicales assez savant a été mis en place afin de placer un directeur (DDE ou DDAF) sur deux à la tête des DDEA (bientôt renommées DDT) nouvellement créées. Concrètement, un système de priorités croisées a été adopté, faisant en sorte que la moitié des DDT conserve un directeur issu de chaque entité dissoute :

*« Il y avait 100 DDE, il y a maintenant 100 DDT avec des gens issus de l'Agriculture et des gens issus de l'Équipement. Et la règle quand on a fait la fusion, donc avant les DDT, la fusion DDE-DDA qui sont devenus DDEA, la règle c'était 50 % donc 50 directions, le directeur est issu de l'Équipement ou enfin de l'Écologie – c'était déjà l'Écologie à l'époque –, et 50 le directeur est issu de l'Agriculture. »
(Entretien: 002)*

Dans ce jeu de partage, une règle a voulu que lorsque la direction des DDEA était assurée par l'ex-DDE, celle-ci prenne pour adjoint l'ex-DDAF et réciproquement. Nous avons rencontré plusieurs répondants, qui avaient atteint le niveau de directeur adjoint avant la fusion et qui ont été rétrogradés dans l'organigramme, afin de laisser leur place aux anciens directeurs issus du ministère « lé-sé » par la fusion. De numéro 2, ils sont devenus numéro 3, voire 4, comme le profil 16, qui a progressivement été repoussé aux marges de la direction, avant de devoir quitter son poste :

« Le DDEA, c'était lui, l'ancien DDE. Le DDEA adjoint, c'était l'ancien DDA qui était un type très bien (...). Donc ça faisait un binôme de direction. Et moi, j'étais DDE adjoint. D'accord. Et donc on avait créé un poste d'adjoint au directeur pour ne quand même pas me mettre... me faire partir. Donc, dans notre futur organigramme, il y avait un DDE, un DDEA, et un seul adjoint directeur. Et donc un mois à peu près après, il a dit : mais finalement, comme [un autre cadre] est passé ingénieur en chef, c'est quand même logique que ce soit lui l'adjoint au directeur. C'est logique. C'est imparable comme raisonnement. (...) Et donc je ne suis pas parti tout de suite, mais je suis parti. » (Entretien: 016)

Dans l'intervalle, il s'est retrouvé dans une position marginale au sein de la direction, n'étant plus convié aux réunions dans lesquelles sa direction devait être représentée :

« Moi, j'ai été du jour au lendemain... (...) j'ai été rétrogradé. Ces réunions-là, j'y assistais l'année d'avant et puis en 2009 je n'y étais plus, sauf si l'un des deux était absent. Humainement, ce n'est pas... Ce n'est pas agréable. » (Entretien: 016)

Le profil 2 illustre lui aussi ce type de régression. Sa carrière a suivi la progression linéaire classique jusqu'à ce qu'il se heurte aux réorganisations consécutives à la création des DDT :

« Disons que, jusqu'à mon poste précédent, c'était clairement ascensionnel. » (...) « Il s'est trouvé que, pour tout un tas de raisons, je considère que j'ai régressé un petit peu... » (Entretien: 002)

Étant directeur adjoint dans une DDE bientôt fusionnée en DDT, il se retrouve « numéro 3 sur le papier » de la nouvelle entité en devenant « adjoint au directeur », un rang hiérarchique qui n'était pas prévu dans la mise en place des DDT :

« En réalité, je n'ai pas vraiment de statut. » (...) « J'ai eu une discussion à ce sujet, au secrétariat général du ministère, on m'a expliqué que c'était une tolérance. Voilà. Donc je suis une tolérance. Ça fait très plaisir à entendre. » (Entretien: 002)

Cette position très instable lui vaut d'être ignoré par le préfet, et une grande difficulté à trouver sa place :

« Trois mois après mon arrivée, au moment de la création de la DDT, le préfet m'a dit explicitement : moi, je ne vous connais pas. Enfin, il ne m'a pas dit exactement comme ça, mais c'est ça que ça voulait dire. Vous êtes ni directeur, ni directeur adjoint. Je ne vous connais pas. » (Entretien: 002)

Les restructurations des services déconcentrés ont donc créé un effet de plafonnement fort, dû à la nécessité de placer aux postes de directeurs-adjoints tous les ex-directeurs défavorisés par la fusion. Ce mouvement a induit, pendant un certain temps, une impossibilité pratique pour les personnels qui n'étaient pas de troisième niveau d'accéder à de telles responsabilités. Le remplacement des anciens directeurs a longtemps obstrué toute voie d'accès. Ce n'est manifestement plus aussi vrai que par le passé :

« J'ai dû formuler une dizaine de candidatures depuis donc 2010. Voilà. Les premières candidatures étaient inutiles puisque les postes étaient réservés à repositionner des cadres. Mais depuis fin 2011, et surtout 2012, je suis accueilli volontiers comme candidat. » (Entretien: 026)

Reste que, pendant une période, bien des cadres ont dû accepter des reculs hiérarchiques bien peu compatibles avec l'esprit général de la Fonction publique de carrière. La difficulté à vivre ces situations ne semble que peu liée à un attachement excessif à un système « paternaliste » révolu, ni à un manque d'initiative des personnes concernées. Pour la plupart, trouver à évoluer dans leur univers de compétence suite à ces réformes était presque impossible, sauf à quitter la Fonction publique d'État.

1.2. Se faire « doubler » par plus jeune que soi

Après avoir eu connaissance au fil de l'enquête de terrain de quelques cas de promotions fulgurantes du fait de la latitude laissée aux préfets dans les recrutements, nous avons adapté le guide d'entretien pour aborder le point de vue des cadres les plus expérimentés sur ces nouvelles règles du jeu. Comment perçoivent-ils l'avancée accélérée de certains profils ? Quelles aptitudes leur reconnaissent-ils et comment vivent-ils le fait de se faire ainsi « doubler » par plus jeune et souvent moins qualifié qu'eux ?

Le répondant 26 admet que les premiers échecs ont été relativement durs à accepter, mais qu'il en a pris l'« habitude » :

« Question : Quelqu'un qui a 40 ans briguerait un poste. Et il l'aurait avant vous. Comment vous vivriez ça ? Ça ne vous est pas arrivé pour l'instant ?

- R1: Si. Si. Si mais... Je pense que les deux ou trois premières fois, il a fallu me ramasser à la petite cuillère. Maintenant je me suis habitué. » (Entretien: 026)

Moins diplomate, le répondant 16 n'hésite pas, quant à lui, à s'insurger contre les choix de préfets qui, profitant de la latitude qui leur a été laissée, ont pris « n'importe quoi » (sic) :

« [Les préfets] ont eu un poids déterminant. Et puis, ils ont pris n'importe quoi. (...) Le type qui était SG [secrétaire général] de la DDE, qui était donc sous mes ordres avant, et qui en plus dans sa carrière n'a fait que SG en deuxième poste. On peut dire qu'il a été premier niveau. Deuxième niveau, deux postes de SG. Ils l'ont bombardé DDT adjoint. » (Entretien: 016)

Interrogé sur ce qui avait pu motiver la progression si rapide du cas évoqué, le profil 16 avance que la sélection s'est faite :

« Sur sa personnalité, essentiellement. Mais sans trop tenir compte du parcours. (...) c'est un critère purement individuel du préfet. » (Entretien: 016)

Autre situation comparable pour ce cadre, le fait de voir nommé DDT quelqu'un de beaucoup plus jeune que lui (par ailleurs issu de la filière administrative), afin de remplacer un ingénieur général des Ponts qui partait à la retraite, quelqu'un qui, à ses yeux, ne « joue pas dans la même catégorie » que lui :

« Il y a eu dix candidats à peu près pour le remplacer dont moi. On a été reçus par le secrétaire général de la préfecture. Il en a retenu trois ou quatre, qui ont été reçus par le préfet. Et parmi les trois ou quatre, il en a retenu un qui est donc [...] un gars qui doit avoir 40 ou 45 ans, attaché administratif, d'origine. Un type qui pour moi, ne joue pas dans la même catégorie que moi, enfin... vu d'après les anciens critères du ministère de l'Équipement. Il est beaucoup plus jeune, et il est administratif. Enfin, le fait qu'il soit administratif, ce n'est pas... Ce n'est pas rédhibitoire, mais il a eu un parcours... Enfin, si on revient dix ans en arrière, moi j'étais DDE adjoint (...), et lui ne devait pas être secrétaire général dans une DDE. Il était en début de deuxième niveau. » (Entretien: 016)

Au regard des règles historiques du ministère, il aurait été impensable qu'un tel profil lui « passe devant » quelques années auparavant, mais le changement des règles du jeu abordé dans la partie précédente induit un contexte inégalement favorable en fonction des profils. Ce sont clairement des caractéristiques personnelles difficilement objectivables, un « critère purement individuel du préfet » selon ses termes qui semblent avoir primé, qualités que le répondant lui-même concède volontiers au promu, mais qui pour lui relèvent de la « logique du privé » :

« Au début, j'avais quand même un peu de mal accepter qu'un jeune... Un petit jeune quasiment 45 ans passe devant... Mais là je reconnais que c'est un mec qui est professionnel, qui a une carrière... » (...) « C'est un type dynamique, qui a enfin une très bonne expression... Enfin, une très bonne vision des choses, je commence à le connaître maintenant (...) Un type brillant. Mais c'est carrément. C'est la logique du privé peut-être, on prend quelqu'un qui est adapté au poste quel que soit son âge, quel que soit... Le seul critère, c'était quoi ? C'était d'être retenu par le préfet. Vous voyez, maintenant c'est ça... » (Entretien: 016)

On ne saurait donc dire que les nouvelles règles du jeu soient acceptées sans encombre par les plus expérimentés. L'exemple ci-dessus illustre assez bien le caractère déstabilisant d'une sélection qui s'opère sur des bases nouvelles, plus individualisées, dans le sens où le préfet décide relativement seul des qualités qu'il met en avant, au nom d'une *intuitu personae* qui bouleverse tous les codes anciens. Ce caractère très personnel des critères d'appréciation s'accompagne logiquement d'une

certaine difficulté à motiver les refus. Il est particulièrement prégnant, dans les entretiens, que les candidats écartés par les préfets attendent en vain des explications sur leur échec. Comme l'explique un chargé de mission :

« Aujourd'hui, on est dans une logique qui est plus concurrentielle. Et donc, d'une certaine manière, il y a des personnes qui vont faire cinq, six, dix candidatures, et qui ne vont pas être pris. Et en plus, ils ne vont pas avoir de retour. » (Entretien: 009)

Le peu de visibilité sur les causes des échecs répétés dans les processus de recrutement pousse les répondants à chercher dans leurs attributs personnels ou leur parcours des sources de désavantages potentiels. Des formes de discours plus ou moins vindicatifs ont émergé dans les entretiens et l'on a pu entendre les répondants dénoncer, qui l'hégémonie des grands corps, qui celle des ingénieurs dans leur ensemble, qui une politique de féminisation, voire un jeunisme. Ces propos n'engagent évidemment que leurs auteurs, et nous ne les reproduisons qu'afin de montrer comment les cadres bloqués cherchent à rationaliser leur situation par la mise en exergue de nouvelles règles du jeu plus ou moins occultées qui les desserviraient ; comment, finalement, ils refusent de croire en la possibilité d'une *intuitu personae* liant le préfet à ses recrues, persuadés que des règles impersonnelles et collectives agissent toujours de manière sous-jacente.

2. RATIONALISER LE SENTIMENT D'ÉCHEC : LE REFUS DES EXPLICATIONS PERSONNELLES

2.1. Le poids constant des appartenances de corps

En intensifiant la concurrence pour un nombre raréfié de postes, la réforme de l'État engendre une forme de repli corporatiste. Nombreux sont les cadres interrogés à estimer que leur blocage vient du fait qu'ils n'ont pas la bonne appartenance de corps, et surtout que la RÉATE a cristallisé plus que jamais les hiérarchies de prestige et de prérogatives qui structuraient historiquement les rapports entre les différents corps, en attisant une concurrence déjà très présente avant la réforme.

La mise en concurrence des corps différents pour un même poste n'est pas totalement nouvelle au MEDDÉ, qu'un répondant qualifie de « multicolore » par opposition aux ministères « monocolores ». Pourtant, le contexte actuel et le tarissement des débouchés semblent pousser chaque type de profil à estimer que la part belle est laissée aux autres corps. Le profil 10, chargé de mission, rend ainsi compte de ce qu'il entend chez les personnes qu'il suit :

« J'ai fait pas mal d'alertes pour ma part, par des agents (...) expérimentés : oui mais... On prend que des ingénieurs. On prend que des administrateurs. On prend que des... (...) On arrive à une concurrence non pas uniquement de profil, mais peut-être avec la concurrence entre corps ; ce qu'on avait réussi à un moment donné à gommer... à gommer en s'appuyant complètement sur la compétence. Probablement, on est arrivé à quelque chose qui est encore plus difficile, qui est la compétence, mais la concurrence entre les corps qui est peut-être... je dis bien : "peut-être", parce que ce n'est pas vérifié, c'est une perception qui peut voilà... Qui n'arrête pas d'être dite par un certain nombre d'agents. » (Entretien: 010)

De fait, certains répondants, qui n'appartiennent pas aux « grands corps » évoquent des collègues³⁰ qui se trouvent « frustrés », « amers », estimant n'avoir que des « strapontins » :

« C'est quelque chose qui est... Que j'ai vécu, que j'ai vu et avec beaucoup de... chez des collègues... D'amertume en disant : bah nous, on n'a le droit qu'à un poste, heu... des strapontins, d'adjoind... Surtout qu'en plus c'étaient des jeunes sortis d'école qui prenaient des postes de chef de

³⁰ Notons que l'expression des aigreurs est généralement rapportée comme le fait de « collègues ».

service. Voilà. Et donc ça c'est... Lié à la fusion des corps... La création des emplois DATE, c'est plus le fait de nous avoir freiné certains accès qui crée une frustration. » (Entretien: 039)

De fait, pour expliquer des échecs répétés dans les processus de recrutement, l'explication corporative n'est pas la moins fréquente. Le profil n° 2 explique ainsi qu'après un certain nombre de candidatures infructueuses, il a fini par expliquer ses difficultés à la lumière de son appartenance de corps :

« Moi, j'avais un CV, donc j'ai pas mal travaillé, donc j'étais... Voilà qui me paraissait intéressant par rapport à un certain nombre de postes sur lesquels je suis allé candidater. Voilà. Et au bout d'un moment, on se dit : il doit y avoir un truc. Voilà. Et donc j'essaye lucidement de voir les choses. Donc je pense que là j'y fais quelque chose. Je pense que le corps d'appartenance, il fait beaucoup. Ce n'est pas systématique. Il y a vraiment des gens qui ne fonctionnent pas comme ça, mais il y en a beaucoup qui fonctionnent comme ça. » (Entretien: 002)

L'un des phénomènes couramment décrits par nos différents interlocuteurs est la « redescente » des corps les plus prestigieux, notamment des « IPEF », fusion des ingénieurs des Ponts et Chaussées et des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts, qui ont un profil tout à fait adapté à la fusion des prérogatives des DDT nouvellement créées. G. Jeannot (2005) analysant les spécificités de la composition des personnels d'encadrement des directions régionales et les effets potentiels de la réforme de l'administration territoriale, insiste notamment sur le fait que « la concurrence entre les cadres s'en trouve attisée » et évoque le risque d'un retour des ingénieurs des Ponts (de recrutement direct, c'est-à-dire issus de l'école Polytechnique) sur des postes qu'ils délaissaient traditionnellement : « on pourrait notamment remettre en cause l'ouverture des postes de direction régionale à des individus non issus de Polytechnique ». Aux dires de plusieurs répondants, la raréfaction des postes de direction au sein du ministère aurait effectivement conduit un nombre croissant d'IPEF à se tourner vers des postes en service déconcentré qu'ils ne briguaient pas nécessairement par le passé :

« Oui. Il y a un resserrement observé a priori sur les IPEF. » (...) « Il faut bien les mettre quelque part. Il faut qu'ils bossent. » (...) « J'ai postulé à trois emplois de direction dans le département [...]. Les trois qui ont été recrutés sont ingénieurs des Ponts. Grand corps » (Entretien: 018)

Et de décrire des IPEF qui « s'en sont sortis », ne laissant que les « miettes » à des TPE qui alimentent pourtant historiquement leur corps par la promotion interne :

« Eux, ils s'en sont sortis en quelque sorte, et puis ceux qui étaient en dessous, on leur a laissé le... les miettes (...). » (Entretien: 039)

La position hégémonique du corps des Ponts dans le ministère est donc assez mal vécue par ceux qui ne peuvent se targuer d'appartenir à un « grand corps » :

« Au ministère de l'Équipement, il y a les seigneurs qui sont les ingénieurs des Ponts, et puis il y a les autres. » (Entretien: 003.)

Cette sensation de « plafond de verre » semble encore plus fortement ressentie par les personnels issus de la filière administrative (les « attachés ») qui pâtissent visiblement plus encore que les TPE de la situation. La compétition s'est visiblement intensifiée entre les deux branches que sont la filière technique et la filière administrative du ministère :

« Dans des régions en sureffectif, il y a quand même cette concurrence à des niveaux A+, entre des techniciens et des administratifs. Oui. Je l'ai vue » (Entretien: 014)

Ce ressenti négatif semble avoir quelque fondement dans la mesure où, selon les dires d'un attaché, les services du ministère se sont saisis de la question et s'inquiètent pour la « diversité » des profils des personnels d'encadrement en DDT, où les « administratifs » tendraient à se raréfier.

« Le ministère de l'Écologie (...) commence à s'inquiéter sérieusement de la réduction... C'est une réduction du nombre des cadres administratifs dans les fonctions de DDT et DDT adjoint. C'est-à-dire que, depuis 2010, on a même plutôt perdu. » (...) « Ça les préoccupe lorsqu'ils sont quand même soucieux d'un certain équilibre... D'un certain équilibre des nominations et surtout de la diversité des profils. Et là, je trouve qu'ils ont entièrement raison (...) Ça me semble vraiment être un plus pour la communauté des DDT d'avoir des profils divers dans la fonction DDT et pas que des ingénieurs des Ponts ou que des IGRF en clair pour caricaturer un peu. » (Entretien: 022)

Les administratifs s'estiment en effet mal considérés dans ce ministère et déplorent le manque de gestion de leur carrière :

« Ce que je veux dire... ce que je trouve un peu triste, c'est que finalement dans un ministère dit technique où c'est de moins en moins technique, il y a quand même encore... Je ne dis pas une discrimination, mais il y a quand même une différence entre les carrières... Si j'avais été ingénieure je pense que la question [d'une promotion] elle ne se serait même pas posée. » (...) « Mais bon, je ne suis pas ni aigrie, ni frustrée. Mais je me dis que le recul par rapport à votre question, je trouve que c'est une absence de valorisation des ressources humaines. Ça, c'est clair. Et que, par contre, il y en a qui arriveront, qui seront nommés parce qu'ils auront le bon grade, ils auront la bonne opportunité, les bons réseaux, les bons machins, etc. Et en fait... Donc tout le discours officiel sur la valorisation des ressources humaines se heurte à ça. » (Entretien: 017)

Les attachés se décrivent volontiers comme un troisième choix, suite au placement des ingénieurs des ponts puis des TPE :

« Le problème, c'est que si vous avez 100 % d'ingénieurs des Ponts qui sont pris, c'est la lecture actuelle... Je vous disais tout à l'heure quand j'avais commencé, il y a des ingénieurs des TPE qui sont derrière. Et en général les administratifs sont la troisième roue du carrosse. Vous imaginez le futur que ça fait si vous ne voyez apparaître que des nominés en ingénieurs des Ponts. Avant de pouvoir avoir... Passer (sic) un administratif quelque part, ça veut dire qu'il y a les TPE à passer. C'est quoi l'avenir ici ? » (Entretien: 018)

Il paraît hasardeux de généraliser de tels propos, ne serait-ce que parce que nous avons rencontré des contre-exemples (cf. partie 6). On trouve notamment des observateurs pour tenir un discours quelque peu différent de celui des TPE. Le répondant 14, issu du corps des attachés et impliqué dans l'accompagnement de carrière, fait le constat suivant :

« Les DDE étaient des X-Ponts. Qu'est-ce que j'ai vu au fur et à mesure du temps ? C'est que maintenant on trouve, et ça n'a rien de péjoratif puisque ça n'enlève rien à la valeur de la personne, mais j'ai constaté qu'on pouvait avoir des ingénieurs divisionnaires des TPE qui étaient... comment dirais-je... Responsables d'une DDT, alors que, en DDE dans les années 70-80, c'était... Ce n'était pas concevable. » (...) « Les X-Ponts se sont tournés vers d'autres horizons, c'est possible. Je ne sais pas. Je suppose vers des entreprises un peu plus lucratives. Je suppose. » (Entretien: 014)

Ces propos contradictoires permettent de mesurer le flou persistant autour des règles coutumières du marché du travail et de la composition exacte des bénéficiaires des emplois DATE au ministère de l'Écologie. On peut cependant en retenir l'existence d'une focalisation des acteurs impliqués sur l'origine de corps des personnes promues, qui s'intensifie, et le recours fréquent à une explication de ce type pour expliquer leur propre blocage de carrière.

2.2. Les effets d'une – supposée – politique de féminisation

Le comblement des zones d'ombre laissées par le processus de sélection peut également laisser place à des discours portant sur les effets de politiques volontaristes de féminisation. L'un des cadres bloqués considère ainsi qu'il a été « doublé par une femme » :

« C'est un autre phénomène, sur lequel, je pense effectivement avoir perdu au moins une fois, j'ai terminé numéro 2 derrière une femme. Je pense que, avec l'alternance politique... Je ne veux pas dire que dans une situation normale, elle n'aurait pas été devant moi. Je ne veux pas dire ça. Mais je pense que, avec l'alternance politique, on a eu des phénomènes où la pression politique était forte pour choisir des femmes pour rééquilibrer l'encadrement. Ça s'est vu surtout sur les postes de direction régionale. » (...) « Regardez tous les mouvements de DRÉAL depuis 2012, et vous constaterez que il y a une forte féminisation. Je ne la qualifie pas. Je ne fais qu'un constat. C'était effectivement probablement... C'était nécessaire. Mais la vague était importante. Bon. Donc moi, j'ai été doublé un jour par une femme. » (Entretien: 026)

Il y a quelque paradoxe à ce que les hommes, pourtant archi-majoritaires, s'estiment victimes d'une forme de discrimination, mais il est vrai, selon le profil n° 9, qu'une politique volontariste a été entreprise pour féminiser certaines fonctions et certains corps techniques :

« On a des problèmes comment dire... D'entrée... Enfin, de corps qui sont essentiellement masculins. Les premières femmes à Polytechnique ce n'est pas si vieux que ça. Et dans certains corps, c'est relativement récent aussi. Donc ce qui fait que le taux de féminisation des fois est faible. Ce qui fait qu'aujourd'hui nous, on nous demande en plus d'avoir... On est sur une logique de quotas là depuis le 1^{er} janvier [2013]. Donc ce qui veut dire qu'il faut faire rentrer des femmes dans le dispositif. Et en fait, il faut les former en accéléré. » (Entretien: 009)

Le profil 36 incarne assez bien cette volonté de renouvellement qui peut peser dans la compétition pour l'accès aux postes. Elle l'admet sans ambages : le fait d'être une jeune femme a constitué un « avantage » pour obtenir un poste de direction, même si, comme nous le verrons plus bas, c'est loin d'être le seul atout qu'elle ait eu dans sa manche et qui soit à même d'expliquer sa promotion :

« C'est là où j'ai en gros vraiment senti l'avantage d'être une femme et d'être jeune. C'est-à-dire qu'ils ont tellement de mal à recruter des directeurs départementaux jeunes, et encore plus femmes, comme le vivier est plutôt vieillissant et puis que c'est des directeurs qui en gros font le tour des départements un peu comme les préfets en fait. Ils ont vraiment du mal à attirer de... De nouveaux cadres en fait vers ces postes-là. » (Entretien: 036)

On ne peut donc nier que la volonté de renouvellement des profils à la tête des services déconcentrés a pu jouer un rôle à même de pénaliser ceux que le système de promotion a historiquement favorisés.

2.3. Victimes d'un virage environnementaliste? Le blues des « routiers »

Nous avons évoqué plus haut la crispation autour des appartenances de corps. Un autre registre de déception se fait volontiers jour dans les entretiens : celui qui touche à l'absence de reconnaissance des compétences spécifiques développées par et pour le ministère. C'est notamment le cas des « routiers », qui ont très longtemps constitué le cœur professionnel du ministère, à travers les corps des ingénieurs des travaux publics de l'État et des ingénieurs des Ponts et Chaussées. Ceux qui se vivent comme les héritiers des grands aménageurs qui ont « équipé la France » font face à une double adversité : dans la mesure où les infrastructures routières de la France sont pour l'essentiel réalisées (il n'y a plus ou très peu d'autoroutes à bâtir) et que l'entretien des routes a largement été transféré aux collectivités territoriales, leurs compétences sont moins utiles pour le ministère. Par ailleurs, nombre de « routiers » ressentent amèrement que le modèle de développement qui sous-tend leur activité est aujourd'hui déconsidéré, à mesure que les convictions écologiques de la population s'affermissent.

Selon le profil 37, qui connaît bien la population des TPE, « les plus aigris » sont ceux qui ont fait toute leur carrière dans la construction et l'entretien des routes. Ils sont, selon ses termes, « marqués routes » et ce type de profil a fortement perdu de son crédit, à mesure que le ministère se désengageait de ce domaine d'activités. On peut en trouver une assez bonne incarnation dans le profil 39,

qui a réalisé presque toute sa carrière dans des fonctions liées de près ou de loin au domaine routier, et qui se voit aujourd'hui en réelle difficulté pour évoluer, et se décrit, à tort ou à raison, comme une victime du virage environnementaliste de l'ex-ministère de l'Équipement, qui aurait engendré, selon ses termes, un « diktat intellectuel anti-route » :

« Au niveau des mobilités, j'ai été frappé de voir que mon profil, maintenant... le profil routier était un profil qui se vendait difficilement. Et c'est... J'ai eu l'occasion d'en discuter avec un certain nombre de mes collègues qui effectivement déplorent la même situation. C'est-à-dire que... On le sait depuis quelques années. On sent que la route c'est... Ça ne sent pas bon. Ce n'est pas... Ce n'est pas grenello-compatible » (...) « Les projets routiers d'abord, c'est par définition un développement durable mais pas écologique, c'est clair. » (Entretien: 039)

Un jeune X-IPEF, attiré lui-aussi par le domaine routier et se sentant de fait très atypique parmi ses congénères, ne dit pas autre chose. Le caractère fossile des énergies utilisées par la majorité des véhicules semble s'être propagé aux acteurs de l'équipement routier, qui se sentent aussi fossilisés :

« C'est un phénomène de mode, il me semble. C'est sûr que le domaine routier est un peu... N'est pas à la mode depuis quelques années. C'est sale. Enfin enfin, c'est sale dans le sens développement durable et environnement. C'est ancien. C'est l'historique du corps des Ponts. C'est vieillissant. Voilà. C'est une mauvaise image. Maintenant ce qui est le plus à la mode, c'est les questions environnementales, c'est les questions d'énergie. » (Entretien: 029)

Au-delà d'une délégitimation des activités de construction routière dans l'imaginaire collectif, il y a le problème fondamental de la difficile valorisation de ces aptitudes dans un ministère qui a très largement abandonné ces activités au profit des collectivités territoriales³¹, et qui se recentre sur les questions énergétiques. Il est de plus en plus difficile de trouver des postes dans lesquels mettre en œuvre ces aptitudes, et les préfets n'ont aucun intérêt à conférer un poids particulier à cette expertise dans leurs recrutements :

« Mon handicap à moi, c'est que j'ai à vendre des biscuits si je puis dire, ou des références professionnelles dans des domaines qui ne sont pas les domaines portés par un préfet de département, puisque le domaine infra, c'est plus son champ de compétence. » (Entretien: 039)

« Pour aller dans une DDI aujourd'hui, il n'était pas utile d'avoir fait les routes. Il n'était pas utile d'avoir déneigé autour de H., ni... Voilà. Donc je pense que ces postes-là qui étaient des postes valorisants à l'époque parce que je dirais même obligatoires pour pouvoir être promu, il fallait être subdivisionnaire d'abord. Il fallait avoir été subdivisionnaire. » (...) « Ce ne sont pas des postes qui intéressent aujourd'hui les préfets. Les préfets regardent plutôt des postes qui sont sur... Sur des réflexions plutôt effectivement d'aménagement, mais avec une vision de l'État. » (Entretien: 026)

Ajoutons que les préfets, de par leur formation, n'ont généralement pas d'appétence pour les questions techniques. Ils ne sont donc pas portés à valoriser des aptitudes qu'ils ne peuvent pas clairement estimer. On a d'ailleurs vu plus haut combien la centration du corps préfectoral sur les questions juridiques et politiques laissait historiquement les DDE gérer comme ils l'entendaient les questions d'aménagement. La maîtrise technique conférait aux corps du ministère de l'Équipement des marges liées à l'« incertitude » – au sens de Crozier et Friedberg (1981) – dans laquelle demeuraient les préfets. Dit autrement, la compétence technique était clairement une source de pouvoir administratif pour les personnels de l'Équipement. Comme nous avons pu le dire à plusieurs reprises, c'était également un viatique précieux pour progresser hiérarchiquement dans ce ministère qui valorisait fortement la construction progressive d'une spécialisation technique approfondie. L'abandon de ces activités laisse donc les personnels les plus spécialisés dans un vide problématique. Le profil 30 témoigne ainsi de la difficulté qui est la sienne de voir ses compétences reconnues :

³¹ La question d'une possible mobilité dans ces mêmes collectivités sera abordée plus bas.

« Les compétences techniques, il y a très peu de gens maintenant qui en ont de mon niveau, parce que... on ne fait plus de routes depuis longtemps, et que les gens qui en faisaient, ont disparu. Moi, je suis un des derniers dinosaures de... De la route. » (...) « Tous les directeurs qui voient mon CV disent : oui, c'est un beau CV. Sauf que ce genre de techniciens, on n'en a plus du tout besoin. » (Entretien: 030)

Le profil 39 évoque lui une « frustration » et un « gâchis », car sa spécialisation dans le domaine des routes, pourtant porteuse pendant toute sa carrière, n'est plus reconnue ni utilisée :

« Je ne me plains pas. Mais c'est vrai que (...) je me dis : il y a eu un énorme gâchis qui est fait » (...) « On a développé beaucoup de compétences et des personnes, c'est dommage de ne pas les employer, de ne pas les employer c'est ça que je veux dire. Mais... bon c'est assez la difficulté dans l'administration d'avoir les bonnes personnes au bon poste. » (...) « Ce n'est pas de l'aigreur mais j'ai un sentiment de frustration et de grand gâchis. Vous avez fait un parcours de compétence reconnu et tout, et puis, à un moment, vous vous dites... "Le marché du travail", on va le dire comme ça, n'en aurait pas besoin en quelque sorte. Presque je serais dans une boîte privée, on pourrait me dire : on va te mettre en préretraite. 50 et quelques années. Voilà, c'est ça. » (Entretien: 039)

On voit bien alors comment les logiques de long terme du marché interne perdent de leur signification. Les compétences spécialisées développées par et pour l'État, le respect des étapes obligées d'une carrière-type ne sont plus reconnues. Le marché interne devient comme amnésique. L'expérience accumulée s'apparente à une monnaie dévaluée qui aurait été thésaurisée en vain. Le répondant 27 raconte ainsi avoir pris à un moment de sa carrière un poste de subdivisionnaire, car son chargé de mission lui avait alors vivement conseillé de le faire pour pouvoir progresser ultérieurement. Il s'agissait alors d'une des étapes obligées de la carrière, qui faisait défaut dans son CV. L'ayant fait, il constate amèrement que le lointain successeur de son chargé de mission ne comprend pas ce qu'il est allé faire là-bas :

« Je viens revoir la direction du personnel, et tout ça. Et le chargé de mission me dit :

- Je ne comprends pas ta carrière, parce que tu es un spécialiste... Enfin, on voit une ligne. Et puis un moment, tu vas [prendre un poste de subdivisionnaire en province]. Pourquoi ?

- C'est vous qui me l'avez demandé. »

« Du fait de la diminution des effectifs du ministère liée à la décentralisation, enfin à tout un tas de choses, il y a le poste noble de subdivisionnaire territorial, passage obligé... perd de sa réalité. Et donc là la gestion d'une carrière type évolue. La personne qui, à un moment, a pu dire : pour, il faut [le faire]. Un ou deux successeurs derrière, c'est : " je ne comprends pas" » (Entretien: 027)

Ce qui l'amène à conclure :

« Le ministère n'a pas valorisé l'expérience que j'ai pu avoir. » (Entretien: 027)

3. LA DIFFICULTÉ À SE PROJETER

Tous les cadres rencontrés ont été invités au cours des entretiens à évoquer leurs perspectives de carrière. Ce n'est clairement pas un sujet facile à aborder et on peut dire que la plupart a plutôt cherché à faire bonne figure, en éludant assez largement les doutes qui pouvaient sourdre sous des discours apparemment confiants.

