



Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000)

Emilie Biland

► To cite this version:

Emilie Biland. Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000). Science politique. Ecole Normale Supérieure de Paris - ENS Paris, 2008. Français. <tel-00484961>

HAL Id: tel-00484961

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00484961>

Submitted on 19 May 2010

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

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

ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES

Formation doctorale Sciences de la Société

**CONCOURS TERRITORIAUX ET
INSTITUTIONNALISATION
DE L'EMPLOI PUBLIC LOCAL**

(ANNEES 1970 - ANNEES 2000)

Thèse pour l'obtention du titre de Docteur de l'EHESS

Discipline : Sociologie

Présentée par

Émilie Biland-Curinier

Le 2 décembre 2008

Sous la direction de Michel Offerlé

Jury :

Mme Françoise Dreyfus

Professeure à l'Université Paris 1

M. Jean-Michel Eyméri-Douzans

Professeur à l'IEP de Toulouse

Mme Christine Musselin

Directrice de recherche au CNRS

M. Michel Offerlé

Professeur à l'École Normale Supérieure de Paris

M. Gilles Pollet

Professeur à l'IEP de Lyon

M. Jean-Noël Retière

Professeur à l'Université de Nantes

Remerciements

On lira, à la fin de cette thèse, ce qui joue, au « travail » et à la « maison », dans la réussite des concours territoriaux. J'ai de mon côté bénéficié, ici autant que là, de conditions plus que favorables à la réalisation de cette recherche ; je voudrais donc commencer par remercier ceux, individus et institutions, qui l'ont facilitée.

En premier lieu, je tiens à remercier Michel Offerlé pour l'intérêt qu'il a porté à mes travaux depuis le DEA. L'ouverture disciplinaire et méthodologique de cette thèse lui doit beaucoup. Je le remercie particulièrement pour ses relectures régulières au cours de l'année de rédaction, qui m'ont grandement aidée à « garder le rythme » et à améliorer mes analyses. Dans son sillage, la fréquentation du GRIP a contribué à ma deuxième socialisation disciplinaire. Je ne sais si les pages qui suivent auront suffi à répondre à l'épineuse question de Jean-Gabriel Contamin (« et au fait, qu'est-ce qu'un concours ? »), mais la présentation, fin 2006, d'un premier état de mes réflexions m'aura en tout cas permis de m'y employer. Merci à Hélène Richard d'avoir accepté de présenter deux de mes entretiens lors d'une séance méthodologique : une partie du chapitre VII doit beaucoup à nos échanges. Il me faut aussi dire un mot des enseignements que je dispense, depuis octobre 2004, au sein de l'UFR de science politique de l'université Paris 1 : outre leur contribution matérielle à la réalisation de cette thèse, ils m'ont aidée, comme on s'en rendra compte au fil des pages, à pénétrer les arcanes (notamment juridiques) de la fonction publique territoriale...

Plus généralement, cette thèse vient terminer neuf années de formation auprès de l'équipe enseignant les sciences sociales à l'École Normale Supérieure. Christian Baudelot et Florence Weber (entre autres) m'ont permis, comme à bien d'autres anciens khâgneux, d'entrer précocement dans une démarche de recherche et je leur en sais profondément gré. Au cours de ces quatre années de thèse, le laboratoire de sciences sociales, devenu équipe « Enquêtes Terrains Théories » du Centre Maurice Halbwachs, a constitué un lieu de travail de plus en plus quotidien, où les échanges ont contribué à rendre à la fois agréable et fructueuse l'écriture. C'est ainsi que j'ai pu réfléchir, avec Aude Béliard, à l'usage des « dossiers personnels » dans le cadre d'une enquête ethnographique, et avec Aurélie Peyrin, à la segmentation du monde public du travail. Si j'ai osé faire quelques statistiques, c'est grâce à la patience de Jean-Sébastien Eideliman et Séverine Gojard et au travail commun mené sur l'enquête « Handicaps Incapacités Dépendance », au moment de mon DEA et jusqu'aux derniers jours de la rédaction de cette thèse. De l'autre côté du couloir, Olivier Godechot était

de surcroît toujours disponible pour un coup de main... Je dois surtout un très grand merci à Stéphanie Guyon et Julie Pagis : nous avons composé un trio de relecture aussi décontracté qu'efficace. Bravo pour les cinq chapitres relus et bon courage pour la fin !

Plusieurs autres personnes ont accepté de discuter mes premiers papiers. Je remercie Emmanuel Bellanger, Marie Cartier, Jean-Michel Eymeri-Douzans, Odile Join-Lambert, Renaud Payre, Jean-Noël Retière et Yasmine Siblot pour leurs remarques, souvent essentielles à l'avancée de mes réflexions. Je dois à Alexis Spire de m'être intéressée au contentieux relatif aux concours (et plus généralement aux agents publics) ; nous avons d'ailleurs mené ensemble trois entretiens sur ce sujet. La liste ne serait pas complète sans évoquer cette longue discussion avec Patrick Le Lidec, au printemps 2005, qui m'a encouragée à consacrer toute ma thèse aux fonctionnaires territoriaux et en a relu, trois ans et demi plus tard, l'introduction et la conclusion. Nicolas Belorgey, Philippe Bezes, Julie Gervais, Violaine Girard et Laure Lacan ont de leur côté lu un ou plusieurs chapitres : merci pour leurs conseils de lecture ainsi que pour leur rigueur empirique et conceptuelle. Remerciements, enfin, à Amélie, Annie, Chantal et Erwan pour leur vigilance orthographique.

C'est sans doute une particularité de la recherche en sciences sociales que de se dérouler, largement, en dehors du monde académique. Les différentes enquêtes menées, en région parisienne et ailleurs, ont été l'occasion de belles rencontres. Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont acceptée à leur côté l'espace d'une heure ou de plusieurs mois. J'ai une reconnaissance particulière à ceux qui m'ont ouvert les portes de leurs institutions, et ce faisant, les coulisses des concours et de la gestion du personnel. M'étant engagée à respecter leur anonymat, je me limiterai à leur fonction pour remercier, dans l'ordre chronologique de l'enquête : les cadres de la préparation aux concours au CNFPT francilien ; les responsables des concours du centre de gestion francilien ; le DGS, la responsable du service du personnel et le responsable formation de la ville de Tozay ; le président et le directeur du centre de gestion du Bas-Massif, ainsi que l'archiviste du CNFPT.

J'ai passé les différentes étapes conduisant de la maîtrise de sociologie new yorkaise à la soutenance de cette thèse aux côtés d'Erwan. Je ne peux dire ici tout qu'il a apporté à ces huit années, aussi me contenterai-je d'un clin d'œil à ses qualités d'informaticien, bien utiles en période de stress, et surtout de profonds remerciements pour son rôle auprès d'Aziliz, notre fille, qui a aussi des grands-parents fort disponibles...

Liste des sigles

AMF : Association des Maires de France

AM : Agent de Maîtrise (Qualifié, Principal)

ANEM : Association Nationale des Études Municipales (1961-1972)

ATSEM : Agent territorial de service des écoles maternelles

AT : Agent Technique (Qualifié, Principal)

BEP : Brevet d'Études Professionnelles

BTS : Brevet de Technicien Supérieur

CA : Communauté d'Agglomération

CAP : Certificat d'Aptitude Professionnelle

CAP : Commission Administrative Paritaire

CC : Communauté de Communes

CDD : Contrat à Durée Déterminée

CDG : Centre Départemental de Gestion de la fonction publique territoriale (1985-)

CDI : Contrat à Durée Indéterminée

CES : Contrat Emploi Solidarité (1990-2005)

CFP : Certificat de Formation Professionnelle

CFPC : Centre de Formation du Personnel Communal (1972-1987)

CNED : Centre National d'Enseignement à Distance

CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale (1987-)

CNP : Commission Nationale Paritaire du personnel communal (1952-1984)

COTOREP : Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel

CRC : Chambre Régionale des Comptes

CSFPE : Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'État (1946-)

CSFPT : Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (1984-)

CTP : Comité Technique Paritaire

CU : Communauté Urbaine

CUREM : Centres Universitaires Régionaux d'Études Municipales (1975-1987)

CURET : Centres Universitaires Régionaux d'Études Territoriales (1987-)

DDE : Direction Départementale de l'Équipement

DEAM : Diplôme d'Études de l'Administration Municipale (1975-1987)

DESAM : Diplôme d'Études Supérieures de l'Administration Municipale (1976-1987)

DESS : Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées (niveau I)

DGA : Directeur Général Adjoint (des services)

DGAFP : Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (1945-)

DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales (1960-)

DGS : Directeur Général des Services (anciennement secrétaire général)

DIF : Droit Individuel à la Formation (2004-)

DRH : Direction (ou directeur) des Ressources Humaines

DUT : Diplôme Universitaire Technologique

ENACT : Ecoles Nationales d'Application des Cadres Territoriaux

ENAM : École Nationale d'Administration Communale (1927-1961)

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPIC : Etablissement Public Industriel et Commercial

GEA : Gestion des Entreprises et des Administrations (spécialité de DUT)

GRAL(E) : Groupement de Recherches sur l'Administration Locale (en Europe)

IAE : Institut d'Administration des Entreprises

IDF : Île de France

IEP : Institut d'Études Politiques

IPAG : Institut de Préparation à l'Administration Générale

IUP : Institut Universitaire Professionnalisé

IUT : Institut Universitaire de Technologie

IFSA : Institut Français des Sciences Administratives

INET : Institut National des Études Territoriales (1998-)

IRA : Institut Régional d'Administration

IUFM : Institut Universitaire de Formation des Maîtres

OPAC : Office Public d'Aménagement et de Construction

OPHLM : Office Public (Municipal ou Départemental) d'Habitations à Loyer Modéré

PC : Parti Communiste

PS : Parti Socialiste

REP : Reconnaissance de l'Expérience Professionnelle (2007-)

RI : Républicains-indépendants (1966-1977)

RPR : Rassemblement Pour la République (1976-2002)

SCP : Syndicat de Communes pour le Personnel communal (1952-1985)

SNI : Syndicat National des Instituteurs

SNSGVF : Syndicat National des Secrétaires Généraux des Villes de France (1948-)

STT : Sciences et Technologiques Tertiaires (ancien baccalauréat G, actuel STG)

UC : Union Centriste (groupe sénatorial)

UNR : Union pour la Nouvelle République (1958-1968)

UDF : Union pour la Démocratie Française (1977-2007)

UDR : Union de Défense de la République (1968-1976)

UGFF : Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires (CGT, fonction publique d'État)

UNCDG : Union Nationale des Centres de Gestion (anciennement Fédération Nationale)

UMP : Union pour un Mouvement Populaire

VAE : Validation des Acquis de l'Expérience (2002-)

Sommaire

Introduction générale

Première partie : Fabriquer le droit des concours

Chapitre I : Les concours avant la fonction publique (1972-1983)

Chapitre II : Les concours dans la (dé)construction statutaire (1983-2007)

Deuxième partie : En collectivités : recruter et promouvoir par concours ?

Chapitre III : Construire une intercommunalité des concours dans un département rural

Chapitre IV : Politiques et pratiques de gestion du personnel dans une petite ville

Troisième partie : Faire passer des concours,

« faire » des fonctionnaires territoriaux

Chapitre V : Sélectionner les sélectionneurs, évaluer à plusieurs

Chapitre VI : Face aux candidats : socialiser par les concours

Quatrième partie : Passer des concours, « se faire » fonctionnaire territorial

Chapitre VII : Trajectoires de concourants : emplois, statuts, mobilités

Chapitre VIII : Carrières de concourants et travail de soi

Conclusion générale

INTRODUCTION GENERALE

Au salon de l'emploi public : des concours et des doutes

En mars 2007, le groupe Le Moniteur, éditeur spécialisé dans les services aux collectivités locales¹, organise le quatrième salon de l'emploi public au palais des congrès de Paris². Placé sous le « haut patronage » du ministère de la Fonction Publique, inauguré par Christian Jacob, qui en a alors la charge, le salon est pensé comme une vitrine de l'emploi public dans son ensemble : des employeurs des trois fonctions publiques y sont présents pendant trois jours. Toutefois, la composition des exposants (majoritairement des collectivités³) et les propos tenus au cours des tables-rondes laissent entendre que la fonction publique territoriale occupe désormais une place centrale dans l'emploi public. A ce titre, le salon donne une idée des débats qui agitent, ici les employeurs locaux, là les candidats à l'emploi public ; il informe en particulier sur les représentations relatives aux concours territoriaux qui traversent ces deux catégories d'acteurs.

Le cadre du ministère de la Fonction Publique, le responsable du CNED, le cadre d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale (CDG) et le représentant du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), réunis par un journaliste de *La gazette des communes* pour animer l'« agora » intitulée « Intégrer la fonction publique : comment préparer un concours ? », ne parlent quasiment que des concours territoriaux. Face à la centaine de personnes présentes, les orateurs tiennent des propos qui se veulent rassurants : « le jury n'a pas la volonté de vous faire tomber », dit par exemple le cadre du CNFPT. Ils explicitent pour ce faire les normes formelles d'organisation des concours (souveraineté des jurys, anonymat des copies, double correction, caractère public des oraux...), censées garantir l'égalité entre les candidats. Pour apaiser les craintes du public, ils mentionnent aussi que le concours n'est pas la seule voie de recrutement en collectivité (« pour les C, l'essentiel se fait sans concours », dit le responsable du CNED) et que, de surcroît, les concours eux-mêmes évoluent, dans le sens d'un « allègement » des épreuves et d'un rapprochement vis-à-vis des exigences du métier : « plus de dictée au concours d'agent technique, plus d'usine à gaz », affirme par exemple Luc Bouvez, du centre de gestion, dont nous parlerons à plusieurs reprises au cours de la thèse. Mais les quatre intervenants concluent tout de même en

¹ Il publie en particulier une revue éponyme, ainsi que *La Gazette des Communes*, hebdomadaire sans doute le plus lu en collectivité, et très utilisé dans les épreuves de concours (cf. chapitre VI).

² Journal de terrain, 29 mars 2007.

³ En 2005, lors de la deuxième édition du salon, les collectivités (et journaux dédiés) comptent pour 35 des 66 exposants. Trois ans plus tard, le nombre d'exposants a fortement augmenté (109), et la prédominance des employeurs territoriaux demeure. En trois jours, environ 16 000 personnes s'y sont rendues (salons.groupemoniteur.fr/salon_de_l_emploi_public/presse/communiqu_e_de_presse_bilan_2008).

conseillant les divers manuels et annales qu'ils écrivent ou éditent : la préparation est, disent-ils en cœur, un facteur-clé de réussite. L'agora suivante, intitulée « l'après-concours : comment répondre à une offre d'emploi dans la fonction publique ? », témoigne à son tour du « biais territorial » du salon. Les intervenants sont différents (aux côtés d'un cadre du CNFPT siègent trois responsables des ressources humaines en collectivité), mais ils restent territoriaux. Surtout, la question même de l'agora fait référence, quoiqu'implicitement, à une spécificité territoriale : la réussite au concours ne vaut pas recrutement, les lauréats devant ensuite se faire recruter par une collectivité donnée. Le journaliste de *La lettre du cadre territorial*, animateur de la séance, donne d'emblée le ton : « vous allez devoir vous battre, ce n'est pas le plus facile. », prévient-il. Les interventions se succèdent, qui confirment que le concours est loin de suffire. Le cadre du CNFPT explique la signification du terme « liste d'aptitude » et indique que, malgré l'existence d'un statut commun à tous les fonctionnaires, les procédures de recrutement diffèrent selon les collectivités. Le directeur général adjoint du conseil général de Saône et Loire en donne un premier exemple, en définissant le recrutement comme « le premier acte de management », par définition propre à une collectivité donnée. En préalable à toute candidature, il importe, précise-t-il, de s'informer sur les actions mises en œuvre par la collectivité à laquelle on postule. Son dernier conseil contraste avec le supposé anonymat du concours : « votre personnalité doit transpirer dans la lettre de motivation », dit-il. Le directeur-adjoint du recrutement de la Ville de Nice confirme les dires de son collègue. En entretien, il demande toujours aux candidats leurs « motivations » pour venir travailler dans « notre » commune. Sa description de la procédure d'évaluation des candidats semble d'ailleurs indiquer qu'un processus de sélection, à la fois similaire et différent du concours, est à l'œuvre une fois celui-ci obtenu : si le terme de « jury » est employé, celui-ci diffère, dans sa composition et ses missions, de celui du concours. Aux côtés du responsable du service, chargé d'évaluer la compétence du candidat, siègent en effet un élu, chargé de vérifier qu'il a et donnera une « image convenable de la ville », et un membre de la DRH, attentif à sa « personnalité ». Le dernier intervenant, directeur des ressources humaines du conseil général de Savoie, précise à son tour les traits de « personnalité » attendus : les candidats doivent être capables « de répondre à une commande et de respecter des règles ». Il faut savoir « travailler en équipe », « manager », et manifester des « qualités relationnelles et managériales avec les supérieurs, les subordonnés et les élus ». Finalement, « vous devez nous donner envie de travailler avec vous », conclut-il, et il vaut mieux, pour cela, « éviter de dire que vous voulez travailler dans une entreprise ». Ces propos suscitent de nombreuses interventions de la salle. Une femme, lauréate de concours depuis deux ans et toujours sans poste, juge que, pour les

recrutements, « tout est joué d'avance ». Si le cadre de Savoie récuse cette affirmation, celui de Saône et Loire consent à dire que certains postes ne sont pas publiés, car pourvus directement en interne : « nous dérogeons tous à la règle - il n'y a pas de perfection en ce monde ». Une femme n'a pas de concours et se demande si elle peut quand même postuler. Le chœur des intervenants est unanime : « vous pouvez être contractuelle ; beaucoup de personnes candidatent sans concours ». Le représentant du CNFPT tient tout de même à rappeler la légalité : « à compétences égales, les collectivités doivent normalement recruter des statutaires ». Une troisième femme précise qu'elle a un « niveau B », mais, que sur les annonces qu'elle consulte, les postes proposés aux « B » lui semblent plutôt relever de la catégorie A : « on demande de faire la même chose en étant moins payé » souligne-t-elle. Le cadre de Savoie en convient : « la limite est parfois ténue entre A et B ». Pour lui, la solution à ces différentes difficultés réside dans la mobilité géographique : « Si vous n'êtes pas nommés trois mois après avoir réussi le concours, la France vous tend les bras ! Les concours ont valeur nationale et on ne pourra pas vous muter d'autorité comme dans la Fonction Publique de l'État. Et la Savoie est belle ! », conclut-il. Son homologue de Saône et Loire fait lui aussi la promotion de la « territoriale » : « l'avantage de cette fonction publique, ce sont ses 50 000 employeurs. Les employés choisissent leurs employeurs. C'est une fonction publique de responsabilité, d'autonomie, de liberté. La liberté individuelle dans le statut, c'est remarquable ! ».

Les concours territoriaux : un sujet paradoxal ?

L'évocation de cette observation, intervenue dans les derniers mois de notre enquête, soulève de nombreuses questions. Comment analyser le décalage, perceptible dans les interventions au salon, entre les pratiques effectives de recrutement des collectivités et la sélection par concours ? Comment comprendre le souci de promotion de la fonction publique territoriale dont témoignent les orateurs, et la manière dont ils se distinguent à la fois des entreprises et de l'État ? Comment analyser leur encouragement à la mobilité géographique ou encore leur valorisation de leur localité ? Dans quelle mesure les catégories bureaucratiques (A, B, C etc.) imprègnent-elles les représentations des acteurs ? Quelle est la part des élus dans les recrutements ? Quel rôle tiennent les institutions chargées d'organiser les concours (CNFPT et CDG) vis-à-vis des employeurs locaux ? Ces nombreuses questions nous placent au cœur de notre projet de recherche (encadré 1), cherchant à examiner la contribution des concours à la structuration de ce segment pour partie spécifique de l'emploi public, et plus généralement du marché du travail, qu'est la fonction publique territoriale.

Encadré 1 : Du projet de thèse aux concours territoriaux

Cette introduction présente la problématique de notre recherche, construite au fil des quatre années de thèse, dans une interaction continue avec les opportunités de terrain et les « découvertes » que nous y avons faites. L'idée de travailler sur la fonction publique territoriale a germé au cours de notre enquête de DEA, consacrée aux « dispositifs participatifs » de la ville de Gennevilliers⁴. Nous y avons en effet rencontré de nombreux fonctionnaires territoriaux, tant du côté des agents en charge de l'animation de ces dispositifs que du côté des habitants mobilisés. En février 2004, nous avons rédigé un projet de thèse intitulé *Apprendre à gérer la ville. Enjeux et usages de « la formation » du personnel politique et administratif local* : l'idée était de comparer les modalités respectives de formation des agents et des élus des collectivités locales.

Les premiers mois de la thèse, entre janvier et mai 2005, ont été consacrés à l'exploration de la littérature (du côté de la sociologie de la fonction publique, de la formation continue, du métier et de la profession politiques), de manière à problématiser cet objet et à chercher des terrains pertinents. Il nous est alors apparu difficile de construire un dispositif d'enquête et un cadre théorique capables d'englober les enjeux, bien différents, posés par ces deux catégories d'acteurs. Nous avons finalement décidé de nous consacrer aux seuls fonctionnaires territoriaux et avons écrit une lettre à la délégation du CNFPT la plus proche de notre domicile, dans l'espoir de pouvoir y observer des formations. Dans le même temps, nous avons cherché à nouer des contacts dans une collectivité, de manière à observer, *in situ*, les politiques et pratiques de formation. Un premier contact, noué au salon de l'emploi public en mai 2005, avec une ville moyenne de grande banlieue parisienne, n'a finalement pas abouti. Nous avons ensuite décidé de privilégier les terrains provinciaux (*cf. infra*), de manière à contraster les observations faites au CNFPT. Celles-ci commençaient en effet à se préciser.

La responsable de la formation de la délégation francilienne nous a rapidement « orientée » vers le service de préparation aux concours, qui cherchait une personne capable de réaliser des statistiques sur les stagiaires. Nous nous sommes engagée à réaliser cette étude, finalement en deux volets (*cf. encadré 2 de la troisième partie*). En contrepartie, nous avons obtenu le droit d'observer des stages de préparation aux concours et de faire des entretiens avec des stagiaires. Ce terrain, commencé en juin 2005, a été interrompu par notre congé de maternité à l'automne. Nous l'avons repris de janvier à juin 2006, moment auquel, ayant de surcroît eu accès aux épreuves et délibérations de jurys, nous avons décidé de consacrer notre thèse aux concours territoriaux.

Ce choix d'objet doit donc largement aux contingences du début de la thèse, mais il peut aussi être rapporté à nos propres dispositions vis-à-vis des concours. Ayant passé, avec succès, les concours de l'École Normale Supérieure puis de l'agrégation du secondaire, nous disposions à l'évidence des ressources pour aborder les concours territoriaux sans en être intimidée. Notre proximité à ce mode de sélection ne nous dotait toutefois pas d'une compétence précise sur ces concours (au contraire, par exemple, d'un doctorant qui aurait fait un IEP et une prep'ENA). D'emblée, nous avons en effet été frappée par la distance entre le concours d'attaché (le plus proche en terme de niveau) et ceux que nous avions passés – distance telle qu'elle limitait le risque de comparaison incontrôlée. Et nous avons dû nous familiariser avec la culture juridique, encore très présente dans les concours administratifs, et qui nous était étrangère.

Pour l'heure, cette observation du salon de l'emploi public nous permet de forger une première hypothèse, qui servira de point de départ à notre démonstration : à écouter ces cadres territoriaux, ces journalistes, ces visiteurs du salon, les concours territoriaux apparaissent à bien des égards éloignés de la représentation des concours de la fonction publique forgée à partir de l'analyse wébérienne de la bureaucratie. Rappelons celle-ci avant que de montrer en quoi les concours qui nous intéressent semblent peu y correspondre. En forgeant, au début du 20^e siècle, sa théorie des trois formes de domination (traditionnelle, charismatique et légale-rationnelle) et en faisant de la bureaucratie l'idéaltype de cette dernière, Max Weber a accordé une place essentielle aux concours, examens et diplômes pour définir ce phénomène caractéristique de la modernité occidentale. En l'opposant à l'« administration des notables »

⁴ Biland É., 2004, « Politiques des quartiers. Communisme municipal et démocratie participative en banlieue parisienne », mémoire principal pour le DEA de sciences sociales, ENS/EHESS.

et à la domination traditionnelle⁵, il a défini « la sélection ouverte selon la qualification professionnelle »⁶ comme le mode « le plus rationnel » de recrutement – une rationalité liée, de surcroît, à l’impersonnalité du recrutement et à la formation reçue par les fonctionnaires, définis comme experts⁷. Si la bureaucratie contemporaine n’a pas inventé les concours (déjà présents, par exemple, dans la Chine mandarinale⁸), c’est bien elle « qui a mis irrésistiblement en avant le système des examens rationnels »⁹. Dans son analyse, les concours font donc système avec ces autres caractéristiques de la bureaucratie que sont les compétences et la qualification, bien sûr, mais aussi l’obéissance aux devoirs de la fonction, la hiérarchie, la discipline, la rémunération elle-même liée à la fonction, le dévouement exclusif à celle-ci, le droit à la carrière et l’absence d’appropriation personnelle des emplois¹⁰. De modèle théorique de fonction publique, l’idéaltypé wébérien est devenu un outil permettant, dans la perspective comparative chère à son auteur, le développement concret des bureaucraties occidentales. Ainsi Françoise Dreyfus peut-elle introduire sa vaste étude sur l’« invention de la bureaucratie » en France, en Grande-Bretagne, et aux États-Unis, en constatant que « les États démocratiques ont progressivement construit leur organisation administrative dans des formes s’apparentant à l’idéaltypé de la bureaucratie »¹¹. Loin d’être limité aux seules études historiques, l’analyse wébérienne de la bureaucratie continue d’être mobilisée pour analyser les processus contemporains de réforme de l’administration. Philippe Bezes, reprenant le postulat wébérien d’une corrélation étroite entre démocratisation et construction de l’administration, en fait ainsi un des trois modèles concurrents pour la mise en forme des systèmes administratifs dans les transitions démocratiques¹². Et Françoise Dreyfus explique que ce modèle s’est diffusé aussi bien à l’ONU qu’au sein des institutions européennes¹³. Bien qu’elle partage, depuis la loi du 13 juillet 1983, de nombreuses règles avec la fonction publique de l’État, la fonction publique territoriale n’est en revanche généralement pas considérée comme conforme aux critères wébériens de la bureaucratie. En évoquant des

⁵ Weber M., 1978, *Economy and society : an outline of interpretive sociology*, Roth G., Wittich C.(eds.), University of California Press (première édition américaine 1968), p.973-980.

⁶ Weber M., 1995, *Économie et société I/ Les catégories de la sociologie*, Plon, coll. « Pocket Agora » (première édition 1971), p.294.

⁷ Weber M., 1978, *op.cit.*, p.959.

⁸ Weber M., 1996, « Confucianisme et puritanisme », *Sociologie des religions*, Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines », p.331-378.

⁹ Weber M., 1978, *op.cit.*, p.999.

¹⁰ Weber M., 1995, *op.cit.*, p.294-295.

¹¹ Dreyfus F., 2000, *L’invention de la bureaucratie. Servir l’État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (18^e-20^e siècles)*, La découverte, coll. « Histoire contemporaine », p.12. Les concours ont par exemple été généralisés dans les ministères français au cours de la deuxième moitié du 19^e siècle. *Ibid.*, p.169.

¹² Bezes P., 2007, « Construire des bureaucraties wébériennes à l’ère du New Management Public ? », *Critique Internationale*, n°35, p.9-29.

¹³ Dreyfus F., 2000, *op.cit.*, p.269.

recrutements « joués d'avance » et des concours qui ne garantissent nullement l'embauche, en reconnaissant des « arrangements » avec les règles juridiques et le poids des élus, les intervenants au salon public soulignent l'écart existant entre une représentation de l'emploi public implicitement calquée sur les standards wébériens, et les pratiques concrètes des collectivités. Alors que l'édification conjointe de la bureaucratie et du parlementarisme repose sur la notion d'intérêt général¹⁴, la capacité des collectivités locales à servir celui-ci, voire leur caractère démocratique lui-même, sont régulièrement contestés¹⁵. Alors que le concours a constitué un moyen de sortir de l'appropriation privative des emplois publics, ou encore du patronage et du clientélisme¹⁶, l'emploi public local demeurerait lié à ce type de pratiques. « Les pratiques clientélares ne sont plus aujourd'hui associées, dans l'imaginaire des observateurs français de la vie politique (journalistes aussi bien que politologues) qu'à la politique locale, dans ses manifestations les plus archaïques, voire folkloriques », écrit par exemple Frédéric Sawicki¹⁷, qui en esquisse une explication : c'est parce que les députés de la Troisième République conservaient « le contrôle de l'administration territoriale » qu'ils auraient consenti à « l'autonomisation progressive du recrutement de la fonction publique »¹⁸ nationale. Cette analyse en témoigne : la fonction publique territoriale demeure largement pensée par différence avec la fonction publique, celle de l'État. En le décrivant comme un « îlot de politisation »¹⁹, Jacques Chevallier entérine à son tour l'idée d'une spécificité irréductible de l'emploi public local, « politisé en dépit de toutes les réformes »²⁰. Et quand il détermine les trois modèles influençant la construction d'administrations démocratiques, Philippe Bezes distingue le modèle wébérien de celui de l'État décentralisé²¹...

¹⁴ *Ibid.*, p.265.

¹⁵ Koebel M., 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*. Éditions du Croquant, coll. « Savoir/Agir ». Rangeon F., 2005, « Peut-on parler d'un intérêt général local ? » in Le Bart C., Lefebvre R. (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, p.45-65.

¹⁶ Dreyfus F., 2000, *op.cit.*, p.265. Sheffer M., 1994, *Political Parties and the State. The American Historical Experience*, Princeton University Press, coll. « Princeton Studies in American Politics ». Nous renvoyons d'ores et déjà à la deuxième partie de la thèse pour une discussion de ces deux termes et de leur pertinence pour l'analyse des pratiques des employeurs locaux.

¹⁷ Sawicki F., 1998, « La faiblesse du clientélisme partisan en France », in Briquet J-L., Sawicki F. (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Presses universitaires de France, coll. « Politique aujourd'hui », p.217. Citons dans le même sens cette analyse de Luc Rouban : « Les pressions politiques multiples, le népotisme, les "affaires" ont contribué à dégrader sensiblement le climat social dans la fonction publique territoriale ». Rouban L., 2004, *La fonction publique*, La découverte, coll. « Repères » (première édition 1995), p.47.

¹⁸ Sawicki F., 1998, contribution citée, p.233.

¹⁹ Chevallier J., 2002, *Science administrative*, Presses Universitaires de France, coll. « Thémis » (première édition 1986), p.354. Dans le même esprit, Jean-Claude Thoenig et François Dupuy estiment que « la frontière entre la sphère du politique et celle de l'administration est très floue dans les municipalités ». Dupuy F., Thoenig J-C., 1983, *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, p.95.

²⁰ Chevallier J., 2002, *op.cit.*, p.355.

²¹ Bezes P., 2007, *art.cit.*

Tout comme les propos tenus au salon de l'emploi public, les analyses des politistes nous conduisent à penser que le modèle wébérien est peu probant pour analyser, si ce n'est par différence et écart, les concours territoriaux. Plusieurs indicateurs, relevant à la fois des normes juridiques et des pratiques, en attestent : la réussite au concours ne garantit pas le recrutement ; le concours n'est d'ailleurs pas le seul moyen d'accès à la fonction publique territoriale ; les élus demeurent impliqués dans l'embauche, siégeant même dans les jurys de concours.

Encadré 2 : Recrutements et « déroulements de carrière » en collectivité : concours et autres possibilités

Dans les collectivités, les dérogations au principe du concours sont nombreuses, soit qu'elles recrutent « hors statut », soit qu'elles utilisent d'autres moyens pour titulariser leurs agents. Les employeurs locaux emploient :

- des fonctionnaires, actuellement au nombre de 1 232 718²² ;
- des personnels, actuellement près de 400 000, liés à leur employeur par des contrats de droit public et dits non-titulaires ;
- des personnels de droit privé (85 000 personnes en emplois aidés, 6 000 apprentis).

Les non-titulaires de droit public représentent 22% des effectifs totaux de la fonction publique territoriale, contre 11% dans la fonction publique de l'État. Ils peuvent être engagés pour une durée déterminée, pour remplacer momentanément des titulaires à temps partiel ou en congé, pour des besoins occasionnels ou saisonniers, ou en cas de vacance d'un poste. Au bout de six ans (loi du 26 juillet 2005, cf. chapitre II), ces contrats doivent être prorogés pour une durée indéterminée, à condition que la collectivité y ait recours en l'absence d'un corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient (pour les emplois d'encadrement). Les petites communes disposent de possibilités plus importantes de contractualisation. Au terme de la loi du 11 février 2005, l'embauche en contrat à durée déterminée est aussi possible pour faciliter l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés. Enfin, les cadres dirigeants (directeurs généraux – adjoints – des services, directeurs des services techniques) et les collaborateurs de cabinet peuvent être contractuels²³.

Pour recruter des fonctionnaires, les collectivités disposent, là encore, de plusieurs possibilités. Le recrutement après réussite au concours est l'une d'elles. Le recrutement direct, sans concours, est aussi largement ouvert pour les catégories C (cf. chapitre II). Avant 1984 existaient en outre des possibilités de recrutement sur titres. Enfin, certains agents sont devenus fonctionnaires à la suite de mesures d'intégration, en particulier au moment de la création du statut de la fonction publique territoriale, en 1984, ou encore dans le cadre de dispositifs de résorption de l'emploi précaire, tels que le dispositif « Perben » en 1996 et le dispositif « Sapin » en 2001, qui ont aussi instauré des concours « réservés » (aux personnes repérées comme « précaires »).

Ces personnels titulaires disposent, à l'instar des autres fonctionnaires, d'un « droit à la carrière »²⁴, qui définit les règles de promotion hiérarchique, et corollairement de progression salariale²⁵. L'avancement d'échelon admet deux vitesses : l'ancienneté minimale (accordée si la valeur de l'agent le justifie, laquelle est estimée au moyen de sa note annuelle) et l'ancienneté maximale (accordée de plein droit). L'avancement de grade (cf. encadré 3) et le changement de cadre d'emplois admettent, selon les cas, quatre modalités : réussite au concours ; réussite à un

²² Effectifs aux 31 décembre 2004. DGCL, 2007, *Les collectivités locales en chiffres 2007*, ministère de l'Intérieur, p.117. Les 55 000 assistantes maternelles des crèches familiales sont liées à leur employeur par un statut particulier.

²³ Pour une synthèse sur les « statuts » des fonctionnaires territoriaux et des agents non titulaires des collectivités locales, cf. par exemple Auby J-M., Auby J-B., Didier J-P., 2005, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, coll. « Précis » (cinquième édition), p.495-549 et p.535-549.

²⁴ Sur la construction historique de ce droit, cf. Dreyfus F., 2000, *L'invention de bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (18^e-20^e siècles)*, La découverte, coll. « Histoire contemporaine », p.184-188. Nous renvoyons à l'introduction du chapitre VIII pour une discussion des usages scientifiques et administratifs de la notion de carrière.

²⁵ Auby J-M., Auby J-B., Didier J-P., 2005, *op.cit.*, p.550-572.

examen professionnel²⁶ ; appréciation de la valeur professionnelle des agents (procédure dite de promotion interne)²⁷ ; ancienneté.

Cette diversité des modes d'accès à l'emploi public local, et de progression en son sein, nous conduira, tout au long de la thèse, à analyser la place des concours au sein de l'ensemble des possibles ouverts aux collectivités pour recruter et gérer leurs personnels.

C'est donc finalement un lieu commun que de considérer, ainsi que le faisait Jean-François Kesler en 1980, que les « territoriaux » sont moins fonctionnaires que les autres²⁸, que leurs concours n'en sont pas vraiment (le juriste Jacques Bourdon les dit « de réserve »²⁹) et que, finalement, le statut est moins prégnant dans les collectivités³⁰. Notre intérêt simultanément pour un dispositif des plus bureaucratiques et pour une fonction publique réputée ne pas l'être peut donc paraître étonnant, au terme de cette première analyse.

Si la fonction publique territoriale remet en cause l'évidence des liens entre emploi public, concours et bureaucratie, le poids qu'elle a acquis dans l'emploi public français est un argument majeur pour nous y intéresser. Au moment où Dominique Meurs et Florence Audier indiquent que le concours d'attaché territorial est aujourd'hui le premier concours présenté par les étudiants des Instituts de Préparation à l'Administration Générale (IPAG)³¹, on ne peut plus ignorer ces concours. Le titre de leur article, qui met en avant leur seul intérêt pour les concours de la fonction publique *d'État*, ne rend étrangement pas compte de cette « découverte ». Ainsi, alors même que l'emploi public local est aujourd'hui fort de plus d'un million et demi d'agents (soit près du tiers des effectifs totaux de la fonction publique³²), il dispose d'une faible visibilité dans les recherches en sciences sociales³³. Or, l'enjeu de connaissance lié à cet objet est d'autant plus grand que l'emploi public français est engagé, depuis la décentralisation du début des années 1980 et de manière accentuée depuis celle du début des années 2000, dans une dynamique de transfert d'une partie croissante des

²⁶ Au contraire du concours, l'examen professionnel n'admet pas un nombre limité de places : sont admis tous les candidats ayant obtenu la moyenne (10/20) aux épreuves.

²⁷ Cf. l'encadré 13 du chapitre IV pour un exemple des critères pris en compte pour apprécier la valeur professionnelle des agents.

²⁸ « On peut discerner des cercles concentriques dans le monde de la fonction publique » : agents civils titulaires de l'État, agents civils non titulaires de l'État, ouvriers d'État, personnels militaires, agents des collectivités locales, agents de la sécurité sociale et du secteur semi-public, agents à statut des entreprises publiques. Kesler J-F., 1980, *Sociologie des fonctionnaires*, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », p.3.

²⁹ Bourdon J., 2004, « La fonction publique territoriale, 20 ans d'évolution permanente », *Actualité juridique droit administratif*, 26 janvier, p.123.

³⁰ Audier F., 1997, « La fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés », *Économie et statistique*, n°304-305, p.146.

³¹ Meurs D., Audier F., 2004, « Qui se présente dans la fonction publique et pourquoi ? Premiers résultats d'enquêtes spécifiques sur les candidats à différents concours de la fonction publique d'État », *Revue française d'administration publique*, n°111, p.551.

³² DGCL, 2007, *op.cit.*, p.116.

³³ Il est frappant, par exemple, que Jean-François Kesler attribue au seul exode rural la mise en place de secrétaires de mairie intercommunaux, quand celle-ci doit en fait à l'action des syndicats de communes pour le personnel communal (cf. chapitre III). Kesler J-F., 1980, *op.cit.*, p.14.

personnels de l'État vers les collectivités locales³⁴. Cette tendance se double d'une contestation croissante, depuis le début des années 1980, du principe du concours et par l'annonce récurrente de réformes à leur endroit. Le dernier rapport en date, écrit par une administratrice territoriale, actuellement DRH de la Caisse des dépôts, propose ainsi de regrouper les concours des trois fonctions publiques, remettant par là en cause les spécificités, réelles ou supposées, de chacune d'elles³⁵. Liées depuis au moins le référendum de 1969³⁶, la réforme de l'État et celle des collectivités locales sont à présent indissociables, au point que la connaissance de la « territoriale » apparaît comme une nécessité pour penser la fonction publique dans son ensemble. Loin de nous, par conséquent, l'idée d'hypostasier ce segment de l'emploi public. Notre propos s'attachera au contraire à étudier, le plus précisément possible, les liens entre État et collectivités, entre administrations nationales et locales, en commençant par nous demander quel écho trouve les critiques de la fonction publique, et tout particulièrement des concours, dans son sous-ensemble réputé le moins bureaucratique. Pour ce faire, il nous faut commencer par examiner sur quelle littérature nous pouvons nous appuyer.

Concours et fonction publique territoriale : des objets peu documentés par les sciences sociales

La « revue de littérature », classique à ce stade de la thèse, aurait ici bien des difficultés à être menée de manière développée. Et pour cause : la littérature consacrée aux concours de la fonction publique n'est guère fournie. Bien que ceux-ci aient été constitués en dispositifs symboles de la bureaucratie, force est de constater que peu d'enquêtes leur sont consacrées. Placé au centre de controverses politiques depuis de nombreuses années, celui de l'ENA a toutefois fait l'objet d'une attention récurrente³⁷. Les concours de l'enseignement bénéficient eux aussi d'analyses étayées, sans doute en raison de la proximité de nombre de chercheurs à leur endroit³⁸. Sortie de ces deux champs de recherche, la bibliographie est mince – une

³⁴ La décentralisation « Defferre » s'est traduite par la décentralisation d'une partie des personnels des préfectures ; la décentralisation « Raffarin » par celle, encore en cours, des techniciens et ouvriers de services (TOS) des collèges et des lycées, ainsi que par celle des personnels des Directions Départementales de l'Équipement (DDE). Cf. chapitre II pour une présentation plus détaillée de cette évolution.

³⁵ Barroux M., 2008, « Le gouvernement veut regrouper les concours de la fonction publique », *Le Monde*, 22 juillet.

³⁶ Bezes P., 2002, « Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997) », thèse de science politique, IEP de Paris, p.290 et suiv.

³⁷ Parmi une bibliographie très fournie, l'enquête de Jean-Michel Eymeri, axée sur les différentes étapes de formation et sélection, fait figure de référence. Eymeri J-M., 2001, *La fabrique des énarques*, Economica, coll. « Études politiques ».

³⁸ Voir en particulier l'ouvrage classique de Jean-Michel Chapoulie. Chapoulie J-M., 1987, *Les professeurs de l'enseignement secondaire. Un métier de classe moyenne*, Éditions de la MSH. Il faut aussi mentionner les

rareté qui nous semble renvoyer à un constat plus général : c'est l'administration publique dans son ensemble qui a été « oubliée »³⁹ par les politistes. En d'autres termes, alors que les institutions politiques sont les « terrains d'enquêtes "par destination" » de la science politique, la sociologie de leurs personnels est peu développée, s'agissant en particulier de ceux qui travaillent, non pour l'État, mais pour les collectivités territoriales et le Parlement européen⁴⁰. Le constat est moins tranché en sociologie⁴¹ : les années 1960-1970 ont vu la réalisation d'études nombreuses, tant du côté des « petits fonctionnaires »⁴² étudiés par la sociologie crozérienne, que des hauts fonctionnaires auxquels le Centre de Sociologie Européenne s'est précocement intéressé⁴³. Toutefois ces deux traditions de recherche ont décliné dans les années 1980 et 1990, au point que Claude Dubar et Pierre Tripier estiment, dans leur manuel de sociologie des professions, que « les recherches sociologiques portant sur les fonctionnaires, en tant que tels, ne sont pas légion »⁴⁴.

Le (relatif) désintérêt des sociologues et politistes ne signifie pas que la fonction publique (territoriale) soit un champ vierge de toute connaissance. Les spécialistes du droit administratif s'y sont évidemment précocement intéressés⁴⁵ et demeurent des commentateurs avisés d'évolutions législatives⁴⁶ auxquelles ils contribuent parfois⁴⁷. Ils ont ainsi été les premiers à étudier la construction de la fonction publique territoriale : les thèses, déjà

nombreux travaux de Christine Musselin sur les universitaires. Cf. notamment Musselin C., 2005, *Le marché des universitaires. France, Allemagne, États-Unis*, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances ».

³⁹ Dreyfus F., 2002, « À la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique. À propos de *Notre État* », *Politix*, v.15, n°59, p.171-194.

⁴⁰ Courty G., 2005, « À la découverte du travail de collaboration politique », in Courty G. (dir), *Le travail de collaboration politique*, Michel Houdiard Editeur, p.7. Sur ce terrain, mentionnons toutefois Georgakakis D. (dir.), 2002, *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de la construction européenne*, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. « sociologie politique européenne ».

⁴¹ « Les travaux les plus importants portant sur le système administratif et sur les hauts fonctionnaires ont été menés principalement par des sociologues qui ont, à leur tour, fini par délaisser le sujet », écrit par exemple Françoise Dreyfus. Dreyfus F., 2002, *art. cit.*, p. 172.

⁴² Crozier M., 1955, *Petits fonctionnaires au travail. Compte-rendu d'une enquête sociologique effectuée dans une grande administration publique parisienne*, Éditions du CNRS (sur les mécanographes des chèques postaux parisiens). Crozier M., 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil (appuyé, notamment, sur une enquête auprès des ouvrières et contremaîtres de la SEITA).

⁴³ Darbel A., Schnapper D., 1969, *Morphologie de la haute administration française. Les agents du système administratif*, I, Mouton et 1972, *Le système administratif*, II, Mouton.

⁴⁴ Dubar C., Tripier P., 2003, *Sociologie des professions*, Armand Colin, coll. « U » (première édition 1998), p.157.

⁴⁵ En témoignent par exemple deux thèses de droit consacrées aux concours au cours du premier 20^e siècle. Sibert M., 1912, « Le concours comme mode juridique de recrutement de la fonction publique », thèse de droit, Université de Paris, publiée par Arthur Rousseau (librairie nouvelle de droit et de jurisprudence). Dumas A., 1957, « Les jurys de concours dans le recrutement de la fonction publique en France », thèse de droit, Université de Caen.

⁴⁶ Il est par exemple significatif que l'article de *l'Annuaire des collectivités locales* consacré à la fonction publique territoriale soit confié à un juriste.

⁴⁷ Nous étudierons, dans le chapitre I, la contribution des juristes aux réformes des années 1970.

anciennes, de Laure Ortiz⁴⁸ et de Pierre Fresso⁴⁹, témoignent de la capacité des publicistes à s'approprier l'actualité territoriale. Leur perspective s'élargit d'ailleurs, dans un dialogue avec les sciences de gestion, à l'analyse des « ressources humaines » dans le secteur public⁵⁰. Les témoignages d'acteurs ayant contribué à construire ou à gérer la fonction publique territoriale doivent aussi être mentionnés : depuis l'ouvrage d'Olivier Schrameck⁵¹, conseiller technique au cabinet de Gaston Defferre de 1982 à 1984, jusqu'à celui de Dominique Durand⁵², impliqué dans le mouvement mutualiste des agents territoriaux, la littérature relative à l'emploi public local se situe, ainsi que nous le montrerons au cours de la thèse, à l'intersection de l'univers académique et du témoignage professionnel ou personnel⁵³.

En sciences sociales aussi, la situation évolue. La sociologie politique de l'administration connaît un renouveau certain⁵⁴. Les thèses consacrées à des groupes de fonctionnaires sont nombreuses, depuis la fin des années 1990⁵⁵, auxquelles on peut ajouter celles qui allient à l'analyse des politiques publiques une sociologie fine de leurs acteurs⁵⁶. La sociologie politique de l'administration est de plus engagée dans une dynamique d'internationalisation qui encourage une approche comparée des fonctions publiques nationales⁵⁷. La sociologie du

⁴⁸ Ortiz L., 1992, « Recherches sur la structure de la fonction publique territoriale », thèse de droit public, Université de sciences sociales de Toulouse.

⁴⁹ Fresso P., 1996, « Décentralisation et droit de la fonction publique », thèse de droit public, université Paris 1 (publiée en 1998 par les Presses du septentrion).

⁵⁰ Guérard S. (dir.), 2008, *La GRH publique en questions : une perspective internationale*, L'Harmattan, coll. « RECEMAP ».

⁵¹ Schrameck O., 1995, *La fonction publique territoriale*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit. Droit public ».

⁵² Durand D., 2004, *Une histoire de la fonction publique territoriale*, La Dispute.

⁵³ Le CNFPT soutient d'ailleurs des initiatives d'archives orales auprès d'anciens fonctionnaires. « Le personnel communal face à son histoire. Nouvelles approches, nouveaux enjeux », *La gazette des archives*, 2000. Deux témoignages, d'un ancien cadre territorial et d'un ancien syndicaliste, ont récemment été publiés dans Bellanger E., Girault J. (dir.), 2008, *Villes de banlieue. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au 20^e siècle*, Créphis, p.201-213.

⁵⁴ Cf. en particulier Dreyfus F., Eymeri J-M. (dir.), 2006, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Economica, coll. « Études politiques ».

⁵⁵ Citons, de manière non exhaustive : Eymeri J-M., 1999, « Les gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère. », thèse de science politique, Université Paris 1 ; Laurens S., 2006, « Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1981). Socio-histoire d'une domination à distance », thèse de sociologie, EHESS ; Gervais J., 2007, « La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un "nouveau" corps des ponts et chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du 20^e siècle) », thèse de science politique, Université Lumière Lyon 2.

⁵⁶ Cf. en particulier Bezes P., 2002, thèse citée ; Spire A., 2005, *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Grasset.

⁵⁷ S'agissant de la haute fonction publique, territoriale et nationale, on lira en particulier Bezes P., Le Lidec P., 2007, « French Top civil servants within changing configurations : from monopolization to contested places and roles ? », in Page E.C., Wright V., *From the active to the enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Palgrave-Macmillan, p. 121-163. Pour une approche synthétique, Bodiguel J-L., 1995, *Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze*, LGDJ, coll. « Droit communautaire ». Les ouvrages comparatives sur le gouvernement local sont plus anciens, mais n'accordent en général qu'une place limitée aux agents publics. Cf. notamment Lagroye J., Wright V., 1982, *Les structures locales en Grande-Bretagne et en France*, La documentation française, coll. « Notes et études documentaires ».

travail et des professions⁵⁸ a de son côté donné lieu à de nombreuses études, qui, des aides-soignantes⁵⁹ aux facteurs⁶⁰, ont enrichi la connaissance du monde des « petits » et « moyens » fonctionnaires. On mesure, à cette rapide évocation, l'ampleur des différences disciplinaires dans l'approche de l'emploi public : alors que la science politique demeure marquée par un « biais élitaire »⁶¹, la sociologie de l'emploi public se développe principalement dans le cadre d'une sociologie renouvelée des classes populaires, qui réfléchit aux effets du statut d'emploi sur la structuration interne de celles-ci⁶².

Qu'en est-il des fonctionnaires territoriaux ? Ont-ils bénéficié de ce double regain d'intérêt pour l'emploi public ? À la veille de la création de la fonction publique territoriale, nous aurions à l'évidence répondu par la négative. « Alors que les sommets de l'État fascinent et intriguent, les collectivités locales paraissent un thème mineur, un peu terre à terre », écrivaient alors Jean-Claude Thoenig et François Dupuy⁶³. Vingt-cinq ans plus tard, une telle analyse paraîtrait excessive. La sociologie des groupes professionnels s'intéresse en effet, quoique dans une moindre mesure, aux emplois relevant de l'emploi public local⁶⁴. La sociologie politique de la haute fonction publique n'est pas en reste, qui a très tôt pris pour objet ces élites locales émergentes que sont les administrateurs territoriaux⁶⁵, et qui mène régulièrement des recherches sur les secrétaires généraux de mairie, devenus directeurs généraux des services⁶⁶. Depuis le début des années 1980, les recherches sur le personnel

⁵⁸ Pour une revue de la littérature récente sur la sociologie du travail dans le « public », cf. Jeannot G., 2008 « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur les activités des agents publics », *Revue française de science politique*, v.58, n°1, p.123-140.

⁵⁹ Arborio A-M., 2001, *Un Personnel invisible. Les aides-soignantes à l'hôpital*, Paris, Anthropos-Economica, coll. « Sociologies ».

⁶⁰ Cartier M., 2003, *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, La Découverte, coll. « Enquêtes de terrain ». On doit aussi à Marie Cartier un des rares articles consacrés exclusivement aux concours. Cartier M., 2001, « L'imposition des nouvelles exigences dans les emplois d'exécution du service public. L'observation des épreuves orales du concours de facteur », *Genèses*, n°42, p.72-91. On omet ici le champ, très important, constitué par la sociologie de la profession policière.

⁶¹ Pour une bibliographie plus complète de la sociologie (politique) de la haute fonction publique, cf. Gervais J., 2007, thèse citée, p.18-23.

⁶² Cf. le colloque « Employés et ouvriers à statut d'hier à aujourd'hui » organisé à l'Université de Nantes, les 16 et 17 juin 2008.

⁶³ Dupuy F., Thoenig J-C., 1983, *op.cit.*, p.81.

⁶⁴ Malochet V., 2007, *Les policiers municipaux*, Presses Universitaires de France / *Le Monde*, coll. « Partage du savoir ». Pomon C., 2005, « Du cantonnier à l'agent d'entretien : la rationalisation d'un emploi public », thèse de sociologie, Université de Grenoble 2. Voir aussi la partie de l'enquête de Yasmine Siblot consacrée aux agents de guichet de la mairie de « Cheny ». Siblot Y., 2006, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Presses de Sciences Po, coll. « Sociétés en mouvement ».

⁶⁵ Roubieu O., 1999, « Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales », thèse de science politique, Université Paris 1. Thoenig J-C., 1994, « Savoir savant et gestion locale », *Politix*, v.7, n°28, p.64-75.

⁶⁶ Bachelet F., 2006, « Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux », *Annuaire des Collectivités locales*, CNRS éditions. Lorrain D., 1989, « L'élite modeste. Les cadres communaux urbains au milieu du gué », *Revue française d'administration publique*, n°49, p.81-92. Thoenig J-C., Burlen K., 1998, « Les secrétaires généraux des villes », *Politiques et management public*, v.16, n°1, p.141-172.

communal se sont aussi développées sur le terrain historique⁶⁷. La Troisième République constitue une période privilégiée pour l'étude des relations entre élus et employés, ainsi que pour l'analyse des rapports entre État et communes⁶⁸. C'est d'ailleurs dans ces travaux que l'on trouve trace des premiers concours organisés, dès la fin du 19^e siècle, par certaines communes et surtout, des débuts de leur institutionnalisation à une échelle extracommunale, sous l'égide de l'École Nationale d'Administration Municipale⁶⁹ (et de ses émules locaux), puis de la préfecture de la Seine.

Ces différentes études serviront, à plusieurs reprises, de points de comparaison féconds pour une recherche qui en est en quelque sorte leur prolongement contemporain. Un tel travail n'a en effet pas encore été mené pour la période actuelle. La science politique de l'administration locale demeure structurée autour des découpages institutionnels : on s'est beaucoup intéressé aux personnels des villes (moins des villages⁷⁰), ceux des conseils régionaux ont fait l'objet de plusieurs études au moment de leur « territorialisation »⁷¹ et on étudie à présent ceux des intercommunalités⁷². Finalement, en comparaison avec l'attention des spécialistes des politiques publiques pour l'action publique locale⁷³, et par ceux du métier et de la profession politiques aux élus locaux⁷⁴, le personnel salarié des collectivités a fait l'objet d'études

⁶⁷ Dans une perspective plus contemporaine, mais toujours à partir d'enquêtes localisées, la sociologie des organisations a elle aussi approché le gouvernement urbain et ses différents acteurs. Borraz O., 1994, « Le gouvernement des villes. Une analyse comparée dans deux villes suisses et deux villes françaises », thèse de sociologie, IEP de Paris. Dion S., 1986, *La politisation des mairies*, Economica.

⁶⁸ Bellanger E., 2004, « Administrer la "banlieue municipale". Activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950 », thèse d'histoire, Université Paris 8. Dumons B., Pollet G., Saunier P.-Y., *Les élites municipales sous la 3^e République : des villes du Sud-Est de la France*, CNRS Éditions, 1997. Dumont B., Pollet G., « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la Troisième République », *Politix*, v.14, n°53, 2001, p.15-32. Lefebvre R., 2001, « Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux d'échelle », thèse de science politique, Université de Lille 2. Payre R., 2007, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, CNRS Éditions. Thoenig J.-C., 1982, « La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939) », *Revue française d'administration publique*, n°23, p.487-517.

⁶⁹ Bellanger E., 2001, « L'école nationale d'administration municipale. Des "sans-grade" devenus secrétaires généraux », *Politix*, v.14, n°53, p.145-171.

⁷⁰ Vignon S., 2005, « Les secrétaires de mairie des communes rurales. La professionnalisation inachevée de collaborateurs politiques », in Courty G. (dir.), *op.cit.*, p. 197-217.

⁷¹ Etienne D., 1984, « Le personnel régional », in Chevallier J. et alii, *L'institution régionale*, Presses Universitaires de France, p.187-193. Ferrari P., 1984, « Contribution à l'étude des personnels de région », in Schmitt D. (dir.), « La région à l'heure de la décentralisation », *Notes et études documentaires*, n°4772, p.64-70. Keraudren P., 1988, « Les personnels administratifs des conseils régionaux métropolitains », *Revue française de science politique*, v.38, n°4, p.619-636.

⁷² Bachelet F., 2005, « Les hauts fonctionnaires intercommunaux, sociologie et politique », *Les annales de la recherche urbaine*, n°99, p.118-125. Le Saout R., Olive M., 2007, « L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux : entre distanciation et engagement », *Politiques et management public*, v.25, n° 2, p.45-64.

⁷³ Pour une synthèse récente d'un de ses principaux promoteurs, cf. Le Galès P., 2003, *Le Retour des villes européennes ? Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 2003.

⁷⁴ Pour nous limiter à la figure du maire, citons Fontaine J., Le Bart C. (dir.), 1994, *Le métier d'élu local*, L'Harmattan ; Garraud P., 1989, *Profession homme politique. La carrière politique des maires urbains*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales » ; Le Bart C., 2003, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Presses Universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques » ; Le Lidec P., 2001, « Les maires dans la République.

éparses, plutôt que d'un programme de recherche constitué. Il apparaît pourtant au centre des transformations contemporaines des institutions locales. De son côté, la sociologie est toujours attachée aux frontières professionnelles, peu propices à une étude comparée des différents groupes relevant de l'emploi public local. Finalement, l'objet « fonction publique territoriale » n'est encore constitué ni en sociologie ni en science politique. Comment construire, en sociologue du politique, un objet *a priori* juridique ? C'est ce qu'il nous faut à présent examiner.

Concours et institutionnalisation de l'emploi public local : construction de l'objet et problématique de la recherche

Une double problématisation est nécessaire à ce stade. Il nous faut d'une part chercher à définir, de manière non strictement juridique, la fonction publique territoriale. Il nous faut, en outre, construire un cadre théorique permettant de penser l'objet « concours » de manière plus large que ne le propose l'idéaltype bureaucratique. De même que l'agent public, selon les termes d'Olivier Cayla, « est d'abord un objet juridique »⁷⁵, la fonction publique territoriale apparaît de prime abord comme une construction juridique, amorcée par la loi du 26 janvier 1984. Celle-ci réunit en effet, dans une même catégorie, les agents, auparavant régis par des règles distinctes, des communes, des conseils généraux et des établissements publics locaux, bientôt rejoints par ceux des conseils régionaux, et leur octroi de plein droit, et à l'image des agents de l'État, le statut de fonctionnaire⁷⁶. C'est donc à partir de règles juridiques que s'unifie un emploi public local, marqué, en pratique, par une forte segmentation, tant en termes d'employeurs (qui sont aujourd'hui près de 60 000⁷⁷) que de missions et de fonctions. Nous ferons l'hypothèse que ces règles communes de recrutement et de promotion (habituellement synthétisées sous le terme de « statut ») peuvent être considérées comme des médiations institutionnelles créant des « relations à distance »⁷⁸ entre les agents. Notre propos sera à la fois d'étudier la genèse de ces règles, la manière dont elles orientent les pratiques des employeurs locaux et la façon dont les agents s'en saisissent dans le cadre de leur « carrière ».

L'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907», thèse de science politique, Université Paris 1.

⁷⁵ Cayla O., 1998, « L'inexprimable nature de l'agent public », *Enquête*, n°7, p.78.

⁷⁶ Nous renvoyons d'ores et déjà au chapitre II pour une analyse de cette loi.

⁷⁷ 36783 communes, 100 départements, 26 régions, 18997 regroupements de collectivités (syndicats, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes...), auxquels il faut ajouter les offices publics HLM, les caisses des écoles, les centres de gestion et le CNFPT. DGCL, 2007, *op.cit.*, p.9.

⁷⁸ Noiriel G., 2006, *Introduction à la socio-histoire*, La Découverte, coll. « Repères », p.4. Buton F., Mariot N., 2006, « Socio-histoire », *Dictionnaire des idées, Encyclopaedia Universalis*, p.732.

Une de ces règles nous intéresse particulièrement : celle qui fait du concours, depuis la loi du 28 avril 1952 portant statut du personnel communal⁷⁹, le mode de « droit commun » pour l'accès à l'emploi public local.

Règle juridique, le concours structure un ensemble de pratiques, depuis la publication de son « ouverture » au Journal Officiel jusqu'à celle de la liste des lauréats, en passant, évidemment, par les épreuves. Il n'est donc pas réductible au seul droit, et pourrait aussi être considéré comme un instrument d'action publique. En utilisant cette expression pour qualifier un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et les destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »⁸⁰, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès proposent un concept utile pour réfléchir à la fois à la dimension technique des concours (quelles conditions pratiques d'organisation ?), à leur portée symbolique (quels principes les légitiment ? quelle vision de l'emploi public véhiculent-ils ?) et à leurs effets sociaux (qui y réussit, qui y échoue ?). Penser en termes d'instruments permet en outre d'envisager les concours en regard des autres dispositifs ouverts aux employeurs locaux pour gérer leurs personnels. Nous testerons en particulier l'hypothèse d'une concurrence entre ce mode de recrutement réputé standardisé et impersonnel et les autres modalités d'embauche, depuis le « patronage » jusqu'aux procédures de marché (annonces à l'ANPE, entretiens d'embauche etc.). Pourtant, l'analyse des politiques publiques demeure souvent insuffisamment attentive aux acteurs et à leurs trajectoires. Elle passe en outre quelque peu sous silence les rapports de pouvoir et asymétries entre institutions, pourtant essentielles quand on veut étudier les relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Aussi, pour tenter de lier une approche « macrosociale » en termes d'action publique et de représentations, et une approche « microsociale », en termes d'individus et de groupes, le concept intermédiaire d'institution nous paraît plus adapté. Émile Durkheim, en faisant de la sociologie la science des institutions⁸¹, distinguait deux acceptions à ce terme : à l'institution-mécanisme juridique servant de cadre à l'action (tel que le mariage), il liait des organismes matériels repérables empiriquement (tel que la famille)⁸². Nous ferons l'hypothèse que le couple concours-collectivité peut être pensé par analogie avec le couple mariage-famille. En tant que règle formelle indexée sur des pratiques (de même que le mariage est à la fois contrat et cérémonie), le concours peut en effet être considéré comme une institution au premier sens

⁷⁹ Cf. encadré 3 de la première partie pour une présentation de cette loi.

⁸⁰ Lascoumes P., Le Galès P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, coll. « 128 », p.104.

⁸¹ Durkheim É., 1988, *Les règles de la méthode sociologique*, Flammarion, coll. « Champs » (première édition 1894), p.90.

⁸² Zaliou P-P., 2001, *Durkheim. Textes essentiels*, Hachette supérieur, coll. « Prismes », p.180.

durkheimien. En tant qu'elles sont structurées par des règles qui intègrent les acteurs (élus, agents, usagers) qui y évoluent, les collectivités territoriales, comme les autres institutions politiques, correspondent à la deuxième définition⁸³. Les concours les concernent à la fois en tant qu'entités juridiques (qui doivent légalement recruter des fonctionnaires) et comme groupements organisés d'individus (qui passent et font passer des épreuves...). Le concept polysémique durkheimien, qui permet de faire le lien entre règles juridiques, représentations symboliques et pratiques collectives, mérite toutefois d'être précisé pour être tout à fait opératoire. Ici, c'est à sa réappropriation par la sociologie politique qu'il nous faut faire appel. L'institution, dans la définition qu'en donnent Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, est un « assemblage de règles, dotées d'une certaine stabilité dans le temps, qui structurent avec une certaine prévisibilité les interactions et les jeux d'un ensemble d'acteurs qui en dépendent (en termes de ressources, de pouvoirs mais aussi de représentations légitimes) »⁸⁴. Deux éléments, non encore évoqués, méritent d'être soulignés dans cette définition. La question de la prévisibilité des interactions est essentielle : elle se traduit, en sociologie politique, par l'usage de la notion de rôle. L'entrée dans une institution, à l'occasion du passage d'un concours, de l'embauche dans une collectivité, ou encore de l'élection comme maire ou la désignation comme membre de jury, se traduit par « l'acquisition de "savoirs pratiques" permettant à l'individu d'accomplir correctement ses tâches »⁸⁵. Parler de rôle(s) d'employeur local, de candidat ou d'agent d'exécution permet ainsi de faire le lien entre l'institution et les individus qui la composent (par les mécanismes de socialisation et d'intériorisation), ainsi qu'entre les règles / normes prescrites et les pratiques effectives.

Le deuxième critère, qui concerne la stabilité dans le temps des règles institutionnelles, est plus problématique pour notre objet. Si les communes (et dans une moindre mesure les conseils généraux) s'inscrivent dans une histoire pluriséculaire, les conseils régionaux et les structures intercommunales, ont fait l'objet d'une création récente. Il en est de même, en un sens, pour les concours, territoriaux depuis seulement la fin des années 1980, communaux auparavant, et qui ont connu bien des évolutions au cours du second 20^e siècle. Leur organisation, longtemps communale, a progressivement été transférée à des établissements intercommunaux, les syndicats de communes, et à un établissement national, le CFPC

⁸³ Cette deuxième conception de l'institution a été progressivement rapprochée, par l'entremise d'Everett Hughes en particulier, de celle d'organisation. Pour une synthèse récente des relations entre approche par les institutions et approche par les organisations, cf. Juan S., 2006, « Le combat de l'Organisation et de l'Institution », *SociologieS* (revue électronique).

⁸⁴ Bezes P., Le Lidec P., 2009, « Les réformes institutionnelles », in Lagroye J., Offèrlé M., *Sociologie des institutions* (à paraître).

⁸⁵ Lagroye J., avec François B., Sawicki F., 2002, *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po / Dalloz, coll. « Amphi » (quatrième édition), p.141.

(devenu CNFPT). Souvent sur titres et internes, ils sont aujourd'hui dans leur quasi-totalité sur épreuves et se sont ouverts aux « externes ». D'abord réduits à certains emplois (administratifs et dans une moindre mesure ouvriers), ils se sont généralisés à toutes les catégories de fonctions.

Trop rapidement évoqués, ces multiples changements nous conduisent à adopter une approche processuelle de l'institution : pour ne pas laisser croire que les concours, ou encore les collectivités, ont atteint un état stable et achevé, et pour être en mesure d'envisager leurs transformations, nous parlerons plus volontiers d'institutionnalisation. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès définissent celle-ci comme la « dynamique par lesquelles les règles et les procédures apparaissent, se développent (...) et produisent en définitive des comportements chez les acteurs qui les ont générées et/ou intégrées »⁸⁶. Le processus que nous étudions n'est ni absolu (le concours n'est pas, rappelons-le, le seul mode d'entrée en collectivité) ni univoque (la période contemporaine est marquée, nous le verrons, par un certain recul des concours). Pourtant, raisonner en termes d'institutionnalisation permet de le penser comme un processus historique, engageant tant les employeurs que leurs (futurs) employés. Le développement des concours territoriaux se traduit-il par des pratiques nouvelles, chez les uns et les autres ? De quoi la règle du concours est-elle réellement prescriptive ? Répondre à ces questions nous conduit à analyser deux processus complémentaires. Une partie importante de cette thèse porte sur l'institutionnalisation des concours : elle étudie la généralisation, progressive et incertaine, de concours de plus en plus proches du modèle wébérien. Elle porte donc, dans une perspective de sociologie de la fonction publique, sur la genèse d'une des institutions clés⁸⁷ de celle-ci. Mais notre thèse se veut aussi une recherche sur l'institutionnalisation de l'action publique locale, à travers celle de ses personnels. À l'heure où l'on parle d'homogénéisation et de désidéologisation de celle-ci⁸⁸, le développement des concours se traduit-il par une harmonisation des pratiques des employeurs locaux ? Dans quelle mesure nourrit-il, chez les agents, la conscience d'appartenir, non seulement à une collectivité donnée, mais plus généralement à la fonction publique (territoriale) tout entière ? En d'autres termes, nous ferons l'hypothèse que les concours ne sont pas seulement les « produits » de la création de cette fonction publique : en réalité, ainsi que nous le montrerons,

⁸⁶ Lascoumes P., Le Galès P., 2007, *op. cit.*, p.98.

⁸⁷ Sadran P., 1977, « Recrutement et sélection par concours dans l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n°1, p.92.

⁸⁸ Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R., 2005, « Déplacements idéologiques et action publique. Le laboratoire des politiques territoriales », *Sciences de la Société*, Presses Universitaires du Mirail, n°65, p.4-7. Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R., 2006, *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica ».

ils contribuent à la faire exister, à la fois nationalement et localement, en droit et en pratiques, quoique de manière partielle et variable.

Pour analyser de manière dialectique l'institutionnalisation de l'emploi public local et l'institutionnalisation de ses concours, il nous faut aller plus loin dans la caractérisation de ces processus. Le travail de synthèse réalisé par Vincent Dubois dans son mémoire d'habilitation à diriger des recherches servira de guide à la dernière étape de cette construction problématique. Au fil de cette thèse, nous reprendrons en effet à notre compte les trois dimensions par lesquelles il caractérise ce concept.

Travailler sur des processus d'institutionnalisation, c'est d'abord, nous dit-il, enquêter sur la « formation historique des institutions », c'est-à-dire sur le « travail social de mise en forme qui consiste à [leur] conférer sens et fonction »⁸⁹. Notre recherche consiste en effet, pour partie, en une analyse génétique des institutions chargées d'organiser les concours (encadré 3). Nous étudierons tout particulièrement la naissance d'un syndicat de communes pour le personnel, puis sa transformation, au milieu des années 1980, en centre de gestion (*cf.* chapitre III).

Encadré 3 : Les « institutions » de la fonction publique territoriale

Le terme d'institution ne doit évidemment pas être réservé à celles que l'on dit « formelles » (depuis le Parlement jusqu'au Conseil d'État). Mais il est utile, à ce stade, de présenter les grandes caractéristiques des établissements publics que nous appelons « institutions de la fonction publique territoriale », au sens où elles regroupent et/ou représentent plusieurs collectivités et sont chargées de contribuer à l'élaboration des règles régissant l'emploi public local et/ou de mettre en œuvre les dispositions issues de ces règles. Ces institutions sont au nombre de trois :

Le **Centre National de la Fonction Publique Territoriale** (CNFPT), héritier du CFPC (1972-1987, *cf.* chapitre I), est un établissement public national⁹⁰ principalement chargé de la formation des agents territoriaux et de l'organisation de certains concours⁹¹. Il est aussi chargé de tenir une « bourse de l'emploi » qui permet d'assurer la publicité des postes vacants (en catégorie A) au sein des collectivités territoriales. Il prend en fin en charge les fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emploi.