« Au début de ma carrière, (...) c'était beaucoup plus facile. On avait le choix des postes. Enfin la mobilité était beaucoup plus facile. Aujourd'hui, les postes sont de plus en plus restreints. Et puis plus on monte, et plus les postes se restreignent évidemment : donc, du coup, la concurrence est exacerbée. Les

postes sont... Le nombre de postes se réduit. Et donc c'est plus compliqué. Voilà mais... voilà ceci étant, on survit. Les choses vont quand même pas trop trop mal. Il faut aussi relativiser. » (Entretien: 019)

Rares sont ceux qui, comme le profil 39, ont clairement fait état d'une réelle perplexité sur leur avenir :

« Demain, ça risque de... D'être encore plus fermé. Bon tout ça pour dire que... J'ai effectivement aujourd'hui du mal à avoir un discours assez, ou avoir une vision assez porteuse, ou optimiste sur des opportunités de... De postes professionnels, etc. Je sors de deux ans de recherche. Et je ne vois pas l'avenir de façon très... Le contexte de façon très favorable non plus. » (...) « On est quand même plus dans un contexte d'inquiétude et de doutes sur les opportunités futures pour des cadres dirigeants que sur un optimisme sur l'avenir en disant : voilà. Demain est pour moi. » (Entretien: 039)

Il semble acquis que la situation récente porte en elle assez peu de promesses. La visibilité sur les parcours possibles, qui caractérisait historiquement l'emploi public, n'est plus de mise, ce qui laisse les intéressés dans un état d'incertitude pour le moins problématique. Le profil 17 décrit ainsi la situation :

« Il y a des pleins enjeux parce que on a la Fonction publique, elle est en plein mouvement. C'est vrai. Mais il ne faut pas croire que les gens ne veulent pas de mouvement. Ça, c'est une erreur de dire qu'on ne veut pas de réforme. Moi, je n'ai jamais entendu dire des gens : "non. Non. On ne veut pas bouger. On veut faire comme c'était avant". Personne n'en parle. Ce n'est pas vrai. Mais la question c'est : on fait comme c'était avant, mais demain c'est un peu flou. Et c'est très flou. Et ça fait un peu peur parce que tous les ans voilà, on réduit les effectifs. Mais on ne sait pas trop. On va à l'aveugle. Moi, je suis bien placée pour le voir. À l'aveugle. On fait ça. Et on a un tas de problèmes. » (Entretien: 017)

Le point de vue d'un conseiller de carrière est éclairant sur le sujet :

« Profil 13 : On arrive quand même à une frustration.

- Question : vous le sentez ?

- Réponse : oui. Oui. Oui complètement. De la frustration de la part des gens, qui sont des gens de valeur, je veux dire.

- Question : qu'est-ce qu'ils expriment comme frustration devant vous par exemple ?

- Réponse : le fait de ne pas pouvoir effectivement bouger, et de se retrouver devant un mur si vous voulez... Devant un mur de réglementations. Un mur de... Qui fait que ils voient leur avenir bouché, parce que les perspectives qu'ils avaient envisagées si vous voulez, se voient fermées... se voient fermées pour des raisons réglementaires... Oui, pour des raisons réglementaires, pour des raisons de politique interne. Et voilà. Alors donc je vous dis, certains se tournent vers des projets plus ou moins exotiques faute de mieux. Et je vous dis, c'est un petit peu dommage. » (Entretien: 013)

Certains cadres se sentent pris dans une double injonction paradoxale de la part de leur hiérarchie : rester trop longtemps sur un poste complique leur future évolution, ne pas trouver de poste allonge la durée de leur immobilité. Un cercle vicieux se met alors en place.

« [Son chargé de mission] essaie de me donner des éléments pour m'aider à bouger. D'abord, il me dit : "il faut que tu bouges. Tu es là depuis trop longtemps". » (...) « Ça peut plomber d'éventuelles candidatures. D'ailleurs, on me l'a dit. On m'a dit : "voilà. Vous êtes... On m'avait dit : non, effectivement, vous êtes... Ça fait trois ans que vous êtes là, il faut bouger". » (...)

Et de conclure, amer :

« Je veux bien bouger, mais voilà. J'ai un peu de mal à bouger. » (...) « En fait, si on me demande de bouger c'est plus parce qu'on considère que ça fait sans doute trop de temps que je suis en poste, et qu'il n'est pas normal qu'un cadre supérieur de deuxième niveau reste trop de temps au même endroit. Alors est-ce qu'on a peur que voilà... Je me sclérose. Et ils n'ont peut-être pas tellement tort d'ailleurs. Ou que voilà... Mais voilà, je pense que c'est plus pour la mobilité que pour m'aider si vous voulez à

avoir une corde de plus à mon arc, pour pouvoir postuler sur un poste de directeur adjoint.»
(Entretien: 019)

On comprend qu'il y a un coût – en termes de perspective de carrière – à rester immobile alors même qu'il y a des facteurs structurels de plus en plus forts qui poussent à l'immobilité. En somme, on pourrait presque se demander si le ministère ne fait pas payer un prix croissant aux personnels en stagnation, alors même qu'ils sont directement touchés par ses propres politiques. Pour certains, la seule réponse possible est aujourd'hui de « bouger pour bouger », dans l'espoir que cette bonne volonté sera reconnue et récompensée ce qui, on l'a compris, est de plus en plus hypothétique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Des différents éléments que nous avons abordés dans cette partie, on peut retenir que les données de la compétition hiérarchique apparaissent moins claires que par le passé, et que nul de nos répondants n'est vraiment en situation de pouvoir prévoir quelle sera sa situation à moyen terme. Sous l'effet conjoint d'une raréfaction des postes et d'un changement des règles du jeu de la progression, les débouchés classiques de fin de carrière semblent de plus en plus inaccessibles à la majorité des agents. Face à la stagnation, aux échecs, se fait jour toute une série de discours qui, tous, rationalisent à leur manière les difficultés rencontrées. On peut relever la persistance d'un certain « imaginaire politique », qui tend à penser que des critères objectivables (le corps d'appartenance, le sexe) continuent de peser dans l'attribution des postes, en somme qu'il y a toujours une politique de GRH dans le ministère, et qu'elle a seulement changé de priorités. Il est frappant de constater que chaque sous-population se sent spécifiquement discriminée : les IPEF par les préfets, les TPE par les IPEF, les Attachés par les TPE, les hommes par les femmes, etc. Cela illustre peut-être la difficulté collective à penser réellement un marché du travail qui fonctionnerait sur des déterminants strictement économiques, de gré à gré, en lieu et place de la régulation collective historique. La montée très rapide de profils nouveaux, qui franchissent allègrement des frontières hiérarchiques réputées infranchissables, plaide pourtant pour la réalité d'un tel basculement. *L'intuitu personae*, censément aveugle à tous les pedigrees et seulement focalisée sur les compétences, gagne incontestablement en importance à mesure que les recrutements se concentrent dans les mains des préfets. Dans un tel contexte, les cadres expérimentés font face à un futur très incertain, et il leur est extrêmement difficile de continuer à penser leur carrière, faute de pouvoir en saisir les déterminants réels. Toutes les spéculations sont alors possibles. L'air manque et l'on accuse volontiers ses voisins de mieux respirer. La seule certitude au fond est qu'une partie des effectifs, pour avoir cultivé pendant longtemps une spécialisation centrale dans le ministère, se trouve orpheline des promesses de carrière qui lui avaient été faites, même implicitement. C'est tout particulièrement le cas des cadres de deuxième niveau (chefs de service) non issus du corps des Ponts spécialisés dans les infrastructures routières, qui peinent à voir leurs compétences reconnues.

Dans un tel contexte, quelles solutions s'offrent à eux pour continuer à progresser dans leur carrière ? Quelles perspectives de mobilités horizontales, faute d'être verticales, leur sont ouvertes ? Quels sont les conseils que peuvent leur prodiguer leurs chargés de mission ?

Partie 4

QUELLES SOLUTIONS POUR LES CADRES BLOQUÉS ?

Les personnes rencontrées dans le cadre de l'enquête de terrain rejetteraient pour la plupart la notion de « blocage », que nous utilisons pour désigner la stagnation prolongée à laquelle ils font face. Pourtant, les données du problème sont simples : nombreux sont les cadres rencontrés à avoir devant eux au minimum cinq à dix ans avant de terminer leur carrière, et peu d'hypothèses crédibles pour évoluer verticalement. Le statut les protège encore de tout licenciement, mais attendre sans bouger que la retraite vienne n'est une option que personne n'envisage sérieusement et tous cherchent à continuer à progresser, quitte à sortir de leur filière pour préserver au moins l'intérêt de leur travail. Nous allons pourtant voir qu'un certain nombre de difficultés se font jour dans cette optique. Mais avant, il nous faudra évoquer brièvement les solutions qu'est susceptible de leur fournir leur administration, à travers le rôle de conseil que remplissent des chargés de mission et les « coaches » internes, avant d'aborder les formes de mobilités qui pourraient se présenter et leurs difficultés potentielles.

1. LES RESSOURCES INTERNES : LES LIMITES DES OUTILS D'ACCOMPAGNEMENT

1.1. L'action des chargés de mission, entre conseils et consignes

Les chargés de mission en charge de l'accompagnement des carrières sont logiquement les premières personnes ressources sur lesquelles sont censés s'appuyer les cadres qui peinent à évoluer. Dans la mesure où ils centralisent les offres d'emploi et qu'ils sont impliqués assez directement dans les promotions statutaires *via* leur implication dans la préparation des Commissions Administratives Paritaires (CAP), ils disposent d'un point de vue privilégié sur la dynamique de l'emploi dans le marché interne du corps où ils interviennent. Il est légitime de penser que cette position leur confère une grande capacité à orienter les cadres bloqués, mais encore faudrait-il que ce soit leur mission première. Il ne semble pas que ce soit en effet ce rôle qui prime à leurs yeux. On peut avancer que le cœur de leur activité est l'accompagnement des personnels à fort potentiel, qu'ils vont suivre dès les premières étapes de leur carrière pour leur permettre de gravir progressivement les échelons. Leur implication très directe dans la réalisation des dossiers présentés en CAP fait d'eux des acteurs clés de la progression hiérarchique de leurs « poulains », selon les termes de G. Jeannot. Ils sont les personnes ressources lorsque la politique du ministère encourage la promotion de certains corps (comme, peu avant l'enquête, les « attachés », qui ont bénéficié de promotions facilitées au niveau 2 d'encadrement) ou de certains profils. C'est cette part valorisante de leur activité qu'ils mettent volontiers en avant lorsqu'ils sont interrogés sur leurs fonctions :

« Concrètement mes fonctions principales : détection des potentiels. Préparation des tableaux d'avancement. » (Entretien: 010).

L'accompagnement des agents en difficulté ne vient que dans un second temps :

« Et puis, j'ai des agents qui sont en difficulté. Et les agents viennent me voir parce qu'ils veulent bouger. Voilà. Donc je suis là aussi pour les conseiller, pour les éclairer. » (Entretien: 010)

Ce rôle de « remédiation », d'assistance, est sans doute d'autant plus complexe que les agents les voient toujours comme des pourvoyeurs de postes, ceux par qui arrivent les opportunités, alors même que les chargés de mission disposent de peu d'outils pour remédier aux situations de blocage.

Les causes en sont multiples. La plus logique est qu'ils ou elles n'ont pas le pouvoir de créer les postes. Si les effectifs fondent, les débouchés se raréfient, et ils font face à des phénomènes d'obstruction quasi mécaniques sur lesquels ils ne peuvent agir qu'à la marge. Ce phénomène est par ailleurs aggravé par la création des emplois DATE (cf. *supra*), de troisième niveau, qui sont devenus interministériels. Comme le dit l'un d'eux, ils n'ont tout simplement plus « la main » sur un certain nombre de postes de haut niveau, même s'ils restent largement décisionnaires aux niveaux subalternes :

« À partir de 2010, on voit bien que nous, on a complètement changé. Et l'accompagnement des agents est plus compliqué. » (...) « Autant dans les services du ministère où on a complètement "la main", comme les directions régionales, les DRÉAL, donc on a complètement "la main", puisque ce sont 100 % des missions qui sont attachées au ministère de l'Écologie et du Développement... » (...) « Autant sur les DDI on n'a pas "la main" même si on a la majorité des agents qui fonctionnent dans les DDT. Ce sont des agents issus du ministère. Voilà. Dans les DDT, c'est énorme. Donc ça veut dire qu'on n'a vraiment pas "la main" sur le recrutement sur les postes de direction. On a encore "la main" sur les postes de chef de service parce que les postes, ils sont publiés par nous. Mais par exemple dans le parcours de carrière ascendant au plus haut, on n'a vraiment pas tellement "la main", puisque le recrutement se fait par les préfets. » (Entretien: 010)

Les postes les plus valorisés ne sont donc plus vraiment de leur ressort. De plus, le caractère interministériel des parcours fait qu'ils ne connaissent pas forcément bien les missions dévolues aux cadres d'autres ministères. Autant de limites nouvelles qui pèsent sur leur action.

Les cadres bloqués que nous avons rencontrés semblent être bien conscients qu'ils ne peuvent plus attendre grand-chose de leur chargé de mission au ministère, s'estimant finalement « livrés à eux-mêmes » :

« Donc, en fait, sur les postes de DDT, ce n'est plus le ministère qui a la main. Donc on est un peu livrés à nous-mêmes quand même. » (...) « Il faut compter sur soi-même souvent pour... Pour y arriver. Mais ça, je le savais déjà dès le départ. Et j'en suis de plus en plus convaincu. » (Entretien: 019)

« Je suis arrivé au taquet là. Mon chargé de mission il ne peut rien me proposer d'autres, je veux dire. » (...) « Il ne peut pas non plus me faire passer après, parce qu'il n'a plus d'influence. Avant, il avait une influence. » (...) « Il est comme moi, il compatit. » (Entretien: 026)

Ces situations de blocage mettent en exergue les contradictions internes de l'accompagnement tel qu'il est conçu aujourd'hui, et qui le rendent pour partie illisible. Les chargés de mission peuvent en effet être vus comme des « régulateurs de concurrence ». Ils sont toujours d'importants producteurs et défenseurs des « règles du jeu » de la progression hiérarchique, car il leur revient de mesurer le possible et l'impossible en matière de progression. Le profil 26 décrit ainsi leur rôle :

« Le chargé de mission était toujours présent donc pour notre système... Le chargé de mission a une grande influence justement pour diriger les gens. Avant d'être proposé par un directeur, il faut avoir rencontré le chargé de mission, parce que le chargé de mission dit : en fonction de ton parcours, ça me semble effectivement possible. Donc le directeur l'appellera avant de proposer. Il dira : oui c'est possible. Et donc le directeur choisira. Donc c'est toujours... Le chargé de mission a toujours un rôle considérable. » (Entretien: 026)

On peut estimer, pour éclaircir ces ambiguïtés, que les chargés de mission jouent alternativement des rôles différents selon leurs interlocuteurs. Pour des cadres à fort potentiel, dont la carrière ne fait que commencer, ils sont des recruteurs indirects, à qui ils transmettent des offres d'emploi correspondant aux étapes logiques de leur progression, qu'ils conseillent pour les aider à se mettre en conformité avec les attentes de l'organisation (faire tel ou tel poste avant tel âge, se diversifier au bon moment, etc.). Face à des cadres bloqués, les chargés de mission sont obligés de jouer un rôle un peu différent. Bien sûr, ils conservent un rôle de conseil et de soutien, mais il leur arrive souvent de devoir gérer les frustrations liées à la stagnation des agents qu'ils suivent. Pour ce faire, ils se re-

tranchent volontiers derrière les règles changeantes du marché interne, dans une posture plutôt défensive, qui ne les pousse plus tant à rechercher avec les cadres les postes qui leur conviendraient qu'à justifier auprès d'eux les raisons pour lesquelles il ne leur est plus possible d'y prétendre. Nous avons évoqué plus haut la « liturgie absurde », selon les termes d'un répondant, à laquelle invitent les gestionnaires de carrière pour inciter à la patience les cadres qui commencent à en manquer. Cette « liturgie » prend la forme d'une succession de nouvelles étapes intermédiaires sur le chemin des responsabilités, de postes d'attente, plus ou moins gratifiants ou de mobilités géographiques importantes. En pareil cas, les chargés de mission défendent le maintien des exigences anciennes, sans pour autant toujours disposer des moyens de rétribuer les cadres ayant respecté leurs conseils par le passé. En somme, il leur revient de défendre les nouvelles règles de fonctionnement d'une organisation plus exigeante dans ses attentes et moins généreuse dans ses rétributions, d'incarner face aux cadres un revirement organisationnel difficilement admissible par ces derniers. De fait, aux dires du profil 10, « *On est resté sur un schéma : la promotion, ce n'est pas... des moments de carrière. C'est normal.* » Pour aider à l'acceptation de ces nouvelles exigences, les chargés de mission disposent d'outils d'accompagnement typiques de ceux que propose le secteur privé. C'est notamment le cas du « coaching », que nous allons voir maintenant.

1.2. Trouver une issue de carrière : que peuvent apporter les coaches ?

Le *coaching* peut être soit prodigué par des *coaches* internes (nous en avons rencontré plusieurs), soit par des prestataires extérieurs. À l'instar de ce que l'on a pu dire s'agissant des chargés de mission, le *coaching* peut avoir plusieurs fonctions inégalement valorisées : sa destination première est clairement l'accompagnement des hauts potentiels dans la progression hiérarchique, et non pas l'assistance aux cadres bloqués :

« Sachant que pour nous le coaching, ce n'est pas fait pour les gens qui vont mal. C'est plutôt du coaching de développement. L'idée, c'est de développer les potentiels. Alors c'est vrai qu'on reçoit aussi des gens en difficulté, mais l'objectif du coaching, ce n'est pas ça c'est... C'est comme le coaching sportif c'est... C'est plutôt pour que la personne coure plus vite, qu'on lui met un coach. C'est de voir comment améliorer ses performances. Le coaching, c'est quand même ça. » (Entretien: 038)

On appelle ce *coaching* de « recherche de performance » un *coaching* de « développement » ; à l'inverse, dans le cas de parcours marqués par une stagnation, on parlera de « *coaching* de repositionnement ». Il ne faut cependant pas se méprendre sur le sens du repositionnement dont il est question ; comme le précise d'emblée un chargé de mission, les *coaches* « ne sont pas là pour repositionner sur un poste » :

« Ils sont là pour aider l'agent à se repositionner lui-même, à faire prendre conscience de ce qui lui manque, et ce qui a péché et trouver ses propres ressources en interne propres pour rebondir. Mais ce n'est pas eux qui vont dire : voilà je vous mets sur tel poste. Non. Ils ne sont pas là... Ils n'ont vraiment pas le pouvoir. Ils n'ont pas la connaissance. Mais, par contre, ils travaillent avec l'agent sur son propre parcours, ses propres faiblesses. » (Entretien: 010)

De ce fait, le *coaching* n'est pas forcément un recours direct face aux situations de blocage. Il peut cependant intervenir comme un moyen de redéfinir ses perspectives de carrière, trouver les domaines où faire valoir ses aptitudes et se préparer au mieux à la sélection :

« Quelqu'un qui... qui souhaiterait changer de métier à un moment donné, ou qui réfléchit à sa carrière, on va lui proposer un bilan stratégique de carrière pour réfléchir à un projet. Ça peut être aussi des gens qui... Qui vont avoir besoin de se vendre parce que la concurrence est quand même devenue de plus en plus difficile sur les postes, c'est les aider à mieux se connaître, mieux connaître leurs compétences, d'être capable d'en parler et d'être capable de résister face à un recruteur professionnel. Ce qui arrive de plus en plus dans la Fonction publique. » (Entretien: 038)

Le profil 26, qui connaît de réelles difficultés à trouver un poste d'un niveau satisfaisant, évoque ainsi l'accompagnement qui lui a été proposé par son chargé de mission :

« En 20XX donc, il m'a proposé un dispositif de... d'orientation qui est monté par le ministère, et qui s'appelle « les rendez-vous d'orientation ». Donc on passe une journée avec un cabinet spécialisé, où ils nous font faire des petits jeux. Ils en retirent une synthèse. Et le cabinet nous donne des conseils. Donc j'ai fait ma petite journée. On a fait des petits jeux, etc. Et, à la fin, j'ai eu un document de synthèse, un peu discuté, négocié, etc. dans lequel il y a un certain nombre de conseils. » (...) (Entretien: 026)

Les « petits jeux » consistaient à simuler la vente de lingerie. Il a alors été décelé qu'il pouvait manquer de patience vis-à-vis de ses collaborateurs, problème qu'il a été invité à travailler avec un *coach*. Il ne s'illusionne cependant pas au sujet de ce qu'il peut attendre d'un tel travail pour répondre à sa stagnation :

« Je crois qu'effectivement on essaye de me faire patienter. On m'occupe un petit peu pendant ce temps effectivement. » (Entretien: 026)

Il apprécie pourtant que le ministère mette à sa disposition de telles prestations, même s'il aimerait qu'elles soient plus suivies d'effets :

« Je ne me serais pas payé ça moi-même. Donc c'est vraiment quelque chose de très intéressant, et de... Et qui est un véritable investissement de l'employeur. Malgré cet investissement-là il semblerait que l'employeur n'en tire pas lui-même d'enseignement. » (Entretien: 026)

Manifestement, dans l'esprit de ce cadre, le coaching était un moyen de faire valoir ses mérites aux yeux des chargés de mission, une manière de multiplier les signes de bonne volonté. Hélas, il ne lui semble pas avoir eu de grands effets. S'il a retiré un intérêt personnel de ces séances, il n'en voit pas vraiment l'effet sur sa carrière.

Un autre cadre, également en mal de perspectives, explique ainsi la manière dont il perçoit le coaching dont il a bénéficié, comme une manière d'« arrêter l'imagination » et de sortir de certaines illusions sur ses aptitudes :

« Je le vois comme une analyse, pas freudienne tout à fait mais... Voilà. Peut-être d'abord pour arrêter des... Arrêter l'imagination. Voilà. On peut penser être vendable sur des choses alors que, après une petite analyse, ce n'est peut-être pas... C'est peut-être totalement faux. Ça peut avoir cet élément. Après essayer de comprendre dans quel type d'activité on peut être le plus vendable voilà il y a aussi ça pour moi. » (Entretien: 027)

Dans le cas de blocages de carrière, plutôt que d'un *coaching* de « repositionnement », on pourrait alors parler de *coaching* de « rationalisation », voire de « renoncement », c'est-à-dire d'un travail personnel sur ses perspectives réelles de carrière. Un *coach* explique ainsi comment son entrée dans les activités de *coaching* l'a d'emblée placé en situation de modérer les ambitions irréalistes de la personne suivie :

« Mon premier coaching, (...) c'était intéressant. C'était quelqu'un qui donc... À qui on avait promis qu'il serait DDE. Et qui, finalement, au moment où il espérait passer DDE, on lui avait dit : non, ce n'est pas possible. Tu es trop raide pour être DDE. » (Entretien: 038)

Le travail du coach peut alors consister à borner implicitement les ambitions du cadre, en faisant entrevoir d'autres perspectives de fin de carrière que la mobilité ascensionnelle à laquelle il pensait pouvoir prétendre :

« Alors qu'est-ce qu'on peut leur apporter ? Bah, certains vont regarder les choses autrement, peut-être renoncer au fait qu'ils seront un jour dirigeant ou autre et essayer de trouver une autre

solution. Mais ça peut être aussi un travail sur l'acceptation pour pouvoir rebondir autrement, et ouvrir un autre possible. » (Entretien: 038)

S'ils viennent à intervenir sur des cas de cadres bloqués – qui ne sont pas leur domaine de prédilection – les *coaches* n'ont donc pas pour mission de les aider à trouver des débouchés de carrière. Bien qu'il soit très difficile de faire parler les coaches du contenu réel de leurs activités avec les personnes qu'ils accompagnent, on comprend que la focale est clairement placée sur la personne elle-même, ses attitudes, ses comportements, avec l'idée implicite qu'il y a, dans ses caractéristiques personnelles, certaines sources du blocage qu'elle peut rencontrer dans sa carrière. Il est acquis que nul n'entrevoit le *coaching* comme un moyen de limiter les ambitions des personnes « coachées » ; qu'il n'est pas question de fragiliser leur estime d'eux-mêmes, mais la conséquence d'un traitement psychologisant de l'échec n'est-elle pas l'individualisation implicite de ses sources ? On peut se demander dans quelle mesure ce type de travail sur soi, s'il est fortement encouragé par la structure, n'est pas un moyen de transférer la charge morale des difficultés rencontrées de l'organisation sur les personnes elles-mêmes.

Que ce soit sous la forme d'un accompagnement de carrière classique ou via le *coaching*, le ministère ne semble donc pas – aux dires des agents rencontrés – disposer de beaucoup de moyens de valoriser ses personnels bloqués s'ils demeurent dans la même filière. Pour beaucoup, il ne reste plus pour solution que de rechercher des formes de mobilité alternatives hors des canaux classiques. Ces mobilités peuvent être soit, en interne, des mobilités « horizontales » (impliquant par exemple de trouver un poste dans un autre ministère) soit en externe, des mobilités vers les collectivités territoriales. Ces différentes options, et leurs difficultés respectives, seront présentées dans les parties suivantes.

2. RESTER DANS L'ÉTAT : LES COMPLICATIONS À LA MOBILITÉ INTERNE

Face à la difficulté de trouver des débouchés aux personnels bloqués par les restructurations de l'État, une réponse logique a consisté à tenter de mettre en lumière les compétences non spécifiques à un corps donné pour permettre leur utilisation hors du corps et éventuellement du ministère d'origine de l'agent. En témoigne la création d'un répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME), ou encore d'un dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'État, qui visent également à permettre de « décloisonner » les carrières à l'intérieur de l'État. Pourtant, nous allons voir que de nombreux freins viennent contrecarrer cette volonté d'unifier le marché de l'emploi dans l'État.

2.1. La résistance de la gestion ministérielle

Entre les intentions politiques exprimées par la loi et la réalité quotidienne de la gestion des carrières, un écart important demeure. De fait, à l'intérieur de l'État, les mobilités interministérielles restent compliquées. Comme le relevait le rapport Brindeau, « la disparité des régimes indemnitaires, une gestion encore centralisée et ministérielle des emplois, des règles de gestion différentes d'une administration à l'autre, sont autant d'obstacles » qui engendrent un « manque de fluidité »³². Ce « manque de fluidité » ne doit pourtant pas être imputé exclusivement à des « rigidités » d'ordre corporatif héritées de l'hétérogénéité historique des systèmes de gestion des corps. Les blocages peuvent découler de contradictions inattendues de l'action publique elle-même. C'est tout particulièrement le cas par exemple lorsque le fléchage budgétaire ministériel imposé par la Lolf³³ entre en

³² Rapport Brindeau, *op. cit.*, p. 15.

³³ La Loi Organique relative aux Lois de Finances (Lolf), votée en 2001, a transformé la manière dont l'État distribuait les moyens financiers aux ministères, imposant la réalisation de « programmes » (inculant les besoins en main d'oeuvre) pour obtenir des financements.

contradiction avec la volonté de porter des politiques interministérielles. Nous avons pu faire ce constat à l'intérieur des DDI où, comme nous l'a expliqué un chargé d'accompagnement de carrière, la Lolf entraîne un fléchage ministériel des postes et des budgets afférents, qui accroît la complexité des mobilités :

« Il y a eu une loi, la loi « mobilité » qui est sortie en 2009. Or, à cette loi, j'y ai cru au début parce que je suis quand même un grand naïf... J'y ai cru et je me suis quand même très vite rendu compte que malheureusement ça ne donnait pas du tout les résultats escomptés, parce que elle arrivait, si vous voulez, en porte-à-faux avec la loi organique la Lolf, si vous voulez, qui corsète en quelque sorte le développement de la mobilité du terrain. (...) Les gens se sont très vite rendu compte que c'était bloqué, et le service RH aussi d'ailleurs. (...) la solution de la mobilité interministérielle s'est refermée parce qu'effectivement elle n'était pas... Elle n'était pas envisageable facilement. » (...) « C'est toujours juridiquement possible, mais dans les faits, c'est très... Je ne dis pas que c'est impossible, mais c'est très difficile. Les seuls qui arrivent à tirer leur épingle du jeu, ce sont les militaires. Mais, à part eux, je veux dire que c'est vachement compliqué. Et y compris au sein même de notre ministère, si vous voulez, et notamment dans les DDT vous avez des agents qui, pourtant, ont des compétences, mais qui sont gérés par le MEDDE, et d'autres qui sont gérés par le MAF. Or il n'est pas possible pour un agent d'une même DDT d'aller directement d'un poste, même par détachement... D'un poste MEDE à un poste MAF. Physiquement, ça vient du même bâtiment. Et c'est extrêmement complexe. Alors pour vous dire que le truc est bloqué. C'est assez terrible. Et là, on n'a de réponse. » (Entretien: 013)

Il y a là un réel paradoxe qu'un autre chargé de mission décrit en ces termes :

« En fait, alors qu'effectivement les fusions permettaient... Enfin... devaient permettre au départ des parcours diversifiés, passer d'un ministère à l'autre, ou d'une structure à l'autre, en fait on assiste à l'inverse. » (...) « En fait, il y a une certaine rigidité qui est restée. » (Entretien: 015)

Ce constat avait également été fait par Anne Debar (Debar, 2009), rendant compte d'une gestion des DDEA basée sur un système de « chaises » colorées selon le ministère. C'est cette même idée dont rend compte le répondant 14, évoquant les problèmes qui se sont posés lors de la fusion des DDE et des DDA, avec la difficulté de gérer les transferts des postes « bleus » (agriculture) et des postes « verts » (écologie).

« La RGPP enfin et la Lolf ne nous ont pas facilité les choses, puisqu'on est resté sur des verts et des bleus. C'est-à-dire c'est un poste vert, c'est pas un poste bleu. Difficulté du gars qui était étiquette bleue d'aller sur le poste vert. Et la difficulté du gars qui était en vert d'aller sur le bleu. On a géré ça quand même alors qu'au départ... » (Entretien: 014)

Un autre répondant est moins catégorique, évoquant les progrès faits dans sa DDI, malgré la persistance de certaines « forteresses » et les demandes des ministères de respecter les « tuyaux d'orgue » (c'est-à-dire le fléchage budgétaire des postes) :

« Il y a encore quelques... Bon. Quelques forteresses, on va dire. Voilà. Et puis là-dessus, je veux dire, le fait que les ministères ont une gestion globale des RH qui est tellement tendue que maintenant, ils commencent à nous interdire de faire des permutations comme ça. Ils nous demandent maintenant de respecter les tuyaux d'orgue. Une mission agricole, un personnel agricole. Voilà. Et pour moi, là, actuellement, c'est l'enfer. » (Entretien: 003)

Pour les premiers intéressés, cette situation induit *de facto* une impossibilité pratique de réaliser des mobilités interministérielles, et ce, même à l'intérieur d'une même DDI, d'un même bâtiment, d'un même service. C'est le cas du répondant 19, qui explique ainsi sa difficulté à se porter sur des postes qui ne sont pas fléchés dans son ministère d'origine, déplorant une « étanchéité » des postes :

« Au sein de la DDT, il y a deux postes qui viennent de ex-Agriculture (...). Moi, je ne peux pas postuler sur ces postes-là. Et donc ils ne peuvent pas postuler sur le mien. » (...) « C'est étanche... En fait, théoriquement, ça ne l'est pas. Mais dans la pratique, c'est étanche. » (Entretien: 019)

L'interministérialisation des parcours est donc pour partie théorique et les cadres en situation de blocage sont nombreux à déplorer l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent d'évoluer sur des postes qui leur seraient pourtant aisément accessibles du strict point de vue du travail demandé.

2.2. Les emplois fonctionnels, une cage dorée ?

Parmi les facteurs d'immobilité évoqués par les cadres expérimentés, il en est un dont les effets pervers n'avaient sans doute pas été anticipés. La création des « emplois fonctionnels » a posé un jalon important dans l'histoire de l'emploi public, en réunissant le grade et l'emploi, historiquement disjoints. Cette dissociation supposait qu'un fonctionnaire conservait le bénéfice de sa progression statutaire (et la rémunération associée), quel que soit l'emploi qui lui était confié. Le « grade à accès fonctionnel » (Graf) marque une rupture nette en ce qu'il implique une promotion en grade conditionnée à l'exercice d'une fonction particulière. Cette promotion est d'une durée limitée (cinq ans renouvelable une fois) et réversible. D'un point de vue juridique, on dit que les cadres sont « détachés » dans un emploi fonctionnel, ce qui induit que leur progression indiciaire demeure celle de leur corps d'origine, l'emploi fonctionnel intervenant en somme comme une forme de prime qui s'ajoute – temporairement – à la rémunération de base. Une fois la durée prévue terminée, l'agent retrouve théoriquement son niveau et sa rémunération préalables, forcément inférieurs. Cela pousse l'un des répondants à qualifier les emplois fonctionnels de « canada dry » de grade :

« Notre corps d'ingénieurs [TPE] est constitué de deux grades. Le premier grade, c'est le premier niveau de grade dont je parlais tout à l'heure. Et il y a un deuxième niveau de grade. Et en fait, on n'a pas de troisième niveau de grade comme d'autres corps en disposent. Par contre, on a un Canada Dry de grade, un emploi fonctionnel qui s'appelle donc... Le deuxième niveau de grade s'appelle : ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'État (IDTPE). Et le simili troisième niveau de grade est en fait un emploi fonctionnel qui s'appelle : ingénieur en chef des travaux publics de l'État de deuxième groupe, et de premier groupe. Le premier groupe étant placé au-dessus du deuxième groupe. »³⁴ (Entretien: 015)

Ces emplois fonctionnels peuvent permettre d'accéder à des postes intéressants et constituent un réel bonus indemnitaire :

« Il faut savoir ces emplois fonctionnels aussi, ce n'est pas...c'est quand même pas négligeable, ça me permet d'avoir un niveau de rémunération qui est quand même très très largement supérieur à ce que je pourrais avoir si je n'avais pas l'emploi fonctionnel, donc si j'étais ingénieur divisionnaire » (Entretien: 002)

Ils induisent cependant une réversibilité de la rémunération qui pose un certain nombre de problèmes lorsqu'il s'agit d'évoluer. Aux dires d'un chargé de mission, les emplois fonctionnels sont facteurs de « rigidité », dans la mesure où leurs détenteurs aspirent logiquement, une fois leur emploi fonctionnel révolu, à en trouver un autre, pour ne pas retomber à leur niveau de rémunération initial (celui de leur grade hors « détachement »). L'emploi fonctionnel devient alors un levier de motivation pour les gestionnaires des ressources humaines dans la mesure où il permet d'inciter ceux qui en sont détenteurs à faire les efforts nécessaires pour le conserver. Le répondant 19 a ainsi fait l'expérience d'un renouvellement partiel de son emploi fonctionnel, utilisé comme une incitation directe à la mobilité :

« J'ai été promu [sur un emploi fonctionnel] en 2007 pour cinq ans. Mais je n'ai été renouvelé que pour deux ans. Pourquoi ? Parce que déjà le ministère a estimé que... euh... Il fallait que je bouge, c'est-à-dire que le ministère nous titille en disant : bah, attendez, ça fait déjà sept ans que vous êtes...