Il est administré par un conseil d'administration composé de 34 membres, 17 élus locaux (représentant les communes, intercommunalités, conseils généraux et conseils régionaux) et 17 fonctionnaires, désignés par les syndicats (actuellement CGT, CFDT, FO, CFTC, CGC, Autonomes⁹²). Il dispose aussi d'un conseil d'orientation, chargé d'élaborer sa politique de formation. Il est organisé localement en 29 délégations départementales (interdépartementales en Île de France), chargées des formations, et en 8 centres interrégionaux des concours, chargés de leur organisation. Les Ecoles Nationales d'Application des Cadres Territoriaux (situées à Angers, Dunkerque, Montpellier et Nancy) et l'Institut National des Études Territoriales (principalement chargée de la formation des administrateurs et conservateurs des musées et bibliothèques, et situé à Strasbourg) sont aussi sous sa tutelle.

Créés par la loi du 22 novembre 1985, les **centres départementaux de gestion** (interdépartementaux en Île de France) prennent la suite des syndicats de communes pour le personnel (1952-1986, *cf.* chapitre III). Ce sont des établissements publics locaux, gérés, au contraire du CNFPT, par les seuls élus locaux. Les collectivités

⁸⁹ Dubois V., 2001, « Action publique et processus d'institutionnalisation. Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère », mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université Paris 1, p.9.

⁹⁰ Régis par le décret n°87-811 du 5 octobre 1987 modifié.

⁹¹ Le champ de ses prérogatives en matière de concours a été considérablement réduit par la loi du 19 février 2007 (*cf.* chapitre II).

⁹² Pour une présentation des syndicats territoriaux, *cf.* encadré 10 du chapitre II.

employant moins de 350 agents y sont affiliées obligatoirement, les autres peuvent s'y affilier si elles le souhaitent ou bénéficier de certaines de leurs prestations (en particulier l'organisation des concours) moyennant conventions payantes. Outre l'organisation des concours (principalement B et C aujourd'hui, A à partir de 2010), les centres de gestion organisent la bourse de l'emploi pour les catégories B et C. Ils ont aussi un rôle important dans la gestion des carrières des agents (d'où leur nom) : ils disposent d'une copie du dossier individuel de chaque fonctionnaire et prennent en charge les fonctionnaires B et C momentanément privés d'emploi. Enfin, ils organisent le fonctionnement des organismes paritaires (composés d'élus employeurs et de fonctionnaires) : commissions administratives paritaires se prononçant sur les questions d'ordre individuel (détachement, notation, avancement, discipline), comités techniques paritaires consultés sur les mesures relatives aux conditions de travail, et comités hygiène et sécurité.

Enfin, le **Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale** (CSFPT), dont une partie des missions sont issues de l'ancienne Commission Nationale Paritaire du personnel communal (1952-1984, cf. chapitre I), est l'instance consultative paritaire nationale de la FPT. Nous renvoyons à l'encadré 9 du chapitre II pour une présentation de sa composition et de ses missions.

Toutefois l'institutionnalisation ne s'arrête pas « aux premiers moments de l'émergence historique »⁹³. C'est un « processus continu », qui requiert une attention particulière aux dynamiques de transformation⁹⁴. Cette thèse prend deux histoires en cours de route : celle des collectivités, en particulier des communes, qui préexistent évidemment de beaucoup à la courte période historique (années 1970-années 2000) que nous prenons pour objet ; celle des concours, en outre, dont nous avons rapidement évoqué le premier développement, dans l'entre-deux-guerres. Mais nous sommes en mesure d'étudier les transformations locales de la gestion de personnel, en lien avec les transformations nationales du statut, et, d'autre part, les oscillations du développement des concours des années 1970 aux années 2000.

Enfin, l'approche génétique des institutions, surtout quand on envisage celles-ci sous l'angle de leurs personnels, conduit à poser conjointement la question de la professionnalisation⁹⁵. En inscrivant son analyse interactionniste des carrières professionnelles au sein des institutions où elles se déroulent⁹⁶, Everett Hughes a bien montré l'intérêt à analyser conjointement les dynamiques institutionnelles et les processus individuels qui se déroulent en leur sein. S'agissant des concours, l'intérêt de cette confrontation est encore plus évident : l'institutionnalisation des concours communaux (puis territoriaux) est en effet légitimée, ainsi que nous le montrerons, par la professionnalisation des agents qu'elle est supposée permettre. Parler de légitimation nous conduit à envisager une deuxième dimension de l'institutionnalisation, relative à la structuration des représentations sociales. L'institution-concours « cristallise »⁹⁷ des principes de division (concours territoriaux vs. concours de

⁹³ Dubois V., 2001, mémoire cité, p.9.

⁹⁴ Bezes P., Le Lidec P., 2009, contribution citée.

⁹⁵ Dubois V., 2001, mémoire cité, p.10.

⁹⁶ Hughes E., 1996, *Le regard sociologique : Essais choisis*, Éditions de l'EHESS. Dans les années 1960, des sociologues américains (dont Hughes) ont aussi forgé le concept de carrière organisationnelle, ce qui confirme la proximité, outre-Atlantique, des notions d'organisation et de carrière. Glaser B. (ed.), 1968, *Organizational careers, a source book for theory*, Aldine Publishing

⁹⁷ Sur les institutions comme formes de cristallisation des faits sociaux, cf. Durkheim É., 1988, *op.cit.*, p.98.

l'État...). Elle mobilise des catégories de pensée (égalité de traitement, mérite...) et construit des problèmes (les concours sont-ils assez professionnels ? faut-il contraindre les collectivités à recruter les lauréats ?) ; c'est donc aussi cette production symbolique attachée aux concours qu'il nous faudra étudier. Récemment forgée par des politistes lyonnais⁹⁸ en référence aux cadres de l'expérience goffmaniens⁹⁹, la notion de « cadres de l'action publique » met à juste titre l'accent sur le rôle de la formation (et corollairement des concours) dans la production de « schèmes interprétatifs contribuant potentiellement à orienter les perceptions, à construire des représentations de la réalité – et éventuellement, à influencer les pratiques et les conduites »¹⁰⁰. Nous nous inscrirons dans la continuité de cette démarche en étudiant les registres de légitimation sur lesquels les concours reposent et qu'ils contribuent à diffuser. On peut en particulier faire l'hypothèse qu'ils contribuent à construire l'opposition entre les différents segments du marché du travail (privé / public¹⁰¹) et de la fonction publique (« territoriale » / État). Observe-t-on, dans les concours territoriaux, une vision des collectivités, de leurs élus, de leurs agents et de leurs actions, complémentaire ou concurrente de ce que Pierre Bourdieu appelle la « vision d'État »¹⁰² ? Plus précisément, retrouve-t-on, dans les concours territoriaux, l'idéologie de l'intérêt général¹⁰³, ou encore le sens du service public, habituellement associés aux « serviteurs de l'État » ? *A contrario* quelle représentation de l'action publique véhiculent les critiques aujourd'hui adressées aux concours ?

Ces questions ne relèvent pas seulement de l'ordre des discours. La production symbolique des institutions a des effets pratiques : elle légitime les classements sociaux (cadres *vs.* personnel d'exécution), les découpages institutionnels (CNFPT *vs.* collectivités) et la différenciation des statuts (lauréats *vs.* recalés) produits par les concours. Cette dimension de l'institutionnalisation, entendue comme opérateur (et non plus seulement comme manifestation) de la cristallisation des formes sociales¹⁰⁴, servira de troisième fil directeur de notre propos. Nous étudierons plus précisément la contribution des concours, et de leurs taxinomies (encadré 4), à la fabrication des groupes sociaux relevant de l'emploi public local.

⁹⁸ Pour une présentation plus détaillée, cf. Gervais J., 2007, thèse citée, p.16 et suiv.

⁹⁹ Goffman E., 1991, *Les cadres de l'expérience*, Minuit, coll. « le sens commun » (première édition 1974).

¹⁰⁰ Gervais J., 2007, thèse citée, p.17.

¹⁰¹ Rappelons que l'opposition entre public (associé au statut) et privé (associé au contrat) est « un des traits les plus profondément ancrés dans la culture juridique française ». Supiot A., 2000, « Introduction », in Bodiguel J-L., Garbar C-A., Supiot A. (dir.), *Servir l'intérêt général*, Presses Universitaires de France, coll. « Les voies du droit », p.13.

¹⁰² Dubois V., 2001, mémoire cité, p.10.

¹⁰³ Bodiguel J-L., Garbar C-A., Supiot A. (dir.), 2000, *op.cit.*

¹⁰⁴ Dubois V., 2001, mémoire cité, p.11.

Encadré 4 : Éléments de vocabulaire sur la fonction publique territoriale et ses concours

La **catégorie** est supposée fixer le niveau de compétences et de responsabilités exigé d'un fonctionnaire territorial. Calqué sur la quadripartition établie par le statut général des fonctionnaires de 1946 (A, B, C, D), le découpage catégoriel a été ramené à trois lettres en 1990. La catégorie A est dite d'encadrement ou de direction ; la catégorie B regroupe le personnel dit d'encadrement intermédiaire ou d'application et la catégorie C le personnel d'exécution.

La **filière** constitue, au contraire de la catégorie, une spécificité de la fonction publique territoriale. Elle regroupe les emplois territoriaux selon leur nature, en huit catégories : administrative, technique, sapeurs-pompiers, culturelle, sportive, médico-sociale, police, animation. La filière technique regroupe près de la moitié des agents territoriaux. Elle est très majoritairement masculine. Les deux autres filières les plus nombreuses, administrative et médico-sociale, sont quant à elles majoritairement féminines.

Le **cadre d'emplois** regroupe les fonctionnaires soumis à un même statut particulier, et peut, à ce stade, être considéré comme un équivalent de la notion de corps dans la fonction publique de l'État (*cf.* chapitre II pour une discussion de leurs différences). Chaque cadre d'emplois comprend un nombre donné de **grades**, rattachés chacun à une échelle indiciaire et un déroulement de carrière spécifiques. Par exemple, le cadre d'emplois d'attaché territorial comprend aujourd'hui trois grades : attaché, attaché principal et directeur.

Le vocabulaire relatif aux concours territoriaux présente de fortes similarités avec celui de l'État. Les trois voies des concours, en particulier, ont les mêmes dénominations. La **voie interne** des concours est ouverte aux agents publics justifiant d'une ancienneté suffisante dans l'emploi public ou dans leur grade, sans condition de diplôme.

Les concours internes sont toujours sur épreuves. La **voie externe** est ouverte, en général, sous condition de diplôme mais sans condition d'ancienneté dans l'emploi public. Les concours externes peuvent être sur titres ou sur épreuves. La **troisième voie** a été instituée à partir de la loi « Sapin » : elle est ouverte aux personnes justifiant une certaine ancienneté dans l'emploi privé (y compris les emplois-jeunes), ainsi qu'aux responsables associatifs et aux titulaires de mandats locaux.

Une particularité – essentielle – réside dans la notion de **liste d'aptitude**. Celle-ci décrit le document établi par l'autorité chargée de l'organisation d'un concours (ou examen) sur lequel figurent les personnes déclarées admises à ce concours (ou examen) par le jury, ainsi que les lauréats des concours organisés dans les années précédentes qui n'auraient pas encore été recrutés. Deux caractéristiques majeures des concours territoriaux lui sont liées : - la réussite au concours ne vaut pas recrutement (ce qui explique que des lauréats de concours précédents puissent y figurer) ;

- le concours n'est pas classant : la liste est alphabétique et n'indique pas les notes et le rang obtenu par chaque lauréat (pour une discussion de la différence concours classant / liste d'aptitude, *cf.* chapitre II).

Il s'agit d'abord d'examiner, ainsi que nous avons commencé à l'indiquer, si les concours parviennent à unifier les agents des collectivités sous une identité commune - autrement dit à faire exister subjectivement et non plus seulement légalement la fonction publique territoriale. Les travaux sur la construction des groupes sociaux, en particulier celui de Edward Thompson sur la classe ouvrière anglaise, celui de Max Weber sur les « corps »¹⁰⁵ et celui de Luc Boltanski sur les cadres français, nous sont ici utiles. Notre point de vue est bien sûr différent de celui de l'historien anglais : Thompson met l'accent sur les luttes sociales, et pourrait-on dire sur l'« auto-production » de la classe ouvrière, quand nous envisageons, au moins en partie, la fabrique de la fonction publique territoriale par le haut et par le droit. Pourtant, son travail nous est précieux pour tenter de penser l'unité de l'emploi public local tout en prenant en compte la diversité des expériences concrètes de celui-ci¹⁰⁶. Thompson nous invite par

¹⁰⁵ *Stand* en allemand, traduit par *status group* en anglais.

¹⁰⁶ Nous renvoyons ici à son argumentation sur le « singulier » employé pour théoriser la classe ouvrière qu'il emploie en opposition au pluriel des historiens « descriptifs ». Thompson E., 1988, *La formation de la classe ouvrière anglaise*, Gallimard / Le Seuil, coll. « Hautes Études » (première édition anglaise 1963), p.173-174.

ailleurs à analyser la fonction publique territoriale comme un « processus actif »¹⁰⁷, qui doit prêter attention aux mécanismes d'appropriation par les acteurs eux-mêmes. Finalement, en raisonnant à l'intersection des règles juridiques et de la conscience d'appartenance, nous retrouvons, au moins partiellement¹⁰⁸, la notion wébérienne de corps, lequel associe la situation juridique (ici définie par le statut), l'*ethos* (ou système de valeurs structurant les pratiques) et les conditions matérielles de subsistance¹⁰⁹. En ce sens, la fonction publique territoriale peut être considérée comme un « groupe de statut », qui construit ses frontières (fonctionnaires *vs.* contractuels) et partage des attributs matériels et symboliques. Pour analyser ce qui fait « tenir ensemble » la fonction publique territoriale, le travail de Luc Boltanski, qui montre la grande diversité interne de la catégorie de cadres et, dans le même temps, l'existence d'une « personne collective »¹¹⁰, est source d'analogies intéressantes. Nous décourageant de présupposer l'unité ou l'éclatement *a priori* de la fonction publique territoriale, il plaide au contraire pour une analyse serrée du « travail institutionnel d'unification »¹¹¹ des positions professionnelles. Les luttes engagées, entre acteurs (syndicaux et patronaux) et entre institutions (étatiques et territoriales), pour homogénéiser ou au contraire différencier ce segment du marché du travail devront ainsi être étudiées. Sa réflexion sur la « cohésion par le flou »¹¹² de la catégorie mérite elle aussi l'attention. Si les modes de construction des deux groupes, par la mobilisation d'une partie de ses (futurs) membres d'un côté, par les règles juridiques de l'autre, sont bien différents, nous verrons que la fonction publique territoriale peut, à l'image de la catégorie des cadres, être pensée comme un « agrégat faible »¹¹³.

Boltanski et Thompson, maniant par alternance le singulier et le pluriel, nous invitent, en outre, à examiner les processus de différenciation interne à la fonction publique territoriale. Les concours ne font pas seulement exister *la* fonction publique territoriale, ils légitiment aussi les clivages, en termes de classes sociales, de sexes, et de générations, en son sein. Un enjeu important de notre travail sera donc d'examiner leur travail d'inculcation (et

¹⁰⁷ *Ibid.*, p.13.

¹⁰⁸ La notion de prestige (ou d'honneur social), très présente chez Weber, ne s'applique qu'à une petite minorité de fonctionnaires territoriaux.

¹⁰⁹ Plus exactement, le corps renvoie à la « chance de bénéficier d'un honneur social positif ou négatif, tel qu'il est conditionné d'abord par des différences dans la conduite de vie de certains groupes humains (et donc le plus souvent par des différences dans leur éducation). En second lieu (...), cette chance est très souvent et de manière typique liée à un monopole assuré juridiquement à la couche sociale concernée et qui porte soit sur des droits de domination, soit sur des chances de revenus et de gains. » Weber M., 1996, *Sociologie des religions*, Gallimard, p.376. Rappelons que Weber voit dans le « fonctionnariat » l'« émergence d'un groupe de statut spécifique ». Weber M., 1978, *op.cit.*, p.1001.

¹¹⁰ Boltanski L., 1982, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Minit, coll. « Le sens commun », p.463.

¹¹¹ *Ibid.*, p.374.

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Ibid.*, p.480.

d'intériorisation, vu du côté des candidats) des différences, petites (voies interne / externe des concours) et grandes (« chefs » / « petit » personnel), qui structurent les collectifs de travail. Sur cet aspect, notre réflexion rejoint celle des sociologues enquêtant sur la diversité interne des classes populaires et qui montrent en particulier le rôle joué, dans celle-ci, par le statut d'emploi, par la situation locale et par la configuration familiale¹¹⁴. Enquêtant, non sur les seuls agents d'exécution, mais sur la quasi-totalité de la hiérarchie des emplois (*cf. infra*), il nous faudra élargir ces réflexions aux « classes moyennes », et analyser la construction des frontières entre ces deux groupes sociaux au sein de l'emploi public local.

À travers ses différents aspects, l'étude de l'institutionnalisation comparée des concours et de la fonction publique territoriale doit permettre de sortir de l'aporie énoncée au début de cette introduction. L'histoire des concours territoriaux n'est pas celle d'une sortie linéaire et irréversible du clientélisme vers la bureaucratie¹¹⁵. Elle n'est pas non plus placée sous le signe de la victoire de la rationalité nationale sur le clochemerlisme. Raisonner en termes de processus doit nous permettre d'envisager à la fois les avancées et les échecs de l'institutionnalisation¹¹⁶, les transformations du modèle bureaucratique et le renouvellement des formes de domination personnalisée sur le personnel communal. Parce que « la généralisation du principe du concours et de la nécessité de la possession d'un diplôme ou d'une compétence professionnelle minimale » ne saurait suffire « à l'autonomisation de la fonction publique territoriale et à la disparition de l'influence des élus sur le recrutement et la promotion du personnel administratif local »¹¹⁷, il nous faut analyser les combinaisons complexes entre régulation nationale et pratiques locales, entre neutralisation bureaucratique et dépendance politique¹¹⁸. La bureaucratisation de la fonction publique territoriale par les concours a été construite par le politique, qu'elle a contribué à transformer en retour. Mais cette bureaucratisation n'a pas exclu le politique, impliqué dans le processus même de dépolitisation des fonctionnaires. L'expression même de « politisation de la fonction

¹¹⁴ Pour une présentation à la fois synthétique et programmatique de ces approches, *cf.* Schwartz O., 1998, « La notion de "classes populaires" », mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie, université de Versailles-Saint-Quentin.

¹¹⁵ Ce que peut laisser penser Jean-Yves Nevers quand il parle, à propos de la mairie de Toulouse, de « la rationalisation et la bureaucratisation d'une technocratie locale, [de] la formation d'une oligarchie [qui] annonce la monopolisation du pouvoir local par un personnel gestionnaire et "apolitique" ». Nevers J-Y., 1983, « Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse », *Revue française de science politique*, v.33, n°3, p.449.

¹¹⁶ À la manière dont Renaud Payre a étudié l'échec de la science communale comme discipline universitaire. Payre R., 2002, « Un possible non institutionnalisé. Socio-histoire de la "science communale" (1900-1950) », in Déloye Y., Voutat B. (dir.) *Faire de la science politique*, Belin, p.169-1983.

¹¹⁷ Sawicki F., 1998, *op.cit.*, p.233.

¹¹⁸ On aurait d'ailleurs tort de considérer qu'il s'agit d'un « particularisme territorial ». La création de l'ENA, qui homogénéise la haute fonction publique sur une base capacitaire tout en accentuant sa dépendance vis-à-vis des politiques peut être analysée dans les mêmes termes. Gervais J., 2007, thèse citée, p.28-29.

publique » méritera d'être discutée. Au nom de quelles représentations de l'emploi public celui *devrait-il* être non-politique ? Quels acteurs en sont porteurs et avec quelles effets sur les exigences des concours ? Au contraire, dans quelles configurations (clientélaires ?) employeurs et agents *consentent-ils* à remettre en cause les rôles différenciés qui sont les leurs¹¹⁹ ? D'ailleurs, qu'est-ce qui *politise* l'emploi public local ? L'intervention des élus, certes, mais ceux-ci ne se proclament-ils pas, souvent, apolitiques¹²⁰ eux aussi ? Et l'entretien de relations personnelles avec les élus locaux doit-elle nécessairement être assimilée à de la *politisation* ? En revanche, participer, en tant que fonctionnaire, à la production des politiques publiques, n'est-ce pas une forme de *politisation*¹²¹ ? Ce mouvement de *politisation* / *bureaucratisation* ne se superpose au demeurant qu'imparfaitement avec l'articulation national / local, autre point focal de notre analyse (*cf. infra*). Notre propos est justement de montrer qu'il existe des logiques locales de *bureaucratisation* et des logiques nationales de *politisation* de la fonction publique. Et il faudra en outre examiner les effets, sur cette double dynamique, des actuels projets de « modernisation ». Se traduisent-ils, ainsi que le suggère Françoise Dreyfus, par un « retour du politique »¹²² ? Dans quelle mesure reconfigurent-ils les rapports entre État et collectivités locales, dans le sens d'une plus grande légitimité de ces dernières ? Avant de traiter ces questions, il nous faut préciser à partir de quels choix méthodologiques, et avec quels matériaux empiriques, nous escomptons y répondre.

Varier et comparer les formes et les lieux d'institutionnalisation : options méthodologiques et choix d'enquête

Pour cerner les différentes dimensions de l'institutionnalisation des concours territoriaux, nous avons mis en œuvre des méthodes d'enquêtes variées, qui relèvent de deux grandes approches, ethnographique d'une part, sociohistorique d'autre part.

Nous avons d'abord adopté une posture ethnographique, définie par l'immersion de (relativement) longue durée de l'enquêteur au sein du milieu enquêté, immersion, qui permet, au moyen notamment des techniques d'entretien et d'observation, de « croiser les points de

¹¹⁹ Rappelons la définition que donne Jacques Lagroye de la *politisation* : « requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités ». Lagroye J., 2003, « Les processus de *politisation* », in Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Belin, coll. « Socio-histoires », p.360-361.

¹²⁰ L'apolitisme est une rhétorique ancienne des élus locaux, en particulier ruraux, sur laquelle nous reviendrons. On peut se référer, à ce sujet, à Kesselman M., 1972, *Le consensus ambigu. Etude sur le gouvernement local*, Cujas.

¹²¹ Sur cette hypothèse, *cf.* Eymeri J-M., 2003, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye J. (dir.), *op.cit.*, p.35-48.

¹²² Dreyfus F., 2000, *op.cit.*, chapitre 9.

vue sur l'objet » et, ce faisant, d'« éclairer la complexité des pratiques »¹²³. Ce choix nous a amenée à déterminer trois¹²⁴ lieux d'enquête principaux, complétés par des entretiens dans des champs investigués plus ponctuellement (ministères, maisons d'édition, fédérations syndicales). Ce nombre peut paraître modeste au regard des normes prévalant dans les enquêtes par « campagnes d'entretiens », mais il est relativement important au regard du parti-pris monographique souvent adopté en ethnographie. Cette posture intermédiaire s'explique doublement. En raison de la question centrale constituée par l'articulation entre principe du concours et pratiques effectives des employeurs, il aurait été dommageable de n'envisager les concours à partir d'un seul « lieu » (collectivité ou institution organisatrice). Mais, de manière à pouvoir consacrer l'attention et le temps nécessaires à chaque terrain, nous avons renoncé à enquêter, de manière comparative, dans plusieurs collectivités. Nous avons en revanche décidé d'investir des institutions caractérisées par des rapports différents aux concours. C'est ainsi que nous avons décidé d'enquêter, de manière approfondie, dans une ville, que nous avons appelée Tozay, et dans les deux types d'institutions organisatrices de concours : le CNFPT, et plus exactement une de ses délégations franciliennes, et les centres départementaux de gestion (celui d'un département rural appelé Bas-Massif et un centre francilien). Cette attention soutenue aux institutions de la fonction publique territoriale ne visait pas, elle non plus, à produire une comparaison serrée entre elles. Nous avons en effet adopté des points de vue différents sur chacune d'entre elles. Dans le Bas-Massif, c'est la construction du syndicat de communes, puis du centre de gestion, en tant qu'institution politique inscrite dans le jeu politique départemental, qui nous a intéressée. En Île de France, tant au niveau du CNFPT que du centre de gestion, nous avons étudié la fabrique concrète (et contemporaine) des concours, à travers les épreuves et les jurys. Une objection pourrait nous être adressée à ce stade : pourquoi ne pas avoir enquêté sur ces différentes institutions au sein d'un même territoire ? Il aurait été aisé, depuis notre résidence parisienne, d'enquêter dans une ville de banlieue en complément des enquêtes au CNFPT et au centre de gestion. Une telle stratégie d'enquête n'aurait toutefois pas permis de représenter la diversité des contextes territoriaux, franciliens et provinciaux, urbains et ruraux, communaux et autres. Nous avons donc plutôt cherché à faire jouer un principe de variation, qui nous a amené du Bas-Massif, département rural (moins de 200 000 habitants), où les agents publics sont peu nombreux, à Tozay, chef-lieu de canton de 15 000 habitants, inscrit dans un environnement industriel et

¹²³ Beaud S., Weber F., 1998, *Guide de l'enquête de terrain*, La découverte, coll. « Guides Repères », p.9-10.

¹²⁴ Nous regroupons le CNFPT et le centre de gestion franciliens car ils sont géographiquement très proches, et que nous y avons enquêté au même moment, nous rendant alternativement à l'un et l'autre, parfois au cours de la même journée, pour observer des événements voisins (épreuves de concours etc.).

urbanisé, et qui a une administration municipale relativement nombreuse (350 agents). Cette ville est toutefois de petite taille eu égard aux collectivités d'Île de France. Et c'est là l'intérêt de l'enquête francilienne, qui nous permis de rencontrer des agents travaillant dans des villes plus importantes (40 000 à 100 000 habitants) ainsi qu'en conseils généraux et régionaux. Faire varier la « couleur » politique des institutions étudiées s'est révélée plus problématique, et nous y avons, à l'évidence, moins bien réussi : au cours de la période qui nous intéresse, Tozay, comme le centre de gestion du Bas-Massif, ont été exclusivement ou principalement dirigées par des exécutifs marqués à gauche (PC ici, PS là). Le centre de gestion francilien, de son côté, est présidé par un maire UMP, mais nous n'avons que très peu enquêté sur son fonctionnement politique (conseil d'administration, bureau etc.). Finalement, c'est à l'intérieur de chaque terrain que nous avons cherché à examiner les effets potentiels de l'affiliation politique sur le rapport aux concours et la gestion du personnel. Tozay est à cet égard un terrain intéressant, puisque la majorité d'« union de la gauche », au pouvoir de 1971 à 1995, a été battue par la droite, qui a gouverné la ville de 1995 à 2001, avant une nouvelle victoire de la gauche.

Si l'attention aux pratiques et aux acteurs nous a conduite vers l'ethnographie, la volonté d'analyser l'institutionnalisation des concours comme un processus historique nous a amenée à travailler à partir d'archives, à la manière des sociohistoriens. Le dépouillement des traces matérielles laissées par les concours (ou par la gestion du personnel, ou par les débats politiques relatifs aux concours) nous est apparu d'autant plus essentiel que l'écrit tient une place centrale dans l'activité administrative¹²⁵. Ces sources écrites ont été pensées de manière complémentaire à nos enquêtes par entretien et observation. Elles ont contribué à notre effort d'objectivation et de montée en généralité (c'est le cas en particulier des dossiers de carrières des agents tozayiens que nous avons systématiquement dépouillés). Elles ont en outre pallié les impossibilités d'observations (notamment pour les débats parlementaires intervenus avant notre enquête). Elles nous ont enfin autorisée à adopter un point de vue longitudinal sur notre objet : les archives du ministère de l'Intérieur, qui a eu en charge la création du concours d'attaché, en 1979, celles du centre de gestion du Bas-Massif et enfin celle du siège parisien du CNFPT nous ont permis de faire la genèse des concours contemporains et des institutions qui leur sont liées.

Trois options majeures de cette recherche restent à justifier au terme de cette présentation générale de notre dispositif d'enquête (encadré 5) : il s'agit, d'une part, des bornes

¹²⁵ Sur l'activité de « mise en dossier » de l'administration, cf. en particulier les travaux de Gérard Noiriel et notamment Noiriel G., 1991, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Calmann-Lévy, coll. « Les temps qui courent », p.191.

chronologiques adoptées, d'autre part du statut que nous donnons à nos enquêtes localisées, et enfin, des concours que nous avons décidé d'étudier.

Encadré 5 : Conventions de rédaction et conseils de lecture

La longueur de cette thèse tient pour partie à l'abondance des matériaux d'enquête qu'elle restitue – lesquels, ainsi que nous aurons l'occasion de le préciser au fil du développement, représentent, plus que de simples illustrations, la matière même de la réflexion. Pour rendre le document plus lisible, nous avons choisi une présentation spécifique des extraits d'entretiens, de journal de terrain et d'archives présentés (taille de police plus petite, retrait à gauche et à droite). L'origine des données est mentionnée en note de bas de page et comprend :

- pour les observations, la mention « journal de terrain », la date ainsi qu'une indication de l'événement considéré, lorsque celui-ci n'est pas précisé dans le corps du texte ;

Il s'agit en général d'une reformulation des notes prises dans le journal immédiatement après les observations.

- pour les archives, le fonds utilisé, la cotation du versement (quand elle existe) et son intitulé ;

Les trois fonds d'archives utilisés sont présentés dans l'encadré 2 de la première partie.

- pour les entretiens, la date et le lieu.

Pour alléger les notes, nous ne donnons ces informations que lors de la première citation d'un entretien donné, à l'intérieur d'une même partie.

Nous invitons le lecteur à se reporter à la rubrique « matériaux d'enquête », présentée à la fin du volume, pour une présentation exhaustive de ces différents matériaux. Ceux-ci sont en outre anonymisés, pour des raisons que nous expliciterons au cours du développement.

Par ailleurs, nous avons choisi de présenter au fil du développement (et non en annexe, plus difficilement accessible), des encadrés, graphes et tableaux donnant des informations factuelles et méthodologiques utiles à la compréhension du propos et à l'administration de la preuve, sans être indispensables à une lecture rapide. Pour permettre, là encore, une lecture à plusieurs niveaux, ces informations sont clairement distinguées du reste du propos par un style spécifique (encadré grisé, taille de police plus petite) et font l'objet d'une liste récapitulative à la fin du propos.

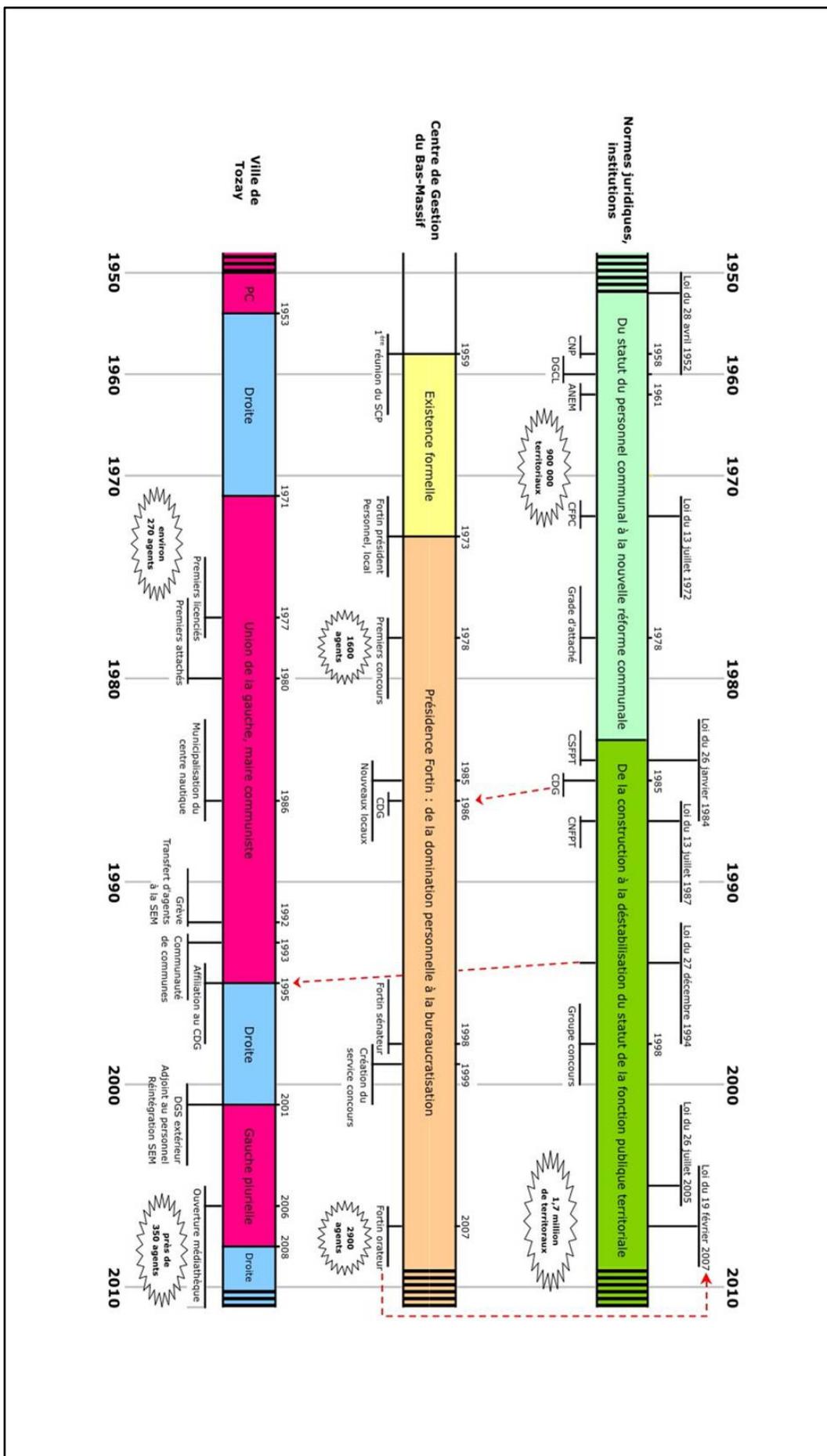
Enfin, les références bibliographiques sont indiquées en notes de bas de page, de manière à permettre leur visualisation immédiate. Nous mentionnons les abréviations usuelles (*op.cit.*, *ibid.* etc.) en cas de référence récurrente. En cas de besoin, on se reportera à la bibliographie thématique présentée en fin de volume.

Comme son titre l'indique, cette thèse porte sur la période ouverte par la décennie 1970 et refermée par les années de notre enquête, 2006 et 2007 principalement. Le choix de commencer notre étude au début des années 1970 s'est rapidement imposé, en raison de facteurs concordants. Avant que de les examiner, indiquons ce qui aurait pu être une autre « évidence », bien vite repoussée. Les concours territoriaux sont par définition nés avec la fonction publique territoriale, dans la foulée de la loi du 26 janvier 1984 instituant celle-ci. Nous aurions donc pu commencer notre enquête au moment de la première décentralisation. Une telle décision nous aurait toutefois conduit à présupposer que celle-ci ouvre une nouvelle « ère », quand notre enquête montre, au contraire, que les lois du début des années 1980, non seulement s'appuient sur des projets initiés dans les années 1970, mais ont aussi très vite été remises en cause (*cf.* chapitre II). En d'autres termes, nous avons considéré que l'on ne peut faire la genèse des concours contemporains sans étudier ceux qui les ont précédés et qui ont nourri les débats débouchant, finalement, sur un mode particulier d'institutionnalisation. Les années 1970 correspondent en effet, ainsi que nous le montrons, aux débuts de l'institutionnalisation nationale des concours territoriaux (avec la création du CFPC). Elles voient de surcroît la structuration d'un milieu réformateur, comparable (sous certains aspects)

au monde de la réforme communale de l'entre-deux-guerres (*cf.* chapitre I) ¹²⁶. En commençant notre enquête au début des années 1970, nous prenons donc, à quelques années près, la suite des recherches sociohistoriques sur le personnel communal. Les institutions contemporaines de la fonction publique territoriale sont d'ailleurs largement les héritières de celles - syndicats de communes pour le personnel, CFPC et Commission Nationale Paritaire - qui se sont organisées dans les années 1960 et surtout 1970. À l'échelon communal lui-même, cette césure chronologique est pertinente : à Tozay, les plus anciens employés communaux encore en poste ont été recrutés à la mairie à la toute fin des années 1960, et surtout au début des années 1970. Enquêter sur ces quarante dernières années, c'est donc aussi faire l'histoire des plus âgés de nos enquêtés. Pour ces différentes raisons, les périodes étudiées se correspondent d'un terrain à l'autre, ce qui permet, ainsi que le synthétise la chronologie ci-dessous, d'étudier les échos, d'un lieu à l'autre, des événements intervenus sur une autre scène.

¹²⁶ Payre R., 2007, *op.cit.*

Grphe 1 : Repères chronologiques



Cette chronologie le montre¹²⁷ : nous avons procédé par monographies successives qui, bien que n'étant pas immédiatement comparables, se répondent tout de même. Quelle place accordons-nous à ces enquêtes de terrain dans la construction de notre raisonnement ? Depuis une vingtaine d'années, le statut des monographies a fait l'objet des attentions croisées de l'histoire (autour des débats posés par la *microstoria*), de l'anthropologie (à partir des critiques de l'approche structurale) et de la science politique (avec le regain d'intérêt pour l'analyse localisée du politique). La fonction publique territoriale nous semble un objet particulièrement heuristique pour discuter la « dichotomie spontanée » entre « local » et « national »¹²⁸. Rejetant une conception du local comme simple « lieu de vérification d'observations générales constatées sur un plan national »¹²⁹, nous avons cherché à prendre en compte les rapports sociaux et politiques inscrits localement, tant pour l'analyse du centre de gestion du Bas-Massif que pour celle de l'institution communale tozayienne. Cela nous a conduit certes à étudier les appropriations locales des règles nationales, mais aussi à analyser l'employeur municipal au regard du marché local du travail, ou encore le centre de gestion comme partie prenante de l'ordre politique départemental. Nous avons donc pris pour terrains d'enquête des espaces préconstruits – un choix qui mérite d'être justifié¹³⁰. Si nous avons retenu l'espace communal ici, départemental là, pour étudier l'institutionnalisation de l'emploi public, c'est parce que ces entités territoriales, construites par l'histoire et le droit, structurent des représentations et des rapports sociaux. Plus concrètement, ce sont bien les communes qui emploient les agents, ce sont bien les centres départementaux de gestion qui organisent les concours : notre enquête porte donc sur les effets sociaux des catégorisations territoriales et administratives, autant que sur la manière dont celles-ci sont construites. C'est ici qu'intervient la nécessité de réfléchir aux articulations entre les différents espaces qui organisent l'emploi public local. Considérant, avec Jacques Revel, que la « variation d'échelle [est une] ressource d'une exceptionnelle fécondité parce qu'elle permet la construction d'objets complexes et donc la prise en compte de la structure feuilletée du social » mais aussi qu'« aucune échelle n'a de privilège sur une autre, puisque c'est leur mise en regard qui procure le plus fort bénéfice analytique »¹³¹, nous nous sommes efforcée d'enquêter dans les institutions qui font le lien entre les différents espaces locaux, et qui

¹²⁷ Ces trois chronologies peuvent paraître peu claires à ce stade. Elles synthétisent en fait le propos des deux premières parties de la thèse. On s'y reportera le cas échéant en cours de lecture.

¹²⁸ Briquet J-L., Sawicki F., 1989, « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, v.2, n°7-8, p.6.

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ *Ibid.*, p.9.

¹³¹ Revel J. (dir.), 1996, *Jeux d'échelle, La micro-analyse à l'expérience*, éditions de l'EHESS, coll. « Hautes Études », p.13.

organisent leurs relations¹³². C'est le Parlement, lieu de débats, entre élus cumulants, sur les règles régulant l'emploi public local ; ce sont les centres de gestion, où les maires délèguent, à une minorité d'entre eux, le soin d'organiser les concours ; ce sont le CNFPT et le CSFPT où représentants des employeurs et des fonctionnaires sont supposés dessiner ensemble l'avenir de la fonction publique territoriale.

Notre thèse est donc une enquête sur les différents lieux d'institutionnalisation de l'emploi public local et de ses concours, des années 1970 aux années 2000. Mais de quels concours parle-t-on et comment enquêter à leur propos ? Deux choix s'offraient *a priori* à nous : nous pouvions privilégier une approche quantitative des concours, en exploitant, par exemple, une « grande » enquête statistique consacrée à la fonction publique territoriale¹³³. De telles enquêtes existent de longue date : depuis l'après-guerre, l'INSEE établit régulièrement un recensement des agents publics, notamment locaux¹³⁴. À ces données s'ajoute, depuis la fin des années 1997, la synthèse des bilans sociaux réalisés tous les deux ans par les collectivités, établie conjointement par le CNFPT et la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur¹³⁵. Enfin, l'enquête Emploi et celle sur la formation et la qualification professionnelle (FQP) sont régulièrement utilisées pour comparer les situations des agents territoriaux à ceux de l'État et des salariés du privé¹³⁶. Plus récemment, c'est l'enquête Génération du Céreq qui a permis d'étudier la place de l'emploi public local dans les débuts de vie active¹³⁷. Ces diverses sources ne permettent toutefois pas de disposer d'informations précises sur les différences entre les fonctions publiques, pas plus que sur les concours territoriaux. L'enquête Emploi, en particulier, regroupe dans une même catégorie les agents des collectivités et des hôpitaux¹³⁸, et ne précise pas, lorsqu'un enquêté déclare un père fonctionnaire, quel était l'employeur de celui-ci. La moindre visibilité de l'emploi public local, par rapport à celui de l'État, est une nouvelle fois avérée : alors que le ministère de la

¹³² Briquet J-L., Sawicki F., 1989, *art. cit.*, p.12.

¹³³ Au vu des moyens dont nous disposions, il paraissait en effet délicat de « faire passer » notre propre questionnaire auprès d'un échantillon représentatif d'agents territoriaux.

¹³⁴ Sur les années les plus anciennes, cf. Quarré D., 1992, « Annales statistiques de la fonction publique 1945-1969-1989 », *INSEE Résultats*, n°28-29.

¹³⁵ DGCL, 2007, « Synthèse des bilans sociaux 2005 », *Bulletin d'informations statistiques*, n°55, octobre.

¹³⁶ Audier F., 1987, *art. cit.* Audier F., 2000, « La transmission du statut dans la fonction publique », *Économie et statistique*, n°337-338, p.121-133. Fougère D., Pouget J., 2003, « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Économie et statistique*, n°369-370, p.15-48. Gollac S., 2005, « La Fonction Publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? Une exploitation de l'enquête emploi 2001 », *Sociétés Contemporaines*, n°58, p.41-63. Pouget J., 2005, « La fonction publique : vers plus de diversité ? », *France : Portrait social 2005-2006*, INSEE, p.143-162.

¹³⁷ Di Paola V., Moulet S., 2003, « L'emploi public et les trajectoires d'insertion des jeunes », *Économie et statistique*, n°369-370, p.49-74.

¹³⁸ Ce regroupement s'explique par l'histoire de la fonction publique hospitalière : de nombreux hôpitaux étaient autrefois municipaux.

Fonction Publique consacre une partie importante de son rapport biennuel aux concours de l'État¹³⁹, et a commandé à deux administrateurs de l'INSEE une enquête d'envergure à leur sujet¹⁴⁰, l'observatoire de la fonction publique territoriale, placé sous l'égide du CNFPT, ne publie, en matière de concours, que les chiffres relatifs à son propre organisme. Ce manque de données explique que nous ayons renoncé à utiliser une de ces enquêtes pour estimer quantitativement la place des concours territoriaux dans les trajectoires professionnelles. Mais cette posture nous a empêchée de répondre à ces deux questions majeures que sont le nombre de concours (de candidats, de lauréats) organisés chaque année d'une part, la part des concours dans le recrutement en collectivités d'autre part. La première question est moins simple qu'il n'y paraît quand on connaît la complexité des règles relatives à l'organisation des concours : si ces derniers sont confiés pour une part (variable dans le temps) au CNFPT, pour une autre aux centres de gestion, les collectivités conservent la possibilité d'organiser leurs propres concours en catégorie C. Au cours de notre enquête, nous n'avons que très rarement entendu parler de collectivités organisant encore leurs propres concours¹⁴¹. Il semble donc que le processus de transfert des concours des employeurs vers leurs regroupements soit quasiment achevé. Toutefois, l'activité des centres de gestion est mal connue : la DGCL est chargée de recueillir les déclarations d'organisation de concours transmises par chaque centre aux préfetures, mais ces données ne sont pas publiées et notre demande de les consulter n'a pas été acceptée. L'activité « concours » du CNFPT est bien connue pour les années récentes, mais les archives présentent quelques lacunes¹⁴². Le devenir professionnel des lauréats de concours ne fait pas non plus l'objet d'une information parfaite. Les lauréats qui n'ont pas trouvé de poste un an après leur réussite peuvent demander leur réinscription sur la liste d'aptitude, informant par là les organisateurs de leurs difficultés à trouver un emploi. Mais tous ne le font pas : certains peuvent avoir réussi un autre concours, d'autres ont renoncé à leur promotion, d'autres enfin ont pu trouver un emploi dans un autre segment du marché du travail.

C'est finalement à partir des données disponibles dans les institutions locales que nous avons cherché à quantifier l'activité concourante. En Île de France, les données relatives aux candidats et lauréats sont relativement fiables, de même que dans le Bas-Massif. Les dossiers

¹³⁹ Cf. par exemple DGAFP, 2006, *Rapport annuel Fonction Publique. Faits et chiffres 2005-2006*, La documentation française, p.126-167.

¹⁴⁰ Fougère D., Pouget J., 2001, « Projet d'étude sur les recrutements par concours dans la fonction publique », in Observatoire de l'emploi public, *Rapport annuel*, La Documentation française, p.183-190.

¹⁴¹ Il y en a par exemple une seule en petite couronne parisienne (Saint Maur des Fossés). Entretien avec un cadre du centre de gestion, le 6 avril 2007.

¹⁴² Cf. encadré 4 du chapitre VII pour une présentation des difficultés soulevées par une approche quantitative des concours territoriaux.

de carrière des agents tozayiens nous ont en outre permis de situer les concours dans leurs trajectoires professionnelles.

Toutefois, c'est bien l'approche ethnographique des concours que nous avons privilégiée : nous avons enquêté, par observations et entretiens, dans les stages de préparation aux concours organisés par le CNFPT francilien ainsi que dans les épreuves et réunions de jurys des concours organisés par cette délégation régionale et par le centre de gestion voisin. Ces différentes enquêtes visaient à analyser aussi bien le point de vue des jurés (et formateurs) que des candidats sur ce mode de sélection, et à analyser leurs pratiques différenciées. Mais il nous était à l'évidence impossible de suivre les quatre-vingt concours et examens que le CNFPT organise chaque année. Le choix des concours observés (et corollairement des candidats avec lesquels nous avons mené des entretiens) mérite donc d'être explicité.

Une première option ne surprendra guère, eu égard à notre problématique : nous avons choisi d'enquêter sur des concours des trois catégories hiérarchiques (A, B, C). C'est en travaillant sur différents concours que nous pourrions en effet tester notre double hypothèse d'homogénéisation de l'emploi public local (sous la catégorie unique de *fonction publique territoriale*) et de différenciation interne à celui-ci, sur une base hiérarchique en particulier. Le deuxième choix, qui concerne la filière d'emplois (administrative, technique, sportive etc.) des concours observés, est sans doute plus contingent. Nous nous sommes concentrée sur les concours de la filière administrative (attaché, rédacteur, adjoint). Les conditions de notre accès au terrain ont en partie conditionné cette décision : ce sont les cadres chargés de la préparation aux concours de la filière administrative que nous avons rencontrés en premier, et qui nous ont encouragée à nous y intéresser. Elle a aussi un intérêt pour notre problématique : regroupant près d'un quart des agents territoriaux, les emplois administratifs arrivent en deuxième position, loin derrière, toutefois, la filière technique (dont près de la moitié des agents relèvent)¹⁴³. Mais les concours administratifs ont été les premiers transférés des collectivités vers des organismes intercommunaux : ils occupent une place de choix (pionnière en quelque sorte) dans l'édification des concours territoriaux. Notre enquête à Tozay nous a permis d'enquêter précisément sur les concours ouvriers, que la ville a organisé elle-même jusqu'au milieu des années 1990, tandis que notre terrain francilien a participé à la reconstitution de l'histoire du concours d'attaché (créé, rappelons-le, en 1979) et de la montée en puissance, depuis quarante ans, de ceux de rédacteur et d'adjoint (tableau 1).

¹⁴³ DGCL, 2005, *Les collectivités locales en chiffres 2005*, ministère de l'Intérieur, p.115.

Tableau 1 : Présentation des trois principaux concours administratifs enquêtés

Nom	Catégorie	Organisateur	Conditions candidature (externe)	Traitement brut 1 ^e / dernier échelons ¹⁴⁴	Effectifs du cadre d'emplois ¹⁴⁵
Attaché	A	CFPC-CNFPT de 1979 à 2010 ; CDG ensuite	Licence	1590 / 2998 euros	43500 ¹⁴⁶
Rédacteur	B	CFPC-CNFPT de 1974 à 1995, CDG depuis 1996	Baccalauréat	1353 / 2109 euros	42300 ¹⁴⁷
Adjoint	C	CFPC-CNFPT de 1974 à 1989 (commis) CDG depuis 1990	Aucune condition de diplôme	1289 / 1676 euros	88500 ¹⁴⁸

NB : La filière administrative comprend deux autres cadres d'emplois, aux deux extrémités de la hiérarchie des emplois. Celui d'agent administratif (devenu adjoint administratif 2^e classe fin 2006) est le plus important numériquement (près de 118 000 agents) ; il est accessible sans concours depuis 1994. Celui d'administrateur, créé en 1987, fait l'objet d'un concours spécifique (*cf. infra*). C'est aussi le cadre d'emplois qui regroupe le moins d'agents (environ 1800)¹⁴⁹.

On pourra s'étonner de notre peu d'intérêt pour le concours d'administrateur, placé au sommet de la filière administrative. Plusieurs raisons expliquent que nous n'ayons pas enquêté à son propos. Il s'agit d'abord du seul cadre d'emplois précisément connu des politistes, grâce à la thèse d'Olivier Roubieu¹⁵⁰. Cet argument, en lui-même, n'est certes pas suffisant (l'INET a été créé en 1998 et le concours a depuis rejoint le peloton de tête des concours post-IEP, contribuant au rajeunissement du cadre d'emplois¹⁵¹), mais il conforte un raisonnement lié à notre problématique. Notre propos, on l'a dit, n'est pas d'étudier le sommet de la fonction publique territoriale, mais plutôt de comprendre comment celle-ci se construit dans différents lieux et à différents niveaux de la hiérarchie des emplois. Enquêtant tantôt en milieu rural, tantôt dans une petite ville provinciale, tantôt dans des institutions franciliennes, nous n'avons rencontré que deux administrateurs territoriaux, ayant accédé sans concours à ce cadre d'emplois. Contrairement aux administrateurs, beaucoup moins nombreux et qui travaillent surtout dans les grandes villes et les conseils généraux et régionaux, les attachés sont présents dans la plupart des collectivités et établissements publics locaux français, depuis les villes petites et moyennes, où ils sont directeurs généraux (adjoints) des services,

¹⁴⁴ En application du décret n° 2008 - 198 du 27 février 2008 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation. Circulaire du centre de gestion du Haut-Rhin datée du 17 mars 2008 : www.cdg68.fr/iso_album/circ102008.pdf

¹⁴⁵ Chiffres arrondis à la centaine.

¹⁴⁶ Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, 2006, *Les attachés, livret statistique*, études par cadre d'emplois, CNFPT, p.9.

¹⁴⁷ CNFPT / DGCL, 2006, *Bilans sociaux 2003. Synthèse nationale des rapports au Comité Technique Paritaire sur l'état au 31 décembre 2003 des collectivités territoriales*, p.77.

¹⁴⁸ *Idem*.

¹⁴⁹ Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, 2006, *Les administrateurs, livret statistique*, Études par cadre d'emplois, CNFPT, p.9.

¹⁵⁰ Roubieu O., 1999, thèse citée.

¹⁵¹ Pour une synthèse récente sur les administrateurs, *cf.* Bezes P., Le Lidec P., 2007, contribution citée.

jusqu'aux plus grandes, où ils occupent, selon leur ancienneté, des fonctions de chef de service ou de chargé de mission. Le cadre d'emplois d'attaché peut de ce fait être considéré comme le niveau modal de l'encadrement territorial et nous est apparu, par comparaison avec ceux de rédacteur et d'adjoint, comme le niveau pertinent pour analyser la construction *ordinaire* de la fonction publique territoriale. Il convient donc, pour terminer cette introduction, de présenter l'ordre de notre argumentation.

Deux temps, quatre mouvements : présentation du plan

Notre thèse s'inscrit au croisement de la sociologie du travail et des professions et de la sociologie politique de l'administration, et s'appuie sur une méthodologie ethnographique et sociohistorique. Cet ancrage théorique et méthodologique vise une analyse comparée de l'institutionnalisation des concours territoriaux et de l'emploi public local. Nous cherchons plus exactement à situer la place des concours dans l'unification, relative et contestée, de la fonction publique territoriale – un processus touchant à la fois aux normes juridiques, aux pratiques des employeurs et aux identités professionnelles des agents. Pour analyser comment les concours sont faits, ce qu'ils font à l'emploi public local, et ce qu'employeurs et fonctionnaires en font, nous proposons une argumentation entre quatre mouvements, eux-mêmes articulés en deux temps.

La première partie analyse la genèse et les transformations contemporaines des règles juridiques qui structurent les concours territoriaux. Elle étudie les débats auxquels les différentes étapes de leur institutionnalisation donnent lieu, et les représentations de l'emploi public et des collectivités locales que ceux-ci véhiculent. En repérant les acteurs (fonctionnaires d'État, syndicalistes, élus, universitaires...) qui y prennent part et les arènes qu'ils investissent (des directions ministérielles au Parlement en passant par les associations), elle montre la vigueur des luttes pour le contrôle de l'emploi public local, et corollairement les incertitudes qui président à la naissance de cette nouvelle fonction publique, au moment où le modèle wébérien est lui-même contesté. Le chapitre I éclaire la période précédant la décentralisation, au cours de laquelle s'amorce le mouvement de « délocalisation » et de généralisation des concours communaux. Il indique les différents possibles alors envisagés pour créer, selon l'expression de l'époque, une *véritable* fonction publique communale. Le chapitre II tente d'expliquer comment et pourquoi c'est un statut inscrit dans la dynamique de décentralisation mais imprégné de références étatiques, qui a finalement été retenu par la gauche arrivée au pouvoir en 1981. Il montre aussi que ce modèle a rapidement été contesté, au profit de tentatives de débureaucratiation de cette jeune fonction publique, le recul des

concours devant se traduire par des prérogatives croissantes accordées aux exécutifs locaux. La deuxième partie étudie les concours du côté des institutions locales et des employeurs et examine, au travers de deux enquêtes localisées, des processus homologues. À travers le cas d'un syndicat de communes pour le personnel devenu centre de gestion, le chapitre III étudie un processus d'institutionnalisation généré par le statut de la fonction publique communale puis territoriale. Il montre comment, dans un département rural, la création d'une nouvelle institution renouvelle le jeu politique départemental et participe à l'entrée en politique d'un instituteur socialiste, qui y installe une domination personnalisée. Les concours organisés dans ce cadre sont marqués par une volonté de promotion locale, tant des agents que du département et de ses édiles. L'institution, toutefois, se bureaucratise au cours des dernières années, sous l'effet conjoint du (relatif) retrait de son créateur et d'un mouvement de « nationalisation » des concours. Le chapitre IV se penche quant à lui sur une institution non pas créée mais transformée par le statut de la fonction publique. En étudiant les modes de recrutement et de gestion du personnel utilisés par les élus et les cadres de la Ville de Tozay, elle montre que l'édification de la fonction publique et des concours communaux n'a pas remis en cause la personnalisation des embauches et des avancements. Au contraire, les concours, internes et peu sélectifs, s'inscrivent, comme dans le Bas-Massif, dans une perspective de promotion des classes populaires locales. En revanche, depuis le milieu des années 1990, les alternances à la tête de l'exécutif, et le renouvellement des personnels – tant élus qu'administratifs – qu'elles entraînent, le mouvement de « délocalisation » des concours, et récemment, les pressions à une gestion plus économe des ressources, remettent en cause ce modèle et contribuent à l'individualisation de la gestion du personnel.

La troisième partie resserre la focale sur l'institution-concours, conçue comme génératrice de rôles et de pratiques : les rapports entre employeurs et employés, entre élus et agents, analysés à l'échelle de la collectivité dans la partie précédente, seront ici envisagés à partir d'une ethnographie des épreuves et des jurys. Le chapitre V étudie les mécanismes de sélection des jurés et la manière ceux-ci endossent leur rôle de sélectionneurs. Il étudie comment se construit, en actes, un processus de sélection fondé sur les principes de mérite et d'égalité de traitement. Le chapitre VI confronte ces jurés aux candidats, et examine comment opère, en pratique, le processus de sélection. Les concours territoriaux contribuent à unifier la fonction publique territoriale, en la différenciant, à la fois de l'État et du monde privé de l'emploi. Ils jugent les candidats sur des critères communs, au croisement des exigences bureaucratiques (soumission hiérarchique, respect des règles) et de critères qui se rapprochent des prescriptions managériales (implication au travail, personnalité, créativité). Ces deux types de

critères contribuent en outre à différencier les impétrants, sur un mode hiérarchique, mais aussi en fonction de leur sexe et de leurs origines.

La quatrième partie fait enfin place aux agents et candidats eux-mêmes. Elle cherche à situer, dans le chapitre VII, la place des concours dans la trajectoire professionnelle, mais aussi locale et familiale, des agents publics locaux. Elle étudie les différents facteurs – de position sociale, d'âge et de génération, de configuration familiale et d'inscription locale – qui structurent des rapports différenciés aux concours. Elle cherche enfin à caractériser l'ampleur des mobilités (inter ou intragénérationnelle, modestes et de transfuge) que permettent les concours. Le chapitre VIII adopte une posture complémentaire, qui analyse le concours comme une carrière, au sens interactionniste du terme. Il insiste sur les pratiques associées aux différentes étapes de celle-ci - depuis la décision de passer le concours, jusqu'à l'éventuelle nomination au grade, en passant par la préparation et les épreuves. Il analyse par là les effets de la socialisation concurrente sur les pratiques professionnelles et privées. Il teste ainsi l'hypothèse d'une acculturation, par les concours, aux normes et pratiques supposées propres à la fonction publique territoriale.

PREMIERE PARTIE

FABRIQUER LE DROIT DES CONCOURS

Introduction

Les collectivités doivent-elles recruter par concours ? Qui doit les organiser et les faire passer ? Qui peut concourir ? Que doit-on exiger des candidats ? Ces questions font débat depuis le début des années 1970 et les réponses, législatives et réglementaires, qui y sont apportées, sont variables.

L'exemple des concours organisés par le CNFPT donne une idée des changements intervenus en moins de quarante ans : en 1974, 4810 candidats réussissent les premiers concours organisés par le Centre de Formation du Personnel Communal¹ (CFPC), ancêtre du CNFPT. En 2006, les lauréats de la trente-deuxième session de concours du CNFPT sont au nombre de 7368². Le CFPC-CNFPT, créé par la loi du 13 juillet 1972, est rapidement devenu le principal organisateur des concours communaux puis territoriaux. L'augmentation des effectifs de lauréats (+53% en trente-deux ans) est pourtant modérée, si on la compare à la croissance des effectifs de la fonction publique territoriale au cours de la même période. En 1969, l'INSEE³ recensait 600 000 agents des communes, départements, régions et de leurs établissements publics. Ils sont aujourd'hui plus de deux fois plus nombreux, les effectifs de la fonction publique se situant autour de 1,7 million d'agents⁴.

Ce décalage entre la croissance massive des effectifs et celle, plus modeste, des lauréats des concours, a plusieurs explications. D'abord, le CFPC-CNFPT n'a jamais eu le monopole de l'organisation des concours. Les syndicats de communes pour le personnel (SCP), organismes départementaux dirigés par des élus locaux, organisent des concours depuis leur création, en 1952. Devenus centres départementaux de gestion (CDG) en 1985, ils ont vu leurs prérogatives accrues à partir des années 1990. À lui seul, le centre interdépartemental de gestion de la petite couronne parisienne - le plus important de France il est vrai - a admis 4610 lauréats au titre de ses concours et examens de l'année 2005⁵. La loi du 19 février 2007 prévoit d'ailleurs, à brève échéance, le transfert de la quasi-totalité des concours vers les centres de gestion. Objet de longs et nombreux débats, la division institutionnelle du travail d'organisation des concours ne doit pas masquer un autre mouvement caractéristique des

¹ Archives du CNFPT-siège, non coté, CFPC, bilan d'activité 1975.

² CNFPT, 2007, « Bilan des concours et examens professionnels en 2006 », *Territoriales*, n°177, p.7.

³ Pohl R., Thélot C., Ramaroson E., Marseille C., 1976, « Recensement des agents de l'État et des collectivités locales au 1^{er} mars 1969 », *Les collections de l'INSEE*, série D démographie et emploi, n°45-46.

⁴ Au 31 décembre 2005, ils sont 1,8 million en comptant les agents des OPAC et des EPIC (de droit privé) et 1,65 million en comptant les seuls agents de droit public (titulaires et non-titulaires). DGCL, 2008, *Les collectivités locales en chiffres 2008*, ministère de l'Intérieur, p.104-105.

⁵ Document interne du CIG petite couronne, 2005.

quarante dernières années : le déclin des concours organisés à l'échelle des collectivités elles-mêmes. Depuis 1972, les mesures législatives se sont succédé qui ont fortement limité la capacité des collectivités à organiser leurs propres concours : ainsi, une collectivité affiliée à un SCP-CDG ne peut organiser de concours. En plus de ce mouvement d'« externalisation » des concours, des collectivités vers les établissements publics déjà cités, l'évolution du nombre des lauréats de concours a partie liée avec l'évolution des modalités d'accès aux différents cadres d'emplois, définies réglementairement (par les décrets portant sur leurs statuts particuliers). Que faut-il retenir en la matière ? En première analyse, que la réussite aux concours ne vaut pas recrutement en collectivité, le président de l'exécutif local (maire, président de conseil général ou régional) disposant, depuis la loi communale de 1884, du pouvoir de nomination. De surcroît, le concours, bien qu'il soit de droit commun depuis la loi de 1952 portant statut du personnel, n'a jamais été l'unique moyen de recruter du personnel, ni même de devenir fonctionnaire : il coexiste, selon les périodes et le grade, avec le recrutement sur titre, avec le recrutement dit direct (autrement dit sans concours ni titre), avec des possibilités d'intégration ouvertes au moment de la création de nouveaux grades, ou encore avec des dispositifs de résorption de l'emploi précaire.

Cette partie propose donc de situer la place des concours dans l'édifice juridique que constitue la fonction publique territoriale, ou plus exactement d'étudier à l'issue de quels débats, de quels compromis et de quels arbitrages et au nom de quelles représentations des concours et de l'emploi public local, les textes juridiques organisant cette place sont élaborés. En d'autres termes, nous nous efforcerons de démêler les liens, apparemment évidents mais historiquement complexes, entre concours et statut, et corollairement entre statut et emploi public local. Amorcé par la loi de 1952, accentué par celle de 1972, le resserrement de ces liens culmine avec la loi de 1984. Mais très peu de temps après celle-ci, dès 1987, le mouvement s'inverse, l'accès à la fonction publique territoriale se faisant, par exemple, plus facilement sans concours. La rapide description de ce mouvement en « accordéon » justifie que l'on ne prenne pas pour point de départ la loi statutaire de 1984. La spécificité des enjeux qui ont présidé à son élaboration (dans le contexte de la décentralisation) ne doit pas conduire à l'isoler des multiples réflexions et projets de la décennie précédente mais à rechercher les filiations et les points de rupture. En commençant notre étude au début des années 1970, nous nous donnons l'occasion d'examiner des « possibles non institutionnalisés »⁶ (tel que le projet de loi « développement des responsabilités locales » adopté par le Sénat en novembre 1979),

⁶ Payre R., 2002, « Un possible non institutionnalisé. Socio-histoire de la "science communale" (1900-1950) », in Déloye Y., Voutat B., *Faire de la science politique*, Belin, coll. « Socio-histoires », p.169-1983.

possibles non advenus qui permettent d'intégrer à l'analyse les hésitations, les tâtonnements, constitutifs du processus de formation du droit⁷. De plus, comme nous l'avons laissé entendre au début de cette introduction, la loi du 13 juillet 1972 ouvre, en matière d'organisation des concours, un cycle que celle du 19 février 2007 referme : la première crée le CFPC pour l'organisation des concours communaux, tandis que la seconde en dépossède le CNFPT. Cette première partie pose les jalons de l'histoire d'une institution dont nous analyserons les activités contemporaines dans la troisième partie.

Pour le dire de manière plus théorique, cette partie se donne pour objet les réformes institutionnelles relatives aux concours territoriaux, entendues comme des « activités sociales (...) intentionnellement orientées et causalement construites autour d'enjeux de transformation des règles »⁸ fixant les modes d'organisation des concours et leur contribution au recrutement et au déroulement de carrière des agents publics locaux. Notre attention se porte plus précisément sur trois moments législatifs : la loi du 13 juillet 1972 relative à la formation et à la carrière du personnel communal d'abord ; la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ensuite ; la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale enfin. Olivier Nay a justement pointé le caractère dommageable du désintérêt des politistes pour le travail parlementaire⁹. L'étude de l'arène parlementaire est d'autant plus importante dans le cas qui nous préoccupe, que les débats relatifs aux concours territoriaux mettent principalement en scène des élus locaux, parlementaires-maires pour la plupart. Dans les deuxième et troisième parties de la thèse, nous observerons ces élus face à leurs personnels, dans leurs collectivités ou dans les jurys de concours. Dans cette première partie, nous les observons dans une autre scène sociale, la scène parlementaire, face à leurs pairs et aux membres du gouvernement. Ce déplacement du regard nous permet de tester les effets, sur les lois votées, de la multipositionnalité des édiles, dont le cumul des mandats locaux et nationaux est une des formes. Les caractéristiques socio-démographiques et les carrières politiques¹⁰ des rapporteurs et des orateurs des projets de lois

⁷ Latour B., 2002, *La Fabrique du droit. Une ethnographie du conseil d'État*, La découverte, coll. « Poche. Sciences humaines et sociales », p.162.

⁸ Bezes P., Le Lidec P., 2009, « Les réformes institutionnelles », in Lagroye J., Offerlé M., *Sociologie des institutions* (à paraître).

⁹ Nay O., 2003, « Le travail politique à l'Assemblée. Note sur un champ de recherche longtemps déserté », *Sociologie du travail*, n°45, p.537-554.

¹⁰ Que nous avons reconstituées à partir de différentes éditions du *Who's Who*, complété par les informations disponibles sur les sites des assemblées et par la base de données « personnalités » du CNFPT.

en première lecture¹¹ ont évolué depuis le début des années 1970. Nous chercherons à mettre en relation cette évolution des positions avec celles des prises de position.

Les études sur le statut de l' élu¹² ont bien montré l' intérêt qu' il y avait à analyser ces moments où les élus « autolégifèrent »¹³. S' agissant des concours territoriaux, la situation est voisine, sans être analogue. Les élus légifèrent pour leur personnel, et de ce fait, d' autres acteurs tentent de peser sur les décisions prises, en particulier les syndicats de fonctionnaires. Mais les parlementaires légifèrent aussi pour eux-mêmes, en tant que membres d' exécutifs locaux, détenant seuls, par exemple, le pouvoir de nomination.

Il faut ici rappeler les règles du jeu construites avant notre période d' étude. Depuis l' arrêt Cadot de 1889 jusqu' au statut de 1952 et en dépit de premières dispositions législatives (encadré 1), c' est d' abord la jurisprudence du Conseil d' État qui a fait évoluer le statut d' emploi des agents communaux.

Encadré 1 : Au début du 20^e siècle, les premières lois sur le personnel communal

Le mouvement de « légalisation » du statut d' emploi des agents communaux commence dès le début du 20^e siècle, même si ses effets sont limités. La loi de 1905, qui accorde aux agents le droit à la communication de leur dossier en préalable à toute sanction ou avancement, « marque l' irruption de l' État comme arbitre entre le personnel et ses employeurs »¹⁴. La loi de 23 octobre 1919 (suivie par le décret du 10 mars 1920) développe le recrutement sur titres ou concours, prévoit des tableaux d' avancement, la tenue de conseil de discipline et l' élaboration par le préfet d' un règlement-type. Mais elle ne s' applique qu' aux communes de plus de 5000 habitants (jusqu' à la loi du 12 mars 1930 qui l' étend à toutes) et sera peu appliquée. Mentionnons enfin la loi de finances du 31 décembre 1937 qui limite la rémunération des agents communaux à ce que les fonctionnaires de l' État peuvent percevoir.

Dans l' entre-deux-guerres, les élus locaux participent activement à l' élaboration de la législation applicable aux collectivités »¹⁵ - c' est le « compromis républicain » identifié par Patrick Le Lidec. Celui-ci a été mis à mal par la République gaullienne. Si la Troisième République est une période de grande liberté des élus dans la gestion de leurs personnels¹⁶, la Quatrième et surtout la Cinquième Républiques voient le renforcement de l' emprise étatique sur les affaires locales (que manifeste notamment la création de la Direction générale des collectivités locales au ministère de l' Intérieur en 1960). Ce mouvement de centralisation se

¹¹ Pour constituer la base de données des orateurs, nous n' avons retenu que la première lecture, par souci de comparaison entre les trois projets de loi. Celui de 1983-1984 a fait l' objet d' une procédure d' urgence, et donc été examiné qu' une seule fois par chaque assemblée.

¹² Marrel G., Payre R., 2001, « Le temps des maires. L' allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l' espace politique municipal », *Politix*, v. 14, n°53, p.59-86.

¹³ Lehingue P., 1999, « Vocation, art, métier ou profession ? Codification et étiquetage des activités politiques », in Offerlé M. (dir), *La profession politique. XIX^e-XX^e siècles*, Belin, p.97.

¹⁴ Thoënic J-C., 1982, « La politique de l' État à l' égard des personnels des communes (1884-1939) », *Revue française d' administration publique*, n°23, p.492.

¹⁵ Le Lidec P., 2001, « Les maires dans la République. L' Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907 », thèse de science politique, Université Paris 1, p.17 et 446.

¹⁶ Thoënic J-C., 1982, *art. cit.*, p.487-517.

traduit par une régulation législative de l'emploi public local. À partir des années 1960, on assiste à une sorte de prolifération normative, du côté des lois comme des règlements : le statut général du personnel communal compte ainsi 800 pages en 1978¹⁷. Cette tendance s'accélère encore à partir des lois de 1983-1984. Depuis, chaque année ou presque a connu « sa » loi concernant la fonction publique territoriale¹⁸. Cet essor de la régulation par les lois et les règlements nous conduit à analyser la fabrique du droit par son « début » davantage que sa « fin » (la jurisprudence du Conseil d'État¹⁹).

Deux enjeux complémentaires sont posés par cette accumulation normative : celle-ci permet, d'une part, d'interroger la nature du régime politique²⁰ sous l'angle des relations entre l'« État », défini comme le détenteur du monopole de la production des normes juridiques, et les collectivités. Elle pose d'autre part la question du modèle d'emploi public local promu par les textes et sa plus ou moins grande proximité avec l'idéaltype bureaucratique, incarné en France par les administrations d'État et le statut général de la fonction publique.

La situation de monopole juridique de l'État mérite d'être examinée à partir des pratiques concrètes de production des normes relatives à la fonction publique territoriale. Ces normes objectivent un « état du rapport de force structurel »²¹ entre l'État et les collectivités territoriales, mais aussi à l'intérieur de l'État (entre le gouvernement, les parlementaires, les administrations centrales et déconcentrées etc.) et à l'intérieur de ce « monde territorial » composite (élus locaux, fonctionnaires communaux, institutions intermédiaires) que cette thèse étudie. En prenant pour objets près de quarante années de construction normative, nous nous donnons l'occasion d'examiner les transformations de ces rapports de force, sous la double influence de la décentralisation et des politiques de réforme de l'État.

Comme le montre Philippe Bezes, les décennies 1960 et 1970 correspondent à l'entrée en crise du paradigme planificateur. Dans le secteur qui nous préoccupe, c'est l'échec du référendum sur la réforme du Sénat, en 1969, qui marque une césure. Le « réformisme rationnel territorial »²² dont le gaullisme jacobin était porteur est alors mis en échec. Les hauts fonctionnaires, hérauts de cette ambition réformatrice, cherchent à présent un consensus avec

¹⁷ Bourdon J., 1984, « Le statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 1984, p.200.

¹⁸ Bourdon J., 2004, « La fonction publique territoriale, 20 ans d'évolution permanente », *Actualité Juridique Droit administratif*, p.125.

¹⁹ En d'autres termes, nous nous situons dans ce champ de la sociologie du droit qui privilégie le droit légiféré à l'action devant les tribunaux. Sur ces deux traditions de sociologie, historiquement liées aux cultures juridiques nationales, cf. Serverin É., 2000, *Sociologie du droit*, La découverte, coll. « Repères ».

²⁰ Le Lidec P., 2001, thèse citée, p.9.

²¹ Bourdieu P., Christin R., 1990, « La construction du marché », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v.81, n°1, p.66.

²² Bezes P., 2002, « Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997) », thèse de science politique, IEP de Paris, p.290.

les élus locaux. Institué dans l'après guerre en « tuteur de la modernisation »²³ du monde communal, le ministère de l'Intérieur continue de jouer ce rôle, mais il doit faire face aux contestations des associations d'élus, qui retrouvent une partie de leur influence perdue du temps de la République gaullienne²⁴. Avec l'alternance, les liens entre décentralisation et réformes de l'État sont redéfinis. Apparemment opposées mais en réalité complémentaires de la décentralisation, les lois statutaires de 1983-1984 sont pensées comme une alternative à une réforme de l'administration d'État²⁵.

Mais tout ne se joue évidemment pas au Parlement. Produit par des élus, le droit des concours l'est aussi par les fonctionnaires de l'État, et tout particulièrement par ceux de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur. Le droit des concours cristallise un état des relations entre fonctionnaires nationaux et fonctionnaires locaux. Outre ces trois moments législatifs, nous nous intéresserons donc à la dimension réglementaire de l'élaboration normative. Cette dimension est essentielle : le cadrage législatif se limite aux organisateurs et à la définition générale des grades accessibles par cette voie, laissant aux décrets et aux arrêtés le soin de définir les statuts particuliers des cadres d'emplois ou encore les épreuves des concours. À partir des archives de la DGCL (encadré 2) pour les années 1970, et d'entretiens avec des hauts fonctionnaires, pour les années 2000, nous chercherons à étudier, au plus près de leurs pratiques, le travail de (hauts) fonctionnaires de l'État sur le statut d'autres fonctionnaires.

Encadré 2 : Trois fonds d'archives

Le principal fonds consulté est celui du Directeur Général des Collectivités Locales, déposé au Centre des Archives Contemporaines des Archives Nationales, à Fontainebleau (et noté AN dans la suite du texte). Maurice Blanc, en poste en 1977-1978, est le premier DGCL à déposer ses archives aux Archives Nationales. C'est donc à partir des archives du CFPC (aujourd'hui conservées au siège du CNFPT et notées A-CNFPT) que nous avons tenté de reconstituer les débats et les réseaux existants avant cette date. Marginalement, nous avons utilisé les archives du centre de gestion du Bas-Massif (A-CDG, non cotées), qui seront examinées de manière détaillée dans le chapitre III, pour prendre la mesure des interdépendances entre la réforme communale « locale » et ses arènes nationales. Un travail plus conséquent sur le sujet aurait pu mobiliser les archives de l'AMF et des grandes centrales syndicales.

C'est donc largement en référence au statut des fonctionnaires de l'État, mais toujours par différence relative vis-à-vis d'eux, que les concours territoriaux s'institutionnalisent. Pour étudier le(s) modèle(s) d'emploi public local promu(s) au cours de la période, le schéma analytique construit par Martin Scheffter pour rendre compte de la construction des

²³ Payre R., 2003, « Les désillusions réformatrices. Le thème de la réforme municipale dans la France de l'après seconde guerre mondiale », *Revue Française d'Administration Publique*, n°108, p.593.

²⁴ Le Lidec P., 2001, « Aux origines du "compromis républicain". La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la Troisième République », *Politix*, v.14, n°53, p.36.

²⁵ Bezes P., 2002, thèse citée, p.481.

administrations occidentales constitue un fil directeur heuristique, qu'il nous faudra toutefois complexifier. Schefter montre en particulier que l'histoire longue des bureaucraties étatsuniennes²⁶ (de la fin du 18^e siècle aux années 1960) peut s'analyser comme le produit d'une lutte entre deux conceptions opposées de l'emploi public, portées par des groupes sociaux et politiques différents : une coalition favorable à l'autonomie bureaucratique et une coalition favorable au patronage. Alors que la première est favorable au développement de l'État et qu'elle contribue, lorsqu'elle dispose de relais suffisants auprès du pouvoir, à développer un recrutement au mérite et un avancement à l'ancienneté, la seconde entend au contraire maintenir un recrutement discrétionnaire, entre les mains des hommes politiques, à des fins d'entretien de leur base électorale. Selon Schefter, c'est le mode de construction des forces politiques, au sein ou en marge de l'État, à proximité ou à distance des couches populaires, qui expliquent l'adhésion à l'un ou l'autre des modèles. Élargissant son raisonnement aux États européens, et tout particulièrement à la France²⁷, il remarque que les « notables qui dépendent du patronage pour garder la maîtrise de leurs clients »²⁸ (et donc pour conserver leur implantation politique) sont particulièrement favorables au deuxième modèle.

L'institutionnalisation des concours territoriaux peut être analysée, sur la période qui nous préoccupe, comme un compromis entre ces deux conceptions, légitimée pour la première par les principes d'égal accès à l'emploi public et de mérite, inclus dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, pour l'autre par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. On assiste en effet au développement de concours finalement proches de ceux existant au niveau de l'État, qui ne remettent toutefois pas en cause les larges prérogatives des élus-employeurs. Derrière cette tendance de long terme, apparaissent des inflexions internes à la période : la « coalition pour l'autonomie bureaucratique », constituée autour du parti communiste et des syndicats de fonctionnaires de l'État, semble particulièrement puissante au début des années 1980, mais se trouve rapidement affaiblie, si bien que son projet de faire du concours un mode dominant de recrutement n'est jamais entré en pratique. Le rapport aux administrations d'État lui-même s'inverse : construite par « mimétisme » vis-à-vis de ces dernières, la fonction publique territoriale est aujourd'hui présentée, à tort ou à raison, comme le fer de lance d'une « modernisation » rompant avec l'ordre bureaucratique.

²⁶ Scheffer M., 1994, *Political parties and the state. The American historical experience*, Princeton University Press, coll. « Princeton Studies in American Politics », chapitre 3.

²⁷ *Ibid.*, chapitre 2.

²⁸ *Ibid.*, p.29.

À la manière de Schefter, notre propos est donc de relier les conceptions de l'emploi public local et les groupes qui en sont porteurs. Notre histoire du droit des concours n'est ni linéaire, ni exhaustive : elle s'attarde sur les acteurs individuels et collectifs qui sont, à un moment donné, en mesure de peser sur les réformes institutionnelles, et identifie des moments de basculement : entrée du ministère de la Fonction publique dans la réforme au début des années 1980 ; interventions discrètes, mais efficaces, de l'Union Européenne et de l'OCDE depuis la fin des années 1990 etc. Nous cherchons plus précisément à identifier les lieux dans lesquels sont pensées les réformes institutionnelles et les réseaux par lesquels se constituent des coalitions de soutien à celle-ci. Cela nous conduira à nous intéresser à ce qui se joue en marge des contours institutionnels de l'État. En créant le CFPC, la loi de 1972 participe à la structuration d'un milieu, réunissant des élus locaux, des universitaires et des hauts fonctionnaires, qui plaide, tout au long de la décennie, pour le développement des concours. L'étude de ce que nous appellerons, par analogie avec la recherche de Renaud Payre sur le début du 20^e siècle, le nouveau « monde de la réforme communale »²⁹, nous conduira à complexifier le schéma patronage vs. bureaucratie : nous verrons en effet que, sous certaines conditions, des élus locaux peuvent revendiquer un recrutement de type méritocratique, et accepter par là de renoncer à certaines de leurs prérogatives.

Dans la mesure où l'institutionnalisation des concours est indissociable de la construction simultanée de la fonction publique territoriale, nous avons retenu les lois portant statut général de la fonction publique (1983-1984) comme césure dans l'approche chronologique qui préside à la construction de cette partie. Au cours de la décennie 1970, sur laquelle porte le chapitre I, l'ambiguïté du statut des « communaux », agents publics non fonctionnaires, imprègne les représentations des acteurs, dans les débats relatifs aux concours tout particulièrement. Dans cette période où les rapports politiques se reconfigurent (évolution interne de la majorité gouvernementale et parlementaire au cours du mandat giscardien, montée électorale de la gauche « unie » puis divisée à nouveau), l'essor des concours est étroitement encadré par l'État, un État qui doit cependant composer avec des acteurs tirant leur légitimité du « monde communal ». Et ces acteurs, reconnus longtemps pour une partie d'entre eux (tels que l'Association des Maires de France) ou plus récents (ce nouveau monde de la réforme qu'il nous faudra décrire), portent de plus en plus fort des revendications décentralisatrices. Au début des années 1980, l'ambiguïté statutaire est largement levée : les agents communaux, comme ceux des départements et des régions, deviennent fonctionnaires de plein droit. Cette évolution juridique transforme les modes d'encadrement étatique, ainsi que les modes de

²⁹ Payre R., 2007, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, CNRS Éditions.

représentation du monde territorial. Le resserrement des liens entre concours et statut, marqué au début des années 1980, sera rapidement remis en cause, au profit de prérogatives nouvelles laissées aux élus-employeurs, ainsi que nous le montrerons dans le chapitre II.

Chapitre I

Les concours avant la fonction publique (1972-1983)

« Le gouvernement doit, et il entend le faire, respecter et faire respecter l'autonomie communale. » André Bord, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, 30 mai 1972, Assemblée Nationale.³⁰

« Je voudrais, au cours du septennat nouveau, engager une véritable réforme de l'État et des rapports entre les citoyens et le pouvoir. (...) Elle exige la création d'une véritable fonction publique communale ». Valéry Giscard d'Estaing aux secrétaires régionaux du CFPC, 1981.³¹

Introduction

Ce premier chapitre s'intéresse à la période allant du début des années 1970 au début des années 1980 – décennie de transition, où les projets de réforme de l'emploi public local sont nombreux. Où en sont les concours et quel est le statut des agents des collectivités alors que s'ouvre cette période ?

Depuis la loi du 28 avril 1952, modifiée par la loi du 22 mars 1957³², la majorité des agents communaux est placée dans une position statutaire régie par la loi (encadré 3).

Encadré 3 : La loi du 28 avril 1952 : une longue gestation pour un statut incomplet³³

L'élaboration du premier statut général du personnel communal commence dès 1945, à l'abrogation du statut vichyste du 9 septembre 1943. En 1947, le gouvernement soumet au conseil national des services publics départementaux et communaux³⁴, puis dépose à l'Assemblée Nationale un premier projet inspiré du récent statut général de la fonction publique et qui octroie de larges prérogatives au ministère de l'Intérieur. Par la voix de Georges Marrane, maire communiste d'Ivry sur Seine, l'AMF s'oppose à ce projet, dans lequel elle voit « une grave atteinte aux libertés communales ». Elle propose un système de conventions collectives, sur le modèle des « conseils Whitley » britanniques. L'année suivante, le groupe communiste à l'Assemblée Nationale dépose une proposition de loi, dont l'examen durera jusqu'en 1951. Le texte finalement adopté ne concerne que les agents titulaires à temps complet (ce qui exclut nombre d'agents des communes rurales et les non-titulaires, qui représentent 25% des effectifs en 1969³⁵). Leurs employeurs sont tenus de suivre un tableau type fixé par circulaire du ministère de l'Intérieur, circulaire qui prévoit notamment les emplois accessibles sur concours. Mais ils conservent la possibilité de créer des emplois non prévus par cette circulaire. Les syndicats de communes pour le personnel, créés pour aider les communes à appliquer le statut, n'ont qu'un avis consultatif et l'affiliation obligatoire, sous la pression du Conseil de la République, est limitée aux communes employant moins de 40 agents titulaires à temps complet (seuil porté à 100 par la loi du 10 juillet 1965).

Toutefois, ce statut est loin d'être national. Les mutations entre communes n'existent pas, les agents devant démissionner avant d'être recrutés dans une autre collectivité. Les formes

³⁰ *Journal Officiel, Assemblée Nationale, Débats Parlementaires, 2^e session, 1971-1972, 22-35, mai 1972, p.1998-2011.*

³¹ AN, 1984 0084-6.

³² Et complétée par la loi du 20 décembre 1969 qui améliore les conditions de rémunération et d'avancement.

³³ Péchereau R., 1981, *Syndicats départementaux de communes pour le personnel : nouvelles perspectives de la fonction publique locale*, Sirey, coll. « Bibliothèque des collectivités locales », p.21-41. Durand D., 2004, *Une histoire de la fonction publique territoriale*, La Dispute, p.158-160.

³⁴ Créé par l'ordonnance du 24 février 1945, ce conseil institue le ministère de l'Intérieur en tuteur des collectivités locales. Payre R., 2003, *art.cit.*, p.595.

³⁵ Pohl R., Thélot C., Ramarosan E., Marseille C., 1976, *op.cit.*, p.280.

d'organisation nationale, telles la Commission Nationale Paritaire du personnel communal (CNP), restent limitées et étroitement encadrées par l'État. Surtout, l'encadrement extracommunal du recrutement et du déroulement des carrières concernent avant tout les petites communes, les seules à devoir s'affilier obligatoirement à un syndicat départemental de communes pour le personnel (SCP), chargé de l'organisation des concours et des commissions paritaires. En réalité, ces syndicats de communes mettront du temps à fonctionner : en 1965, le trésorier de l'association nationale des présidents de syndicats estime à 68 (sur 100 départements) le nombre de syndicats en activité³⁶. L'essor des concours extracommunaux se fait surtout par le biais d'une structure associative, l'Association Nationale d'Études Municipales (ANEM). Créée en 1961 par l'association nationale des présidents des syndicats de communes, l'Association des Maires de France, l'Association des Présidents de Conseils Généraux, la CNP, les ministères de l'Intérieur et de l'Éducation Nationale³⁷, l'ANEM a préparé plus de 6000 personnes aux concours de commis, de rédacteur, de secrétaire de mairie, d'adjoint technique et d'ingénieur pendant ses six premières années d'existence³⁸. Les secrétaires généraux des villes échappent à ce système, puisque, en l'absence de concours de niveau cadre, l'ANEM privilégie à leur endroit la formation continue au sein du Centre Supérieur de Perfectionnement d'Orléans, créé en 1967. D'une manière générale, les grandes communes sont peu contraintes par cette organisation, celles qui ont plus de 400 agents ayant par exemple toute latitude pour organiser leurs propres concours. Les agents des conseils généraux et régionaux sont quant à eux régis par des règles distinctes (encadré 4).

Encadré 4 : Dans les départements et les régions, des statuts flous

S'inspirant du statut du personnel communal, le statut des agents départementaux est défini plus tardivement, le 1^{er} août 1964, par voie de circulaire. Les départements optent majoritairement pour ce texte, moyennant des aménagements. Cependant, la frontière entre les personnels des conseils généraux et ceux des préfetures et autres services déconcentrés demeure floue. Lors de son 45^e congrès, en 1972, l'assemblée des présidents des conseils généraux proteste contre les charges financières supportées de ce fait par les conseils généraux³⁹. Par la loi du 5 juillet 1972 portant création des régions, les personnels des établissements publics régionaux sont des agents de l'État. Toutefois, à partir de 1975, les autorités étatiques tolèrent le recrutement de personnels affectés à la région, lesquels ne sont pas fonctionnaires mais soumis au droit privé⁴⁰.

³⁶ Péchereau R., 1981, *op. cit.*, p.42.

³⁷ Hourticq J., 1962, « L'Association Nationale d'Études Municipales pour la promotion de la fonction communale », *Revue administrative*, p.204-206.

³⁸ Hourticq J., 1967, « La formation des agents des collectivités locales et des élus locaux », *Revue administrative*, p.590-593.

³⁹ *Les agents non-titulaires dans l'administration*, 1976, Cujas, Cahiers IFSA n°12, p.124.

⁴⁰ Pour une synthèse sur le droit relatif aux agents des régions (et ses usages), cf. Keraudren P., 1988, « Les personnels administratifs des conseils régionaux métropolitains », *Revue française de science politique*, v.38, n°4, p.629.

Finalement, le concours, comme mode d'accès au statut d'agent communal, concerne près d'un tiers des agents au début des années 1960 (tableau 1). Sans être négligeable, cette proportion reste inférieure à celle qui prévaut pour l'accès aux emplois de l'État, surtout si l'on considère la part de la voie externe, typique du recrutement dans la fonction publique (66% des lauréats), et marginale dans le monde communal (11% des lauréats).

Tableau 1 : Comparaison des modes d'entrée dans les communes et à l'État en 1962

Modes d'entrée	Agents communaux titulaires ⁴¹	Fonctionnaires civils titulaires de l'État ⁴²
Concours / examens	32.4%	50.8%
Concours externes	3.6%	33.6%
Concours internes	10.1%	8.6%
Examen ou essai	18.7%	8.6%
Autres modes de recrutement	67.6%	49.2%
Promotion au choix	7.6%	4.9%
Titres	9.9%	10.9%
Titularisation d'auxiliaires	5%	6.3%
Emplois réservés	0.6%	1.8%
Reclassement	2.5%	1.2%
Intégration	8.1%	8.8%
Autre mode	6.8%	2.7%
Non déclaré	27.7%	12.6%
<i>Totaux</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

De surcroît, la situation juridique des agents communaux demeure ambiguë : placés dans une position statutaire vis-à-vis de leur employeur, ceux-ci sont fonctionnaires par assimilation, et non de plein droit⁴³.

Les conditions d'accès aux emplois se rapprochent tout de même progressivement de celles en cours pour « servir l'État » : la nationalité française, la jouissance des droits civiques, l'aptitude physique et l'appréciation de la « bonne moralité » des postulants sont requises par le décret du 2 mars 1962⁴⁴. Les arrêts du Conseil d'État pris dans les années 1950 et 1960 ajoutent à ces exigences communes des règles spécifiques, qui renforcent les pouvoirs des organismes intercommunaux. Par l'arrêt Michaud du 28 novembre 1962, le Conseil annule par exemple un concours ouvert par le maire d'une commune affiliée à un syndicat de

⁴¹ N=231 342. Bourdon, J., 1974, *op.cit.*, p.120. Tableau établi à partir du recensement des agents des collectivités locales effectué par l'INSEE.

⁴² N=897 630. Sadran P., 1977, « Recrutement et sélection par concours dans l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n°1, p.91. Données du ministère de la Fonction Publique (DGAFP). Les résultats du recensement de 1969 sont présentés dans Kesler J-F., 1980, *Sociologie des fonctionnaires*, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », p.45.

⁴³ Jusqu'en 1983, seuls les agents de la Ville de Paris ont le statut de fonctionnaire. Cependant, dès le début du 20^e siècle, certains textes réglementaires et écrits de doctrine emploient le terme de fonctionnaire à propos des agents communaux. Ortiz L., 1992, « Recherches sur la structure de la fonction publique territoriale », thèse de droit public, Université de sciences sociales de Toulouse, p.22.

⁴⁴ Cité par Bourdon J., 1974, *Le personnel communal*, Berger Levrault, coll. « L'administration nouvelle », p.20.

communes⁴⁵. Cependant, les innovations des années 1960 (SCP, ANEM, CNP) sont loin d'être anecdotiques. Outre les évolutions des pratiques des employeurs qu'elles commencent à susciter, elles contribuent à structurer des réseaux d'acteurs (élus et fonctionnaires bien sûr, mais aussi universitaires et hauts fonctionnaires) qui joueront un rôle important au cours de la décennie suivante.

Faut-il faire de ces « communaux » des fonctionnaires, et par conséquent développer les concours ? Cette question est au centre des débats qui s'intensifient à partir du début des années 1970, et qui débouchent, tantôt sur des innovations juridiques, tantôt sur des propositions non immédiatement suivies d'effet. Ces propositions, ces textes juridiques sont divers mais ils sont tous porteurs d'une même insatisfaction quant à la situation présente des agents communaux, et d'une même volonté de la changer. Faire référence à « l'autonomie communale », comme le fait André Bord en exergue de ce chapitre, c'est se réclamer de l'« esprit » de la loi communale du 5 avril 1884, qu'aucun des députés présents ne peut contester. Utiliser, comme le président de la République en campagne pour sa réélection, l'expression « véritable fonction publique locale », c'est faire la synthèse de toutes les ambitions portées par le mouvement de réforme communale au cours des années précédentes. L'association de la vieille antienne de l'autonomie communale à celle, plus récente, de la véritable fonction publique communale, est un passage quasi-obligé de toutes les prises de position, dans les années 1970. Ce chapitre propose d'analyser l'indiscutabilité de ce double énoncé et ses conséquences sur l'institutionnalisation des concours. Légitimés par le souci d'accroître les compétences des agents, conditions de l'autonomie locale, ceux-ci se développent à l'échelon intermédiaire de la hiérarchie des emplois sans que le recrutement des lauréats soit imposé aux communes. Les pouvoirs des employeurs sont ainsi maintenus, en particulier en bas de l'échelle, là où l'emploi communal est pensé comme un élément de l'implantation politique, et en haut, où le recrutement discrétionnaire du secrétaire général est considéré comme une prérogative essentielle du maire. Cette définition du périmètre des concours ne peut toutefois être pensée du point de vue des seuls élus locaux, soucieux de leurs marges de manœuvre. Elle se comprend aussi à partir de l'État, et plus exactement de ses hauts fonctionnaires, dont le rôle dans l'administration locale, *via* les services déconcentrés, est essentiel. Lorsque le secrétaire d'État parle d'autonomie communale, c'est pour défendre son rôle de « tuteur des collectivités locales » - expression qu'il utilise à plusieurs reprises et qui l'inscrit dans la tradition gaullienne de l'État unitaire. Les élus des partis de gauche qui

⁴⁵ *Ibid*, p.33.

demandent, quelques années plus tard, la fin du monopole de ministère de l'Intérieur dans l'édition des normes juridiques en ont à l'évidence une conception bien différente.

En d'autres termes, ce consensus portant au développement de concours peu contraignants cache de nombreux désaccords tant au niveau des élus qu'au niveau de l'administration et des autres acteurs, réseaux, organisations consultés dans le cadre des projets de réforme. La création du grade et du concours d'attaché communal, en 1978-1979 apparaît ainsi comme une victoire des courants réformateurs, structurés autour du CFPC depuis la loi de 1972, victoire contre les réticences étatiques au développement de l'encadrement communal, source potentielle d'autonomisation vis-à-vis des services déconcentrés.

Pour analyser les changements intervenus au cours de cette décennie, nous mettrons à la fois l'accent sur les moments charnières du point de vue de la production normative et sur les réseaux d'acteurs qui influent sur celle-ci. Ce chapitre se centrera ainsi tour à tour sur les différentes scènes où le droit est pensé et produit : arène parlementaire, administrations d'État, institutions liées au monde communal (CFPC, CNP, SCP). La première section (A) portera sur les débats parlementaires précédant l'adoption de la loi du 13 juillet 1972. Deux conceptions s'affrontent alors : une conception qui refuse la généralisation des concours au nom du danger que représenterait la bureaucratisation pour l'équilibre des relations entre État et collectivités ; une conception qui prône au contraire leur développement, pensé comme un facteur d'autonomie locale. La concurrence entre ces deux modèles se traduit par l'institutionnalisation de l'organisation extra-communale des concours (avec la création du CFPC) mais limitée aux positions intermédiaires dans la hiérarchie des emplois. Autour du deuxième modèle, et donc autour du CFPC, se structurent des réseaux réformateurs, qui cherchent à peser sur les réformes ultérieures, et qui constituent un bon analyseur des relations changeantes entre l'État (ses fonctionnaires, ses hommes politiques voire ses universitaires) et les collectivités. Nous leur consacrerons la deuxième section du chapitre (B), avant d'étudier le dernier temps fort de la décennie, constitué par la création du grade et du concours d'attaché communal, par les arrêtés du 15 novembre 1978. Nous y étudierons la contribution des hauts fonctionnaires de l'État, et plus particulièrement de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), à la production du droit communal (C).

***A - Les concours, entre « petites patries » et « corps intermédiaires ».
La loi du 13 juillet 1972.***

Comme celle de 1952, la loi promulguée le 13 juillet 1972 a connu les longues vicissitudes du processus législatif. Dès le printemps 1968, un accord entre l'AMF et le groupe intersyndical dit de Boulogne-Billancourt aboutit à un projet de loi déposé par Christian Fouchet, alors ministre de l'Intérieur, à l'Assemblée Nationale. Les « événements de Mai » l'éloigneront définitivement du débat parlementaire. En mai 1970, le ministère de l'Intérieur soumet un nouveau texte à la Commission Nationale Paritaire, qui l'approuve. Il faut encore un an pour le projet soit examiné en première lecture par le Sénat, le 27 avril 1971⁴⁶. S'il faut attendre encore un an pour que le projet de loi arrive jusqu'à l'Assemblée Nationale⁴⁷, c'est que le gouvernement s'en est saisi à nouveau, et a déposé un grand nombre d'amendements, qui font dire à Jean Delachenal, le député rapporteur, qu'il s'agit là d'un « deuxième projet de loi ». Entre temps a été adoptée la loi du 16 juillet 1971, qui crée un droit à la formation continue, et apporte un argument supplémentaire aux partisans de son développement dans le monde communal. Le contexte laborieux de son élaboration pèse sur l'examen du projet : les rapporteurs commencent leur discours en rappelant les grandes étapes de sa gestation. Leurs allusions, et celles des autres parlementaires, sur le mode de la déploration pour la plupart, laissent percevoir les tensions qui structurent les débats. À la différence des lois de 1984 et 2007, ce n'est pas autour de l'axe gauche / droite que s'organisent les oppositions. C'est à l'intérieur même de la majorité parlementaire, entre, pour le dire rapidement, centristes et gaullistes, que les orientations de la loi se dessinent. Nous montrerons d'abord que la structure semblable des carrières politiques des orateurs (élus locaux patentés, mais parlementaires « dominés », cf. tableau 2) les conduit à endosser une posture consensuelle, qui promeut l'autonomie et l'attractivité du monde communal (1). Mais ce sens commun des cumulants se fissure lorsqu'il s'agit de discuter des dispositions concrètes de la loi, et en particulier de la place des concours dans la carrière des agents. Deux conceptions s'affrontent alors, qui plaident l'une, pour un encadrement extra-communal mais non étatique des carrières, l'autre pour une liberté des employeurs locaux, encadrée par le seul pouvoir étatique (2).

⁴⁶ *Journal Officiel, 1971, Sénat, Débats Parlementaires, 2. session 1970-1971, janvier-mai 1971, p.243-264.*

⁴⁷ *Journal Officiel, Assemblée Nationale, Débats Parlementaires, 2^e session, 1971-1972, 22-35, mai 1972, p.1998-2011.*

Tableau 2 : Prise de parole dans les débats et structure des carrières politiques
(1972, 1984, 2007)⁴⁸

1972	1984	2007	Total
11 députés / 10 sénateurs	19 députés / 14 sénateurs	13 députés / 15 sénateurs	43 députés / 39 sénateurs
21 orateurs	33 orateurs	28 orateurs	82 orateurs

2-1 : Antériorité des mandats locaux

	1972	1984	2007	Ensemble
Carrière ascendante	90%	76%	89%	84%
Cursus inversé	10%	24%	11%	16%

On appelle « ascendante » une carrière politique où le mandat parlementaire a été précédé d'un ou plusieurs mandats locaux et de « cursus inversé » une carrière où le mandat parlementaire est au contraire le plus ancien mandat de l' élu.

2-2 : Part des parlementaires détenant (ou ayant détenu) les charges suivantes au moment des débats

	1972	1984	2007	Ensemble
Mandat municipal	95%	88%	96%	93%
Conseiller général	71%	58%	75%	67%
Conseiller régional	0%	30%	43%	27%
Ministre	10%	12%	4%	9%

2-3 : Nombre de mandats locaux détenus par les parlementaires avant ou au moment des débats

	1972	1984	2007	Ensemble
Pas de mandat local	0%	6%	0%	2%
1 mandat	29%	24%	14%	22%
2 mandats	71%	58%	57%	61%
3 mandats	0%	12%	29%	15%

2-4 : Part des parlementaires ayant des responsabilités dans des associations d'élus et dans des institutions de la fonction publique territoriale

	1972	1984	2007	Ensemble
Association d' élu	33%	12%	36%	27%
Institution de la fonction publique territoriale	5%	15%	29%	17%

Est défini comme « responsable d'association d' élu » tout parlementaire qui assure la présidence d'une association départementale des maires et/ou qui est membre du comité exécutif d'une association nationale transpartisane (en particulier l'AMF). Est défini comme « responsable d'une institution de la fonction publique territoriale », tout parlementaire membre du comité exécutif / conseil d'administration d'un SCP/centre de gestion, du CFPC/CNFPT), de la CNP ou du CSFPT.

2-5 : Ancienneté du mandat parlementaire

	1972	1984	2007	Ensemble
Premier mandat	24%	48%	57%	45%
Deuxième mandat et plus	76%	52%	43%	55%

⁴⁸ Tous les tableaux croisés présentés ont un khi-deux significatif au seuil 10% (exceptionnellement 15%).

1) Autonomie communale et promotion des emplois communaux : un consensus apparent

a) Des élus locaux chevronnés mais de « petits » parlementaires

Les parlementaires qui s'impliquent dans le projet de loi sur la formation des agents communaux sont, sans exception, des élus locaux. Leur ancrage local est important et ancien. Ils sont presque tous maires et les trois-quarts sont aussi conseillers généraux. À deux exceptions près, ils ont tous été élus locaux avant de devenir parlementaires, mandat national qu'ils détiennent depuis longtemps : les trois-quarts d'entre eux sont des « sortants », souvent arrivés au Parlement avant 1958. Plusieurs éléments expliquent ces caractéristiques. La prédominance des parlementaires de droite (quinze parlementaires UDR, républicains indépendants ou union centriste sur vingt-et-un) accentue la faible représentation d'élus ayant accès au mandat parlementaire par la filière militante⁴⁹. L'absence de changement de majorité parlementaire depuis 1958 augmente la probabilité de conserver son poste. Enfin, la prise en compte de l'ensemble des parlementaires (et non des seuls députés) explique largement la forte présence d'hommes politiques chevronnés et élus de petites communes⁵⁰. De ces différents facteurs émerge une figure majoritaire : un homme quadragénaire ou quinquagénaire, diplômé de l'Université, chef d'entreprise ou installé en profession libérale. Député ou sénateur aguerri, il est aussi maire et conseiller général. Par rapport aux parlementaires de 1984 et de 2007, ceux de 1972 font figure de « notables locaux (...) dont le destin politique se confond avec celui d'une ville »⁵¹, selon la qualification employée à l'époque par trois politistes, à propos de l'un d'entre eux, Pierre Dumas, maire de Chambéry. Le « relais d'élites » (selon l'expression de Bertrand de Jouvenel⁵²) qui a marqué l'établissement du régime de la Cinquième République, n'est pas visible dans le groupe que nous observons. Aucun de ces parlementaires n'a été élève d'une grande école d'État, aucun n'est haut fonctionnaire. Peu d'entre eux ont accès aux positions nationales les plus

⁴⁹ Seul Georges Bustin, député communiste, a ce type de carrière, encore que son parcours fait de lui moins un homme d'appareil qu'un « notable rouge » (au sens de Lacorne D., 1980, *Les notables rouges*, Presses de la FNSP). Né en 1906 au Vieux-Condé (Nord), fils d'un ouvrier métallurgiste devenu mineur puis électricien, il adhère à la CGTU en 1923, aux Jeunesses Communistes en 1925, puis au parti communiste en 1930. Conseiller municipal de sa ville natale depuis 1935, il devient, l'année suivante, secrétaire du syndicat des métaux ainsi que secrétaire de l'union CGT de sa petite ville natale. Il est élu maire en 1959, député et conseiller général en 1962. *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, Maïtron*, 1997, Éditions de l'Atelier, CD-rom.

⁵⁰ En 1970, Maurice Duverger estimait que les représentants des conseils municipaux de moins de 1500 habitants représentaient 53% du collège électoral du Sénat. Duverger M., 1970, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, coll. « Thémis », p.627.

⁵¹ Lecomte P., Bernard J-P., Blancherie J-M, 1972, « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry », *Revue française de science politique*, v.22, n°2, p.302.

⁵² Citée par François B., 2004, *Le régime politique de la V^e République*, La Découverte, coll. « Repères », p.19 (première édition 1998)

prestigieuses. Au moment des débats, seuls Marcel Champeix, brièvement secrétaire d'État aux affaires algériennes sous la Quatrième République, et Pierre Dumas, dont la position dominante tient aussi à la présidence du groupe des députés-maires, ont une expérience ministérielle. Un seul (André Delelis⁵³) deviendra ministre ensuite. Le mandat parlementaire apparaît donc comme la consécration d'une carrière politique construite à partir du « local », dans les mandats électifs et dans les associations d'élus, où un tiers d'entre eux ont des responsabilités.

L'ancrage local de la plupart de ces parlementaires est prégnant dans leurs discours. Pierre Schiélé se présente comme le « maire d'une modeste sous-préfecture qui n'est ni trop importante, ni trop petite ». André Mignot, avocat républicain-indépendant, maire de Versailles depuis 1947 et conseiller général depuis 1948, responsable national de l'AMF, s'exprime « au nom des maires des grandes villes ». Joseph-Henri Maujouän, autre républicain-indépendant, est viticulteur en Loire-Atlantique et maire de son village de naissance depuis 1953. Il déclare parler au nom des communes rurales.

b) Le sens commun des cumulants

Ces références aux mandats locaux traduisent une double préoccupation, qui constitue « le contenu obligé de toute proposition et la limite à l'intérieur de laquelle devront s'inscrire les solutions concrètes en conflit »⁵⁴. La promotion de l'autonomie locale d'une part, celle des emplois communaux, d'autre part, sont les deux prémisses auxquelles toutes les prises de positions (ou presque) se réfèrent. Comment s'est constitué ce qui fait figure, en ce début des années 1970, de sens commun édilitaire⁵⁵ ? Les élus locaux sont de longue date soucieux de conserver leurs marges de manœuvre dans le recrutement et la gestion de leurs personnels⁵⁶. Le registre de l'autonomie communale s'inscrit dans la continuité de la loi de 1884 et du « compromis républicain »⁵⁷ à partir duquel les notables locaux ont été intégrés au régime républicain. La posture de défenseur des droits des agents communaux est plus récente. Alors que dans l'entre-deux-guerres, les syndicats de personnel en avaient appelé à l'État pour se prémunir contre « l'arbitraire mayoral », les années 1960 ont vu le rapprochement des employeurs et des agents, dans différentes instances, pérenne (ANEM) ou ponctuelle

⁵³ Né en 1924, fils d'un secrétaire de mairie, André Delelis est maire de Lens depuis 1966. Il est député depuis 1967 et vice-président de l'association des maires du Pas de Calais. Il sera ministre du Commerce de l'Artisanat de 1981 à 1983.

⁵⁴ Topalov C., 1999, *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Éditions de l'EHESS, p.38.

⁵⁵ *Ibid.*, p.39.

⁵⁶ Thoenig J-C., 1982, *art. cit.*

⁵⁷ Le Lidec P., 2001, *art. cit.*

(colloque de Boulogne-Billancourt). Le développement du syndicalisme communal, sous l'égide des grandes centrales syndicales, lui permet de peser sur les employeurs. Plusieurs orateurs, y compris de la majorité, évoquent les deux jours de grève qui ont mobilisé 300 000 agents à la mi-décembre 1970⁵⁸, et concluent à la légitimité de leurs revendications.

Les parlementaires mettent en scène la supposée unité du monde communal, employeurs et employés confondus, unité qui se construit dans une méfiance vis-à-vis de l'État, préjugé bureaucratique et soucieux d'étendre son emprise. On ne peut qu'être frappé par la proximité des discours tenus par deux hommes aussi différents, dans leurs opinions, leurs origines sociales et leurs parcours politiques, que Pierre Dumas et Georges Bustin. Le premier, héritier d'une vieille famille d'hommes politiques savoyards, député UDR, dénonce « l'esprit colonial » des fonctionnaires de l'État tandis que le second, communiste passé par l'école communale, s'en prend à leur « refus à peine voilé de reconnaître la fonction publique locale ». S'il est un discours intenable, c'est bien celui de l'alignement de la situation des agents communaux sur ceux de la fonction publique, qui signifierait la dépossession des maires de leur autorité sur le personnel. Pierre Schiélé, héraut du développement des concours (*cf. infra*), tient ainsi à rappeler que le recrutement des secrétaires généraux ressort de la « liberté » des maires. L'accord se fait, en positif, pour réduire le « complexe d'infériorité » des agents communaux (Pierre Schiélé) et pour les aider à « quitter cette place de parent pauvre » (Jean Degraeve, député UNR⁵⁹). L'amélioration des modalités et du niveau du recrutement, de la formation des agents ainsi que de leur déroulement de carrière doit servir cet objectif. Ce consensus se traduit par un encouragement au développement des concours, encouragement toutefois limité à certaines catégories d'emploi, ceux qui ne sont situés ni trop bas, ni trop haut dans la hiérarchie des emplois. Pour les femmes de service, dont parle Delachenal, comme pour les secrétaires généraux, le recrutement direct (éventuellement assorti de quelques titres scolaires), maîtrisé par les seuls élus, doit prévaloir. Le texte adopté ne remettra effectivement pas en cause la situation qui prévalait depuis la création de l'ANEM : seuls les grades intermédiaires (commis, rédacteur, adjoint technique...) donneront lieu, tout au long des années 1970, à des concours organisés par le CFPC.

Le consensus apparent à partir duquel se structurent les débats repose, largement, sur l'homologie entre ceux qui font le texte et ceux pour qui il est fait : projet de loi pour les élus locaux discuté par des élus cumulants, le texte porte la marque des représentations dominantes

⁵⁸ Favoreu L., 1973, « La réforme du statut du personnel communal », *Actualité Juridique Droit Administratif*, p.283-312.

⁵⁹ Né en 1910, Jean Degraeve est conseiller général et élu de Chalons sur Marne depuis 1951. Il est député depuis 1958.

parmi ces acteurs. Mais il doit aussi au travail de rédaction du texte et d'organisation des débats assuré par le gouvernement et son administration. Le projet gouvernemental borne les positions tenables et intenable, les points discutables et ceux qui ne le sont pas. Plusieurs orateurs sortent, furtivement, du cadrage établi par le texte, évoquant par exemple le problème des salaires, mais ces interventions sont sans suite. Ce cadrage a d'autant moins de chances d'être contesté que le ministre de l'Intérieur a associé, dans la phase d'écriture du projet, des acteurs respectés du monde communal, à commencer par Pierre Schiélé, rapporteur du texte au Sénat.

Pierre Schiélé⁶⁰ est né en 1925 en Lorraine, où il a fait des études de lettres. Enseignant en CET de 1948 à 1968, il devient maire de Thann (sous-préfecture du Haut-Rhin, 8000 habitants en 1999) en 1956. Il est élu sénateur en 1968 et adhère au groupe Union Centriste. Au moment du débat, il préside le SCP du Haut-Rhin et siège à la CNP.

Tous deux alsaciens, les deux hommes se connaissent bien. Schiélé joue d'ailleurs à se présenter comme le « maire d'une petite commune que vous connaissez bien, monsieur le secrétaire d'État ». En 1976, le sénateur succèdera au secrétaire d'État à la présidence du conseil régional d'Alsace. Bord de son côté rend hommage aux institutions, SCP et ANEM, dans lesquelles les réflexions sur le personnel se sont structurées au cours de la dernière décennie. C'est donc à partir d'une définition commune du problème que les oppositions s'organisent.

2) Corps intermédiaires ou petites patries : deux conceptions concurrentes

a) Quels concours pour quels emplois ?

C'est au moment d'amender le texte que les divisions apparaissent. Qui doit organiser les concours ? Quel lien établir entre concours et recrutement ? Les réponses apportées par les orateurs permettent de repérer deux conceptions opposées⁶¹ de l'autonomie communale, de l'emploi public local, et par là, des concours à mettre en œuvre.

Une première conception s'inscrit dans la continuité des rapports entre communes et État établis depuis la Troisième République et du modèle des « petites patries » que l'école et la

⁶⁰ Sauf mention contraire, les notices de ces parlementaires ont été établies à partir de l'édition 1973-1974 du *Who's Who*.

⁶¹ Il existe, évidemment, des positions intermédiaires, qui empruntent aux deux registres. Toutefois, le débat parlementaire dualise les oppositions (il faut voter pour ou contre tel amendement) et facilite le repérage des deux conceptions.

commune ont contribué à diffuser depuis les années 1880⁶². On peut y attacher les discours qui insistent sur le caractère familial, quasi-naturel, de l'administration municipale et des liens qui unissent le maire à son personnel. La commune, explique Pierre Dumas, est un « élément original ». Pour l'administrer, ajoute Joseph-Henri Maujoui, il faut des « qualités humaines, de jugement et sérieux », qui permettent au secrétaire de mairie d'être le « confident » des habitants. Le sénateur socialiste Jean Nayrou⁶³ évoque quant à lui ses souvenirs de jeune instituteur, qui, au sortir de l'École Normale en 1937, rencontra un agriculteur secrétaire de mairie : « je suis toujours en admiration devant sa compétence, ses connaissances étendues, sa volonté, son dévouement », indique-t-il. Une telle conception conduit à limiter la place faite aux concours, dans l'intérêt supposé des agents comme dans celui des communes, qui doivent être libres de choisir les agents qui sauront le mieux s'intégrer au « milieu » (Jean Nayrou). Elle vise aussi à limiter l'encadrement extra-communal de la gestion du personnel. Agitant le spectre de la « fonctionnarisation », de l'« ENA communale » (Pierre Carous⁶⁴, sénateur UDR), elle défend les concours organisés et présidés par les maires, les commissions paritaires communales et la logique de l'emploi, défini localement, plutôt que celle du cadre intercommunal. Ce faisant, elle s'oppose à une deuxième conception, qui entend de son côté développer les concours extracommunales, et par là, des « pouvoirs intermédiaires »⁶⁵ entre l'État et les communes.

Pierre Schiélé est le héraut de cette deuxième conception : l'organisation des concours par le CFPC, établissement à vocation nationale, « libère [le maire] des servitudes attachées au recrutement sur place, lui donne le recul et l'indépendance qui conviennent pour échapper aux pesanteurs locales, parfois très gênantes », explique-t-il. Loin d'être valorisée, l'inscription locale est ici perçue comme une source d'incompétence et de routine préjudiciables à la gestion communale. Seules des structures intercommunales peuvent améliorer la qualité des personnels, en raison des moyens dont elles sont susceptibles de disposer et de leur extériorité aux enjeux locaux. Schiélé défend deux amendements emblématiques de cette conception : le monopole du CFPC sur l'organisation des concours et l'obligation faite aux maires de recruter

⁶² Chanet J-F., 1996, *L'école républicaine et les petites patries*, Aubier, coll. « Histoires ». Thiesse A-M., 1997, *Ils apprenaient la France. L'exaltation des régions dans le discours patriotique*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.

⁶³ Jean Nayrou (1914-1983) exerce comme instituteur itinérant et agriculteur dans l'Ariège jusqu'en 1965. Conseiller général depuis 1945, maire de Suc en Sentenac (commune d'une centaine d'habitants) de 1953 à 1965, il devient sénateur en 1965.

⁶⁴ Avocat et maire de Valenciennes depuis 1957, député UNR de 1958 à 1962.

⁶⁵ Tocqueville A. (de), 1952, *L'ancien régime et la révolution*, Gallimard, coll. « Idées NRF » (première édition 1856). En anticipant un peu, citons cette note marginale d'Eugène Colobert, délégué régional du CFPC Bretagne, à la lettre, déjà citée, que Valéry Giscard d'Estaing lui envoie en 1981 : « il y a des corps intermédiaires qu'il ne faut pas oublier ! ». AN, 1984 0084-6.

sur les listes d'aptitude établies par celui-ci. Il prône en outre le développement d'une gestion intercommunale des carrières, assurée par des commissions paritaires départementales⁶⁶ et par l'existence juridique de cadres d'emplois intercommunaux⁶⁷.

Ces deux conceptions ne s'opposent pas seulement sur la question des concours et du statut. Elles renvoient à deux représentations distinctes de l'intervention étatique dans la gestion communale et de la place des communes dans l'édifice institutionnel. Les petites patries ne sont pas incompatibles avec un certain étatismes, l'État étant reconnu comme le seul arbitre des relations entre communes et comme le seul producteur de normes. Ainsi Pierre Carous défend-il la nomination de certains membres du conseil d'administration du CFPC par le ministère de l'Intérieur. On retrouve ici le « conservatisme des notables », dénoncé un peu plus tard par Jean-Claude Thoenig⁶⁸, qui défend coûte que coûte les communes et leurs maires, quitte à maintenir la tutelle de l'État. Au contraire, pour faire du CFPC un corps intermédiaire, il faut assurer son indépendance vis-à-vis de l'État, laquelle se mesure au mode de désignation de ses membres. André Mignot, pour les républicains indépendants et Jacques Eberhard⁶⁹, pour les communistes, repoussent ainsi l'amendement de Carous, et obtiennent un vote idoine de leurs collègues.

b) De l'affiliation partisane aux réseaux édilitaires

L'absence de victoire tranchée de l'une ou l'autre des conceptions doit être rapportée à la structuration de la majorité parlementaire et gouvernementale de l'époque. Pour le dire rapidement, ce sont dans les interventions du ministre et des parlementaires UDR que l'on repère une conception en termes de « petites patries », tandis que les parlementaires centristes se rangent derrière Schiélé et sa conception en termes de « corps intermédiaires ». Au contraire des parlementaires centristes, les gaullistes sont, dans leur majorité, plutôt « jeunes » en politique (ils ont obtenu leur premier mandat sous la Cinquième République) et ils sont moins ancrés localement. Faits significatifs, ils sont plus souvent députés que sénateurs, et le

⁶⁶ Les commissions administratives paritaires (CAP), composées pour moitié de représentants du personnel (syndicats), pour moitié de représentants des employeurs (maires), connaissent des questions d'ordre individuel intéressant la carrière des fonctionnaires (titularisation, changement d'échelon, demande de mutation...). Instituées par la loi de 1952, ces CAP ont, jusqu'en 1984, un rôle limité. Les syndicats de communes sont chargés de les organiser pour leurs communes affiliées. Le projet Schiélé prévoit d'élargir leurs prérogatives et les communes qui y ont recours.

⁶⁷ Les cadres d'emplois intercommunaux préfigurent l'organisation actuelle des grades de la fonction publique territoriale. Il s'agit à l'époque de définir des conditions de recrutement et de déroulement qui ne soit plus locales mais communes à plusieurs collectivités. Ce projet vise notamment à faciliter la mobilité entre les communes.

⁶⁸ Thoenig J-C., 1982, « Les politiques de réforme des collectivités locales en France », *in* Lagroye J., Wright V., *Les structures locales en Grande-Bretagne et en France*, La documentation française, coll. « Notes et études documentaires », p.98.

⁶⁹ Né en 1919, ajusteur, Jacques Eberhard est maire de Gonfreville depuis 1953 et sénateur depuis 1969. Il sera ensuite conseiller général de Seine-Maritime.

seul homme politique élu député sans avoir de mandat local (Jean-Pierre Cassabel⁷⁰) appartient à ce groupe. Ces hommes ont connu des carrières rapides. Trentenaires ou quadragénaires⁷¹, ils ont déjà plus souvent accès à des fonctions nationales, au parlement, au gouvernement, ou dans les appareils partisans. Le secrétaire d'État aux collectivités locales a un parcours relativement proche de ces députés gaullistes.

Né en 1922 à Strasbourg, résistant, André Bord⁷² est délégué du RPF en 1947. De 1955 à 1958, il est le secrétaire particulier du Général Pierre Koenig, alors député de la 2^e circonscription du Bas-Rhin. Succédant à Koenig à l'Assemblée Nationale en 1958, et ce n'est qu'ensuite qu'il accède à des mandats locaux (conseiller municipal de Strasbourg en 1959, conseiller général en 1961). Il est alors membre du comité central de l'UNR puis du conseil politique de l'UDR. En 1966, il entre au gouvernement de Georges Pompidou, comme secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur (alors Christian Fouchet, lui aussi résistant gaulliste). Il occupera ce poste jusqu'en 1972, avant d'accéder à d'autres fonctions ministérielles (anciens combattants, relations avec le parlement) sous le mandat de Valéry Giscard d'Estaing.

Il semble donc que l'on retrouve, à l'occasion de ce débat, le clivage entre des centristes, issus de la Quatrième République, ancrés localement et nombreux au Sénat, et des hommes de la Cinquième, cadres gaullistes attachés aux prérogatives de l'État central et plutôt présents à l'Assemblée Nationale. Entre 1962 et 1969, le Sénat, où les hommes de la Quatrième sont largement majoritaires, a en effet constitué le « foyer principal de l'opposition à l'"État UNR" »⁷³. Si le référendum de 1969 est le dernier de ces combats des « deux États »⁷⁴, la renaissance du « compromis républicain » n'est pas immédiate. Au début des années 1970, pour reprendre à nouveau les termes de Patrick Le Lidec, « le dialogue est dans l'impasse »⁷⁵ : les fusions de communes⁷⁶, le mode de financement, la gestion de la dette sont autant de motifs de frictions entre les élus locaux et le pouvoir central. Les quatre lectures nécessaires à l'adoption du projet de loi sur la formation des agents communaux sont un signe de la profondeur des désaccords internes à la majorité parlementaire et gouvernementale.

Qu'en est-il des parlementaires de gauche impliqués dans les débats ? Les échanges démontrent la convergence, au nom de motifs différents, des centristes et des communistes. À la structure notabiliaire des carrières politiques centristes, et à leur attachement au régime parlementaire, répond la proximité des parlementaires communistes avec la CGT, partisane du

⁷⁰ Jean-Pierre Cassabel (1938-1987), professeur au lycée de Castelnaudary, est élu député UDR en 1968. Il devient conseiller général deux ans plus tard, et maire de Castelnaudary l'année d'après.

⁷¹ À l'exception de Raymond Valenet, né en 1912, député-maire UDR de Gagny.

⁷² Notice établie à partir du *Who's Who* et de son CV disponible sur le site de la fondation pour l'entente franco-allemande (www.fefa.fr) qu'il préside aujourd'hui encore.

⁷³ Chagnollaude D., Quermonne J-L., 1996, *op. cit.*, p.390.

⁷⁴ Le Lidec P., 2001, thèse citée, titre du chapitre 4.

⁷⁵ *Ibid*, titre de la section 1 du chapitre 4.

⁷⁶ Prévues par la loi du 16 juillet 1971.

paritarisme et du rapprochement avec la fonction publique⁷⁷. De ce fait, les parlementaires communistes se rapprochent davantage des centristes que leurs homologues socialistes⁷⁸, pris dans les hésitations idéologiques du « nouveau parti socialiste ». En ce début des années 1970, l'opposition est vive, au sein de l'AMF, entre la « jeune garde » et les anciens partisans de la troisième force⁷⁹. Ce sont ces derniers que l'on entend dans les débats parlementaires. Lorsque Jean Nayrou exprime sa méfiance vis-à-vis des « énarques locaux » et plaide pour la reconnaissance de « l'expérience du milieu », il endosse une position majoritaire dans les syndicats d'agents communaux (comme la création du grade d'attaché le montrera quelques années plus tard). Il ne s'agit pas tant d'une opposition frontale au projet porté par Schiélé (ce souci de la promotion des agents en poste sera très présent dans le CFPC des années 1970) que d'une mise en scène de sa défiance vis-à-vis du gouvernement. De même, quand Marcel Champeix⁸⁰ accuse le secrétaire d'État de vouloir mettre en place « dans les mairies de France, des fonctionnaires nommés par le gouvernement », il tient son rôle de parlementaire de l'opposition soucieux de limiter l'influence d'un pouvoir central ancré à droite. De manière générale, les élus socialistes semblent avoir peu à dire sur le projet lui-même. Le député André Delelis⁸¹, par exemple, demande une « revalorisation des échelles de traitement », sans s'exprimer sur le CFPC. L'écart est patent entre les parlementaires communistes, clairement positionnés sur les questions statutaires, et des élus socialistes dont les prises de position sont à la fois plus hésitantes et moins en phase avec le cadrage des débats.

Outre les effets de l'affiliation partisane, quelle peut être l'importance des expériences locales des parlementaires ? La diversité des communes représentées apparaît dans les prises de position. Comme en 1952 (où Gaston Defferre, maire de Marseille, avait demandé un statut dérogatoire pour les communes de plus de 100 000 habitants), les élus de grandes villes, par la voix d'André Mignot, maire de Versailles, revendiquent, plus fort que les autres, le droit de gérer leurs agents sans contrôle. Les effets de l'engagement dans les milieux éditaires sont plus délicats à cerner. On trouve des responsables de l'AMF dans les deux camps. Qu'en est-il de l'implication dans les premières structures de gestion du personnel communal que sont les

⁷⁷ Favoreu L., 1973, *art. cit.*, p.308.

⁷⁸ Même si, au terme de la quatrième lecture à l'Assemblée Nationale, les deux groupes s'abstiendront, sur un texte il est vrai en recul par rapport au projet Schiélé.

⁷⁹ Le Lidec P., 2001, thèse citée, p.484.

⁸⁰ Marcel Champeix (1902-1994), fils de conseiller général et instituteur, a été membre des Assemblées Nationales constituantes en 1945-1946 et secrétaire d'État aux affaires algériennes en 1956-1957. Maire de Masseret (Corrèze) pendant quarante ans, il est le président-fondateur de l'amicale des maires de son département. Il préside le groupe socialiste au Sénat depuis 1959. Lefebvre D., 1994, *Bulletin du centre Guy Mollet*, n°23.

⁸¹ Né en 1924, fils d'un secrétaire de mairie, André Delelis est élu à Lens depuis 1959 et conseiller général depuis 1962. Il est vice-président de l'association des maires de Pas de Calais et devient député en 1967.

syndicats de communes ? La loi du 10 juillet 1965 fait figure de précédent en la matière : Michel Jamot, député UNR, maire de Mesnil le Roi, conseiller général et premier président du SCP de Seine et Oise, était alors parvenu à faire voter l'élévation du seuil d'affiliation obligatoire aux SCP. Par cette mesure, il s'est attiré la sympathie d'une grande partie des présidents de SCP, y compris de gauche : le président socialiste du SCP du Bas-Massif saluera, par exemple, douze ans plus tard, sa contribution au mouvement d'« intercommunalisation de la fonction publique locale »⁸². Le « cas » Jamot en témoigne, l'appartenance au mouvement gaulliste n'est pas forcément le signe d'un attachement à un régime centralisé et/ou d'une défense des positions gouvernementales, à condition que l'engagement, dans des réseaux éditaires locaux, viennent forger d'autres formes d'intérêt. Le parcours de Pierre Schiélé est, à l'évidence, le plus typique de la constitution d'intérêts par les institutions intercommunales. Président du SCP du Haut-Rhin, membre de la CNP, impliqué dans l'élaboration de la loi, sa mission de rapporteur le place en position pour devenir le premier président marquant⁸³ du CFPC, de 1974 à 1983. Une fonction qui lui permettra de peser sur l'évolution ultérieure du droit.

Après Schiélé, deux présidents du CNFPT contribueront à la définition législative de leur institution. En 1983, Pierre Tabanou sera le rapporteur de la loi statutaire quelques mois *après* avoir accédé à la présidence du CFPC. En 1988, Jean-Claude Peyronnet sera le rapporteur de la loi relative à la composition paritaire du CNFPT quelques mois *avant* d'en devenir le président.

Si le parcours de Pierre Schiélé est très minoritaire parmi les orateurs⁸⁴, l'influence des présidents de SCP ne se limite pas à l'intervention directe dans l'arène parlementaire. Les archives du SCP du Bas-Massif⁸⁵ montrent par exemple que le président de ce syndicat, maire socialiste d'une petite ville du département, a fait pression sur les sénateurs de son parti pour qu'ils rejettent le texte examiné en deuxième lecture et qu'ils rétablissent les amendements défendus par Schiélé en première lecture. En d'autres termes, tous les élus locaux ne sont pas des « notables » (au sens où Thoenig emploie ce terme⁸⁶), soucieux, selon l'analyse de Scheffer⁸⁷, de défendre leurs ressources clientélares. Être maire d'une commune moyenne,

⁸² A-CDG, *Syndicat des communes, CR, bureau du comité, assemblée générale du 22/10/73 au 18/12/78*, extrait du registre des délibérations du comité syndical, 21 mai 1977.

⁸³ Le premier président en titre, Émile Müller, ne sera en fonction que quelques mois.

⁸⁴ Il est, à notre connaissance, le seul président de SCP. Mais l'absence de déclaration systématique de ce type de responsabilité dans le *Who's Who* fait que nous sommes peut-être passée à côté de certains de ces présidents.

⁸⁵ A-CDG, *Syndicat des communes, organisation de 1963 à 1972, de 1971 à 1982, de 1983 à création du centre de gestion*, courrier du président du SCP aux trois sénateurs socialistes en date du 13 juin 1972. Un des sénateurs lui répond deux jours plus tard : « Cela est dû, vous le savez, à l'action des députés de la majorité. (...) Je suis persuadé que le Sénat va maintenir sa position première. C'est en tout cas la décision que notre groupe et ceux de la Gauche, y compris les radicaux, ont prise. »

⁸⁶ Thoenig J-C., 1982, contribution citée.

⁸⁷ Scheffer M., 1994, *op.cit.*

assez grande pour vouloir organiser des politiques publiques avec un personnel formé, mais trop petite pour négocier directement avec les services préfectoraux l'allègement de leur tutelle⁸⁸, incite à l'implication au CFPC et dans les syndicats de communes de personnel, et à la défense de concours extracommunaux. Ce sont d'ailleurs ces élus que l'on retrouve, dans les années 1970, au sein des réseaux réformateurs revendiquant des compétences accrues pour les collectivités et un personnel mieux formé.

Cette conception, toutefois, échoue à s'imposer. La loi de 1972 fait figure de compromis entre la volonté de développer l'autonomie de *l'ensemble* des communes, par la création d'une institution intermédiaire, et celle de privilégier la liberté de *chacune* d'elles. Le risque de l'étatisation n'est en effet pas forcément là où on l'attend. La défense, coûte que coûte, de l'autorité mayorale, peut faciliter le maintien des prérogatives étatiques, du fait de la dispersion des autorités locales. La création du CFPC, conçu par son principal promoteur comme un pouvoir intermédiaire, semble davantage en affinité avec l'idée de décentralisation. Mais elle pourrait ne pas en être synonyme, si le ministère de l'Intérieur parvient à en faire un instrument supplémentaire de sa tutelle. Si l'accord se fait pour créer le CFPC, établissement public national paritaire, la coexistence de deux conceptions opposées de l'autonomie communale fragilise l'institution naissante. Le CFPC ne bénéficie d'aucun monopole sur l'organisation des concours, qu'il partage avec les communes et les SCP. Départementaux et dirigés par les seuls élus, ces derniers sont davantage compatibles avec le modèle des « petites patries ». Les employeurs locaux ne sont contraints de recruter parmi les lauréats du CFPC que pour un nombre limité d'emplois. Toutefois, bien que les agents communaux ne deviennent pas encore fonctionnaires, au sens juridique du terme, les décrets⁸⁹ d'application de la loi poursuivent le mouvement de rapprochement vis-à-vis des agents de l'État. Ils reprennent, à peu de choses près, les mêmes limites d'âge pour les concours, et instituent la distinction entre voie interne et voie externe. Surtout la création du CFPC, qui s'implante localement à partir de l'organisation établie par les syndicats de communes, diffuse le modèle des « corps intermédiaires » au sein d'un milieu édilitaire réformateur, qui s'allie à des réseaux universitaires et administratifs eux-mêmes impliqués dans l'édification d'une « véritable fonction publique communale ».

⁸⁸ Selon le modèle de la régulation croisée, construit un peu plus tard par les sociologues des organisations, et sur lequel nous reviendrons dans le chapitre III. Crozier M., Thoenig J-C., 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, v.16, n°1, p.3-32.

⁸⁹ Décrets du 11 avril 1975 et du 13 juillet 1976.

B - Les concours dans le monde de la réforme communale

En examinant la fabrication du droit des concours à travers le prisme des débats parlementaires, nous avons observé la mise en scène, publique, politique et nationale, de débats qui dépassent largement le cadre des hémicycles. En fixant comme point de départ la loi du 13 juillet 1972, nous n'avons eu qu'un point de vue partiel sur les conditions historiques, sociales et politiques dans lesquels ces débats parlementaires se sont tenus. En particulier, nous n'avons fait qu'esquisser les soutiens dont bénéficie, à l'extérieur de l'arène parlementaire, chacune des deux conceptions. Cette section vise à remédier à ces limites, non sur la période antérieure à la loi, mais sur la séquence que celle-ci inaugure. Nous allons, pour quelque temps, nous éloigner des arènes où le droit des concours est explicitement produit, pour nous intéresser aux conséquences de la loi de 1972. Celle-ci contribue à l'émergence d'acteurs, individuels et collectifs, qui pèseront ensuite sur la production de nouvelles normes juridiques. Avec les syndicats de communes pour le personnel et la commission nationale paritaire, qui lui préexistent, le CFPC est une institution centrale du mouvement de réforme du statut du personnel communal. Suivant l'invitation de Christian Topalov, cette section étudie ces trois institutions « en examinant les trajectoires des individus qui les créent [et] les transforment »⁹⁰. Avant d'examiner comment ils parviennent à peser sur les réformes en cours, nous nous efforcerons de retracer les carrières de ces « entrepreneurs en réforme »⁹¹. Comme l'a fait Renaud Payre, nous prêterons attention aux modalités différenciées d'investissement dans ces institutions, ainsi qu'aux pratiques et aux savoirs mobilisés pour la réforme (1). Si ce monde de la réforme des années 1970 diffère par bien des aspects de celui de l'entre-deux-guerres, les individus qui s'y impliquent présentent des points communs. À l'instar de R. Payre, nous nous intéresserons aux « édiles en réforme »⁹² - ces hommes qui cumulent mandats électifs locaux (plus rarement nationaux) et fonctions dans les institutions nouvelles. Comme Gilles Laferté l'a montré à propos du régionalisme bourguignon dans l'entre-deux-guerres, ces élus s'allient avec des membres du monde universitaire autour d'une même ambition réformatrice⁹³. Nous prêterons donc attention aux carrières professionnelles (dans les grands corps de l'État et à l'Université, pour l'essentiel) qui croisent, durant ces années 1970, le monde de la réforme (1). Ces rencontres et circulations sont liées à l'organisation du CFPC : toute mesure gardée, celui-ci, qui ne dispose pas d'un corps autonome d'enseignants

⁹⁰ Topalov C. (dir.), 1999, *op.cit.*, p.358.

⁹¹ *Ibid*, p.402.

⁹² Payre R., 2007, *op.cit.*, p.116.

⁹³ Laferté G., 2004, « L'homme politique, l'industriel et les universitaires. Alliance à la croisée du régionalisme dans l'entre-deux-guerres », *Politix*, v.17, n°67, p.45-69.

permanents, fait penser à l'IEP de Paris étudié à la même époque par Luc Boltanski⁹⁴. Il faut généralement être universitaire, fonctionnaire, et plus rarement être élu pour pouvoir être formateur au CFPC. En ce sens, le monde de la réforme est un « champ faible »⁹⁵, au sens où ses acteurs occupent des positions dans d'autres champs. Leur multipositionnalité facilite la diffusion de conceptions communes, mais elle explique aussi les divergences. La circulation de ces acteurs d'un monde social à un autre est en particulier significative de la dépendance de ces institutions vis-à-vis de l'État (2).

1) De nouvelles carrières réformatrices⁹⁶

a) Des édiles dans les institutions de la réforme

La participation, de manière isolée, à une des institutions de la réforme semble peu à même d'inscrire un élu local dans le milieu réformateur : les responsabilités qu'y tiennent les élus sont pour une large partie protocolaires, ponctuelles, de représentation plus que de réflexion et d'action. Les contours du monde réformateur sont donc loin de s'étendre au millier⁹⁷ d'élus membres des comités exécutifs des SCP et/ou du conseil d'administration du CFPC. La constitution d'un monde de la réforme édilitaire tient au cumul de positions dans deux voire trois institutions de la réforme. Ce cumul, qui est le fait d'une minorité (une vingtaine d'élus tout au plus), est un facteur de spécialisation sur les questions de personnel. C'est sur lui que repose la circulation des « langages, des manières, des thèmes et des questions »⁹⁸ d'une institution à une autre.

Depuis les élections municipales de 1965, les présidents de SCP sont nombreux au sein de la Commission Nationale Paritaire⁹⁹. En 1977, ils comptent pour la moitié du collège des maires (six sur douze membres). La représentation des syndicats de communes est même institutionnalisée, puisque l'association nationale des présidents de SCP dispose, tout comme l'AMF, du pouvoir de désigner deux membres. La loi du 13 juillet 1972 offre aux présidents de SCP l'accès à un deuxième type de poste, celui d'administrateur du CFPC. À l'issue des élections municipales de 1977, le renouvellement du conseil d'administration du CFPC

⁹⁴ Boltanski L., 1973, « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, v.14, n°1, p.3-26.

⁹⁵ Topalov C. (dir.), 1999, *op.cit.*, p.469.

⁹⁶ Payre R., 2007, *op.cit.*, p.136.

⁹⁷ Estimation est établie à partir des membres du comité exécutif du département de Bas-Massif (cf. chapitre III), au nombre de quinze dans les années 1970.

⁹⁸ Boltanski L., 1976, *art.cit.*, p.25.

⁹⁹ Comme en témoigne le discours du DGCL lors de l'installation de la CNP après les élections de 1965 : « Je me suis aperçu que le nombre de magistrats municipaux qui avaient en même temps la qualité de Président de syndicat de communes pour le personnel était très important. Ce fait mérite d'être signalé. Il me paraît souligner parmi les élus locaux une prise de conscience très nette de l'importance croissante du syndicalisme communal. ». AN, 2003 0413-1.

aboutit à la désignation de cinq présidents de syndicats de communes sur les dix membres représentant les employeurs communaux¹⁰⁰. L'organisation déconcentrée du CFPC, avec plus de quatre-vingt-dix délégations départementales et une vingtaine de délégations régionales, multiplie les postes à pourvoir. En 1977, les deux tiers des délégués départementaux du CFPC (soit 61 des 93) sont aussi présidents de SCP. Les administrateurs du CFPC qui, tels Pierre Schiélé, sont aussi parlementaires sont bien moins nombreux (22%), sans parler de ceux qui sont d'anciens ministres (6%)¹⁰¹. Si quelques-uns ont accès à l'arène parlementaire, c'est d'abord « au local », dans les SCP et les délégations du CFPC, mais aussi dans les associations de maires, que s'organise la carrière de ces édiles réformateurs.

On peut distinguer trois « générations » d'édiles réformateurs, à partir de leur moment d'entrée dans les institutions réformatrices. Un premier groupe est entré en réforme dès les années 1960. Investis dans l'ANEM, ces hommes ont pu peser sur l'élaboration de la loi du 13 juillet 1972.

C'est le cas de Jean Delsol¹⁰², président de l'association nationale des présidents de SCP entre 1971 et 1977. Maire de la Réole (5000 habitants) de 1944 à 1977, conseiller général, président du SCP de Gironde, Jean Delsol est élu par les maires des communes de moins de 5000 habitants pour les représenter à la Commission Nationale Paritaire, en 1959. Dans les années 1960, il préside la deuxième section de l'ANEM, consacrée à la préparation et à l'organisation des concours. En 1973, il devient administrateur du CFPC. Lorsqu'il décède accidentellement en 1977, le comité exécutif du SCP du Bas-Massif envoie un télégramme de condoléances à sa famille¹⁰³ – signe de sa position centrale dans le milieu.

L'influence de Raymond Péchereau (né en 1937) sur la loi de 1972 s'est fait sentir plus directement. Instituteur, puis directeur d'école à Bourgneuf, petite commune proche de La Rochelle, R.Péchereau en devient le maire en 1965. Rapidement élu président du SCP de Charente-Maritime, il collabore à l'écriture des amendements défendus par Schiélé au Sénat en 1971. À la création du CFPC et jusqu'en 1984, il en est le vice-président en charge des finances, des bâtiments et des études pédagogiques. Aussi trésorier de l'association nationale des présidents de SCP, il préside l'Institut International des Collectivités Publiques, qui prend la suite de l'ANEM¹⁰⁴.

Sans avoir occupé des fonctions de premiers plans à l'ANEM, Albert Durrieu peut, du fait de son implication précoce à la Commission Nationale Paritaire (CNP) du personnel communal, être considéré comme un élu de cette génération. Il est maire de Touille (200 habitants, près de Saint-Gaudens) de 1949

¹⁰⁰ A- CNFPT, non coté, CFPC, 1983, *Bilan d'activité 1973-1983*.

¹⁰¹ A-CNFPT, non coté, CFPC, 1983, *Structures politiques, administratives et règles de fonctionnement des services du CFPC*.

¹⁰² Sauf mention contraire, les informations sur ces entrepreneurs en réforme sont tirées du fascicule édité par le CNFPT en 2002 et intitulé *Les trente ans du CNFPT*.

¹⁰³ A-CDG, *Syndicat des communes, CR, bureau du comité, assemblée générale du 22/10/73 au 18/12/78* réunion du bureau, 27 avril 1977.

¹⁰⁴ Il a d'ailleurs récemment déposé les archives de cette association aux archives départementales de Charente-Maritime (<http://daf.archivesdefrance.culture.gouv.fr/sdx/ap>).