³⁴ On parle alors d'IC1 et d'IC2 pour qualifier les « ingénieurs en chef » des deux niveaux. Chez les « administratifs », le troisième niveau de grade, en emploi fonctionnel, s'appelle « conseiller d'administration de l'écologie » (CAE).

Ça fera sept ans que vous êtes sur le même poste, donc il faut que vous bougiez. Donc pour vous inciter à bouger, on ne nous renouvelle que pour deux ans. » (Entretien: 019)

Seulement, comme le déplorent les intéressés, tous les postes ne sont pas éligibles à un emploi fonctionnel, et ceux-ci sont même plutôt rares et largement cantonnés à un seul ministère, car les postes éligibles à un emploi fonctionnel sont définis par décret. Ce paramètre limite drastiquement les mobilités des détenteurs d'emplois fonctionnels, sauf évidemment s'ils acceptent de perdre le bénéfice indemnitaire de leur Graf. Là encore, la conséquence est une relative difficulté à évoluer hors du périmètre de plus en plus étroit de son ministère :

« On ne peut être qu'ingénieur en chef qu'au sein du ministère de l'Écologie, et sur certains postes bien particuliers au ministère de la Justice, au ministère de l'Éducation nationale, etc. Donc un poste intéressant par exemple au MAE, l'ingénieur en chef perdrait le bénéfice de sa promotion si il y accédait. » (...) « Donc il y a un certain nombre de... Comment je dirais, de barrières budgétaires. Ce n'est pas forcément une volonté. Mais il y a une barrière budgétaire qui empêche véritablement la mobilité pour les ITPE. (...) ça va à l'encontre de l'objectif initial des réformes structurelles. » (Entretien: 015)

Le profil 26, qui se félicite d'avoir obtenu un emploi fonctionnel d'IC1 bien qu'il ne soit que chef de service, constate cependant que cette promotion l'enferme quelque peu :

« Ça me ferme mon... Ma possibilité d'accéder à d'autres postes parce que si je quitte ce poste-là, il ne faut pas que je prenne un service à responsabilité inférieure à celui-là parce que sinon je perdrais mon emploi fonctionnel et je redeviendrais emploi fonctionnel du groupe deux. Donc devant moi je n'ai qu'une liste de postes très limitée sur lesquels je peux formuler une candidature. » (Entretien: 026)

Cette situation s'avère très paradoxale puisque ce cadre a pu obtenir, grâce à son Graf, une forme de reconnaissance malgré sa difficulté à obtenir un poste de cadre de premier niveau. Chef de service, il se voit cependant « reconnu » d'un point de vue indemnitaire par son grade d'IC1, mais cette reconnaissance limite ensuite ses possibilités d'évoluer. Tout se passe en quelque sorte comme si la reconnaissance, hier statutaire et pécuniaire, liée à la montée en responsabilités avait évolué, du fait de la stagnation, sous la forme d'un élargissement des gratifications indemnitaires à des niveaux de responsabilités moins élevés. Le Graf permet en l'occurrence d'avoir une promotion indiciaire sans promotion fonctionnelle, de gratifier « sur place » des cadres pourtant immobiles. Il déconnecte la progression salariale de la progression statutaire. Ce mécanisme incitatif a cependant des effets pervers puisqu'il rend très délicates les évolutions ultérieures en obligeant à une évolution verticale importante :

« Avant, c'était bien. Divisionnaire, on devient chef de service. Chef de service expérimenté, on devient chef d'arrondissement. Et quand on passe directeur adjoint, chef d'arrondissement surindicié. Aujourd'hui, puisque on n'arrive pas à passer chef, ou très peu, enfin en nombre inférieur, on a gardé malgré tout le nombre de... Et donc, du coup, on a concentré le même nombre d'emplois fonctionnels, mais sur des postes de chef de service. Partagé un peu en direction départementale, et beaucoup en DRÉAL puisque beaucoup des chefs de service en DRÉAL sont IC1. Voilà. Donc, effectivement, on est dans la situation un peu sclérosée. C'est que, du coup, les collègues ne veulent pas bouger. Et moi je veux bien bouger, mais pour bouger il faut qu'ils partent, ou bien que j'accède à directeur adjoint. » (Entretien: 026)

Les emplois DATE, de niveau directeur ou directeur-adjoint en DDT, s'imposent donc comme le débouché logique pour continuer à progresser d'un point de vue indemnitaire, mais nous avons déjà eu l'occasion d'aborder les difficultés liées à ce type de promotion. Ne semblent plus guère accessibles que des DDT peu cotées dans lesquelles personne ne souhaite ou ne peut aller :

« La seule chose qu'on me propose, c'est de dire : est-ce que tu ne veux pas... Si tu veux, on peut te trouver une DDT en province. Tu seras directeur si c'est une petite, ou directeur adjoint... Et le vrai directeur adjoint, si c'est une plus grosse. Voilà. C'est la seule chose qu'on me propose. » (...) « Bon, voilà mais, pour ce qui me concerne, j'ai... Enfin voilà, j'ai dit : niet. Parce que pour pas mal de raisons,

je n'ai aucune envie de quitter la région parisienne, et je n'ai aucune envie de devenir ce qu'on appelle « un célibataire géographique » qui est devenu... Quand on discute, c'est... Ce n'est pas devenu la norme, mais c'est devenu un truc tout à fait banal. On vous propose ça comme si c'était normal d'aller vivre pendant une semaine, bon j'ai encore des enfants scolarisés. Pour moi, c'est hors de question. » (Entretien: 002)

Conserver son emploi fonctionnel peut donc supposer d'accepter des mobilités importantes, ce qui, pour des cadres en fin de carrière, devient de plus en plus pénible. Or, refuser ce type de perspectives complique singulièrement la recherche d'emploi :

« Je n'ai pas l'intention de faire une grande migration, donc je me contrains à ça. Donc il faut que j'accepte de perdre aussi la compétition du fait que je porte... Je me contrains géographiquement. Si je tenais à gagner absolument, j'élargirais mon périmètre de candidature. Je ne dis pas que je réussirais mais ça me simplifierait un petit peu la tâche. » (Entretien: 026)

La situation a donc tous les traits d'un empilement d'incitations contradictoires. Les mobilités interministérielles sont encouragées, alors même que la Lolf les rend quasi impossibles, et les emplois fonctionnels, s'ils visent à reconnaître et motiver les cadres, créent en fait des situations de blocage accrues en ce qu'ils les obligent à briguer des postes, dont nous avons vu qu'ils étaient notablement difficiles d'accès.

Prenant acte de ces difficultés, les chargés de missions conseillent assez volontiers à leurs agents de suivre leurs anciens personnels et d'aller utiliser leurs compétences inemployées chez un employeur qui en a besoin (collectivités territoriales, établissements publics, etc.). Ces sorties « par le côté de la pyramide » sont effectivement une solution logique pour permettre à des cadres très spécialisés de poursuivre leurs activités historiques dans un autre contexte, mais, comme nous allons le voir, elles ne plus ne sont pas sans inconvénients.

3. « SORTIR » ? LES RISQUES DU DÉTACHEMENT

Le fait de partir en détachement présente un certain nombre de risques que tous les cadres ne sont pas prêts à affronter. On évoquera d'abord les complications d'ordre pratique, liées à un moins bon suivi de carrière, aux pertes en termes de rémunération et d'ancienneté, autant d'éléments qui font que si ces mobilités sont encouragées par les gestionnaires de carrière, elles semblent ne pas être correctement encadrées et ne pas donner suffisamment de garanties pour un éventuel retour. Nous verrons ensuite les problèmes plus éthiques posés par le travail au service et au contact d'élus locaux.

3.1. Un moins bon suivi de carrière

S'il est facile de « sortir » du giron du ministère, il est beaucoup plus délicat d'y revenir. Comme le déclare abruptement le répondant n° 1, « sortir » revient à abandonner toute ambition de continuer à progresser hiérarchiquement à son retour : sortir, c'est mourir.

« Dès lors que vous sortez, vous êtes mort, vous n'existez plus. Soit vous avez la possibilité de rester dehors, soit si vous rentrez, ben vous acceptez de rentrer, je dirais avec une déqualification, pas forcément salariale mais une déqualification professionnelle forte, quoi. Alors certains, de ce fait là, font le choix complet de rester dehors. » (Entretien: 001)

Bien que les carrières soient par certains aspects dérégulées, le fonctionnement en file d'attente continue d'opérer et sortir du champ de vision des personnels en charge de l'accompagnement équivaut clairement à « passer son tour ». Pour un certain nombre de cadres, la sortie ne peut donc qu'être définitive. D'autres, qui ont fait cette expérience plus précocement dans leur carrière, ont eu l'occasion de constater combien ce type de trajectoire pouvait être pénalisant.

Le profil 24 raconte ainsi son retour à l'intérieur du ministère suite à un détachement de longue durée dans une société d'autoroutes, et sa difficulté à faire reconnaître son expérience, estimant avoir été oublié :

« En détachement, là vous êtes un petit peu oublié. Vous êtes un petit peu oublié. Ça ne fait pas partie de la tradition. Voilà. » (Entretien: 024)

Le profil 21, qui dirige un office public d'HLM et qui a, de ce fait, une position potentiellement délicate sur un plan politique (cf. plus bas), évoque une faible valorisation de sa mobilité par le ministère si elle entendait y revenir.

« Je suis atterrée par la pauvreté des postes qu'on propose... Parce que, du coup, vous êtes attaché principal, donc vous êtes au deuxième niveau, et vous arrivez en concurrence sur des postes avec tous les deuxièmes niveaux des autres grades... Des autres corps : ingénieurs des Ponts, etc. Et en plus, on a récupéré des corps nouveaux qui n'étaient pas dans la maison. Donc plus aucune possibilité, pas grand-chose. Et donc ce qu'on me propose c'est simplement un poste de chef de bureau, alors que je suis sur un poste de directeur général d'un établissement, voilà... qui gère 35 millions d'euros par an, rien que le budget. Voilà. » (Entretien: 021)

Le profil 28, qui a occupé des fonctions importantes dans une communauté urbaine, a eu également beaucoup de difficultés à retrouver un poste de niveau équivalent dans la FPE, et de grosses difficultés à progresser depuis son retour :

« Quand je reviens vers la Fonction publique d'État, on me dit : tu as été pendant six ans en position hors cadre. » (...) « Et donc je reviens. Et je retrouve mon niveau de rémunération de six ans avant. » (...) « Je passe de 6 500 ou 7 000 à 3 500€. » (Entretien: 028)

3.2. La non-compatibilité des grilles indiciaires

La question des rémunérations semble en effet particulièrement problématique : toutes les personnes interrogées, ayant ou non franchi le pas de réaliser un détachement en collectivité territoriale, évoquent les difficultés liées à la non-compatibilité des grilles indiciaires. C'est tout particulièrement le cas chez ceux qui sont positionnés sur un « emploi fonctionnel ». Le profil 30 évoque ainsi une possible perte de salaire de 1 000 euros par mois :

« [En partant en détachement] je perdrais 1 000 € par mois. Parce que, avec le statut idiot du corps des TPE, donc on est détaché sur des emplois fonctionnels. Donc quand on quitte l'emploi, on redevient ingénieur divisionnaire. » (...) « On est automatiquement reclassé. Si on part en détachement au conseil général, on est automatiquement reclassé ingénieur principal. Et il faut attendre trois ans avant de pouvoir devenir ingénieur en chef... » (Entretien: 030)

Et de conclure que cette option n'est plus possible à un stade trop avancé dans la carrière :

« Les statuts du corps font que... Pour quelqu'un de mon âge ce n'est pas possible. Un jeune divisionnaire, oui, il peut partir. Pour lui, ça ne changerait rien. » (Entretien: 030)

Le profil 18 évoque lui aussi un blocage de ce type, malgré une sérieuse tentation initiale :

« J'avais l'impression d'être aspiré dans cette structure pour... Mais jusqu'au moment où c'était plutôt moi qui devais me désister parce que à l'étape de recrutement que c'était, parce que les grilles financières n'étaient pas de recruter sans perte. Et, à chaque fois, on me proposait ça. C'est-à-dire en gros : vous nous intéressez. Super. Mais on ne peut pas vous prendre sur les grilles qu'on a. » (Entretien: 018)

La difficulté, que plusieurs répondants ont évoquée, est que les postes d'un niveau salarial équivalent à celui que leur proposait l'État impliquaient un niveau de responsabilité tel qu'il était très peu probable qu'ils puissent y prétendre sérieusement :

« C'est-à-dire que en fonction de ma grille indiciaire... Si vous voulez la grille indiciaire équivalente dans les collectivités locales » (...) « C'est des gros postes. Donc ça paraît un peu compliqué comme ça de passer... De passer directement chef de service à directeur général adjoint d'un département de 1,5 millions d'habitants. Ça paraît un peu compliqué quand même. » (Entretien: 019)

La mobilité vers les collectivités territoriales n'est donc pas sans induire quelques complications d'ordres réglementaire et pécuniaire ; elle n'est pas non sans risques à divers points de vue.

3.3. L'exposition aux « risques » judiciaire et politique

Enfin, travailler pour une collectivité territoriale n'implique pas le même rapport à son autorité de tutelle que travailler pour l'État. Les agents de l'État en détachement craignent parfois de se retrouver dans des situations judiciairement délicates du fait des activités potentiellement frauduleuses des élus locaux, desquels ils dépendent très étroitement pour leur maintien en poste. S'il faut garder une certaine distance vis-à-vis de récits d'agents d'un ministère qui a eu historiquement un travail important de contrôle de légalité auprès des collectivités et dans lequel les représentations opposent volontiers un État vertueux à des collectivités toujours tentées de jouer avec le droit, on peut faire état de récits qui donnent quelque crédit à ces discours. On peut évoquer par exemple des quotas de logements sociaux dans les municipalités, qu'un agent de la FPE en DDI se doit de défendre, ce qu'il ne pourrait pas faire en tant qu'agent municipal. C'est également le cas de certaines réglementations liées à l'environnement, qui sont abordées dans l'extrait ci-dessous :

« Il y a des politiques publiques qui sont maintenant très clairement affichées et affirmées, et enfin on va dire, intégrées par les professionnels, et qui ne le sont pas du tout par le corps social, et donc par les élus, qui eux ont envie d'être ré-élus et sont quand même à l'écoute de leur population, c'est la démocratie. C'est normal. Je ne conteste pas, mais c'est ce qu'on constate. Il y a vraiment un écart comme ça. » (Entretien: 002)

La négociation de ces situations peut aboutir à une gestion prudente des dossiers compliqués. Le profil 21 évoque ainsi ses difficultés à ne pas commettre d'infraction à la loi dans sa gestion quotidienne de son office public d'HLM, ce qui fragilise sa position :

« Le logement social, quelque part c'est des électeurs vous voyez. (...) alors plus vous avez de logements et plus c'est important, plus c'est politique parce que, pour le coup, c'est une véritable arme politique (...). Plus il y a de logements, plus c'est intéressant, et plus les politiques instrumentalisent la structure. Voilà. » (Entretien: 021)

Ce répondant s'estime alors l'objet de pressions pour satisfaire certaines demandes qui contreviennent au droit, ce qui l'oblige à tenir une posture parfois difficile face à ses responsables :

« Je les regarde bien dans les yeux et je leur dis : je ne fais pas des choses qui sont contraires à la légalité, même si voilà le politique vous pousse à faire des choses. » (Entretien: 021)

Pour avoir travaillé en cabinet ministériel dans les premières étapes de sa carrière, il est en mesure de comparer deux aspects différents du travail au contact des politiques. Dans un travail quotidien avec des exécutifs locaux, l'exposition au risque judiciaire lui semble beaucoup plus élevée :

« Et s'il faut aller même jusqu'au niveau des tribunaux, le directeur dira : moi, j'avais un directeur général. Enfin, j'avais un directeur qui ne m'a rien... [dit] Voilà. »

- Question : un genre de fusible ?

- Réponse : alors oui, complètement. Alors là, pour le coup, c'est vraiment une réalité dans les collectivités locales. Je n'avais pas mesuré. » (Entretien: 021)

Cette réalité le pousse à laisser un maximum de traces écrites car, selon ses termes, d'un point de vue judiciaire « les politiques sont dangereux » :

(...) « Ce qui est embêtant, c'est qu'ils cherchent à être confortés, et demander à l'administratif de valider. Et ça, ça vous met dans des situations épouvantables, intenable. Voilà. Il faut mesurer les conséquences de ça, donc il faut faire très très attention. » (Entretien: 021)

Le profil 30, qui a connu quant à lui un détachement dans une communauté de communes par le passé, a fait les frais de son refus de couvrir des pratiques frauduleuses de son supérieur, se voyant alors « remercié » précocement :

« Je lui ai dit à un moment qu'il fallait arrêter certaines... Certaines choses. Bon il a considéré qu'il fallait mieux arrêter tout de suite. » (...) « Il y a eu du détournement. » (...) « J'étais au courant. Je lui ai dit que les entreprises commençaient à gueuler. Que ça dépassait les bornes. Et puis bon, il en a tiré les conséquences [en mettant fin à son détachement]. » (Entretien: 030)

Le profil 40, quant à lui, a connu des expériences difficiles avec des exécutifs locaux, et en garde une image altérée qui le dissuade de tenter un détachement en fin de carrière, bien content de garder, selon ses termes, sa « casquette État » qui le protège de toute éviction précoce :

« J'ai déjà eu des... Des... Des demandes de choses qui n'étaient pas conformes aux règles, etc., des magouilles. Et finalement, les élus étaient prêts... Certains, pas tous bien sûr... Mais ça, je me suis toujours dit... Moi, j'ai toujours eu ma casquette État, et j'ai toujours pu dire : non, je suis désolé. Je ne peux pas. Je me suis dit : si un jour j'étais dans une structure d'élus, et que les élus soient les patrons de la boutique, qu'est-ce que je dirais ? Donc je n'ai pas voulu être confronté à ça. Quand je discute avec mon collègue, il me dit : non ça n'arrive jamais. » (...) « Je pense que ce sont des choses comment dire... Ce sont des choses inavouables, mais je pense que les élus auraient peut-être plus de pressions, et plus de possibilités aussi de me virer que dans la Fonction publique [d'État]. Je pense que, de ce point de vue-là, je me sens plus en sécurité dans la Fonction publique d'État... » (Entretien: 040)

Une fois encore, il convient de prendre avec recul les discours des répondants. Il nous faut cependant évoquer ces représentations assez partagées, car elles dissuadent un certain nombre de cadres d'évoluer en ce sens. Mais rappelons encore que, par construction, l'échantillon ne contient personne qui serait parti en collectivité et qui y demeurerait pleinement satisfait de son sort ; nous n'avons rencontré que des cadres qui ne sont pas tentés par cette solution ou qui en sont revenus, au double sens où l'on peut entendre ces termes.

Au-delà des questions liées au respect de la loi, les détachements supposent également une forme de « coloration » politique qui peut hypothéquer la suite de la carrière en cas de retour dans le giron de l'État. Si certains se retranchent dans une stricte neutralité technicienne, arguant qu'on peut travailler dans un exécutif local sans se « colorer » politiquement, le profil 39 montre en quoi cette coloration est attendue par les exécutifs locaux eux-mêmes, et comment certains personnels de l'État sont susceptibles de passer pour trop « technocratiques » face à des exécutifs locaux en demande de « souplesse » :

« J'ai essayé de me tourner sur le territorial, en me disant : c'est peut-être quand même le moment de retourner sur le poste. Donc j'ai cherché des postes à responsabilité. » (...) « J'ai eu des entretiens d'une façon générale (...) mon parcours, la technicité que j'avais, était reconnue, intéressait du monde. Ma capacité à encadrer intéressait du monde. Ce qui était le handicap pour ma candidature en collectivité, c'était l'absence de retour sur la pratique d'une gouvernance politique. » (...) « Certains me l'ont dit, ils voulaient s'interroger sur, on va dire, ma souplesse à travailler ou à s'adapter en fonction des desiderata

du politique. » (...) « J'ai vraiment eu l'impression d'être perçu comme étant trop dans la technocratie, venant et ayant fait ma carrière au sein d'une administration d'État. » (Entretien: 039)

Il faut par ailleurs prendre en compte une forme de « coloration » politique qui impose de faire des choix potentiellement coûteux à moyen terme :

« Je ne me présentais pas comme quelqu'un de coloré [politiquement], donc ça pouvait être, dans certains endroits, un handicap. Bon. Je veux dire que certains cabinets de recrutement ne travaillent que pour des communes de certaines couleurs politiques. » (Entretien: 039)

Sur cette question de la politisation, le profil 28, qui a connu un détachement sur un poste très important dans une collectivité territoriale qui lui a fait « sauter trois à quatre marches d'un coup », admet qu'un cadre supérieur en collectivité ne peut pas rester totalement en marge des orientations politiques de son exécutif local :

« Autant je pense que un fonctionnaire territorial, un directeur, un dirigeant, n'est pas... Voilà n'est pas la petite main politique, combinarde, etc. de... De son élu. Autant les discours que tiennent certains fonctionnaires de la Fonction... Enfin certains dirigeants de la Fonction publique territoriale qui disent : mais moi il n'y a pas de souci. C'est à gauche, ça passe à droite. Ou c'est à droite, ça passe à gauche. Moi je suis un grand technicien. Non. Non. Ce n'est pas possible. Ce n'est pas possible. On est... Ou alors on n'est pas investi dans l'action avec son président, comme on doit l'être. » (Entretien: 028)

Lui-même, pour avoir été « loyal » à son président, et bien que son ancrage politique ne soit pas tranché selon ses dires, a tout de même été débarqué par le nouvel exécutif peu après les élections, ce qui l'a obligé à un retour très compliqué dans le giron de l'État, non pour des raisons de coloration politique, mais parce qu'il était sorti des schémas de carrière usuels (cf. plus haut). On mesure donc la prise de risques que peut constituer le détachement auprès d'un exécutif local, si celui-ci est soumis aux aléas des alternances.

4. LA (NON) QUESTION DES DÉPARTS VERS LE PRIVÉ

Dernière hypothèse, la question d'un éventuel départ vers le privé a été abordée dans tous les entretiens, mais il faut bien admettre que cette solution n'en est apparemment pas une aux yeux des répondants.

« Je reste attaché au service public. Donc ce qui peut me tenter, c'est plutôt d'aller dans des établissements publics... euh... et des gens qui font un peu plus que les services de l'État, qui sont là peut-être un peu plus en régulation, etc. mais pas d'aller dans le privé ou dans... ou de monter une structure de bureau d'études ou de conseil, bon ça ne m'a jamais tenté. » (Entretien: 002)

Nombreux sont pourtant les répondants à avoir été approchés à diverses reprises :

« J'ai répondu à une sollicitation d'une boîte qui était en fait un bureau d'études qui était un faux nez de je ne sais plus quel major du BTP » (...) « J'ai eu un entretien avec un... Avec un responsable qui m'a expliqué le truc, etc. Et je me suis barré en courant. Je me suis dit vraiment : je ne suis vraiment pas fait pour ça. » (Entretien: 002)

Certains admettent cependant y avoir pensé, sans avoir été forcément plus loin dans leur raisonnement :

« Je pourrais à la limite même monter mon bureau d'études. » (...) « Je n'ai pas été jusque-là. Vous voyez, j'ai été un peu timide... » (...) « Le bon père de famille, que je suis, s'est arrêté au détachement. Il n'a pas été jusqu'à la disponibilité. » (Entretien: 024)

« Ce n'est pas inenvisageable. Simplement à un moment donné, on se dit : qu'est-ce que je peux valoriser comme compétences ? » (...) « je pourrais créer ma boîte de conseil sur l'urbanisme d'aménagement auprès d'opérateurs. » (...) « Rien n'est inenvisageable. Bon. Ceci étant, ça paraît quand même un peu... Un peu difficile et assez compliqué surtout quand on arrive effectivement à 50 ans. » (Entretien: 019)

Un basculement de cadres quinquagénaires vers le secteur privé paraît donc illusoire pour la majorité des cadres bloqués.

CONCLUSION PARTIELLE

Que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du ministère, les perspectives d'évolution des cadres rencontrés semblent assez limitées. L'évolution en interne est compliquée par de nombreux problèmes réglementaires qui bloquent les mobilités interministérielles. Le système des emplois fonctionnels limite le nombre de postes accessibles à leurs détenteurs et la difficulté à évoluer de chacun fait la stagnation de tous, puisque les postes publiés ne sont généralement que « susceptibles d'être vacants », dès lors que ceux qui les libèrent doivent eux-mêmes trouver une mobilité au préalable. L'évolution vers l'extérieur (détachement) est également rendue compliquée par des problèmes de compatibilité de grilles indiciaires (notamment pour les ingénieurs en chef des TPE en fin de carrière), et nombreux sont les répondants à voir avec une certaine inquiétude la possibilité d'être assujettis à un exécutif local à la longévité relative et aux pratiques potentiellement différentes de celles de l'État. L'analyse des moyens mis à disposition par le ministère pour accompagner ces évolutions tend à laisser sceptique sur les marges de manœuvre dont disposent réellement les chargés de mission et les *coaches*. Bien qu'il soit tu, un certain fatalisme semble présent dans les entretiens, avec des cadres qui peinent à continuer d'évoluer, ne sachant vers quel horizon se tourner pour maintenir leur progression.

Nous allons maintenant voir qu'en parallèle de cette stagnation problématique, certains profils connaissent des parcours très différents, avec des perspectives beaucoup plus ouvertes.

Partie 5

L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX PROFILS DE CADRE ?

Les parties précédentes nous ont permis de montrer en quoi le changement des règles du jeu de la progression hiérarchique à l'intérieur des corps produit des files d'attente de plus en plus longues pour accéder à des postes de plus en plus rares. On ne saurait cependant résumer la situation à un pur effet d'engorgement. Certes, le nombre de postes à pourvoir diminue et la concurrence s'accroît, mais nous allons maintenant voir que certains profils nouveaux s'invitent dans la course, et qu'ils franchissent allègrement tous les obstacles réputés infranchissables et contournent toutes les étapes rituelles de la progression hiérarchique. L'intensification de la compétition ne suppose donc pas seulement une lutte entre membres historiques d'un vivier de cadres dirigeants, elle suppose également de mettre ces candidats en compétition avec des profils nouveaux, issus de circuits différents, qui jouissent de voies d'accès « parallèles » et accélérées aux plus hautes fonctions. Nous avons eu la chance de rencontrer certains de ces profils « atypiques », ceux pour qui la RGPP a été « porteuse d'opportunités », comme le déclare l'un d'eux (hors micro).

Nous avons déjà évoqué le profil 36, directrice autour de la quarantaine, qui expliquait en quoi son recrutement permettait de rajeunir et de féminiser un vivier de cadres dirigeants « plutôt vieillissant » et en quoi elle constituait un « nouveau profil » qui avait plu à ses recruteurs. Loin de s'être alignée avec succès dans une compétition pour l'obtention d'un poste – ce qui constitue pourtant le modèle type de la sélection nouvelle manière – elle a tout simplement pu « choisir » le poste qui l'intéressait le plus parmi tous ceux susceptibles de s'ouvrir sur le territoire français. Au regard des situations de blocage que nous avons étudiées plus haut, un tel aveu a de quoi étonner.

Alors même que certains attendent désespérément d'avoir ne serait-ce qu'un entretien avec un préfet, certains profils peuvent se voir proposer de choisir entre plusieurs postes celui qui leur conviendra le mieux, passant outre toutes les règles censément incontournables qui ralentissent la progression du plus grand nombre. On ne peut mieux illustrer le fait que les blocages de carrière ne doivent pas seulement au fait que les candidats sont trop nombreux pour trop peu de postes. Une politique d'introduction de profils nouveaux dans la compétition hiérarchique, quand bien même seraient-ils très minoritaires (ce qui semble bien être le cas), est également à l'œuvre. Mais faut-il y voir, comme le veut l'adage, la confirmation des règles qu'ils enfreignent, ou au contraire le début d'un changement de modèle dans la construction et la sélection des cadres dirigeants dans le secteur public ?

Il faudrait plus de recul pour répondre à une telle question, mais cette situation soulève plusieurs types d'interrogations. Certaines ont logiquement trait aux raisons de leur recrutement, d'autres portent sur la manière dont ils ou elles peuvent exercer leurs responsabilités et se faire accepter par leurs équipes, faute d'avoir suivi toutes les étapes rituelles de la progression hiérarchique : comment et pourquoi certains profils ont pu jouir de telles opportunités, là où la masse de leurs collègues patientaient dans des files d'attentes de plus en plus longues ? En quoi se différencient-ils des cadres « bloqués » ? Quelles sont les qualités qui les distinguent ? Quels chemins ont-ils empruntés pour arriver si précocement en responsabilité ? Comment se passe leur entrée en fonction ? Sur quelles bases assoient-ils leur légitimité à diriger des personnels souvent plus expérimentés et plus spécialisés qu'eux ? Comment peuvent-ils se faire reconnaître à l'intérieur de structures régies historiquement par une forte association entre ancienneté et responsabilités ?

1. DES VOIES D'ACCÈS PARALLÈLES OU ANTICIPÉES AUX FONCTIONS DE DIRECTION

Précisons pour commencer que les carrières rapides, pour partie dérogatoires aux étapes rituelles de la progression hiérarchique, ne sont absolument pas une nouveauté dans le secteur public. Au ministère de l'Équipement, il est ainsi parfaitement admis que les « X-Ponts » débutent leur carrière à des niveaux de responsabilités où les plus chevronnés des ingénieurs TPE terminent la leur. Ces perspectives inégales sont admises par tous et bien intégrées, dans la mesure où elles s'inscrivent dans une hiérarchie établie une fois pour toutes en classes préparatoires :

« Donc déjà à la deuxième année qui suit le Bac, on est classés comme ça. Donc ensuite c'est normal. (...) [La hiérarchie] s'intègre tout de suite. Tout petits, on nous met dans le truc. » (Entretien: 026)

Le haut niveau de qualification est censé permettre de compenser une faible expérience. L'encadrement précoce d'équipes nombreuses est une constante des parcours de hauts potentiels, qui distingue d'ailleurs l'État du secteur privé. Un jeune IPEF explicite ainsi son choix de travailler dans le secteur public :

« Je n'aurais jamais pu faire ça en premier poste dans le privé. J'aurais dû attendre facilement trois postes, voire quatre postes. (...) donc c'est en quelque sorte une forme d'accélérateur de carrière, avec des responsabilités, et quelque chose qui est intellectuellement plus intéressant. » (Entretien: 029)

Il faut donc bien intégrer que l'État employeur, plus que le privé, est extrêmement « légitimiste » s'agissant des titres scolaires ; ce qui semble logique dans la mesure où il les délivre ou les certifie³⁵. On peut cependant pointer l'existence d'un phénomène plus nouveau, caractérisé par l'existence de profils promus de manière très accélérée au regard des règles usuelles de la progression hiérarchique, compte tenu d'une formation initiale qui ne les disposait pas forcément à un tel parcours³⁶. Nous allons maintenant aborder quelques cas à nos yeux illustratifs de cette situation relativement nouvelle.

Dans la mesure où l'enquête cherchait prioritairement à étudier les situations de blocage, les répondants dont la carrière a connu une progression accélérée ne sont pas nombreux dans le corpus. C'est au fil des entretiens, à travers notamment l'évocation par les cadres bloqués de profils particulièrement recherchés et choyés, que des contacts ont pu être glanés. Ces contacts nous ont permis de rencontrer trois dirigeants de DDI particulièrement jeunes qui, chacun à sa manière, illustrent une forme de changement dans les règles du jeu de la progression hiérarchique. Bien qu'aucun cas individuel ne puisse valoir généralité, les ressorts de leur ascension nous semblent dignes d'intérêt.

Le premier cas relève d'une forme d'accélération de carrière pour un profil qui a bénéficié d'un accompagnement étroit de la part des services du ministère. Ce cadre a franchi une à une toutes les étapes consacrées du parcours et a eu la chance d'être intégré jeune dans le « vivier » des cadres dirigeants potentiels, alors que sa formation initiale ne l'y prédisposait pas vraiment. Son parcours a été accéléré par le repérage précoce d'aptitudes personnelles à l'encadrement, et par la bienveillance de personnes influentes, notamment à l'intérieur du corps préfectoral. Dans la mesure où il a franchi, quoique de manière accélérée, toutes les étapes de la progression hiérarchique, nous simplifions

³⁵ Nous verrons au passage que cet accès précoce aux responsabilités ne leur évite pas de rencontrer certaines difficultés à s'imposer dans des domaines d'activité techniques, où leur formation ne peut pas toujours se substituer à l'expérience, ni leur diplôme valoir automatiquement la reconnaissance de leurs équipes.

³⁶ Ce phénomène n'apparaît cependant pas forcément au premier abord, car les carrières rapides s'accompagnent souvent de basculements dans les grands corps qui peuvent donner l'illusion que les plus rapides avaient d'emblée toutes les bonnes cartes en main, alors que leur entrée dans ces corps prestigieux s'est souvent faite sur liste d'aptitude comme un moyen de reconnaître et de légitimer *a posteriori* la progression qui leur a été offerte.

rons sa situation en décrivant cette forme de parcours comme un accès aux fonctions de DDT « par le bas » de la pyramide. La réelle nouveauté de ce type de parcours à nos yeux est sa rapidité, facilitée par la reconnaissance accrue des aptitudes managériales.

Le second cas illustre au contraire une forme d'émancipation de l'accompagnement de carrière avec un accès aux fonctions de DDT qui s'est construit en partie hors du vivier ministériel au sens strict. La personne en question a certes bénéficié d'un suivi de carrière assez étroit et progressé graduellement, mais n'a pas occupé les postes habituellement requis pour accéder aux fonctions qu'elle a finalement occupées, n'ayant par exemple jamais dirigé de service, ou été secrétaire général, ni même été directeur-adjoint. Cette montée en responsabilité lui a bien été proposée mais elle n'a pas accepté les propositions de son chargé de mission, sortant implicitement du vivier. Pourtant, en valorisant une expérience de management dans des fonctions hors du ministère, elle a réussi à revenir à un niveau plus élevé à sa réintégration. Un « pas de côté » en quelque sorte, qui lui a permis de franchir d'un coup un certain nombre d'étapes lors de son retour. De ce fait, nous parlerons d'un accès « par le côté » aux fonctions de direction. Ce parcours, par-delà sa rapidité, illustre pour nous l'affaiblissement relatif de la gestion ministérielle des parcours.

Le troisième cas illustre, quant à lui, les effets du passage en cabinet ministériel, qui permet traditionnellement de parvenir à des postes très valorisés sans passer par les étapes obligées d'une progression classique. Ce DDT est ainsi arrivé là aussi à un poste de direction avant la quarantaine sur décision directe des secrétaires généraux des ministères compétents. À la différence des deux autres cas mentionnés, le préfet du département n'est en rien intervenu dans la sélection, à ce point même qu'il serait probablement plus indiqué de parler directement de nomination. De ce fait, et pour compléter le schéma des voies d'accès atypiques, nous parlerons d'un accès « par le haut » aux fonctions de DDT. Ce parcours nous permettra de montrer combien l'intervention du politique dans la sélection des dirigeants de DDI peut aller totalement à rebours d'une supposée mise en concurrence des candidats.

1.1. Arriver « par le bas » : savoir se faire repérer

Le profil 22 a connu une progression de carrière atypique par sa vitesse, mais très graduelle. Amené à se retourner sur son parcours, il estime certes être allé « très vite » mais récuse l'idée qu'il ait pu « brûler les étapes » :

« Je n'avais jamais prévu de... D'aller très vite, de brûler les étapes ou quoi que ce soit d'ailleurs honnêtement je n'ai jamais eu le sentiment d'avoir brûlé des étapes pour ce qui me concerne. Certains peut-être le pensent, mais moi ce n'est pas mon sentiment. » (Entretien: 022)

La vitesse se mesure au temps moyen passé dans chaque poste. Lorsque la question est abordée, il déclare sans y être invité qu'il n'a jamais fait « plus de quatre ans et demi (sur un poste). » Ce DDT a également ceci de spécifique qu'il est passé par l'université, puis par un IRA, et qu'il est membre du corps des attachés de l'équipement. On peut dire sans offense qu'au regard des anciennes règles du jeu, il n'aurait pas été appelé à occuper des fonctions telles que les siennes, en tout cas pas autour de quarante ans comme cela s'est produit pour lui. Comme il le dit lui-même, il n'est pas entré dans le ministère par une « très grande porte » et ne s'attendait pas à un tel parcours :

« Moi, je ne suis pas rentré dans ce ministère pour devenir DDE. Je n'aurais jamais... Pour vous dire je n'aurais jamais imaginé que c'était possible, vu la porte par laquelle je suis entré. Je ne suis quand même pas entré par une très grande porte. En tout cas, je ne suis pas entré par les portes prestigieuses, ça c'est clair, pour ce qui me concerne. » (Entretien: 022)

Son ascension est marquée par ce qu'il appelle des « rencontres ». Il est ainsi « détecté » assez tôt par une DDE, qui voit en lui un certain potentiel. Il bénéficie alors de rapports favorables de la part de sa hiérarchie, ainsi que d'échanges informels entre directeurs :

« Comment est-ce qu'elle me détecte ? C'était lors d'une réunion inter-DDE, je m'en rappelle. » (...) *« Et puis peut-être aussi par des contacts entre directeurs, enfin ils se parlent quand même beaucoup entre eux. Il est évident de toute façon qu'on m'a forcément à ce moment-là recommandé. Ça, ça va de soi. Enfin ça me paraît évident. » (...)* (Entretien: 022)

Son parcours va ainsi se construire sur des relations interpersonnelles qu'il noue avec des cadres dirigeants, puis des préfets. Il se forge ainsi la conviction qu'à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie, les règles du jeu deviennent de plus en plus marquées par les effets de réputation, par le « bouche à oreille » :

« Vous savez à partir d'un certain niveau il y a aussi... Les gens se parlent énormément dans les recrutements. » (...) *« Plus on "évolue" professionnellement dans la hiérarchie, plus les... les informations très informelles qui peuvent être données comme ça de... De bouche à oreille par les gens, à mon avis prennent de l'ampleur. J'en suis persuadé. Ça, j'en suis convaincu » (...)* *« C'est comme les préfets qui parlent entre eux de leurs directeurs départementaux. C'est comme... C'est comme voilà... À tous les niveaux après ce truc-là se joue c'est... et je pense que finalement il arrive un certain stade où ça devient probablement prédominant. La recommandation... La recommandation personnelle. »* (Entretien: 022)

Ce processus de repérage, qui lui confère une réputation flatteuse, commence très tôt pour lui. Son directeur dans un de ses premiers postes avait fait sur lui des rapports « clairement plutôt très très favorables », selon ses termes. Sa carrière évolue assez vite à partir du moment où il lui est proposé de devenir secrétaire général d'une DDE. Il « saute sur l'opportunité » d'accéder à cette fonction dans la mesure où ses conseillers de carrière lui laissent entendre que ce type de poste est un « passage obligé » pour viser des emplois de direction :

« Il y a plusieurs conseillers de carrière au sein du ministère qui me l'ont dit à ce moment-là... [ce poste] allait m'apporter un certain nombre d'acquis, de compétences, qui allaient être très très utiles voire indispensables. On considère presque que c'est même un passage obligé pour accéder à certaines fonctions, pour accéder plus tard à des fonctions de type de direction. » (Entretien: 022)

On voit bien ici en quoi son parcours est marqué par une progression graduelle encadrée par les chargés de mission, qui ne déroge pas du système historique de pilotage des carrières. On voit également comment lui-même transmet durant l'entretien les « règles coutumières » de la progression hiérarchique, ce qui se comprend dans la mesure où ces règles ont fonctionné pour lui. L'accès au niveau 2 d'encadrement fait donc germer chez lui l'idée de briguer à terme des emplois de direction. Cette perspective se précisera lorsque, quelques années plus tard, sur la recommandation d'un de ses anciens directeurs, les chargés de mission de son ministère vont lui faire passer une série d'évaluations afin de le faire entrer dans leur « vivier » de cadres dirigeants potentiels. Une série de tests « clairement évaluatifs » lui sont proposés afin de déceler en lui un potentiel susceptible d'être développé :

« Pendant deux jours, on passait par à peu près toute la batterie des tests en vogue dans les cabinets de recrutement de l'époque, à la fois des jeux collectifs, des trucs individuels, enfin les clichés assez connus voilà où par exemple vous avez à jouer... à jouer une réunion de dialogue social où vous pouvez être à la fois le syndicaliste ou le truc, et puis autour vous avez... Vous avez vos experts en recrutement et en RH qui vous scrutent, et qui prennent des notes sur vous. Mais finalement, c'est plutôt assez marrant. Plutôt sympa, mais très clairement évaluatif. » (Entretien: 022)

Il semble y réussir et suite à ces tests, son gestionnaire de carrière lui propose d'intégrer son vivier de cadres dirigeants. La première opportunité vient rapidement. Il lui est proposé de devenir DDE-adjoint d'un département assez éloigné de chez lui, ce qui constituait en soi une belle promotion, bien que la DDE en question fût appelée à disparaître six mois plus tard, dans le cadre de la création des DDEA. Le chargé de mission lui propose alors une sorte de « contrat » :

« Il m'avait dit : "si ça t'intéresse le contrat est simple. Pour les cinq mois qu'il reste à vivre à la DDE, on te nomme directeur-adjoint (...) tu auras en charge toute la gestion des affaires

départementales, et notamment toute la gestion à 100 % de la DDE, mais tu seras sous l'autorité du DRE, tu ne seras pas DDE donc, et avec notre engagement qu'au 1^{er} janvier 2009... Au 1^{er} janvier suivant, on te nomme directeur adjoint de la DDEA'. » (Entretien: 022)

Il s'agissait donc d'occuper pour six mois les fonctions de DDE sans pour autant en avoir le statut, en échange d'une nomination ultérieure aux fonctions de DDEA adjoint. On voit bien ici à l'œuvre les mécanismes de réciprocité qui président – ou présidaient – à la gestion pilotée des carrières. Une forme de don/contre-don est mise en place. En l'occurrence, le don était d'accepter un poste très bancal et temporaire et, surtout, une mobilité géographique importante et extrêmement rapide :

« On était en juillet (...). Et il me dit : il faut me donner ta réponse immédiatement parce que la nomination est au 1^{er} septembre. Voilà. » (Entretien: 022)

En acceptant ainsi une mutation que l'on pourrait presque dire au « pied-levé », ce cadre obéit à une injonction implicite du système d'emploi public, à savoir la disponibilité de l'agent pour son administration, et la possibilité pour celle-ci de lui proposer des mobilités importantes. Il y a bien sûr une part de volontariat dans cette mobilité, et l'attente explicite d'une promotion en reconnaissance de ce sacrifice, mais on ne doit pas minimiser le « coût » d'une telle mobilité pour l'agent et sa famille. Car finalement, suivant ce modèle, ce n'est pas seulement l'agent qui est à la disposition de son administration, c'est toute sa famille avec lui, sauf à envisager un célibat géographique, potentiellement difficile. En l'occurrence, son épouse arrête de travailler pour le suivre et doit « faire une croix sur sa carrière professionnelle », situation qu'il décrit comme « compliquée » :

« C'est à cette époque-là que mon épouse a, comment dirais-je..., a cessé de bosser parce que elle, pour le coup elle n'a jamais retrouvé de poste (...), enfin en tout cas elle n'a jamais retrouvé de poste qui lui plaise, en tout cas... » (...) « Elle est toujours statutairement en disponibilité pour suivi de conjoint. » (...) « Elle a quasi maintenant fait une croix sur une carrière professionnelle dans la Fonction publique. » (Entretien: 022)

Ce type de hiérarchisation des parcours à l'intérieur du couple est loin d'être une règle chez les répondants qui, pour certains, ont dû renoncer à ce type de promotion pour composer avec la carrière de leur conjoint (hommes compris). En l'occurrence, pour lui, l'« opportunité était belle », trop belle même pour qu'il se penche attentivement sur les conditions d'emploi qui lui sont proposées, qu'il analyse avec recul comme assez peu favorables. D'après lui, en étant DDE-adjoint comme il l'a été :

« Vous avez finalement un peu toutes les contraintes sans en avoir forcément toute la reconnaissance, et notamment entre autres... Pas la reconnaissance financière, il faut être clair. Et donc mais pour moi... Enfin, sur le coup, je n'ai même pas pensé. Je l'ai même découvert après, mais je m'en foutais. L'opportunité était tellement belle que je peux vous dire que je n'ai même pas hésité... Et donc... Et donc, moi, j'ai foncé. » (Entretien: 022)

Le schéma qu'il décrit n'est pas sans rappeler ce que raconte le profil 23 (*cf. infra*), qui, bien qu'émanant d'un corps différent et travaillant initialement dans un autre ministère, s'était vue elle-même proposer d'occuper précocement dans sa carrière des responsabilités très élevées, inespérées à son âge (DDA), mais pendant six mois seulement jusqu'à ce que la structure disparaisse, en sachant qu'il lui faudrait assumer le travail de quatre personnes compte tenu du départ anticipé de tous les chefs de service. Apparaît alors le rôle fondamental que peuvent jouer les profils marginaux dans les dynamiques de restructuration de l'État. Leur situation les rend susceptibles d'accepter une belle opportunité – sur le papier – en échange de l'acceptation d'un poste dont aucun cadre « historique » n'aurait spontanément voulu : fermer une entité et gérer toutes les contraintes (professionnelles et morales) d'une telle démarche, ce qui s'apparente finalement à une forme de « sale boulot ». Cela implique également que les belles opportunités confiées aux profils atypiques appellent généralement une analyse attentive des attendus du poste : il peut s'agir d'un poste difficile dont personne ne veut, ou encore d'un poste dans lequel on mise précisément sur l'inexpérience du promu pour reconfigurer des rapports de pouvoir, où la jeunesse de celui qui l'occupe masque le fait que les

vraies décisions se sont déplacées ailleurs ce qui, de fait, rend possible la nomination de profils inexpérimentés, voire encourage à en recruter, car les connaisseurs de l'organisation refusent de les occuper ou risqueraient de négocier plus âprement le périmètre exact de leurs fonctions. En somme, les jeunes peuvent servir à réaliser des tâches organisationnelles que d'autres auraient bien des raisons de juger ingrates. Mais leur situation, et les attentes qui sont les leurs en termes de reconnaissance, rendent ces propositions trop tentantes pour qu'ils les refusent.

Dans le cas du profil 22, on peut dire que ce choix aura été payant. Après ces six mois de « préfiguration » dans un poste de directeur adjoint de DDEA, il brigue un poste de directeur, comme une suite assez logique à sa progression. Dans cette démarche, prenant acte des nouvelles règles du jeu, il s'appuie à nouveau sur les dispositifs d'accompagnement dévolus aux cadres supérieurs et mobilise les chargés de mission des deux ministères considérés (Équipement et Agriculture), qu'il connaît par ailleurs, anticipant ainsi la nature interministérielle des postes qu'il brigue. Il leur expose alors sa stratégie et prend conseil, ce qu'il présente comme une forme de « correction » :

« Moi, de mon côté, je n'y allais pas pour forcément chercher des appuis. Moi, ça me semblait presque même, comment dirais-je, une forme de correction, d'aller informer les personnes qui ont en charge... En charge de donner des avis sur ces recrutements, d'aller au moins l'informer de ma démarche. » (Entretien: 022)

Ses interlocuteurs ne le dissuadent pas, au contraire. Il reçoit un « feu vert total » assorti de quelques limites qui sont autant de conseils, pour le dissuader de candidater sur des postes trop clairement fléchés "Agriculture", lui qui vient du ministère de l'Écologie. Il se concentrera alors sur les postes où il a de meilleures chances. Il fait deux tentatives infructueuses sur des postes de DDT qu'il juge à sa portée, ce qui ne le dissuade pas de continuer dans la mesure où il est classé deux fois deuxième. Sa meilleure opportunité lui vient cependant d'un contact interpersonnel : son prédécesseur dans le département où il deviendra DDT, qu'il avait connu dans d'autres postes par le passé.

« Le DDT [son prédécesseur] m'appelle pour me dire : (...) Je pars en retraite dans trois mois, et il va y avoir une foule de candidats sur le poste, mais comme je sais que ça fait quatre ans que tu es adjoint (...) je me dis que tu as peut-être des projets. Et voilà. Et il me dit : sache que voilà je te le dis un peu avant tout le monde, avant que ce soit rendu public et donc avant que ce soit publié. » (Entretien: 022)

À ce conseil précieux, qui lui permet de préparer sa candidature très en amont, s'ajoute le soutien explicite du préfet avec lequel il travaillait en tant que DDT adjoint. Sa chance est d'avoir développé des liens de « confiance » avec ce préfet :

(...) « Je faisais clairement partie, j'allais dire de son premier cercle de... De confiance. Et d'ailleurs il me l'a toujours dit. Il me l'a toujours dit dès le début pour des raisons que j'ignore, mais enfin en tout cas dès le début il m'a pris à la bonne en fait. Et il m'appelait pour demander mon avis sur des trucs, parfois qui n'étaient même pas dans mon champ d'action. Enfin, il me confiait assez régulièrement des missions assez sensibles. Vraiment des missions de confiance. Enfin vraiment, on travaillait très très étroitement, au téléphone quasiment tous les jours alors que je n'étais que DDT adjoint. Donc, tout ça je pense que ça a quand même joué beaucoup. » (Entretien: 022)

Ce préfet, influent et très politisé, a pesé de tout son poids pour le promouvoir au poste de DDT, notamment en appelant le préfet en charge du recrutement :

« Ce qui a joué le plus, [ce sont] les contacts entre préfets. Ça, c'est sûr. »

De fait, le protocole de recrutement, avec une présélection par le secrétaire général de la préfecture puis un entretien avec le préfet, lui a semblé une quasi formalité :

« Au téléphone, le SG me dit : "donc je vous reçois. De toute façon, je reçois tout le monde". Et puis... Et puis il me fait : "mais le préfet a souhaité de toute façon vous recevoir dans la foulée. Donc

vous aurez votre entretien avec le préfet tout de suite après moi". Donc déjà il n'y a pas de filtrage en fait. (...) J'ai senti qu'en fait l'entretien qu'il avait avec moi c'était plus pour confirmer un choix déjà fait que pour... Que pour mûrir sa décision. Enfin c'est clairement le sentiment que j'ai eu lors de l'entretien, qui a somme toute été assez court : 25 minutes à tout casser. Donc pour recruter un directeur, ce n'est pas énorme 25 minutes. » (...) « Et je comprends mieux aussi pourquoi ce sentiment après quand j'ai été reçu par le préfet, d'une décision qui était presque prise avant même que on se voie, parce que je pense que tout simplement [le préfet qui l'a recruté] avait en haute estime le préfet [qui le recommandait] Et l'autre ayant dû lui dire : [Lui]. J'en répons personnellement, etc. » (Entretien: 022)

C'est du moins ce qu'il imagine, compte tenu de ce que lui a dit ensuite le préfet sur les conditions dans lesquelles il avait été recruté :

« [Il] me dit : écoutez. De toute façon, quand un type comme [le préfet qui l'a recommandé] vous dit ce qu'il m'a dit sur vous. Ce n'est pas possible de se tromper. Voilà. Ce n'est pas compliqué. Voilà. Donc, voilà comment ça se passe. Ça se passe comme ça. Ça se passe comme ça. » (Entretien: 022)

Pour qui tiendrait la publication des postes, et leur « ouverture à la concurrence », pour un moyen de transformer l'entretien avec le préfet en véritable entretien d'embauche mettant tous les candidats sur un pied d'égalité, ce récit a de quoi encourager à la prudence. User d'un rituel de sélection formel ne protège aucunement des effets de réseaux, ni finalement des mécanismes de transmission interpersonnelle des postes, dans lesquels le détenteur d'une fonction se choisit un successeur. On ne saurait dire qu'ils sont propriétaires de leur poste, mais il est clair que leur maîtrise du calendrier des recrutements court-circuite largement la « mise en concurrence » des postes considérés.

Pour synthétiser les enseignements que l'on tire de ce récit de parcours, on peut retenir les points suivants : le parcours de ce cadre est certes rapide, largement tributaire du contexte créé par la RÉATE, mais il n'est pas fondamentalement dérogoire aux règles historiques du modèle d'emploi public. Sa progression a été graduelle avec une montée en responsabilités progressive ; le rôle des gestionnaires de carrière demeure central : il est détecté relativement tôt et placé dans un vivier qui lui permettra d'être concurrentiel dans le contexte des emplois DATE ; il accepte d'être piloté, avec une mobilité géographique importante, vers un poste difficile et temporaire (préfigurateur de DDEA), avant de tirer ultérieurement un profit de ce sacrifice en devenant DDT adjoint. À chaque étape, il ne néglige pas d'informer les personnes influentes au ministère de son intention de briguer un poste et prend des gages de soutien implicite. Comme sa « correction » vis-à-vis des gestionnaires de carrière se complète utilement avec de bons rapports avec le milieu préfectoral, on peut dire, s'agissant de son parcours, qu'il a bénéficié de bienveillances successives des personnes les mieux à même de le faire progresser. Enfin, dans le contexte nouveau des DDI, il a la chance de se voir reconnu comme une personne « de confiance » par un préfet influent qui se fera fort de l'aider à s'imposer dans un poste de DDT. En somme, il a su négocier au mieux le basculement du pouvoir de sélection du ministère vers le corps préfectoral. Les enseignements qu'il en retire sont logiquement que les contacts interpersonnels, notamment avec les préfets, sont la clé d'une progression rapide :

« Je rencontre souvent des collègues qui me disent : comment tu as fait ? Quelles sont les recettes, etc. ? Parmi les quelques tuyaux que je leur donne, je leur donne celui-ci, d'aller aussi se présenter. C'est important d'être... Au moins que les gens puissent mettre un visage sur un nom. Puisse te connaître un peu. Avoir une discussion. C'est important. C'est important. » (...) « La première des choses à faire c'est de vous faire reconnaître par votre préfet. Si vous êtes inconnu de votre préfet, ou pire... ou pire si vous n'avez pas une bonne image auprès de votre préfet, à mon avis c'est déjà cuit d'avance... C'est déjà cuit d'avance. Il faut vous faire repérer. Il faut se faire repérer. » (Entretien: 022)

1.2. Arriver « par le côté » : sortir du cadre pour mieux y revenir

Le profil 23, également DDT autour de la quarantaine, n'a pas un parcours tout à fait comparable mais, sur le strict plan de la dynamique du parcours, cette jeune directrice a ceci de commun avec le profil 22 de n'être pas entrée « par la grande porte » dans son ministère et d'avoir également été placée tôt dans le vivier des cadres dirigeants, en reconnaissance de mobilités géographiques importantes consenties en début de carrière. Comme le profil 22, elle a pris acte au bon moment de l'importance croissante du corps préfectoral, avec lequel elle a su cultiver des rapports de confiance et de « loyauté ». La différence la plus notable est que sa carrière a été moins dirigée que celle du profil 22, dans la mesure où elle a clairement « sauté » certaines étapes normalement incontournables pour atteindre un tel niveau, et qu'elle a refusé un pilotage trop directif de son ministère, dont elle a transgressé les règles de gestion presque effrontément. Lorsqu'elle revient sur son parcours, elle mesure avec ironie le décalage entre son ascension et ce que postulent les règles de gestion de son ministère :

« On ne peut pas devenir DDA, et alors à plus forte raison je dirais DDT maintenant, si on n'est pas passé chef du service économie agricole, c'est impensable, c'est un schéma qui n'est pas pensable. Alors, c'est pas grave parce que finalement ça se fait quand même... (...) Tout comme on ne peut pas être DDT si on n'a pas été DDT adjoint. Mais sauf que je ne l'ai pas été, et puis voilà. » (Entretien: 023)

Cela la pousse logiquement à mettre fortement à distance les règles historiques du marché interne :

« On a l'impression qu'il faut être passé par des cases, un circuit machin et tout ce qui n'est pas dans le truc, ça ne va pas. » (...) « On est dans des vieux trucs, des vieilles réactions. » (Entretien: 023)

De fait, elle est sortie pour partie du pilotage de son ministère, en refusant certains postes qui lui étaient proposés, pour chercher constamment à progresser, souvent plus vite que ce qui lui était proposé. Elle raconte ainsi comment, après avoir été promue ingénieur en chef (à la deuxième tentative, elle avait été jugée trop jeune à la première), elle s'est tournée vers les services centraux de son ministère pour être aiguillée. Il lui est alors proposé de prendre des postes qu'elle qualifie de « pas terribles » : l'un supposant à la fois une promotion peu réaliste et une mobilité géographique trop importante, l'autre d'accomplir un travail de « préfiguration », c'est-à-dire, à l'instar de ce qu'a accepté le profil 22 mais cette fois-ci du côté « Agriculture », d'encadrer une DDAF vouée à disparaître rapidement dans la fusion qui allait déboucher sur les DDT (étant entendu qu'il ne lui serait pas proposé d'encadrer la nouvelle structure), un « truc un peu fumeux » dans ses termes fleuris. Face à une forme de pilotage traditionnel de carrière, qui aurait consisté pour elle à donner des gages de disponibilité à son administration, en l'échange d'une reconnaissance ultérieure, elle exprime un refus net, par ailleurs fort mal pris. Voici le récit qu'elle fait de cet épisode :

« J'ai vu les ingénieurs généraux qui s'occupent de notre carrière quoi, voir un petit peu vers quoi je pouvais, vers quoi je pouvais aller » (...) « Alors, ils me proposent... ils me proposent des trucs heu... des trucs pas terribles. Je me suis à moitié grillée, ils se sont un petit peu fâchés quand je leur ai dit non... Que ça ne m'intéressait pas. Donc, j'étais une ingrante, et puis les trains ne repasseraient pas deux fois et tout ça. » (...) « J'étais vraiment une ingrante et... et bien, en gros, si je ne prenais pas ce poste-là, c'était bien la preuve que je bougerais jamais d'où j'étais. » (...) « Alors là, ils étaient pas contents quand même que je leur dise non. » (Entretien: 023)

Son refus était notamment motivé par le fait qu'elle était informée que le poste qu'on lui proposait serait essentiellement symbolique, dans la mesure où elle aurait été appelée à diriger une entité sans chefs de service :

« Il y avait du moitié et du moitié moitié, mais ça par contre c'était présenté comme une fleur, ça c'était vraiment le poste que je ne pouvais refuser quoi. » (...) « J'étais nommée DDA, quoi. C'était

merveilleux, sauf qu'en fait j'étais pas nommée DDA ; j'étais nommée futur adjoint d'un truc un peu en déperdition. Mais voilà, j'étais nommée DDA. » (Entretien: 023)

Pesait également le fait que la préfiguration qui lui était proposée l'aurait conduite à un nouveau célibat géographique dont elle ne voulait plus. À la différence du profil 22, qui déménage et conduit sa femme à renoncer à sa carrière, le profil 23 n'envisage pas les choses dans les mêmes termes. Le modèle historique de disponibilité totale pour son administration ne lui semble plus pertinent :

« Les gens qui vous parlent de ça, c'est des gens qui ont vécu à une autre époque. Leur femme ne travaillait pas et c'était le vendredi soir : "chérie, lundi on est à la préfecture de Maubeuge". Donc moi, je veux bien, mais la vie elle n'est plus pareille. Donc je suis persuadée que ces histoires de mobilité, il faudrait les repenser autrement. Quand on est deux à travailler. À la limite, quand on veut être deux à avoir des responsabilités aussi parce qu'il n'y en a pas un qui a envie de s'asseoir sur sa carrière, les choses elles sont un petit peu différentes. Et là, le problème, c'est que ces gens qui nous parlent, ils ont gardé des vieux schémas, des vieux schémas de cursus et des vieux schémas de vie. Voilà. » (Entretien: 023)

Le « vieux schéma » en question aurait consisté à franchir graduellement les étapes de la carrière en accédant – grâce à la dévaluation du poste en question – à une fonction honorifique qui lui aurait ouvert les portes d'un rôle de DDT-adjoint puis, peut-être, de DDT. Le fait est que cette progression graduelle ne l'aurait sans doute pas amenée aussi vite au niveau qu'elle a ensuite atteint par d'autres moyens. On voit que le rapport qu'elle entretient avec ceux qu'elle appelle ses « grands ingénieurs » est pour partie distant, fait d'une démarche de négociation dans laquelle elle pèse les conséquences potentielles de ses choix, sans totalement accepter de se laisser « piloter ». En l'occurrence, elle était d'autant plus en situation de refuser les postes qui lui étaient proposés qu'elle ne s'estimait pas « acculée » à en trouver un :

« Je me suis dit : si c'est pour pas faire mon boulot correctement et pas... que ce soit pas gérable à la maison, c'est pas... C'est pas jouable. Donc bref, j'ai dit non. Surtout que j'étais pas acculée, je veux dire que c'est... J'avais à peine commencé à chercher qu'on me présentait ces machins-là donc. » (Entretien: 023)

Elle se sentait d'autant moins acculée qu'elle savait que son niveau de grade lui permettait de prétendre à des postes d'un certain niveau, même si, immédiatement, elle nuance cette liaison mécanique entre niveau de grade et importance du poste :

« De toute façon, en passant ingénieur en chef, il y a un niveau minimum de postes qu'on peut occuper. Ceci dit c'est totalement théorique ça encore. C'est que de la connerie ça. Parce que, moi, je vois que certains sont passés ingénieurs en chef sur des petits postes, quoi. Donc là encore, c'est pas honnête, quoi ; c'est pas honnête quoi, voilà. » (Entretien: 023)

Faute de pouvoir s'appuyer sur la gestion centralisée de son ministère, c'est finalement sa directrice qui va lui trouver un débouché en lui suggérant de prendre contact avec une de ses connaissances qui libérait un poste de délégué interrégional dans un établissement public. Dans ce poste, elle renforce ses aptitudes à la gestion d'équipe (ce qu'elle n'avait jamais vraiment fait jusque-là), ayant à piloter plus de 130 personnes. Cette expérience du management, dont elle garde un bon souvenir, participe de la construction de sa légitimité à encadrer les personnels de sa DDT. Mais c'est aussi et surtout pour elle l'occasion de renforcer sa connaissance du milieu préfectoral, ce qui, d'après ses propres dires, a pesé plus tard dans son accès aux fonctions de DDT :

« Et donc, j'ai pu rencontrer les préfets de chacun des départements et au fur et à mesure qu'ils changeaient j'allais les voir pour évoquer [son domaine de compétence] avec eux. Et ce qui fait que c'est l'une des raisons pour lesquelles je suis DDT ici. C'est que j'ai, j'ai pas mal travaillé avec l'ancien préfet [X]... Qu'on a eu des dossiers compliqués et où je pense que, ben voilà, j'ai manifesté peut-être un comportement qui a marqué l'ancien préfet. » (Entretien: 023)

Après quelques années, à son retour au ministère de l'Agriculture, elle reprend contact avec son « grand ingénieur », qui lui propose un poste de sous-préfète ou de DDT-adjoint. Or, elle avait entre-temps présenté sans succès une candidature sur un poste de direction départementale (autre que DDT) et ne brigait clairement pas un poste d'adjoint mais, là encore, la règle lui est présentée comme intangible. Elle pense alors délaissier cette voie mais, là aussi, elle est contactée directement par son prédécesseur à la tête de la DDT qu'elle dirige actuellement, qui lui suggère fortement de candidater pour lui succéder, ne serait-ce que pour empêcher que son poste revienne à un ingénieur de l'équipement :

« En fait, le poste de DDT, c'est l'actuel... mon prédécesseur qui m'a appelée un jour, en fait... Bon. Je l'avais vu passer, je me suis pas dit que j'allais postuler dessus. Et puis, un jour, il m'a appelée ; il m'a dit : "oh tu sais tu devrais postuler, faut pas laisser le poste à ces apparatchiks de l'équipement". » (Entretien: 023)

Son prédécesseur prépare donc idéalement son dossier, en lui donnant les clés essentielles de l'action de la DDT et la recommande personnellement au préfet. Il la prépare également à l'entretien, en lui expliquant les enjeux du poste et en anticipant le contenu probable de l'entretien avec le préfet, qu'elle raconte ainsi :

« En fait, il me demande de raconter un peu ce que j'ai fait » (...) « Il me demande aussi quelque chose sur lequel je me suis très bien préparée avec mon... avec mon prédécesseur. C'est en gros, ben si j'arrive, quels sont les trois premiers chantiers que je lance ? Quels sont les trois dossiers à enjeux sur le département ? Donc ça j'étais, mon prédécesseur là-dessus a été, a été formidable, quoi. » (...) « Je lui montre que... que c'est bon je peux débarquer demain, je sais ce qu'il y a à creuser. » (Entretien: 023)

À cette connaissance des dossiers se sont ajoutées différentes recommandations plus ou moins officielles dont le poids réel est difficile à estimer, mais ne saurait être tenu pour nul. Parmi les groupes professionnels avec lesquels l'administration est susceptible d'avoir des négociations difficiles s'agissant du respect des réglementations environnementales, la nomination de cette candidate n'était pas perçue comme problématique. Le hasard fait qu'elle a rencontré le président d'un syndicat professionnel puissant le jour même de son entretien chez le préfet, et qu'il lui a dit qu'il appellerait le préfet pour appuyer sa candidature :

« Ce qui est assez étonnant c'est que le jour où je vais passer l'entretien chez le préfet, je tombe sur [le représentant d'un syndicat professionnel]. Et je lui... je sais pas pourquoi, je lui dis : "ah ben tiens, justement, je vais voir le préfet pour postuler au poste ici". Il me dit : "ah je vais appeler le préfet". Je ne sais pas s'il l'a fait. Mais je me suis dit : "tiens, c'est pas mal". » (Entretien: 023)

Cette connaissance des professionnels lui a, semble-t-il, donné un avantage face aux autres candidats moins connaisseurs du champ et potentiellement plus « rigides », les « apparatchiks » de l'équipement, dont ne voulait pas son prédécesseur :

« (...) j'avais une longueur d'avance vis-à-vis des gars de l'équipement qui étaient à la fois équipement, et puis qui étaient quand même un petit peu rigides, quoi. Et je pense clairement, pour des retours que j'ai eus un peu de ce que le préfet en a pensé, que le préfet il ne se voyait pas foutre ces zozos-là face à la profession. » Entretien: 023)

Il est intéressant de poser ici la question de la « rigidité » dont il est question. Il s'agit manifestement d'une manière de se positionner face aux pressions des groupes professionnels. Elle même, dans son poste précédent, avait eu l'occasion de montrer au préfet qu'elle n'était pas excessivement « rigide » et qu'elle savait se montrer souple et faire preuve de « loyauté » vis-à-vis du préfet :

« Je pense aussi, peut-être tout simplement que le préfet se voyait pas forcément travailler avec eux (...) Moi, j'avais l'avantage de connaître le préfet, qu'il m'ait vue travailler, et moi par exemple, sur des dossiers qu'on avait eu à gérer ensemble (...) Moi, je sais que régulièrement j'avais fait des notes au préfet, où je lui disais que... Ce qu'il arbitrerait, on se calerait derrière, puisque de toute façon l'État

doit faire, l'État doit faire front. Donc je pense que j'avais montré à la fois une capacité d'analyse de la situation, une force de proposition et une loyauté, quoi. » (Entretien: 023)

Quelles que puissent être les qualités personnelles de cette personne – et il semble impensable de diriger si jeune une DDI sans en posséder de singulières – force est de constater que son positionnement vis-à-vis de l'autorité préfectorale a pesé dans son recrutement, et qu'elle a tiré profit de sa connaissance préalable du préfet en charge du recrutement. Cela l'amène à reconnaître tout le poids de cette interconnaissance dans sa nomination :

« Je ne suis pas persuadée que si j'avais changé de préfet plus tôt, j'aurais eu ce poste. Parce que l'autre il ne me connaissait pas. » (Entretien: 023)

L'enseignement essentiel que l'on peut retirer du parcours de cette cadre, c'est que, par deux fois, elle s'est soustraite aux recommandations et au pilotage de son ministère pour suivre les conseils de supérieurs directs mieux à même de l'accompagner dans sa progression. Sa trajectoire est donc marquée par une forme d'émancipation, pour saisir les opportunités interpersonnelles lorsqu'elles se présentent, plutôt que d'attendre patiemment dans une file d'attente que l'on pense à elle :

« De toute façon, moi, l'expérience que je tire de tout ça, et surtout de ce poste de DDT, c'est qu'il faut oser, il faut y aller. Il ne faut pas attendre qu'on nous ouvre des portes... Voilà. Faut y aller faut oser, parce que finalement il y a des trucs qui se passent, qui se passeront peut-être pas à côté, qui sont toute une conjonction de machins, quoi. » (Entretien: 023)

Elle revient également souvent sur les difficultés spécifiques que peuvent rencontrer les femmes dans leur progression et décrit ainsi sa philosophie en la matière, largement héritée de son expérience au contact d'une directrice charismatique qui l'a beaucoup poussée dans sa progression :

« Le problème, c'est qu'ils sont mignons mais, pour se faire une place dans leur monde de cravates, faut peut-être en vouloir un peu aussi. Si je fais, si je m'excuse de demander pardon heu... je pense que ça va pas aller. » (Entretien: 023)

La nouveauté intrinsèque de ce type de parcours est dure à estimer compte tenu des données à notre disposition, mais il est certain qu'à l'instar du profil 22, que nous avons abordé plus haut, le profil 23 a su tirer profit de l'influence grandissante du préfet pour progresser plus rapidement que ce qu'auraient prévu les « grands ingénieurs » chargés du suivi de sa carrière. On peut même dire qu'elle a utilisé ses connaissances et ses bonnes relations avec le corps préfectoral pour passer outre les règles que son ministère tentait de lui imposer, prenant acte, là aussi, d'un nouvel équilibre des pouvoirs entre son ministère d'appartenance et le corps préfectoral. Ce cas illustre enfin la lutte silencieuse entre les ministères pour conserver la direction des DDI, qui passe ici par la transmission indirecte du poste par son prédécesseur.