à 1995. Président de l'association des maires de Haute-Garonne pendant toute la durée de son mandat de maire, il est désigné par l'AMF pour faire partie de la CNP, dès la création de celle-ci en 1957 et jusqu'en 1983. Dans les années 1970, il dirige le SCP de son département et est administrateur du CFPC.

Pour une deuxième génération d'élus, plus nombreuse, c'est la création du CFPC qui permet l'accès à des positions nationales dans le monde de la réforme. Ces hommes affichent plus souvent une affiliation partisane, régulièrement à gauche de l'échiquier politique. Certains participeront aux débats sur la nouvelle construction statutaire au début des années 1980 : c'est en particulier le cas de Pierre Tabanou, qui sera le rapporteur de la loi du 26 juillet 1984 à l'Assemblée Nationale. Signe de l'importance des années 1970 dans la structuration de ce milieu édilitaire, trois de ces hommes (Tabanou, Vieljeux, Vaillant) accéderont à la présidence du CNFPT dans les années 1980-1990.

Tourneur de profession, Jacques Laloë (né en 1930) est le maire communiste d'Ivry sur Seine de 1965 à 1998. Il est aussi conseiller général du Val de Marne de 1967 à 1972. Président du SCP de la petite couronne parisienne et membre de la CNP de 1977 à 1983, administrateur du CFPC de 1983 à 1987, vice-président du CNFPT de 1987 à 1989, membre du Comité directeur de l'AMF, Jacques Laloë est un des élus communistes les plus impliqués dans les questions relatives aux fonctionnaires territoriaux.

Successeur de Pierre Schiélé à la présidence du CFPC, Pierre Tabanou (1918-1989) est inspecteur général des douanes. Maire-adjoint de l'Hay les Roses (10 000 habitants, Val de Marne) depuis 1956, il en devient le maire en 1965. Elu conseiller général deux ans plus tard, il préside le SCP de la petite couronne parisienne l'année suivante. À la création du CFPC, il en devient un des administrateurs nationaux ainsi que le délégué régional pour la petite couronne. Membre titulaire de la CNP entre 1977 et 1983, il préside la caisse de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) entre 1978 et 1980. Elu député socialiste en 1981, il accède à la présidence du CFPC après les élections municipales de 1983. Rapporteur de la loi du 26 janvier 1984 qui crée le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT), il en devient le premier président.

Patrice Vieljeux est en quelque sorte l'homologue de Pierre Tabanou, à droite et pour les départements franciliens périphériques. En 1988, il lui succède d'ailleurs à la présidence du CNFPT. Fils d'un armateur dont il a repris l'entreprise et gendre de Maurice Couve de Murville, Patrice Vieljeux¹⁰⁵ est, depuis 1963, le maire de Bougival, commune de 8000 habitants près de Saint Germain en Laye. Entré aussitôt au SCP de Seine et Oise, il y préside des sous-commissions paritaires. Il y remplace Michel Jamot à la présidence en 1971, qu'il conserve jusqu'en 1995. En 1977, conseiller régional depuis un an, il est désigné par l'AMF pour siéger à la CNP. Administrateur du CFPC dès 1972, il en est aussi le délégué régional en grande couronne parisienne. Ce n'est qu'en 1995, trois ans après avoir cédé la mairie de Bougival, qu'il renonce à la présidence de l'Association Nationale des Présidents de Syndicats de Communes (puis des Centres de Gestion) et à son siège au CSFPT qu'il occupait depuis sa création.

De 1992 à 1996, la présidence du CNFPT revient, à nouveau, à un socialiste, Raymond Vaillant. Professeur de l'enseignement technique, Raymond Vaillant (1927-2005), est élu conseiller municipal à

¹⁰⁵ Notice établie à partir d'un document sur l'histoire du centre de gestion de la grande couronne, disponible sur son site (www.cigversailles.fr), et du *Who's Who* édition 1991-1992.

Lille en 1977 et devient administrateur du CFPC dès cette élection. Premier adjoint au maire de Lille en 1984 à 1995, il préside le CNFPT de 1992 à 1996.¹⁰⁶

On repère enfin quelques hommes arrivés au CFPC après les lois de 1983-1984, grâce aux ressources accumulées, dans les années 1970, dans leurs mandats locaux en collectivités et dans les SCP.

Parmi ceux-ci, mentionnons René Régnault¹⁰⁷ (né en 1936), conseiller municipal de Saint Samson-sur-Rance (1000 habitants) depuis 1965. Devenu maire en 1971 et conseiller général en 1973, il préside le SCP des Côtes du Nord de 1977 à 1989. En 1984, il devient vice-président du CFPC. Professeur de l'enseignement technique depuis 1957, il cesse d'exercer lorsqu'il devient, en 1980, sénateur socialiste. Depuis, il a aussi été rapporteur général du budget du CNFPT, délégué régional du CNFPT de Bretagne, président de l'association départementale des maires, vice-président de l'AMF, président du comité national d'action sociale pour le personnel des collectivités territoriales et administrateur du Comité des Finances Locales. En 2008, il est candidat à son huitième mandat à Saint Samson.

Au sein de ces institutions, ces maires, souvent jeunes en politique, accèdent à des positions qui ne leur permettent que rarement de vivre de la politique. Bien qu'ils perçoivent une indemnité de fonction¹⁰⁸, celle-ci demeure trop faible pour permettre leur professionnalisation, laquelle n'est véritablement possible que pour ceux, peu nombreux, qui obtiennent un mandat parlementaire, souvent des années plus tard. Mais ces fonctions leur donnent accès à un milieu édilitaire d'abord départemental puis national. Souvent enseignants, ces élus sont engagés dans des réseaux éditaires généralistes (l'AMF et ses associations départementales) et spécialisés (SCP, CFPC). Localement, les collaborations entre ces deux types d'organisation sont fréquentes. En 1978, par exemple, l'AMF rédige le mémoire du SCP de Bas-Massif dans le contentieux qui l'oppose au préfet (*cf.* chapitre III)¹⁰⁹. Ces carrières dévoilent en outre que les différentes échelles territoriales se cumulent plutôt qu'elles ne substituent l'une à l'autre. Ces élus «partis du local» conservent des décennies durant, et même après avoir acquis des positions nationales, leurs mandats locaux, celui de maire tout au moins. C'est en effet ce mandat qui donne la légitimité et rend juridiquement possible leur participation aux instances nationales de représentation des employeurs locaux.

Devenus spécialistes d'une question qui agite leur milieu, ces maires de gros villages et de petites villes, rarement parlementaires, font des rencontres, des voyages¹¹⁰ et obtiennent une

¹⁰⁶ R. Vaillant a aussi été président de l'association nationale des chèques vacances de 1982 à 1989 et membre fondateur de la fédération nationale Léo Lagrange.

¹⁰⁷ Notice établie à partir du *Who's Who* édition 1997. André Fortin, président socialiste du SCP du Bas-Massif dont nous développerons le cas dans le chapitre III, appartient aussi à cette génération.

¹⁰⁸ *Cf.* le chapitre III pour les indemnités perçues, à partir de 1975, par André Fortin.

¹⁰⁹ A-CDG, *Syndicat des communes, CR, bureau du comité, assemblée générale du 22/10/73 au 18/12/78*, réunion de bureau, 27 avril 1978.

¹¹⁰ L'association nationale des présidents de SCP tient son assemblée générale dans une ville différente chaque année.

reconnaissance de leurs pairs. Ils peuvent de plus tenter de peser, collectivement, au nom des employeurs qu'ils représentent, sur les projets de réforme en cours. En 1977, par exemple, le congrès de l'association nationale des présidents de SCP porte sur « les nouvelles perspectives sur la fonction communale ». Il cherche à infléchir le projet de loi préparé par le gouvernement¹¹¹. Deux ans plus tard, le SCP de Bas-Massif adresse aux parlementaires des motions relatives à ce projet de loi, en passe d'être discuté au Sénat¹¹². Dans les deux cas, ces édiles plaident pour le développement des concours extracommunaux, organisés par des institutions émanant des communes et autonomes vis-à-vis de l'État, devant permettre une professionnalisation des agents. Ce faisant, ils revendiquent un recrutement capacitaire, rompant avec les pratiques assistancielles attribuées à certains maires, tout en insistant sur les indispensables prérogatives des employeurs locaux, garantes de l'« autonomie communale ».

b) Le pôle intellectuel de la réforme : du droit à la formation continue

Au sein des institutions réformatrices, ces élus ne se retrouvent pas seulement entre pairs. Ils font aussi connaissance avec des universitaires. En 1977, un cinquième des formateurs du Centre Universitaire Régional d'Études Municipales (CUREM, encadré 5) de Grenoble sont des élus locaux¹¹³. Ils côtoient, au sein des équipes pédagogiques, des universitaires et des cadres communaux. De ces rencontres, naissent parfois des collaborations qui leur assurent une reconnaissance au-delà du milieu édilitaire, jusque dans certains segments du monde académique. La thèse de droit des collectivités soutenue par Raymond Péchereau en 1981 est exemplaire des liens noués entre certains élus locaux et certains juristes¹¹⁴. Instituteur, Péchereau a entrepris des études de droit en 1970. Intitulée *Syndicats départementaux de communes pour le personnel : nouvelles perspectives de la fonction publique locale*, sa thèse de troisième cycle est dirigée par Louis Favoreu, un des juristes les plus impliqués dans la réforme. Lauréate du prix spécial du Groupement de Recherches coordonnées sur l'Administration Locale¹¹⁵, elle est publiée dans la collection « Bibliothèque des collectivités locales » de Sirey. Un an plus tôt, c'est la thèse d'une secrétaire générale, Jacqueline Menguy,

¹¹¹ A-CDG, *Syndicat des communes, CR, bureau du comité, assemblée générale du 22/10/73 au 18/12/78*, compte-rendu du congrès au comité syndical, 21 mai 1977.

¹¹² A-CDG, *Syndicat des communes, CR, bureau du comité, assemblée générale du 19/01/79 au 13/11/81*, assemblée générale du 29 novembre 1979.

¹¹³ Soit huit sur quarante. Guigou J., Couffignal G., Pouyet B., 1977, « Éléments de réflexion pour une formation des formateurs du personnel communal », *Cahiers du CFPC*, n°1, p.30.

¹¹⁴ Autre exemple de collaboration, l'article écrit par Francis Ampe, maire de Chambéry, et Bernard Pouyet, maître-assistant à Grenoble, dans les *Cahiers du CFPC* en 1978 (« Quelques réflexions sur le développement de plans de formation dans les communes », n°3, p.10-15).

¹¹⁵ Groupement d'intérêt scientifique du CNRS, qui réunit des universitaires, des élus et des cadres communaux, aujourd'hui GRALE.

consacrée à sa profession (*Le secrétaire de mairie* est son titre), qui a été récompensée par le même prix. Jacques Moreau, professeur de droit à l'Université de Rennes et directeur du CUREM, l'a dirigée. *Les Cahiers du CFPC*, publication trimestrielle de l'établissement, lui consacre un compte-rendu en 1981, sous la plume de Philippe Antoine, lui aussi docteur en droit et ancien président du syndicat national des secrétaires généraux des villes.

Encadré 5 : Les CUREM, entre Universités et CFPC

Le 26 septembre 1975, le secrétariat d'État aux universités et le CFPC signent un protocole d'accord qui transforme les CUREAM (centres universitaires régionaux des études d'administration municipale), créés sous l'égide de l'ANEM, en CUREM (centres universitaires régionaux d'études municipales). Au terme de ce protocole, les directeurs et enseignants des CUREM sont nommés par le directeur du CFPC sur proposition du président de l'Université à laquelle ils sont rattachés. Le CFPC définit « le programme et la sanction de l'enseignement » (article 3). Les directeurs de CUREM peuvent toutefois proposer des « aménagements aux programmes et aux méthodes d'enseignement ainsi qu'au contenu et au déroulement des épreuves des examens ». Ils participent au comité des études du CFPC. Les CUREM délivrent, au bout de deux ans, le diplôme d'étude de l'administration municipale (DEAM), sous le double sceau de l'université et du CFPC. Ce diplôme permet de se présenter au concours de rédacteur et sert aussi d'équivalence pour les poursuites d'études : une moyenne supérieure à 12 permet de s'inscrire en DEUG de droit. Les candidats au diplôme sont évalués par des jurys mixtes, comprenant au moins la moitié d'universitaires. À partir de 1976, un diplôme de niveau supérieur (le DESAM) est créé en vue de la création prochaine du grade et du concours d'attaché communal (*cf. infra*). À la fin des années 1970, une trentaine d'universités ont passé convention avec le CFPC au titre du protocole d'accord de 1975.

La plupart des universitaires qui pensent et pèsent sur la réforme sont des juristes spécialistes de droit public. Les plus jeunes et/ou les moins titrés d'entre eux (assistants, et dans une moindre mesure, maîtres-assistants) sont chargés de préparer les agents communaux aux concours de commis et de rédacteur, les professeurs de droit se réservant la présidence des CUREM et les activités d'administration et de représentation au CFPC. Les plus reconnus commentent, dans les revues de doctrine (la *Revue Administrative*, *Actualité Juridique Droit Administratif* principalement) mais aussi dans *Les Cahiers du CFPC*, les transformations en cours des normes juridiques relatives au personnel des collectivités locales.

Louis Favoreu¹¹⁶ (1936-2004) est sans doute le juriste le plus impliqué dans les institutions naissantes. Agrégé de droit, il devient professeur à la faculté de droit d'Aix en Provence en 1967. Considéré comme une des figures majeures du droit constitutionnel français contemporain¹¹⁷, il est, au cours des années 1970, le doyen de la faculté, puis le président de l'Université d'Aix-Marseille 3. Longtemps rédacteur en chef des *Cahiers* et administrateur du CFPC, il contribue à la création de troisièmes cycles spécialisés dans le droit des collectivités territoriales. Avec son collègue, Jacques Bourdon, qui présida lui aussi l'Université Aix-Marseille 3, il commente quasiment toutes les lois relatives au personnel communal depuis celle de 1972¹¹⁸. Bourdon, de dix ans le cadet de Favoreu, affirme sa présence dans le monde de la

¹¹⁶ Les données concernant L.Favoreu, ainsi que J.Aubert, dans la suite de ce chapitre, sont tirées du *Who's Who*, édition 2006-2007.

¹¹⁷ Il a notamment dirigé la *Revue Française de Droit Constitutionnel*.

¹¹⁸ Outre les articles déjà cités, indiquons, chronologiquement : Favoreu L., 1977, « La formation à la gestion urbaine en France », *Cahiers du CFPC*, n°1, p.10-22. Bourdon J., 1984, « Le statut général des fonctionnaires

réforme dans la foulée de la loi de 1972, en publiant, dans la collection « administration nouvelle » de Berger-Levrault, un ouvrage intitulé *Le personnel communal* (1974) et en soutenant, en 1976, un doctorat d'État consacré à l'administration dans le monde rural¹¹⁹. L'année suivante paraît, dans la même collection, un ouvrage dont le titre colle à l'époque. *La réforme communale* est l'oeuvre de Maurice Bourjol, alors maître assistant à la faculté de droit de Tours, dont il deviendra le doyen¹²⁰. La carrière professionnelle de Raymond Muzellec, maître-assistant à Brest, directeur du CUREM, puis professeur de droit public à Rennes, est encore plus directement lié au CFPC. Après avoir commenté¹²¹ le rapport du conseiller d'État Aubert (*cf. infra*), censé préparer le projet de loi sur le développement des responsabilités locales, ce spécialiste des finances locales devient directeur de l'École Nationale d'Application des Cadres Territoriaux d'Angers.

Les lieux de formation liés au monde de la réforme communale constituent des espaces de conversion possibles pour de jeunes universitaires, qui, disposant de chances moins grandes de réussite dans le monde académique, trouvent des places à prendre dans ce champ adventice.

En 1974, Paul Turpin¹²² obtient un poste d'assistant à l'Université Paris 12. Il a fait des études supérieures variées (sociologie, théologie, lettres), après avoir été directeur de centres de vacances pendant quelques années. Ce poste le conduit à enseigner dans le département de la formation continue, d'abord auprès de travailleurs sociaux, puis au CUREM, dans les préparations aux concours communaux. Assistant en géographie alors qu'il prépare un doctorat de lettres, une réussite professionnelle à l'université est très improbable pour lui. Il abandonne sa thèse, et rejoint, en 1980, le CFPC, où il est beaucoup mieux rémunéré. Devenu directeur de la préparation aux concours d'une grande délégation départementale, il est en effet intégré, grâce à ces diplômes, sur le grade de « secrétaire général d'une ville de 40 à 80000 habitants ». Il conserve ce poste jusqu'à sa retraite, en 2002, tout en continuant, ponctuellement, à intervenir dans des troisièmes cycles universitaires spécialisés dans la gestion des collectivités locales.

Les CUREM sont enfin investis par des cadres communaux, secrétaires généraux pour la plupart, qui y deviennent formateurs. S'il ne s'agit pas, dans ce cas, d'une reconversion professionnelle complète (ils restent agents communaux à titre principal), cette expérience à l'Université peut ensuite leur donner accès aux postes de cadres que le CFPC met en place, en région (dans son école d'Angers en particulier) et à Paris.

des collectivités territoriales », *Actualité juridique droit administratif*, p.199-210. Bourdon J., 1988, « La fonction publique territoriale, un nouveau équilibre entre la carrière et l'emploi », *Revue française de droit administratif*, p.461. Bourdon J., 1992, « Caractères d'une fonction publique locale », *Actualité juridique droit administratif*, hors-série. Bourdon J., 1995, « La loi n°97-1134 du 27 décembre 1994 », *Actualité juridique droit administratif*, p.171. Bourdon J., 2004, « La fonction publique territoriale, 20 ans d'évolution permanente », *Actualité juridique droit administratif*, p.121-132.

¹¹⁹ Bourdon J., 1976, « Administration et monde rural », thèse pour le doctorat d'État en droit public, dirigée par Charles Debbasch, Université Aix-Marseille III.

¹²⁰ Auteur de plusieurs ouvrages sur l'intercommunalité dans les années 1990, Maurice Bourjol reste impliqué dans le monde territorial, puisque qu'il siège, en 2007 encore, au conseil national de la formation des élus locaux. *Cf.* notamment Bourjol M., 1995, « La réforme des collectivités territoriales françaises en quête de légitimité », *Flux*, v.11, n°20, p.5-12.

¹²¹ Muzellec R., 1978, « Sur la consultation des maires de France », *Revue du droit public et de la science politique*, p.1401-1415.

¹²² Le nom de cet enquêté, comme celui de tous de nos enquêtés par entretien, a été modifié. Paul Turpin siège toujours dans les jurys de concours, nous en reparlerons dans la troisième partie.

Appréhendé du côté de son pôle intellectuel, le monde de la réforme communale réunit donc des acteurs pleinement reconnus dans le monde académique et des individus qui y occupent une place marginale du fait de leur rattachement institutionnel à la formation continue et/ou au monde communal. Les DESS labellisés « collectivités locales »¹²³, qui comptent, parmi leurs effectifs, une part importante de cadres communaux en formation continue, prolongent le rapprochement des mondes académiques et communaux entrepris par les CUREM. Les huit premiers (dont celui d'Aix-Marseille 3, où enseignent Favoreu et Bourdon) sont créés dès la rentrée 1975, à la mise en place nationale du diplôme. Le pôle intellectuel de la réforme s'investit en outre dans des activités de recherche et des publications. Les acteurs plus proches du monde académique animent des laboratoires de recherche spécialisés dans le droit ou la gestion des collectivités locales.

Ces laboratoires se situent, dès leur origine, à l'intersection des champs académique, administratif et politique. Par exemple, l'institut d'administration locale de Paris 1 a été créé par des membres de la fédération nationale des élus républicains municipaux et cantonaux¹²⁴. À Pau (comme à Perpignan), naît un centre d'étude des collectivités locales, dirigé par Franck Moderne, professeur de droit, et rédacteur des *Cahiers du CFPC*. La première thèse de droit public qui y est soutenue est celle de M.Melleray en 1978. Intitulée « La tutelle de l'État sur les collectivités locales », elle associe, dans le jury de soutenance, Marcel Blanc, alors Directeur Général des Collectivités Locales au ministère de l'Intérieur¹²⁵.

Le colloque sur la fonction publique et la décentralisation organisé par l'Institution Française des Sciences Administratives (IFSA), le Groupement de Recherches sur l'Administration Locale (GRAL) et six facultés de droit en mai 1978 est un bel exemple des rencontres entre les milieux universitaires et communaux. Mi-professionnel, mi-académique, ce colloque a aussi tout de l'événement prestigieux, avec son cadre (l'abbaye de Fontevraud), ses intervenants (le Doyen Vedel préside une session) et ses invités de marque (préfet, recteur). Pendant deux jours, ce sont quatre-vingt dix cadres communaux, soixante-dix universitaires et près de cinquante étudiants (pour la plupart en DESS), ainsi que des élus locaux, des fonctionnaires d'État et des journalistes spécialisés, qui écoutent débattre une dizaine de juristes, une demi-douzaine de syndicalistes et d'élus locaux. Publiés l'année suivante par les éditions Cujas, les actes¹²⁶ bénéficient d'un large écho dans les *Cahiers du CFPC*.

Ces universitaires sont responsables de collections spécialisées. Louis Favoreu, Jacques Moreau et Franck Moderne dirigent ainsi la « Bibliothèque des collectivités locales » de Sirey. C'est dans ces collections que les acteurs les plus proches du pôle « formation continue » rédigent des ouvrages qui servent de référence aux formateurs des CUREM et à leurs stagiaires.

¹²³ Cf. encadré 10 du chapitre VII pour une description des DESS / masters contemporains.

¹²⁴ Bourdon J, 1974, *op.cit.*, p.49.

¹²⁵ AN, 1978 0342-1.

¹²⁶ *La fonction publique locale*, 1979, Actes du colloque sur la fonction publique et la décentralisation, Cujas, Cahiers IFSA n°19.

Jean-Luc Cuvelier, secrétaire général lauréat de la première promotion du centre supérieur d'Orléans, devient ensuite secrétaire général du CFPC en première couronne parisienne (il en deviendra le directeur national de 1984 à 1987). Rédacteur en chef du *Répertoire de jurisprudence*, il accède au statut de directeur d'études à l'Université Paris 12. En 1982, il publie, avec Yves Delanne, maître-assistant à Paris 12, et Jean-Luc Portier, de l'AFPA, un *Guide de la formation continue des personnels communaux*¹²⁷, qui recense la vingtaine de DESS créés au cours des années précédentes ainsi que les CUREM et délégations départementales du CFPC.

Le guide *Le personnel communal* édité en 1977 dans la collection « Vie publique » de Masson est un exemple de collaboration entre le pôle le plus universitaire et le pôle le plus proche du monde communal. Les deux responsables du CUREM d'Orléans, qui cosignent cet ouvrage, sont arrivés en réforme au terme de parcours bien différents. Le directeur du CUREM, Herbert Maisl est professeur agrégé. Il dirige, à ce moment là, la faculté de droit et de sciences économiques d'Orléans. Son adjoint, Serge Bodard, est secrétaire général du SIVOM¹²⁸ de l'agglomération orléanaise, et il est, à ce titre, chargé d'enseignement à la faculté.

L'Association des Institutions Universitaires de Formation et de Recherche en Administration Locale réunit ceux des universitaires qui détiennent des positions les plus élevées dans le champ académique (ils sont professeurs pour la plupart) comme dans le champ adventice (ils sont directeurs de CUREM dans leur majorité), et qui appartiennent à la discipline dominante du milieu réformateur (tous sont juristes). Cette association, présidée par Louis Favoreu de 1974 à 1981, regroupe, en 1976, trente-huit formations. Le 19 novembre 1976, parmi les vingt personnes qui se réunissent au CFPC pour mettre en place le DESAM et le DESS de gestion des collectivités locales, treize (dont Muzellec et Maisl) sont directeurs de CUREM¹²⁹. À l'exception d'un historien du droit, tous sont spécialistes de droit administratif¹³⁰ ou de droit de l'action publique, en particulier de droit de l'urbanisme¹³¹.

Tout en reconnaissant les spécificités locales, ces juristes, imprégnés d'un droit public qui accorde la primeur aux institutions et aux agents de l'État, promeuvent le rapprochement vis-à-vis de ces derniers. Le commentaire, sous la plume de Louis Favoreu, de la loi de 1972, illustre cette conception. Pour Favoreu, les agents communaux doivent devenir fonctionnaires ;

¹²⁷ Berger-Levrault, coll. « Connaissances communales », 1982.

¹²⁸ Syndicat intercommunal à vocations multiples, établissement public de coopération intercommunale.

¹²⁹ A-CNFPT, non coté.

¹³⁰ Parmi eux, citons Jean-Marie Auby, alors doyen honoraire de la faculté de droit de Bordeaux, et premier auteur du *Droit de la fonction publique*, manuel de référence de Dalloz. Mentionnons encore Jean-François Lachaume, professeur à Poitiers et directeur du CUREM, auteur, en 1966, d'une thèse intitulée *La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français* (LGDJ, BDP, t. 65), et dont les manuels servent jusqu'à aujourd'hui, de référence. Cf *L'administration communale*, LGDJ, 1998 ; *La fonction publique*, Dalloz, 2002 et, en collaboration avec Boiteau C. et Pauliat H., 2004, *Droit des services publics*, Armand Colin (troisième édition).

¹³¹ Parmi ceux-ci, mentionnons Hubert Charles, professeur à Nice et directeur du CUREM, auteur, quelques années plus tard, d'un manuel connu aux Presses Universitaires de France, ou encore Bernard Pouyet, directeur du CUREM de Grenoble, qui succèdera à Favoreu à la rédaction en chef des *Cahiers*, et dirigera, dans les années 1990, l'IEP, l'Institut d'urbanisme et l'Université Grenoble 2.

les conditions et le niveau de recrutement doivent se rapprocher de ceux qui prévalent à l'État. Mais « il n'y a pas qu'une voie et l'on peut très bien concevoir que (...) la sœur cadette (...) s'épanouisse de manière différente et, bénéficiant de l'expérience de son aînée, évite de commettre les mêmes erreurs »¹³² que la fonction publique de l'État. À la suite de Favoreu, ces juristes expriment de manière récurrente leur attachement au modèle du recrutement par concours et saluent le rôle joué le CFPC pour mettre fin aux « pseudos-concours »¹³³, qui nuisent tant à l'image qu'à la qualité du personnel. Le CFPC et les CUREM, explique Bernard Pouyet au colloque de Fontevraud, ont permis la « moralisation des concours municipaux »¹³⁴. Par cette appréciation, en des termes moraux, des nouveaux lieux de formation, les universitaires légitiment leur implication en leur sein. C'est à la « participation active de l'Université aux jurys des concours » que l'on doit ces progrès – ajoute Bernard Pouyet. On perçoit bien ici les effets de la double position, d'universitaire et de formateur / administrateur du CFPC, occupée par ces individus. Leur « ubiquité sociale »¹³⁵ aide à la convergence entre le projet du président du CFPC (des concours extracommunaux au service du développement des pouvoirs locaux) et le souci, porté par ces universitaires, de renforcer leur influence sur des milieux locaux dotés de pouvoirs croissants¹³⁶. Un juriste fait exception par ses prises de positions : Maurice Bourjol, dans son ouvrage de 1975, critique vivement le CFPC, l'accusant d'être « le "cheval de Troie" du centralisme »¹³⁷. Maurice Bourjol n'occupe aucun poste au sein du CFPC. Condition pour y collaborer, ou conséquence de cette collaboration, l'implication dans les instances administratives et universitaires liées au CFPC est en tout cas le gage d'un soutien public à cette institution naissante¹³⁸. En défendant la cause du CFPC, ces juristes défendent aussi la « cause du droit »¹³⁹, et sa capacité à penser le monde communal, face à la concurrence d'autres discours académiques. Le pôle universitaire du monde réformateur est en effet loin d'être homogène. Si une partie des juristes se retrouvent autour

¹³² Favoreu L., 1973, *art. cit.*, p.312.

¹³³ *Ibid*, p.303.

¹³⁴ *La fonction publique locale*, 1979, *op.cit.*, p.188.

¹³⁵ Boltanski L., 1973, *art. cit.*, p.15.

¹³⁶ On peut faire un parallèle entre les CUREM et les Instituts d'Administration des Entreprises (IAE), autres institutions qui se développent en marge des facultés de droit dans les années 1960-1970, à un moment où celles-ci ont « perdu leur crédit pour former les élites ». Comme dans les CUREM, les enseignants des IAE appartiennent à deux mondes, celui de l'université, et celui, dans ce cas là, du management. Pavis F., 2003, « Sociologie d'une discipline hétéronome. Le monde des formations en gestion entre universités et entreprises en France. Années 1960-1990 », thèse de sociologie, Université Paris 1, p.202 et suiv.

¹³⁷ Bourjol M., 1975, *La réforme municipale*, Berger-Levrault, coll. « L'administration nouvelle », p.215.

¹³⁸ Au point qu'Olivier Roubieu parle de « tractations collusives » entre universitaires et praticiens. Thèse citée, p.1.

¹³⁹ Gatti B., Israël L., 2003, « Sur l'engagement du droit dans la construction des causes », *Politix*, v.16, n°62, p.30.

de Favoreu et du CFPC, d'autres (Maurice Bourjol, Georges Dupuis¹⁴⁰) s'allient, sous l'égide du GRAL, avec des économistes (Jean Bouinot¹⁴¹) et des sociologues (Jean-Claude Thoenig¹⁴²) pour promouvoir non pas la réforme statutaire mais la « modernisation » de la gestion, à l'aune des principes naissants du nouveau management public.

Il n'y a donc pas d'unanimité au sein du monde académique. Chacun de ses segments a ses réseaux dans le monde édilitaire. Favoreu et Schiélé, qui collaborent au CFPC, sont sur des positions voisines. Les argumentaires développés par Bourjol, pourtant communiste, et par les élus se réclament de l'autogestion, tel Hubert Dubedout¹⁴³, sont proches. Au colloque de Fontevraud, ils dénoncent tous deux l'emprise excessive de l'État et plaident pour le développement d'une « expertise » propre au monde communal, seul moyen de mettre fin au « dialogue inégal »¹⁴⁴ entre État et collectivités.

Au-delà de ces différences, des références communes peuvent être observées dans le monde réformateur dans son ensemble. Le rapprochement des mandarins et des notables passe par l'utilisation des mêmes sources et des mêmes termes, pour décrire la situation des agents communaux. Lorsque Bernard Pouyet, à Fontevraud, fait le constat d'une fonction publique « sous-qualifiée, sous-encadrée, âgée »¹⁴⁵, il emploie à peu de choses près les mêmes adjectifs que Jacques Bourdon dans son ouvrage de 1974. Comme lui, il relève la sous-représentation des diplômés du supérieur parmi les agents communaux et en fait une variable causale de « l'inadaptation du personnel communal à sa mission »¹⁴⁶. Davantage que des raisonnements doctrinaux, ces juristes argumentent à partir d'éléments empiriques, forgés au contact des agents communaux dans les CUREM, ou puisés dans des études statistiques. Deux enquêtes sont particulièrement mobilisées, tant par les universitaires que par les élus locaux ou les hauts fonctionnaires. D'abord, le recensement exhaustif des agents de l'État et des collectivités locales, effectué par l'INSEE au 1^{er} juillet 1969 et publié en 1974¹⁴⁷. Ensuite,

¹⁴⁰ Professeur de droit public à l'Université de Paris 1, G. Dupuis est président du GRAL au moment du colloque de Fontevraud.

¹⁴¹ Docteur en économie régionale, Jean Bouinot a enseigné à l'Institut d'Urbanisme de Paris puis à l'Université Paris 1. Il est directeur du GRAL au moment du colloque de Fontevraud.

¹⁴² Seul sociologue présent à Fontevraud, J.-C. Thoenig est chargé de recherche au CSO puis au CERV de Bordeaux. Il enseigne aussi la gestion à l'ENA. En 1979, il rejoint l'INSEAD de Fontainebleau. Entre 1984 et 1997, il enseigne la gestion au centre supérieur de formation des cadres de Fontainebleau (cf. chapitre II). C'est un entretien mené avec lui le 13 février 2008 qui nous a fait prendre conscience de ces formes de concurrence internes au champ juridique et de leurs relations avec les autres disciplines universitaires.

¹⁴³ Hubert Dubedout (1922-1986) dirige depuis 1965 à Grenoble, une équipe municipale composée de membres du PSU, du PS et du Groupe d'Action Municipale. Dubedout est en outre député socialiste depuis 1973 à 1983. Il a participé aux premières réunions de l'AMF pour l'élaboration du grade d'attaché en 1975. Lecomte P., Bernard J.-P., Blancherie J.-M., 1972, *art. cit.*

¹⁴⁴ *La fonction publique locale*, 1979, *op. cit.*, p. 198.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 185.

¹⁴⁶ Bourdon J., 1974, *op. cit.*, p. 120.

¹⁴⁷ Pohl R., Thélot C., Ramarosan E., Marseille C., 1976, *op. cit.*

l'enquête par questionnaire auprès des villes de plus de 30 000 habitants réalisée par Dominique Lorrain¹⁴⁸, pour le compte de l'AMF en 1973-1974¹⁴⁹. La comparaison avec la situation des agents de l'État, ancienne sur le plan juridique, s'arme à présent de chiffres. La commission mandatée par le Président de la République et présidée par Olivier Guichard¹⁵⁰ pour réfléchir au « développement des responsabilités locales » utilise ces études, alors même qu'aucun de ses membres n'appartient au monde académique. Deux ans plus tard, Pierre Schiélé s'en réclame pour infléchir le projet de grade d'attaché communal préparé par la DGCL en 1978¹⁵¹.

c) Des hauts fonctionnaires en réforme : une position ambiguë

La journée d'études sur « les agents non titulaires dans l'administration », organisée par l'IFSA en février 1975¹⁵², est un autre signe d'une réflexion commune aux agents de l'État et des collectivités. Le public de ce colloque est toutefois bien différent de celui qui assiste, trois ans plus tard, aux journées de Fontevraud. Les cadres communaux sont rares, de même d'ailleurs que les universitaires spécialisés dans le droit des collectivités locales. L'auditoire est surtout composé d'agents de l'État, représentants syndicaux, cadres ministériels et membres des grands corps. Bien que l'organisateur soit le même, ce colloque, beaucoup plus que l'autre, porte la marque du Conseil d'État, où l'association a son siège et dont des membres composent le bureau. Introduisant les débats, Pierre Laroque, président de la section sociale du Conseil, précise que la journée doit réfléchir aux problèmes soulevés peu de temps auparavant par l'Assemblée statuant au contentieux. Et quand le groupe de travail de l'IFSA présente les réformes possibles, il indique que celles-ci ne valent que pour les agents de l'État, « les problèmes des collectivités locales [étant] trop spécifiques »¹⁵³. Pour prudente qu'elle soit, l'implication de membres des grands corps (du Conseil d'État et de la Cour des comptes surtout) dans les débats concernant les agents locaux mérite d'être intégrée à notre réflexion sur les contours du monde de la réforme communale. Les universitaires ne sont pas les seuls

¹⁴⁸ Titulaire de troisièmes cycles d'urbanisme et d'économie (puis d'une thèse de sociologie) D.Lorrain devient, en 1975, consultant à la Fondation des Villes (cabinet spécialisé dans le conseil aux collectivités), avant d'entrer au CNRS en 1980, où il est à présent directeur de recherche (<http://cems.ehess.fr>).

¹⁴⁹ Publiée, dans une version actualisée, dans Lorrain D., 1989, *Les mairies urbaines et leurs personnels*, La documentation française, DGCL, « Études et Recherches ».

¹⁵⁰ « 69,3% des agents n'avaient aucun diplôme ou n'avaient que le CEP, 23,6% le BEPC ou le CAP, 5,5% le baccalauréat, 1,5% un diplôme supérieur au baccalauréat. (...) Il y a un poids du passé, non encore révolu, où l'attachement et le dévouement à la personne du maire étaient les principales qualifications demandées » Guichard O. (dir.), 1976, *Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales, p.413-417.

¹⁵¹ A-CNFPT, 81w28, lettre de Pierre Schiélé à Pierre Richard, 1^{er} septembre 1978.

¹⁵² *Les agents non-titulaires dans l'administration*, op.cit. Un des rapports préparatoires de cette journée est consacré aux agents non-titulaires des collectivités locales.

¹⁵³ *Ibid*, p.201.

spécialistes du droit relatif aux agents locaux. Certains conseillers d'État commentent, dans les mêmes revues que les juristes, les évolutions législatives et réglementaires sur lesquelles ils ont à statuer depuis le Palais Royal. Ils sont en outre amenés à occuper des positions élevées dans les institutions de la réforme, à commencer par la CNP, dont l'un d'eux assure la présidence. À l'instar des élus locaux, leur rôle dans ces institutions est en partie protocolaire. Il ne s'agit de surcroît que d'une activité parmi d'autres, à un moment donné d'une carrière qui en compte beaucoup, et dans des sphères très différentes : Jean Hourticq, dont il est question ci-dessous, a par exemple été vice-président de l'ORTF. Néanmoins, on peut repérer un petit nombre d'individus, qui investissent, des années durant, différents lieux de la réforme et dont les prises de position comptent au sein de celle-ci.

En la matière, Vincent Bourrel (1900-1981)¹⁵⁴, membre de la Cour des Comptes, fait figure de précurseur, puisqu'il est un des acteurs de la transition entre l'École Nationale d'Administration Municipale, créée en 1927 par Henri Sellier¹⁵⁵, et l'ANEM. Président de la section du personnel du conseil national des services publics départementaux et communaux, il est nommé¹⁵⁶ président de la Commission Nationale Paritaire du personnel communal, créée en 1957. Il propose l'année suivante une réforme de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris et l'ENAM. En 1962, il participe à la création de l'ANEM, dont il devient le président. Il est secondé par Pierre Poutout, fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, qui, dès les années 1950, s'est affirmé comme un spécialiste du statut des agents communaux¹⁵⁷. En 1954, il assiste au congrès de l'association des anciens élèves de l'ENAM (ASSENAM), en tant que délégué du ministère. À partir de 1958, il assure le secrétariat de la CNP. À la création du CFPC, et jusqu'en 1977, Pierre Poutout en devient le directeur tandis que Vincent Bourrel siège au conseil d'administration en tant que personnalité qualifiée.

Le vice-président de la CNP, qui en deviendra le président en 1958, est un conseiller d'État, lui aussi membre du conseil national des services publics départementaux et communaux. Jean Hourticq¹⁵⁸ est diplômé de la faculté de droit de Paris. Il a fait toute sa carrière au Conseil d'État, d'abord comme auditeur (1929), puis comme maître des requêtes (1939) et en fin comme conseiller (1950). Il préside aussi le fonds national de compensation des allocations familiales du personnel des collectivités ainsi que la troisième section de l'ANEM, chargée du perfectionnement des cadres. Auteur de nombreux ouvrages et articles relatifs à l'administration locale¹⁵⁹, il appelle, dès 1962, à la constitution d'une chaire de « droit

¹⁵⁴ Les notices de Vincent Bourrel et Pierre Poutout ont été établies à partir de : CNFPT, *Les trente ans du CNFPT*, 2002, p.9-10.

¹⁵⁵ Sur l'ENAM, cf. Bellanger E., 2001, *art.cit* et Payre R., 2007, *op.cit.*, p.181-195.

¹⁵⁶ Arrêté du 20 juillet 1957.

¹⁵⁷ Il a notamment publié un *Guide pratique de la fonction communale*, qui commente la loi du 28 avril 1952 (Publications administratives, 1957). Suivront *La fonction communale et le statut de ses agents* (Litec, 1979) et *L'heure du citoyen* (France-Empire, 1983).

¹⁵⁸ Informations tirées du *Who's Who*, édition 1967-1968.

¹⁵⁹ Outre ses articles déjà cités, mentionnons en particulier : Hourticq J., 1961, « Problèmes d'organisation communale », *Revue administrative*, p.81. Hourticq J., 1965, « La vie administrative dans les circonscriptions d'action régionale », *International review of administrative sciences*, n°31, p. 8-12. Detton H., Hourticq J., 1968, *L'administration régionale et locale de la France*, Presses Universitaires de France.

municipal » dans les facultés de droit¹⁶⁰, préfigurant le développement ultérieur du droit des collectivités locales. À la même époque, il préside le Centre des Hautes Études Administratives¹⁶¹, chargé du perfectionnement des hauts fonctionnaires. Lors des débats sur la loi du 13 juillet 1972, Marcel Massot, député socialiste, se réfère d'ailleurs à l'intervention qu'il y a faite, dix ans, plus tôt, au sujet du personnel communal. Retraité en 1977, il cesse de présider la CNP, mais continue de siéger au conseil d'administration du CFPC.

Jacques Aubert, lui aussi conseiller d'État, succède à Jean Hourticq à la présidence de la CNP. Né en 1913, diplômé de la faculté de droit de Paris et de l'école libre de science politique, Jacques Aubert est entré au Palais Royal en 1969 après une carrière au ministère de l'Intérieur, d'abord dans la préfectorale (sous-préfet de Dreux en 1953, préfet du Loir-et-Cher en 1961), puis à des postes parapolitiques en administration centrale (il dirige le cabinet du ministre Roger Frey de 1962 à 1966). Ses premières responsabilités au sein des institutions locales remontent à 1976, date à laquelle il siège au comité de gestion du fonds d'action locale et où il préside la commission générale du statut de Paris. En 1977, outre la présidence de la CNP, il assure la présidence de la commission des communes de France. Le 9 décembre 1977, il remet au premier ministre un rapport intitulé *La réponse des maires*, qui rend compte d'une enquête postale auprès de 16 000 maires et inspire le projet de loi sur le développement de responsabilités locales. Il termine sa carrière comme chargé de mission auprès de Jean-François Deniau, ministre délégué chargé des réformes administratives en 1980-1981.

Quand ils s'expriment sur la fonction publique locale, ces conseillers d'État défendent un point de vue bien plus « étatisant » que les autres acteurs de la réforme. Commentant la loi de 1972¹⁶², Hourticq regrette que le CFPC n'ait pas obtenu le monopole des concours, et que l'organisation communale de ceux-ci demeure possible. Il estime « juste » la revendication des agents communaux d'aligner leur carrière sur celle des agents de l'État. Guy Braibant, conseiller d'État illustre et secrétaire général de l'IFSA, dans son avant-propos aux actes du colloque de Fontevraud, défend lui aussi le rapprochement vis-à-vis de l'État : « cette évolution a présenté l'immense avantage d'accentuer la sécurité et les garanties du personnel »¹⁶³, précise-t-il. « Pensée d'État », puisque émanant d'individus placés au cœur de celui-ci, cette position ne saurait cependant être considérée comme dominante en son sein. Nous verrons bientôt qu'il existe de fortes réticences, à la direction du Budget notamment, à l'alignement de la situation des agents communaux sur celle des agents de l'État. Toutefois, la présence de ces membres des grands corps dans des institutions qui défendent l'auto-organisation des collectivités est un signe de l'emprise des hommes et des catégories de perception de l'État sur le monde de la réforme communale¹⁶⁴. Ce n'est pas un hasard si

¹⁶⁰ Hourticq J., 1962, *art.cit.*

¹⁶¹ Créé par l'ordonnance du 9 octobre 1945 pour la formation continue des hauts fonctionnaires.

¹⁶² Hourticq J., 1972, « La loi du 13 juillet 1972 portant modification du code de l'administration communale et relative à la formation et à la carrière du personnel communal », *Revue administrative*, n°149, p. 523.

¹⁶³ *La fonction publique locale, op.cit.*, p.10.

¹⁶⁴ Emmanuel Bellanger qualifie d'ailleurs d'« étatisation » la création de l'ANEM. Thèse citée, p.342.

plusieurs des hauts fonctionnaires sont passés, au cours de leur carrière, par les services, déconcentrés ou centraux, du ministère de l'Intérieur. Comme le disait André Bord en 1972, c'est en effet au travers de ce ministère, que l'État s'affirme comme le « tuteur des collectivités locales ».

2) Un monde de la réforme sous le contrôle de l'État

En d'autres termes, ce monde de la réforme est beaucoup plus dépendant de l'État que ne l'était celui de l'entre-deux-guerres. Comme nous le verrons dans le chapitre III, les syndicats de communes pour le personnel se trouvent face à l'État à son niveau départemental : ce sont les préfetures qui exercent le contrôle sur ces institutions. Pour l'heure, nous nous concentrerons sur les deux institutions réformatrices, CFPC et CNP, qui, parce qu'elles sont nationales, se trouvent aux prises de la DGCL.

a) Au CFPC : une tutelle budgétaire et politique¹⁶⁵

Au colloque de Fontevraud, Philippe Munck, secrétaire général adjoint de la fédération CGT des services publics et Emilien Bahaud, secrétaire général de Bouguenais (Loire-Atlantique) et représentant de la CFDT au conseil d'administration du CFPC, dénoncent le caractère centralisateur du CFPC : c'est, selon leurs termes, « l'exemple à ne pas suivre », « la bannière du centralisme », le signe que « tout se passe à Paris »¹⁶⁶. Comment comprendre la force de cette charge, alors même que le CFPC, instance paritaire, fait une place inédite aux représentants syndicaux ?

De par la loi de 1972, un des hauts fonctionnaires de la DGCL siège au conseil d'administration (CA) du CFPC, dont le budget est soumis à l'accord du ministère. En 1978, ce siège est occupé par Gilbert Gozard, chef du bureau de la formation professionnelle à la DGCL. Celui-ci l'indique clairement : de sa présence au conseil d'administration dépend le « pouvoir d'orientation de la politique du Centre et par conséquent de la formation des agents communaux. »¹⁶⁷. Après les élections municipales de 1977, où la victoire de la gauche a manqué de remettre en cause le contrôle de la majorité parlementaire sur le Centre, la DGCL tente de contrer ce qu'elle perçoit comme une perte d'influence. Lorsque le groupe d'études du CFPC propose de rendre obligatoire la formation post-concours des cadres techniques¹⁶⁸,

¹⁶⁵ Dans cette sous-partie, nous utilisons des documents référencés dans AN, 1984 0084-6.

¹⁶⁶ *La fonction publique locale, op.cit*, p.218 et 222.

¹⁶⁷ Note de Gilbert Gozard sur le débat de politique générale lors du conseil d'administration du 10 janvier 1979. Nous présenterons ces hauts fonctionnaires dans la section C.

¹⁶⁸ Note de Gilbert Gozard, réunion du 14 décembre 1979.

elle y voit un signe de la tentative de « débordement politique »¹⁶⁹, menée par les salariés du CFPC, avec la complicité des syndicats. « Le CFPC semble vouloir se substituer (...) au ministère de l'Intérieur », conclut le compte-rendu.

Dans ce contexte, la participation au conseil d'administration, et les audiences régulières que le ministre Christian Bonnet accorde à Pierre Schiélé, permettent aux hauts fonctionnaires d'être informés des projets de recrutement, et de vérifier que les individus repérés ne risquent pas de contester le contrôle ministériel. Lorsque Schiélé confie à Christian Bonnet son souhait de recruter Roland Muzellec au poste de conseiller technique, Alain de Gabory, sous-directeur aux personnels, charge Michel Cotten, sous-directeur aux finances locales, de « se renseigner discrètement sur cette personne »¹⁷⁰. La DGCL tente parfois de peser directement sur les nominations, en proposant des noms à Schiélé. À l'issue de la même entrevue, on propose, pour le poste de directeur-adjoint, Abdon Delclos, ancien secrétaire général adjoint d'Angers et de Toulouse, devenu secrétaire interdépartemental du CFPC de Midi-Pyrénées¹⁷¹ : « C'est un homme politiquement sûr. C'est un "communal", donc pas de remous à craindre du côté des agents communaux ». Pour faire face à la montée d'une expertise propre au CFPC, la DGCL tente aussi de développer la sienne, en s'associant des cadres issus du monde communal. Deux ans plus tôt, Michel Cotten avait envoyé à Delclos « une note de réflexion sur les problèmes des personnels communaux, à titre personnel et confidentiel »¹⁷² et avait proposé sa nomination comme chargé de mission auprès d'Alain de Gabory. Ces deux tentatives resteront sans effet, Delclos demeurant, jusqu'à sa retraite en 1991, délégué régional en Midi-Pyrénées. L'influence de la DGCL sur les nominations est donc limitée, mais elle est significative de l'attitude ambiguë de la Direction vis-à-vis de Pierre Schiélé, associé étroitement à certaines décisions, mais jugé impuissant voire complice de la tentative de « gauchisation » du Centre, qui menace et la majorité gouvernementale et l'administration centrale.

Les tensions entre la direction du CFPC et la DGCL éclatent au grand jour en 1980-1981. Le refus de cette dernière d'accorder à Schiélé l'augmentation de cotisations demandée nourrit une controverse publique qui affaiblit le CFPC à la veille des élections présidentielles. En novembre 1979, le collège du personnel, unanime, rejette le projet de budget, qui maintient à 0,92% de la masse salariale la cotisation des collectivités que les syndicats espéraient porter à

¹⁶⁹ Compte-rendu non signé (vraisemblablement écrit par Alain de Gabory ou par le DGCL) de l'audience de Pierre Schiélé par le ministre, 13 mars 1980.

¹⁷⁰ Note d'Alain de Gabory à Michel Cotten, 13 mars 1980.

¹⁷¹ CNFPT, 2002, *Les trente ans du CFPC*, p. 18 et 22.

¹⁷² AN, 1988 0438-12, note manuscrite du 24 juin 1978.

1%¹⁷³. L'année suivante, Schiélé reprend à son compte cette revendication syndicale, la récente création du concours d'attaché servant d'argument à sa demande. En 1978, la DGCL avait demandé à la cour des comptes de resserrer le contrôle de gestion sur le CFPC¹⁷⁴. En 1980, elle argue de l'augmentation rapide de ce budget par rapport au budget de l'État et de l'objectif de maîtrise des finances publiques, pour refuser de valider le budget voté par le conseil d'administration. La lettre que Schiélé adresse au Ministre le 20 janvier 1981 est révélatrice des enjeux politiques que le CFPC cristallise et des tensions qu'ils suscitent au sein de la majorité, à quelques mois de la victoire de François Mitterrand :

« En 1977, après les élections municipales (dont on sait qu'elles ne nous ont pas été favorables), mais avant le renouvellement du conseil d'administration du CFPC très aléatoire pour la majorité, j'avais prié M. le Premier Ministre, qui m'avait demandé d'entrer au gouvernement, de ne pas m'y appeler, malgré le désir que j'avais eu, tant il m'apparaissait essentiel d'essayer de tenir la présidence du CFPC. En mon absence, toute modestie mise à part, celle-ci n'aurait pas manqué de glisser dans les mains de la gauche (encore unie !). La suite nous a montré d'ailleurs que ce n'était pas une hypothèse d'école. Aussi n'ai-je, jusqu'ici, pas réfuté mon choix. Mais j'aimerais que ma tâche soit facilitée, comprise dans toutes les sphères gouvernementales et les services de l'État et que mes efforts ne soient pas contrariés au nom d'un simple principe. »

La gravité du message ne porte pas : la DGCL maintient son opposition tandis que le CFPC confirme son premier vote¹⁷⁵ et engage un recours au Tribunal Administratif. Schiélé publie alors, sous son nom ou par entretien interposé, plusieurs tribunes de presse, qui justifient sa démarche¹⁷⁶. Outre la querelle avec la DGCL sur la question budgétaire, le président du CFPC doit faire face aux jugements sévères, de la gauche (qui le juge à la solde du gouvernement) autant que de son propre camp - Henri Colombier, député UDF et sous-préfet, dépose par exemple un amendement au projet de loi « responsabilités locales » qui transfère les délégations départementales du CFPC aux SCP. De surcroît, si le CFPC a réussi une alliance avec certaines fractions du champ académique, il fait l'objet de vives critiques de la part des universitaires qui se réclament de la « modernisation » (plutôt que de la réforme) et qui l'accusent, comme Jean-Claude Thoenig et François Dupuy, d'être une « superstructure bureaucratique »¹⁷⁷. Au début des années 1980, l'autonomisation de ce système de formation, garant, dans l'esprit de ses promoteurs, de la spécificité de la fonction publique locale et des libertés locales, est encore bien fragile. En mars 1981, la commission des lois de l'Assemblée

¹⁷³ Note de la CFDT suite au conseil d'administration du 7 novembre 1979.

¹⁷⁴ AN, 1978 0342-1, relevé de décisions du conseil de direction, 5 avril 1978.

¹⁷⁵ Par une délibération du 4 février 1981.

¹⁷⁶ Schiélé P., 1981, « Les dépenses du CFPC ne sont pas improductives », *La Gazette des Communes*, 2-15 février. Grosrichard F., 1981, « Le ministre de l'Intérieur "règle d'office" le budget du CFPC », *Le Monde*, 19 mars. Schiélé P., 1981, « Je me bats contre le Ministre de l'Intérieur », *Le Monde*, 17 avril.

¹⁷⁷ Dupuy F., Thoenig J-C., 1983, *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, coll. « U », p.88.

Nationale adopte un amendement, du même Henri Colombier, instituant le recrutement des futurs administrateurs communaux à partir de l'ENA – un amendement soutenu par le DGCL¹⁷⁸, et combattu par Pierre Tabanou¹⁷⁹, futur président du CFPC.

b) À la CNP : la querelle du règlement intérieur¹⁸⁰

S'agissant de la commission nationale paritaire du personnel, instituée en 1957¹⁸¹, la tutelle institutionnelle est encore plus nette. La CNP siège au ministère de l'Intérieur, son secrétariat est assuré par un fonctionnaire de la maison. La présidence et la vice-présidence sont attribuées à des conseillers d'État. Trois autres hauts fonctionnaires (le directeur et le sous-directeur de l'administration communale et départementale ainsi que le directeur du budget) y sont adjoints à titre consultatif. De plus, son règlement intérieur, qui permet à la DGCL de décider de l'ordre du jour, a été fixé par les services ministériels. Enfin, le ministère de l'Intérieur nomme directement quatre membres¹⁸² (deux maires, deux représentants des agents) sur vingt-quatre, les autres membres étant soit élus par un scrutin de liste, soit désignés par les associations d'élus et de cadres. Comme le Conseil Supérieur de la Fonction Publique créé en 1946, la CNP est chargée d'examiner les textes relatifs aux agents communaux. Composée d'élus locaux autant que de représentants du personnel, elle ne peut rester à l'écart des débats qui agitent le monde communal. Bien que son influence effective sur ces textes soit faible¹⁸³, les organisations syndicales en font un lieu d'expression de leurs revendications.

Lors de sa réunion du 23 avril 1980, la CNP reçoit une cinquantaine de pétitions émanant de syndicats locaux (CGT et plus rarement CFTD). Les lettres demandent le treizième mois pour tous, et souvent, la titularisation des auxiliaires et la semaine de trente-cinq heures.

La dimension réformatrice de la CNP se manifeste à travers la contestation par ses membres, employeurs et agents, du contrôle étatique dont elle fait l'objet. En 1979, leur appel commun à une modification des règles de fonctionnement, force Alain de Gabory à soumettre à la discussion une nouvelle version du règlement intérieur.

« Ils reprochent à la CNP, non pas d'être une chambre d'enregistrement, mais d'être un organisme de moins en moins suivi par l'État. Ce reproche unanime porte notamment sur le règlement intérieur qui

¹⁷⁸ Dans *Communes Modernes*, n°223, 1981.

¹⁷⁹ Dans *La Gazette des communes* du 16 février au 1^{er} mars 1981.

¹⁸⁰ Dans cette sous-partie, nous utilisons AN, 1989 0159-1.

¹⁸¹ Elle prend la suite du Comité paritaire national, créé par la loi statutaire de 1952. Les premières élections pour la désignation de ses membres ont lieu en 1959. Siwek-Pouydesseau J., 2008, « Les syndicats de personnels communaux à la recherche d'un statut », in Bellanger E., Girault J. (dir.), *Villes de banlieue. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au 20^e siècle*, Créaphis, p.198.

¹⁸² Parmi les membres du conseil national des services publics.

¹⁸³ Tout comme d'ailleurs le Conseil Supérieur de la Fonction Publique, parfois qualifié de « chambre d'enregistrement ». Siwek-Pouydesseau J., 2003, « Les syndicats de fonctionnaires du XX^e au XXI^e siècle », *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, novembre, n°4-6.

n'est pas défini par la commission mais par le ministère de l'Intérieur. (...) Deux niveaux de revendications :

- revendication des syndicats extrémistes [CGT, CFDT], à savoir transformer la commission en organisme décisionnel qui défendra lui-même le statut des agents communaux et leur gestion. Ceci est totalement inacceptable. -

- renforcer sur certains points le rôle de la CNP sans remettre en cause globalement l'autorité de l'État sur la définition des emplois. (...) Il faut être ouvert. Ne pas écarter la possibilité de donner satisfaction à quelques demandes. », expose de Gabory dans son compte-rendu de la réunion du 12 septembre 1979.

Cet extrait confirme la sévérité du jugement porté par le ministère de l'Intérieur à l'égard des syndicats, que nous avons déjà senti à propos du CFPC. Il indique aussi les limites dans lesquelles la DGCL pense l'autonomisation de la fonction publique locale : la contestation du pouvoir réglementaire de l'État ne saurait être acceptée. Les amendements des groupes sénatoriaux socialiste et communiste visant à doter un établissement public intercollectivités sont ainsi rejetés pour inconstitutionnalité lors du débat du projet de loi de développement des responsabilités locales, le 4 octobre 1979¹⁸⁴. Il est enfin révélateur des stratégies mises en œuvre par la Direction pour conclure des alliances avec les élus locaux politiquement proches du gouvernement, et diviser ainsi le monde de la réforme.

L'expression de « nébuleuse réformatrice »¹⁸⁵, à laquelle nous avons jusqu'ici préféré celle de « monde », mérite d'être employée à présent. Le CFPC constitue le noyau le plus dense de cette nébuleuse, au sens où il met en relation des acteurs et des groupes appartenant aux trois pôles, édilitaire, intellectuel et de la haute fonction publique. On ne peut en dire autant des SCP, surtout investis par les élus locaux, ou de la CNP, où les universitaires sont absents. La réforme crée des liens entre des univers distincts de l'espace social, tout en maintenant certaines de ses divisions. Les élus des SCP, les « petits » universitaires, qui agissent d'abord « au local », ont peu de chances de rencontrer les hauts fonctionnaires, universitaires patentés, parlementaires qui pensent la réforme depuis Paris. Toutefois, la nébuleuse réformatrice compte aussi, en plus des « agents de liaison »¹⁸⁶ entre mondes sociaux (tels que les formateurs des CUREM), des médiateurs entre les différentes échelles territoriales : l'association nationale des présidents de SCP, l'association d'universitaires dirigée par Favoreu, ou encore le syndicat national des secrétaires généraux des villes comptent parmi ceux-là. S'il est une similitude frappante entre le monde de la réforme de l'entre-deux-guerres

¹⁸⁴ Ortiz L., thèse citée, p.60. Ces amendements sont repris dans deux propositions de loi de l'opposition : une proposition communiste (n°290) « créant un conseil supérieur des collectivités territoriales de la République », déposée le 24 avril 1979, et une proposition socialiste (n°153), déposée le 15 janvier 1980.

¹⁸⁵ Topalov C. (dir.), 1999, *op.cit.*, p.13.

¹⁸⁶ Boltanski L., *art.cit.*, p.25.

et celui des années 1970, c'est bien la construction, au sein des institutions de formation, de liens entre le monde universitaire et le monde communal.

Malgré ces liens entre acteurs et entre échelles territoriales, cette nébuleuse réformatrice ne produit pas une conception précise et unique de l'emploi public local. Au-delà de la nécessité de la réforme, les propositions formulées sont variables, empruntant ici au modèle des « corps intermédiaires », là au registre de l'« étatisation ». La diversité fait à la fois la force et la faiblesse de cette nébuleuse. L'incantation générique au développement des capacités et de l'autonomie locale permet de recueillir le soutien de groupes d'acteurs divers. Elle permet en particulier de s'allier certains segments de la haute fonction publique et du gouvernement - alliances utiles, nous le verrons, pour peser sur les réformes institutionnelles¹⁸⁷. Mais la labilité des solutions proposées rend aussi plus difficile la construction d'un rapport de force clair, permettant, par exemple, l'institutionnalisation du modèle d'autonomie professionnelle promue par les tenants des « corps intermédiaires ». De surcroît, des acteurs importants du monde communal, ces organisations syndicales pourtant représentées dans les deux organismes paritaires¹⁸⁸, peinent à faire valoir leur vision de la fonction publique locale. Ceux des « communaux » qui se font entendre sont des cadres, secrétaires généraux pour la plupart, qui bénéficient de l'entreprise de promotion que constituent les nouveaux organismes de formation. En d'autres termes, ce monde réformateur n'a pas le monopole des représentations de l'emploi public local, d'autant que les fonctionnaires de l'État contribuent aussi aux débats.

C - Les concours, constructions des administrations d'État. La création du grade d'attaché communal (1974-1979).

Ayant identifié les contours du monde de la réforme communale, nous connaissons les acteurs, individuels et collectifs, qui cherchent à peser sur le droit régissant les agents communaux tout au long des années 1970. Pour tester leur capacité effective d'influence, nous allons à présent nous concentrer sur quelques fragments de cette production normative : les arrêtés du 15 novembre 1978 portant création du grade d'attaché communal¹⁸⁹. Ces textes, en dépit de ce que leur place dans la hiérarchie des normes pourrait laisser croire, constituent une innovation normative centrale pour la fonction publique locale des années 1970. Jusqu'en 1978, l'accès aux positions de cadre communal se fait à l'ancienneté : il faut quatorze ans pour passer du

¹⁸⁷ À l'inverse, Renaud Payre remarque que l'autonomie de la réforme municipale de l'entre-deux-guerres limite sa capacité d'influence. Payre R., 2007, *op.cit.*, p.194.

¹⁸⁸ Entre 1977 et 1983, la CGT dispose de trois sièges à la CNP, contre un pour la CFDT et un autre pour FO.

¹⁸⁹ Un arrêté porte sur les conditions de recrutement des attachés communaux, un autre sur leur classement indiciaire, d'autres enfin tirent les conséquences de la création de ce grade pour les grades voisins dans la hiérarchie des emplois (rédacteur, secrétaires généraux etc.).

grade de rédacteur, accessible par concours externe, à celui de secrétaire général. Depuis le début des années 1970 pourtant, les différents grades d'attaché de l'État¹⁹⁰, recrutés à un niveau bac+2 ou bac+3, font figure de modèle, pour une fraction grandissante de la nébuleuse réformatrice. Les villes de plus de 100 000 habitants ont d'ailleurs la possibilité de recruter, au titre des « emplois spécifiques », des attachés à un tel niveau de formation¹⁹¹.

L'institutionnalisation de cette possibilité dérogatoire apparaît comme une réponse au constat, déjà présenté, de l'insuffisante qualification des agents communaux. Réformer la fonction publique locale, c'est aussi renouveler les hommes – ce que permettrait la création d'un concours externe, ouvert aux jeunes diplômés. Cette double volonté d'« améliorer le niveau » et d'« apporter du sang neuf » est constante dans les justifications apportées¹⁹². S'y ajoute, de la part des syndicats, la revendication d'une meilleure rémunération, les grilles indiciaires des secrétaires généraux, étant, sauf dans les grandes villes, inférieures à celles des attachés de l'État. Le projet met pourtant du temps à s'imposer au niveau susceptible de créer le nouveau droit. D'après le tableau 3, qui recense les projets et prises de position sur le futur arrêté que nous avons identifiées à partir des archives du CFPC et de la DGCL, il s'écoule plus de quatre ans entre les premières propositions publiques et la parution des arrêtés. Les archives de la DGCL¹⁹³ ne nous permettent que partiellement d'étudier le travail engagé par les entrepreneurs en réforme pour sa mise sur l'agenda ministériel. En revanche, elles sont très prolixes sur l'activité des hauts fonctionnaires à partir du moment où le principe de la réforme a été accepté au sommet de l'État. Dès lors, la DGCL produit le problème¹⁹⁴. Les débats internes au monde communal (rémunération, niveau du concours, seuil démographique, intégration des agents en poste, formation post-concours...) sont désormais appréhendés au prisme de leurs conséquences sur les finances de l'État et sur ses propres agents.

Examiner le mode d'élaboration de ces arrêtés, c'est donc entrer dans les modes de pensée et d'action d'une entité que nous avons pour le moment surtout décrite au singulier. Cet « État », si souvent opposé au monde communal par les acteurs, se donne ici à voir à travers les documents produits par les hauts fonctionnaires de la DGCL. Pour reprendre l'expression de

¹⁹⁰ La création des Instituts Régionaux d'Administration (IRA) par le décret n° 70-602 du 2 juillet 1970 ayant contribué à rapprocher les conditions de recrutement des différents corps d'attachés.

¹⁹¹ La DGCL en recense 72 dans une note non signée du 13 octobre 1978.

¹⁹² On retrouve cette dernière expression dans le compte-rendu de l'audience de Roger Panabière, président du syndicat des secrétaires généraux, à la DGCL, le 17 août 1978 ; dans une note du DGCL au Ministre, le 6 septembre 1978 ainsi que dans la lettre envoyée par Pierre Schiélé au DGCL, le 1^{er} septembre 1978.

¹⁹³ Documents rassemblés sur la côte AN 1988 0438-12. Nous avons complété ces sources par les archives du CFPC (cote A-CNFPT, 151w57).

¹⁹⁴ Bourdieu P., *art.cit.*, p.50.

Sylvain Laurens, ces sources écrites permettent de saisir le « jeu des relations sociales »¹⁹⁵ dans lesquelles les hauts fonctionnaires s'inscrivent. Il s'agit pour une part de relations sociales à l'intérieur de « l'État », à présent analysé au pluriel : au sein de la DGCL (entre chefs de bureau, sous-directeurs et directeur) ; à l'extérieur de celle-ci mais à l'intérieur du ministère (avec le Ministre ou son cabinet) ; entre ce ministère et les autres (1). À la suite de notre enquête sur la nébuleuse réformatrice, il importe aussi de rendre compte de la manière dont la DGCL se « confronte à d'autres intérêts »¹⁹⁶, dont elle construit, en dehors des frontières institutionnelles du gouvernement et de son administration, des interlocuteurs pour l'élaboration des arrêtés (2). La distinction entre ces logiques « interne » et « externe » vise d'abord la clarté de l'exposition. Elle ne doit pas masquer la porosité des logiques et leurs recoupements possibles : Alain Poher intervient en tant que président de l'AMF, mais il est aussi, indissociablement, président du Sénat. Elle est toutefois pertinente sur le fond, dans la mesure où elle recoupe des différences dans les modes de relations (réunions et notes à « l'intérieur », audiences et courriers à « l'extérieur »). Par la confrontation de ces deux dimensions, nous serons en mesure de saisir par l'intervention de quels acteurs et par quelles pratiques concrètes, les débats que suscite le projet de création d'un grade de cadre communal se stabilisent progressivement dans des solutions ensuite inscrites dans le droit.

1) L'activité de la DGCL à « l'intérieur » de l'État

Le tableau 3 montre le travail d'écriture et de réécriture effectué par les hauts fonctionnaires au fur et à mesure des consultations. Une note manuscrite ici, un courrier là, ou encore un projet dactylographié sont autant d'indices de la construction symbolique et pratique du nouveau cadre d'emploi. Le tableau illustre aussi la place des autres services ministériels dans le processus d'élaboration des arrêtés : au sein du ministère de l'Intérieur, la DGCL a le monopole de la question, elle est aussi en prise directe avec le Ministre ; au sein des administrations centrales, c'est avec la Direction du budget qu'elle doit négocier. Mais avant d'étudier les activités des hauts fonctionnaires de la DGCL au sein de leur ministère et avec les autres, commençons par présenter ces hommes chargés, au nom de l'État, de statuer sur les personnels communaux.

¹⁹⁵ Laurens S., 2006, « Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1981). Socio-histoire d'une domination à distance », thèse de sociologie, EHESS, p.37.

¹⁹⁶ *Ibid*, titre de la partie III.

Tableau 3 : Projets, propositions, corrections de 1974 à 1978¹⁹⁷

Auteurs et dates des interventions			Trois sujets principaux		
	Auteur	Date	Recrutement et indice	Intégration	Seuil
1	Grob, FO	Octobre 74	Bac+2, attaché préfectoral		
2	Schiélé, CFPC	Juin 75			10000 habitants
3	Poher, AMF	Août 75	Licence, emploi spécifique	Transformation des emplois de chefs de bureau	
4	Fourcade, Ministre économie	Octobre 75	Bac+2, attaché préfectoral	Une part des chefs de bureau pourra être intégrée	20 000
5	Commission AMF	Octobre 75	Licence		aucun
6	Rapport Guichard	Septembre 76	Bac+2, attaché préfectoral		5000 ou 10000
7	Antoine, SNSGVF	Mai 78	Licence		
8	Poher, AMF	Juillet 78	Licence, refus limite d'âge	Chefs de bureau sans conditions de diplôme	
9	Richard, DGCL	Juillet 78	Bac+2, <40 ans	Chefs de bureau sous condition de diplôme (bac+2)	10 000
10	DGCL	Août 78	Licence	Chefs de bureau sans conditions de diplôme mais liste d'aptitude	
11	Panabière, SNSGVF	Août 78	Licence		10 000
12	Richard, DGCL	Août 78	Licence, emploi spécifique	1 admis sur concours, 1 intégré	
13	Schiélé, CFPC	Septembre 78	Licence	Titulaires du DESAM	
14	Deroche, directeur du budget	Septembre 78	Bac+2, attaché préfectoral, <45 ans		
15	Richard, DGCL	Septembre 78	Deux concours : licence ou bac+2, <45 ans attaché préfectoral	Intégration des rédacteurs licenciés, sous condition d'ancienneté (6 ans)	
16	Schiélé, CFPC	Septembre 78	Concours unique licence ou bac+2, emploi spécifique	Titulaires du DESAM	
17	CGT communaux	Septembre 78	Titulaires du DESAM, 50% des postes par voie interne pendant 3 ans	Hausse d'indice des rédacteurs non intégrés, Intégration des rédacteurs licenciés, sous condition d'ancienneté (3 ans)	
18	SG Mâcon, SNSGVF	Octobre 78			suppression
19	Deroche, directeur du Budget	Octobre 78	50% des postes par voie interne pendant 3 ans	Intégration des rédacteurs licenciés, sous condition d'ancienneté (3 ans)	
20	DGCL, arrêtés	Novembre 78	Bac+2 (stage), Licence (1^e échelon), <45 ans attaché préfectoral	À hauteur de 50% des emplois créés + 1/9 des postes mis au concours pour la promotion interne	10 000
21	Schiélé, Favoreu	Décembre 78	DESAM, refus attaché préfectoral		

¹⁹⁷ Les références des interventions sont les suivantes. 1 : A-CNFPT, rapport de M.Grob au congrès de la fédération FO des services publics et de santé, 1974. 2 : Courrier de Pierre Schiélé à Pierre Bolotte, 5 juin 1975. 3 : Courrier d'Alain Poher à Jean-Pierre Fourcade, 28 août 1975. 4 : Réponse de Jean-Pierre Fourcade à Alain Poher, 2 octobre 1975. 5 : Réunion de la première commission de l'AMF, 7 octobre 1975. 7 : Syndicat national des secrétaires généraux des Villes de France. Philippe Antoine, note sur le projet de réforme du personnel d'encadrement administratif, 29 mai 1978. 8 : Courrier d'Alain Poher à Pierre Richard, 25 juillet 1978. 9 : Note suite au courrier d'Alain Poher, 25 juillet 1978. 10 : Note non signée, 10 août 1978. 11 : Compte-rendu de l'audience de Roger Panabière par Christian Bonnet, 17 août 1978. 12 : Note de Pierre Richard aux chefs de bureau, 24 août 1978. 13 : Lettre de Pierre Schiélé à Pierre Richard, 1^{er} septembre 1978. 14 : Courrier de Paul Deroche à Pierre Richard, 7 septembre 1978. 15 : Note de Pierre Richard à Paul Deroche, 7 septembre 1978. 16 : Lettre de Pierre Schiélé à Pierre Richard, 18 septembre 1978. 17 : Note manuscrite non signée, 30 septembre 1978. 18 : Déclaration lors de la séance plénière de la CNP, 2 octobre 1978. 19 : Courrier de Paul Deroche à Pierre Richard, 9 octobre 1978. 21 : Note de Louis Favoreu à Christian Bonnet, 20 décembre 1978.

a) Les hommes de la DGCL, organiseurs des débats, auteurs des arrêtés

L'appropriation locale de la culture d'État, passe, au ministère de l'Intérieur, par l'expérience en préfectorale. Cet univers de référence commun à l'ensemble des hauts fonctionnaires fait la spécificité de la maison Intérieur par rapport aux autres secteurs ministériels¹⁹⁸. À un moment où la figure du préfet structure encore le système politico-administratif local¹⁹⁹, la DGCL est particulièrement liée au monde préfectoral. Les trois directeurs généraux des collectivités locales qui se succèdent au cours du mandat de Valéry Giscard d'Estaing sont passés par des préfectures. Tous ont déjà occupé un poste dans un cabinet ministériel – un passage à mettre en relation avec la tendance à une plus grande dépendance des carrières vis-à-vis du politique²⁰⁰. Les directeurs généraux, ainsi que leurs subordonnés immédiats, ont une double expérience du travail à proximité du politique : auprès des élus locaux dans les préfectures, auprès des membres du gouvernement en cabinet. Une expérience qui compte quand leurs principaux interlocuteurs à la DGCL sont, précisément, le Ministre et des élus locaux.