1.3. Arriver « par le haut » : les bénéfices du passage en cabinet ministériel

La troisième forme de parcours atypique que nous allons présenter maintenant relève cette fois-ci d'une construction très différente de la légitimité à encadrer l'action territoriale de l'État. Cette légitimité découle ici directement de l'expérience du travail au contact de l'exécutif (en cabinet ministériel), qui donne à ceux qui bénéficient de cette « onction » politique une sorte de « joker » pour arriver très rapidement à des postes décisionnaires. Si l'on a pu dire plus haut que la « coloration politique » au contact des exécutifs locaux pouvait être un risque pour les cadres de l'État, le fait de passer par un cabinet ministériel ne semble redouté par personne, tant cela est riche d'opportunités ultérieures. On peut légitimement s'interroger sur la nouveauté d'une telle immixtion du politique dans le jeu de la progression hiérarchique au sein de l'administration. Là aussi, elle semble relativement intégrée car, de fait, personne, face à un micro du moins, n'a condamné ces pratiques. Elles n'en sont pas moins pour partie dérogatoires, ce qui justifie que l'on présente, ne serait-ce que rapidement les principales étapes de cette arrivée « par le haut » au poste de DDT.

Le profil 36 se démarque des deux précédents en cela qu'en tant qu'IGREF, cette jeune femme a commencé sa carrière à un niveau 2, avec un premier poste de chef de service en administration déconcentrée, où elle reste quatre ans, dans un cursus somme toute assez normal. Elle prend ensuite un poste en administration centrale sur les conseils de son ingénieur général, qui lui recommande de « bouger », conseil qu'elle suit, bien qu'elle ait déménagé en province avec son conjoint quelques années plus tôt :

« Au bout de quatre ans, il [son ingénieur général] m'avait fait comprendre que si je voulais un peu évoluer, faire des métiers intéressants, il fallait que je bouge. » (...) « Ça faisait à peine deux ans qu'on était installés [en province]. Et puis, finalement, j'ai suivi le conseil. J'ai bougé. » (Entretien: 036)

Elle présente son premier poste comme une expérience fondatrice, une première confrontation à la difficulté de se faire admettre comme jeune femme auprès d'équipes expérimentées, poste qu'elle a vite regretté une fois nommée « chargée de mission » au ministère, en charge d'une question technique de droit communautaire :

« J'ai pris un poste de chargée de mission à l'administration centrale. Donc là je suis passée d'un poste hyper ouvert, de management, de contacts avec les élus, avec les professionnels à des machins à un poste de chargée de mission. J'étais toute seule dans mon bureau. » (Entretien: 036)

Expérience qu'elle juge très intéressante, mais où elle n'est restée que deux ans, avant de prendre l'intérim, puis la responsabilité, d'un bureau où elle gérait quelques cadres. Se produit alors une étape décisive dans sa carrière, dans la mesure où elle est approchée par une organisation professionnelle avec laquelle elle a déjà beaucoup eu à traiter dans ses fonctions, qui lui propose un poste très intéressant et très lucratif : devenir lobbyiste pour le compte de cette organisation, notamment à Bruxelles. Elle hésite alors à franchir le pas et décide d'aller demander conseil à un encadrant de très haut niveau de son ministère³⁷ :

« Cette offre m'avait beaucoup séduite jusqu'à ce que j'aie rencontré mon directeur de l'époque en administration centrale, mon N+ je ne sais pas quatre ou cinq à l'époque, pour lui dire que j'étais hyper enthousiaste. Et il m'avait gardée, alors je m'en souviendrai très bien, une heure dans son bureau pour m'expliquer pourquoi il ne fallait pas que j'y aille. Pourquoi ? Après, je ne pourrais plus jamais revenir dans l'administration. » (...) « Si c'était vraiment ce que j'avais envie de faire il fallait que j'y aille, mais bon... C'était... C'était gâcher une carrière dans l'administration. » (Entretien: 036)

Alors qu'elle avait d'abord l'intention de lui annoncer son départ, il réussit finalement à la dissuader de partir. La première chose que ce directeur ait faite pour elle est de lui confier, peu après leur entrevue, un bureau de plus grande importance, plus centré sur un travail d'organisation interne (le « bureau de la simplification et des méthodes », domaine d'activité dont elle se fera une spécialité). Elle ne reste cependant que peu de temps à ce poste dans la mesure où ce même directeur, sollicité par le cabinet du ministre pour pourvoir un remplacement en urgence, pense à elle. Cette connaissance interpersonnelle, passant largement outre sa hiérarchie directe, lui ouvre donc les portes d'une carrière nouvelle, qu'elle embrasse quelques mois à peine après sa promotion. Elle reste ainsi un peu plus de deux ans en cabinet, servant deux ministres, avant d'avoir l'opportunité de devenir conseillère technique auprès du Premier ministre, ce qui lui donne une vue privilégiée sur le fonctionnement de l'État :

« Tous les matins, je participais à la petite réunion autour du directeur du cabinet du Premier ministre. Enfin... En termes d'organisation des rouages de l'État de la prise de décision, etc., c'était juste... Juste fabuleux. » (Entretien: 036)

³⁷ L'accessit dont elle a bénéficié pour rencontrer un encadrant d'un tel niveau ne nous est pas connu, et ne pas l'avoir demandé lors de l'entretien est un regret rétrospectif, tant il semble avoir par la suite joué un rôle décisif dans sa carrière.

Bien que ses débuts aient été difficiles, que son travail ait été très solitaire et qu'il ait consisté pour l'essentiel à rédiger des notes techniques, elle en a cependant retiré une expérience très positive. Finalement, elle aura presque passé cinq ans en cabinet, mais l'alternance se profilant avec les élections présidentielles, il lui a fallu penser au « coup d'après », ce qu'elle estime avoir du mal à faire :

« Moi, j'ai toujours eu du mal à... À envisager le coup d'après. » (...) « Et je voyais tous mes copains de cabinet, là, qui... Qui avaient déjà pensé à se recycler tous avec... Ils sont quasiment tous partis dans le privé. Et moi, je n'avais vraiment pas envie de partir dans le privé. Je voulais rester dans l'administration. » (Entretien: 036)

À la différence des autres profils étudiés, aller voir un chargé de mission ou un conseiller de carrière ne lui aurait pas été d'un grand secours (elle évoque avec un peu de condescendance des chargés de mission qui sont « gentils » mais ne peuvent rien pour elle, et qu'elle a seulement informés de son évolution pour « les tenir au courant »). Au niveau qui était le sien, elle a directement frappé à la porte de la personne qu'elle avait sollicitée quelques années auparavant lorsqu'elle avait pensé quitter la Fonction publique, et qui occupe des fonctions importantes au ministère. De nouveau, elle place son parcours entre ses mains et se laisse guider. Elle évoque avec lui les différentes perspectives et lui fait savoir qu'elle n'envisagerait pas sans réticence un retour en administration centrale, faisant état du plaisir qu'elle avait eu dans son premier poste en administration déconcentrée. Il lui suggère alors d'« aller en DDT ». L'« accompagnement de carrière » dont elle bénéficie alors dépasse en efficacité tout ce à quoi ont pu prétendre les autres profils rencontrés :

« [Il] fait le tour des postes de DDT qui se libéraient à court ou moyen terme en fait, dans... Enfin, dans les trois ou quatre mois qui suivaient... » (...) « Mon directeur de cabinet m'a dit : "bon bah voilà je te suivrai. Je te pousserai pour l'endroit où tu veux aller"... surtout que c'est lui qui prenait la décision donc... » (Entretien: 036)

Elle se voit alors proposer de choisir parmi trois ou quatre DDT, indépendamment des règles implicites évoquées plus haut, qui voulaient que les DDT conservent une couleur (Écologie ou Agriculture) suite à la fusion DDE-DDA. En l'occurrence, elle opte pour une DDT importante, très cotée qui n'est pas fléchée de la couleur de son ministère d'appartenance. Cela aurait pu poser des problèmes à d'autres mais ses appuis, qui étaient des plus solides, lui ont permis de passer outre cette contrainte réglementaire. Sa nomination ne se fait cependant pas tout à fait sans difficultés car, comparée aux candidats habituels à de tels postes, elle manque singulièrement d'expérience de l'encadrement :

« Le SGG [secrétariat général du Gouvernement] était contre... Contre le fait que je prenne un poste de direction, considérant que j'étais trop jeune et... Et que je ne saurais pas manager. » (Entretien: 036)

Compte tenu de ses appuis, cet avis contraire des services compétents ne pèse pas suffisamment pour l'empêcher d'atteindre, autour de la quarantaine, un poste de DDT extrêmement convoité.

On peut résumer les conditions de cette arrivée en notant qu'elles contreviennent à presque toutes les règles qui s'imposent au « commun des mortels », comme le dit avec ironie un autre profil pour désigner ceux qui ne jouissent pas de l'onction politique du passage en cabinet : pas de montée progressive en responsabilités, et notamment pas de poste d'adjoint avant d'atteindre le niveau de directeur ; pas ou très peu d'expérience du management d'équipes importantes ; une arrivée sur un poste fléché d'un ministère différent du sien et surtout une protection totale contre la concurrence, avec un préfet qui est totalement mis hors circuit dans le processus de recrutement, alors même qu'il s'impose normalement comme un acteur central de toute sélection pour les emplois DATE. Ces constats n'enlèvent rien, là encore, aux mérites de la personne qui jouit de tels avantages. Le passage en cabinet n'est pas incident dans une carrière : il récompense une capacité de travail importante. On peut également arguer que la formation initiale de cette personne la prédisposait de toute façon à des fonctions d'encadrement supérieur, mais là encore, on ne peut nier que ce parcours

illustre le fait que l'*intuitu personae* et le parrainage d'un personnage influent font plus sûrement les carrières que le respect, fût-il scrupuleux, de toutes les étapes prévues de la montée en grade.

On peut s'interroger sur la manière dont cette directrice perçoit les conditions de son arrivée. Bien qu'elle présente son parcours avec une grande humilité, son arrivée « par le haut » de la pyramide hiérarchique lui semble surtout traduire une volonté assumée de transformer pour partie le visage des cadres supérieurs de l'administration déconcentrée, en diversifiant les profils. Son impression, pour partie dissonante avec ce qu'il nous a été donné de voir, est que l'administration aurait du mal à attirer des profils « nouveaux » sur des postes jugés peu attractifs, à la fois « durs » en termes de management et peu rémunérateurs au regard de ce qu'offre le secteur privé. Son souhait de s'atteler à une tâche si peu valorisée aurait été vu comme une opportunité par les dirigeants des ministères concernés :

« Parce que c'est des postes quand même qui ne sont pas très bien valorisés... Pas très bien... Comment je vais dire. C'est des postes compliqués, durs, de management. Beaucoup de responsabilités. Des restructurations. En fait, on gère des mini-plans de restructuration dans chacune de nos directions. Et puis... Et puis enfin, quand on fait le coût entre rémunération-emmerdes... Enfin, il faut vraiment... Il faut vraiment vouloir être là. Et donc, du coup, je pense que les deux secrétaires généraux des deux ministères, voilà ont vu mon intérêt pour ce type de poste, vraiment comme une opportunité d'introduire un profil un peu différent, dans le profil des directeurs départementaux. Et donc, du coup, voilà ils m'ont proposé en gros tous les postes qui s'ouvraient. Et ils m'ont donné une possibilité de choisir par rapport aux autres qui voulaient bouger en interne. C'est un peu pour ça que voilà... Ils voulaient vraiment attirer vers ce type de poste. » (Entretien: 036)

Il est difficile ici de trancher la question de savoir si ce sont réellement les caractéristiques novatrices de son profil qui ont motivé son recrutement ou si l'enjeu était tout simplement de trouver un débouché dans le secteur public à une sortante de cabinet, qu'il fallait « recaser » dans le secteur de son choix. Mais cette situation met aussi l'accent sur un possible désir de renouvellement des profils d'encadrants à la tête des administrations déconcentrées de l'État. Nous l'avons dit, arriver précocement en responsabilités n'est pas un phénomène rare ni nouveau dans le secteur public. Les grands corps ont toujours produit des dirigeants jeunes, par ailleurs souvent mieux acceptés que dans le privé. De même, le passage en cabinet a toujours offert des débouchés exorbitants du droit commun. On pourrait presque dire que ce dernier profil est, des trois présentés, le moins novateur d'un point de vue organisationnel, qu'il constitue le type de dérogation le moins dérogatoire au regard de l'histoire de l'emploi public. Ce profil est cependant intéressant en cela qu'il illustre la volonté – au moins affichée – de rompre avec un recrutement interne des personnels de direction. On touche alors du doigt l'une des questions essentielles de cette recherche, qui est de comprendre précisément pourquoi un tel profil peut être préféré, comme elle le dit, « aux autres qui voulaient bouger en interne ». En quoi l'administration gagnerait à accélérer la carrière de ce type de profil ? Qu'espère-t-on les voir amener à l'intérieur de l'État ? Et surtout, en quoi les plus anciens posent-ils problème ?

Nous traiterons ces questions dans la prochaine partie, mais y répondre suppose d'abord d'éclairer les conditions dans lesquelles ces « nouveaux profils » investissent leur poste, ce qu'ils y font et comment ils y font reconnaître leur légitimité. Nous verrons alors que ce qui unit les « rapides » est un investissement important dans le pilotage gestionnaire et réformateur des structures, ce que d'autres appellent le « travail d'organisation » (DeTerssac, 2006 ; Boussard, 2014).

2. FAIRE RECONNAITRE SA LÉGITIMITÉ : TROUVER UN « POSITIONNEMENT »

Les quelques cadres promus de manière anticipée à des fonctions de direction, que nous avons rencontrés occupent des postes qui étaient plutôt dévolus par le passé à des profils qui avaient une expérience assez longue des activités et des corps de métiers qu'ils étaient en charge d'encadrer. La

montée graduelle en responsabilités supposait souvent de passer au moins par un poste de chef de service, d'accéder au niveau 2 par un poste de secrétaire général, puis d'occuper un ou plusieurs postes de directeur adjoint, avant de prétendre diriger une structure technique comme une DDE. Les aptitudes gestionnaires venaient en quelque sorte se greffer sur un socle technique bâti sur une expérience de terrain.

Les voies d'accès précoces et dérogatoires aux responsabilités, même si les tâches qu'elles impliquent sont moins techniques que par le passé, supposent donc de devoir compenser un certain manque d'expérience qui peut générer une forme de « déficit de légitimité » aux yeux d'équipes souvent composées de personnels très expérimentés, pour qui l'expérience de terrain est fondamentale. Nous allons voir qu'un certain « procès en légitimité » est une constante de ces évolutions atypiques – surtout pour les femmes. Nous verrons alors que, si les cadres ainsi promus finissent par trouver leur place à la tête des services qu'ils pilotent, c'est également parce qu'ils peuvent s'appuyer sur des personnels aux cursus plus classiques qui maîtrisent les champs de compétence spécifiques des DDT. Cette forme de délégation du travail de direction technique leur laisse la possibilité de s'épanouir dans le travail d'organisation.

2.1. Les difficultés de la prise de poste

Dans un univers où autorité et ancienneté sont souvent associées, les profils à la carrière accélérée peuvent dénoter. Si les équipes finissent par leur reconnaître une réelle légitimité, ce processus n'est pas forcément sans difficultés dans les premiers temps, tout particulièrement pour les jeunes femmes, pour qui chaque nouveau poste semble l'occasion d'une nouvelle mise à l'épreuve. Le profil 22, homme, est en effet très peu disert sur d'éventuelles difficultés, à l'inverse des jeunes directrices que nous avons interrogées et qui avaient connu très tôt dans leur carrière de tels procès en légitimité. Le profil 23 raconte ainsi les conditions de son premier management intergénérationnel :

« J'avais une petite équipe de trois quatre agents, avec un vieux de soixante ans qui a commencé à m'expliquer que c'était pas une gamine qui sortait de l'école qui allait lui expliquer comment il allait faire son boulot. » (Entretien: 023)

À son arrivée à la DDT, elle raconte avoir anticipé le même genre d'accueil, sans finalement que le problème se pose :

« Je me suis dit : "je vais arriver, ils vont se dire c'est quoi cette jeune conne qui arrive" et puis ben non, ça se passe très bien. » (Entretien: 023)

Le profil 36 raconte sensiblement la même chose. Elle aussi a eu l'expérience précoce d'une forme de remise en cause liée à sa jeunesse et à son sexe avant de surmonter ce type d'écueil :

« Donc j'ai commencé par un service déconcentré en sortie d'école, où j'étais chef du service » (...) « Là, du haut de mes 25 ans, j'avais une équipe d'une vingtaine d'agents à encadrer. Je ne savais pas ce que c'était. Mes adjoints étaient beaucoup plus âgés que moi. Mon directeur a priori n'avait que moi, qui candidatais sur le poste. Il n'avait pas spécialement envie d'une femme, surtout d'une jeune femme. Mais bon. » (...) « En plus, une jeune femme. Enfin, j'étais... J'étais voilà... Tous mes faits et gestes étaient complètement scrutés à mon arrivée. Je me souviens... Enfin, d'anecdotes, c'était : si j'oubliais de dire bonjour à quelqu'un le matin, de serrer une main, etc. ça faisait toute une histoire pendant le mois qui suivait. » (...) « Je ne me rappelle plus bien... j'ai dû prendre une décision un peu rapidement, et j'ai eu une mini grève dans le service. Ça m'avait complètement traumatisée. » (Entretien: 036)

De même, parvenue DDT dans les conditions que l'on sait, il lui a fallu quelques mois pour faire accepter sa jeunesse dans une structure dont l'ancien directeur était un ingénieur en fin de carrière :

« Ma secrétaire générale me l'a dit au bout de quelques mois... Il semblerait que, quand ils m'ont vu arriver, ils se sont dits : mais qu'est-ce qu'elle fait là celle-là ? » (...) « Mais je pense que j'ai réussi à

faire mes preuves et je n'ai pas dû faire trop de bourdes au début et donc du coup, bah voilà... J'ai eu toujours de bonnes relations avec le préfet, avec le secrétaire général. Un minimum de compétences qui... Qui était reconnues et incontestées et donc du coup, bah... Voilà. (...) j'ai trouvé ma place.»
(Entretien: 036)

La question de l'accès rapide aux responsabilités des cadres diplômés est donc à la fois ancienne dans le secteur public, mais posée à nouveaux frais par le contexte que nous étudions. Pour les cadres aux parcours atypiques, l'intégration semble finalement s'être relativement bien passée et leur relatif « déficit de légitimité » avoir été rapidement comblé. Nous allons voir cependant que cette intégration s'est souvent faite au prix d'un positionnement très particulier.

2.2. L'appui sur les anciens : un renouveau en trompe-l'œil

Nous avons pu constater qu'à certains égards, l'apparent « renversement des légitimités » auquel on assiste fonctionne pour partie en trompe-l'œil. Il n'est en effet pas anodin de constater que les jeunes directeurs et directrices arrivés très vite en responsabilités sont souvent entourés d'adjoints aux cursus beaucoup plus classiques. Un certain partage des tâches s'organise alors : les adjoints chevronnés se focalisent sur les dimensions techniques les plus exigeantes de l'activité des services, laissant les directeurs et directrices se focaliser sur le travail d'organisation. On peut faire état d'une forme de « retrait du terrain technique » qui s'accompagne d'une posture d'humilité revendiquée face aux compétences mobilisées par leurs agents, qui tranche assez largement avec l'omniscience historiquement revendiquée par les encadrants. Cette posture est cependant d'autant plus inévitable que les DDT agrègent aujourd'hui des activités de plusieurs ministères et qu'il est très difficile, pour un dirigeant qui n'a pas d'expérience des DDI, de maîtriser tous les champs de compétence de ses services.

Le profil 23 admet ainsi avoir été un peu débordée par l'ampleur des domaines qu'il lui fallait maîtriser à son arrivée au poste de DDT :

« Donc, au début, je me disais mais finalement, être DDT on a un champ mais qui est considérable. Comment je vais gérer le fait de ne plus aller au fond des choses ? » (...) « Moi, j'aime bien, pour prendre une bonne décision aller au fond des choses. Or, là, c'est pas possible parce que j'ai le permis de conduire, j'ai l'inondation, j'ai le permis de construire, j'ai... Bon. Et puis, de toute façon, je sens que j'ai une capacité... mon cerveau a une capacité d'absorption limitée. Et donc heu, j'essaie de sérier les sujets. » (Entretien: 023)

Face à cette difficulté, elle n'hésite pas à admettre qu'elle ne maîtrise pas tous les champs de compétence de ses subordonnés, et à le dire très directement aux intéressés. Elle le répète d'ailleurs à plusieurs reprises :

« Je pense que j'ai eu le courage aussi de leur dire à mes chefs de service : "écoutez, je débarque et je ne connais rien au sujet mais ça ne me fait absolument pas peur parce que c'est pas le premier sujet que je découvre"... Voilà, je pense qu'il faut avoir l'honnêteté de leur dire : "écoutez, vous baignez dans le truc depuis des années, heu [pas moi]". » (...) « Je pense qu'il est très important de dire... moi, c'est ce que j'ai dit au début : "je suis fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, je connais absolument pas les sujets Équipement. Donc il va falloir me les expliquer." » (...) « Bon, donc, je suis allée voir un petit peu tout le monde. Je dis clairement qu'il y a des choses que je ne connais pas. » (...) (Entretien: 023)

Bien que la richesse des domaines d'action des DDT implique pour bonne part cette difficulté, elle revendique sa posture d'humilité comme un trait générationnel :

« Je ne sais pas si forcément, heu... d'autres qui ont plus d'expérience et tout ça vont oser dire... [qu'ils ne maîtrisent pas certaines compétences] » (...) « Moi ça ne me pose aucun souci de dire : "Je

ne sais pas". Et donc ça, je le dis aux agents. Ça ne me déprécie pas en tant que directrice parce que je ne suis pas là pour tout savoir. Je suis là pour gérer cette boutique. » (Entretien: 023)

Sa « chance », estime-t-elle, est de pouvoir s'appuyer sur un adjoint chevronné, en fin de carrière, pour traiter le fond des dossiers. Cet adjoint se montre d'une grande loyauté et évite toute forme de compétition :

« (...) C'est assez agréable parce que c'est pas quelqu'un qui va chercher... avec qui je vais être en compétition. » (...) « C'est un non sujet ». (...) « Je ne suis pas persuadée qu'on ferait toujours exactement les mêmes choses sur un dossier, mais... mais... voilà. Moi je suis directrice, il est directeur adjoint. » (...) « Je pense qu'on forme un bon binôme. C'est très important, moi je trouve, vis-à-vis de l'ensemble de la structure de montrer qu'on est... qu'on est solidaires. » (Entretien: 023)

Cette complémentarité rassure les personnels de sa structure ; elle rassure aussi le nouveau préfet avec lequel elle travaille – qui n'est pas celui qui l'a nommée – et qui, selon ses dires, apprécie leur complémentarité, évoquant, d'après elle, un binôme où, au moins, un des deux « peut aller au fond des dossiers »³⁸.

On retrouve le même type de configuration pour le profil 36, qui a elle aussi dû trouver sa place, après une certaine appréhension au moment de la prise de poste :

« Je ne suis pas arrivée là, hyper sereine non plus parce que encadrer... Oui, il y a, quoi, encore 250 personnes dans la direction, enfin, c'est... Non, ce n'est pas évident. » (Entretien: 036)

Mais là aussi, elle peut s'appuyer sur de « très bons » adjoints. Si le profil de cette directrice est pour le moins atypique, on peut en revanche dire que celui de ses adjoints est dans la plus pure tradition de leurs ministères respectifs : les deux sont en fin de carrière, l'un est l'ex-DDA de son département et connaît donc très bien les dossiers agricoles ; l'autre a, quant à lui, « fait sa carrière à l'Équipement ». Il ne serait pas forcément exagéré d'estimer que l'atypisme du profil de cette directrice est largement contrebalancé par le classicisme de celui de ses adjoints. Non seulement leur profil, mais également leur difficultés à évoluer. L'un de ses directeurs-adjoints incarne très bien les blocages que nous avons abordés dans les parties précédentes :

« Tout est bouché pour son type de profil. Un homme. La cinquantaine bien tassée. Qui a déjà une carrière, mais qui n'a pas... Qui n'a pas le Saint Graal de l'IPEF ou d'administrateur civil, il a... Il a un peu tous les handicaps qui se cumulent. » (Entretien: 036)

Ces différences de profils impliquent également des manières différentes de s'investir dans le fonctionnement de la DDT. Dans une large mesure, chacun a porté la structure dans son champ de compétence spécifique, avec une directrice soucieuse de ne pas « marcher sur les plates-bandes » de ses adjoints, et qui leur laisse des marges importantes, demandant seulement à être « formée » et « informée » des enjeux importants :

« Donc je suis arrivée là en fait, donc dans ce positionnement-là où... Je suis arrivée là en disant : "bon bah qu'est-ce que je fais ? Je ne vais pas marcher sur leurs plates-bandes. Ils sont très bons". Simplement, je leur ai demandé qu'ils me tiennent au courant des sujets sensibles, qu'ils me forment. » (...) « Je leur avais dit : "vous faites ce que vous voulez, mais quand il y a des sujets plus importants vous m'en parlez. Que si jamais il y a un élu qui me parle d'un sujet, que je n'aie pas l'air de tomber de l'armoire". Ou quand le préfet m'interpelle sur un truc que je le sache. Mais sinon, je les laisse faire. Et ça, ça a très très bien fonctionné. Et ça fonctionne très bien. » (Entretien: 036)

Laisser ainsi ses adjoints assurer la continuité des missions spécialisées lui a permis d'investir un terrain sur lequel elle s'est sentie plus légitime : le travail de modernisation de la structure.

³⁸ Sans qu'il soit cependant possible, à la réécoute, de savoir avec certitude lequel des deux souhaitait dénigrer le préfet.

« Et en même temps moi je me suis investie sur le dialogue social, sur la réorganisation de la DDT qui avait été préparée mais qui avançait à petits pas. » (...) « Finalement, moi, ça m'a permis aussi d'avoir mon positionnement... » (Entretien: 036)

Trouver un « positionnement », pour ces cadres atypiques, a donc impliqué de ne pas entrer en concurrence avec leurs adjoints. Il s'agit plutôt d'apporter un complément au travail existant, de « compléter » les missions déjà assurées en investissant un domaine spécifique, comme l'aurait déclaré le profil 23 à ses équipes :

« Je ne suis pas sur le même positionnement que vous. Je n'ai pas le même... voilà, on va se compléter. » (Entretien: 023)

Il s'agit en fait d'une conception spécifique du travail de direction, qui ne repose pas sur une aptitude supposée à assurer les tâches de tous ses subordonnés. Cette place complémentaire, cet espace du travail de direction qui reste à investir semble singulièrement être celui du pilotage des changements managériaux qui, à la différence de l'expertise technique, ne nécessite pas forcément une grande expérience.

2.3. S'investir dans le travail d'organisation

Le fait de se focaliser prioritairement sur des activités de conduite du changement semble être un moyen de trouver une place dans des structures dont le fonctionnement quotidien semble largement assuré par les adjoints. Les directeurs et directrices rencontrés ont en commun de se voir plus volontiers comme chargés d'« orienter » le changement dans la direction voulue que d'assurer l'exercice d'une autorité formelle au quotidien. Un certain « savoir-gérer » les caractérise, qui n'est pas exactement assimilable à une forme de maîtrise technique du fond des dossiers.

Pour le profil 23, la centration sur le travail d'organisation a commencé lors de son passage en établissement public. Plutôt que de piloter sa structure dans le détail, elle s'est centrée sur la résolution des dossiers difficiles, le « rapportage » et la conduite des changements en interne. Interrogée sur les qualités qu'elle a mobilisées dans son poste précédent, elle répond :

« Je pense que j'apportais une animation globale, j'apportais le fait de faire la gestion des ressources humaines et la gestion du budget (...). Le contact avec la direction nationale et tout le rapportage un petit peu sur tout ce qu'il y avait. Le fait de les appuyer sur les dossiers difficiles. Le fait de faire les relations avec les préfets parce que ça, c'était pas eux. Oui, de les appuyer sur les dossiers, sur les dossiers difficiles, de pas hésiter à aller voir le procureur sur un dossier compliqué... C'est un moment où on avait des gros... Je crois beaucoup aussi en termes de méthodes, parce qu'en fait eux ça restait des techniciens... » (Entretien: 023)

Une fois DDT, elle a reproduit certaines méthodes visant à compenser la baisse des dotations :

« On a eu un grand plan d'économies. Et on a fait la même chose ici aussi. Enfin essayer de passer au peigne fin un peu les dépenses et puis définir avec les chefs de service et les agents ben, ce sur quoi on peut faire mieux et puis avancer. On a eu des projets de réorganisation, des projets de relocalisation de service. » (Entretien: 023)

Le profil 36 avait elle aussi investi le domaine organisationnel avant d'être appelée en cabinet. En s'occupant du bureau « de la simplification et des méthodes », elle s'était placée précocement dans une filière plutôt organisationnelle, même si elle n'y était pas restée longtemps. Une fois DDT, laissant ses adjoints s'occuper de l'activité de la DDT, chacun dans son domaine de spécialisation, elle a pu réinvestir l'organisation elle-même et se focaliser sur ce qu'elle considère être l'urgence :

« Il y avait des fermetures de service en suspens. Des services qui vivotaient. Donc j'ai dit : "bon voilà". [Son prédécesseur] n'avait pas pris de décision, en fait. Alors, surtout six mois avant, il a su quasiment un an avant qu'il allait partir. Donc, pendant un an, il n'a pris aucune décision d'organisation

interne. Donc, du coup, moi, quand je suis arrivée, ça m'a permis de faire un projet de service, d'acter la fermeture de services, restructuration, réorganisation de services, etc. » (Entretien: 036)

Le fait de conduire un « projet de service » est assez caractéristique d'une orientation réformatrice visant à accompagner les « mini-plans de restructuration » qu'elle évoquait au sujet de sa feuille de route. Une personne impliquée dans l'accompagnement de carrière évoque ainsi son expérience des projets de service, comme réponse aux fermetures de sites :

« Avec la réduction d'effectifs, il se passe beaucoup de choses en ce moment dans les services, notamment des réorganisations. On parle beaucoup de projet de service (...) Projet de service, ça veut dire quoi ? Ça veut dire peut-être conduire à des suppressions de sites, fermetures de sites. » (Entretien: 012)

Bien qu'un projet de service puisse recouvrir bien des formes, dans le contexte actuel, il s'agit souvent de fixer un cap à des équipes désseparées par l'empilement des réformes et la contraction incessante des effectifs. Ces projets permettent, comme le dit Anne Debar (2009), de conduire un « travail sur le sens ». Le profil 36 raconte ainsi l'usage qu'elle a pu faire d'un tel outil dans le contexte qui était celui de sa DDT :

« Nos structures départementales, elles sont quand même en permanence sur la sellette. Et c'est vrai que c'est compliqué à expliquer aux agents de dire : "bah... Quelle est la pérennité de notre structure quand... bah voilà"... et nos effectifs baissent de 10 à 15 % par an tous les ans, quand les lois modifient profondément l'architecture de l'État tout le temps, quand le Président de la République parle de 50 milliards d'économies dont 18 dans l'État. On fait quoi ? On n'a déjà plus de gomme et de crayon. » (...) « Moi, je leur dis : "mais si... Si on veut continuer à être présents demain, il faut qu'on montre le service qu'on apporte, et la légitimité qu'on a à être sur nos terrains, sur nos sujets". Et ce n'est pas en ayant une position dogmatique en disant : "il ne faut pas fermer de sites ; il ne faut pas réduire les ETP... Qu'on va continuer à..." Enfin, on ne peut pas continuer comme avant. De toute façon, quand on n'évolue pas, c'est qu'on est mort. » (...) « C'est pour ça que le projet de service que j'ai fait en arrivant, c'était vraiment pour essayer de se recentrer sur nos cœurs de métier. » (Entretien: 036)

Diriger une structure « sur la sellette » demande donc un travail de diplomatie interne pour faire accepter les changements en cours, donner un cap – fût-il assez sombre –, mais au moins piloter le changement, faute de pouvoir – ou vouloir – s'y opposer.