Le DGCL en poste de 1974 et 1977 s'appelle Pierre Bolotte²⁰¹. Né en 1921 à Neuilly, diplômé de l'école libre de sciences politiques et titulaire d'un DES de philosophie, il commence sa carrière à la Libération comme chef de cabinet d'un commissaire de la République. Nommé sous-préfet en 1947, il exerce ensuite surtout en outre-mer (secrétaire général de Guadeloupe en 1951, sous-préfet en Algérie en 1955, secrétaire général d'Alger en 1957, chef de cabinet du ministère de la France outre-mer puis secrétaire général de la Réunion en 1958, préfet de Guadeloupe de 1965-1967). Après un passage au cabinet du Ministre de l'Intérieur en 1963, il revient en métropole en 1969, comme préfet de Seine Saint Denis, poste qu'il occupe jusqu'à sa nomination à la tête de la DGCL.

En 1977, Marcel Blanc remplace Pierre Bolotte à un poste où il ne restera que quelques mois. Né en 1925, il appartient à la promotion 1948-1949 de l'ENA et a lui aussi une longue carrière en « préfectorale » derrière lui. Son dernier poste en « territoriale » est celui de préfet de Corrèze (1965), à la suite duquel il entame une deuxième carrière, au sein de cabinets ministériels : en 1968, il dirige le cabinet d'Albin Chalandon, alors ministre de l'Équipement, puis, en 1973, celui de Raymond Marcellin à l'Intérieur. Il alterne ensuite des périodes en administration centrale (à la tête de la DGCL en 1977, puis comme haut fonctionnaire de défense de 1980 et 1984) et période en préfectorale (entre 1978 et 1980).

Le DGCL nommé en 1978 est un proche de Christian Bonnet, le ministre de l'Intérieur, dont il a été le directeur de cabinet au ministère du logement en 1973-1974. Au moment de l'élection de Valéry Giscard d'Estaing, Pierre Richard (né en 1941) a été coopté par le corps des Ponts et Chaussées pour devenir le

¹⁹⁸ Eymeri J-M., 1999, « Les gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère. », thèse de science politique, Université Paris 1, p.541.

¹⁹⁹ L'ouvrage de Pierre Grémion est contemporain de la période étudiée. Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système administratif français*, Le Seuil, deuxième partie.

²⁰⁰ Laurens S., 2006, thèse citée, p.116.

²⁰¹ Notice établie à partir du *Who's Who*, édition 1977-1978. Les autres notices, ainsi que celles de ministres, ont été établies à partir de l'édition 2006-2007.

conseiller technique du nouveau président²⁰². Après son passage à l'Intérieur, il entame une seconde carrière, dans les institutions chargées du financement des collectivités locales (la Caisse des dépôts de 1983 à 1993, le Crédit Local, devenu Dexia, qu'il préside depuis 2006).

Plus que la plume des DGCL, ce sont celles de leurs sous-directeurs et chefs de service, tous administrateurs civils, que nous lisons dans les archives. Michel Cotten, sous-directeur aux finances locales, et surtout, Alain de Gabory²⁰³, sous-directeur aux personnels et Gilbert Gozard, chef du service de la formation et de l'emploi, sont les principaux auteurs des notes et comptes-rendus qui nous permettent d'étudier la genèse des arrêtés.

Michel Cotten, né en 1940, connaît tout autant l'administration centrale, où il a fait ses classes en 1966, à sa sortie de l'ENA, que la préfectorale : il a été, de 1974-1977, le secrétaire général de la préfecture de la Paris, avec rang de sous-préfet. Détaché comme conseiller technique du député-maire de Toulouse entre 1971 et 1974, il a en l'habitude de collaborer avec des élus locaux et restera d'ailleurs en fonction longtemps après le 10 mai 1981. S'il quitte la DGCL en 1984, c'est pour, de nouveau, occuper un poste parapolitique, en tant que directeur de cabinet d'Huguette Bourchardeau au ministère de l'environnement. Cette rupture avec le monde territorial est provisoire, puisqu'il devient, en 1986, trésorier-payeur dans plusieurs départements, jusqu'à sa retraite en 2001. Il a d'ailleurs publié, en 1983, un « Que sais-je » consacré aux *Communes françaises aujourd'hui*.

Gilbert Gozard, né en 1937, est lui aussi un homme de la maison. Ce fils de député²⁰⁴ arrive au ministère en 1967, deux ans après sa sortie de l'ENA. Après deux ans place Beauvau, il passe lui aussi par la préfectorale, comme secrétaire général de la préfecture du Gers, puis comme sous-préfet de Montreuil sur Mer. 1977 marque son retour en centrale, où il atteindra dix ans plus tard, le grade de sous-directeur, et trois ans après celui de directeur de la formation de la police. Il terminera sa carrière en tant qu'inspecteur général de l'administration.

Ce sont des hommes d'écrits, producteurs de notes, de comptes-rendus, de projets dactylographiés, que les archives nous présentent. Une image qui correspond en large partie à la réalité de leur travail au quotidien, tant il est vrai que la culture de l'écrit régit ce monde social²⁰⁵. L'importance de cette production scripturale n'est cependant pas synonyme de travail solitaire, dans le silence d'un bureau. Une partie de ces écrits sont des courriers, mais beaucoup relatent des conversations, plus au moins formalisées - de l'échange de couloir à l'audience, en passant par la réunion. Ils nous renseignent sur les interactions de face à face que ces hauts fonctionnaires entretiennent avec leurs collègues, leur hiérarchie, les individus

²⁰² Bourdieu P., Christin R., 1990, *art. cit.*, p.69.

²⁰³ Nous disposons de très peu d'informations sur Alain de Gabory. On peut simplement supposer qu'il est plus âgé que ces deux collègues, ayant dirigé le bureau des affaires économiques et financières du ministère des affaires algériennes pendant la guerre d'Algérie (d'après le bordereau de versement des archives de ce bureau : <http://caom.archivesnationales.culture.gouv.fr>). Au contraire de Gozard et Cotten, il est depuis plusieurs années à son poste (on sait qu'il a assisté, en tant que sous-directeur de la DGCL, au colloque sur les agents non-titulaires dans l'administration en 1975).

²⁰⁴ Son père, Gilles Gozard (1910-1976), avocat, a été député SFIO de 1946 à 1958, élu municipal à Moulins et conseiller général de l'Allier.

²⁰⁵ Eymery J-M., 1999, thèse citée, p.642.

et les organisations qu'ils consultent. Ces interactions, nous les connaissons à travers les traces écrites que les hauts fonctionnaires en ont laissées. Les archives sont le produit du travail de sélection opéré par ces derniers, qui jaugent ce qui, dans les propos échangés, devra être transmis, qui retiennent un avis et en laisse un autre de côté. Cette mise par écrit homogénéise les modes d'énonciation et d'exposition : en passant de la langue parlée à la langue écrite, la première personne devient troisième personne, et les propos, orientés par les différentes appartenances institutionnelles des interlocuteurs, sont reformulés dans le seul langage de la haute administration. L'usage de guillemets est par exemple extrêmement rare. Les propos sont toujours rapportés au style indirect, particulièrement favorable aux reformulations. Ce travail n'est donc pas une opération mécanique. La chronologie de l'élaboration des arrêtés le montre : les quatre projets de la DGCL écrits entre juillet et septembre 1978 ne se contentent pas de reprendre les idées des uns et de refuser celles des autres. Les hauts fonctionnaires ont aussi à inventer des solutions, qui seront à même de concilier les points de vue, de dénouer les conflits, de présenter des pistes nouvelles aux acteurs en présence. Ils ont d'ailleurs une capacité supérieure à faire valoir leurs options. Ils sont en effet les seuls à être en relation avec l'ensemble des acteurs impliqués et les seuls à produire des textes qui seront lus par tous les autres. La liste d'aptitude qu'il sera nécessaire d'établir pour promouvoir les chefs de bureau au grade d'attaché est une des « inventions » de la DGCL. Cette proposition met fin aux discussions sur les modalités d'intégration des agents en poste. Très vite, le DGCL a été sûr de sa victoire, affirmant au Ministre : « nous aurons les secrétaires généraux (Panabière) et l'AMF (Poher) avec nous »²⁰⁶. Il en est de même pour l'idée d'organiser deux concours externes (l'un à bac+2, l'autre à bac+3), solution qui a le mérite de convenir aux syndicats (hostiles pour certains d'entre eux au seul recrutement de licenciés) et d'être un compromis acceptable par la direction du budget (favorable de son côté au recrutement à bac+2). La définition des épreuves, et leurs programmes, reposent très largement sur les propositions des hauts fonctionnaires.

« Afin de ne pas donner un quasi-monopole de recrutement aux juristes, je vous propose en ce qui concerne l'admissibilité de créer une troisième épreuve, inspirée d'une épreuve d'admissibilité de l'ENA qui permette de bien juger les capacités des candidats quelle que soit leur formation universitaire, à savoir, la rédaction à partir d'un dossier juridique, économique ou financier d'une note de synthèse ou d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse. Je vous propose que la quatrième épreuve porte non pas au choix du candidat sur l'une des quatre matières (sciences économiques, finances publiques, gestion économique et comptable, méthodes nouvelles de gestion administrative) mais pour tous les candidats sur l'ensemble des quatre matières dont le programme est allégé et plus axé sur les besoins des communes. »

²⁰⁶ Note de Pierre Richard à Christian Bonnet, 6 septembre 1978.

Cet extrait de la note envoyée le 1^{er} août 1978 par Gilbert Gozard à Alain de Gabory donne une idée des références mobilisées par la DGCL pour définir les épreuves et leurs programmes. C'est à partir du concours d'entrée à l'ENA que ses anciens élèves imaginent le futur concours. En filigrane apparaissent les exigences formulées à l'égard des cadres communaux, qui doivent posséder une culture, dite générale dans la première admission (tableau 4), culture composée d'une grande variété d'approches disciplinaires et qui vaut par son utilité à l'activité professionnelle. L'intégration d'une épreuve de note, épreuve classique des concours de recrutement des fonctionnaires de catégorie A, est le signe de cette influence. Toutefois, le modèle de l'ENA n'est pas exclusif. Sensibilisés aux spécificités de l'action publique locale au cours de leurs expériences en préfectorale, les hauts fonctionnaires se font aussi les défenseurs de programmes « axés sur les besoins des communes » (tableau 4).

Dans une note qu'il adresse au DGCL le 29 juin 1978, Gozard fait part d'une « réflexion personnelle qui tient compte de l'expérience de près de huit ans passés en poste territorial et notamment de près de deux ans la région Nord Pas de Calais ». Il souhaite que les attachés des villes de plus de 300 000 habitants et des communautés urbaines soient recrutés au niveau de la licence, avec des concours communs avec la ville de Paris.

C'est au travers de leur double expérience de l'ENA et de la préfectorale que les hauts fonctionnaires entendent leurs interlocuteurs. C'est à l'intérieur du cadre qu'ils définissent, à partir de la référence aux concours de l'État, que les demandes des acteurs du monde communal peuvent être écoutées.

Tableau 4 : Les épreuves d'admissibilité du concours d'attaché, du projet à la première session

Projet de la DGCL en août 1978 ²⁰⁷	Épreuves du premiers concours, octobre 1979 ²⁰⁸
<i>1^e épreuve (tous concours)</i> : composition sur un sujet d'ordre général relatif à l'évolution politique, économique et sociale de la France au 20 ^e siècle (4h)	<i>1^e épreuve (tous concours)</i> : la vie associative dans la société française contemporaine
<i>1^e épreuve interne spécifique</i> : rédaction d'une circulaire, d'une instruction ou d'une lettre administrative à l'aide des éléments d'un dossier remis aux candidats portant sur les problèmes communaux (4h)	<i>1^e épreuve interne spécifique</i> : La loi n°78-1183 du 20 décembre 1978, complétant le code des communes a institué des comités d'hygiène et de sécurité dans les communes. Vous êtes appelé à préparer, à la signature du maire, sous la forme d'une note aux services, une instruction sur les obligations nouvelles qui incombent à la commune (dont vous préciserez la population) ainsi que les mesures à mettre en place en application de ce texte. Pièces jointes : loi n°78-1183 du 20 décembre 1978 ; circulaire du ministère de l'Intérieur n°79-16 du 12 janvier 1979
<i>2^e épreuve</i> : composition de droit public (3h)	<i>2e épreuve (1^e concours externe)</i> : la notion de service public est-elle encore utilisable en droit administratif contemporain ? <i>2e épreuve (2^e concours externe)</i> : la notion d'établissement public <i>2e épreuve interne</i> : l'évolution des services publics communaux

²⁰⁷ Note de Gilbert Gozard à Alain de Gabory, 1^{er} août 1978.

²⁰⁸ A-CNFPT, 53w35, « bilan du concours d'attaché 1979 ».

<p>3^e épreuve : rédaction, à partir d'un dossier juridique, économique ou financier d'une note de synthèse ou d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse (3h)</p>	<p>3^e épreuve : Rédigez une note de synthèse à partir des documents ci-joints, extraits de <i>Documents et études</i> édité par la Documentation Française :</p> <ul style="list-style-type: none"> . la composition de la circulation urbaine . la croissance des déplacements urbains . le cadre institutionnel.
<p>4^e épreuve : composition de sciences économiques ou finances publiques ou gestion économique et comptable ou méthodes nouvelles de gestion administrative (3h)</p>	<p>4^e épreuve (1^e concours externe) : les techniques de choix des investissements privés : leur application au choix des investissements publics</p> <p>4^e épreuve (2^e concours externe) : avantages et inconvénients de la concession de services publics.</p> <p>4^e épreuve (interne) : Comment choisir entre le contribuable et l'usager pour le financement des services publics ?</p>

b) Le rôle du Ministre : mise sur agenda et cadrage des débats

Ce travail des hauts fonctionnaires est lui-même borné par le cadrage opéré à l'échelon politique du ministère. C'est à partir du moment où Christian Bonnet valide l'idée de nouveau grade que la DGCL peut jouer son rôle d'organisateur des débats. La première mention du grade d'attaché communal, dans les archives de la DGCL consultées, date du 2 novembre 1977. De retour du congrès des secrétaires généraux des villes, Maurice Blanc l'évoque, face à ses sous-directeurs, comme un « problème » soulevé par les congressistes²⁰⁹. Deux semaines plus tard, le 15 novembre, le Ministre de l'Intérieur, Christian Bonnet, annonce la création du grade, au Congrès des Maires de France. En quelques jours, un projet que portaient, depuis plusieurs années, le CFPC, l'AMF, les syndicats généralistes et corporatifs, est « entré » dans l'agenda gouvernemental.

Sans prétendre analyser ici l'ensemble des relations entre « administration » et « politique », et les enjeux de délimitation de frontières qui y sont liées²¹⁰, quelques repères sur les modes de recours au ministre, et sur les formes d'intervention de celui-ci, sont utiles pour comprendre le processus d'élaboration des arrêtés.

« Les aspirations légitimes de certains cadres touchant une meilleure garantie d'emploi, parfois mis en cause à la faveur du renouvellement des équipes municipales, doit déboucher sur une formule qui ne méconnaisse pas le désir, également légitime, des maires de conserver une certaine latitude de décision dans le choix de leurs collaborateurs les plus proches. Et l'aspiration naturelle à la promotion des personnels en place doit se conjuguer avec une ouverture au recrutement extérieur d'un personnel de haut niveau, que requiert, à partir d'un certain seuil de population à tout le moins, l'exercice de fonctions de plus en plus absorbantes et complexes. C'est dans cet esprit que le gouvernement travaille, en étroite liaison avec votre président [Alain Poher], à l'élaboration, déjà très avancée, d'un projet de nature à tenir compte des préoccupations, plus complémentaires à vrai dire que contradictoires, étant seulement observé

²⁰⁹ AN, 1978 0342-1, relevé de décisions du conseil de direction, 2 novembre 1977.

²¹⁰ Eymeri J-M., 2003, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in J.Lagroye (dir.), *La politisation*, Belin, coll. « Socio-histoires », p.35-48.

que je manquerais à un devoir élémentaire de gratitude si je ne remerciais pas le président Schiélé et ses collaborateurs du CFPC, dont l'action va maintenant pouvoir trouver sa vraie dimension, des efforts déjà soutenus pour affermir la compétence de nos collaborateurs. »²¹¹

En y consacrant une part non négligeable de son discours au Congrès (le premier en tant que ministre), Christian Bonnet atteste de l'engagement du gouvernement en faveur du projet. Ce témoignage public, par le ministre d'État, et non par son secrétaire d'État délégué aux collectivités, est un gage de l'importance et de l'imminence de la réforme. L'usage alterné de la troisième personne (« le gouvernement ») et de la première (« premier magistrat comme vous tous ») indique le positionnement du ministre, qui se pose, tantôt comme l'arbitre impartial des intérêts des employeurs et des agents, tantôt comme l'*alter ego* des maires, partageant de ce fait leurs préoccupations. Bien implanté dans le Morbihan comme à Paris, Bonnet a la légitimité pour endosser chacune de ces deux postures.

Maire de Carnac (Morbihan, 3700 habitants) depuis treize ans, conseiller général depuis onze ans, Christian Bonnet a toutefois été député avant d'être local. Le ministère de l'Intérieur est sa troisième expérience gouvernementale : secrétaire d'État au logement de 1972 à 1974 puis ministre de l'Agriculture jusqu'en 1977, il reste ministre de l'Intérieur jusqu'à l'alternance. Son secrétaire d'État, Marc Bécam, sans avoir occupé des positions aussi prestigieuses, a quant à lui une carrière davantage nationale que locale. Né en 1929, Marc Bécam accède au secrétariat d'État alors qu'il est encore un jeune élu local : conseiller général du Finistère depuis quatre ans, conseiller municipal de Quimper depuis deux ans, tout juste élu maire, c'est d'abord par ses deux mandats de député UNR puis UDR qu'il est connu. Son passage au gouvernement, entre 1977 et 1980, constitue un préalable à l'intégration dans les institutions d'élus locaux plutôt que la consécration de celle-ci. Dans les années 1980, sénateur-maire, il devient vice-président de l'AMF (de 1983 à 1989) et administrateur du CNFPT (de 1987 à 1989). Il est membre du jury du concours d'attaché territorial en 1991²¹².

Cette proclamation de son identité d'élu local, manière de faire valoir des fonctions électives peu déterminantes dans sa carrière politique, n'est pas seulement rhétorique. Passage obligé d'un discours au congrès de l'AMF, elle légitime aussi la sélection, par le ministère, de ses interlocuteurs pour la réforme. Bonnet s'adresse à Alain Poher, président de l'AMF ; il évoque le rôle de Pierre Schiélé, président du CFPC. Ce faisant, il affirme que le nouveau grade sera d'abord discuté avec des représentants des élus – ce qui sera effectivement le cas, nous le montrerons tout à l'heure.

Cette publicisation du projet marque le début de la procédure « officielle » d'élaboration des arrêtés. Avant la déclaration du ministre, les traces du travail de la DGCL sur ce sujet sont maigres. Ensuite, la construction du nouveau grade devient une composante clairement identifiable du travail des hauts fonctionnaires. Les débats s'institutionnalisent : le ministère

²¹¹ AN, 1989 0159-1, discours de Christian Bonnet au congrès des maires, 15 novembre 1977, p.5.

²¹² A-CNFPT, 167w14, « liste des membres appelés à siéger au jury du concours d'attaché territorial ».

des Finances est saisi une première fois fin 1977 ; la CNP évoque le projet le 13 janvier 1978. De décembre à avril 1978, le cabinet est directement impliqué dans les discussions²¹³. Le 5 avril 1978, le sujet est une dernière fois à l'ordre du jour du comité de direction : Alain de Gabory demande au DGCL de s'enquérir auprès du Ministre, qui vient de s'entretenir de cette question avec Alain Poher, de la décision qu'il a prise²¹⁴. Le 8 juin, Christian Bonnet envoie copie des premiers projets au Premier Ministre. Ensuite, les hauts fonctionnaires de la DGCL mènent leurs consultations et rédigent les textes sans en référer directement au cabinet ou au ministre. La phase la plus cruciale de l'élaboration, celle où le niveau du concours et la grille indiciaire sont notamment fixés, se joue à l'intérieur de la direction. Le politique a ici un rôle d'impulsion. Il intervient au moment de la mise sur agenda, pour la définition des principes les plus généraux du nouveau grade (recrutement sur concours externe et interne, possibilités de promotion sociale, différences selon la taille des collectivités). La seule question qui nécessite, au cours des six derniers mois de discussion, une intervention du « politique » est celle du champ des villes couvertes par les futurs arrêtés, et donc des conséquences financières du nouveau grade : plus grand sera le nombre de villes autorisées à recruter des attachés, plus la mesure risque de coûter cher aux collectivités, et indirectement à l'État, qui assure une grande partie de leurs ressources. À ce stade, la question se règle, non plus à l'échelon ministériel, mais à celle du premier ministre. Le 8 juin 1978, Christian Bonnet demande à Raymond Barre de trancher entre le seuil proposé par la DGCL (10 000 habitants) et celui défendu par la direction du Budget (20 000 habitants) – et le premier ministre tranche en faveur de la DGCL.

c) Trouver des soutiens dans l'État : le Budget avant tout

Cette dernière intervention est significative du partage du travail opérant aux sommets de l'État : au ministère technique, la définition de l'objectif et la mise sur agenda ; à la direction du Budget l'examen de sa faisabilité financière ; au premier ministre l'arbitrage final. Elle s'inscrit dans un contexte historique de développement des instances interministérielles²¹⁵ et de « mise sous tutelle budgétaire » des politiques publiques²¹⁶. Au moment de l'élaboration du grade d'attaché, la question des traitements des fonctionnaires est particulièrement sensible. En 1977, la Direction du budget a tenté d'imposer le raisonnement en masse salariale (plutôt qu'en termes de points d'indice), changement qui a provoqué l'opposition des syndicats et

²¹³ Le DGCL demande à Alain de Gabory d'établir une note à son intention en décembre 1977. AN, 1978 0342-1, relevé de décisions du conseil de direction, 14 décembre 1977.

²¹⁴ AN, 1978 0342-1, relevé de décisions du conseil de direction du 5 avril 1978.

²¹⁵ Laurens S., 2006, thèse citée, p.112.

²¹⁶ *Ibid*, p.263.

empêché la conclusion d'un accord salarial²¹⁷. De fait, la Direction du budget est le seul secteur ministériel extérieur à l'Intérieur qui est régulièrement sollicité au cours de l'élaboration des arrêtés. À partir de juin 1978, les solutions se stabilisent, elles peuvent être formulées sous la forme d'une proposition duale (bac+2 ou bac+3, grille indiciaire préfectorale ou centrale...), propice à l'arbitrage. Dès lors, c'est au niveau des directeurs d'administration que l'interministérialité opère, par le biais d'échanges de courriers entre le Directeur Général des Collectivités Locales et le Directeur du Budget. L'intéressement de la direction du Budget à la réforme est double : elle cherche à limiter son impact sur le budget des communes, dont la majeure partie des recettes provient de dotations de l'État, ainsi qu'à empêcher que la création du grade d'attaché communal ne nourrisse des revendications chez les agents de l'État, en particulier chez les attachés de préfecture. Du côté de la DGCL, il s'agit de faire accepter un recrutement au niveau de la licence ainsi qu'une grille indiciaire plus favorable que celle des attachés de préfecture. La solution finalement retenue révèle le pouvoir de la direction du Budget : celle-ci accepte un recrutement au niveau de la licence, à partir du moment où elle coexiste avec un recrutement au niveau bac+2, et sous la condition que la grille indiciaire de référence soit celle des attachés de préfecture. Pour peser face au Budget, la DGCL mobilise un secteur ministériel qui n'avait jusqu'ici pas pris officiellement position : c'est avec l'appui de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) qu'il obtient le recrutement au niveau de la licence²¹⁸. La discrétion du secrétariat d'État à la fonction publique est frappante. Invitée à des réunions préparatoires, la DGAFP ne semble toutefois pas intervenir dans le contenu même des arrêtés. Ce n'est que dix jours avant la parution des arrêtés qu'une cadre de la DGAFP remet à Alain de Gabory une série de remarques liées à la légalité des futurs textes, lesquelles n'induisent pas de changement notable²¹⁹. Dans les années 1970, l'emploi public local échappe encore au ministère de la Fonction Publique. Sa spécificité tient aux particularités des normes juridiques qui le régissent, ainsi que, de manière indissociable, à l'institution (DGCL plutôt que DGAFP) qui écrit ces normes.

2) L'activité de la DGCL comme fabrique d'interlocuteurs « extérieurs »

En reprenant le tableau 3, nous remarquons que les propositions émanant des services ministériels sont nettement minoritaires par rapport à ceux qui émanent des organisations liées

²¹⁷ Bezès P., 2004, « Rationalisation salariale dans l'administration française. Un instrument discret », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », p.91-92.

²¹⁸ Courrier de Pierre Richard à Paul Deroche, directeur du budget de 1974 à 1979, 7 septembre 1978.

²¹⁹ Note de Mme Mariotte à Alain de Gabory, 9 novembre 1978.

au monde communal : aux six interventions de la DGCL et du ministère des Finances répondent quinze prises de position émanant de l'AMF, du CFPC, des syndicats généralistes ou professionnels. Les propositions d'acteurs extérieurs aux administrations d'État sont nombreuses, mais les acteurs qui parviennent à être entendus par la DGCL le sont beaucoup moins. Ce n'est pas le monde communal dans son ensemble, ni même celui de la réforme, qui pèse dans l'élaboration des arrêtés, mais seulement certaines fractions de celui-ci. La mise sur l'agenda gouvernemental du futur grade, fin 1977, se traduit par une réduction du nombre d'organisations impliquées dans le projet.

a) Un projet du monde communal (1974-1975)

Les archives du CFPC donnent une idée des réflexions qui émergent tant dans les organisations syndicales qu'à l'AMF dès le milieu des années 1970. À son congrès de 1974, la fédération des services publics et de santé du syndicat Force Ouvrière se positionne pour un concours de niveau bac+2 et pour une grille de rémunération alignée sur celle des attachés préfectoraux. FO ne dévient pas de cette ligne, refusant le recrutement au niveau de la licence, perçu comme une remise en cause de la tradition de promotion interne²²⁰. Le syndicat va d'ailleurs jusqu'à attaquer au tribunal administratif la nomination de jeunes diplômés de l'université sur les grades d'attaché qui existent déjà à titre dérogatoire dans certaines grandes villes²²¹. Le projet de FO est transmis à l'AMF le 10 octobre 1974, qui réunit plusieurs groupes de travail sur la question au cours de l'année 1975. Dans ces groupes de travail, on retrouve des édiles proches du monde de la réforme communale. À la commission du 7 octobre 1975, par exemple, Jean Delsol, Pierre Schiélé et Albert Durrieu sont les principaux intervenants. La CNP est saisie pour la première fois le 24 septembre 1975 mais les maires réussissent à faire retirer ce point de l'ordre du jour, pour se donner le temps de préparer un contre-projet. Celui-ci, connu sous le nom de « projet Poher » prévoit un recrutement au niveau licence et une grille indiciaire spécifique, ni calquée sur celles des attachés préfectoraux, ni sur celle de l'administration centrale. Signes de la capacité des élus-employeurs à peser dans l'élaboration des arrêtés, ces propositions de l'AMF serviront de base aux discussions jusqu'à l'été 1978.

Dans les années 1970, Alain Poher (1909-1995) est au sommet des responsabilités tant locales que nationales. Maire d'Ablon sur Seine depuis 1946, il est président de l'AMF depuis 1974. Conseiller de la République depuis 1945, il préside le Sénat depuis 1968 et a, à ce titre, assuré l'interim présidentiel en

²²⁰ Roubieu O., 1999, thèse citée, p.41.

²²¹ Un de nos enquêtés, Marc Authier (présenté dans le chapitre II), a ainsi vu sa nomination remise en cause en 1977. Le tribunal administratif n'a toutefois pas approuvé la requête du syndicat.

1969 et en 1974. Il connaît de l'intérieur le fonctionnement des administrations d'État, pour avoir été haut fonctionnaire au ministère des finances dans les années 1940 et 1950. Siégeant au sein du groupe MRP, puis Union Centriste, il occupe une position particulière au sein de la majorité, puisqu'il a été un des principaux opposants au référendum gaullien de 1969²²² et le candidat du « centre », contre Georges Pompidou, aux élections présidentielles qui suivirent.

Président du Sénat, Alain Poher est en position d'interpeller directement les membres du gouvernement. Le 28 août 1975, il écrit à Jean-Pierre Fourcade, alors ministre des Finances²²³, et utilise, pour convaincre son interlocuteur, la même rhétorique édilitaire que Bonnet au congrès des maires.

« Je ne pense pas qu'il soit nécessaire pour le maire d'Ablon de développer plus longuement cette argumentation auprès du maire de Saint-Cloud, car tout maire d'une ville, qu'elle soit grande ou petite, est bien conscient de la nécessité de procéder le plus rapidement possible à une réforme profonde des cadres communaux. Mais ce que je souhaite, c'est que le Maire de Saint Cloud aide le président de l'AMF à convaincre le ministre des finances de la valeur des arguments présentés par leur association. »

Cet accès aux sommets de l'État ne garantit pas le succès des revendications. Le 2 octobre, Fourcade répond à Poher en adoptant une position qui sera celle de la direction du budget jusqu'en septembre 1978 : d'accord pour un nouveau grade, aligné sur celui des attachés de préfecture, pas sur celui de l'administration centrale. Ce refus est un indice du caractère incontournable de la DGCL dans la réforme. Pierre Schiélé en est conscient très tôt, sans doute du fait de la proximité du CFPC et du ministère. Le 5 juin 1975, il écrit un courrier « confidentiel » à Pierre Bolotte, dans lequel il justifie sa demande de pouvoir recruter des attachés dans les communes de 10 000 habitants, par sa « responsabilité » d'une ville (Thann) de cette taille – une demande qui reste toutefois sans réponse. Mais ce ne sont pas directement les édiles réformateurs qui font entrer le projet de nouveau grade dans l'agenda gouvernemental. C'est par le rapport de la commission de développement des responsabilités locales, publié en septembre 1976, que le projet de nouveau grade est véritablement publicisé hors des cercles syndicaux et édilitaires. Composée d'une douzaine d'élus locaux, qui n'ont participé ni aux discussions de la loi du 13 juillet 1972, ni aux institutions de la réforme, et d'une douzaine de hauts fonctionnaires, cette commission, dirigée par Olivier Guichard²²⁴,

²²² Davantage que les propositions de faire des régions des collectivités locales, c'est celui de transformer le Sénat en un organe consultatif qui a suscité l'opposition du premier des sénateurs, à qui le projet initial menaçait de retirer l'intérim en cas de vacance du pouvoir présidentiel. Chevallier J-J., Carcassonne G., Duhamel O., 2004, *La V^e République. 1958-2004. Histoires des institutions et des régimes politiques de la France*, Armand Colin (onzième édition), p.163.

²²³ Né en 1929, énarque et inspecteur des finances, Jean-Pierre Fourcade participe au cabinet de Giscard D'Estaing aux finances entre 1959 et 1966. Maire « centriste » de Saint Cloud depuis 1971, conseiller général depuis 1973, il entre au gouvernement de Jacques Chirac comme ministre de l'économie et des finances en 1974.

²²⁴ Olivier Guichard (1920-2004) a été maire de Néac (Gironde) de 1962 à 1971, date à laquelle il est devenu maire de la Baule (Loire-Atlantique). Cumulant les mandats locaux en pays de Loire, il est associé à tous les

« baron du gaullisme » et artisan du référendum de 1969, parvient à mettre le grade d'attaché sur l'agenda gouvernemental. En proposant de créer « un emploi de début de niveau A »²²⁵, le rapport Guichard oriente durablement le débat : les arrêtés du 15 novembre 1978 définissent, comme il le proposait deux ans plus tôt, un grade « d'un niveau équivalent à celui d'attaché de préfecture », réservés, selon les vœux du rapport, aux communes de plus de 10 000 habitants.

b) Ecouter, tenir à distance : la DGCL face aux différentes composantes du monde communal (1977-1978)

En entrant dans le débat, la DGCL opère un travail de sélection des débatteurs qui seront impliqués dans l'élaboration concrète des textes juridiques. En retenant le « projet Poher » comme base des discussions, elle suit l'annonce faite par le ministère quelques mois plus tôt : Alain Poher sera, parmi les acteurs du monde communal, le principal artisan du nouveau grade. En plus de plusieurs échanges de courriers, il est reçu trois fois au ministère entre avril et septembre 1978, tantôt par le ministre, tantôt par le directeur général. Ces entrevues régulières lui permettent de mener un travail de conviction, qui porte ses fruits. Défenseur, depuis l'été 1975, d'un recrutement au niveau licence, il obtient au mois d'août 1978, que la DGCL reprenne cette idée à son compte. En juillet 1978, il a plaidé auprès du Ministre en faveur d'une nouvelle convocation de la CNP, qui se réunira effectivement début septembre. Poher a aussi l'occasion de défendre des programmes de concours qui correspondent aux « besoins des communes », selon l'expression utilisée par Gozard quelques jours après qu'il ait fait ses remarques sur les épreuves prévues.

« On constate avec surprise que l'on a purement et simplement supprimé des matières obligatoires en droit public : les établissements publics communaux et intercommunaux, la région, les SEM, les personnels des collectivités locales, les garanties, droits et obligations des fonctionnaires, l'urbanisme (...) Ces matières doivent être réinscrites dans le programme des épreuves. », écrit-il à Richard le 25 juillet 1978.

Le rôle central joué par Poher est le signe de l'intégration croissante au régime des hommes de la Quatrième République. Cette association se fait aux sommets de l'État davantage qu'aux niveaux intermédiaires. La préséance est donnée au président du Sénat et de l'AMF, plutôt qu'aux élus qui ont alimenté les débats sur la fonction publique communale depuis le début des années 1970. Pierre Schiélé est le seul des édiles réformateurs à être véritablement associé à l'élaboration des textes. Il n'est pas reçu par le ministre, mais plusieurs courriers sont

gouvernements entre 1967 et 1977 (industrie, aménagement du territoire, éducation nationale, équipement, garde des sceaux).

²²⁵ Guichard O. (dir.), 1976, *op.cit.*, p.417.

échangés avec lui. On lui envoie par exemple « officieusement » le projet d'arrêté avant la consultation de la CNP²²⁶. Les démarches entreprises pour la reconnaissance du DESAM, le diplôme des CUREM créé deux ans plus tôt, s'appuient sur les liens noués avec le monde universitaire. Pierre Schiélé, au nom du CFPC, Louis Favoreu, au nom de son association, adressent tout deux un courrier à la DGCL. Ce courrier leur permet d'obtenir le soutien de celle-ci auprès du ministère des Universités, seul habilité à reconnaître le DESAM comme l'équivalent du DEUG, reconnaissance qui permet de se présenter au concours²²⁷. Comme Poher, Schiélé intervient en tant que président d'une institution centrale, quoique depuis beaucoup moins longtemps, du monde communal. Il fait aussi partie de ces élus centristes que Valéry Giscard d'Estaing, dans un mouvement de distance vis-à-vis des gaullistes, valorise au cours de son mandat. Le 14 mai 1979, celui-ci choisit sa ville, Thann, pour prononcer le discours qui lance le projet de loi sur le développement des responsabilités locales²²⁸.

La centralité de ces deux personnages dans les discussions est significative de la démarche de la DGCL. Comme le dit Michel Cotten dans une note à Pierre Richard le 26 août 1978, elle cherche à s'assurer du soutien des « maires leaders », des individus dominants plutôt que de leurs organisations. Dans la même note, Cotten suggère de transmettre le projet à Roger Quilliot, président de l'Association des Maires des Grandes Villes²²⁹ et président de la commission des villes de l'AMF²³⁰ et de « neutraliser » un maire peu connu, Nemoz, que Poher avait convié à une audience. La mise à l'écart des organisations se fait sentir une fois de plus lorsque Pierre Richard publie les arrêtés sans avoir réuni une nouvelle fois la CNP après les critiques formulées, par les syndicats et les élus de l'opposition, lors de la séance du 2 octobre 1978²³¹. Agissant ainsi la DGCL se coupe d'une partie des élus, en particulier de ceux de gauche, qui dénoncent, après la parution des arrêtés, leur mode d'élaboration encore plus que leur contenu.

²²⁶ Note d'Alain de Gabory à Pierre Richard, 13 juillet 1978.

²²⁷ Pierre Richard à Pierre Tabatoni, directeur de cabinet de la ministre des universités, le 8 janvier 1979, en soutien à la lettre adressée par Pierre Schiélé à la ministre, le 15 décembre 1978.

²²⁸ Discours évoqué par Lehingue P., 1999, contribution citée, p.104.

²²⁹ L'AMGVF a été créée en 1974 par des sénateurs-maires radicaux ou MRP qui ont voté « non » au référendum de 1969. Les communistes et les gaullistes en sont exclus. Quilliot en est le président depuis 1977. Le Lidec P., thèse citée, chapitre 5.

²³⁰ Maire de Clermont-Ferrand depuis 1973, Roger Quilliot (1925-1998) est aussi sénateur socialiste depuis 1974. Il deviendra ministre de l'urbanisme et du logement en 1981. Aucune raison n'est invoquée pour cette association. On peut y voir le signe de la reconnaissance des grandes villes, et de leurs dirigeants, ou encore une manière d'impliquer un élu socialiste, après la victoire de cette formation politique aux élections municipales de 1977.

²³¹ Note de Pierre Richard à Paul Deroche, 4 octobre 1978.

Au comité des études du CFPC, le 5 décembre 1978, « M.Durrieu et M.Laloë [PC] au nom des maires, M.Grelot [vice-président FO] au nom des syndicats de personnels se sont violemment élevés contre la publication de ce texte qui, à leurs dires, a eu lieu sans aucune concertation. »²³²

Le 3 janvier 1979, Charles Hernu, député-maire socialiste de Villeurbanne et membre de la CNP écrit au président Aubert à propos des arrêtés d'attaché. « Malgré l'avis émis par la CNP du personnel communal au sujet de la création du grade d'attaché, M. le ministre de l'Intérieur a fait paraître au journal officiel, l'arrêté créant l'emploi susvisé accompagné des conditions de recrutement et de nomination pour cet emploi. J'estime le procédé absolument inadmissible étant donné qu'il n'a été tenu aucun compte des observations émises par les représentants des élus alors que ce sont eux qui seront chargés de l'application concrète du texte ; par ailleurs, cette façon de faire est absolument contraire à toutes les déclarations gouvernementales tendant à faire croire à une concertation très large entre les pouvoirs publics et les élus ».²³³

Identifiant ceux qui doivent compter, parce qu'ils comptent déjà dans leurs mondes et dans la majorité, les hommes de la DGCL interprètent les relations au sein de la nébuleuse réformatrice, ils suggèrent des alliances et des désaccords. Ce faisant, ils cherchent à isoler leurs interlocuteurs de ceux qui ne disposent pas du même poids institutionnel, ou qui défendent des positions jugées incompatibles avec le cadre du débat. La DGCL reste méfiante vis-à-vis du syndicat national des secrétaires généraux des Villes de France²³⁴, à qui elle attribue le projet de porter le concours au niveau licence.

Le projet Poher portait la marque d'Antoine [président du syndicat des secrétaires généraux], explique Alain de Gabory à Pierre Richard dans une note du 6 juin 1978 : « C'est, en grande partie, cette intrusion des secrétaires généraux de mairie dans l'élaboration du texte et dans son contenu, qui a donné une nouvelle dimension à la réforme, et par suite de l'importance des avantages prévus, en a bloqué la réalisation ».

Tout au long de la discussion, les relations avec ce syndicat sont ambiguës. D'un côté, ses revendications en termes d'intégration des agents en poste sont jugées exorbitantes, de l'autre ses prises de position publiques contre la « politisation » des secrétaires généraux à la suite des élections municipales de 1977²³⁵ donnent à la majorité des arguments contre les élus de gauche. Les syndicats professionnels qui disposent de deux sièges à la CNP²³⁶ peuvent compter, au delà de l'exemple de ces arrêtés, sur l'oreille des hauts fonctionnaires²³⁷. Il n'en

²³² AN, 1984 0084-6, note de Gilbert Gozard à Pierre Richard, 15 décembre 1978.

²³³ AN, 2003 0413-1, courrier de Charles Hernu à Jacques Aubert, 3 janvier 1979.

²³⁴ Créé en 1948 pour peser sur les discussions relatives au futur statut. Roubieu O., 1999, thèse citée, chapitre 2.

²³⁵ Le syndicat a réalisé une enquête sur le sujet, qui fait l'objet d'une présentation par Roger Panabière au colloque de Fontevraud. *La fonction publique locale, op.cit.*, p.247 et suivantes.

²³⁶ L'un d'eux revient au syndicat des secrétaires généraux, l'autre à l'association des ingénieurs des villes. Il s'agit de membres nommés par le ministère.

²³⁷ Le président du syndicat, Roger Panabière est reçu par le Ministre le 17 août 1978. Il est jugé « conciliant », dans le compte-rendu établi par Pierre Parisot, conseiller technique. Secrétaire général de Montpellier, Panabière, d'abord vice-président du syndicat, remplace Antoine à sa présidence au cours de l'année 1978. En 1981, il est chargé de mission auprès du président du CFPC et rédacteur en chef des *Cahiers* aux côtés de Louis Favoreu.

est pas de même pour les syndicats des personnels appartenant aux grandes centrales (CGT, CFDT, FO), absentes des négociations. Lors de la dernière réunion de la CNP, le 2 octobre, le syndicat des secrétaires généraux vote pour le texte, tout en regrettant que le seuil démographique ait été maintenu. La CGT et la CFDT s'abstiennent, demandant à « consulter leur base » - signe que les deux syndicats n'ont guère été tenus au courant des discussions, ou tout du moins n'ont pas été entendus. Lorsque les groupes de travail de la CNP se sont réunis le 25 septembre, les syndicats ont demandé la suppression de la limite d'âge au concours interne, la fusion des grades d'attaché de première et deuxième classes, la fusion des deux échelles de chefs de bureaux ainsi que la suppression des recrutements directs des secrétaires généraux. À ces demandes, la DGCL répond négativement, arguant soit de l'opposition du Budget, soit de l'inaliénable « liberté des maires »²³⁸. La seule revendication cégétiste satisfaite porte à 50% des postes ouverts ceux accessibles par la voie interne. Mais il s'agit d'une mesure provisoire²³⁹. Aussi les arrêtés sont-ils loin de satisfaire les positions syndicales, soucieuses du devenir des cadres déjà en poste. Leurs protestations se poursuivent après la parution des arrêtés²⁴⁰, mais elles sont, comme celles des élus de gauche, sans effet.

Le processus d'élaboration des arrêtés créant le grade d'attaché communal illustre le rôle d'intermédiaire²⁴¹ joué par la DGCL dans la fabrique du droit régissant les agents communaux. La direction du ministère de l'Intérieur ouvre à certaines fractions du monde communal les portes de l'État : elle met en relation des élus et des syndicalistes avec les autres administrations d'État et vulgarise auprès de ces dernières certaines des préoccupations des premiers. Sa position reconnue d'arbitre la met en situation de définir pratiquement l'étendue et le contenu de la tutelle qu'elle exerce vis-à-vis des collectivités et de leurs personnels. Ainsi, si le rapport Guichard a contribué à faire entrer le grade d'attaché dans l'agenda gouvernemental, il n'a pas remis en cause le pouvoir de la DGCL dans la définition de ce grade. « Des arrêtés ministériels définissent la nature des problèmes d'arithmétique figurant aux concours de recrutement des agents de désinfection ; les diverses sortes d'improvisation exigées des candidats à l'emploi de professeur d'orgue », remarquait-il²⁴² - le concours d'attaché n'a pas fait exception à cette observation. La contribution des hauts fonctionnaires à la production du politique se mesure à son pouvoir de sélectionner ceux qui seront associés à

²³⁸ Annotation manuscrite de Pierre Richard sur la note adressée par Alain de Gabory, le 27 septembre 1978.

²³⁹ Note manuscrite non signée du 30 septembre 1978.

²⁴⁰ En particulier aux journées d'études sur la loi-cadre que l'Union Syndicale Nationale des ingénieurs, cadres et techniciens actifs et retraités des services communaux, CGT, tient à Paris en 1979. Durand D., 2004, *Une histoire de la fonction publique territoriale*, La Dispute, p.201.

²⁴¹ Au sens de Nay O., Smith A., 2002, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Economica, coll. « Études politiques », p.13.

²⁴² Guichard O. (dir.), 1976, *op.cit.*, p.412.

cette production et de définir les modes de leur intervention (audience ou courriers, intervention individuelle ou collective etc.). La dimension partisane de ce contrôle est évidente : les acteurs, élus ou syndicats, assimilés à la gauche sont tenus à distance.

Le pouvoir d'édiction des textes dont dispose la DGCL ne vaut toutefois pas pouvoir de mettre fin aux débats. La publication des arrêtés, le 15 novembre 1978, arrête des solutions parfois éphémères. Le DESAM est intégré parmi les diplômes reconnus quelques mois plus tard. Le concours ouvert aux bac+2 est supprimé en 1981, à la demande de Pierre Schiélé²⁴³. Surtout, ce projet qui a mis tant d'années à aboutir se traduit en droit au moment où en naît un autre. Dès 1979, le projet de création d'un grade d'administrateur communal, situé au dessus de celui d'attaché, commence à être débattu²⁴⁴. Le même processus de coproduction d'une proposition entre l'AMF et les syndicats s'amorce, qui n'aboutira qu'au milieu des années 1980, avec la création effective du grade. Le temps nécessaire à la construction de ces deux grades montre à quel point le monde communal a du mal à se faire entendre par les services de l'État. Il est aussi significatif de la place qu'occupent les conditions de recrutement, et à travers eux les concours, dans les débats : le niveau du concours est un des derniers points tranchés dans les discussions sur le grade d'attaché.

Conclusion

Les revendications des acteurs du monde communal des années 1970 ne se limitent évidemment pas au droit régissant les personnels. Les débats autour des finances locales²⁴⁵ constituent un autre enjeu central des relations entre l'État et les collectivités. Mais, à la différence de ceux-ci, les discussions touchant aux agents publics locaux dépassent le cadre des relations entre les élus locaux et le pouvoir central : elles mobilisent un ensemble d'acteurs individuels et collectifs, qui, pour une partie d'entre eux, appartiennent au monde communal, pour une autre interviennent à partir de positions extérieures à celui-ci. Cet ensemble hétérogène est unifié par la volonté partagée de réformer le statut des agents communaux. La place occupée par les concours dans ces réflexions est centrale. Il est

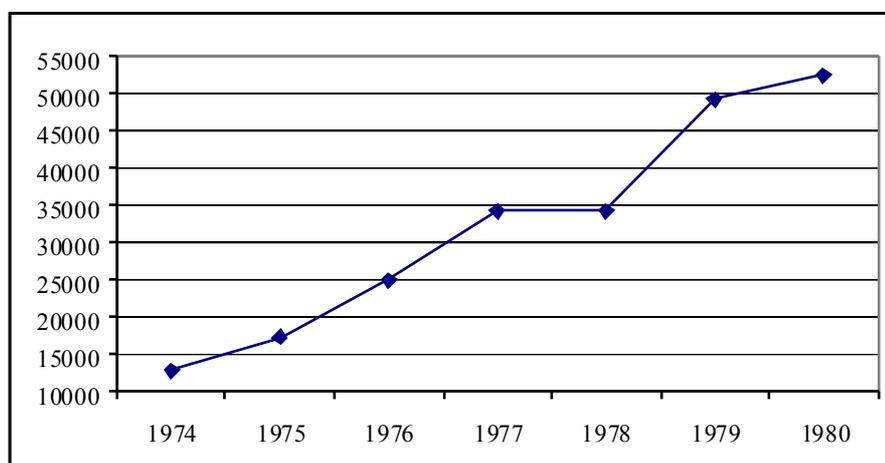
²⁴³ La note de Gilbert Gozard, non datée (postérieur à mars 80 et antérieur à fin 81), sur « l'organisation des études à l'école d'Angers », qui demande la suppression de cette voie, s'appuie sur le courrier envoyé le 16 mars 1979 par Pierre Schiélé.

²⁴⁴ Au congrès de Metz, le 26 avril 1979, le syndicat des secrétaires généraux rejette l'idée d'un corps unique, qui absorberait toute la catégorie A. Roger Panabière rendant compte de cette décision à Pierre Richard, explique qu'un « contre-projet » va être élaboré avec l'AMF. AN, 1989 0159-2, courrier de Roger Panabière à Pierre Richard, 7 mai 1979.

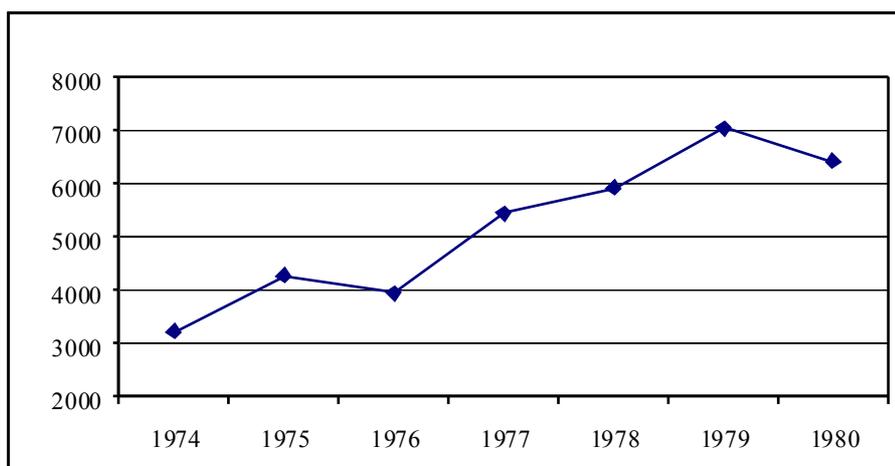
²⁴⁵ Les conseils de direction des années 1977-1978 consacrent d'ailleurs une part beaucoup importante aux questions de financement et fiscalité qu'au sujet du personnel. Ces discussions se traduisent par la refonte du système de dotation des collectivités par l'État, avec la création de la dotation globale de fonctionnement (loi du 3 janvier 1979).

significatif que le CFPC, créé par la loi du 13 juillet 1972, soit d'abord et avant tout un préparateur et un organisateur de concours²⁴⁶. En étudiant la fabrique du droit des concours dans les années 1970, ce chapitre n'a pu faire l'économie d'une analyse de ses effets, à commencer par ses effets institutionnels. La création du CFPC, ainsi que le développement concomitant des syndicats de communes pour le personnel (*cf.* chapitre III), changent la donne en matière de concours : ceux-ci sont de plus en plus souvent organisés de manière extra-communale. Entre 1974 et 1980, plus de 220 000 candidats se sont présentés aux concours organisés par le CFPC et plus de 36 000 ont été reçus²⁴⁷. Au cours des six années précédentes, l'ANEM avait reçu sept fois moins de lauréats²⁴⁸. Comme les graphes 1 et 2 le montrent, la création du concours d'attaché, en 1979, a compté pour beaucoup dans cette progression.

Graphe 1 : Nombre de candidats aux concours du CFPC (1974-1980)



Graphe 2 : Nombre de lauréats aux concours du CFPC (1974-1980)



²⁴⁶ Au point que le CFPC ait pu être qualifié de « squelette vide ». Lorrain D., 1989, *op.cit.*, p.130.

²⁴⁷ A-CNFPT, non coté, bilans d'activité, 1975-1980.

²⁴⁸ *La fonction publique locale*, 1979, *op.cit.*, p.187.

Nous l'avons montré à partir des débats parlementaires précédant la loi de 1972 et à partir de l'élaboration du grade d'attaché par les administrations centrales, la référence au statut des agents de l'État est constante au cours de la période. La tendance des années 1970 est bien au rapprochement entre les agents locaux et la fonction publique. Mais ce mouvement de rapprochement s'accompagne de la stabilisation de différences durables, qui confirme la place des élus dans la gestion des personnels. La possibilité reconnue aux communes d'organiser certains concours ; la coexistence des concours et d'autres formes d'entrée dans l'emploi public local ; l'absence d'obligation faite aux employeurs de recruter les lauréats de concours, sont des spécificités consolidées par le droit des années 1970 et que le « moment statutaire » du début des années 1980 ne remettra que très provisoirement en cause.

Où en sont les représentations sur les relations entre emploi public local et fonction publique à la fin du mandat de Valéry Giscard d'Estaing ? Quel est l'état des rapports de force entre les différents protagonistes des débats ? L'élaboration du projet de loi, jamais adopté, de développement des responsabilités locales, est un bon indicateur de la situation au terme de cette première période. Lorsque les discussions commencent, au sein de la DGCL, début 1978, l'intégration des agents locaux à la fonction publique est loin d'être acquise. « L'alternative "statut" et "convention collective" » n'est pas tranchée²⁴⁹, un premier projet proposant de limiter la tutelle étatique au seul contrôle de légalité et de supprimer la référence aux emplois équivalents de l'État²⁵⁰. Le projet de loi finalement présenté par Christian Bonnet au congrès des maires de novembre 1979²⁵¹, après son adoption en première lecture par le Sénat, a tranché la question en faveur de la fonction publique. Il parle de « fonctionnaires communaux », de parité des rémunérations avec l'État, de mobilité entre les fonctions publiques etc.

Largement tenue à l'écart de la construction normative sous les gouvernements de droite, l'opposition parlementaire, notamment le parti socialiste, encore peu précis sur cette question au début des années 1970, s'organise et commence à se faire entendre. Les groupes sénatoriaux déposent des propositions de loi (*cf. supra*) et des maires socialistes réformateurs accèdent aux responsabilités au sein de l'AMF. Au congrès de 1979, les deux maires chargés de rapporter sur le volet « amélioration du statut du personnel des collectivités locales » sont

²⁴⁹ AN, 1978 0342-1, relevé de décisions du conseil de direction, 13 janvier 1978.

²⁵⁰ AN, 1978 0342-1, annexe à la note CAB [cabinet] n°169 du 13 avril 1978. Compte-rendu de la conférence de direction du 12 avril 1978.

²⁵¹ AN, 1989 0159-1, discours de Christian Bonnet au 62^e congrès national des Maires de France, Hôtel de Ville de Paris, 20 novembre 1979.

des élus de gauche. Jean Béranger, maire de Marly le Roi depuis 1966, sénateur affilié au groupe de la gauche démocratique, et Pierre Tabanou prennent position contre le titre IV du projet de loi : celui-ci ne répondrait pas « aux vœux des maires d'élaborer une véritable fonction publique communale et en situation de parité avec la fonction publique de l'État, assurant aux fonctionnaires communaux, par des règles uniformes, la sécurité de l'emploi et une amélioration de carrière »²⁵². L'année suivante, le même refus est porté par le secrétaire général de l'AMF, Georges Lemoine, député-maire socialiste de Chartres :

« Les dispositions du titre IV relatif au statut des fonctionnaires communaux introduisent non seulement des dispositions préjudiciables à l'unité de la fonction publique communale, du fait d'une liberté excessive reconnue aux maires au niveau du recrutement et de la rémunération de certaines catégories de personnel, mais encore maintiennent la tutelle du ministère de l'Intérieur sur l'élaboration des statuts, empêchant ainsi de reconnaître la spécificité de la fonction publique locale par ailleurs trop alignée sur la fonction publique de l'État »²⁵³.

Quels vont être les effets de l'arrivée de la gauche au pouvoir sur le monde de la réforme communale et sur le droit des concours ? C'est ce que le chapitre II va maintenant analyser.

²⁵² AN, 1989 0159-1, « Vœux et résolutions », document du 62^e congrès national des Maires de France, 19 au 23 novembre 1979.

²⁵³ AN, 1989 0159-1, rapport moral de l'AMF, novembre 1980.

Chapitre II

Les concours dans la (dé)construction statutaire (1983-2007)

« On dirait que l'histoire de la fonction publique territoriale, pour mes nouveaux collègues, ça démarre avec les lois de 1984. (...) Au fil des ans, il y a eu tellement d'entorses à ces principes de fonction publique que maintenant, on se demande ce qu'il en reste. »
Marc Authier, administrateur territorial, juillet 2007¹

« La fonction publique territoriale est le laboratoire de la modernisation publique. »
Brice Hortefeux à l'Assemblée Nationale, octobre 2006²

Introduction

Marc Authier, cité ci-dessus, fait partie des quelques dizaines d'attachés employés par les grandes villes, à titre dérogatoire, avant la création de ce grade. Embauché en 1977 dans la commune où il est né, il se souvient des réunions organisées par le CFPC sur la réforme du statut, ainsi que d'une visite de Gaston Defferre, venu faire la promotion de la décentralisation quelques années plus tard. Dans les propos de ce licencié en droit promu administrateur territorial et directeur général adjoint d'une communauté d'agglomération, les débats du début des années 1980 semblent datés, voire obsolètes, tant les évolutions contemporaines ont changé les termes des oppositions. L'alternative entre fonction publique territoriale et fonction publique de l'État, par laquelle il décrit le début des années 1980, a été, nous dit-il, progressivement remplacée par un nouveau diptyque, qui associe le monde de la fonction publique à celui de l'entreprise. Entendue à la fin de notre enquête de terrain, cette présentation réflexive a fait écho aux catégories d'analyse que nous commençons à forger. Ce chapitre poursuit la mise au jour des schèmes qui structurent la production des normes juridiques relatives aux concours territoriaux. À travers l'analyse de deux moments législatifs placés aux dates extrêmes de notre période (1984 et 2007), nous étudierons le basculement des références décrit par Marc Authier. Comme dans le chapitre I, cette analyse des discours s'appuie sur la prosopographie des acteurs, individuels et collectifs, engagés dans leur production, ainsi que sur une étude des dispositifs techniques (seuil démographique, épreuves, programmes etc.) sur lesquels ils débouchent. Elle fera toutefois une place croissante aux entretiens et aux observations, au fur et à mesure que les matériaux d'archives s'amenuisent. En nous centrant sur les années 1980 à 2000, nous avons retenu un découpage chronologique qui fait sens pour nos enquêtés. Les textes élaborés depuis le début des années 1980

¹ Au cours d'un entretien à l'hôtel de communauté, le 5 juillet 2007.

² Séance du 12 octobre 2006. Compte-rendu disponible sur le site www.assemblee-nationale.fr.

constituent le socle juridique à partir duquel sont gérées les carrières des agents territoriaux actuellement en poste. La quasi-totalité des normes en vigueur à la fin des années 1970 ont été remplacées par de nouvelles, ce qui explique largement l'effet d'amnésie évoqué par Marc Authier. Les étudiants des masters collectivités locales, les jeunes cadres territoriaux peuvent effectivement ne jamais avoir entendu parler des normes antérieures, absentes des cours et des stages auxquels nous avons assisté. Ils sont en revanche directement confrontés à celles produites au cours des vingt-cinq dernières années, dans les dossiers de *La Gazette des Communes* comme dans leurs arrêtés de carrière. Si les années 1980 à 2000 constituent le « présent » du droit de la fonction publique territoriale, cette période ne peut être décrite comme une lente accumulation de normes complémentaires, de sédimentation progressive d'un édifice juridique cohérent. Elle est au contraire marquée par de nettes inflexions, qu'il convient d'inscrire dans le contexte général de « modernisation » de l'administration.

Les années 1970 sont celles de la construction de l'administration comme problème public et comme enjeu électoral³. Les années 1980 marquent le début de son institutionnalisation dans l'État sous la forme de réformes de « modernisation », auxquelles Brice Hortefeux, alors ministre délégué aux collectivités locales, se réfère dans la citation placée en exergue du chapitre. Il est frappant que le socle juridique contemporain de la « territoriale » soit établi à la charnière de ces deux périodes. Alors que l'on pourrait être tenté d'analyser les lois du début des années 1980 comme de quasi-anachronismes, inaugurant une courte parenthèse avant l'ère managériale, il importe de prendre au sérieux le poids que conservent ces textes après deux décennies de remise en cause partielle. Si ces textes perdurent, c'est parce qu'ils étaient déjà marqués du sceau de la réforme de l'État, dans ses liens avec la décentralisation. S'ils ont très vite été modifiés, c'est parce que celle-ci est rapidement entrée dans une nouvelle étape. Il convient donc de ne pas exagérer l'exceptionnalité du « moment statutaire » des années 1983-1984, mais plutôt de mettre au jour les conditions politiques qui l'ont autorisé et d'inscrire les transformations ultérieures dans l'économie générale des politiques de « modernisation ». La période contemporaine peut être décrite comme une période d'« ébranlement »⁴ du service public, marqué par une perte de substance juridique⁵. L'externalisation de certains services publics locaux⁶ aux entreprises (distribution de l'eau

³ Baruch M-O., Bezes P., 2006, « Introduction. Généalogies de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, n°120, p.630.

⁴ Chevallier J., 2006, *Le service public*, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je », 2006 (6^e édition), p.44.

⁵ *Ibid*, p.49.

⁶ Lorrain D., Stoker G. (dir.), 1995, *La privatisation des services publics en Europe*, La Découverte.

dans les années 1980, offices HLM aujourd'hui) ou aux associations⁷ se combine aux transformations des statuts d'emploi et des droits sociaux des fonctionnaires (tel que le régime spécifique de retraite, réformé en 2003). Ces évolutions juridiques peuvent apparaître comme des formes de privatisation des personnels⁸, ou tout du moins de dédifférenciation entre le monde public et le monde privé de l'emploi⁹. Ces évolutions juridiques se doublent de mesures dites incitatives (dont la « circulaire ministérielle » est un des principaux instruments¹⁰) qui visent une transformation profonde de ce que l'on appelle désormais la gestion des ressources humaines. Enfin, ces évolutions dépendent de régulations internationales, qu'il s'agisse des normes juridiques de l'Union Européenne, ou des préconisations des organisations internationales, telles que l'OCDE (encadré 6). Les effectifs, toujours en croissance, de la fonction publique française et le maintien du « système de la carrière »¹¹, dans lequel les agents sont recrutés de façon permanente, et non pour un emploi déterminé, font l'objet de critiques, au moment où « dans de nombreux pays, les conditions d'emploi des agents publics se sont écartées du statut spécial pour se rapprocher de celles du secteur privé »¹².

⁷ Hély M., 2008, « Servir l'intérêt général ou produire de l'utilité sociale ? Avenir de la fonction publique et marché du travail associatif », *Les mondes du travail*, n°5, p.23-37.

⁸ Delvové P., 2006, « La privatisation du service de l'État », *Pouvoirs*, n°117, p.107-120.

⁹ Ferradi-Breuer C., 2005, « La loi du 26 juillet 2005 ou le droit communautaire cause réelle ou prétexte à une modification du droit français de la fonction publique », *La semaine juridique. Edition administrations et collectivités territoriales*, n°35, 29 août, p.1301.

¹⁰ Mentionnons en particulier la circulaire « Rocard » du 23 février 1989 sur le Renouveau du Service Public et la circulaire « Juppé » du 26 juillet 1995 sur la Réforme de l'État. Rouban L., 2004, *La fonction publique*, La découverte, 1^e édition 1995, p.102 et 105.

¹¹ Les juristes opposent habituellement ce système de la carrière au système de l'emploi, dans lequel l'agent public est recruté pour un emploi déterminé. Auby J-M., Auby J-B., Jean-Pierre D., Taillefait A., 2005, *Droit de la Fonction Publique*, Dalloz, « Précis », 5^e édition, p.11 et suivantes.

¹² « La modernisation du secteur public : la route à suivre », *Synthèses OCDE*, novembre 2005, p.7.

Encadré 6 : La fonction publique française vue par l'OCDE

Le programme PUMA (gestion publique) de l'OCDE joue un rôle important dans la diffusion de nouveaux principes de gestion publique¹³. L'évaluation comparative entre pays (benchmarking) constitue sa méthode privilégiée, qui vise à identifier les « bonnes pratiques » (best practices) et à promouvoir leur développement. En 2005, elle réalise ainsi une comparaison entre 21 pays¹⁴ au terme de laquelle elle estime que la fonction publique de carrière « manque d'adaptabilité », tout en pointant les « pertes d'efficience » consécutives aux transformations des modes de gestion des services publics. Les données et analyses produites par l'OCDE sont largement reprises dans les « diagnostics » français sur l'emploi public¹⁵ ; elles servent aussi de supports à des propositions politiques. Derrière l'idée de « perte d'efficience », apparaît par exemple une préconisation qui fait directement écho aux promesses de Nicolas Sarkozy durant la campagne présidentielle 2007 et aux annonces qui se succèdent depuis son élection¹⁶ : celle de profiter des départs en retraite pour réduire le nombre de fonctionnaires. La fonction publique territoriale, en revanche, est singulièrement absente des rapports de l'OCDE¹⁷. Elle n'apparaît que par comparaison à la fonction publique de l'État, et pour pointer l'insuffisante réduction des effectifs de cette dernière depuis la décentralisation¹⁸. Ce jugement sera repris, deux ans plus tard, par la mission française d'audit de la modernisation¹⁹, composée de membres de différentes inspections générales.

Parmi les effets des politiques de réforme identifiés par Philippe Bezes²⁰, ceux qui portent sur les modes de gestion interne et d'allocation des ressources (*via* une redéfinition de la place du concours, par exemple) et sur les formes d'organisation du système administratif (*via* la décentralisation) nous intéressent en priorité. La thématique managériale, qui inspire ces réformes, est polysémique et ses contenus sont plastiques et extrêmement divers²¹, plasticité et diversité qui renvoient aux actions concurrentes d'acteurs, dans différents domaines. C'est donc à partir des configurations propres au monde territorial que nous analyserons les réformes qui le touchent, tout en les comparant à celles qui affectent la fonction publique de l'État. En effet, si le recrutement par concours reste le mode dominant d'accès au statut de la fonction publique de l'État, il n'est qu'un moyen parmi d'autres dans la territoriale²².

La décentralisation et la redéfinition du périmètre relevant de la fonction publique locale ont joué sur le dynamisme relatif de ces deux fonctions publiques. Depuis 1987, l'emploi

¹³ Saussois J-M., 2006, « L'action diffusionniste de l'OCDE dans sa propagation du discours sur les nouvelles pratiques en matière de management public », in Dreyfus F., Eymeri J-M. (dir.), *Science politique de l'administration, Une approche comparative*, Economica, coll. « Études politiques », p.187-200.

¹⁴ « La modernisation du secteur public : la route à suivre », *op.cit.*

¹⁵ En particulier ceux du Centre d'Analyse Stratégique, rattaché aux services du Premier Ministre. Guilloux A., Bénard S., 2008, « Quelles évolutions de l'emploi public dans les pays développés ? », *La note de veille*, Centre d'analyse stratégique, n°96.

¹⁶ « 22700 postes de fonctionnaires supprimés en 2008 », *Libération*, 31 juillet 2007. « Eric Woerth confirme le non-remplacement de 30 000 à 32 000 fonctionnaires en 2009 », *Libération*, 10 juillet 2008.

¹⁷ Par exemple, le document sur *La structure de l'emploi dans la fonction publique de sept pays de l'OCDE* (1999) ne porte que sur les agents des ministères civils de la fonction publique de l'État.

¹⁸ OCDE, 2007, *Etude économique de la France*, coll. « Synthèses », p.10-11.

¹⁹ Mission d'audit de modernisation, 2007, *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État*, janvier.

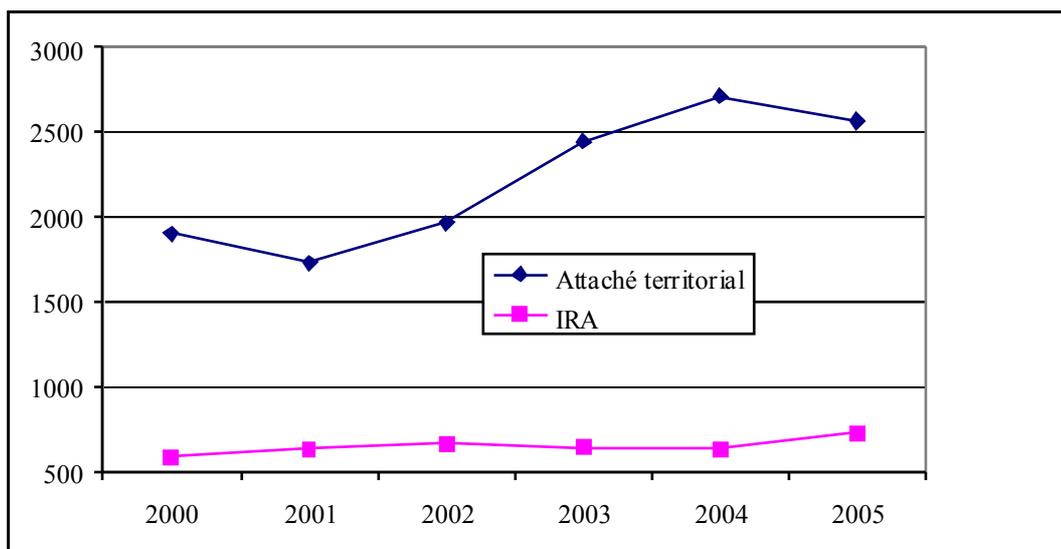
²⁰ Bezes P., 2002, thèse citée, introduction.

²¹ Robert C., 2007, « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, v.20, n°79, p.8-9.

²² Dominique Versini estime à 90% la part des recrutements par concours dans la FPE, contre 50% dans la FPT. Versini D. 2004, *Rapport sur la diversité dans la fonction publique*, La documentation française, p.42.

territorial assure la majeure partie de la croissance des effectifs de l'emploi public²³. La France occupe désormais la deuxième place parmi les quinze pays de l'Union Européenne pour le nombre de ses agents publics locaux²⁴. Dans le même temps, l'État employeur se désengage : en 2003 et 2004, les postes ouverts aux concours de sa fonction publique ont diminué²⁵. Les concours donnant accès aux corps et cadres d'emplois administratifs de catégorie A offrent désormais davantage de postes dans la territoriale (graphe 3).

Graphe 3 : Trois à quatre fois plus de lauréats au concours d'attaché territorial qu'au concours des Instituts Régionaux d'Administration²⁶



À cette évolution du rapport de force quantitatif s'ajoute un basculement symbolique. La « petite phrase » de Brice Hortefeux ne s'explique pas uniquement par la position de tuteur-promoteur des collectivités locales qu'il occupait alors. Elle se traduit par des dispositifs concrets, pour lesquels la fonction publique territoriale « inspire » l'État. La fonction publique territoriale, toujours décrite comme incomplète et inachevée, tire à présent sa légitimité de ce qui constituait auparavant sa faiblesse. L'inachèvement devient capacité d'adaptation, perméabilité aux réformes managériales. Le transfert des personnels techniques des collèges et des lycées ainsi que des agents des directions départementales de l'Équipement (soit 130 000 fonctionnaires), prévu par la loi du 13 août 2004, pare la territoriale d'une ultime vertu : celle d'aider à la « cure d'amaigrissement » de l'État. Ce qui demeure, en revanche,

²³ Raynaud P., 2004, « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », *Économie et Statistique*, n°369-370, p.78.

²⁴ CNFPT, 2004, *Les fonctions publiques locales en Europe*, décembre, p.2.

²⁵ DGAFP, 2006, *Rapport annuel Fonction Publique. Faits et chiffres 2005-2006*, La documentation française, p.126. Avec 72 767 recrutements par concours en 2004, celle-ci continue malgré tout d'offrir davantage de postes, du fait des concours de l'Éducation Nationale principalement (qui représentent 65% des recrutements par concours en 2004). *Ibid*, p.141.

²⁶ Intranet du CNFPT et DGAFP, *op.cit.*, p.153 et 161-162.

c'est la place centrale occupée par l'État, de ses administrations comme de ses représentants élus, dans la régulation juridique de ce marché du travail.

Sensibles à l'échelle de la décennie, les inflexions contemporaines du droit des concours territoriaux doivent être replacées dans l'histoire longue de l'emploi public local. Nous montrerons ainsi que l'institutionnalisation des concours territoriaux, témoignant à la fois de l'emprise maintenue de l'État et de la légitimité croissante de l'emploi public local, se fait dans le respect des larges prérogatives accordées aux chefs des exécutifs locaux depuis la loi communale de 1884. Après avoir montré le rôle joué par l'État, comme référence idéologique et comme acteur concret, dans l'édification du statut de 1983-1984 (A), nous analyserons la remise en cause législative de cette construction statutaire, qui commence dès la fin des années 1980, dans un contexte d'alternance politique, de diffusion des thématiques managériales, et d'europanisation du droit de la fonction publique (B). Cette étude de l'activité parlementaire relative au droit de la fonction publique territoriale est toutefois insuffisante pour comprendre l'évolution des normes juridiques sur lesquelles s'appuient, en pratique, les collectivités et les organisateurs des concours. Dans une troisième section, nous montrerons qu'une partie importante des transformations normatives passe par le règlement et nous nous pencherons sur les dispositifs consultatifs mis en place à ce niveau. Nous montrerons que cette forme de production du droit révèle une emprise renouvelée de l'État (C).

A - Les concours dans la construction de la fonction publique territoriale (1983-1984)

Le 31 mars 1982, le Premier ministre Pierre Mauroy présente le projet de réforme de la fonction publique en conseil des ministres. Il emploie alors l'expression de « fonction publique à deux versants »²⁷. Cette formule contient une double promesse, celle de l'intégration, de plein droit et non par assimilation, des agents locaux à la fonction publique, et celle de la constitution d'une nouvelle catégorie (« territoriale »), qui viendra unifier les statuts épars des agents des communes, des départements et des régions. Quelques mois plus tard, la Commission Nationale Paritaire établit un rapport sur la situation de la fonction publique communale, dans lequel elle s'estime incapable d'établir si « les concours organisés par le CFPC sont devenus la voie d'accès normale à la fonction communale ». Cette difficulté,

²⁷ Gaborit P., 1984, « Droits et obligations du statut général des fonctionnaires et des collectivités locales », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 20 avril, p.183.

qui remonte au cabinet du ministre Gaston Defferre²⁸, est significative de la distance qui sépare ces deux formes d'emploi public²⁹, local et national, que l'on entend rassembler. L'expression de Pierre Mauroy porte en elle la « déterritorialisation de la fonction publique »³⁰ locale, que le principe juridique de parité (des conditions de rémunération, de recrutement et de carrière) vient consacrer³¹. Elle renferme aussi des possibilités de différenciation, dont les pratiques de recrutement évoquées par la CNP sont un exemple, et que le principe juridique de spécificité reconnaîtra. Cette formule résume bien les termes du débat au début des années 1980. Les discussions sur la loi du 13 juillet 1972 avaient, nous l'avons vu, mobilisé la référence aux agents de l'État, sur un mode ambigu, mélange de méfiance et de déférence. Dix ans plus tard, l'ambiguïté n'est pas levée, mais d'incidente, la référence est devenue incontournable : la construction de la fonction publique territoriale ne peut être pensée sans l'État. Cette première section vise à comprendre comment cette figure est construite et sur quels dispositifs juridiques elle débouche. Cette formulation du problème est le produit, tout autant qu'elle l'autorise, de la montée en puissance du ministère de la Fonction publique dans les débats. Elle transforme aussi le travail de cet acteur antérieurement dominant qu'est la DGCL (1). Le rapport à l'État et à ses agents structure les oppositions entre parlementaires, lesquelles s'organisent autour des clivages partisans et débouchent sur un compromis législatif ambigu (2). Ce schème continue de produire ses effets jusqu'à nos jours : le statut des fonctionnaires territoriaux demeure régi par l'État (3).

1) La préparation de la loi entre Intérieur et Fonction Publique

La construction de la fonction publique territoriale est étroitement liée à la politique de décentralisation, politique élaborée au sein du Parti Socialiste³² dans les années précédant la victoire de François Mitterrand et qui fait alors figure de « solution institutionnelle »³³ aux maux de l'État central. Cette volonté se heurte à l'hostilité d'une grande partie des responsables communistes, à commencer par celle d'Anicet Le Pors, alors ministre de la Fonction publique. D'ajustement complémentaire à la décentralisation, la création de la fonction publique territoriale devient un projet emblématique de la concurrence entre

²⁸ Par le biais d'une lettre de Pierre Richard à Olivier Schrameck, conseiller technique de Gaston Defferre, datée du 2 novembre 1982. AN, 1984 0084-6.

²⁹ En 1989 encore, un article d'*Économie et statistique* titrait : « Salariés de l'État, salariés des collectivités territoriales : deux mondes » (Meron M., Rabin B., n°222, p.19-25).

³⁰ Ortiz L., 1992, thèse citée, p.3.

³¹ Rouban L., 2004, *op.cit.*, p.45.

³² Notamment par Jean-Pierre Worms, sociologue des organisations, délégué national PS aux collectivités territoriales, puis rapporteur des lois sur la décentralisation.

³³ Bezes P., 2002, thèse citée, p.477.

socialistes et communistes. Cette concurrence est personnifiée par Gaston Defferre et Anicet Le Pors. Ministre de l'Intérieur, le premier est soucieux de développer les compétences des collectivités et le pouvoir des élus locaux. Le second cherche de son côté à investir un champ adventice de la décentralisation, celui du statut des personnels, pour pallier les écueils attribués à l'entreprise defferriste, porteuse de clientélisme et de dépendance accrue des agents vis-à-vis des élus locaux. Comment Le Pors qui, selon ses propres termes, « débarque » en juillet 1981 sur un sujet habituellement dévolu à l'Intérieur, parvient-il à imprimer sa marque sur la construction statutaire ?

a) Le ministère de la Fonction publique s'impose dans la réforme

Historiquement faible³⁴, le ministère de la Fonction Publique et son unique direction administrative, la DGAFP³⁵, n'intervenaient qu'à la marge dans la régulation du statut des agents communaux, comme nous l'avons montré à propos du grade d'attaché. Associé par la gauche aux Réformes Administratives, ce portefeuille échoie à un communiste à l'occasion du remaniement ministériel consécutif aux élections législatives de juin 1981 – une désignation qui rappelle celle de Maurice Thorez, le « père » du statut général de 1946. Ce n'est plus Catherine Lalumière, universitaire impliquée dans la conception socialiste du projet de décentralisation, qui occupe la rue de Varenne, mais Anicet Le Pors, économiste d'État communiste, qui se proclame jacobin. Au contraire de Defferre, maire de Marseille depuis 1953, Le Pors³⁶ n'est pas un élu local, mais plutôt un expert partisan, qui tire sa légitimité de son expérience de haut fonctionnaire (il a notamment été chargé de mission à la direction de la prévision du ministère des Finances entre 1967 et 1978) et de son appartenance aux instances décisionnelles du PC (il est membre du comité central depuis 1979).

Candidat malheureux aux élections municipales de Saint Cloud, contre son « patron », le ministre des Finances Jean-Pierre Fourcade, en 1974, son rapport *Immigration et développement économique et social* (1976) est désavoué par Lionel Stoléro, secrétaire d'État chargé de la condition des travailleurs manuels. Cette mise à l'écart professionnelle permet son investissement au sein des instances nationales du PC, investissement rétribué par un mandat de sénateur en 1977³⁷. Le Pors est militant CGT depuis 1955, et réalise une série

³⁴ *Ibid*, p.506.

³⁵ Créée par l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945.

³⁶ Sauf mention contraire, les portraits des acteurs de ce chapitre sont établis à partir de l'édition 2006-2007 du *Who's Who*.

³⁷ Comme il le confie à Sylvain Laurens, au cours d'un entretien réalisé en octobre 2004, cité dans sa thèse, p.577.

d'études sur les nationalisations et la fonction publique, qui cherche à alimenter les propositions de lois des parlementaires communistes³⁸. Il mène ce travail avec René Bidouze, ancien secrétaire général de la fédération CGT des finances (1963-1970) et secrétaire général de l'Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires CGT (UGFF) depuis 1970. Ensemble, ils produisent deux rapports pour le comité central du PC, l'un sur la fonction publique, l'autre sur les institutions. Une fois ministre, c'est Bidouze que Le Pors désigne comme son directeur de cabinet³⁹.

Defferre et Le Pors ont, du fait de la structure différente de leur carrière politique, des rapports différents aux syndicats de fonctionnaires. Refusant de déléguer les relations aux personnels à un adjoint, Defferre a noué des liens privilégiés avec les syndicalistes FO à la mairie de Marseille⁴⁰, qui plaident pour un statut spécifique du personnel communal. Ceux-ci bénéficient d'une oreille attentive au gouvernement : ils sont en particulier reçus par Defferre et Mauroy le 11 mars 1982, à l'issue des réunions d'information (ou plus exactement d'opposition au projet Le Pors) qu'ils organisent dans toute la France⁴¹. Le Pors est quant à lui un proche de l'UGFF, favorable à un statut unique aux territoriaux et aux agents de l'État. Il est connu pour ses prises de position en faveur des nationalisations et contre le recours aux auxiliaires. Les syndicats n'ont d'ailleurs de cesse, explique-t-il en entretien, de le rappeler à ses prises de position antérieures à sa nomination au gouvernement.

La position institutionnelle des deux ministres constitue évidemment une autre différence importante. Considéré comme un des artisans de la victoire de Mitterrand, détenteur d'un ministère régaliens essentiel, Defferre est dans une position beaucoup plus favorable pour faire avancer ses options que le ministre communiste, surveillé par les hommes de Mitterrand et Mauroy (Michel May à la DGAFP, Simon Nora à l'ENA). La genèse de la loi du 26 janvier 1984 peut pourtant être analysée comme la montée en puissance progressive du ministre communiste et de son équipe. Jusqu'en 1982, Defferre, « qui souhaite constituer une fonction publique territoriale autonome et "proche" des élus »⁴², domine le processus d'élaboration de la loi. C'est notamment lui qui engage les consultations sur l'auxiliarat dans les collectivités locales. Les échanges de courriers entre Gaston Defferre et Bernard Brunhes, le conseiller

³⁸ Entretien au Conseil d'État, 4 mai 2007.

³⁹ Les deux hommes restent liés, jusqu'à aujourd'hui, dans leurs interventions sur la fonction publique. Bidouze R., Le Pors A., 2000, « Fonction publique : une création continue ? », *L'Humanité*, 19 janvier.

⁴⁰ Comme le raconte l'ancien secrétaire des communaux FO de Marseille. Moscati F., 2000, *Une passion de militant. Trente ans de combat syndical*, Autres Temps.

⁴¹ *Ibid.*, p.92.

⁴² Bezes P., 2002, thèse citée, p.515.

social de Pierre Mauroy, fin 1981⁴³, témoignent de la division du travail entre les deux ministères, hérité de la période antérieure : au ministère de la Fonction publique, les négociations avec les syndicats de fonctionnaires d'État, à l'Intérieur celles avec l'AMF, l'association des présidents de conseils généraux et les syndicats de communaux. Dès la discussion de la loi de décentralisation à l'Assemblée Nationale, en juillet 1981, Le Pors a toutefois cherché à investir le champ ouvert par son article 1, qui prévoit de nouvelles dispositions statutaires pour les agents des collectivités locales. La place qu'il parvient progressivement à occuper, jusqu'à être le cosignataire de la loi du 26 janvier 1984, fonctionne comme une « concession faite aux alliés communistes en échange de leur acceptation des lois de décentralisation »⁴⁴. C'est en outre un moyen de préserver de bonnes relations avec la CGT, elle aussi rétive à la décentralisation et surtout à la politique de désindexation salariale imposée par la direction du Budget en 1983⁴⁵.

« Plus les choses se sont tendues ensuite, côté salarial, plus on faisait valoir auprès du Premier ministre qu'on avait intérêt à être bon sur le non-salarial, pour pouvoir faire accepter le salarial. » (Anicet Le Pors)

La position du ministère de la Fonction Publique, institutionnellement proche du Premier ministre (les agents de la DGAFP relèvent toujours de ses services), a en outre pu jouer dans les arbitrages favorables de Pierre Mauroy. En entretien, Le Pors impute au syndicalisme de ce dernier, ancien secrétaire général du syndicat des enseignants techniques, une certaine sensibilité à ses idées.

La légitimité de Le Pors dans la réforme doit en outre à la rhétorique qu'il a su mobiliser et qui lui donne une large visibilité, non seulement auprès des syndicats, mais aussi dans son administration et auprès des spécialistes de la fonction publique. Le ministre et les membres de son cabinet⁴⁶ participent à des colloques spécialisés, notamment le colloque de l'association internationale de la fonction publique en 1981⁴⁷. Leurs prises de position devant les instances officielles, telles que le Conseil Supérieur de la Fonction Publique (CSFP), sont relayées dans les revues juridiques⁴⁸ et leurs visites dans les préfectures dans la presse quotidienne régionale. Les arguments mobilisés dans ces différentes tribunes sont relativement semblables : ils revisitent l'histoire de la France pré et post-révolutionnaire pour

⁴³ AN 1988 0438- 12. Courrier de Gaston Defferre à Bernard Brunhes, 16 décembre 1981, réponse de Bernard Brunhes le 29 décembre.

⁴⁴ Bezes P., 2002, thèse citée, p.519.

⁴⁵ Bezes P., 2004, contribution citée, p.100.

⁴⁶ Gaborit P., 1984, *art.cit.* En entretien, Le Pors désigne son conseiller technique Pierre Gaborit comme le principal auteur des textes sur la fonction publique. Ancien communiste, Gaborit, professeur de science politique et avocat, est devenu le leader de l'opposition socialiste à Boulogne-Billancourt.

⁴⁷ Article dans *L'Humanité* du 18 juillet 1981, cité par Bourjol M., Pouyet B., 1981, « Pour une véritable fonction publique locale », *Cahiers du CFPC*, n°9, p.34.

⁴⁸ La *Revue Française d'Administration Publique* de janvier-mars 1983 (n°25) rend compte du discours de Le Pors devant le CSFP le 10 janvier 1983 (p.31-40).

rendre incontestable la construction statutaire. Le titre de l'article publié par René Bidouze dans la *Revue d'Administration Publique* (« Du serment de fidélité à l'Empereur au statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales »⁴⁹), les références récurrentes, au cours de l'entretien avec Anicet Le Pors, à Philippe Le Bel, au Conseil d'État du Roi, et surtout, à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC), sont significatives de leur entreprise de légitimation par l'histoire. Evoquer son article 6⁵⁰ pour légitimer le recrutement par concours, son article 15⁵¹ pour justifier de nouveaux droits syndicaux, ou encore la loi de 19 mai 1834 sur l'état des officiers pour fonder le système de la carrière, permet de contrer l'accusation de politisation :

« Quand je disais aux gens : "le concours est basé sur l'article 6", ils pouvaient contester s'ils le voulaient mais ils contestaient la DDHC. C'était plus dur. De droite comme de gauche, les gens ne critiquent pas la DDHC. Je prenais comme référence la loi sur les officiers de 1834 : un ministre communiste qui dit que la fonction appartient au Roi, ça montre qu'il n'a pas de préjugé. » (Anicet Le Pors)

Les concours occupent, on le voit, une place centrale dans ce dispositif de légitimation. Dans son discours au CSFP, Le Pors en fait un des trois piliers de sa réforme, avec l'organisation en corps et la séparation du grade et de l'emploi. En reprenant le principe ancien de l'égalité d'accès, Le Pors entend s'inscrire dans la continuité du processus historique d'autonomisation et de neutralisation politique des fonctionnaires⁵². Le resserrement des liens entre statut et concours, qu'il promeut, était déjà engagé dans les années 1970, avec la création du CFPC puis celle du grade d'attaché. En présentant la bureaucratisation comme une alternative à l'intervention des élus dans le recrutement et la gestion des personnels, Le Pors introduit tout de même une rupture avec la période antérieure, où implication des élus et respect des formes administratives n'étaient pas perçus comme antinomiques. Il propose en particulier le classement des lauréats des concours par ordre de mérite, plutôt que par ordre alphabétique, ainsi que des sanctions financières en cas de non-recrutement des lauréats par les collectivités ayant déclaré des postes vacants. Ces propositions sont perçues, comme le débat parlementaire en attestera, comme des manières d'imposer des agents aux élus locaux, et ce faisant, de limiter leur pouvoir de nomination, reconnue depuis la loi de 1884. Elles feront l'objet d'âpres discussions, et seront finalement les moins pérennes.

Au colloque de l'association internationale de la fonction publique, en juin 1981, le ministre avait annoncé « mettre en place pour les collectivités locales un statut calqué sur la fonction

⁴⁹ *Ibid.*, p.9-30.

⁵⁰ Et plus particulièrement sa dernière phrase : « Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

⁵¹ « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

⁵² Dreyfus, F., 2000, *op.cit.*, p.16.

publique nationale ». Les négociations avec le ministère de l'Intérieur, et par l'intermédiaire de ce dernier, avec les associations d'élus, ont fait échouer ce projet, que Le Pors a tout de même réussi à orienter. Le projet de loi débattu à l'Assemblée Nationale en octobre 1983 est le fruit d'un compromis. Le Pors a œuvré pour renforcer l'indépendance du personnel vis-à-vis du pouvoir politique, étendant ainsi « le rôle (...) des organisations syndicales »⁵³, à commencer par celui de la CGT, qui en était la principale demandeuse. De son côté, Defferre a pu compter sur le soutien d'autres centrales pour limiter le processus unificateur promu rue de Varenne : FO, qui n'accepte que tardivement la réunion des agents des différentes collectivités locales sous un même statut et, dans une moindre mesure la CFDT, qui rejette le système en corps au profit de larges filières professionnelles⁵⁴. Fidèle à son programme de « corps intermédiaire » établi dans les années 1970, le CFPC promeut de son côté des solutions compatibles avec le projet defferrien, prônant en particulier la fin du monopole de l'État dans l'édiction des normes juridiques⁵⁵. Pour comprendre comment ce compromis s'est construit, il faut replonger dans les archives de la DGCL et étudier comment le projet de loi a été préparé du côté de l'Intérieur.

b) La DGCL, entre cabinet et syndicats⁵⁶

La décentralisation redéfinit la place du préfet, devenu commissaire de la République, et de la préfecture, chargée d'un contrôle de légalité *a posteriori* des actes des collectivités et non plus de leur contrôle d'opportunité *a priori*. Ce faisant, elle transforme les opportunités des cadres de la DGCL, qui, comme nous l'avons vu, réalisent une partie de leur carrière en préfectorale⁵⁷. Face à l'affaiblissement annoncé, la DGCL engage une mue qui en fera, dans les années 1990, un « pôle d'expertise reconnu par les autres ministères »⁵⁸. En effet, au contraire des autres directions du ministère de l'Intérieur proches de la préfectorale (en particulier la Direction Générale de l'Administration), la DGCL dispose d'une prise directe sur les modalités de décentralisation, en particulier sur ses conséquences vis-à-vis des personnels locaux. Les formes de cette emprise se transforment tout de même nettement sous

⁵³ Bezes P., 2002, thèse citée, p.506. L'extension des prérogatives syndicales se manifeste en outre par l'élargissement des droits syndicaux des fonctionnaires de l'État (décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique).

⁵⁴ Pour une présentation détaillée des positions des différentes centrales entre 1981 et 1984, cf. Durand D., 2004, *op.cit.*, chapitre VII.

⁵⁵ Cf le dossier « Elaboration du statut : compétence exclusive de l'État ou compétence partagée ? », *Les cahiers du CFPC*, n°13, octobre 1983.

⁵⁶ Sauf mention contraire, les documents cités dans cette section sont référencés à la cote AN, 1988 0438-12.

⁵⁷ Sur la manière dont la décentralisation est perçue par les fonctionnaires de l'État, cf. Henneby D., 1985, « Vu du côté des fonctionnaires », in « La décentralisation en marche », *Les cahiers français*, n°220, p.45.

⁵⁸ Eymeri J-M., 1999, thèse citée, p.550.

le ministère Defferre. Alors que les hommes sont sensiblement les mêmes (Pierre Richard est DGCL jusqu'en 1983), la comparaison entre les documents établis sous le ministère Bonnet et ceux du ministère Defferre montre deux changements importants. C'est d'abord la place centrale désormais occupée par les membres du cabinet (Olivier Schrameck⁵⁹ et dans une moindre mesure, Hubert Fournier) dans les échanges. Quasi inexistantes au cours de la période précédente, les notes envoyées au cabinet, les avis que celui-ci retourne à la Direction deviennent monnaie courante.

Signe de la dimension « politique » et donc de l'importance de la construction statutaire⁶⁰, cette implication du cabinet se double d'une évolution des interlocuteurs de la Direction : les grandes centrales syndicales participent aux discussions. Les interlocutrices habituelles du ministère, associations d'élus et associations de cadres communaux, demeurent. Defferre ne se départit pas de la rhétorique observée chez son prédécesseur. Au congrès de l'AMF de 1981, il dit vouloir se « situer comme un des maires de notre pays »⁶¹. Adressant un courrier à Pierre Mauroy pour demander des dispenses de services aux délégués syndicaux des personnels communaux, il mentionne l'accord préalable de l'AMF⁶². En revanche, nous n'avons pas de trace d'auditions d'élus par le seul DGCL, à l'image de celles de Poher ou Schiélé dans les années précédentes. La relation aux élus locaux semble bien se jouer à l'échelon politique. En revanche, c'est au niveau administratif que sont gérées les relations avec les associations de cadres communaux. Le 15 septembre 1982, Pierre Richard reçoit le président du syndicat des secrétaires généraux et le président de l'association des ingénieurs pour discuter de l'avant-projet de statut. Mais cette audience intervient relativement tard, quand on la compare à celles des grandes centrales syndicales. Dès le 8 septembre 1981, Defferre adresse un courrier de quatre pages aux secrétaires généraux des fédérations d'agents communaux de la CFDT, de la CGT et de FO, ainsi qu'à la fédération nationale autonome⁶³, pour les informer « des avancées et des projets » et leur annonce une lettre solennelle aux maires sur le problème de l'auxiliariat. Cette attention précoce aux syndicats nuance l'analyse établie à partir du ministère de la Fonction publique. Defferre entretient, précocement, des

⁵⁹ Jeune auditeur au Conseil d'État, Olivier Schrameck est conseiller technique, puis chargé de mission, au cabinet Defferre entre 1982 et 1984, où il suit le dossier « fonction publique territoriale ». Ensuite directeur au ministère de l'Éducation Nationale, il deviendra secrétaire général du Conseil Constitutionnel puis directeur du cabinet du Premier Ministre Lionel Jospin.

⁶⁰ Sur les relations entre cabinets et directions ministérielles et leurs enjeux en termes de délimitation des frontières entre travail administratif et questions politiques, cf. Eymeri J-M., 2003, contribution citée.

⁶¹ AN 1989 0159-1. Discours en date du 3 novembre 1981.

⁶² Courrier en date du 8 septembre 1981.

⁶³ La Fédération Nationale Autonome de la Fonction Publique Territoriale et des Services de Santé est constituée en 1973, au congrès de Vichy, de la fusion de la fédération autonome des agents communaux et HLM et de celle de santé. Elle adhère à l'UNSA en 2000 et prend le nom de Fédération UNSA Santé et Sociaux Public et Privé (www.unsa-sante-sociaux.org).

rapports avec l'ensemble des syndicats, et pas seulement avec FO. La CFDT Interco est par exemple reçue à deux reprises entre janvier et février 1982⁶⁴. Le renforcement des capacités des organisations syndicales n'est donc pas le seul fait de Le Pors, il relève aussi de la volonté de Defferre, habitué, dans sa ville de Marseille, à une certaine forme de « cogestion »⁶⁵. Mais tandis que la Fonction Publique prête son oreille aux syndicalistes d'État, l'Intérieur écoute les syndicalistes communaux – une différence d'interlocuteurs qui a son importance quand on sait les divergences entre les fédérations d'une même centrale. Le secrétaire général de la CGT services publics, Alain Pouchol⁶⁶ est ainsi opposé au statut commun entre l'État et la « territoriale », défendu par l'UGFF⁶⁷. Les fédérations de communaux ont l'oreille du ministre, elles ont aussi celle de son administration. Dès le 24 novembre 1981, la sous-direction du personnel transmet au cabinet une note rendant compte d'un mémoire de la fédération CGT des services publics, laquelle approuve la future loi du 13 juillet 1983 sur la fonction publique. Le 25 mars 1982, Michel Cotten, devenu directeur-adjoint de la DGCL, anime une réunion sur l'auxiliarat avec sept représentants des fédérations (CGT, CFDT, FO, CFTC, autonome), à laquelle est associée Pierre Tabanou, unique représentant des maires, et surtout futur rapporteur socialiste de la loi du 26 janvier 1984. Ces différences d'interlocuteurs, associées à des parcours professionnels plus proches des élus à l'Intérieur (*cf.* chapitre I), plus parisiens à la Fonction Publique, expliquent le maintien de divergences durables entre leurs projets.

Le 14 septembre 1982, deux jours avant l'ouverture de la première réunion entre Defferre, Le Pors et les élus locaux, une note classée « confidentiel » fait état des réactions de la DGCL au projet de loi⁶⁸. On y parle de « réglementation d'une grande cocasserie », du « caractère fallacieux de la transposition d'institutions de la fonction publique de l'État au niveau de la fonction publique territoriale », de « statut à la remorque de l'État ». Ces critiques acerbes visent le classement par ordre de mérite des lauréats de concours, l'organisation en corps, les possibilités de mobilité entre fonctions publiques, ainsi que le maintien du monopole réglementaire de l'État. Ce faisant, la DGCL reprend à son compte les reproches formulées par bon nombre d'élus locaux, mais elle signifie aussi son attachement aux règles qui distinguent les fonctionnaires d'État, et notamment de ceux des préfectures, des agents communaux qu'ils côtoient dans l'exercice de leurs missions.

Si la présentation aux parlementaires d'un texte spécifique à la fonction publique territoriale, co-signée par les deux ministres, fait figure de compromis, les dispositions concrètes prises

⁶⁴ Jacques Nodin, son secrétaire général, est reçu par Hubert Fournier le 26 janvier, une nouvelle audience étant annoncée pour le 1^{er} février.

⁶⁵ Moscati F., 2000, *op.cit.*

⁶⁶ Alain Pouchol est, dans les années 2000, le président de la plus ancienne mutuelle des agents communaux (créée en 1933), la Mutuelle Nationale des Fonctionnaires des Collectivités Territoriales (www.mnft.f).

⁶⁷ Durand D., 2004, *op.cit.*, p.229-230.

⁶⁸ AN 1989 0159-2.

par celui-ci feront l'objet de vives discussions au Parlement, lesquelles dévoilent tour à tour les oppositions entre la majorité et l'opposition, et celles qui divisent la majorité elle-même.

2) La loi du 26 janvier 1984 : une « fonctionnarisation » contestée

La vigueur des échanges, au Sénat, et surtout à l'Assemblée Nationale⁶⁹, est sans commune mesure avec celle des deux autres débats étudiés. On est loin ici de la mise en scène d'un entre-soi d'élus cumulants ; c'est plutôt la discorde qui est théâtralisée, quitte à dramatiser les oppositions, comme l'exception d'irrecevabilité déposée par Michel Debré en donne l'occasion dès le début de la séance. Il est vrai que les orateurs qui prennent part à l'unique lecture du texte ne correspondent qu'imparfaitement au modèle de parlementaire blanchi sous le harnais des mandats locaux observé en 1972 et en 2007 (*cf.* tableaux 2 du chapitre I). Mais on doit aussi constater que ces joutes ne produisent que peu d'effets sur le texte lui-même. C'est le Conseil Constitutionnel qui lui imprimera la marque la plus conséquente. Si ces débats sont tout de même dignes d'intérêt, c'est parce qu'ils publicisent les conceptions en présence. Ils permettent de saisir les points d'accord et les dispositions qui suscitent la dispute, et ce faisant, de mesurer la distance entre ce débat et celui du début des années 1970. Le consensus forgé au cours de la décennie précédente, autour de la nécessaire autonomie locale et de la nécessaire promotion des agents, se fissure dans des débats centrés sur la pertinence du modèle étatique.

a) Etatisation vs. « petites patries » et « corps intermédiaires » : une reconfiguration des représentations de l'emploi public local

Un quart d'orateurs au cursus inversé, un tiers qui ne détient qu'un mandat local, une moindre implication dans les associations d'élus : le renouvellement du personnel parlementaire consécutif à la « vague rose » se fait sentir dans ces débats. Mais il s'agit d'une différence de degré plus que de nature. Les orateurs demeurent à plus de 90% des élus locaux, pour qui l'accès au Parlement constitue l'aboutissement de la carrière politique⁷⁰. Ces « petits » parlementaires reprennent à leur compte le cadrage en termes de conciliation des droits des agents et de la liberté des employeurs.

À la députée socialiste Jacqueline Osselin, qui veut « concilier les droits des travailleurs et les responsabilités accrues des élus » fait écho la « double empreinte » identifiée par le rapporteur centriste

⁶⁹ Le projet de loi est discuté à l'Assemblée Nationale les 3 et 4 octobre 1983. *Journal Officiel, 1983, Assemblée Nationale, Débats Parlementaires, CR, 63-86*, juillet-octobre, p.3649-3667, p.3671-3689, p. 3693-3721, p. 3723-3745, p. 3749-3779, p. 3781-3816. Ceux du Sénat se tiennent les 13 et 14 décembre 1983 : *Journal Officiel, 1983, Sénat, Débats Parlementaires, CR, 87-105*, décembre, p.4121-4160 et p. 4188-4243.

⁷⁰ Si l'on excepte Michel Debré et Michel Sapin, qui n'interviennent qu'au sujet de l'exception d'irrecevabilité, ainsi que Jacques Toubon et Daniel Hoeffel, futurs ministres.

au Sénat, Daniel Hoeffel, entre « la volonté d'instituer une fonction publique unique et de renforcer l'autonomie locale ».

Traduction de cette permanence du cadrage, une certaine continuité des dispositions est sensible dans la loi. Celle-ci maintient le pouvoir des exécutifs locaux en matière de nomination des agents, prolongeant ainsi la loi communale de 1884, tout en affirmant que le concours est le « mode normal » d'accès à l'emploi public local, comme le faisait déjà la loi de 1952.

Cette formulation du problème, ces présentations de soi, s'adosent à l'appartenance de certains orateurs à la nébuleuse réformatrice des années 1970. Outre Pierre Tabanou, depuis peu président du CFPC, il faut mentionner Pierre Schiélé⁷¹, son prédécesseur, ainsi que trois autres sénateurs : René Régnault, déjà présenté, Robert Laucourmet, président du Syndicat de Communes pour le Personnel (SCP) de Haute-Vienne, et membre, à ce titre, de la Commission Nationale Paritaire (CNP) et Paul Kauss, lui aussi président de SCP et membre de la CNP, ainsi que délégué du CFPC dans le Bas-Rhin. Pierre Tabanou est particulièrement attaché à une présentation consensuelle des modifications introduites par le projet de loi.

Le concours sur épreuves se généralise, mais c'était déjà l'esprit de la loi de 1972. De surcroît, comme l'indique Defferre, les concours sur titres et le recrutement sans concours, au bas de la hiérarchie des emplois et à son sommet, sont maintenus. En d'autres termes, les élus conservent les possibilités de secourir certains de leurs administrés en difficulté, d'entretenir leur « clientèle » électorale par le biais des emplois publics locaux et encore de s'assurer la proximité personnelle, voire idéologique, de leurs cadres dirigeants⁷².

De nombreuses autres dispositions font toutefois débat, et témoignent des représentations concurrentes de l'emploi public local, qui parcourent le Parlement. Elles illustrent d'abord les tensions entre la volonté de mettre en place des règles inspirées par le statut des agents de l'État, devant garantir la compétence des agents tout en les protégeant contre les abus du pouvoir politique, et le souci, opposé, de maintenir les prérogatives des élus. Trois dispositions semblent indiquer que la première a triomphé sur le second. Le classement des concours territoriaux se fera par ordre de mérite (et non plus par ordre alphabétique), les collectivités devront recruter des lauréats de concours, sous peine de sanction financière, et la nouvelle fonction publique sera organisée en corps, assurant la progression des fonctionnaires tout au long de la « carrière ». Ces articles sont particulièrement discutés et contestés par l'opposition, qui, nous le verrons, ne tardera pas à les amender une fois revenue au gouvernement.

Daniel Hoeffel propose de revenir aux listes d'aptitude (non contraignantes pour les employeurs) et d'annuler la sanction financière en cas de non-recrutement. Le député centriste Maurice Ligot a de son

⁷¹ Un autre sénateur, le communiste Jacques Eberhard, avait lui aussi participé aux débats sur la loi de 1972.

⁷² Pour une discussion de ces modes de recrutement, cf. la deuxième partie de la thèse.

côté déposé un amendement pour que la réussite au concours ne donne pas automatiquement accès au statut de fonctionnaire et que le classement soit fait non par ordre de mérite mais par ordre alphabétique. En les accusant de « bureaucratiser » (Jacques Toubon), de « recentraliser » et d'« uniformiser » (Michel Debré), les parlementaires de droite utilisent la figure de l'État comme un moyen de fédérer les cumulants derrière une idéologie que nous avons déjà vue à l'œuvre en 1972, celle des « petites patries ». L'autonomie locale est encore largement pensée sur ce modèle, comme en atteste ce propos du sénateur RPR Philippe François, maire d'un village de Seine et Marne : « Vous menacez une cellule qui se sent unie autour du maire et qui, seule, possède une connaissance immédiate et approfondie des intérêts locaux ». Dans les années 1970, le modèle des « petites patries », entités locales spécifiques mais peu influentes, était compatible avec un certain étatismes, héritier de la période gaullienne. Au début des années 1980, il remet au contraire en cause le rapprochement de l'emploi public local vis-à-vis de l'emploi public central, dénoncé comme une étatisation au profit de la gauche.

Une autre question structure les débats : elle concerne le rôle des institutions chargées d'élaborer et de mettre en œuvre le statut de la fonction publique territoriale. La création d'un Centre National de Gestion, pour la gestion des carrières des agents de catégorie A, est ainsi annoncée puis annulée par un amendement, et réintroduite par un autre. Ici, c'est le modèle des « corps intermédiaires », associations de collectivités capables de s'auto-administrer, qui s'oppose à celui de l'étatisation. L'échec de ce modèle construit par la nébuleuse réformatrice des années 1970 se joue à l'intérieur de la gauche, et de ses soutiens électoraux, davantage qu'entre la majorité et l'opposition. S'il a triomphé du côté des élus locaux, grands bénéficiaires de la décentralisation⁷³, du côté des agents, il s'est heurté à la volonté, défendue par les syndicats des fonctionnaires de l'État (et tout particulièrement la CGT), de rapprocher le statut des « communaux ». L'inspiration « étatisante » de la loi du 26 janvier 1984 peut ainsi s'interpréter comme une concession faite à la base électorale de la gauche gouvernementale, base alors malmenée par la désindexation salariale.

Son relatif succès doit aussi aux modalités d'examen de la loi décidé par le gouvernement : la procédure d'urgence, et surtout la priorité donnée à l'Assemblée Nationale dans l'examen du texte (exception sur ce type de sujet, et seul cas sur les trois lois étudiées) limite les possibilités d'intervention (et de contestation) des sénateurs, qui avaient joué un rôle majeur, anti-gouvernemental de surcroît, en 1972 (*cf.* chapitre I). De surcroît, la présence, parmi les orateurs, de plus d'un tiers de responsables d'institutions organisatrices de concours, explique

⁷³ Patrick Le Lidec a bien montré que celle-ci n'avait pas concerné les aspects susceptibles de réduire les postes qui leur sont accessibles (réorganisation des structures communales, cumul des mandats). Le Lidec P., 2001, thèse citée, chapitre 5.

pour partie⁷⁴ la modération des débats au Sénat. Il semble difficile pour ces présidents de SCP de s'opposer à une loi qui augmente le seuil en dessous duquel l'adhésion à leurs organismes est obligatoire, et qui leur garantit ainsi des recettes nouvelles⁷⁵. Certaines propositions de la nébuleuse réformatrice sont reprises d'ailleurs, grâce aux amendements de Tabanou : le commissaire du gouvernement ne siègera plus au conseil d'administration des centres de gestion (appelés à remplacer les SCP), et les membres du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (qui remplace la CNP) auront compétence pour définir son règlement intérieur. Ces mesures ne suffisent toutefois à faire basculer l'impression d'ensemble : le statut conféré du CSFPT et au CFPC marque l'échec des « corps intermédiaires ». Le projet, formulé par les parlementaires socialistes lorsqu'ils étaient dans l'opposition, de doter le CSFPT du pouvoir réglementaire, est finalement abandonné. Les communistes et les syndicats de l'État (CGT, FO, FEN) ont rejeté la proposition de loi signée en ce sens par Mitterrand, Mauroy et Defferre en 1979⁷⁶, au titre de la parité avec la Fonction Publique de l'État. Le premier président du conseil scientifique du CNFPT sera d'ailleurs un haut fonctionnaire de l'État, en l'occurrence Henri Guillaume, inspecteur général des finances.

Pour autant, la loi du 26 janvier 1984 se garde bien d'appliquer à la « territoriale » les mêmes règles qu'à l'État. Lorsque Pierre Tabanou défend l'affiliation obligatoire aux centres de gestion et propose de supprimer la possibilité d'un recrutement sans concours lors de la constitution initiale d'un corps, Defferre s'y oppose et demande que l'amendement soit réservé en attendant une meilleure formulation. Deux facteurs limitent donc l'« étatisation » : d'abord, la présence de Defferre à l'Intérieur, garant du succès de la décentralisation auprès des élus locaux et soucieux de ménager leurs prérogatives ; ensuite le contrôle du Conseil Constitutionnel, dont les « juges » ont alors majoritairement été choisis avant l'arrivée de la gauche au pouvoir, et qui repousse une partie des dispositions de la loi.

Saisi par le président du Sénat et par les députés d'opposition, le Conseil Constitutionnel déclare ainsi non conforme l'article restreignant le recrutement de non-titulaires, pourtant négocié, comme nous l'avons vu, avec les syndicats de communaux et l'AMF. Les conditions de recours aux non-titulaires sont finalement plus larges dans la territoriale qu'à l'État. Le Conseil annule en outre les articles rendant obligatoire l'affiliation des collectivités aux centres de gestion et qui prévoyaient la rémunération des lauréats de concours par ceux-ci en cas de non-recrutement en collectivité. Au nom de l'article 72, le Conseil estime

⁷⁴ En entretien, Anicet Le Pors attribue à Daniel Hoeffel la modération des débats au Sénat : « Je le connaissais bien, j'étais sénateur avec lui. J'étais rapporteur spécial du budget relatif à la mer. Il a été secrétaire d'État à la mer. On se connaissait très bien. (...) On s'estimait bien. On avait de bons rapports. Il m'a beaucoup facilité les choses. »

⁷⁵ Seules les 570 communes de plus de 12 000 habitants peuvent désormais ne pas être affiliées à un centre de gestion. Ortiz L., 1992, thèse citée, p.87.

⁷⁶ Rappelons que leur proposition de loi n°1157 du 10 décembre 1979 disposait que le CFPC serait remplacé par un établissement public intercollectivités (EPIC) doté du pouvoir réglementaire.

en effet que ces dispositions « privent en grande partie [les collectivités] du contrôle du recrutement et de la gestion de leurs personnels »⁷⁷.

La libre-administration n'est donc pas seulement une figure rhétorique, dans une surenchère de références révolutionnaires (la DDHC chère à Le Pors) et gaulliennes (la Constitution de 1958, dont Debré se fait le gardien). C'est aussi un principe opératoire dans la construction des normes juridiques, qui garantit la spécificité de la fonction publique territoriale tout en limitant le développement des institutions intermédiaires.

b) Expliquer les tensions : clivages partisans et fait majoritaire

Cette description des débats témoigne donc de la prégnance des clivages partisans, entre droite et gauche, et à l'intérieur de ces « deux » camps. Si l'expérience locale, en particulier dans les institutions organisatrices de concours, joue au Sénat (dans le sens d'une modération des propos), elle est peu opérante à l'Assemblée, où Tabanou peut seul être rattaché à la nébuleuse réformatrice. La plus grande dépendance des carrières politiques des orateurs vis-à-vis des partis politiques explique sans doute la force de ces clivages partisans. Aux deux extrémités de l'échiquier parlementaire, les positions ont peu varié depuis 1972. Les communistes endossent toujours la posture la plus « étatisante », tandis que les héritiers du gaullisme se font les hérauts des petites patries. Mais la reconfiguration des alliances, à gauche comme à droite, participe au repositionnement des formations intermédiaires, PS et UDF. De nombreuses prises de positions témoignent du caractère structurant du « fait majoritaire »⁷⁸. L'accusation réciproque de politisation des agents communaux est un exemple des effets de la bipolarisation et des alternances. Lorsque le député communiste Louis Maisonnat évoque les « municipalités réactionnaires » et « l'arbitraire » qui y règne, le gaulliste Serge Charles dénonce la « mairie socialo-communiste » de Tourcoing où « le secrétaire général a été enfermé dans son bureau sans pouvoir toucher un seul papier ». Significativement, les références se retournent du point de vue partisan, mais elles restent dans le même « camp », majoritaire ou minoritaire. Socialistes et communistes reprennent, en substance, l'argument de Pierre Schiélé en 1972, faisant du concours un facteur d'émancipation des collectivités par la qualification de leurs personnels. Comme les promoteurs de la loi de 1972, ils concluent, chiffres à l'appui, à l'insuffisante qualification des agents communaux⁷⁹. De leur côté, les parlementaires de droite mobilisent les mêmes

⁷⁷ Décision n°83-168 DC du 20 janvier 1984.

⁷⁸ Prégnant depuis les élections législatives de 1978. François B., 2004, *op.cit.*, p.84.

⁷⁹ « Avec plus du tiers de non-titulaires, une proportion de bacheliers de moitié inférieure à celles de la fonction publique de l'État, les collectivités locales sont peu à même de répondre directement à leurs nouvelles missions », indique Michel Sapin.

objections que certains socialistes d'alors : la loi menacerait la gestion « en bon père de famille » des collectivités. En 1984 comme en 1972, l'opposition parlementaire est soucieuse de limiter l'emprise de l'État, droitisant alors, gauchisant à présent.

Il faut faire référence au contexte politique dans lequel le projet est examiné pour analyser cette superposition des oppositions gauche / droite et majorité / opposition. Fin 1983, l'« état de grâce » est terminé : les élections municipales de mars, au contraire de celles de 1977, ont vu le net recul de la gauche, qui a perdu trente grandes villes⁸⁰. 1983, c'est aussi le « tournant de la rigueur », marqué par la désindexation des salaires des fonctionnaires. Les parlementaires de droite se saisissent de cette actualité pour contrer le projet. Bénéficiaire du récent « grand chelem » de Jacques Chirac à Paris, Jacques Toubon, nouveau maire du 13^e arrondissement, est ainsi le principal orateur RPR à l'Assemblée Nationale. Il souligne le décalage entre l'austérité salariale et la promesse de nouveaux droits syndicaux. De surcroît, la perspective des élections législatives, mal engagées pour la gauche, et la fragilisation de l'alliance entre socialistes et communistes⁸¹ ravivent les tensions partisans.

Maurice Ligot, le maire UDF de Cholet, annonce « la dépendance [des employeurs] par rapport aux syndicats (...) qui ont pour but la lutte des classes ». Philippe François estime que la loi va « remplacer par un contrôle syndical le rôle de l' élu vis-à-vis des fonctionnaires locaux » : on imagine les soviets à la mairie.

Ces « petites phrases » doivent pour partie à la théâtralisation propre à l'arène parlementaire⁸², mais elles tiennent aussi au processus d'élaboration de la loi, dans laquelle les élus locaux se sont vus retirer le monopole de la négociation informelle, au profit des syndicats. Lorsqu'Anicet Le Pors a visité les préfetures pour présenter son projet, il a reçu les syndicats et les cadres de l'administration, mais pas les élus locaux, seulement conviés aux réceptions protocolaires. Les élus de la majorité sont contraints par leurs appareils pour manifester leur soutien à la loi.

« Les élus, qui voyaient ça d'un mauvais œil, se sont dit que ce n'était pas leur temps, et qu'il fallait qu'ils s'écrasent. Il y a eu finalement un communiqué de l'Association Nationale des Élus Communistes et Républicains, qui considérait que la décentralisation était une bonne chose, parce que c'était une forme de modernisation, et qu'il était légitime de donner des garanties statutaires aux agents publics des collectivités territoriales. » (Anicet Le Pors)

Ce n'est évidemment pas le cas des parlementaires de droite, qui s'opposent à double titre : en tant que membres de l'opposition, et tant qu'élus locaux, moins impliqués qu'à l'habitude dans l'élaboration de la loi. Pierre Vallon, adjoint UDF au maire de Lyon, argue ainsi, sans

⁸⁰ Chevallier J-J., Carcassonne G., Duhamel O., 2004, *op.cit.*, p.300.

⁸¹ Le gouvernement de Laurent Fabius, composé le 18 juillet 1984, ne comptera aucun ministre communiste.

⁸² Heurtin J-P., 1999, *L'espace public parlementaire. Essais sur les raisons du législateur*, Presses Universitaires de France.

plus d'explication, du soutien de « 72% des maires », tandis que Jacques Toubon, pourtant énarque élu dans la capitale, se réclame du « bon sens (...) vertu la plus répandue chez nos élus locaux ». Les dissensions entre les deux principaux alliés de la majorité, et plus particulièrement entre Defferre et Le Pors, donnent à l'opposition des arguments pour délégitimer le texte. En le présentant comme le « produit du centralisme bureaucratique cher à M. Le Pors » (Maurice Ligot), ils dédouanent le maire de Marseille et désignent leurs ennemis, ces syndicats, CGT et dans une moindre mesure CFDT, déjà décrits comme « extrémistes » par la DGCL des années 1970. « Il s'agit moins d'un statut que d'une loi Auroux de la fonction publique ! », estime Serge Charles. En rapprochant les dispositions du texte favorables aux syndicats (création de comités techniques paritaires, parité des commissions administratives) des lois adoptées en 1982 pour améliorer la démocratie sociale dans les entreprises, le maire de Marcq en Bareuil, chef d'entreprise, se pose clairement en « patron » soucieux de ses intérêts. Et d'en appeler au soutien des syndicats réputés les plus conciliants, la fédération autonome qui a voté contre le texte à la CNP, et FO, qui a réservé son soutien à l'adoption de quarante amendements⁸³.

Texte de compromis entre Defferre et Le Pors, entre l'Intérieur et la Fonction Publique, le projet de loi a échoué à produire un compromis parlementaire. Dans l'arbitrage entre droits des agents et liberté des élus-employeurs, la gauche a choisi les premiers et la droite la seconde. Cette présentation des débats lui permettra, redevenue majoritaire, de changer les règles de l'arbitrage. Mais avant d'en venir aux transformations de fond qui ont affecté la loi du 26 janvier 1984, intéressons-nous à ses effets pérennes, et en particulier aux modalités nouvelles de formation des normes juridiques qu'elle a introduites.

3) Un statut durablement encadré par l'État

L'idée de parité entre le statut des agents des collectivités et celui des agents de l'État n'est pas née en 1983-1984. La comparaison avec les grades d'attaché de préfecture et d'administration centrale était au principe de la construction du grade d'attaché communal en 1978. La comparabilité financière est elle beaucoup plus ancienne encore, puisqu'elle repose sur la loi de finances du 31 décembre 1937 qui limite la rémunération des agents communaux à celles des fonctionnaires de l'État. La nouveauté de la loi du 13 juillet 1983, c'est l'inscription dans la loi du principe de parité. La mise en œuvre de ce principe est assurée par deux institutions, auxquelles nous nous intéressons à présent : le ministère de la Fonction publique et le Conseil d'État. Le premier a joué un rôle inédit dans l'élaboration de la loi du

⁸³ D'après les propos de Pierre Vallon, sénateur Union Centriste, au cours des débats.

26 janvier 1984. On a vu ce que cette montée en puissance devait au ministre de la Fonction publique de l'époque. S'il est un effet durable du passage de Le Pors rue de Varenne, c'est bien l'implication constante de cette administration, au côté de la DGCL, dans les affaires relatives à la fonction publique territoriale. Fonctionnaires, les agents territoriaux le sont aussi devenus parce qu'ils n'échappent plus à la régulation mise en œuvre par la DGAFP. Un autre acteur, plus attendu, contribue à encadrer leur statut. Nous avons rapidement évoqué le rôle joué par le Conseil d'État dans la reconnaissance des agents communaux comme agents publics et dans leur inscription dans le cadre juridique commun à ceux-ci de la fin du 19^e au milieu du 20^e siècle. À partir de 1984, la section contentieuse du Conseil d'État retrouve un rôle majeur : elle contribue à intégrer le droit des agents territoriaux dans le droit de la fonction publique.

a) La DGAFP, garante de la comparabilité entre les fonctions publiques

Jean-Claude Thoenig, formateur au CFPC depuis la fin des années 1970, nous raconte, en entretien⁸⁴, l'élaboration du statut des administrateurs territoriaux⁸⁵ au milieu des années 1980 :

« On reçoit un fax de la DGAFP dans les bureaux du secrétaire général du CNFPT : une proposition de statut. Il y a des moments où le social est inscrit dans le matériel. C'est un texte qui comprenait des parties imprimées, des parties tapées à la machine, découpées aux ciseaux, collées. En fait, c'était le statut d'administrateur civil pris tel quel. Avec des modalités à la marge. »

Cet exemple illustre le rôle à présent joué par le ministère de la Fonction Publique dans l'évolution du droit de la fonction publique territoriale ainsi que la prégnance des statuts des agents de l'État dans celle-ci. Chef du bureau chargé des politiques de recrutement à la DGAFP, Olivier Bauer nous présente ainsi le rôle de sa direction :

« On a la volonté que ce qu'on fait pour l'État soit assez nettement, serve non pas de modèle (il n'y a pas de fonction publique qui doit être modèle pour une autre ; il a des situations très différentes), mais qu'il ait une cohérence assurée entre les trois fonctions publiques. C'est pour ça qu'on aime bien parler, non pas des trois fonctions publiques, mais des trois versants de la fonction publique. »⁸⁶

L'expression de « fonction publique à trois versants » intervient, au début de son exposé, comme une forme de cadrage anhistorique de son action, sans que Pierre Mauroy, ni aucun protagoniste des lois de 1983-1984 ne soit cité. Reformulation du principe juridique de parité, la « cohérence » entre les trois versants est décrite comme une mission importante de la DGAFP. Depuis 1983, le sort de la fonction publique territoriale est lié juridiquement au sort

⁸⁴ Le 13 février 2008, à l'Université Paris Dauphine.

⁸⁵ Fixé par le décret n°87-1097 du 30 décembre 1987.

⁸⁶ Entretien à la DGAFP, le 16 mars 2007. Aux deux versants, État et territorial, s'ajoute, par la loi du 9 janvier 1986, un troisième versant, hospitalier.

de la fonction publique de l'État, lequel dépend des décisions de la DGAFP. Cela ne signifie évidemment pas que celle-ci, qui a déjà des difficultés à orienter les politiques ministérielles de recrutement, régit les fonctionnaires territoriaux. Olivier Bauer prend garde de ménager les prérogatives de la DGCL : « On a le souci, comme la DGCL a le souci, de ne pas court-circuiter la direction qui a la charge de tout ça⁸⁷ ». Mais la DGAFP pousse tout de même à l'adoption de dispositions communes à l'ensemble de la fonction publique. La pratique de la co-signature des lois relatives à la FPT, initiée par Le Pors et Defferre, s'est pérennisée. La défense des textes devant les assemblées n'est d'ailleurs plus réservée au ministre de l'Intérieur (ou à son délégué aux collectivités). Le projet qui deviendra la loi du 19 février 2007 (*cf. infra*) est par exemple défendu, au Sénat et à l'Assemblée Nationale, par Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités locales, et par Christian Jacob, ministre de la Fonction publique. Cette dernière loi est significative du mouvement de rapprochement entre les fonctions publiques. Elle suit de deux semaines la loi du 2 février 2007, relative à la modernisation de la fonction publique, qui présente des dispositions comparables sur la formation continue. L'existence de deux lois est un signe de la spécificité, ainsi que de la dualité des administrations en charge : « On aurait pu faire une seule loi, mais il y a deux ministres qui ont chacun envie d'avoir leur projet de loi », explique Olivier Bauer. Mais le mode d'élaboration de la loi, piloté par la DGCL qui y associe la DGAFP, montre que celle-ci a su se rendre incontournable. Certaines lois, d'ailleurs, telle que la loi du 26 juillet 2005 dite du CDI public (*cf. infra*), s'applique aux trois « versants » de manière indifférenciée.

Cette influence accrue s'appuie sur l'évolution de l'organisation et des modes d'action de la Direction. Depuis la fin des années 1980, la DGAFP a développé son expertise en matière de « modernisation » de l'administration. Si les effets de cette expertise restent limités et si la logique statutaire continue de prédominer⁸⁸, elle a doté la Direction d'un discours qui légitime son rôle interministériel. Le bureau des politiques de recrutement est d'ailleurs intégré dans une sous-direction dédiée à l'interministériel. Les missions de « pilotage des ressources humaines », d'« animation des différents ministères à travers des réseaux », décrites par Olivier Bauer, renvoient à des postures non contraignantes et participatives, censées faciliter leur acceptation par les différentes « maisons ».

Mais on aurait tort de voir dans le renouveau de la DGAFP le signe d'une emprise unilatérale des administrations d'État sur les collectivités. Occupé par des hauts fonctionnaires de l'État

⁸⁷ Le même discours vaut pour la DHOS, la direction de l'hospitalisation et de la santé, qui régit la fonction publique hospitalière, au ministère de la santé.

⁸⁸ Bezes P., 2000, « Les hauts fonctionnaires croient-ils en leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, v.50, n°2, p.311.

dans les premières décennies de la Cinquième République (à commencer par Michel Debré, conseiller d'État, et Louis Joxe, ambassadeur), le portefeuille de la Fonction Publique échoit de plus en plus régulièrement à des élus locaux patentés, impliqués dans les associations d'élus et/ou dans les institutions de la fonction publique territoriale. Michel Delebarre, par exemple, maire de Dunkerque depuis 1989, est membre du bureau de l'AMF, lorsqu'il arrive rue de Varenne, en mai 1992. Il deviendra ensuite président du CNFPT. Jean-Paul Delevoye se voit confier ce ministère en 2002, après dix ans passés à la présidence de l'AMF. La nomination récente d'André Santini, élu d'Issy les Moulineaux depuis 1977 et considéré comme un maire « modèle » de la modernisation municipale, constitue un dernier exemple du rapprochement des profils entre les ministres de la fonction publique et les ministres délégués aux collectivités locales.

On ne peut toutefois en dire de même des hauts fonctionnaires de chacune des « maisons », dont les carrières demeurent bien différentes. Alors que les administrateurs civils de la DGAFP font carrière dans des administrations tournées vers l'interministériel, celles de la DGCL se font à l'intérieur du ministère, alternant passages en centrale et périodes en préfectorale. Fin 2007, après un an comme chef de bureau, Olivier Bauer part ainsi « en mobilité » à la direction du budget, destination classique des jeunes énarques, car relevant elle aussi des services du Premier ministre. De son côté, l'adjointe au chef de bureau homologue de la DGCL, attachée principale, devient directrice de la réglementation et des élections dans une préfecture. Le contraste est frappant entre les deux chefs des bureaux rencontrés dans les deux directions. Philippe Foucault, le chef du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation du personnel territorial à la DGCL a une cinquantaine d'années, il est passé par la préfecture de police de Paris. On conçoit aisément qu'il reproche à la DGAFP d'être éloignée du « terrain » et de méconnaître les collectivités locales, quand son interlocuteur est un énarque de 29 ans, ancien élève de l'École Normale Supérieure, dont la carrière s'annonce rapide. Ces différences de parcours accentuent les divergences entre les deux directions, fondées sur des principes de légitimation concurrents et organisant ses actions à partir de réseaux d'acteurs distincts. Habitée à consulter les élus locaux, et, dans une moindre mesure, les syndicats et institutions de la fonction publique territoriale, la DGCL s'estime garante du principe de spécificité de la fonction publique territoriale. La DGAFP, qui travaille principalement avec les syndicats de fonctionnaires de l'État, cherche de son côté à assurer la parité⁸⁹ entre les trois « versants ».

⁸⁹ Il faut toutefois souligner que le principe de comparabilité est de plus en plus mobilisé, qui ne présuppose pas l'uniformité des règles entre les deux fonctions publiques et permet une interprétation plus souple des critères de

b) Un droit commun des concours forgé par le Conseil d'État

Le Conseil d'État suscite lui aussi les critiques de la DGCL, dans sa revendication de « proximité au terrain » et de « pragmatisme ».

« Il a été difficile de faire comprendre au Conseil d'État, où la culture État est prégnante, qu'il pouvait être possible de modifier la règle d'inscription au concours d'ingénieur. On a dû faire face à des questions très juridiques. Le rapporteur était inquiet, par rapport au principe d'égalité de traitement des candidats. Il nous a fait un peu rectifier. Le Conseil d'État, ce sont les gardiens du temple. Ils veillent au respect des principes par rapport à notre pragmatisme. »⁹⁰

Dans l'extrait d'entretien ci-dessus, Philippe Foucault expose les difficultés qu'il a rencontrées pour faire accepter une modification du décret portant statut particulier du cadre d'emplois d'ingénieur subdivisionnaire. Pour inciter davantage de candidats à se présenter, la DGCL souhaite ouvrir le concours aux étudiants en troisième année d'école d'ingénieurs – ce qui n'est pas admis à l'État. L'emploi des expressions « culture État » et « gardiens du temple » participe d'une stratégie distinctive, d'une manière de construire la légitimité de la Direction. Mais il témoigne aussi du rôle joué par la plus haute juridiction administrative dans l'homogénéisation du droit de la fonction publique. Chargé d'examiner les futures lois, ainsi que certains décrets, le Conseil d'État est en mesure de peser sur l'élaboration du droit, mais aussi sur sa mise en œuvre, *via* son activité contentieuse.

La jurisprudence qui prévaut pour les concours territoriaux a été établie dès l'entre-deux-guerres à partir des concours de l'État⁹¹. Elle participe au rapprochement entre les « anciens » concours de l'État et les « nouveaux » concours territoriaux. Cette jurisprudence s'attache à préciser le contenu de la notion d'égalité d'accès et de traitement : les conditions de candidature, les programmes des épreuves, les modes d'organisation des jurys sont autant d'éléments du principe d'égalité. Depuis l'arrêt Robert Lafreygère du 26 janvier 1923, la jurisprudence définit les critères organiques de détermination des agents publics, lesquels sont mobilisés pour déterminer si une personne a, ou non, le droit de se présenter au concours interne. La notion de programme d'épreuve est elle aussi régie par des règles jurisprudentielles claires. Quand il annule le concours d'attaché territorial de 1992⁹² au motif

convergence. Derboulles J., 2003, « Le principe de comparabilité entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale et ses conséquences sur le libre recrutement des personnels », rapport GRALE / DGAFP (<http://grale.univ-paris1.fr/pgscient/Rapports/rapportsenligne2.htm>).

⁹⁰ Entretien à la DGCL, le 12 février 2007.

⁹¹ Rappelons que le principe du concours s'est imposé dans les administrations d'État du fait de la jurisprudence du Conseil. Chevallier J., 1996, « Le statut général des fonctionnaires de 1946 : un compromis durable », *Revue administrative*, numéro spécial, p.9.

⁹² Arrêt Véronique Bénoliel du 27 avril 1994.

que le sujet de l'épreuve d'histoire contemporaine est hors programme⁹³, le Conseil se conforme à un arrêt de 1959, disposant que « tout sujet hors programme entraînera l'annulation de l'opération par le juge administratif ». Dernier exemple de ce droit commun des concours, les subdivisions de jurys font l'objet de sévères (quoiqu'imprécises) limitations jurisprudentielles. En définissant les critères pertinents dans la définition de l'égalité, le Conseil d'État en exclut d'autres. Il renonce en particulier à juger l'activité des jurys : « il n'appartient pas au juge administratif de contrôler l'appréciation portée par le jury d'un concours sur la valeur des épreuves subies par un candidat » précise par exemple l'arrêt Herljevic du 14 septembre 1994. Depuis l'arrêt Philippi Lebon du 24 février 1932, le principe de souveraineté du jury fait l'objet d'une jurisprudence constante, ce qui limite considérablement les possibilités de recours sur la notation.

Les quelques arrêts mentionnés ci-dessus ne sont pas tirés d'une longue recherche sur l'histoire de la jurisprudence. Nous les avons trouvés dans les archives du CNFPT, et plus exactement dans les notes techniques que le service concours national diffuse auprès de ses services régionaux et auprès des membres de jurys⁹⁴. Leurs citations dans ces documents indiquent le pouvoir contraignant de la jurisprudence (encadré 7). Ils sont présentés sous forme de mises en garde ou de marche à suivre pour ceux qui ont à organiser, concrètement, les épreuves des concours.

« D'après une jurisprudence constante du Conseil d'État, dès qu'il y a subdivision⁹⁵, on considère qu'il y a rupture d'égalité. Le Conseil d'État a refusé d'entendre les raisons matérielles et qu'on avait harmonisé. Ils en ont fait un problème de principe. Je les avais eus au téléphone : ils ne voulaient pas changer la jurisprudence du Conseil d'État. (...) Les principes de l'État sont mis un peu partout. Le Conseil d'État a la même réaction à l'État, au CNRS, à la Mairie de Paris. On est tous dans la même galère. »⁹⁶

En relatant ainsi le dernier arrêt véritablement défavorable au CNFPT, qui a conduit à l'annulation du concours d'administrateur 2001, Dominique Margerin, en charge du contentieux au CNFPT, rend un témoignage semblable à celui du chef du bureau de la DGCL : le Conseil d'État est perçu comme celui qui impose des principes impersonnels et uniformes, à ambition universaliste, qui fonde une idéologie, que l'on a pu dire française⁹⁷, des concours de la fonction publique. L'intégration des concours territoriaux au droit des concours de la fonction publique se traduit par une certaine homogénéisation des pratiques de leurs

⁹³ Le sujet « La France pays d'immigration de 1850 à nos jours » ne peut satisfaire à un programme qui se termine en 1945.

⁹⁴ A-CNFPT, non coté, « note technique relative aux modalités d'organisation des concours d'accès au cadre d'emploi des attachés territoriaux, session 1998 ». A-CNFPT, 250w33, « Jurys des concours et examens professionnels décentralisés. Document à l'attention des représentants du CNFPT » session 1997.

⁹⁵ Un jury est subdivisé quand les candidats sont évalués par seulement une partie de ses membres.

⁹⁶ Entretien au siège du CNFPT, 19 février 2007 (avec Alexis Spire).

⁹⁷ Cf. Dreyfus F., 2000, *op.cit.*, sur « l'égalitarisme français ».

organisateur. Celle-ci va dans le sens de la « rationalité formelle » constitutive du droit moderne et de l'idéaltype wébérien de la bureaucratie⁹⁸, et qui imprègne, ainsi que nous le verrons dans la troisième partie, l'organisation concrète des concours contemporains.

Encadré 7 : Le contentieux concours du CNFPT

Entre 1972 et 1981, le CNFPT a fait l'objet de huit recours contentieux⁹⁹. Six ans plus tard, ce nombre est atteint en une seule année. Il double en 1990 (15 recours), pour atteindre 45 en 1991 et 114 en 1993. La moyenne annuelle se situe depuis autour de 100 recours¹⁰⁰ (104 pour 2006). Ces recours demeurent limités quand on les compare au nombre de candidats (76600 en 2006). Ils donnent d'ailleurs rarement raison aux requérants. Sur 323 recours jugés entre 1980 et 1996, 42 ont été jugés en leur faveur¹⁰¹. Dominique Margerin estime à 80% le nombre de recours perdus par les requérants depuis dix ans. Ils n'en font pas moins peser une menace sur les organisateurs, qui craignent l'annulation des listes d'aptitude.

Ce qui vaut pour le droit des épreuves et des jurys l'est beaucoup moins pour les autres objets des requêtes émanant d'agents territoriaux. La haute juridiction joue bien un rôle pour faire respecter la règle qui fait du concours et du statut le mode de recrutement de droit commun. Le 23 juillet 1993, elle confirme l'annulation de la nomination comme attaché stagiaire d'un agent n'ayant pas le concours. Le 8 février 1990, déjà, le tribunal administratif de Paris avait annulé le recrutement d'un informaticien contractuel de fait de l'existence, « à cette date, [du] corps des attachés territoriaux (option informatique) ». Mais de telles décisions sont rares. D'abord parce que les requêtes visant au respect des conditions statutaires de recrutement ne semblent pas très nombreuses. Les responsables syndicaux nationaux que nous avons rencontrés, tant à la CGT qu'à la CFDT, nous ont dit leurs réserves face à des plaintes qui risquent de mettre en cause la carrière de certains agents¹⁰².

« On peut attaquer le fait qu'il y a des contrats dans les collectivités. On a des gens qui sont sous contrat depuis dix ans, douze ans. On va voir le maire : "C'est illégal. – Il n'y a aucun problème. J'arrête ces contrats ; j'en prendrai d'autres." On va aller voir les gens en leur disant : "le droit, c'est ça, mais vous allez manger à la soupe populaire" ? On n'a pas été suffisamment combatif pour empêcher ce genre de choses au départ. »

Ensuite, et c'est le sens des propos tenus ci-dessus par Guy Petit, responsable du collectif juridique de la CGT services publics¹⁰³, parce que le droit de la fonction publique territoriale laisse de grandes marges de manœuvre aux employeurs locaux. Ce hiatus entre une

⁹⁸ Weber M., 1986, *Sociologie du droit*, Presses Universitaires de France, coll. « Recherches politiques », p.227-235.

⁹⁹ AN, 1984 0084-6, note de la sous-direction des élus locaux et du personnel à Olivier Schrameck.

¹⁰⁰ Pour une analyse de l'augmentation tendancielle du nombre de saisines de la justice administrative, cf. Contamin J-G., Saada E., Spire A., Weidenfeld K., 2007, « Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions », rapport à la mission de recherche Droit et Justice, GIP ministère de la Justice-CNRS, novembre.

¹⁰¹ CNFPT, 250w37, « Contentieux concours et examens », 7 avril 1997.

¹⁰² Selon eux, les principaux motifs de recours sont les rémunérations (régime indemnitaire, congés maladie, indemnités de chômage), ainsi que les sanctions disciplinaires.

¹⁰³ Entretien au siège de la CGT, le 16 mai 2007 (avec Alexis Spire).

jurisprudence des concours commune à l'ensemble des fonctionnaires et un droit particulariste du recrutement et de la gestion du personnel est significatif de l'autonomisation des concours par rapport aux pratiques concrètes des employeurs locaux, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir abondamment par la suite. Néanmoins, ce tour d'horizon des formes étatiques d'encadrement du statut des agents territoriaux (auxquelles il faudra ajouter le rôle joué par la DGCL) confirme l'analyse habituellement faite du « moment statutaire » des années 1983-1984. Celui-ci a bien constitué une « contre-réforme »¹⁰⁴ qui vient limiter le pouvoir normatif des collectivités territoriales, au moment où la décentralisation l'étend considérablement en supprimant le contrôle d'opportunité par la préfecture.

B - Transformer le droit par l'accumulation normative (1987-2007)

Les directions ministérielles et le Conseil d'État ne sont pas les seuls acteurs étatiques impliqués dans l'encadrement du statut de la fonction publique territoriale. L'activité législative du gouvernement et du Parlement est, nous l'avons déjà vu, centrale dans la régulation statutaire. L'attention prêtée au processus législatif est essentielle pour la période qui nous préoccupe à présent, et qui couvre, approximativement, les vingt dernières années. Celle-ci est en effet marquée par un mouvement d'accumulation normative sans précédent dans l'histoire des agents publics locaux. 760 lois, décrets, arrêtés, circulaires et instructions relatifs à la fonction publique territoriale ont été en vigueur entre le 26 janvier 1984 et le 31 décembre 2003¹⁰⁵. Chaque année ou presque voit l'adoption d'une loi qui touche au statut des fonctionnaires territoriaux (encadré 8).