« Comme je ne suis pas non plus langue de bois (...) Je leur dis : "mais on peut faire... On peut faire plein d'économies, notamment d'économies de personnel. Il y a plein de postes qu'on peut ne pas... De ne pas remplacer parce que voilà c'étaient des gens qui... Qui faisaient de moins en moins de choses avant leur départ à la retraite, etc. Donc si on arrive à bien mettre les bonnes personnes aux bons endroits, on peut s'en sortir encore en assumant les baisses d'effectifs qu'on a à faire". » (Entretien: 036)

Ce refus de la « langue de bois » et cette volonté de prendre à bras le corps les changements sont assez caractéristiques d'une méthode d'accompagnement des changements qui mise sur une certaine « transparence » et revendique « l'honnêteté » face aux difficultés à venir. L'essentiel est de fixer un cap et de s'y tenir :

« Alors, est-ce que c'est lié aussi à ma personnalité qui est que, enfin, voilà je suis... Tout le temps souriante, pleine d'humilité. Mais en même temps je leur dis où je veux aller, et comment. Et surtout je suis capable d'écouter et de changer d'avis si je vois que j'ai pris une mauvaise direction en les écoutant. » (Entretien: 036)

Interrogée elle aussi sur son pilotage de la structure qu'elle dirige, le profil 23 apporte une réponse qui ressemble fort à celle de sa collègue :

« Moi, je pense que ce que j'apporte heu... Je ne sais pas j'apporte heu... un peu de fraîcheur, un regard extérieur, du dynamisme. Je pense de la simplicité. De la... de la transparence. De l'honnêteté. (...) On a des grosses réformes qui se profilent et, moi, je ne veux pas être langue de bois. Et le retour

que j'ai eu c'est ça. Qu'on sentait que j'étais... Que je savais où je voulais aller. (...) Et vraiment, moi, ce qui me semble toujours très important, c'est de dire les choses. Quelle que soit la difficulté du sujet, dès lors qu'on est capable de tout mettre sur la table, c'est franc, on dit les difficultés. Moi, je n'ai pas de souci à dire : "écoutez, c'est comme ça mais voilà quelles sont les difficultés". (...) « Et donc ça, je pense que j'apporte ça, de... Et puis d'être dynamique, je pense d'avoir une certaine capacité de travail, d'être courageuse et de ne pas enterrer les dossiers. (...) C'est clair. C'est clair donc heu... Je pense être assez courageuse. (...) Je n'ai pas de souci, je n'ai pas un amour-propre démesuré. Je suis là pour avancer. » (Entretien: 023)

Ces deux profils ont clairement en commun d'avoir des optiques très « réformatrices », de voir leur action comme un travail avant tout organisationnel, tourné vers l'adaptation du fonctionnement de leur structure. Elles partagent une même volonté d'incarner un certain « principe de réalité » pour leurs équipes, de prendre acte d'une certaine inéluctabilité des réductions de poste et des changements tout en continuant à « avancer » :

« Donc voilà donc, après, moi ce que j'essaie de faire, c'est qu'on avance, on avance toujours toujours toujours donc là on va avoir des grosses grosses grosses réformes avec beaucoup de pertes d'effectifs (...) C'est très compliqué. » (...) « Ce que je fais, c'est très clairement, j'annonce les choses moi en assemblée générale, j'ai pas des... Je veux dire tout ce que je sais. Je ne veux pas dire ce qui est inquiétant et qui n'est pas encore confirmé parce que je ne veux pas inquiéter inutilement, mais je veux y aller par paliers progressifs et dire tout ce que je sais. Et quand on me dit : "Ah ben, oui, mais il y a moins d'effectifs et puis les missions on les a encore alors que la loi nous en dessaisira que dans un an". Oui, je dis oui c'est vrai. C'est la réalité, ça va être compliqué. Mais ceci dit, on a deux solutions. Soit on s'assied par terre et on pleure, soit on fait quelque chose, quoi. Et donc on va faire quelque chose. On va s'adapter. On va réfléchir et on va s'adapter. On va prioriser les missions. Pas de soucis. » (Entretien: 023)

Une même forme rhétorique est donc mobilisée par ces deux jeunes cadres dans la conduite du changement. Si l'on tient compte du fait qu'elles ont bénéficié du même type d'accompagnement à leur prise de poste, et que cet accompagnement impliquait notamment la transmission de conseils et de méthodes sur la meilleure manière de conduire les changements, ce fait n'est peut-être pas surprenant.

Le coaching de prise de poste

Dans ce travail d'organisation, les jeunes directeurs ont pu compter sur l'assistance des *coaches* qui, à l'inverse de ce qu'on avait pu voir précédemment s'agissant des cadres bloqués, interviennent dans un registre qui leur est plus familier au contact de ces cadres à haut potentiel. Le profil 23 a tout de suite demandé, dès sa prise de poste, à bénéficier d'un *coaching*. Ce *coaching* lui sert précisément à déterminer les frontières de son action, à délimiter sa place dans l'organisation.

« C'est moi qui l'ai demandé. Mon prédécesseur en avait bénéficié quand il a été nommé DDT et une de mes collègues aussi. Ce qui fait que dès que j'ai su que j'étais numéro 1. Avant même que je sache que j'étais nommée. Quand j'ai eu mon grand ingénieur, je lui ai dit : "Si je suis nommée, je veux bénéficier du coaching." » (Entretien: 023)

Le profil 36 a, de même, rencontré un *coach*, mais dans un contexte un peu différent. Cette fois-ci, le recours à ce type de prestation lui a été suggéré par quelqu'un, au motif que ce serait bien pour quelqu'un d'« un peu inexpérimenté » :

« Le coaching, il est arrivé en fait quelques mois après ma prise de poste. J'étais en réunion au SGG, et là en discutant à un pot... En discutant, on m'a dit qu'il existait ça, que ce serait bien pour moi un peu jeune, un peu inexpérimentée, etc. Donc j'ai dit : "pourquoi pas ?" Moi, j'étais restée un peu sceptique de ce genre de démarche. Donc, je suis allée à deux ou trois rendez-vous avec cette coach... bah... qui se sont extrêmement bien passés et c'était plutôt vraiment pour moi me rassurer sur la manière dont j'avais abordé les sujets, et dont j'envisageais mon projet de service. » (...) « J'avais senti

à mon arrivée dans quel sens il fallait aller, qu'est-ce qu'il fallait faire mais que j'avais vraiment besoin d'être confortée et rassurée sur le fait que c'était vraiment le... Le bon chemin et la bonne méthode. » (Entretien: 036)

L'intervenante qui l'a aidée lui a donné des conseils pour conduire le travail de réorganisation qu'elle souhaitait conduire, à savoir la fermeture d'une unité qui « vivotait » :

« J'avais besoin d'être confortée par la coach » (...) « J'hésitais entre ça [fermer directement], ou faire les études et prendre la décision après. C'est elle qui m'avait dit : "non, il vaut mieux prendre la décision avant". » (...) « Plus on recule, et plus c'est compliqué. On prend la décision. Et puis ensuite, on prend son temps pour organiser le service, faire bouger les gens, etc. On prend la décision, mais la clé, on la met... On ferme à clé la porte derrière soi que quelques mois plus tard. » (Entretien: 036)

Le moins que l'on puisse dire est que ce *coaching* excède les strictes frontières du développement personnel. Il s'agit là d'une forme d'assistance à la conduite d'un changement difficile, de transmission de méthodes, de rhétoriques, à même de faciliter la conduite des changements. Le fait que les *coaches* soient susceptibles d'intervenir ainsi pour aider les profils arrivés rapidement en responsabilités à conduire les changements, pour lesquels ils sont mandatés, laisse assez bien transparaître la nature paradoxale de leurs interventions. Il y a finalement deux formes de *coaching*, qui répondent à deux dimensions atypiques des carrières, à deux effets des transformations des règles du jeu : la stagnation prolongée de certains profils et la forte accélération de carrière offerte à d'autres. Ces deux atypismes sortent du cadre connu et semblent de ce fait nécessiter l'intervention de professionnels spécialisés. Nous avons vu plus haut que le *coaching* dit de « repositionnement » permettait à des cadres bloqués de se réorienter, de redéfinir leurs objectifs, mais la notion de repositionnement peut avoir d'autres acceptions. Dans certains cas, il s'agit aussi de définir un positionnement vis-à-vis des équipes, notamment pour conduire des politiques qui suscitent l'hostilité des personnels. Le *coaching* de repositionnement peut alors aider les cadres coachés à améliorer certains aspects de leur comportement, notamment vis-à-vis de leurs équipes, lorsqu'il y a eu des « clashes ». Un *coach* interne décrit ainsi son activité :

« Ce que j'ai été amené à faire moi, c'étaient plutôt des accompagnements de cadres qui étaient en souffrance pour des raisons diverses. » (...) « La plupart du temps en fait, c'est un clash qui survient dans le parcours du cadre supérieur, et qui se manifeste par une levée de boucliers des collaborateurs, voire des organisations syndicales, qui interviennent auprès de la direction, etc. » (Entretien: 011)

« De plus en plus, les gens sont en situation difficile sur le management, parce que on a inventé des trucs qui s'appellent les RPS, où on casse du... Du manager. Enfin, je trouve qu'il y a des trucs dans la façon de... Oui, les risques psychosociaux existent, mais la façon dont on les a fait rentrer dans nos structures et dans l'entreprise pose question. » (...) « On produit du risque chez les managers. Et on le voit de plus en plus. » (Entretien: 038)

On ne peut alors pas tout à fait opposer *coaching* de développement, de performance et *coaching* de repositionnement. Dans les deux cas, il peut s'agir d'amener des cadres à fort potentiel à améliorer leurs pratiques, en l'occurrence à s'armer pour conduire des changements difficiles.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Il est difficile de mesurer, à partir de ces quelques cas, l'ampleur des changements dont témoignent ces cadres. Nous avons cependant pu voir que leurs parcours s'émancipaient des formes usuelles de progression graduelles et surtout en quoi leur positionnement et leurs pratiques pouvaient trancher avec celles de leurs prédécesseurs. Dans le cadre de la problématique qui est la nôtre, on peut s'interroger sur ce qu'il se produit lorsqu'on bascule ainsi d'un encadrement âgé, souvent investi dans les missions techniques à un encadrement résultant d'un apprentissage très différent, qui se

focalise sur les aspects managériaux de sa mission faute de pouvoir – ou vouloir – diriger directement les équipes dans l'exécution des missions qui sont les leurs. Ne passe-t-on pas d'un cadre dont la légitimité à encadrer a été produite de manière endogène, par l'accumulation d'expériences et de réalisations spécifiques, à une légitimité plus exogène, basée sur la maîtrise de techniques organisationnelles et sur l'application d'une « feuille de route » réformatrice ?

Partie 6

D'UNE LÉGITIMITÉ D'EXPÉRIENCE À UNE LÉGITIMITÉ DE PROJET ?

Cette dernière partie va nous amener à tenter d'articuler ce que nous avons pu voir au sujet des différentes figures abordées successivement dans les parties précédentes. Nous avons d'abord montré comment certains changements dans les règles du jeu de la progression hiérarchique au sein des services déconcentrés de l'État ont bloqué *de facto* un grand nombre de cadres expérimentés, qui peinent aujourd'hui à valoriser leurs parcours et leurs savoir-faire dans ce nouveau contexte. Nous avons ensuite montré comment ces changements pouvaient avoir ouvert une brèche dans laquelle se sont engouffrés de nouveaux profils. En tentant de comprendre cette évolution, nous avons pu voir que ces nouvelles figures incarnaient peut-être une conception différente du travail d'encadrement, essentiellement basée sur un rôle gestionnaire, centré sur la conduite des restructurations, faute de toujours pleinement maîtriser les métiers qu'il leur revenait d'encadrer.

Au regard du contexte général que nous avons abordé en introduction, et bien qu'il importe de ne pas oublier que les profils atypiques que nous avons étudiés sont encore très minoritaires parmi les titulaires des emplois DATE, n'aurait-t-on pas quelques raisons de voir en eux la trace d'une volonté d'accélérer la diffusion de certaines méthodes et de certaines valeurs à l'intérieur de l'encadrement supérieur de l'État ? Ne mise-t-on pas sur les jeunes pour accélérer certains changements ? Dans cette perspective, bénéficieraient-ils d'une accélération de carrière liée à l'incapacité ou à la rétivité des cadres plus expérimentés d'endosser la responsabilité des restructurations en cours ? Auquel cas, on pourrait schématiquement estimer que la FPE pousse ces « jeunes managers » à concurrencer de « vieux techniciens », au nom d'une nécessaire modernisation de l'État, que ces derniers accompagneraient d'une manière trop timorée.

Certains discours des jeunes DDT laissent penser que leurs prédécesseurs avaient une attitude, à leurs yeux, trop attentiste dans la conduite des changements organisationnels. Le profil 23, par exemple, avance sans ambages qu'elle trouvait son prédécesseur « trop mou » :

« Je pense que mon prédécesseur, mais de toute façon il le savait très bien... Je le trouvais trop mou. Je le trouvais trop mou.

- Question : C'est quoi, mou ?

- Réponse : Ben peut-être, parfois, pas forcément monter au front, pas essayer d'affronter certains problèmes. Heuu... Ouais, un peu... pffff. Ouais, je pense qu'il y a des trucs, faut les prendre à bras le corps et puis avancer. Bon, je ne lui jette pas la pierre, hein ! » (Entretien: 023)

Loin de renvoyer à des caractéristiques psychologiques intrinsèques, cette « mollesse » était surtout, de son point de vue, la conséquence d'une différence d'âge : son prédécesseur était « en deuxième partie de carrière » et il n'avait plus forcément l'envie ni l'énergie de s'atteler aux changements qu'elle-même avait à cœur de promouvoir.

« Je pense que c'est quelqu'un qui était dans un contexte différent. Il était sur une deuxième partie de carrière. (...) Je pense qu'il était dans un contexte, un contexte différent mais, de toute façon, d'ailleurs, c'était très marrant parce que on s'en amusait tous les deux, quoi. On savait très bien qu'on n'était pas du tout pareils et on savait ce qu'on pensait l'un de l'autre mais tout en s'appréciant. » (Entretien: 023)

Le profil 36 se démarque également de son prédécesseur, en évoquant le désintérêt de ce dernier pour les questions de « management » et sa trop forte centration sur la technique :

« Il se trouve qu'ici j'avais un prédécesseur qui ne s'intéressait pas au management, qui était très technique, qui était tout le temps par monts et par vaux dans le département, aller voir les élus, les

projets techniques, etc.

-Question : Il avait quel profil ?

-Réponse : euh... Ingénieur mais en fin de carrière et qui avait aussi gravi des échelons, mais qui était, voilà, très technique (...). Et ma secrétaire générale me le racontait : pas du tout intéressé à la vie de... De la maison. » (Entretien: 036)

Le problème d'un tel désintéret pour la « vie de la maison » est, d'après elle, qu'il assumait un rôle qui n'aurait pas dû être le sien, étant trop focalisé sur la technique et les projets, et pas assez dans le « dialogue social ».

« Chacun ses compétences. Et du coup, il marchait un peu sur les plates-bandes de l'un de mes adjoints, qui est l'adjoint en charge de l'urbanisme et de l'aménagement. Et du coup, il faisait un peu... C'était l'adjoint qui s'était investi un peu dans le dialogue social. » (Entretien: 036)

Il apparaît une opposition mettant en regard des cadres historiques, produits d'une sélection graduelle et d'une montée en compétences à l'intérieur de l'État, et des cadres aux profils plus divers, plus imprégnés d'une culture gestionnaire. On pourrait alors être en présence de deux figures différentes exerçant leur autorité au nom de légitimités différentes. L'encadrement assuré par les premiers pourrait être vu comme un encadrement basé sur la connaissance des métiers de leurs subordonnés, tirée souvent de leur propre passage antérieur dans lesdites fonctions. Il permettrait de justifier la place occupée, aux yeux des équipes, par la maîtrise de compétences *endogènes*, produites par et pour l'organisation, et viserait essentiellement à la défense d'une certaine conception du travail au nom de la défense de l'intérêt général. On peut alors parler de « légitimité d'expérience ». L'encadrement assuré par les seconds profils serait de nature plus gestionnaire, basé sur la maîtrise de techniques d'organisation, et plus centré sur la conduite des changements internes. Dans ce cas, la légitimation du rôle occupé à la tête des organisations viendrait de la maîtrise de compétences que l'on pourrait dire *exogènes*, c'est-à-dire issues d'une culture organisationnelle non caractéristique du secteur public, influencée par les standards privés, perçus comme plus efficaces et porteurs de modernité. On parlerait alors volontiers de « légitimité de projet », ce qui renvoie à l'idée que ces cadres agissent d'abord au nom d'un projet réformateur, d'une nécessaire réorientation de leurs structures, dans une logique de mouvement, d'amélioration constante. Suivant ce schéma, on pourrait estimer que si les marchés internes du secteur public ont longtemps produit des encadrants dotés d'une forte *légitimité d'expérience*, les réformes des dernières années ont plutôt poussé à accélérer les parcours de cadres dotés d'une *légitimité de projet*. La période actuelle verrait un basculement des répertoires d'action et des sources de légitimité, mettant dans une situation difficile les cadres expérimentés.

Cette lecture a une certaine portée explicative, mais elle a le défaut de naturaliser les dispositions des encadrants vis-à-vis des changements, négligeant le fait que la socialisation professionnelle est un processus plus ou moins continu (Dubar, 1995) et que la nouveauté de la « nouvelle gestion publique » est toujours à relativiser. La culture managériale n'a pas d'âge et il existe aussi de « vieux managers ». En réponse à des injonctions réformatrices, les personnels d'encadrement, fussent-ils très expérimentés, peuvent tout à fait s'être drapés des oripeaux de la loyauté politique requise en pareil contexte et participer avec le même zèle que leurs benjamins aux restructurations de l'État. Une analyse fine de la situation suppose donc de questionner cette opposition mêlant le générationnel et le culturel.

Nous verrons d'abord que notre corpus de données contient un certain nombre d'éléments plaidant pour une telle lecture de la situation. La « montée des managers » et l'intensification des exigences gestionnaires dans le travail d'encadrement sont bien réelles, mais il nous faut également présenter les éléments de complexité qui limitent la pertinence d'une telle lecture. Nous montrerons alors que bon nombre de cadres aujourd'hui bloqués ont été très impliqués dans la réforme de l'État tout au long de leur carrière, pilotant sans état d'âme des restructurations de grande ampleur et qu'ils se trouvent seulement mal récompensés des efforts qu'ils ont consentis. Cela nous amènera *in fine* à dépasser l'opposition jeunes managers/vieux techniciens pour nous pencher sur la question plus

fondamentale des facteurs d'accélération de carrière, et de leurs effets à moyen terme. Nous verrons alors que tout porte à penser que les serviteurs d'une politique de réformes drastiques jouissent généralement des rétributions immédiates (promotions accélérées, avancement, médailles diverses) que peut offrir l'exécutif qui les conduit, mais que, sur le moyen long terme, certaines accélérations de carrière peuvent induire par contrecoup une stagnation prolongée. C'est finalement la logique même de la méritocratie dans l'emploi public qui est à interroger, ce qui implique nécessairement de prendre en compte les relations entre l'administration et l'exécutif, que les changements récents ont contribué à redéfinir.

1. LES MUTATIONS DU TRAVAIL D'ENCADREMENT

La recherche partait initialement d'une volonté de lier la diffusion de pratiques de gestion inspirées du secteur privé aux modifications des règles du jeu de la progression hiérarchique. Suivant le schéma rappelé précédemment, la volonté d'accroître la culture managériale des personnels d'encadrement de l'État aurait poussé à recruter des profils à même d'incarner ces changements, en accélérant leur progression. L'émergence d'un « savoir-manager », susceptible de se substituer à une réelle expertise des missions encadrées, aurait marginalisé les cadres produits par les marchés internes.

1.1. La montée des exigences gestionnaires

Le profil 14 a « accompagné », dans un rôle de conseil, la naissance d'une DDEA, avant qu'elle ne se transforme en DDT. Elle a alors vu, dit-elle, les cadres « changer », avec des cadres « essentiellement techniques » à qui l'on a demandé « de se positionner de plus en plus fortement sur le management » :

« J'ai assisté en tant que conseil management-communication à la fusion de deux structures DDE et DDAF... qui est devenu DDEA d'abord, et ensuite DDT. Donc j'ai accompagné l'évolution. J'ai vu les cadres changer également. Donc des cadres essentiellement techniques, c'est-à-dire des gens tout à fait, comment dirais-je..., compétents sur leur domaine, que ce soit le domaine agricole avec l'agronomie agricole, ou que ce soit l'ingénierie agricole, ou que ce soit du côté Équipement des gens qui étaient tout à fait compétents sur les routes, ou sur l'urbanisme, l'aménagement, les risques, etc. Donc des gens avec des compétences techniques pointues, et à qui on demandait de se positionner de plus en plus fortement sur le management, sur de la gestion, en réponse à la Lolf, les programmes, les actions. Et j'ai combien d'effectifs ? Et ça fait combien de ETP sur telle et telle action, etc. ? Donc ça, pour moi, je l'ai vu comme une évolution très importante. » (Entretien: 014)

« J'ai quand même l'impression qu'on est passés d'un ministère qui avait une énorme légitimité technique, à un ministère gestionnaire, qui peut être géré par tout... Par n'importe qui. Voilà. » (Entretien: 027)

Avec cette montée des exigences gestionnaires, les cadres au profil technique ont été d'autant plus mis en difficulté qu'ils étaient tendanciellemment âgés et n'étaient pas « orientés vers de la gestion pure et dure » inspirée des logiques du privé :

« On parlait tout à l'heure du vieillissement de la population. Donc, c'était des personnes qui avaient eu une formation et une culture, acquises au fil du temps, qui n'étaient pas orientées vers de la gestion pure et dure. Donc il n'y avait pas la..., comment dirais-je..., ce qu'on pourrait trouver dans le privé. C'est-à-dire où il y a ce souci de rentabilité et de performance, etc. » (Entretien: 014)

D'après le profil 14, ces cadres marginalisés portaient une définition contradictoire de la « performance », plus centrée sur la satisfaction des besoins du public, ce qui les conduit à un *aggiornamento* difficile :

« La performance, c'était plutôt la qualité du travail, le service rendu à l'utilisateur quel qu'il soit, qu'il soit l'élu, qu'il soit l'utilisateur de la route ou autre. C'était plutôt cette culture-là. Et là, on leur demandait une évolution de gestionnaire plus sévère pour laquelle ils n'étaient pas forcément préparés. Donc c'est un passage qui est assez difficile. » (Entretien: 014)

Le profil 12, également conseiller de carrière, évoque lui-aussi les changements attendus de la part des ingénieurs, avec la disparition de certaines missions de l'État :

« On ne va plus leur demander non plus donc d'être dans de l'opérationnel, dans des experts, ou dans des savoir-faire, on va leur demander d'être plutôt dans du management, dans des missions un petit peu transverses, dans des conduites de projet, enfin... Des choses que, bien sûr, ils ont apprises, dans leur cursus mais que ce n'était pas leur quotidien à une certaine époque. » (Entretien: 012)

Ce passage, qui serait « assez difficile » d'une conception de la qualité du travail basée sur l'obéissance à des valeurs professionnelles à une définition essentiellement comptable, est susceptible d'avoir compliqué le maintien dans leurs fonctions de certains encadrants. À la différence de cadres dotés d'emblée d'une culture gestionnaire, les cadres expérimentés peuvent ressentir un certain besoin de connaître les domaines qu'ils encadrent pour se sentir légitimes. Cela implique clairement des parcours différents, avec un ancrage beaucoup plus long dans un domaine spécifique et une construction *par l'expérience* de l'aptitude à encadrer.

Le profil 7, directeur-adjoint de DDT en fin de carrière, s'inscrit ainsi en faux contre l'idée que l'on pourrait encadrer des activités techniques sans avoir exercé un minimum les métiers en question :

« Vous ne parlez pas à des gens sans connaître le fond du travail. Enfin, moi, je crois que pour les fonctions de direction c'est ça l'important. C'est qu'on ne peut pas être compétent sur tout, on a des gens beaucoup plus compétents que nous... Vous connaissez peut-être parfaitement... Mais il faut être un peu passé par leur travail au quotidien pour savoir ce qui est difficile, plus difficile, parce qu'il faut comprendre les gens dans les postes, et les démarches qu'il faut avoir quand ils ont des difficultés. » (Entretien: 07)

Cette conception de l'encadrement n'est clairement pas celle des profils « rapides » dont nous avons étudié le parcours³⁹. Comme nous avons pu le voir, ceux-ci tendent à assumer clairement leur relative ignorance des détails techniques des métiers qu'ils encadrent, au moins lors de leur prise de poste, demandant seulement, comme le profil 36, à être « formés et informés » par leurs subordonnés. Se joue finalement dans ce basculement une conception différente du travail d'encadrement, qui est susceptible d'interférer fortement avec les perspectives de carrière des cadres. Il est en effet possible que les attentes formulées autour des postes à pourvoir, et notamment la contrainte d'appliquer un suivi gestionnaire plus étroit, dissuadent les plus expérimentés de seulement y prétendre.

Dans les faits, comme nous allons le voir plus bas, la composition de l'échantillon fait que rares sont les répondants à avoir évoqué leur refus de briguer des postes au motif qu'ils seraient exclusivement gestionnaires ou qu'ils les conduiraient à accompagner des politiques qu'ils réprouvent. Tout au plus peut-on entendre, chez certains répondants, que les postes offerts aujourd'hui en DDT ne sont plus très intéressants. Le répondant 30 notamment, au profil très technicien, déplore que les tâches des DDT soient essentiellement consacrées à du travail d'organisation :

« C'est la réorganisation permanente. Et ça, c'est... C'est épuisant. » (Entretien: 030)

³⁹ Le profil 7 a d'ailleurs pour directeur l'un de nos profils rapides, ce qui rend particulièrement intéressante la comparaison de leurs opinions.

Alors que son chargé de mission lui dessine une fin de carrière sur un poste de DDT adjoint, il estime ne pas y trouver l'intérêt qu'avait par exemple le travail en DDE. Pour lui, les DDT font un travail inintéressant, qu'il résume au fait de « gérer la misère » :

« Quel est l'intérêt d'aller [en DDT] ?... D'autant que les DDT font un travail qui ne m'intéresse pas. » (...) « Ce n'est que de la gestion... La gestion de la misère et de... De la fermeture interne du service. » (...) « Les anciennes DDE, c'était très bien. D'ailleurs, s'il y avait encore... Si on était encore dans un système tel qu'il existait il y a sept ou huit ans avec les DDE, je n'aurais aucun problème pour avoir un poste de directeur adjoint. Voilà. Enfin, je ferais une DDE tout de suite sans problème. » (Entretien: 030)

On peut donc faire l'hypothèse qu'une part croissante des postes d'encadrement qu'offre aujourd'hui la Fonction publique d'État rebute les cadres expérimentés, à la fois de par les compétences qu'ils demandent de mobiliser, et dans les finalités de l'action qu'ils impliquent de conduire. En pareil cas, l'accès précoce de profils moins ancrés dans l'expertise technique serait un moyen de pallier ces déficiences, et le virage gestionnaire de l'État aspirerait vers le haut des jeunes cadres moins habités par le souvenir d'un État technique en voie de disparition et moins timorés dans la conduite du changement. Certains éléments laissent effectivement à penser que les changements en cours trouvent dans les profils les moins expérimentés des relais plus zélés.

1.2. Des jeunes managers sans états d'âme ?

Moins ancrés dans l'expertise technique, plus focalisés sur le travail d'organisation, les cadres en première partie de carrière ne sont-ils pas porteurs des attitudes et des objectifs que promeut la « nouvelle gestion publique » ? Certains éléments donnent du crédit à cette thèse. Nous avons notamment pu constater plus haut combien la légitimation par l'expertise technique n'était pas réellement le souci de ces profils « rapides », sauf à considérer le travail d'organisation comme une expertise à part entière. À ce tropisme gestionnaire s'ajoute clairement une conception de leur rôle qui prend totalement acte des restrictions rendues nécessaires par la réforme de l'État. Ils donnent l'impression de concevoir leur action comme une tentative de trouver le meilleur accompagnement possible à des restructurations dont le bien-fondé lui-même est hors du champ de la critique. Cette conviction se forge assez naturellement dans l'exercice du dialogue social, où il leur revient de défendre la position de l'État face à des organisations syndicales en profond désaccord.

Le profil 22 relate ainsi son travail dans l'accompagnement du dialogue social lors de l'acte 2 de la décentralisation, avec :

« (...) Un dialogue social qui, je peux vous dire, vraiment était nourri... Nourri, voire, c'est vrai quand même, parfois conflictuel » (...) « les principaux syndicats du ministère de l'Équipement à l'époque, étaient naturellement globalement très très opposés à toute forme de décentralisation et de ce qu'ils appelaient un démantèlement des services de l'État. Et donc un dialogue social... Un dialogue social assez... Assez musclé quand même. Oui. »

Sa position sur cette question est assez claire, non seulement il estime que la décentralisation était un processus inéluctable, mais il en assume totalement les conséquences sur le plan de la diminution des effectifs :

« J'ai plutôt à titre personnel été toujours extrêmement favorable au processus de décentralisation, y compris quand il s'agissait de démembrer nos propres services. » (Entretien: 022)

Cette position, qui ne semble pas lui avoir nui dans la poursuite de sa carrière, gagne selon lui à demeurer discrète. Il estime en effet plus prudent de ne pas en faire état de manière publique :

« Quand on est dans ce genre de posture, enfin moi c'est l'expérience que j'en ai retirée, il n'est pas forcément... Ce n'est pas forcément souhaitable d'afficher des convictions trop personnelles... Et puis ça ne fait pas partie du job. Ça ne fait pas partie du job à partir d'un certain... Je pense que, à

partir d'un certain niveau, comment dirais-je... De... De management... de direction de services ou de management, ce n'est pas... Ce n'est pas forcément une bonne chose que d'afficher des... Des points de vue personnels ; ce qui n'empêche pas d'en avoir. » (Entretien: 022)

Il semble pourtant que ce type d'opinions ne soit pas totalement sans effet dans les processus de sélection. Le profil 23, lors de son entretien d'embauche chez le préfet, est clairement testée sur son accord pour restreindre à terme les moyens de sa DDT. À la fin de l'entrevue, le secrétaire général de la préfecture, présent aux côtés du préfet, lui a posé une question que l'on pourrait dire « piège », mais qu'elle juge *a posteriori* « facile de chez facile » :

« Alors le secrétaire général de la préfecture, l'autre lui demande s'il a une question à rajouter. Alors là, c'était vraiment la question vraiment facile de chez facile : "heu bon et les mutualisations dans les services de l'État, qu'est-ce que vous en pensez ?" Alors je pense que, là, il s'attendait peut-être à ce que je lui dise : "ah non non, moi, ce qui est à la DDT, c'est que à la DDT et les autres je m'en tape." Alors je lui ai dit que moi tout ça, c'était un non-sujet pour moi. Que tout ça, c'était les moyens de l'État. L'argent du contribuable et que, moi, mutualiser le parc de véhicules ou mutualiser ceci ou cela avec les autres ça... non seulement ça ne me posait aucun souci mais ça me semblait même être une nécessité. Donc là, c'était bon, c'était vraiment la question facile de chez facile. » (...) « Je ne dis pas que, si j'avais répondu l'inverse, ça m'aurait grillée complètement mais je pense que ce n'est pas une question anodine non plus, quoi ; ça montre aussi un peu l'état d'esprit dans lequel on travaille, quoi. » (Entretien: 023)

De fait, elle ne montre pas particulièrement d'état d'âme face aux orientations de sa structure. Elle voit l'accompagnement des réductions d'effectifs comme son « boulot », estimant que « c'est le job ». Elle en vient même à y voir une « expérience » susceptible d'être valorisée (« monnayable ») dans la suite de son parcours :

*« Question : Comment vous vivez ça de diriger une structure qui se rétrécit ?
R1 : Mais... Moi ça ne me pose aucun souci. C'est mon boulot. » (...) « Je vis dans un monde où il faut réduire les dépenses publiques. Je suis intimement convaincue que c'est une nécessité. Heu... Et donc. Donc c'est je job, quoi. Y' a pas de sujet. Je ne vais pas pleurer. Parce que si, moi, je pleure, que vont faire les agents ? Donc je n'ai aucun souci. » (...) « Moi, je le vois comme une expérience humaine à vivre, quoi. Ça va être un truc quand même un peu sport mais qui est une expérience mais qui est monnayable ensuite dans le cadre d'un cursus. » (Entretien: 023)*

Cet état d'esprit est-il un attribut générationnel ? Le profil 17, en toute fin de carrière, fait cette analyse au sujet des jeunes, qui seraient plus « cyniques » et plus imprégnés de valeurs gestionnaires. Elle a parfois l'impression de voir des jeunes « sortis d'école de commerce ». Son point de vue, bien qu'un peu long, nous semble particulièrement intéressant :

« Alors je ne dirais pas qu'il y a un moins d'attachement au service public. Ça, je ne me permettrais pas de le dire parce que je n'ai pas le recul suffisant. » (...) « Ils sont peut-être plus cyniques. Comment... pour eux, le service public ce n'est peut-être pas la même notion, en fait. (...) Moi, j'ai l'impression parfois quand j'en vois certains... J'ai l'impression de voir des jeunes sortis de l'école de commerce. Ils ont la même... Alors, quand on leur parle coûts, quand on leur parle de tout ça, ça leur parle. Quand on leur parle productivité, ça leur parle. Donc ils ont un discours. Ce n'est pas contre le service public. Mais ils ont plutôt une exigence pour le service public que n'avaient pas peut-être leurs prédécesseurs. C'est-à-dire que, nous, on aimait le service public pour le service public, mais sans se préoccuper du coût, et puis combien ça coûte aux contribuables, et puis le service rendu. Eux, ils ont déjà des démarches qualité que nous on n'avait pas, parce qu'ils ont bien intégré toutes les démarches qualité ISO machin, etc. Ça ne leur pose aucun problème. Quand on leur dit : "tu as 1 000 euros. Tu n'auras pas un euro de plus". OK. Je serre les boulons. Donc ça, c'est bien. Enfin, moi, je trouve que quelque part c'est positif par rapport à nous où on laissait un peu filer. Des fois, je vois des trucs... Enfin, c'est une question de génération, mais... Donc, là-dessus, ils ont le même discours que l'école de commerce. Parce, en fait, je pense qu'ils ont les mêmes cours. » (Entretien: 017)

Bien qu'il ne s'agisse ici que d'un discours rapporté sur une « génération » prise un peu trop globalement, nous y retrouvons certains traits effectivement observés chez les quelques très jeunes ingénieurs que nous avons pu rencontrer. Par exemple, le profil 29, nommé jeune manager d'un service technique à sa sortie de l'École des Ponts, était surtout attiré par les responsabilités qu'avait à offrir le secteur public en premier poste. Il n'entend cependant pas y faire carrière, et son témoignage donne un aperçu du « cynisme » évoqué par le profil 17. Il fait clairement état de son désintérêt pour ce qu'il arrivera suite à son départ à la fin de ses trois ans réglementaires en poste :

« On bouge tous les trois ans. Si il y a un service qui est supprimé, je veux dire que ça... Bon c'est dur à gérer... On le gère parce que l'on est manager, mais sinon je m'en fous complètement. Moi, ça m'est complètement égal. » (Entretien: 029)

Le profil 32, jeune IPEF également, en poste opérationnel dans le domaine routier, illustre aussi certains aspects mis en avant, mais permet de comprendre les nouvelles formes que prend l'attachement au secteur public chez ces jeunes cadres. Il se montre en effet très attentif à l'efficacité de son entité et revendique la comparaison avec le secteur privé, mais le fait précisément au nom d'un idéal de service public :

« Pour moi, chaque euro que j'économise aujourd'hui, je l'économise pour l'ensemble des citoyens. » (...) « Mon but, c'est bien le service public. C'est ça. Mais simplement je pense qu'on devrait adapter des méthodes du privé au public. » (...) « L'idéal, c'est qu'en fait on pourrait faire aussi bien que le privé, sauf que comme on ne prend pas de marge pour les actionnaires, on a ça en moins. Malheureusement (...) même avec les marges des actionnaires, le privé est trois fois moins cher que nous. Mais enfin, pour moi, le secteur public a un sens. » (...) « Ça me motive plus de travailler, disons, pour le public que pour faire gagner de l'argent à une structure privée. » (Entretien: 032)

Au nom de cet idéal, ce profil incarne sans état d'âme, et avec une certaine distance, le rôle du « méchant » qu'on attend de lui, dans le « jeu de rôle » qui consiste à gérer les restrictions budgétaires sur le terrain :

« C'est un jeu. Parce que, quand même sur le terrain, ils savent très bien la situation qui est celle de la France. Ils disent : "bah oui. Voilà". Enfin, je veux dire que, pour eux, c'est un jeu de rôle. Eux, ils disent : "vous êtes en train de m'asphyxier". Et puis, moi, je fais le méchant et je dis : "tu n'auras pas plus". Et c'est des bons amis. » (Entretien: 032)

Il s'agit donc d'une posture ambiguë qui doit être comprise dans sa complexité : ce jeune cadre revendique à la fois un attachement fort aux *finalités* du service public, mais se montre d'une extrême virulence quant à ses *modalités* d'organisation, et aspire – non sans difficultés – à faire changer les pratiques autour de lui, à « impulser du changement » :

« Ils perçoivent en tout cas que je veux impulser du changement. C'est déjà ça. Comme les gens ici, pour un rien, ils en font une montagne, s'ils trouvent que je suis un gars sympa, ça veut vraiment dire que je ne sers à rien. C'est-à-dire que je me dis que, à partir du moment où je fais la moindre chose, enfin que je veux changer le moindre truc, de toute façon ils vont dire que je suis le grand méchant. Donc, je me dis que, voilà, je préfère qu'ils me considèrent comme le grand méchant, au moins ça montre que mes efforts portent leurs fruits. » (Entretien: 032)

Il y a donc quelques éléments qui donnent à penser que les nouvelles générations de cadres se démarquent des précédentes sur le plan des dimensions éthiques attachées au travail d'encadrement.