Encadré 8 : Principales lois concernant les fonctionnaires territoriaux (1987-2007)

Loi du **13 juillet 1983** sur les droits et obligations des fonctionnaires
Loi du **26 janvier 1984** portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale
Loi du **13 juillet 1984** sur la formation des fonctionnaires territoriaux (fin du CFPC, plan de formation)
Loi du **22 novembre 1985** sur les centres de gestion
Loi « Galland » du **13 juillet 1987** (*cf. infra*)
Loi du **13 janvier 1989** sur le CNFPT
Loi du **28 novembre 1990** qui crée le régime indemnitaire et développe les garanties disciplinaires
Loi du **18 janvier 1991** qui crée la Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI), complément au traitement
Loi du **26 janvier 1991** qui permet la suppression de la condition de nationalité pour l'accès aux concours
Loi « Hoeffel » du **27 décembre 1994** (*cf. infra*)
Loi « Perben » du **16 décembre 1996** sur la résorption de l'emploi précaire
Loi « Sapin » du **3 janvier 2001** sur la résorption de l'emploi précaire et la réduction du temps de travail
Loi du **13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales sur le transfert des techniciens, ouvriers et personnels de services (TOS) aux conseils généraux et régionaux
Loi du **26 juillet 2005** sur le CDI public (*cf. infra*)
Loi du **19 février 2007** relative à la fonction publique territoriale, sur la formation et les institutions (*cf. infra*)

¹⁰⁴ Bezes P., 2002, thèse citée, p.522.

¹⁰⁵ Bourdon J., 2004, *art.cit.*, p.125. Décompte établi à partir de la banque de données juridiques inter fonctions publiques.

Il est d'ailleurs frappant de constater que cette accumulation concerne davantage ce versant de la fonction publique que son homologue de l'État. Aux 93 articles relatifs aux agents de l'État dans la loi du 11 janvier 1984 correspondent, pour les territoriaux, les 140 articles de la loi du 26 janvier 1984, auxquels il faut ajouter 52 articles de la loi du 13 juillet 1984 relative à leur formation¹⁰⁶. Détenteur du monopole de l'édiction des normes juridiques, l'État en use semble-t-il d'autant plus qu'il maîtrise de moins en moins (du fait de l'affaiblissement du contrôle de légalité) les conditions de leur mise en œuvre par les collectivités. On pourrait être tenté d'analyser cette accumulation législative comme la conséquence des désaccords persistants, analysés à propos de la loi du 26 janvier 1984, entre les différents acteurs du monde territorial. En d'autres termes, elle découlerait de la diversité et de la complexité de ce monde, dont la prise en compte requiert une intense activité législative. La longue élaboration nécessaire à l'adoption de ces lois, tout particulièrement celle du 19 février 2007, que nous étudierons, accrédite cette interprétation. Il est vrai, en outre, que les dispositions sont d'autant plus nombreuses que l'on cherche à particulariser davantage le droit de la fonction publique territoriale, à l'adapter aux situations locales, comme c'est le cas depuis une vingtaine d'années¹⁰⁷. Pourtant, ces ajustements successifs du statut sont loin d'être contradictoires ou hésitants. On ne peut que constater que les gouvernements de gauche ne reviennent pas, ou seulement à la marge, sur les lois prises lorsque la droite était au pouvoir. En ce sens, le terme d'accumulation est sans doute préférable à celui d'inflation¹⁰⁸, qui n'indique pas assez la cohérence du processus à l'œuvre. Cette section s'attache à montrer comment l'édifice statutaire établi au début des années 1980 est, par petites touches certes mais constamment, remis en cause. Depuis vingt ans, les transformations législatives du droit de la fonction publique territoriale se déploient dans trois directions principales. En ouvrant les possibilités d'accès sans concours à certains grades, elles desserrent les liens entre concours et statut ; en multipliant les possibilités de recours à des personnels non-statutaires, elles remettent aussi en cause les liens entre emploi public local et statut. Enfin, la redéfinition progressive du rôle du CNFPT et des centres de gestion tend à renforcer les prérogatives des élus locaux dans le recrutement et la gestion de leur personnel. Nous analyserons d'abord ce mouvement de déstabilisation dans son ensemble, en identifiant ses principales raisons, à

¹⁰⁶ Schrameck O., 1995, *La fonction publique territoriale*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit. Droit public », p.46-47.

¹⁰⁷ Ortiz L., 1992, thèse citée, p.11.

¹⁰⁸ Terme couramment utilisé pour décrire un processus beaucoup plus large que celui qui touche la fonction publique territoriale. Cf. notamment Conseil d'État, 2006, *Rapport public. Sécurité juridique et complexité du droit*, La Documentation française.

l'intérieur et à l'extérieur du monde territorial, ainsi que ses conséquences juridiques (1). Nous resserrerons ensuite notre focale d'analyse sur la dernière loi « fonction publique territoriale » en date (celle du 19 février 2007), afin d'achever notre étude comparée des représentations parlementaires de la fonction publique locale (2).

1) Une construction très vite remise en cause

« Le jour même où le Parlement adoptait la loi n°85-1221 du 22 novembre 1985 complétant et modifiant la loi du 26 janvier 1984 en supprimant les centres régionaux de gestion, un décret paraissait au Journal Officiel organisant lesdits centres »¹⁰⁹. Cet exemple, évoqué par Jacques Bourdon, en témoigne : certaines dispositions de la loi du 26 janvier 1984 ont été très rapidement remises en cause. En publiant, dès 1984, une charge¹¹⁰ contre les lois Defferre-Le Pors, Pierre Schiélé annonçait les évolutions à venir. « Étatisation », « bureaucratie », « mauvais décalque de la fonction publique de l'État », « statut passéiste », « idéologie égalitaire », « téléguidage étatique » : on retrouve dans son texte les critiques les plus dures formulées par les parlementaires de droite lors du débat de la fin 1983.

« Il faudra, dès 1986, adapter le statut des fonctionnaires territoriaux aux spécificités locales. (...) C'est en définitive une chance que de pouvoir, dès 1986, revenir à une conception réaliste de l'autonomie communale »¹¹¹, écrit-il.

Mentionné à deux reprises, le pronostic d'une victoire de la droite aux élections législatives suivantes, et des conséquences de celle-ci sur le statut des territoriaux, se révélera juste. Adoptée trois ans jour pour jour après la loi sur la formation, la loi du 13 juillet 1987 est considérée comme la première remise en cause majeure de la construction statutaire du début des années 1980. Au moment où le dernier décret portant statut particulier d'un cadre d'emplois paraît, le 28 août 1994, les dispositions les plus directement inspirées par le ministère de la Fonction publique (recrutement par concours pour la plupart des grades, développement des institutions nationales, paritarisme) ont été affaiblies. Comment comprendre que de telles évolutions aient été engagées si peu de temps après l'édiction du statut ?

¹⁰⁹ Bourdon J., 2004, *art. cit.*, p.125.

¹¹⁰ A-CNFPT, « Bilans d'activité 1980-1985 », non coté, Schiélé P., 1984, *Statut général et formation des agents de la fonction publique territoriale*, La décentralisation vécue.

¹¹¹ *Ibid*, p.5 et 74.

a) La percée des schèmes managériaux dans le monde territorial

« On a poussé le curseur vers la fonction publique de carrière plus loin que l'état de la société ne le permettait objectivement. Les élus ont pris leur revanche avec la loi Galland, sans provoquer de séisme. Les organisations syndicales n'ont pas réagi. La culture de la fonction publique territoriale n'est pas la culture de la fonction publique de l'État », explique, en entretien, Anicet Le Pors, conscient de la fragilité du modèle qu'il a contribué à promouvoir.

Le moment très particulier de cette édicition, animé par l'esprit de l'« état de grâce » sans en avoir les moyens politiques, a peu fait pour la pérennité du dispositif. L'absence de consensus parlementaire, les désaccords davantage attisés que résolus par la décision du Conseil Constitutionnel, ont mis en doute la légitimité du dispositif¹¹². La « volonté de contre-réforme »¹¹³ manifestée dans la loi de 1987 était sensible dès les débats de l'automne 1983. La complexité et la difficulté de mise en œuvre de certaines dispositions (en particulier des règles relatives au recrutement des lauréats de concours) ont facilité leur remise en cause. Mais les limites, politiques et pratiques, de la construction statutaire, n'expliquent ni la cohérence des transformations suivantes, ni leur multiplicité.

Le caractère tardif et inachevé¹¹⁴ de la fonction publique territoriale est régulièrement avancé pour expliquer sa précoce remise en cause. Comme nous l'avons montré à propos de la loi de 1972, plusieurs modèles ont longtemps rivalisé pour la définition du statut des agents publics locaux. Les lois de 1983-1984 ne sont pas parvenues à trancher entre ces modèles. Elles constituent une extension du modèle étatique, au moment même où celui-ci est remis en cause. En 1987, Dominique Lorrain, qui côtoie les acteurs du monde communal depuis une quinzaine d'années, parle de la « contradiction de [leur] double fascination »¹¹⁵ pour la fonction publique de l'État et pour l'entreprise privée. La référence au monde de l'emploi privé est présente, dès les années 1970, dans les publications du CFPC. Si certains mettent au jour le « caractère fragile de la jeune science du management et sa difficulté à intégrer des éléments particuliers de la gestion des collectivités locales »¹¹⁶, d'autres s'essaient à intégrer les outils du management (gestion prévisionnelle, profils de poste¹¹⁷, méthode des systèmes¹¹⁸...) dans la formation de leurs personnels, tendant ainsi à départmentaliser la gestion publique pour l'inscrire « à mi-chemin entre la fonction publique de l'État et le secteur

¹¹² « L'enfant fut déclaré très vite mal né voire non viable. » Schrameck O., 1995, *op.cit.*, p.1.

¹¹³ Ortiz L., 1992, thèse citée, p.3.

¹¹⁴ Anicet Le Pors parle ainsi de « maillon le plus faible de la fonction publique ». Le Pors A., 2003, « Défendre le statut général des fonctionnaires », 12 mai, www.france.atac.org.

¹¹⁵ Lorrain D., 1989, *op.cit.*, p.116.

¹¹⁶ Ampe F., Pouyet B., 1978, *art.cit.*, p.11.

¹¹⁷ Royer Y., 1980, « Plan de formation. Démarche ou argument ? », *Cahiers du CFPC*, n°6, p.46-48.

¹¹⁸ Colobert E., 1981, « Une formation des cadres municipaux », *Cahiers du CFPC*, n°8, p.16-21.

privé»¹¹⁹. Dès 1978, les propos de Jean-Claude Thoenig au colloque de Fontevraud évoquaient ces références nouvelles, certes encore minoritaires :

« Il est particulièrement navrant de voir aujourd'hui le problème du personnel local réduit à une solution en termes de statut. (...) Certes, dans le contexte précis, il est idéologiquement inacceptable d'évoquer les mécanismes de concurrence et de marché. »¹²⁰

Le segment du pôle académique de la nébuleuse réformatrice des années 1970, auquel Jean-Claude Thoenig appartient, acquiert, dans les années 1980, une influence accrue. La création, par le CNFPT, du Centre Supérieur de Formation des Cadres à Fontainebleau, en 1984, à proximité de l'INSEAD¹²¹, est le principal signe de sa montée en puissance, ainsi que le raconte Jean-Claude Thoenig en entretien.

Une date importante, c'est l'arrivée au CFPC de l'ancien maire de l'Hay les Roses [en 1983]. Tabanou fait arriver de l'encadrement nouveau. Il renouvelle les choses. Il embauche un nouveau directeur général, Cuvelier, qui est ouvert aux gens qui ont envie de réformer les gens. Cuvelier [ancien élève du centre d'Orléans, cf. chapitre I] est un homme courageux qui va lancer l'idée de la modernisation. Il la légitime. C'est le centre supérieur de Fontainebleau, qui va être le cheval de Troie de la modernisation par le management public et de la constitution d'un métier, d'une communauté, des cadres dirigeants. Moi, j'y participe très fortement. Patrick Gibert, prof de gestion publique à Nanterre¹²², aussi. Et autour de ça, la revue *Politiques et Management Public*. (...) On retrouve à PMP les gens du GRAL. On se connaît tous. On est une cinquantaine. Cuvelier va agréger quatre, cinq personnes pour l'aider à concevoir un produit. (...) Il y a un milieu porteur. Par exemple Colette Ronxin¹²³, je la connais depuis avant la décentralisation. Le CFPC avait monté des antennes régionales. Colette est à l'antenne de Pantin. Elle m'a demandé de faire des prestations en formation continue. On disait déjà qu'il fallait secouer le cocotier. On n'apprend pas aux gens à gérer, on est sur des métiers purement réglementaires. Colette arrive au siège. On met sur pied le centre de Fontainebleau. C'est une idée Ronxin, Gibert, un peu Thoenig. C'est une attente des cadres dirigeants. On a un phénomène de latence de la fameuse expérience d'Orléans. Ça s'était dissous. Il y avait des universitaires qui parlaient management public. J'avais fait des papiers dans la *Revue française de gestion*. J'avais découvert les formations au management public dans les années 1970 aux États-Unis, à Harvard, Berkeley et Stanford, où j'ai été trois ans de suite. Il y a ce phénomène de renouvellement des profils d'âge et de sensibilité qui a eu dans une partie de l'encadrement. La

¹¹⁹ Pavia M-L., 1987, « Les écoles d'application : savoir et identité. Quelques éléments de réflexion », in Marcou G., (dir.), *Fonction publique et décentralisation. Recrutement et formation*, Presses Universitaires de Lille, p.145.

¹²⁰ IFSA, 1979, *op.cit.*, p.159.

¹²¹ Fondé en 1959, l'Institut Européen d'Administration des Affaires est considéré comme une des premières *business schools* du monde. Le Centre Supérieur de Fontainebleau s'installe dans des locaux proches, que J-C.Thoenig savait vides pour enseigner à l'INSEAD.

¹²² Ancien élève de l'IEP de Paris, Patrick Gibert, alors assistant à l'Université de Nanterre, étudie dans la *business school* de l'Université de Chicago en 1971. En 1983, il fonde la revue *Politiques et Management Public* dont il est toujours le rédacteur en chef. Il a enseigné les sciences de gestion à l'Institut de Management Publique, à l'Université de France Comté et à l'Université Paris 10 (www.patrickgibert.fr)

¹²³ Colette Ronxin, d'abord directrice de la délégation régionale de Pantin, sera ensuite directrice du Centre de Fontainebleau. Elle travailla aujourd'hui au ministère de l'Équipement, et est adjointe au maire d'Amiens, Gilles de Robien.

conversion de Jean-François Pin¹²⁴ date du temps où il était DGST à Sarcelles. C'est des gars qui sentaient le besoin de faire quelque chose. Fontainebleau, c'est un réactif par rapport au *hard core* du CNFPT. C'est une réussite hors les murs. On est à part, autonomes. On est l'affaire du président et du directeur général. »

Ce « courant modernisateur », ainsi que l'appelle Thoenig, réunit des universitaires et des cadres territoriaux. À Fontainebleau, dans le centre de formation chargé de former les hauts fonctionnaires des collectivités, ils composent un corps professionnel qui s'écarte nettement de celui employé par le CNFPT pour former les agents moins élevés dans la hiérarchie des emplois. Ici, les consultants et les professeurs (d'économie, de gestion et de sociologie des organisations) liés aux écoles de commerce remplacent les anciens élèves des IRA et les professeurs de droit et de finances publiques. Ils diffusent des schèmes managériaux¹²⁵ et promeuvent la « modernisation », la « débureaucratization » plutôt que la « fonctionnarisation » des agents communaux. Le programme de Fontainebleau fait figure de précurseur et sert même de modèle à certains ministères, notamment celui de l'Équipement¹²⁶. Il contribue à la légitimation d'une nouvelle figure professionnelle parmi les hauts cadres territoriaux, qui privilégie la gestion et l'efficacité sur le service public¹²⁷. Loin de concerner l'ensemble de la fonction publique territoriale, la formation de Fontainebleau a été appropriée comme un « signe distinctif »¹²⁸ par les directeurs généraux, qui les singularise vis-à-vis des autres cadres territoriaux.

On peut toutefois considérer qu'elle pousse à son paroxysme une tendance qui touche toutes les catégories d'agents. Depuis les années 1970, la part des formations de préparation aux concours, souvent laissées à l'initiative des agents¹²⁹, ont décliné au profit des stages de formation continue, plus ponctuels et en général prescrits par les supérieurs hiérarchiques. En 1979, les deux tiers des heures de formation étaient consacrées à la préparation aux concours¹³⁰. En 2000, celle-ci ne représentait plus qu'un quart des journées de formation¹³¹. Ce

¹²⁴ Ancien directeur général des services techniques de Sarcelles, J-F. Pin sera un des directeurs du Centre de Fontainebleau. Ensuite directeur de la recherche au siège du CNFPT, il est aujourd'hui le directeur d'un organisme de conseil et de formation, l'Institut National de Développement Local.

¹²⁵ Roubieu O., 1999, thèse citée, chapitre 3.

¹²⁶ Serge Vallemont, directeur du personnel du ministère de l'Équipement de 1985 à 1992, explique avoir passé une journée à Fontainebleau aux côtés de J-C. Thoenig et F. Dupuy et s'être inspiré de leur expérience pour mettre à son tour en place un « cycle de management public » en direction des DDE. Vallemont S., 2004, *Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées, 1951-1995 : Chroniques d'un témoin engagé*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, p.315. Ce cycle de management est étudié par Chanut V., 2001, « L'état employeur et l'état didactique : politique de gestion et formation au management public des cadres supérieurs du ministère de l'équipement », thèse de gestion, Université Paris 1.

¹²⁷ *Ibid*, p.22.

¹²⁸ Thoenig J-C., 1994, « Savoir savant et gestion locale », *Politix*, v.7, n°28, p.73.

¹²⁹ Pour une discussion détaillée de cette affirmation, cf. chapitre VIII.

¹³⁰ A-CNFPT, non coté, rapport d'activité du CFPC, 1979.

¹³¹ A-CNFPT, non coté, bilan d'activité du CNFPT, 2000.

déclin de la formation-promotion au profit de la formation-outil de management est sensible dans l'ensemble du secteur de la formation continue¹³². Il s'explique en partie par la place centrale des préoccupations financières, qui conduisaient la CGT à dénoncer la transformation du CNFPT en « entreprise de formation » et à l'accuser de délaisser la promotion interne, dès le début des années 1990¹³³. Il renvoie en outre à la mise en concurrence du CNFPT avec des organismes privés, créés dans les années 1980, qui mettent en place des formations au management. La Fondation pour la Gestion des Villes (devenu Forum), association créée en 1983 et co-dirigée par des entreprises et des collectivités, promeut un rapprochement entre « public » et « privé », au travers de formations assurées par des consultants¹³⁴.

La pénétration de ces discours parmi les secrétaires généraux demeure toutefois limitée à la fin des années 1990¹³⁵. Mais ils trouvent un écho parmi les élus locaux. Leur revendication traditionnelle d'autonomie locale se trouve en effet en « complicité objective »¹³⁶ avec les injonctions contemporaines à la flexibilité et à la modernisation. Elle trouve une expression renouvelée dans la rhétorique du « maire-entrepreneur », particulièrement médiatisée au cours des années 1980¹³⁷. Les maires, tels Jean Bousquet, PDG de Cacharel élu à Nîmes en 1983¹³⁸, qui proclament leur volonté de gérer leur ville comme une entreprise, se font connaître en confiant la gestion de services publics locaux (eau, assainissement, ordures ménagères) à des entreprises. Face au constat de crise des finances locales¹³⁹, la gestion déléguée offre des ressources financières nouvelles¹⁴⁰. Avec l'externalisation de services sociaux et culturels aux associations, elle est perçue comme un moyen de contourner les contraintes attribuées au statut de la fonction publique territoriale, tout particulièrement celles liées à la progression du

¹³² Podevin G., 1999, « Formation-promotion sociale et professionnelle : un lien démocratique rompu ? », Dubar C., Gadea C. (dir.), *La promotion sociale en France*, Presses Universitaires du Septentrion, p.213-226.

¹³³ Pouget J-L, 1992, « Le CNFPT, un outil pour la modernisation du service public, à condition qu'il en ait les moyens », *Cahiers du CNFPT*, n°35, p.147-148. J-L.Pouget est alors administrateur CGT du CNFPT.

¹³⁴ Roubieu O., 1994, « Le modèle du "manager". L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales. », *Politix*, v.7, n°28, p.39.

¹³⁵ Thoenig J-C., Burlen K., 1998, « Les secrétaires généraux des villes », *Politiques et management public*, n°1, p.170.

¹³⁶ Ortiz L., 1992, thèse citée, p.633.

¹³⁷ « Maires : la passion du management. Avant ils administraient, désormais ils gèrent », *Le Monde* (supplément affaire), 14 novembre 1987.

¹³⁸ Hoffmann-Martinot V., 1988, « Gestion moderniste à Nîmes : construction d'une image de ville », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°38, p.121.

¹³⁹ Guengant A., Uhaldeborde J.M., 1989, *Crise et réforme des finances locales*, Presses Universitaires de France.

¹⁴⁰ La mise en délégation d'un service public (DSP) a alors pour contrepartie le versement d'un droit d'entrée par l'entreprise délégataire à la commune délégante. La loi « Sapin » du 29 janvier 1993, qui met fin à ce mode de financement, réduit l'intérêt de la gestion déléguée. L'ordonnance du 17 juin 2004 a introduit un nouveau type de délégation. Les contrats de partenariat public-privé (PPP) permettent de transférer la maîtrise d'ouvrage au partenaire privé du contrat.

traitement à l'ancienneté¹⁴¹. Banalisées, les pratiques d'externalisation se ne traduisent pas partout par des transformations concrètes des modes de gestion des personnels (*cf.* chapitre IV). Cette rhétorique entrepreneuriale produit malgré tout des effets symboliques importants, sous la forme de pressions pour la «relocalisation» du recrutement, assimilée à un allègement des contraintes. Cette revendication est surtout portée par les grandes collectivités (conseils généraux, régionaux, et, plus récemment structures intercommunales), bénéficiaires de la décentralisation et dont les effectifs augmentent fortement¹⁴². L'association des présidents de conseils généraux devient un interlocuteur écouté dans les phases d'élaboration législative. La loi du 27 décembre 1994, par exemple, a été préparée par le gouvernement dirigé par Édouard Balladur, lequel compte un tiers de présidents de conseils généraux, dont le président de leur association¹⁴³. Celle-ci a écrit, en 1992, un « livre blanc », qui demande la liberté de recrutement¹⁴⁴, proposition en partie suivie, puisque cette loi, nous le verrons, élargit les possibilités de recrutement sans concours. Dans ce contexte, la loi, expression de l'emprise de l'État sur le monde territorial, devient le moyen par lequel celui-ci se désengage.

b) Le renforcement des prérogatives des élus-employeurs

En 1987, la loi « Galland » (encadré 9) transforme les corps en cadres d'emplois : moins nombreux (une cinquantaine quand les corps de l'État sont environ 500), ceux-ci ne fixent qu'*a minima* les conditions d'avancement, celles-ci dépendant pour une part importante des décisions des employeurs locaux. Elle marque aussi le retour aux listes par ordre alphabétique, qui se substituent au classement des lauréats par ordre de mérite. Celui-ci est en effet perçu comme un indicateur de la « qualité » des lauréats, qui risquerait d'influer sur la perception de ceux-ci par les employeurs. La loi augmente ainsi les marges de manœuvre des employeurs dans le recrutement des lauréats : les sanctions financières en cas de non recrutement de ceux-ci sont abolies. En d'autres termes, quand le CNFPT organise, en 1988, ses premiers concours, ceux-ci ne prennent pas la forme envisagée par Le Pors : davantage que des concours de

¹⁴¹ Le Lidec P., Montricher N., 2004, *Décentraliser et gérer. Analyse rétrospective et prospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales*, La Documentation française, coll. « Perspectives ». Toutefois, la condamnation, par les Chambres Régionales des Comptes, des situations de « gestion de fait » a conduit certaines communes à « remunicipaliser » les associations para-municipales, dans les années 1990-2000.

¹⁴² Alors que les effectifs des agents communaux stagnent (-0,6%), ceux des régions (+6,4%), des départements (+2,4%) et des établissements publics de coopération intercommunale (+12,1%) ont connu une augmentation significative entre 2002 et 2003. DGCL, 2005, *Les collectivités locales en chiffres*, p.107. La part des agents communaux dans les effectifs de la FPT a diminué de 10 points entre 1970 et 2002 (passant de 73% à 63%). Quarré D., 1992, « Annales statistiques de la fonction publique 1945-1969-1989 », *INSEE Résultats*, n°28-29. Kerouanton M-H., Quarré D., 2004, « L'emploi des collectivités territoriales au 31 décembre 2002 », *INSEE Première*, septembre, n°986.

¹⁴³ Bellina A., 1995, « La loi Hoeffel », *Revue française de droit administratif*, v.11, n°5, septembre-octobre, p.1017.

¹⁴⁴ Rapporté par Bourdon J., 1995, *art.cit.*, p.171.

recrutement, ce sont, selon l'expression de Jacques Bourdon, des « concours de réserve »¹⁴⁵. Les concours reculent particulièrement en catégorie C. En supprimant cinq concours¹⁴⁶ créés en 1984, la loi « Hoeffel » rend à nouveau accessible sans concours l'ensemble des grades dotés de l'échelle de rémunération la moins élevée de la fonction publique, grades qui emploient la moitié des agents territoriaux¹⁴⁷. Avec le développement du « recrutement direct », les liens entre concours et statut se relâchent.

Encadré 9 : Deux lois importantes, « Galland » (1987) et « Hoeffel » (1994)

Parmi toutes les lois relatives aux fonctionnaires locaux adoptées depuis vingt ans, la loi du 13 juillet 1987 et la loi du 27 décembre 1994, présentent les apports les plus significatifs. La loi de 1987 a pris le nom d'Yves Galland, député européen UDF peu spécialiste des questions locales, alors ministre délégué aux collectivités locales. À l'instar des privatisations, elle figure au nombre des mesures emblématiques prises par la droite au cours de la première cohabitation, dans un esprit de rupture avec les années de gouvernement socialiste. Bien différente est l'appréciation portée sur la loi de 1994, présentée par Daniel Hoeffel, maire d'un village alsacien pendant plusieurs décennies, rapporteur des lois de décentralisation et de la fonction publique territoriale au Sénat, devenu ensuite président de l'AMF. Qualifiée de « consensuelle » par l'administrateur territorial chargé de la présenter dans la *Revue Française du Droit Administratif*¹⁴⁸, jugée « moins vindicative » que la loi Galland par Anicet Le Pors, elle en prolonge tout de même les apports.

En d'autres termes, la tentative de faire du concours, mode historiquement secondaire de recrutement en collectivité (*cf.* chapitre IV), un mode prépondérant a échoué. Dominée sur le temps long, la « coalition favorable à l'autonomie bureaucratique »¹⁴⁹ a échoué à s'imposer. Principalement portée par des syndicalistes de l'État, de moins en moins en mesure de peser sur l'évolution de la fonction publique territoriale, et par le parti communiste, dont la puissance politique ne cesse de s'affaiblir au cours des années 1980-1990, elle est fragilisée par l'attachement historique des élus locaux au contrôle de l'emploi public local. Bien que délégitimées par la critique du clientélisme (accusé de faire exagérément augmenter la masse salariale et de mettre en péril les finances locales), les prérogatives édilitaires sont en affinité avec la valorisation des mécanismes de marché (mise en concurrence entre employeurs et agents, mobilité des facteurs de production etc.), qui conforment les élus dans leur rôle de « patron ».

Cette évolution s'accompagne d'un relâchement des liens entre statut et emploi public local. Les deux plans de résorption de l'emploi précaire (1996 et 2001) ont permis la titularisation

¹⁴⁵ Bourdon J., 2004, *art.cit.*, p.123.

¹⁴⁶ Agents administratifs, agents sociaux, agents d'animation, agents du patrimoine, aides médico-techniques.

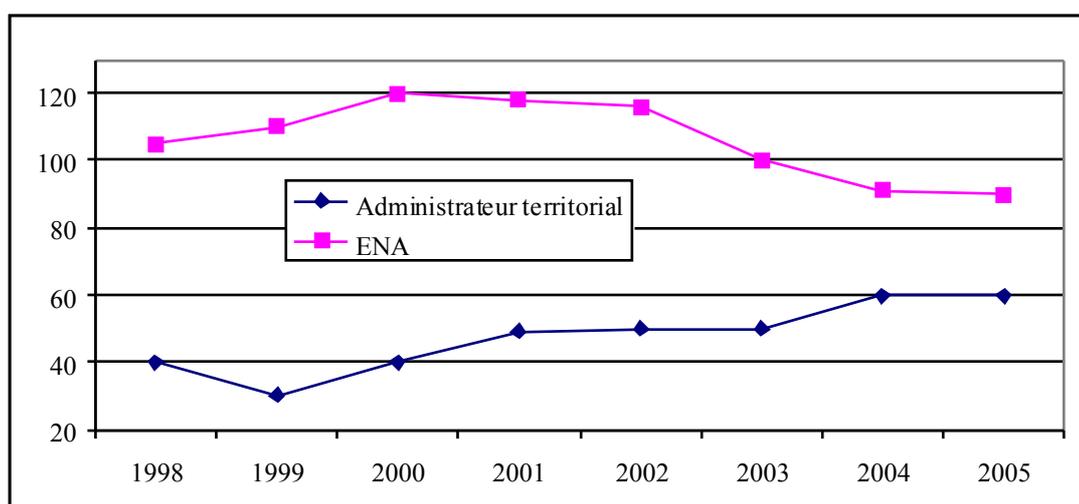
¹⁴⁷ Observatoire de la fonction publique territoriale, 2004, « 47 % des agents territoriaux appartiennent à des cadres d'emplois de catégorie C ouverts au recrutement direct », *Repères statistiques*, n°6, septembre.

¹⁴⁸ Bellina A., 1995, *art.cit.* Aimé Bellina est alors le directeur du centre départemental de gestion des Pyrénées-Atlantiques ainsi que le président de l'association nationale des directeurs de CDG. Entre 2001 et 2005, il a présidé une des deux mutuelles de territoriaux, la Mutuelle Nationale Territoriale, créée en 1964 (www.mnt.fr).

¹⁴⁹ Scheffer M., 1994, *op.cit.*, p.29.

de plusieurs milliers d'agents¹⁵⁰. Ces « régularisations » *a posteriori*, des années après l'embauche, prouvent bien que les employeurs locaux ont su utiliser les possibilités de recrutement de non-titulaires. La catégorie des emplois fonctionnels, ces emplois de cadres ouverts aux non-fonctionnaires et mis à la discrétion des élus, a d'ailleurs été étendue dès 1987, puis à nouveau en 2001. Par le haut comme par le bas de la hiérarchie des emplois, les exceptions se multiplient au recrutement par concours, lequel tend à se réduire, comme avant la création du grade d'attaché, aux positions intermédiaires. La création du concours d'administrateur territorial, en 1989, vient tempérer cette tendance. Toutefois, les postes ouverts à ce concours demeurent moins nombreux que ceux de l'ENA (graphe 4), si bien que le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux est toujours composé majoritairement de cadres promus sans concours¹⁵¹, pour beaucoup détachés sur des emplois fonctionnels.

Graphe 4 : Evolution comparée des postes ouverts au concours de l'ENA et à celui d'administrateur territorial (1998-2005)¹⁵²



Ces évolutions tendent donc à renforcer les prérogatives des élus locaux dans le recrutement et la gestion des personnels, renforcement permis, en outre, par l'affaiblissement des institutions paritaires et le développement des organismes dirigés par les seuls élus-employeurs. Premier entorse au principe de parité, la loi Galland dispose que l'avancement de grade relève de la seule autorité territoriale, cantonnant ainsi les commissions administratives paritaires dans un rôle strictement consultatif. La loi Hoeffel ouvre une période de transfert

¹⁵⁰ Les deux premières années du dispositif « Sapin » ont permis l'intégration de 2663 agents territoriaux de catégorie A et B. CNFPT, 2004, « Les intégrations dans la fonction publique territoriale. L'application de la loi Sapin pour les cadres de catégorie A et B », février.

¹⁵¹ Bezes P., Le Lidec P., 2007, « French Top civil servants within changing configurations : from monopolization to contested places and roles ? », in Page E.C., Wright V., *From the active to the enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Palgrave-Macmillan, p. 121-163.

¹⁵² Intranet du CNFPT et DGAFP, 2006, *op.cit.*, p.153 et 161-162.

progressif des concours de catégorie B du CNFPT, établissement national paritaire, vers les centres départementaux de gestion.

Le nombre de postes ouverts aux concours organisés par le CNFPT est revenu, au début des années 2000, à son niveau de la fin des années 1970 : environ 6000 lauréats sont admis chaque année. Corollairement, on assiste, depuis une douzaine d'années, à une montée en puissance de ces CDG. Le nombre des lauréats des concours organisés par le seul centre interdépartemental de gestion de la petite couronne parisienne a par exemple augmenté de 56% entre 1996 et 2005, passant de 2945 à 4610¹⁵³.

La décentralisation des concours est ainsi à l'œuvre, qui rend plus délicat le respect du principe d'égalité des candidats, en l'absence d'une instance nationale de coordination des centres départementaux. Le Centre National de Gestion, créé par la loi de 1984, a en effet été supprimé par la loi de 1987, avant même d'entrer en fonctionnement. À nouveau proposée en 1992, dans un rapport commandé sous le gouvernement de Michel Rocard¹⁵⁴, la création de ce centre n'a pas été reprise dans la loi de 1994. À ces transformations statutaires, il faudrait ajouter la création du régime indemnitaire, par la loi du 28 novembre 1990, qui augmente les marges de manœuvre des exécutifs locaux en matière de rémunération de leurs agents. Ces différentes formes de « relocalisation » de la gestion des ressources humaines contrecarrent la tendance au rapprochement vis-à-vis des agents de l'État, et limitent la portée du principe de parité. Dès 1987, on revient aux cadres d'emplois, en lieu et place des corps. La pratique du détachement entre les deux fonctions publiques en est rendue plus difficile et restera limitée quantitativement¹⁵⁵.

c) Des évolutions confortées par le droit communautaire

Ces transformations du droit national s'adosent aux évolutions concomitantes du droit européen.

« Un des derniers textes sur lequel nous avons travaillé, c'est le rapport Dassa¹⁵⁶, rendu courant 2006, sur les implications du droit communautaire sur les fonctionnaires français. On a obligation d'avoir une épreuve de langue et une épreuve d'institutions communautaires dans les concours de catégorie A. Même si c'est une idée intelligente, c'est pas évident à mettre en place. L'anglais est choisi à 95%. Mais

¹⁵³ Document interne du CIG petite couronne, 2005. Le CIG petite couronne participe à la gestion des agents de trois départements (Hauts de Seine, Seine Saint Denis, Val de Marne).

¹⁵⁴ Rigaudiat J., 1992, *Pour une modernisation de la fonction publique territoriale*, rapport au secrétaire d'état aux collectivités locales. Conseiller référendaire à la Cour des Comptes, Jacques Rigaudiat est alors le conseiller social du Premier Ministre (il sera ensuite celui de Lionel Jospin).

¹⁵⁵ Le 30 septembre 1997, 1212 fonctionnaires de l'État étaient au service des collectivités locales, tandis que 1117 fonctionnaires territoriaux étaient en détachement ou mis à disposition de l'État. Auby J-M., Auby J-B., Didier J-P., 2005, *op.cit*, p.520.

¹⁵⁶ Dassa R., 2006, *La formation aux enjeux européens des fonctionnaires et agents publics*, rapport au ministre aux affaires européennes et au ministre de la fonction publique, La documentation française. Ralph Dassa est administrateur civil. En 2006, il dirige l'Institut de la Gestion Publique et du Développement économique, le centre de formation du ministère de l'économie et des finances.

certaines langues européennes ne sont jamais choisies. C'est une complication supplémentaire pour les concours alors qu'on essaie de les alléger. C'est pas simple. »¹⁵⁷

Germain Muret est attaché territorial au CSFPT. Sa présentation du rapport Dassa, promesse de « complication » dans l'organisation de concours, est semblable à celle que nous en a fait Olivier Bauer, le chef de bureau de la DGAFP, un mois plus tôt. Chargés d'écrire, ou d'amender, les textes réglementaires régissant les fonctionnaires, ces deux cadres mettent le doigt sur un facteur supplémentaire de l'évolution normative. Aux reconfigurations propres au monde territorial, aux enjeux liés à la comparabilité avec la fonction publique de l'État, vient s'ajouter l'intégration européenne. La prégnance, accentuée depuis les années 1990, des normes communautaires en droit français doit à la construction progressive d'une « doctrine » de l'emploi public en général et de la fonction publique locale en particulier, au Conseil de l'Europe, comme au sein de l'Union Européenne. La Charte européenne de l'autonomie locale, adopté le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe, si elle ne fait pas explicitement référence aux concours et à la fonction publique, semble compatible avec ceux-ci :

« Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière. »¹⁵⁸

Au cours des années 1990, cette présentation laisse place à une vision nettement plus restrictive : le Comité directeur des autorités locales et régionales prône à présent l'adoption d'un « modèle uniforme »¹⁵⁹ à l'ensemble des pays membres. Le Conseil de l'Europe a les mêmes méthodes d'analyse (*benchmarking*) et les mêmes objectifs (« bonnes pratiques » et « bonne gouvernance ») que l'OCDE. Il participe par exemple à la promotion des partenariats public-privé¹⁶⁰. L'Union Européenne dispose quant à elle d'un pouvoir d'édiction des normes contraignant les États membres. Toutefois ni les directives de la Commission Européenne, ni les arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) ne s'imposent unilatéralement aux États membres. En matière de droit de la fonction publique territoriale, leurs effets se révèlent à moyen ou long terme. Surtout, les modalités de transposition du droit communautaire en droit français dépendent des rapports de force nationaux. Le principe de libre circulation des travailleurs posé par le traité de Rome dès 1957 ne commence véritablement à concerner la fonction publique française qu'à partir de la loi du 26 juillet 1991, qui ouvre certains emplois publics (et donc certains concours) aux ressortissants

¹⁵⁷ Entretien au CSFPT, le 23 avril 2007.

¹⁵⁸ Article 6 : www.conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/122.htm

¹⁵⁹ CDLR, 1997, « Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les États d'Europe centrale et orientale », *Communes et régions d'Europe*, n°62, Conseil de l'Europe, p.5. Cité dans CNFPT, 2004, *op.cit.*, p.2.

¹⁶⁰ Conseil des Communes et Régions d'Europe, *Rapport annuel 2005* : www.ccre.org

communautaires. Le droit communautaire est porteur d'une logique de différenciation entre emploi public et emploi privé : différents accords-cadres conclus dans la négociation collective communautaire concernent ces deux marchés du travail indifféremment¹⁶¹. En 2003, la France est condamnée par la CJCE pour ne pas avoir reconnu la qualification d'un directeur d'hôpital portugais et lui avoir imposé de se présenter au concours de l'École Nationale de la Santé Publique. L'arrêt Burdaud estime ainsi que le diplôme peut constituer une dispense du concours. Il remet en cause la spécificité du modèle du concours, et de l'école d'État, qui s'est construit sur un mode particulariste vis-à-vis du modèle du diplôme et de l'université¹⁶².

La dernière transposition d'une directive communautaire touchant la fonction publique est toutefois significative de la marge de manœuvre laissée aux États membres. La directive communautaire 99/70 du 28 juin 1999 dispose que les contrats à durée indéterminée (CDI) « sont et resteront la forme générale des relations d'emploi entre employeurs et travailleurs ». Alors que les prud'hommes statuent régulièrement sur la requalification de CDD en CDI¹⁶³, la fonction publique est jusqu'ici restée à l'écart de ce phénomène, le CDI n'y existant qu'à titre exceptionnel. Dans la fonction publique territoriale, 21% des agents sont en contrats à durée déterminée, contrats saisonniers ou vacations¹⁶⁴. 55% des contractuels permanents¹⁶⁵ travaillent dans la même collectivité depuis au moins cinq ans, et parmi eux, 11% depuis plus de quinze ans¹⁶⁶. Jusqu'ici, la pérennisation de ces agents se faisait sur le mode « statutaire », par l'intégration dans un grade de la fonction publique, soit à l'occasion de dispositifs de résorption de l'emploi précaire, soit par le biais des grades ouverts au recrutement direct. La directive de 1999 vise à lutter contre les recours abusifs aux CDD, et ouvre, de ce fait, plusieurs pistes pour le droit de la fonction publique. Elle peut conduire à restreindre, par la loi, les possibilités de recours aux non-titulaires. Elle peut conduire à créer un « CDI public ». Cette deuxième option est préconisée par le rapport public du Conseil d'État en 2003¹⁶⁷, qui montre, à cette occasion, que le modèle particulariste, qu'il promeut dans la jurisprudence relative aux concours, est ébranlé. Son auteur, Marcel Pochard, DGAFP de 1993 à 1998, conclut d'ailleurs, à la « normalisation » de l'emploi public¹⁶⁸. En octobre 2004, Renaud

¹⁶¹ Conseil d'État, 2003, *Réflexions sur la fonction publique*, rapport public, p.291.

¹⁶² En témoigne par exemple le fait que l'École Normale Supérieure, qui recrute, sur concours, des fonctionnaires-stagiaires élèves-professeurs, ne délivrait pas de diplôme jusqu'au début des années 2000.

¹⁶³ Devenue une entreprise en 2001, La Poste a par exemple été condamnée à plusieurs reprises pour usage abusif de CDD. Doumayrou F., 2004, « Abus de CDD. La Poste condamnée. », *L'Humanité*, 29 juillet.

¹⁶⁴ Sans compter les assistantes maternelles et les personnes en contrats aidés.

¹⁶⁵ Ni remplaçants, ni saisonniers.

¹⁶⁶ Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, *op.cit.*

¹⁶⁷ Conseil d'État, 2003, rapport cité, p.288.

¹⁶⁸ Pochard M., 2003, « Les implications de la libre circulation : plus qu'une banalisation, la normalisation du droit de la fonction publique », *Actualité Juridique. Droit Administratif*, 27 octobre, p.1907.

Dutreil, ministre de la Fonction publique écrit aux organisations syndicales pour leur annoncer un projet de loi visant à permettre aux agents publics d'accéder au CDI après six ans de CDD. La CGT services publics dénonce alors une « remise en cause du service public »¹⁶⁹ et demande une « loi de titularisation ambitieuse et à caractère contraignant pour les collectivités »¹⁷⁰. Le CSFPT émet un avis défavorable le 22 décembre 2004, les syndicats et les élus de l'opposition votant contre, les élus de la majorité s'abstenant. Dans la presse juridique, son président, le socialiste Bernard Derosier, parle de « vente à la découpe du statut »¹⁷¹. Le groupe de travail FPT de l'AMF, à présent présidé par une socialiste¹⁷², émet lui aussi des réserves : il « redoute notamment que le concours soit encore plus marginalisé dans l'accès à la fonction publique, remettant ainsi en cause l'égalité d'accès à l'emploi public et la neutralité des recrutements »¹⁷³. Le projet obtient toutefois le soutien, mesuré il est vrai, des maires de l'AMF appartenant à la majorité, et en particulier de Jacqueline Gourault, vice-président de l'AMF et sénatrice centriste future rapportrice de la loi de 2007¹⁷⁴. La loi est votée par les assemblées pendant l'été et promulguée le 26 juillet 2005. S'il existe des affinités entre les préconisations managériales du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne et les politiques nationales de « modernisation » des services publics, la transposition est allée plus loin dans la privatisation de l'emploi public que ne l'exigeait la Commission. Le droit communautaire a permis de légitimer une politique de délégitimation du statut¹⁷⁵ et de limiter le coût politique d'une telle mesure. Dans les collectivités où nous enquêtons, les services de ressources humaines recensent les agents potentiellement concernés par le CDI, sans savoir quelles règles précises s'appliqueront. Saisie par les agents concernés, soutenus par les organisations syndicales, la justice administrative semble aller dans le sens

¹⁶⁹ Couderc C., 2004, « Les CDD et la loi-statut », *Le Guide*, fédération CGT des services publics, n°696, 29 octobre, p.4.

¹⁷⁰ « L'introduction du CDI dans la fonction publique : une arme contre le statut », *Le Guide*, fédération CGT des services publics, n°713, 2005, p.8.

¹⁷¹ Derosier B., 2005, « Vers une fonction publique contractuelle ? », *Actualité Juridique. Droit Administratif*, 25 avril, p.857

¹⁷² Françoise Descamps-Cronier, maire de Rosny sur Seine (78) et conseillère régionale Île de France. Elle n'a pas donné suite à notre demande d'entretien.

¹⁷³ « La fin des CDD en débat », *Maires de France*, février 2005, p.8.

¹⁷⁴ Faujas A., 2005, « La gauche et la droite en attente d'une réforme du statut », *Le Monde*, cahier « Emploi », 28 juin, p.VII.

¹⁷⁵ Le droit communautaire a constitué, selon le publiciste Didier Jean-Pierre, un « puissant alibi ». Jean-Pierre D., 2005, « La généralisation des contrats à durée indéterminée dans la fonction publique par la loi du 26 juillet 2005 », *La semaine juridique. Edition administrations et collectivités territoriales*, n°35, 29 août, p.1302-1307. Voir aussi : Delblond A., 2004, « CDI dans l'administration publique : la fin d'une époque », *Actualité Juridique Fonction Publique*, n°3, p.114.

d'un « quasi-statut », reprenant par exemple la jurisprudence sur les « services publics effectifs » pour requalifier les CDD en CDI¹⁷⁶.

2) La loi du 19 février 2007¹⁷⁷ : du monde territorial au privé

« Les textes bougent énormément, se complexifient énormément. Il y a des difficultés de compréhension et d'application. Actuellement, il y a des textes qu'aucun juriste n'est en capacité de comprendre. On est obligé de faire appel à ceux qui les ont rédigés pour les comprendre.»

Le responsable du service juridique de la fédération Intercos CFDT¹⁷⁸ exprime ici un point de vue que nous avons souvent entendu, tant de la part de responsables des ressources humaines de collectivités, de cadres des centres de gestion que de syndicalistes. Ceux qui doivent mettre en œuvre les normes juridiques nouvelles comme ceux qui cherchent à les contrôler expriment leur perplexité face à l'accumulation normative. Celle-ci est pour eux synonyme de travail supplémentaire, d'erreurs potentielles, de contradictions latentes. Notre enquête de terrain se déroule au cours de la préparation d'une nouvelle loi « fonction publique territoriale », finalement promulguée le 19 février 2007. Pour nos interlocuteurs, une partie des dispositions du projet de loi sont du domaine du connu. Elles visent, une fois de plus, à transformer l'architecture institutionnelle, et les missions respectives du CNFPT et des centres de gestion. Mais elles introduisent, pour une autre part, un nouveau cadre de réflexion. La redéfinition de la formation continue et de la place de l'expérience professionnelle dans le déroulement de la carrière se fait en référence explicite aux règles applicables aux salariés du secteur privé. Or nos enquêtés sont plus habitués au droit public qu'au code du travail. Ils y sont pourtant de plus en plus souvent contraints. En effet, en décembre 2006, une série de décrets¹⁷⁹ introduit la prise en compte des services antérieurs à la nomination dans le calcul de l'ancienneté, y compris ceux effectués sous des contrats de droit privé. La loi du 19 février 2007 concerne donc les deux types d'institutions que nous avons identifiées, à la suite de Durkheim, dans l'introduction générale. Elle bouscule, d'une part, les relations entre les deux institutions, centres de gestion et CNFPT, construites autour des concours. Refermant le cycle ouvert en 1972 par la création du CFPC, elle ôte en effet au CNFPT l'essentiel de ses prérogatives en

¹⁷⁶ TA de Nantes, 15 décembre 2005, M.Courbet et le syndicat Intercos 44 C./la communauté de communes du Castelbriantais. Cet arrêt considère que la durée des services effectifs comprend la durée de tous les services même dans d'autres collectivités. « La transformation des CDD en CDI dans la FPT », *Syndicalisme Hebdo*, CFDT Intercos, n°683, 12 janvier 2006, p.2

¹⁷⁷ Le projet de loi a été examiné en première lecture au Sénat 14 et 15 mars 2006, puis à l'Assemblée Nationale les 11 et 12 octobre 2006. Comptes-rendus consultés sur le site des assemblées : www.assemblee-nationale.fr, www.senat.fr.

¹⁷⁸ Entretien à la fédération Intercos CFDT, le 14 mai 2007 (avec Alexis Spire).

¹⁷⁹ Décret n° 2006-1695 pour les agents de catégorie A, décret n°2006-1690 pour les agents de catégorie C de la filière administrative, décret n° 2006-1694 pour les agents de catégorie C, décret n°2006-1689 pour les agents de catégorie B – tous promulgués le 22 décembre 2006.

matière d'organisation des concours (1). Elle remet aussi en cause la place de l'institution-concours parmi les différents possibles ouverts aux employeurs locaux pour recruter et gérer leurs personnels. Ce faisant, elle participe à la dédifférenciation de l'emploi public local vis-à-vis de l'emploi de droit privé (2).

a) Les concours, un enjeu entre institutions

Ce projet de loi est débattu par des parlementaires qui sont, pour une fraction non négligeable d'entre eux, directement intéressés aux transformations de l'organisation des concours prévues par le projet de loi. Ces orateurs sont plus que jamais des cumulants : 86% d'entre eux détiennent (ou ont détenu) au moins deux mandats locaux¹⁸⁰. Ils sont de surcroît bien insérés dans les associations d'élus (36%). Surtout, les institutions de la FPT sont désormais relativement anciennes et bien implantées sur l'ensemble du territoire. Une proportion inédite d'orateurs (29%) y exerce des responsabilités.

On compte¹⁸¹ au moins trois actuels présidents de CDG, deux anciens présidents du CNFPT, trois membres du CSFPT et trois membres du comité des finances locales¹⁸². Jacques-Alain Bénisti, président de la Fédération Nationale des Centres de Gestion (FNCDG), association qui regroupe l'ensemble des présidents de CDG, prend ainsi la parole, de même que Bernard Derosier, président du CSFPT, et que François Dosé, secrétaire général de l'association des petites villes de France.

Outre ces quelques figures connues nationalement, le profil dominant est toujours celui du « petit » parlementaire, qui atteint avec le mandat de député ou de sénateur, le sommet de sa carrière politique. Plusieurs d'entre eux l'ont d'ailleurs construite à travers les institutions de la fonction publique territoriale.

C'est par exemple le cas d'Alain Vasselle¹⁸³, sénateur UMP de l'Oise. Lorsqu'il devient sénateur, en 1995, Vasselle a derrière lui une longue carrière d' élu local : il est maire, depuis plus de vingt ans, d'un petit village (Ourcel-Maison, 183 habitants), il a été conseiller général et conseiller régional. Depuis 1989, il préside le centre de gestion de l'Oise. Membre du comité directeur de l'AMF, il y dirige le groupe de travail FPT dans les années 1990. Au Sénat, il s'investit dans la réflexion sur la fonction publique territoriale. En 2003, il signe, avec Jean-Jacques Hiest, un rapport intitulé *Refonder le statut de la fonction publique territoriale*. Le 14 mars 2006, il commence son allocution en évoquant ses multiples expériences, et la légitimité qu'elles lui donnent à intervenir.

¹⁸⁰ La montée en puissance, depuis 1986, des mandats régionaux, explique en partie cette situation.

¹⁸¹ En confrontant les notices présentées sur les sites des assemblées et de celles du *Who's Who*, édition 2006-2007.

¹⁸² Créé par la loi du 3 janvier 1979, le CFL composé de 32 membres élus et de 11 représentants de l'État, a un pouvoir de décision et de contrôle pour la répartition des principaux concours financiers de l'État aux collectivités locales. Il est en outre obligatoirement consulté pour tous les décrets à caractère financier intéressant les collectivités locales. Le Gouvernement peut aussi recueillir son avis sur tout projet de loi ou d'amendement concernant les finances locales.

¹⁸³ La trajectoire d'André Fortin, président du CDG du Bas-Massif et sénateur, qui prend aussi part aux débats, sera étudiée précisément dans le chapitre III.

« Je préside le centre de gestion de la fonction publique territoriale de mon département depuis maintenant près d'une quinzaine d'années. Par ailleurs, j'ai présidé pendant plusieurs années le groupe de travail sur la fonction publique territoriale constitué au sein de l'Association des maires de France. Enfin, j'ai siégé, aux côtés de Jean-Jacques Hyst et de bien d'autres collègues, au Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale. La fonction publique est un domaine d'une grande complexité, auquel peu d'élus sont initiés. » Ce à quoi Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois, répond ensuite : « Il est vrai, Monsieur Vasselle, que vous êtes l'un des meilleurs connaisseurs de la fonction publique territoriale. »

Ces parlementaires cumulants continuent d'évoquer leurs mandats locaux et leur expérience d'« élu patron »¹⁸⁴. La promotion des agents des collectivités locales, la nécessité d'améliorer l'attractivité de la fonction publique territoriale sont toujours figure de passage obligé des discours. Toutefois leurs intérêts diffèrent selon les institutions dans lesquelles ces orateurs sont, ou non, investis. La personnalisation du pouvoir dans les centres de gestion¹⁸⁵ se prête davantage à un fort investissement, et à la constitution d'intérêts à défendre, que l'organisation déconcentrée et la direction paritaire du CNFPT. Les présidents des centres de gestion sont précocement intervenus dans l'élaboration de la loi, en revendiquant le transfert des concours à leurs organismes.

Dès 1997, l'association des présidents de CDG préconisait le transfert des concours, ainsi que la création d'un Centre National de Gestion¹⁸⁶. Les deux rapports de conseillers d'État qui ont précédé le projet de loi soutiennent l'idée que l'organisation présente des concours est « déconcertante »¹⁸⁷. Jean Courtial en conclut que le CNFPT devrait se limiter à la formation, tandis que les centres de gestion devraient organiser les concours¹⁸⁸. Le CNFPT, lui, n'est intervenu dans la préparation de la loi que très tardivement, pour tenter de limiter ce transfert annoncé des concours. Début 2004 en effet, André Rossinot pour le CNFPT, et Jacques-Alain Bénisti, pour la FNCDG, prônent la création d'un établissement public national émanant des deux institutions. Mais « leur projet ne soulève l'enthousiasme ni des syndicats ni des associations d'élus. »¹⁸⁹ et ne sera pas repris.

Les revendications des CDG trouvent d'autant plus facilement écho que le CNFPT est largement discrédité. Conçu par ses premiers promoteurs comme un « corps intermédiaire », il a été affaibli par le déclin de ce modèle, tel que nous l'avons décrit à propos de la loi de 1984.

¹⁸⁴ En première lecture au Sénat : « Je compte actuellement au nombre de mes collaborateurs de la mairie et de la communauté de communes un attaché et deux rédacteurs stagiaires (...). Je mesure donc *réellement* ce que cela représente... » (maire d'une commune de 4600 habitants) ; « Dans mon département, je partage *quotidiennement* les difficultés que rencontrent les maires des petites communes lorsqu'ils doivent recruter un secrétaire de mairie, par exemple. » (président d'un CDG) ; « Je limiterai mon propos à deux problèmes qui intéressent particulièrement les petites et moyennes collectivités » (maire d'une commune de 2200 habitants).

¹⁸⁵ Pour une discussion, étayée empiriquement, de cette affirmation, cf. le chapitre III.

¹⁸⁶ Bourdon J., 2004, *art. cit.*, p.130.

¹⁸⁷ Schwartz R., 1998, *Le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux*, rapport au Ministre de l'Intérieur et au Ministre de la Fonction Publique, mai, p.5.

¹⁸⁸ Courtial J., 2003, *Les institutions de la FPT*, rapport au Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire, juin. Courrier aux ministres.

¹⁸⁹ Braemer N., 2004, « FPT : une réforme... des épines ! », *La lettre du cadre territorial*, n°272, 1^{er} avril, p.40.

Sa gestion est en outre régulièrement critiquée, la Cour des Comptes jugeant notamment inflationniste la présence de représentants syndicaux dans ses instances dirigeantes¹⁹⁰.

Les rivalités entre les deux institutions sont renforcées par les évolutions de leurs équipes dirigeantes. Les liens, autrefois étroits entre les hommes des SCP et ceux du CFPC, se distendent. Alors que les mêmes hommes dirigeaient syndicats de communes et CFPC dans les années 1970, les dirigeants du CNFPT et des CDG sont de moins en moins souvent les mêmes¹⁹¹. Ce faisant, le sort des deux institutions est lui aussi délié.

Depuis 1989, les présidents du CNFPT sont maires de chefs-lieux départementaux, voire uniquement (comme Jean-Claude Peyronnet en Haute Vienne) président de conseil général. Ce sont davantage des élus à la carrière centrale que des hommes « montés » par les organismes d'élus (associations d'élus, institutions de la FPT). Depuis 1996, tous sont aussi d'anciens ministres de la fonction publique :

Jean-Pierre Soisson, président du CNFPT de 1996 à 1998, a certes longtemps dominé la vie politique de l'Yonne¹⁹². Mais, énarque et magistrat à la Cour des Comptes, son premier mandat est celui de député dès 1968. Elu maire d'Auxerre trois ans plus tard, il conserve jusqu'à aujourd'hui son mandat de député et entre dès 1974 au gouvernement. Lorsqu'il arrive à la tête du CNFPT, il a été six fois membre du gouvernement, notamment en charge de la fonction publique en 1991-1992.

Michel Delebarre a été le directeur de cabinet de Pierre Mauroy à la mairie de Lille de 1974 à 1978, qu'il suit à Matignon entre 1981 et 1984. Il quitte ces fonctions parapolitiques pour devenir ministre du logement en 1984, puis député en 1986. Ce n'est que trois ans plus tard qu'il devient maire de Dunkerque et qu'il entre au bureau de l'AMF. Lorsqu'il devient président du CNFPT en 1998, il a occupé sept portefeuilles ministériels, dont celui de la fonction publique en 1992-1993.

André Rossinot a pour sa part été d'abord élu local (conseiller municipal de Nancy depuis 1969 et maire de cette ville depuis 1983). Mais il fait très vite une carrière nationale : député dès 1978, président du parti radical dès 1983, il a été deux fois ministre (à la fonction publique de 1993 à 1995) lorsqu'il devient, en 2001, secrétaire général de l'AMF, et en 2002, président du CNFPT.

Alors que le déplacement par le haut du profil des présidents du CNFPT pourrait *a priori* être perçu comme un indicateur de la reconnaissance de l'institution, il apparaît au contraire comme un facteur d'affaiblissement. En privilégiant des hommes ayant des positions centrales plus que locales, le CNFPT se coupe de la grande majorité des élus locaux, et en particulier de ceux qui sont investis dans les centres de gestion (*cf.* chapitre III) et dans les associations

¹⁹⁰ Rivais R., 1994, « Selon un rapport de la Cour des comptes l'intervention des syndicats dans la gestion du CNFPT empêche toute maîtrise des dépenses », Le Monde, 14 décembre. Inspection générale de l'administration, 1993, *Rapport d'audit sur le CNFPT*. Cour des comptes, 2002, « Rapport à la commission des finances du Sénat ». Sénat, 2003, *Le CNFPT, une modernisation nécessaire*, rapport d'information n° 335.

¹⁹¹ Le collège « élus » du conseil d'administration du CNFPT désigné en 1989 est composé pour un tiers de présidents de centre de gestion, contre la moitié à la fin des années 1970. Moins d'un tiers des présidents des conseils régionaux d'orientation (qui définissent la politique pédagogique du CNFPT) sont aussi présidents de centres de gestion, contre les deux tiers antérieurement. En outre, les délégations départementales ont été supprimées depuis la transformation du CFPC en CNFPT. Les deux institutions n'interviennent plus sur la même échelle territoriale. A-CNFPT, non coté, *1988-1995, un bilan pour l'avenir*, 1995.

¹⁹² Abélès M., 1989, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Odile Jacob.

départementales d'élus. Dans les années 1970 et 1980, les hommes du CNFPT (Schiélé, Tabanou ou Vieljeux) étaient élus de communes petites et moyennes, celles-là même qui, en raison de leur taille, utilisent particulièrement les services des centres de gestion et du CNFPT. Aujourd'hui, le profil des dirigeants du CNFPT accrédié l'idée que le CNFPT est éloigné du « terrain » et des préoccupations locales, au profit de jeux politico-syndicaux qui échappent à la majorité des employeurs locaux.

Outre les CDG et le CNFPT, il faut mentionner le rôle toujours central de l'AMF. Bien que plusieurs de ses responsables soient impliqués dans les deux institutions, l'AMF poursuit son propre agenda. Dans son rapport de novembre 2003, *Moderniser la fonction publique territoriale pour valoriser nos territoires*, elle demande que le CSFPT soit une « instance nationale de représentation des employeurs territoriaux »¹⁹³ - manière de renforcer le poids des élus locaux dans cette instance paritaire. Elle demeure en revanche réservée sur la création d'un Centre National de Coordination des CDG (en remplacement de l'ancien Centre National de Gestion). Cette proposition, reprise par la CFDT, est tout de même inscrite dans le projet de loi suite au vote favorable du CSFPT le 16 novembre 2005.

Un CNFPT délégitimé et affaibli, des centres de gestion renforcés mais dispersés institutionnellement, une association des maires qui regroupe des élus intéressés aux questions de personnel et d'autres qui sont davantage soucieux de limiter les cotisations consenties à ces organismes... Le projet soumis aux assemblées est le produit des rapports de force entre les différentes instances où s'investissent les élus locaux, rapports de force dont témoignent les débats parlementaires et les changements qu'ils introduisent. La création d'un Centre National de Coordination est repoussée par les sénateurs, au nom des coûts qu'elle risque de générer. L'argument financier a trouvé un écho d'autant plus facilement que ce projet est surtout porté par les grands centres de gestion, à commencer par celui de la petite couronne parisienne, présidé par J-A.Bénisti, et que les « petits » CDG craignent d'être dessaisis de leurs prérogatives¹⁹⁴. Les parlementaires impliqués dans les institutions de la fonction publique territoriale ne sont évidemment pas les seuls employeurs locaux engagés dans les débats¹⁹⁵. La volonté, portée par les premiers, de défendre les concours, raisons d'être de leurs institutions,

¹⁹³ Bourdon J., 2004, *art. cit.*, p.124.

¹⁹⁴ Un cadre d'un centre de gestion francilien témoigne de ces désaccords en entretien (réalisé le 22 janvier 2007) : « Il n'y a pas d'accord politique là-dessus. Il y a des craintes. S'il y a un centre national, ça va être qui ? Les affreux Parisiens ou pas ? Est-ce qu'on va créer de toutes pièces une autre structure ? La crainte, c'est : est-ce qu'il vaut mieux que ce ne soit personne ou un grand centre ? L'accord s'est fait sur : on continue comme avant. »

¹⁹⁵ 89% des députés et 80% des sénateurs détiennent un mandat local. Roger P., 2007, « Cumul des mandats, l'exception française », *Le Monde*, 21 février (in fographie).

se heurte à celle des seconds, soucieux de leurs finances locales, mais aussi de leur liberté de recrutement.

Lors de l'examen du projet de loi par la commission des lois, les deux co-présidents du groupe d'études FPT de l'Assemblée Nationale¹⁹⁶, Derosier (PS) et Bénisti (UMP) déposent un amendement visant à abroger la possibilité pour les collectivités d'organiser leurs propres concours, au nom d'une « gestion équitable de tous les fonctionnaires »¹⁹⁷. Ni la loi de 1972, ni même celle de 1984, n'étaient revenues sur ce « droit » des collectivités, bien qu'il soit peu utilisé en pratique. Il semble aisé de lui opposer le principe constitutionnel de libre-administration. Il n'est donc guère étonnant que cette proposition, pourtant adoptée par la commission, ne soit pas votée par les députés. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités locales, et Michel Piron, le rapporteur de la loi, s'y opposent, arguant de l'opposition de l'assemblée des départements de France.

La détention de positions locales ne suffit donc pas à constituer des intérêts communs à défendre. Les références, dans les discours des parlementaires, aux mandats locaux révèlent la diversité des attentes et des pratiques, diversité liée aux appartenances politiques mais aussi, très largement, au type et à la taille de leurs collectivités. Issus, dans la plupart des cas, des communes petites et moyennes, les élus des CDG doivent composer avec les autres élus intéressés aux questions de personnel, mais qui sont éloignés de ces institutions, du fait de leur appartenance à des collectivités plus importantes. Ils doivent aussi convaincre les élus peu impliqués sur ces sujets.

Au final, l'AMF a réussi à imposer une nouvelle définition du CSFPT, qui renforce la position des élus en son sein. La montée en puissance des centres de gestion est limitée par leur caractère local, mais elle est tout de même attestée par le transfert de la quasi-totalité des concours. Le CNFPT parvient à conserver ses deux concours les plus prestigieux, celui d'administrateur et celui d'ingénieur en chef. Mais ce « sauvetage » tient plus à l'influence des associations représentant ces deux cadres d'emplois¹⁹⁸ qu'à celle du CNFPT. La redéfinition des droits à la formation continue des agents est un autre vecteur de l'affaiblissement de cette institution.

¹⁹⁶ Chacune des deux assemblées dispose d'un groupe de travail consacré à la fonction publique territoriale. Ceux-ci sont principalement chargés de réaliser des auditions et des rapports dans le cadre de la préparation de projets ou propositions de loi. Dans le cadre de la préparation des nouvelles dispositions relatives à la FPT, le groupe sénatorial avait par exemple sollicité Jean-Claude Thoenig, alors président du conseil scientifique du CNFPT, qui avait rendu, en mai 2003, un document intitulé « Le recrutement et la formation des cadres territoriaux. Points clés pour une réforme », qu'il nous a remis lors de notre entretien.

¹⁹⁷ Compte-rendu n°54, mercredi 27 septembre 2006, p.9, disponible sur le site de l'Assemblée Nationale.

¹⁹⁸ L'association des administrateurs territoriaux de France (AATF) réunit 360 des 1800 administrateurs territoriaux (www.administrateurs-territoriaux.asso.fr). L'association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) est elle aussi bien implantée. Le directeur de cabinet d'André Rossinot au CNFPT en fait partie.

b) Redéfinir les concours et la formation à l'aune du privé

« J'entends faire en sorte que, dans la fonction publique territoriale, les concours sur épreuves soient progressivement remplacés par des concours sur titre avec épreuves. Ce n'est pas la même chose : le concours sur épreuves est trop souvent académique ou universitaire, trop théorique. Le concours sur titre avec une ou deux épreuves, c'est au minimum un entretien qui permet de mesurer la motivation et de cerner la personnalité du candidat, avec la vérification de l'existence du titre et les garanties de neutralité du concours. »

En introduisant par ces mots les débats, Brice Hortefeux met les concours au centre du projet de loi. Les organisateurs ne sont pas seuls en cause, la forme même prise par les concours est appelée à évoluer. Brice Hortefeux a construit sa carrière politique dans le sillage de Nicolas Sarkozy. Travaillant à ses côtés à la mairie de Neuilly de 1983 à 1993, c'est à ce poste qu'il devient administrateur territorial, avant que le concours n'existe¹⁹⁹. Nicolas Sarkozy, devant les élèves-fonctionnaires de l'IRA de Nantes le 19 septembre 2007, emploiera des termes semblables à ceux de son ministre :

« Pas de véritable échappatoire au carcan des statuts si le concours continue d'être la seule et unique règle pour la promotion et pas de brassage, pas d'ouverture, pas de diversité non plus si les épreuves restent aussi académiques, aussi peu en rapport avec les compétences et l'expérience de chacun. »

Ces critiques vis-à-vis d'une forme de concours qui s'est imposée, dans la fonction publique locale, suite à la loi de 1972, sont le signe du basculement symbolique intervenu depuis trente-cinq ans. Au début des années 1970, on dénonce les concours sur titres comme des concours « bidons ». Ils seraient aujourd'hui gages de compétence.

Ce basculement repose sur la réflexion menée par la DGAFP depuis la fin des années 1990. Le rapport remis, en 1998, par Serge Vallemont au ministre de la Fonction publique²⁰⁰ mettait déjà l'accent sur la nécessité de professionnaliser les concours, à partir de l'exemple du ministère de l'Équipement. Au début des années 2000, la DGAFP commande une série d'enquêtes quantitatives à deux statisticiens de l'INSEE, Denis Fougère et Julien Pouget²⁰¹. À partir de l'enquête Emploi et de l'enquête sur la formation et la qualification professionnelle (FQP), ces deux chercheurs concluent à la « surqualification » des fonctionnaires. Ils confirment en outre la tendance à la « reproduction » des fonctionnaires²⁰², ainsi que la sous-représentation des enfants d'ouvriers, et tout particulièrement de ceux dont les parents sont

¹⁹⁹ Reinhard P., 2007, *Brice Hortefeux le mécano de Sarko*, Le Cherche Midi.

²⁰⁰ Vallemont S., 1998, *Gestion des ressources humaines dans l'administration*, rapport au Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation. Serge Vallemont est alors inspecteur général des Ponts et Chaussées.

²⁰¹ Fougère D., Pouget J., 2001, « Projet d'étude sur les recrutements pas concours dans la fonction publique », in Observatoire de l'emploi public, *Rapport annuel*, La Documentation française, p.183-190.

²⁰² Connue depuis les travaux pionniers d'Alain Darbel et Dominique Schnapper. Darbel A., Schnapper D., 1969, « La probabilité d'entrée dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, n°4, p.43-50. Voir aussi Audier F., 2000, « La transmission du statut dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, n°337-338, p.121-133.

immigrés, dans la fonction publique²⁰³. Leurs enquêtes constituent le socle empirique du rapport de Dominique Versini, ancienne ministre proche de l'UMP, remis au ministre de la fonction publique en décembre 2004²⁰⁴. Ces enquêtes, largement diffusées dans le monde territorial²⁰⁵, et ce rapport ministériel contribuent à la mise sur l'agenda politique d'un nouveau « problème social », celui de la « diversité dans la fonction publique ». Cet objet de recherche scientifique, encore en constitution en France²⁰⁶, participe, dans le champ politique, au débat sur la discrimination positive, publicisé par Nicolas Sarkozy lorsqu'il était ministre de l'Intérieur. Le rapport Versini reprend l'argumentaire d'un article paru dans *Le Monde*²⁰⁷, qui attribue la « panne de l'ascenseur social au niveau des grandes écoles françaises » au mécanisme du concours, qui « avantage les candidats maîtrisant les codes socioculturels essentiels, tout en préservant une égalité formelle apparente »²⁰⁸. Le rapport consacre plusieurs pages aux dispositifs mis en place par l'IEP de Paris et par l'ESSEC pour faciliter l'accès à ces écoles aux élèves de ZEP, ainsi qu'à la « Charte de la diversité dans l'entreprise » promue par le Premier ministre fin 2004. Ces différentes expériences proches du monde de l'entreprise contribueraient à « la diversité [des salariés] au travers des recrutements et de la gestion des carrières »²⁰⁹, au contraire du concours, dominant dans la fonction publique.