1.3. La sensibilité aux incitations financières

Parmi les éléments qui montrent un certain changement des mentalités, on peut également trouver, chez les plus jeunes, une attente assez claire de voir leur engagement professionnel reconnu sur un

plan pécuniaire. Le profil 23 est particulièrement insistant sur cette question, qui cadre avec la distance qu'elle affiche vis-à-vis des « vieux schémas » de carrière :

« On a aussi dans la Fonction publique moi je trouve, un truc qui fait que les salaires ne sont absolument pas adaptés à ce qu'on fait. » (...) « Certains jours, je me demande bien pourquoi je... pourquoi j'ai pris ce poste, parce que je suis payée beaucoup moins que si... Enfin, je me paye beaucoup plus d'emmerdes pour pas être payée plus que si je croupissais dans un, dans un service à côté, quoi. » (Entretien: 023)

Pour elle, une rémunération basée prioritairement sur le grade et non sur l'emploi est perçue comme « démotivante ». Elle réclame un rapport plus synallagmatique entre l'agent et l'État. Plutôt qu'une reconnaissance de l'ancienneté qui progresserait avec le temps, elle souhaiterait un traitement qui reconnaisse sa contribution *hic et nunc* au fonctionnement du secteur public. Évidemment, le fait que les emplois DATE soient des emplois fonctionnels n'est pas sans modulation indemnitaire, mais celle-ci est manifestement insuffisante :

« Moi, je souffre beaucoup de me dire qu'il n'y a pas de corrélation entre le poste occupé et le salaire perçu. Voilà. C'est clair. » (...) « C'est très démotivant, très démotivant. » (...) « Je touche 1 500 euros de moins par mois que mon prédécesseur. Pour faire quoi ? Le même boulot. Le préfet peut m'appeler pour les mêmes choses. » (...) « Alors, j'ai sans doute moins d'expérience. C'est possible. Mais les emmerdes je les ai quand même pareil au quotidien quoi. Et puis, j'ai peut-être moins d'expérience mais j'ai peut-être plus de folie et de jeunesse. » (...) « Heureusement que je m'éclate bien quand même, mais, autrement, un peu gros sur la patate sur le niveau rémunération quand même. Je ne vais pas me plaindre. Il y a des gens qui dorment dans la rue et j'ai un très bon salaire. Mais je me dis : mince, quoi. Je serais à encadrer trois personnes à la DRÉAL, je me ferais moins de souci, j'aurais des horaires bien plus cools, je gagnerais quoi, allez 500 euros de moins. Ben, la différence, heu... Je veux dire, ça se jauge. » (...) « Je me demande de temps en temps à quoi ça sert d'essayer de courir après quelque chose, mais c'est pas grave. » (Entretien: 023)

Le profil 36 abonde dans ce sens :

« Quand on fait le coût entre rémunération-emmerde... Enfin, il faut vraiment... Il faut vraiment vouloir être là. » (Entretien: 036)

Ce constat est partagé par le profil 22 qui, comme ses collègues, arrive à un âge précoce aux fonctions de DDT et retire une certaine amertume d'être payé au regard de son expérience et non de ses responsabilités :

« Jusqu'à présent, il n'y a pas plus inégalitaire en termes de rémunération que l'administration de l'État. Tout le monde ne le sait pas, mais je peux vous le dire. Enfin, en tout cas, moi, j'ai pu le mesurer. » (Entretien: 022)

Le rapport à la rémunération, comme levier de la motivation, revient également dans les propos de jeunes IPEF ayant en charge des équipes. Le profil 32 évoque ainsi son désarroi de ne pas pouvoir individualiser plus les conditions d'emploi de ses subordonnés :

« Quand je vois que les gens boivent du café et qu'après ils posent des récupérations parce qu'ils ont dépassé leurs 35 heures hebdomadaires, je me dis : non. Je me dis : là, il y a un véritable problème. Mais, quand je vois que les gens, à leur entretien d'évaluation, on leur met excellent boulot alors qu'ils foutent rien, je dis : non, non plus. Enfin, je veux dire, on a des coefficients, il y a des primes et des machins, et c'est progression à l'ancienneté. Mais je suis désolé si on a mis des primes dans la Fonction publique, c'est bien pour dire : celui qui bosse mieux que l'autre, il a le plus de primes. Ce n'est pas pour dire : ça fait un an que tu es là, tu as 0,95. Deux ans tu as... Trois ans... » (Entretien: 032)

Et de conclure :

*« Le problème, c'est que on n'a aucun moyen de pression, et eux... Et tout le monde le sait. »
(Entretien: 032)*

Dans ces différences de posture par rapport à la technique, aux méthodes gestionnaires et aux conditions d'emploi, il y a donc des éléments à même de donner du crédit à l'hypothèse d'un schéma transitionnel voyant dans la montée des exigences gestionnaires une forme d'appel d'air pour des profils nouveaux, plus investis dans le travail d'organisation, et désireux d'une reconnaissance pécuniaire plus rapide de leur investissement, quitte à ce qu'elle s'assortisse de moins de sécurité. Autant d'éléments qui les distingueraient des cadres plus expérimentés, plus attachés à la légitimité technique et aux garanties liées au modèle de carrière du secteur public. Ce schéma possède assurément un pouvoir explicatif non négligeable mais il a peut-être, comme nous l'avons dit, le défaut de trop rabattre des postures professionnelles sur des différences générationnelles. Il importe donc de donner à voir en quoi certains éléments du travail de terrain remettent en cause cette lecture générationnelle de la situation.

2. LES LIMITES D'UNE LECTURE GÉNÉRATIONNELLE

Notre schéma d'interprétation, qui vise à articuler conception de l'encadrement et progression de carrière, anticipait un point de vue plus critique sur la réforme de l'État chez les cadres expérimentés que chez les profils « rapides ». Suivant cette logique, les opportunités dont jouissent les nouveaux profils pourraient être une conséquence indirecte de la rétivité des plus anciens face aux changements à conduire. On ne peut cependant pas dire que nos données permettent de confirmer ce schéma. Du fait du hasard des rencontres, peut-être du jeu subtil des recommandations, et d'une possible autocensure de nos interlocuteurs, il ne nous a pas été donné de rencontrer beaucoup de cadres expérimentés qui formulaient un réel rejet des formes prises par la réforme de l'État, ni une volonté explicite de s'investir dans les aspects non managériaux de leur travail. De ce fait, les hypothèses formulées ne sont guère confirmées. Du moins, faut-il admettre que les enjeux sont plus complexes qu'anticipés, et/ou que les données de terrain ne sont pas tout à fait adaptées à la question posée. On trouve bien un tropisme gestionnaire et réformateur chez les plus jeunes, mais pas de rétivité manifeste des plus anciens sur ces questions.

2.1. L'invisible résistance au changement des cadres expérimentés

Lors des entretiens, nous n'avons guère rencontré de remise en cause de l'orientation des politiques suivies, hormis à demi-mots, et il n'est pas facile de trouver une trace claire d'une difficulté à accompagner des politiques de réduction des effectifs pour les cadres interrogés, pas plus chez les cadres expérimentés que chez les jeunes, hormis peut-être dans certains termes lorsque, par exemple, le profil 3, bientôt retraité, décrit ses dernières missions comme celles d'un « fossoyeur » :

« On est les fossoyeurs. Vous voyez, j'ai été le fossoyeur de la DDE en passant de 680 à 300, et maintenant je suis le fossoyeur du reste... » (Entretien : 003)

Mais, dans l'essentiel des discours, la réforme de l'État telle qu'elle est conduite semble, si ce n'est largement acceptée, du moins perçue comme inéluctable par les personnels d'encadrement. Pour tous, il est clair que le rôle de l'encadrement supérieur, dans un tel contexte, n'est pas de remettre en cause les choix de l'exécutif, mais bien d'« accompagner » les structures, quitte à laisser entendre, entre les lignes, que les choses peuvent avoir été difficiles par moment :

« Il faut accompagner. De toute façon, toute réforme doit être accompagnée. Ça c'est sûr. Expliquer. Accompagner. Voilà. Donc il y avait tout ça qu'on a dû faire. Alors, je ne sais pas si on a fait bien ou mal. Mais enfin, ça s'est passé correctement. » (Entretien: 017)

La rhétorique mise en avant pour justifier les renoncements induits est toujours structurée autour de la même idée que l'on pourrait résumer par « évoluer ou mourir », ce que l'on avait déjà pu observer chez le profil 36 :

« Moi, mon regard... je me dis : de toute façon, on est bien obligés de s'adapter. C'est normal ça. Alors, après, il y a deux façons de faire. Soit on subit, comme vous dites, et on est très malheureux parce que moi j'ai bien vu les problèmes que ça faisait. J'ai quand même beaucoup de collègues qui ont... Qui ont déprimé, etc. Je connais du monde. Donc, des fois, ce n'est quand même pas merveilleux. Par contre, le côté moi je ne dis pas : bon, c'est comme ça. Une administration de toute façon, c'est comme toute culture, elle doit évoluer autrement elle meurt. » (Entretien: 017)

Le profil 24, qui a pourtant toute une carrière technique derrière lui, défend auprès de ses subordonnés les évolutions du ministère :

« Il faut convaincre. Convaincre. Réexpliquer. Expliquer. Réexpliquer pourquoi on change. Et puis, on est sous les ordres. (...) Le ministère de l'Équipement. Celui qui a équipé la France, je résume. Aujourd'hui, on est dans de l'aménagement durable. On est dans de la... Comment on appelle ça, dans de la transition écologique, énergétique. Vous voyez, entre équipement et développement durable, il y a quand même une certaine marche à franchir. Il y a d'autres thèmes, d'autres domaines sur lesquels il faut qu'on s'investisse. » (Entretien: 024)

Le discours de ce cadre ne tranche pas vraiment avec celui que l'on avait pu entendre parmi les cadres au parcours atypique : là encore, la mission de l'encadrant est d'incarner un certain principe de réalité auprès des équipes :

« Il a fallu reconstruire, et équiper la France. Aujourd'hui, c'est fini. Elle est équipée. Maintenant, il faut gérer les équipements qu'on a pu produire à l'époque. Mais maintenant, c'est terminé, ça. Donc il faut passer à autre chose. Voilà. » (Entretien: 024)

Jusqu'à incarner soi-même une philosophie du changement enthousiaste et de la mobilité (ce qui tranche dans les faits avec la réalité de sa situation) :

« Vous avez vu mon parcours professionnel. Le changement, ça ne me fait pas peur. Au contraire, ça m'enrichit tout le temps. Tout le temps. Encore une fois, je suis toujours dans la même optique. J'exerce différents métiers. J'ai choisi ce métier pour en exercer plusieurs. » (Entretien: 024)

Interroger une possible « résistance » au changement chez les cadres expérimentés revient donc à omettre le fait que l'accompagnement de ces transformations est l'une de leurs missions de base. Le constat s'impose que le simple bien-fondé de la RGPP et de la RÉATE n'a que rarement été discuté par les répondants les plus expérimentés. Comme le remarque le répondant 26, les cadres du ministère ont, de toute façon, largement participé « à leur propre réduction » :

« La réduction des moyens, la réduction des effectifs par les niveaux d'encadrement, c'est quand même extraordinaire ça comme stratégie. On ne voit pas le directeur départemental sortir avec une banderole, ou bien se mettre en grève, ou je ne sais quoi. Donc l'encadrement a... probablement pas de façon tout à fait facile quand même, parce qu'il y a quand même eu des discussions... L'encadrement là a quand même, parce que c'est son boulot, a participé à la construction de sa propre réduction. » (Entretien: 026)

Le fait est que les fonctionnaires se doivent de servir l'État et les opinions personnelles n'entrent pas en ligne de compte, tout particulièrement aux plus hauts niveaux :

« Ils n'ont pas résisté, alors qu'ils étaient... Ils étaient les premiers à en souffrir des conséquences. Non. Non. Ils n'ont pas résisté. » (...) « Quand on est à ce niveau-là, on est... On est forcément... On est forcément... Un serviteur de l'État, donc je dirais, c'est son boulot qu'on fait. » (Entretien: 026)

S'ils entendaient rompre avec leur devoir de loyauté, il faudrait qu'ils en tirent toutes les conséquences. On peut d'ailleurs se demander si, depuis le temps que le ministère évolue, ceux qui se montraient réticents ne sont pas sortis de la compétition hiérarchique il y a longtemps. Il n'y a pas eu de virage tranché dans l'organisation du ministère qui ne soit dans le prolongement d'une politique de décentralisation actée depuis trente ans. Ainsi, le profil 26, pourtant quinquagénaire, argue qu'il a toujours connu la décentralisation et qu'il n'y est pas opposé le moins du monde :

« Moi, je suis arrivé après la décentralisation, puisque mon premier poste, c'était donc en 84. La décentralisation Deferre venait d'être installée, donc je n'ai pas connu l'époque où l'État faisait tout. Donc je ne connais que la projection de la décentralisation. Et je suis absolument pas opposé à la progression de la décentralisation, bien au contraire. » (...) « C'est une question de subsidiarité. L'État n'a pas à décider de tout. Et il ne s'intéresse que à ce qui le concerne. Bon, plus ou moins. Plus ou moins. » (Entretien: 026)

Il y a donc une atmosphère assez fataliste dans le ministère, installée de longue date, qui n'engendre plus de réaction tranchée, ni parmi les encadrants, ni parmi les personnels. La rétraction des activités semble bien intégrée :

« Tous les ans... Enfin, à chaque... À chaque étape qui est la traduction du projet de loi de finances, où on apprend combien on avance dans l'effectif. À chaque fois, on recommence à ramer, à expliquer pourquoi est-ce qu'on rend les effectifs ? Dans quel domaine ? Qu'est-ce qu'on va faire moins, ou différemment ? Qu'est-ce qu'on va optimiser ? Oui. Oui. Oui. On est rodés à ça maintenant, ça fait tellement d'années qu'on nous fait faire ça... » (Entretien: 026)

Comme le note le profil 20, tout se passe comme si la résorption constante de l'ex-ministère de l'Équipement était intégrée et que plus personne ou presque n'était en situation de s'insurger :

« Le dialogue social, aujourd'hui, est assez atone par rapport à ce qu'il était à l'époque. » (...) « Les gens..., enfin dans nos services, n'ont plus aucune capacité de révolte individuelle, ou collective. C'est fini. » (Entretien: 022)

On peine donc à trouver de réelles oppositions à la nouvelle gestion publique qui puissent avoir interféré dans les processus de recrutement et défavorisé les plus anciens. Cela résulte sans doute d'un effet d'échantillonnage, dû au niveau de responsabilités de la plupart de nos répondants, mais également sans doute au devoir de réserve, qui oblige à un certain conformisme dans les discours sur les évolutions de l'État. Une autre raison, évidente *a posteriori*, est que les réductions d'effectifs constantes depuis plusieurs décennies ont en quelque sorte opéré un filtrage parmi les cadres. Ceux qui sont parvenus à des niveaux de responsabilité importants ont déjà survécu à l'« épreuve de modernité » de la réforme, faute de quoi ils n'auraient pas été aux niveaux considérés. On peut même faire état, chez un certain nombre de répondants, d'un zèle évident.

2.2. Beaucoup de profils "managériaux" parmi les cadres bloqués

La principale surprise de l'enquête de terrain est que, parmi les cadres à l'époque bloqués, un bon nombre avait largement accompagné avec enthousiasme les transformations de leur ministère et qu'ils avaient eux-mêmes, jusque récemment pour certains, été en charge de conduire des changements drastiques. Le profil 18 illustre assez bien comment des blocages de carrière peuvent saisir des cadres pourtant très investis dans la « nouvelle gestion publique ». Aujourd'hui en difficulté pour continuer à évoluer, il se retrouve d'autant plus amer qu'il pensait avoir largement « fait ses preuves ».

« C'était ce que nous avait dit le chargé de mission à l'époque, qui était venu vanter les postes équipement à l'Ira. C'était : "faites vos preuves. Faites vos preuves, et vous serez reconnus". Et de ce point de vue-là, jusqu'à il y a trois ou quatre ans, moi j'aurais dit que j'étais dans un parcours qui était riche. » (Entretien: 018)

Signe de cette sensation d'avoir fait ses preuves, il évoque fièrement un accroissement de productivité significatif d'une cellule qu'il a pu suivre, accroissement qu'il exprime dans des termes « probants » là-aussi, sur le plan de ses dispositions :

« Quand j'avais pris ma cellule logement, au début c'est 10 000 décisions, mais je la quitte à 19 000. On a doublé la sortie du chiffre d'affaires entre guillemets. » (Entretien: 018)

Il se signale ensuite en s'impliquant très directement – et de manière volontaire – dans une expérimentation de la Lolf visant à encourager la compression de la masse salariale.

« Un jour est arrivé le directeur du personnel à l'époque, dans un Codir, qui nous a annoncé qu'on allait avoir une expérimentation pilote en matière de Lolf au niveau national. (...). J'ai dit une connerie dans ce Codir à ce moment-là... Enfin, c'est une façon de parler, qui était de dire : on va s'organiser pour que ce soit un succès. Alors, ça part tout seul... » (...) « J'aurais peut-être dû la fermer, mais enfin bon, c'était quand même l'idée et c'est ce qu'on a fait. » (...) « C'était quelque chose de nouveau parce qu'on travaillait sur la compression de masse salariale. » (Entretien: 018)

Il s'investit alors dans l'étude des conditions de « fongibilité » des budgets, pour permettre d'utiliser les fonds économisés sur les postes dans le fonctionnement :

« Vous avez entendu parler de cette petite bête qui consiste à dire que, quand vous avez trop de crédit de paye parce que vous avez bien diminué vos ETP, donc vous pouvez récupérer une partie de l'argent de la paye pour la mettre sur le budget du fonctionnement. » (...) « Donc on a récupéré, je pense, un gros paquet de sous. On a anticipé en conduisant des projets, ou en annulation de projet pour les recycler pour les services. Et effectivement, ça a permis de gros leviers de communication au niveau ministériel. » (Entretien: 018)

Cette activité de préfiguration des nouvelles normes comptables de l'État et son investissement dans la recherche d'économies lui permettront d'obtenir un grade à accès fonctionnel peu après (cf. *infra*). On voit bien comment, à son niveau, ce cadre a fait montre d'un investissement fort dans l'accompagnement des évolutions engagées par son ministère. Son blocage de carrière ne doit donc manifester rien à son refus d'endosser les changements gestionnaires de l'État. Il n'y a guère de politique de réforme qu'il n'ait accompagnée et, mieux, anticipée.

Le profil 39, qui fait partie de ceux dont la situation est la plus problématique, a lui aussi donné longtemps de multiples gages de « modernisme » et porté de nombreuses réformes gestionnaires, ce qui lui a valu un début de carrière assez fulgurant :

« Je donnais des orientations, pour ne pas dire des consignes, aux chefs de subdivision. Bon, j'avais 30 et quelques années. Et c'est sûr que les divisionnaires, surtout les anciens, me regardaient en disant : "bon le petit jeune il est gentil mais..." Voilà. Donc il s'agissait effectivement d'animer la politique avec tact, tout en impulsant quand même une dynamique pour un peu réorganiser, remoderniser et relancer un petit peu la... Les politiques efficaces en matière d'exploitation de la route. » (...) « Je suis passé donc ingénieur divisionnaire, au choix. J'avais 35 ou 36 ans. Donc c'était très tôt. C'était vraiment les... L'âge minimal pour passer... Pour être promu... » (Entretien: 039)

Le profil 19, aujourd'hui bloqué, évoque lui aussi fièrement un début de carrière très rapide :

« J'étais un des plus jeunes attachés principaux de France et de Navarre. » (Entretien: 019)

Il en va ainsi de bon nombre de cadres rencontrés et qui sont en difficulté : leur parcours illustre un « tropisme managérial » parfaitement assumé, et une réelle expérience des changements organisa-

tionnels qui écarte tout à fait l'idée qu'ils puissent pâtir ou avoir pâti d'une posture trop réfractaire aux changements. À titre illustratif, le protocole d'enquête impliquait notamment de récupérer les *curriculum vitae* des personnes rencontrées, ce qui pouvait aider la conduite de l'entretien. Il est assez frappant de voir combien la notion de « management » figure abondamment dans certains CV de cadres pourtant plutôt « techniciens » et âgés, mais qui se sont comme convertis à une conception avant tout « managériale » de leur activité. Un encadrant de près de 60 ans, d'origine TPE, place ainsi en tête de son CV : « *management, réorganisation sous contrainte de moyens, impulsion de démarche de changement* ». En retraçant sa carrière, on s'aperçoit qu'il a très tôt délaissé le terrain technique pour accompagner tous les changements du ministère, essuyant des conflits sociaux lourds – allant jusqu'à des séquestrations – préfigurant ensuite des fusions de service, etc. Il peut donc faire état non seulement d'une réelle philosophie réformatrice, mais également d'une longue expérience en la matière.

Bien sûr, on ne peut exclure que ces cadres bloqués aient bénéficié des mêmes conseils quant à la présentation requise pour un CV, et qu'il soit aujourd'hui nécessaire de mettre en avant son orientation « proactive » pour obtenir un poste. Mais, en retraçant leur parcours, on s'aperçoit bien qu'il ne s'agit pas que de conformité langagière. Le travail par projet et les fusions de service sont leur quotidien depuis une à deux décennies. Où sont dès lors les cadres expérimentés que la montée des exigences managériales a marginalisés ? Soit leur rareté est un effet d'échantillonnage, soit ils ont tout simplement abandonné la compétition hiérarchique il y a longtemps, comme on l'a dit plus haut. Seuls ceux qui acceptaient pleinement les règles du jeu ont pu se maintenir. On pourrait presque faire l'hypothèse que, pour ces cadres, travailler à redimensionner des services a impliqué de construire l'espace de leur maintien en poste, et que l'on ne trouve plus dans les hiérarchies que des cadres convaincus par l'expérience et la force des choses du bien-fondé d'une compétition dans laquelle ils ont pu se maintenir un temps. En somme, les « perdants » du jour, pour reprendre les termes de Cultiaux (2012), sont souvent d'anciens « gagnants », touchant aux limites de leur capacité à se maintenir dans une compétition de plus en plus dure.

3. UN PROFIL MANAGÉRIAL : AUJOURD'HUI NÉCESSAIRE MAIS NON SUFFISANT

Si l'on constate qu'il y a, parmi les bloqués, d'anciens cadres « rapides », il faut plus sûrement interroger les conditions de leur « accélération » puis de leur ralentissement, et envisager sérieusement l'hypothèse que, si les bloqués sont d'anciens rapides, alors les rapides sont de futurs bloqués en puissance. Cela revient *in fine* à questionner la manière dont sont valorisés et rétribués les aptitudes à la conduite du changement et l'investissement dans des missions jugées difficiles : ce qu'on appelle pudiquement les « postes exposés ».

3.1. Les effets de court terme des « postes exposés »

Pour tous, il y a un lien très net entre les postes dits « exposés » – c'est-à-dire des postes risqués, à dimension politique, qui impliquent de conduire des changements drastiques qui ne sont pas forcément acceptés par la base ou par tous les collègues – et l'obtention de promotions importantes, parfois dérogatoires au regard des règles coutumières du marché interne.

Le corpus contient plusieurs profils qui ont clairement connu des accélérations de carrière suite à leur réussite dans des « postes exposés ». Le profil 27, à qui il a explicitement été demandé de prendre un tel poste pour pouvoir progresser statutairement, en donne la définition suivante :

« *C'est de gérer les tensions. Enfin ... Il faut le voir plutôt comme ça. Gérer les tensions.* » (...) « *Que des choses se fassent sans que il y ait trois courriers au cabinet du ministre. Enfin voilà. C'est laisser au niveau local ce qui doit être laissé au niveau local.* » (Entretien: 027)

Le profil 39 a ainsi mené sa carrière en « réussissant » successivement des missions jugées difficiles par sa hiérarchie, notamment en réussissant à relancer un parc naturel qu'il venait pourtant initialement pour « liquider » :

« Il fallait que j'aie suffisamment de tact pour ne pas arriver avec mes petits sabots. Et puis, à côté de ça, c'était la gestion des relations avec les ouvriers du parc donc... Au niveau syndical, ce n'était pas toujours très simple mais bon... Ça a été. Ça a été salué par... Par cette promotion [ingénieur principal au choix]. » (Entretien: 039)

Son passage « ingénieur en chef deuxième groupe » se fait ensuite en reconnaissance d'un travail de préfiguration conduit pour accompagner la deuxième vague de décentralisation. Il « préfigure » alors un service de maîtrise d'ouvrage en DRE, qui fusionne les services de différentes DDE du département, avant que celui-ci soit absorbé par la DRÉAL. Sa dernière promotion interviendra ensuite dans le cadre d'une opération de construction en lien direct avec un conseiller technique influent à l'Élysée. Cette mission était difficile car polémique au regard des orientations du Grenelle de l'environnement, et il lui a fallu rendre des comptes très directs à ce conseiller technique, qui saura le reconnaître par la suite :

« C'était une opération exposée sur un poste exposé, et avec quand même un contexte complexe (...). Il a fallu... voilà. Expliquer. Vendre. Argumenter. Trouver des solutions, etc. donc... ça n'a pas été simple. Voilà ce qui explique que c'était un poste à gros enjeux. » (...) « J'étais passé ingénieur en chef deuxième groupe au moment de la préfiguration du service de maîtrise d'ouvrage. En 2005 ou quelque chose comme ça. Et je suis passé ingénieur en chef premier groupe donc... bah [5 ans plus tard]. » (Entretien: 039)

Ce qui est frappant ici, c'est qu'il obtient cet emploi fonctionnel dans un cadre partiellement dérogatoire car il n'est alors que chef de service en DRÉAL, ce qui ne permettait normalement pas de prétendre à ce niveau de grade :

« Les postes d'ingénieur en chef premier groupe dans le passé étaient réservés à des postes d'encadrement dits de troisième niveau. C'étaient des postes directeur, directeur adjoint. (...) Voilà. Ça illustre le fait qu'effectivement le poste exposé que je tenais, a été reconnu, y compris dans la gestion de ma carrière personnelle. » (Entretien: 039)

On voit alors comment la progression de carrière de ce cadre est très liée à des missions spécifiques dans lesquelles il fait montre d'une grande loyauté. Il semble clair ici que l'obtention d'un emploi fonctionnel sans changement de poste a été un moyen de le récompenser d'une action au service direct de l'exécutif, ce qui ne l'a pas empêché ensuite d'avoir de grandes difficultés à trouver une nouvelle affectation, une fois l'alternance venue. Ce parcours illustre assez bien les profits et les dangers d'une progression basée sur l'implication dans des « postes exposés », ainsi que le caractère assez fragile des rétributions aujourd'hui proposées en échange.

3.2. Trop accélérer peut exposer ensuite à la stagnation

Au regard de ce qu'on a pu voir, travailler à conduire des changements difficiles (réconfigurations, fusions, réductions d'effectifs, etc.) vaut généralement une reconnaissance proportionnée à la résistance qu'il a fallu surmonter. Que ce donnant-donnant soit explicite ou non, il semble clairement faire partie des règles du jeu, s'inscrivant paradoxalement dans une logique de don/contre-don. Les « postes exposés » attendent généralement les cadres à certains moments clés de leur carrière, et venir à bout d'une résistance syndicale, accompagner sans heurts des suppressions de poste ou de service, fait partie des « épreuves » qui structurent les belles carrières. Y réussir, en atteignant les buts fixés sans trop de vagues, débouche sur des évolutions qui ouvrent elles-mêmes sur d'autres opportunités, et ainsi de suite. Mais les promotions subites peuvent être sans lendemain et déboucher ensuite sur des impasses de carrière. Tout porte ainsi à croire que certaines promotions trop

rapides, ou trop dérogatoires, sont parfois susceptibles d'avoir des effets contre-productifs à moyen terme pour les cadres qui en bénéficient. Comme si certains avaient été « consommés » par l'organisation pour porter des réformes difficiles en l'échange d'une progression rapide, mais que cette accélération les avait fait sortir des « rails » d'une avancée graduelle et sûre, les laissant dans un vide de carrière duquel il leur est devenu difficile de s'extirper. C'est un peu comme si, en « forçant » le mécanisme historique de promotion qui articule ancienneté, grade, emploi et rémunération, on brisait aussi sa capacité d'entraînement. Les agents promus trop vite ne peuvent plus se réinscrire dans une carrière normale, ceux qui bénéficient d'une reconnaissance salariale trop déconnectée de leur niveau réel de responsabilité peinent ensuite à évoluer. *In fine*, les formes de la reconnaissance du travail d'organisation semblent à l'image des réorganisations elles-mêmes : certes tangibles, tranchées, rapides, mais leurs effets peuvent ne pas s'inscrire dans le temps.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Finalement, il serait simpliste de dire que de jeunes *managers* remplacent de vieux *cadres*. La plupart des personnels qualifiés bloqués en fin de carrière, que nous avons rencontrés, ont eux aussi été de jeunes réformateurs portés par un zèle moderniste reconnu de leur hiérarchie. Ils en ont tiré profit pour avancer très rapidement jusqu'à ce que leur carrière se bloque, pour différentes raisons : qu'ils fassent une erreur de carrière ou que les personnes qui les avaient promus perdent la capacité de continuer à les faire progresser, en partant par exemple à la retraite. Nous n'avons rencontré que très peu de cadres qu'on pourrait dire victimes de leur réticence face au virage gestionnaire de l'État. Au contraire, ce sont souvent d'anciens « bons élèves » des réformes de l'administration qui ont reçu des gratifications en échanges de postes « exposés » (promotions accélérées, médailles diverses) et qui sont déçus de ne plus tirer de rétribution de leur investissement passé. Même s'il y a lieu de penser que les cadres aux profils managériaux jouissent de certains avantages dans l'accès aux postes du fait de leur orientation réformiste, la situation actuelle bloque donc aussi des cadres qui ont pu être des serviteurs loyaux des différentes politiques de redéfinition de l'action de l'État dans les territoires. Tout semble se passer comme si, pour avoir continué d'évoluer dans la hiérarchie d'un ministère sous pression depuis les années quatre-vingt, il fallait, de toute façon, avoir fait sien la nécessité d'accompagner les restructurations de l'État. Ce serait même devenu le cœur du métier, un fond commun d'expériences marquées par des fusions successives et des réformes s'enchaînant à un rythme soutenu. La ligne de partage entre les différents profils rencontrés ne se fait donc probablement pas sur le plan de leur adhésion aux politiques de réforme.

Conclusion générale

Décrire de manière simple la situation que nous avons souhaité étudier relève assurément de la gageure. L'État est en soi le fruit d'une longue histoire sédimentée, et rien de ce qui s'y produit ne se laisse jamais enfermer dans un résumé simple et univoque. Les discours plus ou moins situés, les positions plus ou moins idéologiques et surtout l'empilement de réformes forment un entrelacs complexe qui semble invalider par avance toute proposition factuelle sur la situation. Comment conclure alors un travail qui s'est risqué, avec de faibles moyens, à aller enquêter sur une administration en pleine rétraction, dans une atmosphère crépusculaire qui pèse comme un couvercle sur les perspectives de la plupart des répondants ?

La meilleure réponse est sans doute de revenir à la question de départ, et de juger, à l'aune des informations glanées au long de cette enquête, si l'on est en situation d'y répondre de manière convaincante. Cette question, rappelons-la. Nous avons fait le constat que la volonté de mieux assurer la valorisation des compétences des cadres de l'État se traduisait par une volonté de « déréguler » les marchés internes du secteur public, afin de basculer progressivement d'un modèle de marché administré de l'emploi à un modèle de marché ouvert – fût-il circonscrit aux personnels statutaires –, mettant en concurrence un nombre accru de corps et ouvrant des passages inédits entre niveaux de responsabilités afin d'accélérer la progression de profils repérés pour leurs capacités gestionnaires. Nous nous interrogeons sur les conséquences de telles politiques pour les encadrants les plus expérimentés, partant du principe qu'ils n'étaient pas les mieux placés pour incarner le renouveau culturel auquel semblait aspirer la Fonction publique. Au regard du travail de terrain que nous avons conduit, avec le point de vue situé qu'il nous fournit, peut-on dire qu'il y a réellement eu un changement des règles du jeu ? Si oui, a-t-il produit les effets escomptés, et comment les vivent les plus expérimentés ? Enfin, ces évolutions sont-elles susceptibles de les freiner dans leur progression hiérarchique ?

ACCROISSEMENT DE LA CONCURRENCE, CONTRACTION DES OPPORTUNITÉS, OPACIFICATION DES PARCOURS

L'un des constats les plus solides de ce travail est que le système historique, avec ses pesanteurs spécifiques unanimement déplorées, n'a pas du tout disparu. Loin d'avoir libéré les cadres des anciennes obligations qui structuraient leur progression graduelle, les nouvelles règles du jeu ont au contraire intensifié les exigences de l'État employeur et contribué à figer encore plus les hiérarchies statutaires liées aux appartenances de corps, hors quelques exceptions. Nous avons pu voir que la concurrence est aujourd'hui telle pour des postes de plus en plus rares que la réponse du ministère s'est traduite par un surcroît de régulation, avec de nouvelles exigences imposées dans la progression. Nous avons vu, par exemple, que la cotation des emplois DATE en plusieurs niveaux obligeait à passer par de nouveaux stades de carrière pour pouvoir prétendre aux fonctions les plus qualifiées. Cela s'est traduit, pour ceux que le durcissement de la compétition n'a pas découragés, par des mobilités de plus en plus importantes pour trouver des postes disponibles dans les cadres d'emploi du bon niveau.

Par ailleurs, il faut, en plus des « sacrifices » traditionnels qu'exige la progression dans le marché interne, offrir des garanties de plus en plus élevées d'implication dans les politiques suivies. Nous reprenons assez volontiers la nuance établie par J. Gervais (2007), en se basant sur les travaux de J.-M. Eymeri, entre « définition wébérienne de la loyauté comme devoir de neutralité » et « définition post-wébérienne de la loyauté comme devoir d'engagement »⁴⁰. On peut dire que, pour bien des

⁴⁰ Un « devoir d'engagement », dont J. Gervais a précisément étudié la transmission à l'École des Ponts.

cadres rencontrés, un certain investissement « politique » (au sens de l'engagement réformateur) dans les réorganisations a agi comme un accélérateur de carrière, mais que les effets bénéfiques de cette implication se sont peu à peu estompés. Pour bon nombre d'entre eux, cet engagement maintes fois affirmé ne les a pas empêchés de stagner ultérieurement. Ils ont certes été reconnus, mais de manière temporaire et révocable, souvent *via* des emplois fonctionnels, qui n'offrent pas une progression pérenne. Là où les garanties que conférait la gestion par corps protégeaient pour partie les cadres de l'arbitraire politique (en principe), cette forme de contractualisation implicite est susceptible d'avoir fortement conditionné la progression à l'adhésion – même tacite – aux politiques suivies. Mais tout se passe comme si l'engagement dans le changement devenait une composante nécessaire mais non suffisante de toute progression hiérarchique. Le « devoir d'engagement » semble devenu un allant-de-soi. Leur bonne volonté réformatrice ne suffit plus aux cadres expérimentés à progresser, quand bien même cela aurait fonctionné durant la dernière décennie. Un modèle contractualiste semble donc émerger, qui conditionne la progression hiérarchique à l'« implication » dans la réforme, sans aucune garantie ultérieure. Sur le plan des principes au moins, on peut voir dans ce mouvement une forme de reprise en main de l'exécutif sur l'administration.

Pour les plus expérimentés, satisfaire aux « devoirs » du marché interne devient donc de plus en plus dur. Il n'est alors plus seulement question de mobiliser une légitimité d'expérience, d'avoir suivi le plan de carrière obligé, de maîtriser les compétences demandées, il faut en outre faire valoir une aptitude à agir au nom d'un projet réformateur et donner des gages en ce sens. Dans le même temps, les « droits » censément conférés par les efforts consentis sont de plus en plus volatils. La fragilisation de la position des chargés de mission, l'interministérialisation des postes, diminuent la mémoire de l'organisation et sa capacité à valoriser sur le long terme les sacrifices de ses membres au long de leur carrière. De plus, les grades à accès fonctionnel octroient certes des bonifications tangibles qui permettent l'individualisation des conditions d'emploi, mais ces grades sont périssables, et ceux qui les octroient trop mobiles pour que l'organisation se souvienne clairement des raisons qui avaient poussé à les conférer. Finalement, le marché interne conserve ses exigences tout en contingentant ses rétributions. Les règles du jeu ne semblent subsister qu'en tant qu'elles permettent de justifier la stagnation des profils dont on entend brider la carrière ; elles s'effacent comme par magie sur le passage de ceux qui jouissent des bonnes recommandations.

Vers le règne de l'*intuitu personae*?

Cela interroge la réalité de la valorisation des compétences mise en avant : a-t-on donné leur chance à des profils nouveaux, en écartant les vieilles règles de préséance et les monopoles de certains corps ? Quelques figures atypiques, auxquelles nous avons consacré une partie, peuvent en donner l'impression, mais elles ne sont clairement pas dans la ligne de mire de tous ceux que la nouvelle donne du marché interne a marginalisés : au contraire, c'est bien la primauté des corps dominants que tous dénoncent. La raréfaction des postes semble avoir d'abord conduit à replacer idéalement tous ceux qui jouissaient déjà de positions favorisées, quitte à créer çà et là des déséquilibres erratiques entre grands corps administratifs et techniciens, qui s'accusent mutuellement d'occuper abusivement un trop grand nombre de postes. Loin d'être une bouffée d'air frais dans un système clôturé, l'évolution des règles du jeu a peut-être au contraire renforcé les hiérarchies de prestige et durci encore la défense des chasses gardées corporatives, au grand dam de ceux qui n'en sont pas. Que peut-on retenir alors de ceux qui ont franchi les lignes, qui ont saisi les opportunités qui s'offraient à eux ? Illustrent-ils le fait que les compétences individuelles et les aptitudes au management sont mieux valorisées ? L'appariement de l'offre et de la demande de travail est-il mieux assuré dans un système plus ouvert ? En a-t-on fini avec le « copinage » que déplorait l'un de nos répondants ? On pourrait être tenté de le penser, au regard de certains cas emblématiques, mais le rôle nouveau conféré aux préfets n'a pas forcément eu les effets escomptés : ces derniers ont certes choisi des DDT en les regardant avec des yeux neufs, ne s'inscrivant pas dans l'héritage culturel du ministère de l'Équipement, avec ses règles coutumières et ses hiérarchies internes, mais plusieurs exemples mon-

trent qu'ils ont pu être tentés de choisir des directeurs sur des critères relativement opaques. Les préfets ont, semble-t-il, eu tendance – durant la courte période où ils ont eu toute latitude pour choisir les cadres dirigeants des DDT – à donner la priorité à des personnes qu'ils connaissaient déjà, et, dans certains cas, ont promu sur place des cadres supérieurs, ce qui leur a valu une reprise en main de la part de l'administration centrale. De plus, certains préfets peuvent avoir choisi, pour leur confort, des directeurs à leurs yeux plus dociles, enfermés dans un rapport de subordination découlant des conditions mêmes de leur nomination.

Dès lors, la publication des postes et l'intervention du préfet, si elles visaient à rompre avec certains effets de réseaux, en ont sans doute créé d'autres, potentiellement plus opaques. L'*intuitu personae*, la reconnaissance des qualités intrinsèques d'une personne, indépendamment des attributs objectifs de son parcours, offre des perspectives nouvelles à certains, mais cela ne réintroduit-il pas une part d'arbitraire importante dans la régulation des parcours avec, *in fine*, une exposition croissante des personnels de l'État à l'influence du politique ? Nous avons pu voir en effet combien certains profils avaient tiré profit d'une sujétion parfaitement assumée au corps préfectoral, alors même qu'historiquement, les DDE avaient un rôle de contrepoids face à des élus que les préfets ne sont pas toujours enclins à contrarier. De jeunes cadres peuvent avoir tiré profit de leur moindre « rigidité » sur la législation, là où les plus expérimentés peuvent être tentés de maintenir la vocation régalienne du ministère. Finalement, dans le système de sélection des cadres dirigeants de ses services déconcentrés, se joue l'abandon par le ministère de l'Écologie d'une bonne partie de sa capacité à défendre l'égalité des territoires devant la loi.

Écouter les générations orphelines

L'avancée très ralentie d'une majorité de cadres expérimentés s'accompagne donc de la promotion fulgurante d'une minorité. Les premiers semblent toujours captifs d'un marché interne sur-réglementé, de plus en plus exigeant à mesure qu'il contingente ses rétributions. Les seconds semblent évoluer dans un marché beaucoup plus ouvert et riche d'opportunités, mais aussi beaucoup plus politique, même si la politique a ici les traits d'un pur pragmatisme réformateur. On pourrait donc dire que le marché interne ne s'est dérégulé que pour certains et que les règles, dont ceux-ci se sont affranchis, se sont comme ajoutées à celles pesant déjà sur les autres. Certains profils semblent à la fois exposés à la dureté d'un marché du travail concurrentiel de type privé et aux rigidités d'un système administratif...

On assiste finalement à l'abandon progressif du modèle du marché interne dans la Fonction publique de l'État, au sein de l'encadrement supérieur du moins, avec un blocage des fins de carrière et un raccourcissement des horizons avec lequel certains cadres ont toutes les peines à composer. Ce changement des règles du jeu vient enfermer des générations de cadres produites par et pour les marchés internes dans une forme de « piège historique », dont le recul de l'âge de la retraite ne fait qu'accentuer les effets. Ces générations peuvent être qualifiées de « générations orphelines » : orphelines des valeurs qui ont participé à leur engagement professionnel initial et orphelines des promesses implicites du système d'emploi dans lequel elles se sont insérées. Leur situation est présentée ainsi par le profil 12 :

« Ces personnes effectivement se trouvent au bout de leur carrière avec une impression d'avoir perdu leur métier, une impression d'avoir été formées pour, on ne sait plus. Une impression qu'on ne reconnaît pas ce qu'ils ont été, ce qu'ils ont fait. Et peut-être une incompréhension effectivement par rapport aux jeunes qui ont d'autres ambitions, qui sont peut-être plus flexibles... » (Entretien: 012)

La gestion par l'État de ces populations ne se pose pas avec la même acuité que pour des personnels d'exécution, mais il faut prendre au sérieux la difficulté, pour un cadre quinquagénaire, à rester quinze ans sans réelle perspective d'évolution ni porte de sortie convaincante. Ces questions sont évidemment taboues au sein de l'encadrement et les plaintes ne s'expriment que de manière feutrée, généralement entre deux portes, une fois les micros éteints. Nous espérons avoir donné à com-

prendre que le problème, pour être discret, n'en est pas moins réel et qu'il gagnerait à être pris au sérieux. Il semble particulièrement pénible de voir habiller des atours de la méritocratie gestionnaire l'évolution vers un système d'emploi finalement plus fermé que par le passé, qui n'a de marché ouvert que l'apparence, organisant dans les faits la fluidité – temporaire – pour ceux qui répondent aux exigences d'un certain clientélisme politique, et laissant dans les rets d'une administration complexe ceux qui ne jouissent pas des mêmes recommandations.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBER A., 2015, « Changer les têtes ou les mentalités ? La modernisation de la SNCF par l'ouverture de son marché du travail d'encadrement », *Sociétés contemporaines*, n° 97.
- ALBER A., 2013, « Management et nouvelle gestion publique : limites et paradoxes de l'imitation du privé », *Nouvelle Revue du Travail*, n° 2.
- ALBER A., 2011, « Encadrer ou manager ? », *Rapport de recherche* du Centre d'études de l'emploi, n° 66, novembre.
- ALTER N., 2000, *L'innovation ordinaire*, Paris, PUF.
- ALTER N., 2002, « Théorie du don et sociologie du monde du travail », *Revue du MAUSS*, Paris, La Découverte, n° 20.
- BACACHE-BEAUVALLET M., 2006, "How incentives increase inequality", *Labour*, 20 (2), p. 383-391.
- BACACHE-BEAUVALLET M., 2011, « Rémunération à la performance. Effets pervers et désordre dans les services public », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011/4, n° 189. p. 58-71.
- BACACHE-BEAUVALLET M., OUTIN J.-L., 2013, « Introduction. L'emploi public : nouvelles règles, nouvelles stratégies », *Formation emploi*, n° 121, janvier-mars.
- BAEHR A., 2008, « Vieillesse dans la fonction publique : des agents plus âgés à l'Ouest, au Sud et chez les cadres, plus jeunes à l'hôpital et chez les enseignants », DGAFP, *Point Stat*, n° 05, mai.
- BERREBI-HOFFMANN, I., GREMION P., 2009, « Élitisme intellectuel et réforme de l'État. Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 126, vol. 1, p. 39-59.
- BESSIERE S., POUGET J., 2007, « Les carrières dans la Fonction publique d'État, premiers éléments de caractérisation », in *Les salaires en France*, coll. « Références », Insee, p. 51-66.
- BEZES P. et al., 2011, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions? », *Sociologie du travail*, n° 53.
- BEZES P., 2009, *Réinventer l'État, Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Le lien social ».
- BEZES P., 2006, « Un jeu redistribué sous la V^e République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 », *Revue française d'administration publique*, 2006/4, n° 120. p. 721-742.
- BEZES P., 2005, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, 2005/6, n° 126, p. 26 à 37.
- BEZES P., JOIN-LAMBERT O., 2010, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, n° 52, p. 133-150.
- BILAND E., 2011, « Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale : une institutionnalisation inachevée », *Sociologie du travail*, n° 52, p. 172-194.
- BIRNBAUM P., BARUCQ C., BELLAICHE M., MARIE A., 1978, *La classe dirigeante française*, Paris, PUF.
- BOLTANSKI L., 1982, *Les cadres, formation d'un groupe social*, Paris, Minuit.
- BOUFFARTIGUE P., 2001, *Les cadres, fin d'une figure sociale*, Paris, La Dispute.
- BOURDIEU P., 1989, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Editions de Minuit.
- BOUSSARD V., 2005, « Entretien avec Ève Chiapello », *Sociologies pratiques* 1/2005 (n° 10), p. 9-12.
- BOUSSARD V., 2009, *Sociologie de la gestion, les faiseurs de performance*, Paris, Belin.
- BOUSSARD V., LORIOL M., 2008, « Les cadres du ministère des Affaires étrangères et européennes face à la Lolf », *Revue française d'administration publique*, 2008/4, n° 128, p. 717-728.
- BOUSSARD V., 2014, « Travail d'organisation gestionnaire des cadres et mutation des entreprises publiques », *Nouvelle Revue du Travail*, n° 2.
- BRILLET E., 2004, « Le service public "à la française" : un mythe national au prisme de l'Europe », *L'Économie politique*, 2004/4, n° 24. p. 20-42.

- BUSCATTO M., 2002, « Des managers à la marge : la stigmatisation d'une hiérarchie intermédiaire », *Revue Française de Sociologie*, n° 43-1, p. 73-98.
- CONINCK (de) F., 1998, « Les bonnes raisons de résister au changement », *Revue française de Gestion*, n° 120.
- CROZIER M., 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, coll. « Points ».
- CROZIER M., FRIEDBERG E., 1981, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.
- CULTIAUX J., 2012, *Les Perdants de la modernisation*, Paris, Desclée de Brouwer.
- DEBAR A., 2009, « La gestion des hommes dans l'administration territoriale de l'État : entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens », *Revue française d'administration publique*, 2009/4, n° 132.
- DESMARAIS C., ABORD DE CHATILLON E., 2008, « Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? », *Revue française d'administration publique*, 2008/4, n° 128, p. 767-783.
- DESMARAIS C., 2008, « Encadrer sous contrainte dans les fonctions publiques ? », *Revue française d'administration publique*, 2008/4, n° 128, p. 659-664.
- DESROSIERES A., 1989, « L'opposition entre deux formes d'enquête : ethnographie et statistiques », PUF, *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*.
- DOERINGER P. B., "Internal Labor Markets and Noncompeting Groups", *The American Economic Review*, vol. 76, n° 2, p. 48-52.
- DUBAR C., 2000, *La crise des identités, l'interprétation d'une mutation*, Paris, PUF, coll. « Le lien social ».
- DUBAR C., 1995, *La Socialisation, construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin.
- DUBAR C., TRIPIER P., 1998, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin.
- EYRAUD F, MARDSEN D., SILVESTRE J.-J., 1990, « Marché professionnel et marché interne du travail en Grande-Bretagne et en France », *Revue Internationale du travail*, vol. 129, n° 4.
- FAVEREAU O., PY J., SOLLOGOUB M., 1986, « Les modèles français et allemand de marché interne du travail : essai de formalisation », *Économie appliquée*, tome XXXIV, n° 4.
- FLAMANT N., 2005, « Conflit de générations ou conflit d'organisation ? Un train peut en cacher un autre », *Sociologie du travail*, 47, 223-244.
- FOUGERE D., POUGET J., 2003, « Les déterminants économiques de l'entrée dans la Fonction publique », *Économie et Statistique*, n°369-370, p. 15-48.
- FOUGERE D., POUGET J., 2001, « Les recrutements par concours dans la Fonction publique », Rapport annuel 2001 de l'Observatoire de l'emploi public, Paris, La Documentation Française, p. 183-190.
- FREYDER A., 2013, *La Fonction publique, chronique d'une révolution silencieuse*, Lextenso Editions, coll. LGDJ.
- GADEA C., 2003, *Les cadres en France, une énigme sociologique*, Paris, Belin.
- GAUTIE J., 2004, « Les marchés internes du travail, l'emploi et les salaires », *Revue Française d'économie*, n° 4, vol. XVIII, p. 33-62.
- GAUTIE J. JOLIVET A., 2005, « Évolutions des marchés internes et gestion des âges, quelques enseignements à partir de monographies de grandes entreprises », in M.E. Joël et J. Wittwer (sous la direction de), *Économie du vieillissement, Âge et emploi*, tome 1, Paris, L'Harmattan, p. 35-48.
- GERVAIS J., 2007, « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique, L'« identité managériale », le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'État », *Politix*, 2007/3, n° 79, p. 101-123.
- GLASER B., 1968, *Organizational careers. A sourcebook for theory*, Chicago, Aldine Publishing Compan.
- GUILLAUME C., POCHIC S., 2007, « La fabrication organisationnelle des dirigeants. Un regard sur le plafond de verre », *Travail, genre et sociétés*, 2007/1, n° 17, p. 79 à 103.
- GUILLAUME C., 2011, « La face cachée du management à France Télécom », in Bouffartigue Paul, Charles Gadea, Sophie Pochic, *Cadres, classes moyennes : vers l'éclatement ?*, Paris, Armand Colin.
- GUILLEMARD A.-M., JOLIVET A., 2006, « De l'emploi des séniors à la gestion des âges », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 924, mai.
- GUILLEMOT D., JEANNOT G. PEYRIN A., 2011, « Travail du public, travail du privé : similitudes et différences. Premiers apports de l'enquête "Changement organisationnel et informatisation" », *Revue française d'administration publique*, n° 132, p. 789-803.

- GUILLEMOT D., PEYRIN A., 2008, « Les agents de la Fonction publique d'État, des travailleurs comme les autres ? Une exploration de l'enquête COI », Centre d'études de l'emploi, *Rapport de recherche* n° 62, pour la DGAFP.
- HONDEGHEM A., HORTON S., SCHEEPERS S., 2005, « Les modèles de gestion des compétences en Europe », *Revue Française d'administration publique*, n° 116, p 561-576.
- HOOD C., 1991, "A public management for all seasons", *Public administration*, vol. 69, n° 1, p. 3-19.
- HOOD C., 1995, « The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. Accounting », *Organizations and Society*, vol. 20, n° 3, p. 93-109.
- JEANNOT G., 2010, « Sélection et parcours des directeurs régionaux des services déconcentrés techniques », *Sociologies pratiques*, n° 21, p. 97-111.
- JEANNOT G., 2005, « Gérer les carrières des cadres de la Fonction publique ? », *Revue française d'administration publique*, 2005/4 - n° 116, p. 553 à 559.
- JEANNOT G., 2005, « Les marges de manœuvre de la gestion des carrières des personnels d'encadrement de la Fonction publique d'État : l'enjeu des commissions administratives paritaires », *Revue française d'administration publique*, 2005/4, n° 116, p. 699-714.
- JEANNOT G., LICHTENBERGER Y., 2002, "What competency management in the French civil service?", in Horton S., Hondegem A., Farnham D., *Competency management in the public sector*, Amsterdam, IOM press, p. 123-134.
- JEANNOT G. ROUBAN L., 2010, « Changer la Fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n° 132, p. 665-672.
- JOLIVET A., 2003, « Âge et relation d'emploi : les mécanismes d'une sélection défavorable aux travailleurs plus âgés », *Revue d'économie politique*, 2003/1, vol. 113. p. 15-35.
- LASCOUMES P., LE GALES P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LAZEAR E., 1979, "Why is There Mandatory Retirement ?", *Journal of Political Economy*, 1979, n° 87.
- MASSENET M., 1975, *La nouvelle gestion publique, pour un État sans bureaucratie*, Paris, Editions Hommes et Techniques, p. 98.
- MATTELY J.-H., 2000, « *Je refuse* », *le subordonné face à l'ordre illégal*, Les champs de Mars, Paris, La documentation Française.
- MILLY B., 2012, *Le travail dans le secteur public. Entre institutions, organisations et professions*, PUR, Rennes, coll. « Didact sociologie », 231 p.
- OGIEN A., 2010, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, 1^{er} sem., p. 19-40.
- OGIEN A., 2000, « La volonté de quantifier. Conceptions de la mesure de l'activité médicale », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 55, n° 2. p. 283-312.
- OGIEN A., 1995, *L'esprit gestionnaire*, Editions de l'EHESS.
- PARADEISE C., 1984, « La marine marchande française : un marché du travail fermé ? », *Revue française de sociologie*, vol. 25, n° 3, juil.-sept., p 352-375.
- PECHEUR B., 2006, « La Fonction publique : entre le *big bang* et le *statu quo* ? », *Le Seuil, Pouvoirs*, 2006/2, n° 117, p. 93-105.
- PINEY C., GAUDART C., NASCIMENTO A., VOLKOFF S., 2015, « La construction d'un positionnement par les cadres de proximité : expérience et encadrement dans un service public », *Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé* [En ligne], 17-2 | 2015, URL : <http://pistes.revues.org/4610>.
- PIORE, M. J., DOERINGER P. B., 1971, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington: D.C. Heath.
- POLLITT C., VAN THIEL S., HOMBURG V., 2007, « New public management in Europe », *Management Online Review*, European School of Management, October.
- POUGET J., 2005 (a), « Secteur public, secteur privé, quelques éléments de comparaisons salariales », in *Les salaires en France*, Insee édition, p. 29-40.
- POUGET J., 2005 (b), « La Fonction publique, vers plus de diversité ? », in *France, Portrait Social*, Insee édition, 2005-2006, p. 143-162.
- REYNAUD J.-D., 1997, *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation*, Paris, A. Colin.

- ROUBAN L., 2010 (a), « L'inspection générale des Finances, 1958-2008 : pantouflage et renouveau des stratégies élitaires », *Sociologies pratiques*, n° 21, p. 21 à 34.
- ROUBAN L., 2010 (b), « Le statut des fonctionnaires comme enjeu socio-historique », *Revue française d'administration publique*, n° 132, p. 673-687.
- ROUBAN L., 2009 (3^e ed.), *La Fonction publique*, Paris, La Découverte.
- ROUBAN L., 2006, « L'univers sociopolitique des fonctionnaires français », *Le Seuil, Pouvoirs*, 2006/2 - n° 117, p. 39-54.
- ROUBAN L., 1990, « La modernisation de l'État et la fin de la spécificité française », *Revue Française de Sciences Politiques*, 1990 40/4. p. 521-545.
- ROUBAN L., 2013, « Postface. L'emploi public face au nouvel ordre gestionnaire », *Formation emploi*, 121, janvier-mars.
- SAGLIO J., 2009, « La diversité des normes de carrières salariales », *Économie et Sociétés*, vol. 43, n° 9.
- SAGLIO J., 2005, « Le droit à la carrière des officiers de la marine », *Revue française d'administration publique*, 2005/4, n° 116. p. 639 à 650.
- SILGUY (DE) Y.-T., 2003, « Moderniser l'État : l'encadrement supérieur », Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, décembre.
- SILICANI J.-L., 2008, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Paris, La documentation française.
- SINGLY (DE) F., THELOT C., 1988, *Gens du privé, gens du public. La grande différence*, Paris, Dunod, Bordas.
- SULEIMAN E., 1979, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil.
- SULEIMAN E., MENDRAS H. (ed.), 1995, *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte.
- TERSSAC (DE) G., 2006, « Pour une sociologie des activités professionnelles », in Bidet A. et alii, (dir), *Sociologie du travail et activité*, Toulouse, Octarès, p. 191-207.
- TROUVE P., 1996, « La fin des contremaîtres traditionnels ? », *Revue Française de Sociologie*, n° 37/2, p. 287-308.
- TROADEC T., 2006, « Des générations coupables ? », *Sociologies pratiques*, 2006/1, n° 12. p. 1-6.
- VOLKOFF S., 2012, « Dérives et inerties dans la démographie de la population salariée », in Molinié A.-F., Gaudart C., Pueyo V. (coord.). *La vie professionnelle. Âge, expérience et santé à l'épreuve des conditions de travail* Toulouse, Octarès.

Annexes

SIGLES UTILISÉS

Sigle/acronyme	Signification
CETE	Centre d'études techniques de l'Équipement
DDT/M	Direction départementale des Territoires / et de la Mer ou directeur/directrice de la structure
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DDAF	Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDEA	Fusion des DDE et des DDA
DRÉAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DIR	Direction interdépartementale des Routes
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
DATE (emploi)	Directeur des administrations territoriales de l'État
IPEF	Ingénieur des Ponts, des Eaux et des Forêts (fusion du corps des Ponts et des IGREF)
IGREF	Ingénieurs du Génie rural, des Eaux et des Forêts (corps fusionné avec le corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées)
DDCS	Direction départementale de la Cohésion sociale et de la Solidarité
FPE	Fonction publique de l'État
IC1/ IC2	Ingénieur en chef des TPE (niveau 1 et 2) : grade à accès fonctionnel de fin de carrière pour les TPE

TABLEAU DES ENTRETIENS

N° de Profil	Durée	Sexe	Âge	Type d'entretien	Corps	Type établissement	Type de fonction
001	02:45:25	H	55-59 ans	Informateur + récit de carrière	Administrateur Civil	Inspection générale	Inspection
002	01:24:55	H	50-54 ans	Récit de carrière	TPE	DDT	Adjoint au directeur
003	01:51:38	H	60-65 ans	Récit de carrière	TPE	DDCS	Directeur
005	01:18:13	H	60-65 ans	Récit de carrière	IPEF	MIGT	Coordinateur
006	46:22:00	F	45-49 ans	Récit de carrière	Secrétaire administratif	MIGT	Secrétaire administrative
007	01:07:34	H	60-65 ans	Récit de carrière	IAE	DDT	Directeur-adjoint
008	01:02:35	F	35-39 ans	Informateur + récit de carrière	IPEF	Centrale	Sous-directeur
009	02:04:54	H	55-59 ans	Informateur + récit de carrière	TPE	Ministère	Sous-directeur
010	02:18:08	F	55-59 ans	Informateur + récit de carrière	Attaché(e)	Ministère	Chargée de mission
011	35:38:00	H	50-54 ans	Informateur + récit de carrière	Attaché(e)	CVRH	Conseil de carrière
012	01:56:52	F	60-65 ans	Informateur + récit de carrière	Attaché(e)	CVRH	Conseil de carrière
013	01:55:31	H	50-54 ans	Informateur + récit de carrière	Attaché(e)	CVRH	Conseil de carrière
014	02:17:10	F	55-59 ans	Informateur + récit de carrière	Attaché(e)	CVRH	Conseil de carrière
015	01:15:10	H	50-54 ans	Informateur + récit de carrière	TPE	Ministère	Conseil de carrière
016	02:08:08	H	55-59 ans	Récit de carrière	TPE	DDT	Directeur-adjoint
017	02:49:50	F	60-65 ans	Récit de carrière	Attaché(e)	Ministère	Chef de bureau
018	02:04:55	H	45-49 ans	Récit de carrière	Attaché(e)	DDT	Chef de service
019	01:56:27	H	50-54 ans	Récit de carrière	Attaché(e)	DDT	Chef de service

020	02:05:01	H	50-54 ans	Récit de carrière	Secrétaire administratif	DRÉAL	Secrétaire administratif
021	01:28:58	F	50-54 ans	Récit de carrière	Attaché(e)	OPAC	Directeur
022	02:05:06	H	40-44 ans	Récit de carrière	Attaché(e)	DDT	Directeur
023	02:51:33	F	40-44 ans	Récit de carrière	IPEF	DDT	Directeur
024	02:01:24	H	55-59 ans	Récit de carrière	TPE	DDT	Chef de service territorial
025	02:07:45	H	55-59 ans	Récit de carrière	IPEF	DIR	Directeur
026	03:04:03	H	50-54 ans	Récit de carrière	TPE	DDT	Chef de service
027	01:51:27	H	50-54 ans	Récit de carrière	TPE	Ministère	Adjoint au sous-directeur
028	02:44:17	H	55-59 ans	Récit de carrière	TPE	DDT	Directeur-adjoint
029	01:31:34	H	- de 30 ans	Récit de carrière	IPEF	DIR	Directeur-adjoint
030	01:52:30	H	55-59 ans	Récit de carrière	TPE	CETE	Directeur
031	01:52:05	F	- de 30 ans	Récit de carrière	IPEF	Ministère	Chargé de mission
032	01:46:35	H	- de 30 ans	Récit de carrière	IPEF	DIR	Adjoint au chef de service
033	01:11:57	F	- de 30 ans	Récit de carrière	IPEF	Ministère	Adjoint au chef de bureau
034	01:18:42	H	- de 30 ans	Récit de carrière	Ingénieur de l'Industrie et des Mines	Ministère	Chargé de mission
035	Non enregistré	H	30-34 ans	Récit de carrière	IPEF	Ministère	Adjoint au chef de bureau
036	01:51:35	F	35-39 ans	Récit de carrière	IPEF	DDT	Directeur
037	Non enregistré	H	45-49 ans	Informateur + récit de carrière	TPE	Ministère	Conseil de carrière
038	01:59:56	H	55-59 ans	Récit de carrière	Attaché(e)	Ministère	Chef de bureau
039	02:23:35	H	50-54 ans	Récit de carrière	TPE	DIR	Adjoint au directeur
040	02:48:12	H	55-59 ans	Récit de carrière	TPE	DIR	Chef d'arrondissement

DERNIERS NUMEROS PARUS :

(Téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>)

- N° 96** *Travailler et se former au fil du parcours professionnel. Actes du séminaire « Âges et Travail », mai 2014*
CREAPT-CEE
avril 2016
- N° 95** *Le consentement du salarié à la rupture conventionnelle, entre initiative, adhésion et résignation. Enquête Dares auprès de 4 502 salariés signataires d'une rupture conventionnelle homologuée en 2011*
RAPHAËL DALMASSO, BERNARD GOMEL, ÉVELYNE SERVERIN
décembre 2015
- N° 94** *Les changements dans le travail vécus au fil de la vie professionnelle, et leurs enjeux de santé. Une analyse à partir de l'enquête SIP*
LOUP WOLFF, CÉLINE MARDON, CORINNE GAUDART, ANNE-FRANÇOISE MOLINIÉ, SERGE VOLKOFF
décembre 2015
- N° 93** *Politiques publiques et pratiques d'entreprise sur les questions d'âge et travail. Actes du séminaire « Âges et Travail », mai 2013*
CREAPT-CEE
novembre 2015
- N° 92** *Working Conditions and « Sustainability » : Converting Knowledge into Action*
SERGE VOLKOFF, CORINNE GAUDART
août 2015
- N° 91** *Conditions de travail et « soutenabilité » : des connaissances à l'action*
SERGE VOLKOFF, CORINNE GAUDART
août 2015
- N° 90** *Dynamiques de transformation des modèles économiques des structures de l'ESS dans les services à domicile. Analyse de cas*
ALEXANDRA GARABIGE (DIR.), BERNARD GOMEL, LOÏC TRABUT
mai 2015
- N° 89** *Identification et quantification des sources de l'écart de rémunération entre hommes et femmes au sein de la Fonction publique. L'apport de l'analyse non paramétrique*
EMMANUEL DUGUET, CHLOE DUVIVIER, JOSEPH LANFRANCHI, MATHIEU NARCY (Coord.)
mars 2015
- N° 88** *Travail passé, activité et santé d'aujourd'hui : quels impacts des situations de travail ? Actes du séminaire « Âges et Travail », mai 2012*
CREAPT-CEE
décembre 2014
- N° 87** *Entrer dans la banque par la voie de l'alternance. Une enquête auprès d'étudiants en master 2 Banque-Finance dans un IAE*
STEPHANIE MIGNOT-GERARD, CONSTANCE PERRIN-JOLY, FRANÇOIS SARFATI, NADEGE VEZINAT
septembre 2014