Cette délégitimation des concours de la fonction publique, qui met l'accent sur les effets sélectifs et reproducteurs, par ailleurs bien réels, des concours²¹⁰, procède toutefois par réductionnisme et par généralisation. Généralisation car les concours des grandes écoles ne donnent pas accès, à quelques exceptions près, au statut de fonctionnaire. Réductionnisme car d'autres exploitations de l'enquête Emploi ont montré que la fonction publique demeurait un espace de mobilité sociale, pour les femmes en particulier²¹¹. Enfin, cette problématisation méconnaît l'existence, depuis plusieurs décennies, d'épreuves éloignées des canons académiques (telles que la note de synthèse ou les épreuves pratiques), supposées tester la compétence professionnelle des impétrants. Ces représentations se diffusent cependant

²⁰³ Pouget J., 2005, « La fonction publique : vers plus de diversité ? », *France : Portrait social 2005-2006*, INSEE, p.143-162.

²⁰⁴ Versini D. 2004, rapport cité.

²⁰⁵ La contribution de Denis Fougère au *Portrait Social* de l'INSEE est reproduite dans la *Gazette des communes*, cahier concours n°12, 22 mai 2006.

²⁰⁶ Il s'inscrit dans le prolongement des réflexions américaines sur la *representative bureaucracy*, qui ont contribué, quarante ans plus tôt, à la politique d'*affirmative action*. « Fonction publique : "ressembler à la population" ? », *Revue française d'administration publique*, 2006, n° 118.

²⁰⁷ Keslassy É., 2004, « Étendre la discrimination positive "socio-économique" à toutes les grandes écoles », *Le Monde*, 18 octobre. Eric Kaslassy est professeur de sciences économiques et sociales de l'université Dauphine.

²⁰⁸ Versini D., 2004, *op.cit.*, p.25.

²⁰⁹ *Ibid.*, p.29.

²¹⁰ Pour une démonstration étayée de cette affirmation, cf. la quatrième partie de la thèse.

²¹¹ Gollac S., 2005, « La Fonction Publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? Une exploitation de l'enquête emploi 2001 », *Sociétés Contemporaines*, n°58, p.41-63.

rapidement dans les sphères ministérielles. Le fait qu'Olivier Bauer, chef de bureau à la DGAFP, prenne l'initiative de nous envoyer, après l'entretien, un document qui y fait référence, en témoigne : « La diversification des recrutements, pour un recrutement mieux adapté aux besoins des employeurs et plus ouvert à l'ensemble des composantes de la société » est le titre de la communication qu'il vient de présenter au ministère. Sans doute plus de dix ans de « modernisation » des services publics ont-ils contribué à rendre acceptable cette définition de la situation. La thématique du rapprochement des services publics vis-à-vis de leurs usagers, qui s'est traduite par la « politique de l'accueil »²¹², lancée en 1993-1994, par André Rossinot, alors ministre de la Fonction publique, aujourd'hui président du CNFPT, a en quelque sorte « préparé le terrain ».

Deux types de dispositifs sont élaborés pour répondre à cette exigence nouvelle de diversité. Il s'agit d'une part d'une réforme des épreuves de concours, qui passe par la refonte des décrets portant statut particulier des cadres d'emplois. La DGCL, en association avec le CSFPT, s'y emploie, nous le verrons plus loin. Les conditions d'accès aux concours, ainsi que la création de modes alternatifs d'accès à la fonction publique relèvent quant à eux du domaine de la loi. La loi du 17 janvier 2002 sur la modernisation sociale, qui introduit dans le Code de l'Éducation une procédure universitaire de validation des acquis de l'expérience²¹³, permet de repenser les règles d'accès aux concours. Le monopole du diplôme, sanctionnant une formation de type scolaire et universitaire, dans l'accès aux concours externes est menacé. Dès 2003, le rapport public du Conseil d'État prévient de l'impact de cette loi : « elle pourrait relativiser la portée des diplômes de formation initiale pour l'accès aux concours », écrit-il²¹⁴. La loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie précise le contenu de la loi de 2002. Elle crée un droit individuel à la formation (DIF) de vingt heures par an, devant notamment permettre aux salariés de valider leur expérience. Le 2 février 2007 est promulguée la loi de modernisation de la fonction publique, qui fixe les modalités du DIF et de la VAE pour les agents de l'État. Elle crée en outre, un troisième dispositif, la reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP), non diplômante, mais qui pourra dispenser les candidats de certaines épreuves de concours.

DIF, VAE, REP, ces trois dispositifs sont aussi présents dans la loi du 19 février 2007. Mais le rapprochement entre fonction publique territoriale et fonction publique de l'État ne se fait

²¹² Siblot Y., 2006, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Presses de Sciences Po, coll. « Sociétés en mouvement », p.269.

²¹³ La VAE doit permettre à toute personne engagée dans la vie active depuis au moins trois ans de se voir reconnaître officiellement ses compétences professionnelles, par un titre, un diplôme à finalité professionnelle ou un certificat de qualification professionnelle.

²¹⁴ Conseil d'État, 2003, rapport cité, p.298.

plus, comme en 1984, sur la base de principes supposés propres au service public (égalité, indépendance, citoyenneté). Elle repose sur l'idée d'un rapprochement nécessaire entre fonction publique et marché du travail. Olivier Bauer nous le dit sur le ton de la confiance :

« Avec la REP, on se rapproche un peu de l'entretien d'embauche qu'on peut avoir dans le secteur privé – même s'il n'est pas nécessaire de le dire en ces termes là. »

La dédifférenciation entre emplois public et privé n'est pas une invention des années 2000. De nombreux droits des fonctionnaires (interdiction de licencier une agent enceinte, obligation de rémunérer au minimum au SMIC) sont directement tirés des principes généraux du droit du travail²¹⁵. Anicet Le Pors arguait de celui-ci, d'ailleurs, pour accorder aux fonctionnaires des droits syndicaux semblables à ceux des salariés. Mais il est significatif que la création d'une troisième voie aux concours, introduite, pour l'ENA, sous son ministère, et généralisée dans la « territoriale » à compter de la loi Sapin, serve davantage à intégrer des salariés du privé qu'à promouvoir des élus et des syndicalistes²¹⁶, contrairement à l'intention initiale. De surcroît, cette action sur les conditions d'accès aux concours est à présent associée à l'ouverture d'autres moyens de recrutement. Initialement prévu pour être intégré à la loi, le « parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État » (PACTE) est finalement institué par les ordonnances du 2 août 2005. Le PACTE s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans qui n'ont pas suivi d'études supérieures. Au terme d'un contrat en alternance de un à deux ans, qui donne lieu à une exonération de cotisations sociales pour leur employeur et, pour ces jeunes, à une rémunération égale à un pourcentage du traitement minimum, ils peuvent être titularisés dans un grade de catégorie C. Ce dispositif occupe une place importante dans le document que nous a envoyé Olivier Bauer : il est mis en avant par le ministère comme l'instrument central de la promotion de la diversité. Mais il est très impopulaire auprès des organisations syndicales. La CGT estime ainsi que « le PACTE constitue une atteinte au principe républicain du concours »²¹⁷. Le CSFPT donne lui aussi un avis négatif sur le texte, le 6 juillet 2005, seuls deux élus de droite votant pour.

Au moment où le projet de loi est discuté au Parlement, la méfiance semble avoir fait place à l'indifférence. Le PACTE paraît de peu d'effet dans la territoriale, où le recrutement sans concours en catégorie C est largement ouvert, de même que le recours aux emplois aidés de droit privé²¹⁸. Les autres dispositifs, DIF, REP, VAE, portent peu à débats. Seule la sénatrice

²¹⁵ Auby J-M *et alii*, 2005, *op.cit.*, p.11.

²¹⁶ Cf. le chapitre VII pour une analyse de l'origine socioprofessionnelle des candidats aux concours.

²¹⁷ « PACTE Junior : analyse et propositions de la fédération CGT des services publics », *Le guide*, fédération CGT des services publics, n°713, 2005, p.6.

²¹⁸ En 2001, les contrats emploi solidarité, emploi consolidé et emploi jeune concernaient 10% des agents publics locaux. CNFPT, 2003, *art.cit.*, p.1.

communiste Josiane Mathon-Poinat pointe l'écart entre le crédit-formation ouvert par le DIF (20 heures par an) et les actuelles préparations aux concours (jusqu'à 300 heures)²¹⁹. Mais la possibilité de réaliser une partie du DIF en dehors du temps de travail, le plus grand pouvoir des employeurs dans la décision de formation vont dans le sens de l'évolution engagée depuis le début des années 1990, vers des formations plus courtes et davantage contrôlées par les employeurs (*cf.* section précédente).

Depuis vingt ans, le droit de la fonction publique territoriale tend à « relocaliser » la gestion du personnel, qui relève de plus en plus de la collectivité-employeuse. Cette évolution se double d'une diversification des modes de recrutement, de promotion et de rémunération, qui concourt à leur individualisation. La loi du 19 février 2007 accentue cette tendance en étendant les possibilités de recours aux emplois fonctionnels et en laissant chaque collectivité décider des règles d'avancement de grade²²⁰.

C - Transformer le droit par la concertation (1998-2007)

Les débats parlementaires donnent à entendre « l'expression condensée »²²¹ de choix politiques qui (dé)légitiment les concours et fixent les principes généraux de leur mise en œuvre (épreuves ou titres, voie interne ou voie externe, organisation locale ou nationale...). Les élus locaux y disposent, du fait du cumul des mandats, d'une influence supérieure aux autres acteurs du monde territorial. Il est intéressant, à ce stade, d'envisager la production normative dans une arène où les élus locaux ne détiennent pas le même monopole et où l'élaboration du droit s'inscrit dans la durée, plutôt que dans les quelques jours que durent les séances publiques. Au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (encadré 10), ces décisions politiques publicisées au Parlement sont mises en application, sous la forme de décrets d'application. Mais c'est aussi là qu'elles se sont préalablement élaborées, d'abord souterrainement, au cours de réunions internes, puis publiquement, par des rapports ou des textes réglementaires préparatoires de lois plus importantes. Le CSFPT est notamment associé à la rédaction des textes à partir desquels le principe du concours est mis en œuvre. Ce sont en effet les décrets portant statut particulier des cadres d'emplois qui définissent les conditions de recrutement (en particulier le niveau de diplôme exigé pour se présenter au concours

²¹⁹ Et seules les parlementaires de la Réunion, Gélita Hoarau et Huguette Bello, s'expriment contre le CDI public.

²²⁰ La promotion de grade dépendait auparavant de « quotas », fixés nationalement : le nombre de promus sans concours était fonction du nombre de nommés par concours. Ces quotas sont remplacés par des ratios promus/promouvables, votés par les assemblées délibérantes des collectivités. Ces ratios fixent un pourcentage de promus parmi l'ensemble des personnes promouvables dans l'année, la définition de la promouvabilité étant largement laissée aux collectivités.

²²¹ Lascoumes P., Le Galès P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, coll. « 128 », p.88.

correspondant). Les épreuves des concours sont quant à elles fixées par d'autres décrets, tandis que les programmes de celles-ci sont régies par des arrêtés. Comprendre comment ces « micro-dispositifs »²²², qui orientent les pratiques des jurys autant que celles des candidats, sont élaborés, est un préalable important à l'étude ethnographique de ces pratiques.

Au sein du CSFPT, c'est le « groupe de travail concours » qui travaille à la modification des décrets. Ce groupe réunit les représentants des employeurs et des fonctionnaires membres du CSFPT, mais aussi des représentants de la DGCL, des institutions organisatrices de concours (CNFPT et CDG) et des associations d'élus. Créé suite au rapport Schwartz, en 1998, le groupe de travail s'est réuni six fois en 2006 et a examiné environ trente textes, quatre à cinq mois avant leur parution en moyenne. Le concours d'adjoint administratif, de catégorie C, dont nous avons observé les épreuves et les réunions de jurys (*cf.* troisième partie), a été réformé en 2006. C'est à travers cette réforme que nous analyserons comment les « petites » décisions du groupe de travail concours se font les échos de représentations particulières des concours, et contribuent par là à la transformation du droit. Pour ce faire, nous présenterons successivement les points de vue, recueillis par entretien et par observation, de différents membres du groupe « concours » : celui du président du groupe et du chargé de mission qui l'assiste ; celui des deux fonctionnaires de la DGCL qui y représentent l'État ; celui de cadres de centres de gestion et du CNFPT, eux aussi conviés aux réunions ; celui enfin de deux syndicalistes de la CGT. Nous montrerons comment la DGCL et les responsables du CSFPT construisent une posture consensuelle (1) que les organisateurs de concours parviennent à contester et à infléchir (2), mais qui ne remet pas en cause le rapport de force entre élus locaux et syndicalistes (3).

Encadré 10 : Le CSFPT, instance consultative paritaire nationale de la fonction publique territoriale

Institué par la loi du 26 janvier 1984, le CSFPT est composé de 40 membres : 20 élus représentant les différents types de collectivités territoriales (dont le président) et 20 représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux. Le CSFPT a toujours eu un président socialiste. Deux d'entre eux, Pierre Tabanou (1984-1989) et Claudy Le Breton²²³ (2001-2004) étaient solidement implantés dans les milieux d'élus locaux. Les deux autres, Michel-Antoine Rognard (1989-2001), maire de Mâcon, et Bernard Derosier (président depuis 2004), président du conseil général du Nord, s'y sont surtout implantés à partir de cette fonction²²⁴. Organe consultatif, le CSFPT est saisi pour avis des projets de lois relatifs à la fonction publique territoriale ainsi que des décrets concernant la situation des fonctionnaires territoriaux. Il a aussi un rôle de conseil, et formule, sous forme de rapports et d'études, des propositions relatives à son champ d'expertise.

²²² Lascoumes P., Le Galès P., 2004, « L'action publique saisie par les instruments », *in* Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *op.cit.*, p.15.

²²³ Claudy Le Breton a présidé l'union des élus socialistes et républicains des Côtes d'Armor de 1981 à 1996. Il devient président de la Fédération Nationale des Élus Socialistes et Républicains au cours de son mandat au CSFPT, qu'il abandonne pour présider l'assemblée des départements de France.

²²⁴ Le rapport confié à M-A Rognard, au terme de dix années de présidence en témoigne. Rognard M-A., 2000, *Fonction publique territoriale : bilan et perspectives*, rapport au Conseil Economique et Social, décembre.

Le CSFPT se réunit au moins quatre fois par an en assemblée plénière. Il comprend quatre formations spécialisées (questions institutionnelles, questions organiques, questions statutaires, questions sociales) chargées d'examiner les textes préalablement à la séance plénière. Deux d'entre elles sont présidées par des syndicalistes, les deux autres par des élus locaux. Les membres de la formation spécialisée n°2, en charge des questions organiques, siègent au groupe de travail concours.

1) Construire un consensus modernisateur

Le 21 août 2006 est promulgué le décret n°2006-1023 qui modifie les épreuves du concours d'adjoint administratif. Les épreuves d'admission dites techniques (droit public, droit de la famille, finances publiques) deviennent optionnelles. L'épreuve d'entretien avec le jury est modifiée : les examinateurs seront désormais en possession d'un document présentant le parcours professionnel du candidat, à partir duquel celui-ci sera interrogé. Ces mesures peuvent apparaître mineures, en tout cas si on les compare aux enjeux que les parlementaires mettent en scène. Baptiste Portal, l'attaché d'administration centrale qui suit les questions relatives au concours dans le bureau dirigé par Philippe Foucault, nous présente²²⁵ d'ailleurs ce texte comme un « décret simple », en ce sens qu'il n'a pas à être examiné par le Conseil d'État, contrairement aux décrets portant statut particulier des cadres d'emplois. Ce texte n'a pas non plus eu besoin du « feu vert » du cabinet du ministre. Il est en effet « purement technique » et le DGCL dispose d'une délégation de signature qui permet d'accélérer sa promulgation. S'agissant des épreuves du concours d'adjoint, Baptiste Portal a rédigé un premier projet de décret, qu'il a soumis au groupe de travail concours en janvier 2006. Après réécriture par ses soins en fonction des remarques, le texte a été présenté pour avis en séance plénière du CSFPT, qui l'a approuvé. Qu'est-ce qui justifie cette réforme des épreuves ? Comment les différents acteurs du groupe de travail s'impliquent dans ce que Baptiste Portal nous décrit comme une instance de « concertation privilégiée et informelle » ?

a) « Alléger » et « professionnaliser » les concours

Mot d'ordre d'une démocratie représentative renouvelée²²⁶, la concertation est aussi le maître-mot du groupe de travail concours. C'est en consultant des « acteurs de terrain » (élus, agents, organisateurs de concours) que la DGCL parviendra à écrire des textes en phase avec leurs préoccupations. Le groupe doit « éviter d'avoir des textes trop théoriques, qui soient difficilement applicables dans la réalité », nous explique Germain Muret, chargé de mission au CSFPT et au groupe de travail. Pour être efficace, l'instance doit être « informelle ». On

²²⁵ Entretien à la DGCL le 12 février 2007 (avec Philippe Foucault).

²²⁶ cf. le succès politique de la thématique participative et l'institutionnalisation d'organismes consultatifs tels que les conseils de quartier, la commission nationale du débat public etc. Blatrix C. *et alii* (dir.), 2007, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte.

peut ainsi convier des acteurs qui n'appartiennent à aucune de ces institutions, et l'on évite de perdre du temps dans les « rituels » et le « formatage »²²⁷ imputés aux instances officielles. Sur les préoccupations du « terrain », le doute ne semble guère de mise. Rémy Schwartz, qui préside le concours d'administrateur territorial en 2000, les a synthétisées deux ans plus tôt dans son rapport :

« Le concours est la pierre angulaire du statut. Il est le garant de la neutralité de la fonction publique. Sa valorisation systématique s'impose. Mais tout concours est délicat à mettre en œuvre et très coûteux. (...) Il est absurde que les collectivités dépensent des moyens et de l'énergie pour faire passer des épreuves inutiles. »²²⁸

Pour éviter que les collectivités recrutent des non-titulaires du fait du coût et du temps liés au recrutement d'un lauréat de concours, il faut « alléger » les concours, autrement dit diminuer le nombre d'épreuves, et rendre celles-ci plus adaptées aux missions ensuite confiées aux agents. Yves Vanel, président FO du groupe de travail concours, défend lui aussi une réforme des concours menée au nom de leur sauvegarde.

« Pour agir contre la contractualisation, il faut élargir les concours et donner de la qualité au statut (...) On a une démarche pragmatique. On cherche une adéquation entre les missions et les épreuves du concours. (...) Il y a une cohérence. »²²⁹

Son « bras droit », Germain Muret apporte une justification semblable :

« Plus le système est lourd, plus le concours va durer longtemps. Pendant ce temps là, soit les collectivités attendent, soit elles prennent des contractuels. C'est le souci. Le but de réformer les concours, c'est de lutter contre la contractualisation et contre l'emploi précaire. »

Ces formulations semblent se prêter à un large accord : la diminution du nombre d'épreuves est, à nombre de candidats constants, un moyen de réduire les coûts d'organisation ; elle apparaît aussi comme une manière de rendre le concours plus accessible aux candidats. On est loin des remises en cause législatives du concours (telles le CDI public), promptes à cristalliser les oppositions. Les objectifs défendus par le groupe de travail concours sont ceux qui fédèrent le monde territorial depuis le mouvement réformateur des années 1970 : il s'agit de faire « quelque chose de plus dynamique, plus constructif et plus attractif aussi », selon les termes de Germain Muret.

La technicisation des débats participe à cette construction du consensus. Chacun est supposé intervenir avec son « regard technique et professionnel »²³⁰, son expertise propre, liée à sa position dans le monde territorial. Les élus siègent en tant qu'employeurs (plutôt que comme

²²⁷ Termes employés par Olivier Bauer pour décrire le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'État.

²²⁸ Schwartz R., 1998, rapport cité, p.12-13.

²²⁹ Entretien au Conseil Economique et Social, le 4 avril 2007.

²³⁰ Entretien d'Yves Vanel dans *La Gazette des communes*, 6 juin 2005, p.30.

politiques), les syndicalistes sont des agents, avant d'être leurs représentants. Quant aux cadres du CNFPT et des CDG, ils ont une connaissance concrète des problèmes concrets posés par l'organisation des concours. En d'autres termes, on fait appel à la rationalité pratique des acteurs, à leur expérience locale, plutôt qu'à leur appartenance politique ou syndicale. Pour justifier la réforme des épreuves, Germain Muret se réfère à sa propre expérience de candidat au concours d'adjoint :

« Ce qu'on attend d'un agent de catégorie C, ce n'est pas qu'il puisse disserter sur le droit de la famille. C'était un peu bizarre. Moi-même, je l'ai passé ce concours, il y a plus de dix ans. On récitait un cours. Quel intérêt ? On attend qu'ils soient de bons agents d'exécution, qu'ils sachent rédiger, effectuer les travaux, courriers, tableaux. Maintenir les épreuves écrites, mais recentrer l'oral sur l'utilisation de l'ordinateur. Il faut que chaque catégorie ait sa fonction propre. Il y a eu un vrai consensus. L'épreuve de droit a fait l'unanimité. »

Comme Rémy Schwartz, Germain Muret joue sur l'efficacité de l'évidence. Il y aurait, pour reprendre le terme du premier, comme une « absurdité » à ne pas évaluer les candidats à un emploi administratif sur leur maîtrise de la bureautique, si indispensable, aujourd'hui, à l'exercice de leur activité. L'épreuve pratique de bureautique, au cours de laquelle les candidats doivent répondre, devant un ordinateur, à des questions nécessitant l'usage d'un logiciel de traitement de texte (Word), de tableur (Excel), de messagerie électronique (Outlook) ou de navigation internet (Explorer) a ainsi été introduite en 2000 (tableau 5). Elle n'est en un sens que l'actualisation des anciennes épreuves de dactylo et de sténographie. En 2006, son poids relatif parmi l'ensemble des épreuves augmente, justifié par une autre évidence : demander à des aspirants-adjoints d'être juristes n'a pas de sens. L'argument de l'adéquation aux missions est aussi utilisé pour modifier l'épreuve d'entretien avec le jury. C'est parce que le parcours professionnel du candidat est un élément essentiel pour juger de sa « motivation à exercer les missions »²³¹ que les jurés auront connaissance de celui-ci par un document écrit, communiqué préalablement par le candidat. Ce document offre le double avantage d'aider les candidats peu à l'aise à l'oral, qui pourront s'appuyer sur lui, et de donner aux examinateurs les moyens d'approfondir leur interrogation.

²³¹ Article 1 du décret du 21 août 2006.

Tableau 5 : Les épreuves du concours de commis/adjoint depuis les années 1960

Concours	Commis	Commis	Adjoint	Adjoint	Adjoint
Dates	Années 1960	1974-1988	1989 ²³² -2000	2001 ²³³ -2007	À partir de 2008
Organisateur	SCP ²³⁴	CFPC-CNFPT ²³⁵	CDG	CDG	CDG
Admissibilité	. rédaction . dictée . tableau numérique . arithmétique . facultatif : dactylo ou sténographie	. rédaction . dictée . arithmétique ou maths modernes . tableau numérique	. français . dictée . arithmétique ou maths modernes . tableau numérique	. français . tableau numérique	. français . tableau numérique
Admission	. droit public . droit privé ou comptabilité	. droit public . droit privé . comptabilité . facultatif : dactylo ou sténographie	. droit public . droit privé . comptabilité . facultatif : dactylo ou sténographie	. entretien . droit public, droit de la famille, finances publiques (2 sur 3) . bureautique . facultatif : langue	. entretien . bureautique . facultatif : droit public, droit de la famille, finances publiques, langue
Nombre d'épreuves	6 épreuves obligatoires	7 épreuves obligatoires	7 épreuves obligatoires	6 épreuves obligatoires	4 épreuves obligatoires

Cette présentation de la réforme comme « technique » et « pragmatique » tend à minimiser son importance. Ces modifications d'épreuves sont pourtant loin d'être anodines. Depuis 1990, le nombre d'épreuves obligatoires a quasiment diminué de moitié et leur définition même a changé. Avec l'introduction d'une épreuve d'entretien à partir de 2000, la « motivation » est devenue un critère de sélection, tandis que le poids accordé de longue date à la culture juridique est remis en cause. Le profil des lauréats, ou du moins le travail à fournir par les candidats, évoluent en conséquence (*cf.* quatrième partie). De plus, donner aux examinateurs des éléments sur les candidats pourrait être considéré comme une remise en cause du principe d'égalité de traitement. Au cours d'une épreuve d'entretien observée fin 2006, les deux examinateurs mis face à un tel document par un candidat ont signifié l'incompatibilité existant à leurs yeux entre cette pratique, assimilée à l'entretien d'embauche en entreprise, et le mode de recrutement propre à la fonction publique.

Arrivant devant les deux examinateurs, un homme d'une quarantaine d'années, présente un dossier, contenant, leur dit-il son CV et ses réalisations (il est graphiste). Le jury refuse le dossier, sans faire de commentaire. À la fin de l'interrogation, le candidat parti, les examinateurs délibèrent. L'un d'entre eux, cadre dans une communauté d'agglomération, s'indigne : « comment a-t-il pu croire qu'il allait nous refiler son CV ? » L'autre examinatrice, formatrice du CNFPT, la quarantaine, renchérit : « C'est marqué partout qu'il ne faut pas ». Au final, ils concluent que le candidat a été « mal conseillé par l'ANPE » sur

²³² AN-CNFPT, 189w268, programme du concours de commis.

²³³ Décret n°2000-1068 du 30 octobre 2000.

²³⁴ A-CNFPT, 112w8, « modalités d'inscription, programme et règlement des concours », syndicat interdépartemental pour le personnel des collectivités locales, Essonne, Val d'Oise, Yvelines, 1969.

²³⁵ A-CNFPT, 71w238, Ichou H., Deberne J-P., « Annales. Le concours de commis », CFPC, 1987.

le concours à tenter et sur la manière de se présenter. Bien qu'il se soit documenté sur les collectivités territoriales, son profil n'est « pas du ressort de la fonction publique ». Il est noté 6/20²³⁶.

De surcroît, la définition du cadre d'emplois d'adjoint présentée par Germain Muret (« de bons agents d'exécution [qui] sachent rédiger ») ne fait pas forcément l'unanimité dans le monde territorial. Enfin, c'est au nom de ces objectifs apparemment incontestables que sont engagées des réformes beaucoup plus importantes, tel que le développement des examens professionnels, sans nombre de postes défini, qui offrent peu de garantie d'accéder au grade²³⁷, en substitution progressive aux concours internes²³⁸. À ce stade de l'analyse, le groupe de travail concours se donne comme un lieu où le débat sur les instruments (les épreuves du concours) permet de « créer un consensus de réforme en s'appuyant sur l'apparente neutralité d'instruments présentés comme modernes »²³⁹. Il faut à présent étayer cette impression en analysant les positions de ceux, qui, à la DGCL et au CSFPT, cherchent à créer ce consensus.

b) Les « permanents » du CSFPT : légitimer une institution faible

« Produire du consensus, écrit Rémi Lenoir, est une des conditions qui permet au droit d'exercer son efficacité spécifique »²⁴⁰. Les responsables du groupe concours semblent avoir fait leur cette analyse. S'affirmer en accord, présenter un avis unanime devant l'assemblée plénière du CSFPT, elle-même encouragée à voter d'une seule voix, permet de renforcer l'institution dont ils sont membres et de peser d'un poids plus grand dans les arbitrages ultérieurs. Les avis unanimes ou largement majoritaires sont, selon les termes de Germain Muret, de « vrais avis », « intéressants » : ils montrent que le CSFPT a la « volonté d'agir dans le sens des fonctionnaires territoriaux et de la fonction publique territoriale ». Ce faisant, l'institution donne à croire qu'elle remplit son mandat²⁴¹, elle donne à voir son unité malgré l'hétérogénéité de ses membres. Selon les termes d'Yves Vanel, le CSFPT est un « organisme

²³⁶ Journal de terrain, 4 décembre 2006.

²³⁷ Les premiers examens professionnels d'adjoint administratif en 2003, se sont traduits par une longue liste d'attente pour les nominations (du fait de la limitation des nommés par examen à un pourcentage de ceux nommés par concours). Cette situation a entraîné une mobilisation de la CGT. Lors de la réunion plénière du CSFPT du 27 octobre 2004, la CGT lance une pétition et demande la suppression du grade d'agent.

²³⁸ Un rapport récent présenté par Yves Vanel promeut leur développement. CSFPT, 2005, *Vers une modernisation des examens professionnels de la fonction publique territoriale*, 6 juillet.

²³⁹ Lascoumes P., Le Galès P., 2004, « L'action publique saisie par les instruments », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *op.cit.*, p.26-27.

²⁴⁰ Lenoir R., 1986, « Groupes de pression et groupes consensuels. Contribution à une analyse de la formation du droit », *Actes de la Recherche de Sciences Sociales*, n°64, p.30-39.

²⁴¹ Au sens que Everett Hughes donne à ce terme : ce qui est reconnu de la part d'un professionnel comme constitutif de son activité et qui fait le prestige de celle-ci. Hughes E., 1996, « La licence et le mandat », *Le regard sociologique : Essais choisis*, Éditions de l'EHESS, p.99-100.

d'accompagnement réglementaire »²⁴², qui ne dispose que d'un pouvoir d'influence sur les textes. Dans les années 2000, le gouvernement est allé contre son avis (sur le CDI public) ; le Sénat a considérablement transformé un texte qu'il avait approuvé (en rejetant la création de Centre National de Coordination). Placé dans l'opposition par l'étiquette politique de son président, socialiste, le CSFPT tente de se faire entendre en développant son expertise technique, jugée appropriable par un grand nombre d'acteurs. Si Bernard Derosier prend position contre la politique gouvernementale, au Parlement ou dans la presse²⁴³, il nous est présenté sur notre terrain comme celui qui a œuvré pour une influence accrue du CSFPT, multipliant les rapports, y compris en auto-saisine. Au Salon de l'Emploi Public, face aux aspirants-fonctionnaires, il incarne une posture modernisatrice, qui présente comme un progrès le rapprochement d'avec le privé.

« On va vers une fonction publique de métiers plutôt que de carrière, ce qui vous permet de développer vos compétences. Vous êtes acteurs de votre carrière. Un peu comme dans le privé, vous cherchez vous-mêmes votre poste et il y a un employeur qui vous cherche. »²⁴⁴

Parmi nos enquêtés, ce sont les personnes les plus investies au CSFPT qui ont le plus revendiqué ce consensus modernisateur. La proximité à l'institution, le fait de dépendre d'elle pour sa carrière professionnelle ou syndicale, le fait de l'incarner aux yeux du public, jouent comme autant de facteurs favorables à l'adoption de son projet réformateur.

Jusqu'au début des années 2000, le CSFPT ne comptait que deux agents, le directeur général et son assistante. Le recrutement, en mai 2003, de cinq cadres, mis à disposition par le CNFPT, participe de la consolidation de l'institution. Pour Germain Muret, ce recrutement parachève une carrière commencée par la « petite porte ». Employé à l'état civil de la commune où il est né pendant ses études de droit, il devient agent permanent après sa maîtrise et réussit, à la deuxième tentative, le concours d'adjoint. Il rate ensuite celui de rédacteur, mais réussit celui d'attaché, puis, il y a trois ans, l'examen professionnel d'attaché principal. À quarante ans, il estime avoir atteint le sommet de sa carrière, jugeant le concours d'administrateur inaccessible. Après dix ans en commune et quatre ans au service concours du CNFPT, il apprécie son emploi actuel en ce qu'il lui permet d'être au plus près des décisions politiques et administratives, d'intervenir au moment de la formation des normes juridiques. En entretien, il raconte quel plaisir il a eu à présenter un rapport devant les élus du CSFPT.

La présidence d'une formation spécialisée du CSFPT marque elle aussi une étape importante dans la carrière du syndicaliste Yves Vanel. Titulaire de deux CAP, il commence sa vie professionnelle comme ouvrier d'entretien. Il s'implique dans le syndicat local Force Ouvrière, apprend le droit administratif dans les formations syndicales, jusqu'à devenir lui-même formateur. Depuis 1990, mis en disposition par son employeur, il est permanent à la fédération, et est promu, sous ce statut, fonctionnaire de catégorie B.

²⁴² Entretien dans *Essentiel*, n°305, mars 2005, p.2 (publication du centre interdépartemental de gestion de la grande couronne).

²⁴³ Derosier B., 2008, « Mauvais traitement pour les fonctionnaires », *Le Monde*, 24 janvier. Derosier B., 2005, *art. cit.*

²⁴⁴ Journal de terrain, 7 avril 2005.

Ce statut lui permet de s'investir dans de multiples institutions : CNFPT, caisse de retraite, fédération européenne des services publics, organisation internationale des services publics... Ses fonctions au CSFPT participent de cette ascension sociale par la professionnalisation syndicale. Dans les années 2000, à la cinquantaine, il atteint le sommet de sa carrière syndicale : secrétaire national de la fédération, il devient, à expiration de ce mandat, membre du Conseil Economique et Social. Au cours de cette longue insertion dans de multiples institutions composés d'élus et de syndicalistes, il a fait l'« expérience pratique de la diversité sociale familière » aux responsables syndicaux issus de milieux populaires²⁴⁵. Il a d'ailleurs adopté le costume-cravate porté par la quasi-totalité des élus et des hauts fonctionnaires. Lorsque nous le rencontrons en 2007, il semble avoir acquis le « sentiment d'être à sa place »²⁴⁶ dans un milieu éloigné de sa socialisation primaire. Il nous fait visiter le palais d'Iéna avec une grande fierté : le CES, « c'est une reconnaissance pour un militant ». Son emploi du temps est celui d'un ministre, il ne passe d'ailleurs à la fédération que rapidement, en début de matinée. Au cours de l'entretien, il produit avant tout un discours d'institution, ne prenant ses distances avec celui-ci qu'à deux moments isolés par un « c'est le syndicaliste qui vous parle ». Il se prononce alors pour la pénalisation des élus qui déclarent des postes vacants sans recruter, ensuite, des lauréats de concours, et contre le recours aux contractuels. Mais ces prises de position sont écartées par la nécessité d'« être crédible » aux yeux des élus locaux, seul moyen de peser sur les décisions.

Sans être des oblats, « qui s'investissent totalement dans une institution à laquelle ils doivent tout »²⁴⁷, Yves Vanel et Germain Muret sont reconnaissants envers une institution qui marque leur ascension professionnelle ou syndicale. Mais leurs prises de position méritent aussi d'être rapprochées d'autres formes d'engagement. Yves Vanel défend un syndicalisme d'expertise et de proposition. Il se souvient s'être indigné lorsqu'un professeur de sa fille avait présenté les syndicalistes comme des gens qui manifestent dans la rue. Être syndicaliste, « c'est aussi, même si c'est inconnu de beaucoup, un travail souterrain, de recherche ». Cette définition du syndicalisme fonctionne comme une justification de sa propre position : le syndicalisme de Vanel s'exprime, effectivement, dans les négociations et les institutions. Mais elle doit aussi être rapprochée de l'organisation dans laquelle il milite depuis près de quarante ans. Force Ouvrière est connue pour être bien implantée dans quelques grandes villes (Marseille, Bordeaux, Besançon...), dans laquelle le syndicat a noué des liens étroits avec la municipalité, tantôt à gauche, tantôt à droite. FO joue de sa capacité à négocier avec les élus en place, plutôt qu'à les contester, à nouer des relations interpersonnelles suffisamment fortes pour obtenir des mesures favorables aux agents. Le parcours de François Moscati, qui témoigne de ces

²⁴⁵ Comme le remarque Anne-Catherine Wagner à propos des syndicalistes européens. Wagner A-C., 2004 « Syndicalistes européens. Les conditions sociales et institutionnelles de l'internationalisation des militants syndicaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°155, p.18.

²⁴⁶ *Idem*.

²⁴⁷ Bourdieu P., Saint Martin M. (de), 1982, « La sainte famille », *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 44, n°1, p.5. Pudal B., 1989, *Prendre parti, pour une sociologie historique du PCF*, Presses de la FNSP, chapitre 3.

pratiques à de multiples reprises dans son livre de souvenirs²⁴⁸, témoigne des passerelles possibles entre les carrières politique et syndicale. Agent de la ville de Marseille depuis 1958, Moscati devient, en 2001, adjoint au maire UMP, Jean-Claude Gaudin, après avoir été un fervent soutien de Gaston Defferre. D'abord représentant des fonctionnaires au CSFPT, il est aujourd'hui le représentant des élus.

Le passage de la fonction publique au mandat électif est loin d'être exceptionnel chez les cadres. Il constitue d'ailleurs un vecteur important d'homogénéisation des représentations à l'intérieur du monde territorial (*cf.* chapitre V). Germain Muret l'envisage comme un prolongement de son investissement professionnel. Impliqué dans la campagne présidentielle de François Bayrou au printemps 2007 dans la ville où il réside, il compte se présenter sur la liste MODEM aux municipales de l'année suivante et espère devenir adjoint au personnel. Muret souhaite contribuer à la construction d'un espace politique qui retiendrait les meilleurs aspects de la gauche comme de la droite – un positionnement qui sied particulièrement bien à quelqu'un qui travaille à faire parler d'une seule voix employés et employeurs.

La rhétorique modernisatrice adoptée par les deux personnes, le représentant syndical et son assistant salarié, qui sont les plus impliquées dans le groupe de travail, constitue une forme de promotion de cette institution, promotion qui s'adosse à leur trajectoire professionnelle, et à leur positionnement politique ou militant. Les cadres de la DGCL promeuvent eux aussi la méthode, par concertation et consensus, du groupe de travail et ses objectifs de professionnalisation et d'allègement des concours. Comment analyser cette proximité des discours ?

c) DGCL : faire face à la DGAFP

Présenté comme un moyen d'associer des acteurs qui ne sont pas intégrés aux instances officielles, le groupe de travail concours est aussi une manière, pour la DGCL, de participer à des débats qui avaient auparavant lieu en son absence. Les dispositifs informels ont en quelque sorte remplacé les postes officiellement réservés aux représentants de l'État dans les institutions d'avant la décentralisation. La DGCL dispose toujours de prérogatives symboliques et pratiques sur le CSFPT. Les réunions plénières de celui-ci ont en général lieu dans les locaux du ministère de l'Intérieur, sur un ordre du jour fixé par la DGCL. En d'autres termes, c'est cette dernière qui décide de donner suite, ou non, et dans quels délais, aux demandes formulées par les différents acteurs du monde territorial. Germain Muret rapporte

²⁴⁸ Moscati F., 2000, *op.cit.* *cf.* l'importance qu'il accorde à la présence de Gaston Defferre dans les réunions de la section locale.

ainsi que le souhait de supprimer la limite de trois inscriptions pour le concours de conseiller des activités physiques et sportives a mis plus d'un an à être examiné et a nécessité la transmission de deux notes au ministère. En outre, si la DGCL doit tenir compte, dans la rédaction des textes, des amendements votés par le CSFPT, c'est elle qui décide de soumettre, ou non, ces amendements au vote.

Les instances de concertation apparaissent comme des moyens de limiter les critiques liées à cette emprise de l'administration d'État et de rendre les mesures « modernisatrices » acceptables. Cette entreprise n'est toutefois guère couronnée de succès. La proximité au terrain revendiquée par la DGCL lui est déniée par nos autres enquêtés, syndicalistes comme organisateurs de concours et responsables du CSFPT.

« La DGCL n'a pas la même approche qu'on peut avoir avec les gens de terrain. Des fois, l'approche théorique et l'approche pratique sont divergentes. Il s'agit de concilier les deux. Nous, on a des élus et des représentants syndicaux, des gens qui sont vraiment sur le terrain, qui sont confrontés aux réalités des problèmes de statut, de recrutement etc., qui ont les mains dans le cambouis. La DGCL peut apparaître plus en retrait, à un niveau national, avec une vision d'ensemble. C'est pas un manque de volonté, c'est la position qui veut ça. Un manque d'approche de terrain concrète. » (Germain Muret)

Mais l'existence de ces instances permet d'afficher sa conformité aux injonctions à la concertation portée par les politiques de réforme de l'État depuis la fin des années 1980²⁴⁹. Ce positionnement est essentiel vis-à-vis de la DGAFP. Pour tenter de limiter l'influence du ministère de la Fonction publique sur son agenda et ses pratiques, la DGCL argue de la spécificité de la fonction publique territoriale, spécificité qui renvoie à ces instances paritaires et consultatives.

« On cherche à faire comprendre à la DGAFP qu'on ne peut pas travailler avec nos opérateurs de concours de la même manière qu'eux avec les ministères. Le CNFPT n'est pas sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Ce n'est pas facile à comprendre du côté de la rue de Varenne. De même, le CSFPT est une instance paritaire. Le gouvernement n'a pas le droit de vote. On n'est pas à l'abri d'un vote négatif. Par obligation, la DGCL est obligée davantage que le ministère de la Fonction publique de travailler en fonction des préoccupations du terrain ». (Philippe Foucault)

Les réformes engagées par la DGCL dépendent d'un agenda fixé à l'échelon gouvernemental davantage qu'à l'échelle de son ministère : le mot d'ordre de professionnalisation des épreuves est à la fois porté par le Conseil d'État²⁵⁰ et par la DGAFP²⁵¹. C'est par la DGCL que

²⁴⁹ Cf. la circulaire Rocard du 23 février 1989 qui prônait, entre autres, la « revitalisation des instances de concertation » : « Il est essentiel que, sous les diverses formes qu'elle peut revêtir, la concertation avec les agents et les organisations syndicales sur les différentes composantes de la politique de rénovation des administrations soit la plus étendue et la plus riche possible. »

²⁵⁰ Conseil d'État, 2003, rapport cité, p.303.

²⁵¹ « On fait un gros travail sur l'adaptation des concours de la fonction publique, pour mieux reconnaître l'expérience professionnelle des candidats. Ça passe par la professionnalisation des épreuves : études de cas, mises en situation professionnelle. » (Oliver Bauer)

cet agenda arrive dans les instances consultatives, qui peut s'attribuer le mérite des réformes adoptées et renvoyer la responsabilité de celles qui échouent au monde territorial. Elle est en outre en capacité d'imprimer sa marque aux réformes, en fonction de son univers de référence, qui demeure le ministère de l'Intérieur. La réforme du concours d'adjoint territorial a été pensée, par la DGCL, à partir du concours homologue de l'Intérieur. L'absence d'épreuves de droit à ce concours a justifié leur suppression en territoriale²⁵². Produire un grand nombre de textes est enfin un moyen de montrer son dynamisme et de se poser, face aux autres directions du ministère et face aux autres ministères, comme une direction de conception²⁵³, ou selon l'expression de Philippe Foucault, un « état-major » de la décentralisation.

2) Les organisateurs des concours : entre influence et dépendance

Les organisateurs de concours sont les grands bénéficiaires de la création du groupe de travail, puisqu'ils sont à présent associés à des décisions qui reviennent officiellement à des institutions (CSFPT, DGCL) dans lesquelles ils ne sont pas représentés.

a) Peser sur les réformes

« J'aurais préféré aller encore plus loin dans l'allègement du nombre d'épreuves, en prenant pour exemple le concours d'adjoint administratif du ministère de l'Intérieur. Il y a eu débat avec les centres de gestion, qui arguaient de la nécessité de sélectionner, de trouver des gens compétents. C'est difficile de travailler avec des structures très impliquées, qui ont du mal à prendre du recul pour retrouver le sens de telle ou telle opération. »

Par ces propos, Philippe Foucault dévoile le caractère rhétorique de ses références répétées à l'atmosphère consensuelle du groupe de travail. Plutôt que d'un consensus, les évolutions réglementaires sont le produit d'un compromis entre les différents acteurs impliqués dans le groupe, et tout particulièrement entre la DGCL et les organisateurs de concours. Nous avons d'ailleurs pu constater, au cours d'une réunion de jury du concours d'adjoint dans un CDG francilien, que l'allègement des épreuves ne faisait l'unanimité ni parmi les organisateurs, ni parmi les examinateurs.

La réunion d'admission se termine. Marie Coll, la directrice des concours du CDG, fait le point sur la réforme des épreuves, qui s'appliquera pour la prochaine session du concours, en 2008. « Nous étions partisans de faire passer la bureautique en facultatif et de conserver l'épreuve technique de droit. C'était très partagé au CSFPT. Il a été considéré que les adjoints administratifs devaient absolument maîtriser la

²⁵² Ce concours compte deux épreuves orales d'admission : une « épreuve pratique consistant à vérifier l'aptitude du candidat à accueillir le public, à classer les documents et à présenter les éléments d'un dossier » et « une épreuve pratique consistant à vérifier l'aptitude du candidat à la réception et à la restitution de communications téléphoniques, à la gestion d'emploi du temps et à la dactylographie ou à l'utilisation du clavier ». Le concours d'adjoint dans les services déconcentrés ne comporte qu'une épreuve orale.

²⁵³ Eymeri J.-M., 1999, thèse citée, p.511.

bureautique ». Parmi les membres du jury, les réactions vont plutôt dans le sens d'un maintien de l'épreuve de droit. Les candidats maîtrisent plutôt bien la bureautique. On ne peut pas en dire autant du droit. Il est donc important de les évaluer là-dessus. La directrice générale adjointe d'une ville communiste se dit particulièrement attachée aux épreuves de droit. Le concours d'adjoint est la première marche de l'ascension professionnelle ; les adjoints, bien qu'agents d'exécution, sont amenés à prendre des responsabilités. Ils doivent donc maîtriser les bases juridiques qui régissent leur activité.

Cet extrait du journal de terrain²⁵⁴ confirme les propos de Philippe Foucault : les organisateurs de concours, bien qu'ils n'y parviennent pas toujours, cherchent à peser sur les réformes. À l'instar des autres acteurs, leurs prises de position visent à renforcer, ou du moins à maintenir, les prérogatives de leur institution. Un centre de gestion qui organise moins de concours, ou des épreuves moins nombreuses, risque de recevoir moins de financements de la part des collectivités²⁵⁵. Si l'on peut penser que l'appartenance institutionnelle contribue à structurer des intérêts et des représentations, on peut aussi penser que les institutions sélectionnent des individus conformes à leur système de valeurs, et prêchent, en quelque sorte, des convertis²⁵⁶. Sous réserve d'une étude ultérieure des trajectoires des organisateurs et des jurys (*cf.* chapitre V), les centres de gestion recruteraient, tant au niveau de leurs cadres qu'au niveau des jurys de concours, des individus portés à la défense de ce mode de recrutement, représentations confortées par leur implication dans sa mise en oeuvre. L'extrait ci-dessus montre en tout cas que la définition du grade d'adjoint posée comme évidente par Germain Muret prête pour le moins à discussion. Alors que Germain Muret décrit un grade « de base », pour lequel des compétences techniques d'exécution suffisent, d'autres cadres territoriaux le définissent comme un grade de promotion. Les candidats doivent alors montrer leur capacité à se hisser au dessus des « simples agents », et à maîtriser, non pas des savoir-faire banalisés (tels que la bureautique) mais des savoirs distinctifs (tel que le droit).

La coexistence de représentations divergentes peut limiter la « modernisation » des concours. Le projet de réduire les concours de la filière médico-sociale à une épreuve orale d'admission s'est ainsi heurté à un vote négatif du CSFPT qui a, pour le moment, eu raison de la réforme.

En décembre 2006, le centre de gestion francilien organise une réunion d'information, à destination des responsables des ressources humaines des collectivités membres, sur la refonte de la catégorie C dont les décrets s'apprêtent à paraître²⁵⁷. Marie Coll introduit les dispositions relatives à la filière médico-sociale :

²⁵⁴ Daté du 21 décembre 2006.

²⁵⁵ Le taux de cotisation, encadré par voie réglementaire, est voté annuellement par le conseil d'administration de chaque centre de gestion. Il s'agit d'un pourcentage de la masse salariale de chaque collectivité adhérente. *Cf.* chapitre III.

²⁵⁶ Suaud C., 1975, « L'imposition de la vocation sacerdotale », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°3, p.2.

²⁵⁷ Décrets du 22 décembre 2006, n°2006-1690 sur la filière administrative, n°2006-1694 sur les filières technique, sociale, police.

« Je vous donne un avis personnel : si l'épreuve écrite d'ATSEM ou d'auxiliaire de puériculture doit être supprimée, je préférerais qu'on supprime le concours. » Elle raconte sa rencontre récente avec une candidate au concours : « Une candidate au concours de puéricultrice est venue me demander de signer une pétition pour supprimer le concours. "Mon père est maire. S'il n'y a plus de concours, il me nomme tout de suite directrice de crèche", elle m'a dit. La principale vertu du concours, c'est l'égal accès aux emplois publics. »²⁵⁸

Principes légitimateurs des lois de 1983-1984, l'égal accès aux emplois publics et l'égalité de traitement entre les candidats sont mobilisés pour limiter les mesures d'« allègement » des concours. Les organisateurs des concours relaient par exemple les préoccupations des jurys face à l'introduction d'un document écrit dans l'épreuve d'entretien.

Au cours de la même réunion, Marie Coll indique aux participants qu'un document retraçant le parcours professionnel du candidat sera remis aux examinateurs de l'épreuve d'entretien. « On n'en voulait pas. Ça rompt l'égalité de traitement entre les candidats. C'est l'idée de la DGCL. On a essayé de faire le document le plus factuel, le plus objectif possible. », explique-t-elle. Début 2007, Philippe Foucault nous confirme que c'est le CDG francilien qui a rédigé le modèle de parcours professionnel annexé au décret.

Ce dernier exemple le montre : les centres de gestion ne sont pas en mesure d'imposer leurs vues sur les concours. Ils peuvent en revanche se saisir des dispositions les plus techniques des réformes, sur lesquelles ils disposent d'une expertise qui ne leur est guère disputée, pour tenter de les infléchir. La technicisation n'est pas toujours un moyen de dépolitiser les enjeux ; les instruments peuvent aussi être investis politiquement, au sens où l'égalité de traitement entre les candidats est un enjeu politique.

La capacité de peser sur les réformes, au moment de leur élaboration ou dans leurs dimensions les plus techniques, n'est pas également partagée par les centres de gestion. Les exemples empiriques que nous venons de mobiliser se concentrent sur un CDG d'Île de France, qui se trouve être un des plus impliqués dans le groupe de travail. Les représentants des centres de gestion sont cooptés par la DGCL et par le CSFPT. Seuls trois d'entre eux (sur la centaine existant) sont conviés aux réunions au moment de notre enquête. Il s'agit des CDG franciliens, ainsi que de celui du Rhône. La proximité géographique (qui facilite la venue à des réunions parisiennes), le volume de concours organisés, mais aussi l'existence de liens interpersonnels entre coopteurs et cooptés sont au principe de la sélection.

Examineur au concours d'adjoint administrateur depuis son arrivée au CSFPT, Germain Muret connaît bien les cadres du CDG francilien où nous avons enquêté. Il explique ce que la réforme du concours d'adjoint doit à cette proximité. « Le fait que je sois sur le jury n'est pas innocent. Je voyais les limites du système. Le président de ce CDG, *via* Marie Coll, nous a fait parvenir un courrier en disant qu'il y avait un problème sur ce concours. (...) On a fait remonter à la DGCL des remarques qui nous avaient été transmises par le CDG, en demandant l'inscription à l'ordre du jour. »

²⁵⁸ Journal de terrain, 15 décembre 2006.

Ces nominations discrétionnaires tiennent à l'écart de la concertation la grande majorité des centres de gestion, en particulier les plus petits et les plus éloignés de Paris. Elles ne sont pas étrangères aux rivalités entre les CDG, qui contribuent, nous l'avons vu, à l'impossible création d'un Centre National. Du côté du CNFPT, seul les représentants du siège national sont amenés à siéger. Justifiée par le caractère national de l'établissement public, cette situation éloigne du processus de décision les centres interrégionaux des concours, qui organisent pourtant la quasi-totalité de ceux-ci. Elle conforte l'organisation centralisée du CNFPT et le peu de marges de manœuvre laissée aux entités déconcentrées.

b) « Le ministère fait ce qu'il veut »

« On n'est pas le législateur. On ne peut que faire remonter les informations. On n'y peut rien. On nous demande de plus en plus de participer. On arrive à faire évoluer certains textes. Il y a des pressions sur les associations, le contexte politique. On raisonne en termes de concret : les problèmes qu'on a, les moyens de les résoudre. Le ministère, la DGCL fait ce qu'il veut. De temps en temps, il va mettre en application ce qu'on lui a dit. Mais si, par derrière, il y a des enjeux énormes, et une forte pression des syndicats et des associations, on n'obtiendra pas forcément ce qu'on veut. »

Dominique Margerin, en charge des contentieux concours au CNFPT, illustre ici l'ambivalence des organisateurs vis-à-vis de la production normative. Leur travail dépend, nous l'avons vu, de la jurisprudence relativement stable du Conseil d'État, mais, dans une période où le droit des concours se transforme rapidement, il doit aussi s'adapter aux textes que le ministère a compétence à écrire. Une parution trop tardive de ceux-ci peut menacer le concours d'une décision de justice négative, justifiée par sa non-conformité aux principes généraux qui régissent son organisation (publicité, programme...). Les organisateurs de concours se trouvent en situation de demandeur face à la DGCL, qui maîtrise l'agenda réglementaire. Les archives du CNFPT donnent deux exemples des difficultés suscitées par cette division du travail entre producteurs de normes et organisateurs de concours.

Le concours externe d'ingénieur territorial en chef de 1^e catégorie session 1991 a été annulé par le Conseil d'État au motif que l'arrêté définissant les programmes des épreuves n'a jamais été publié. Dans une note au président du CNFPT, un cadre du siège fait état des démarches engagées pour obtenir la publication du texte : « Le 6 septembre 1995, la DGCL nous a verbalement expliqué que malgré nos demandes cet arrêté avait été "oublié" dans le décret-bal ai. »²⁵⁹.

Quelques jours plus tard, Raymond Vaillant, président du CNFPT, écrit à Michel Thénault, DGCL²⁶⁰. Le décret définissant les épreuves du concours d'attaché territorial suite à la modification du décret portant statut particulier de ce corps n'a pas été publié au Journal Officiel. « Il est impératif compte tenu des

²⁵⁹ A-CNFPT, 226w38. Note de D.Viandier, directeur des carrières territoriales, au président du CNFPT, 13 septembre 1995.

²⁶⁰ A-CNFPT, 226w38. Courrier daté du 4 octobre 1995.

délais légaux de publicité de l'arrêté d'ouverture du concours (...) et de la durée nécessaire à l'organisation de celui-ci, que le décret fixant les modalités d'organisation des concours paraisse avant la fin du mois d'octobre. », indique-t-il.

La parution des textes ne règle pas les problèmes liés à leur interprétation. Le siège du CNFPT se charge de transmettre à ses centres interrégionaux les consignes nécessaires à l'organisation pratique des concours. Dans ce travail de traduction des normes juridiques dans un langage opératoire, appropriable par les organisateurs, les cadres du siège sollicitent régulièrement l'avis de la DGCL, en particulier quand les textes sont récents et que la justice administrative n'a pas encore eu à statuer sur leur application. Ce faisant, ils cherchent le soutien du ministère pour imposer localement leur monopole dans l'interprétation des textes, monopole garant de leur maîtrise du processus d'organisation et de son homogénéité sur l'ensemble du territoire. Aussi leur demandent-ils des avis écrits. La circulaire ministérielle dispose en effet d'une « force » liée à sa « forme »²⁶¹ même : elle permet de contrer les éventuelles contestations de leurs centres interrégionaux voire des collectivités ou des candidats. Ces documents écrits sont de surcroît légalement opposables dans le cadre de procédures contentieuses. Mais leur obtention n'est pas chose aisée : les organisateurs de concours se heurtent à la division du travail à l'intérieur même de la DGCL, et plus largement entre les différentes institutions composant l'État.

Suite à la déconcentration de l'organisation de certains concours prévue par le décret n°95-1117 du 19 octobre 1995, Raymond Vaillant écrit à nouveau à Michel Thénault²⁶² pour lui demander, qui, du conseil d'administration du CNFPT ou des conseils régionaux d'orientation, doit fixer la liste des membres du jury. Suite à l'avis de la DGCL, le siège impose que les jurys soient nommés nationalement, par le conseil d'administration, manière de limiter la portée de la déconcentration²⁶³.

Au cours de la réunion avec les responsables des ressources humaines déjà évoquée, Marie Coll explique que les derniers lauréats du concours d'agent technique ne pourront être nommés sur ce grade, supprimé par la réforme. « Nous avons alerté le bureau FP1 [chargé des statuts] de la DGCL. Il en a parlé au bureau FP2 [chargé du recrutement]. Ce bureau élabore les statuts sans concertation avec l'autre. Ils m'ont confirmé par courriel que les lauréats seront intégrés dans un premier temps au premier grade et pourront faire l'objet d'un reclassement dans trois ans. Ce n'est pas écrit, ça, dans le décret. J'aurais bien aimé une circulaire du ministre, et pas seulement un message d'un attaché de la DGCL. Ça me désole... » Au cours de la même réunion, Marie Coll annonce que certains concours, auxquels des candidats s'étaient inscrits, sont annulés. Le concours de gardien de police municipale avait par exemple déjà suscité 6000 candidatures : « En termes de dommages collatéraux, ça fait beaucoup pour les deniers publics.

²⁶¹ Bourdieu P., 1986, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°64, p.14.

²⁶² A-CNFPT, 226w38. Courrier daté du 12 janvier 1996.

²⁶³ A-CNFPT, 250w39. Note du service concours au président du CNFPT, datée du 29 janvier 1996.

L'association des directeurs de CDG s'est mobilisée auprès de la DGCL mais cette disposition appartient au Conseil d'État, qui a du mal à reconnaître son erreur. », explique-t-elle.

L'activité d'organisation des concours place le droit au centre, tant dans son interprétation que dans sa mise en œuvre. Les dispositifs de concertation constituent, pour certains organisateurs de concours, une arène privilégiée pour influencer la production normative. Ils doivent toutefois composer avec les autres acteurs qui entendent eux aussi peser sur celle-ci. Dans l'extrait ci-dessus, Dominique Margerin évoque les « pressions » des associations et des syndicats. Quelle est la place de ceux-ci au sein du groupe de travail concours ?

3) Du côté de la CGT : un sentiment d'impuissance

Les lois de 1983-1984 ont institutionnalisé les relations entre employeurs et syndicats, tant au niveau national, avec le CSFPT, qu'au niveau des centres de gestion ou des collectivités, avec les commissions administratives et techniques paritaires. Les fédérations syndiquant les agents territoriaux figurent aujourd'hui parmi les plus importantes des trois grandes centrales (encadré 11). En plus de désigner les membres de ces instances, elles ont aussi investi des formes plus informelles d'interpellation des producteurs de normes. À l'Interco CFDT, un secteur, dit « revendicatif », se charge de rédiger des amendements aux projets de lois, ensuite transmis aux parlementaires.

Encadré 11 : Les principaux syndicats de fonctionnaires territoriaux dans les années 2000

La fédération CGT services publics rassemble, outre les territoriaux, les personnels des préfectures, des OPAC, des entreprises de l'eau et pompes funèbres. Elle compte 64 341 adhérents²⁶⁴ fin 2006. C'est la deuxième fédération de la CGT, après l'Union confédérale des retraités²⁶⁵. À l'issue des élections municipales de 2001, six syndicalistes CGT ont été élus au CSFPT, ce qui en fait la première organisation syndicale de la FPT.

L'Interco CFDT syndique les mêmes agents que son homologue cgtiste, ainsi que les personnels de plusieurs ministères (affaires étrangères, affaires sociales, justice, police nationale). Proche de la CGT en termes d'adhérents au début des années 2000, elle a perdu de l'ordre de 15% de ses cotisations en 2003-2004²⁶⁶, du fait du soutien confédéral à la réforme des retraites et de celui de la fédération à la décentralisation. Cinq membres de cette fédération siègent au CSFPT depuis 2001.

À Force Ouvrière, la fédération des services publics et de santé regroupe les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. C'est la deuxième fédération après celle de la métallurgie. Quatre syndiqués FO siègent au CSFPT.

Les cinq autres sièges revenant aux représentants du personnel se répartissent entre la Fédération Autonome (2), la CFTC (2) et la CGC (1). L'Union Nationale de l'Encadrement des Collectivités Territoriales s'est désaffiliée de la CGC en 2006, dans le but de rejoindre la CFDT²⁶⁷. En revanche, plusieurs syndicats locaux se sont désaffiliés de la CFDT. En Île de France, ils ont créé des syndicats départementaux unitaires affiliés à la FSU²⁶⁸. Les effectifs de l'UNSA se sont coupés en deux : une partie reste dans une fédération « maintenue », UNSA territorial, tandis que les autres rejoignent la Fédération Autonome. Il existe une fédération SUD collectivités territoriales, qui n'a pas d' élu dans les instances nationales.

²⁶⁴ www.spterritoriaux.cgt.fr/spip.php?article254, consulté le 1^{er} février 2008.

²⁶⁵ D'après les deux cadres de la fédération rencontrés en entretien le 16 mai 2007 (avec Alexis Spire).

²⁶⁶ Interco CFDT, *Rapport d'activité 2001-2005*, 10^e congrès 2005, p.8-9.

²⁶⁷ « Les cadres territoriaux de la CGC demandent à rejoindre la CFDT », *L'hebdo Interco*, n°704, 15 juin 2006.

²⁶⁸ D'après un cadre du CIG petite couronne. Entretien le 6 avril 2007.

En un sens, le groupe de travail concours participe à cette reconnaissance des organisations syndicales et de leurs responsables, ainsi que la trajectoire d'Yves Vanel l'a montré. Le dispositif consultatif ne fait toutefois pas l'unanimité parmi les syndicalistes qui y sont impliqués.

a) « C'est pas là qu'on va régler les problèmes »

Les deux cadres de la CGT services publics se sont montrés critiques à son égard²⁶⁹.

« Au groupe concours, on est sur une logique de professionnalisation et de simplification des problèmes des concours. On n'est pas sur des discussions généralistes sur notre conception statutaire. Ça fait trois ans que je suis au groupe concours. Les seuls éléments de débat qu'on a eus, c'est les épreuves, les modifications qui ont pour but de simplifier, de professionnaliser un peu, de rendre moins scolaire. Ce n'est pas idiot : l'idée d'enlever une épreuve de droit (qui était quand même très basique, je l'ai passée)... Ça donnait au moins une chance de travailler sur le statut de la fonction publique. Ça se passe sur un ton consensuel. Après, on est pour ou on est contre. On se positionne au niveau des décrets. Au niveau du groupe concours, on dit ce qu'on a à dire, mais ça reste très consensuel. C'est tenu par Yves Vanel, quelqu'un de très, très consensuel. C'est la première chose qu'il m'a dit quand je suis arrivé : « ici, c'est le domaine du consensus ». On n'est pas non plus des sauvages, on s'y plie. Quand on est contre, on vote contre, et puis voilà. Le groupe concours, il n'a pas cette fonction, et je le regrette, d'avoir une réflexion plus approfondie sur comment on doit recruter et qui on veut recruter. On reste sur du formalisme, l'intitulé du programme des concours. (...) C'est pas là qu'on va régler les problèmes. On considère qu'il faut qu'on soit au CSFPT. Mais chaque fois qu'on a gagné des choses, c'est parce qu'on a porté des choses qui étaient partagées par les salariés, et qu'on a réussi à mobiliser. (...) M.Foucault, le chef de bureau, était en train de nous expliquer un truc sur les agents de surveillance de la voie publique. Quand on connaît la réalité de ces emplois là, c'est des recrutements un peu sociaux, c'est des gens qui n'ont aucune qualification. Ils ne savent pas tous écrire. J'ai interpellé gentiment M.Foucault : « j'ai le sentiment que vous avez une méconnaissance totale de la réalité du terrain ». J'ai senti qu'il n'était pas habitué à ce qu'on lui parle comme ça. Mes collègues des autres syndicats ont dit : « mais comment il parle lui ? » J'avais simplement dit à ce monsieur qu'il avait une méconnaissance du terrain. Je l'invitais à venir dans ma collectivité pour lui faire constater la réalité. Quand on fait un truc comme ça, ça surprend un peu. On parle des dorures des cabinets ministériels, c'est un peu ça. »

Noël Tubord, actuel représentant de la CGT au groupe concours, étaye ici l'idée que nous défendions à propos du consensus modernisateur : les débats sur les instruments empêchent de débattre sur l'enjeu défini par Noël Tubord comme le plus important, ce qu'il appelle « la conception statutaire ». Cet extrait permet en outre de réfléchir aux conditions de l'implication dans cette instance et aux effets des représentations syndicales sur cet engagement. Au contraire d'Yves Vanel, qui y voyait l'aboutissement d'un syndicalisme

²⁶⁹ A l'Interco CFDT, nous avons rencontré des permanents qui n'occupent aucune fonction électorale. Sans nous avoir parlé directement du CSFPT, ils ont exprimé, comme à la CGT, leur sentiment d'avoir peu de prise sur les évolutions en cours.

d'experts, le fonctionnement du CSFPT contrevient à l'idée que ces deux syndicalistes ont de l'action syndicale. Le seul souvenir positif que Guy Petit, actuellement responsable du collectif juridique de la fédération, évoque de ses années au CSFPT, se rapporte à un épisode de « séquestration » des membres du Conseil par des animateurs territoriaux : « c'était chaud dans la rue ; sinon, c'est feutré », explique-t-il. Rapportant ses échanges avec Philippe Foucault, Noël Tubord critique les normes de relations et de discussion qui y ont cours, lesquelles sont liées non seulement à la définition de l'instance par son promoteur (« ici c'est le domaine du consensus »), mais aussi aux lieux (« dorures ») et aux personnes impliquées (haut fonctionnaire cravaté appelé monsieur). Ces normes sont à l'opposé du syndicalisme « de lutte », du « rapport de force » que nos deux interlocuteurs défendent.

Leur perplexité face au CSFPT est donc liée au positionnement syndical de la CGT, qui dit refuser de devenir un syndicat « d'accompagnement », attribut disqualifiant visant la CFDT, et qui tient aussi à se distinguer de FO, dont les positions sont localement très variables. Ainsi, alors que les représentants de l'Interco CFDT votent régulièrement « avec » les élus au CSFPT, ceux de la CGT s'opposent quasi systématiquement aux projets soumis par le ministère de l'Intérieur. Alors que le premier syndicat a donné la priorité, depuis le milieu des années 1990, à l'action judiciaire²⁷⁰, le second continue, dans ses publications, comme dans les propos tenus en entretien par ses permanents, à mettre l'accent sur les « revendications » et les « luttes ».

La distance des deux syndicalistes CGT doit aussi leur position au sein du CSFPT et du groupe de travail concours : étant « simples » membres²⁷¹, ils ne sont pas en capacité d'infléchir son fonctionnement, ni d'obtenir les rétributions symboliques que procurent, par exemple, la signature d'un rapport. Mais elle doit aussi être analysée au regard de leur carrière militante. Contrairement à Yves Vanel, ni Noël Tubord ni Guy Petit n'est actuellement permanent. Ce dernier l'a été pendant quelques années, mais il est aujourd'hui de retour dans sa collectivité, éloignée, comme celle de Noël Tubord, de plusieurs centaines de kilomètres de Paris. Cette moindre professionnalisation syndicale est sensible dans leurs discours. Alors qu'Yves Vanel n'évoquait que des problèmes généraux communs à toute la fonction publique territoriale (le recours aux contractuels, les lauréats qui trouvent pas de poste), nos deux

²⁷⁰ Une priorité qui se traduit notamment par le fait que la fédération Interco dispose deux juristes salariés, spécialistes du contentieux administratif, quand la fédération homologue de la CFDT ne compte en la matière que sur ses permanents élus. D'après le responsable du contentieux à la fédération Interco rencontré avec Alexis Spire, la nouvelle équipe fédérale élue en 2005 a toutefois mis un frein à cette « judiciarisation » de l'action syndicale.

²⁷¹ Notons toutefois qu'une membre de la CGT préside une autre formation spécialisée. Elle n'était pas disponible le jour où nous avons fait l'entretien.

interlocuteurs émaillent leur argumentation de cas concrets tirés de leur expérience en collectivité (une procédure judiciaire dans laquelle ils sont intervenus, une réunion de la CAP dans leur commune, l'incident de carrière d'un de leurs collègues). Elle est aussi visible à leur tenue vestimentaire. Au costume-cravate d'Yves Vanel, répondent les jeans-pullovers des cégétistes, alors même qu'ils se rendent « au ministère » après notre entrevue. Lorsque Guy Petit indique avoir « arrêté parce qu'[il] ne pouvait plus accepter ce qu'[il] voyait au Conseil Sup' », on perçoit le décalage que cet homme, ancien policier municipal de catégorie C, peut y avoir ressenti. Formé dans les instances syndicales, à l'instar d'Yves Vanel, il n'est en effet pas allé aussi loin que ce dernier dans l'acculturation à l'*hexis* et aux manières de parler des dominants. Noël Tubord, qui le remplace au CSFPT, semble avoir un profil plus compatible avec l'engagement dans l'institution. Promu par concours, il est aujourd'hui cadre intermédiaire (rédacteur) au service financier de sa commune et compte passer le concours d'attaché. Sans renoncer aux exemples locaux, il cherche à appuyer son raisonnement sur des écrits. C'est lui qui va chercher, à la fin de l'entretien, le « memorandum revendicatif » de la fédération, qu'il présente comme « la transcription par écrit de [leur] conception de la fonction publique territoriale ». Ainsi, de même que les dispositifs participatifs impliquant des habitants sont sélectifs socialement²⁷², les instances consultatives impliquant des syndicalistes requièrent la maîtrise de normes d'interaction qui favorisent ceux des syndicalistes les mieux dotés en capital culturel et les plus professionnalisés.

b) Les limites du paritarisme

Les rapports entre représentants des agents et représentants des employeurs sont centraux dans la critique du CSFPT que livrent ces deux syndicalistes. Cet aspect mérite une place particulière dans notre analyse. Dans le chapitre I, nous avons vu comment les consultations menées par la DGCL pour la création du grade d'attaché communal avaient tenu à l'écart les grandes centrales syndicales et avaient fait la part belle aux élus locaux. La situation semble avoir changé aujourd'hui : la consultation se fait en lien étroit avec le CSFPT, alors que la CNP était quasiment ignorée dans les années 1970. Toutefois, les propos de Noël Tubord et Guy Petit indiquent que le paritarisme n'a pas comblé l'asymétrie entre représentants des agents et représentants des employeurs.

« Quand tout est finalisé, quand on a beaucoup travaillé, les élus, pas nombreux, ne sont pas d'accord : "on ne parle pas du financement". (...) On n'a jamais les élus. Dans la formation spécialisée n°2, je n'ai

²⁷² Blondiaux L., 1999, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les Assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in CRAPS-CURAPP, *La démocratie locale*, Presses Universitaires de France, p.367-383.

jamais vu un élu. Au groupe concours, on n'a jamais d'élu. (...) Quand on négocie les choses, quand on étudie les textes, on fait un rapport entre nous, entre syndicalistes, avec la DGCL, quand elle est là, avec les chargés de mission. » (Noël Tubord)

« [Au CSFPT, on examine] des choses déjà négociées avec l'AMF, toutes ces associations très puissantes et qui font foi quelle que soit la tendance politique. On a obtenu des choses tant que ça ne coûte pas d'argent au maire. Dès que ça commence à coûter aux maires, c'est le veto finances publiques. Et puis, le mépris qu'on avait. Je ne vais pas dénoncer mes camarades représentants des employeurs. J'en ai un qui est près de M... [sa commune], député maintenant. Il venait à 8h30, il signait la feuille de décharge pour se faire rembourser par l'État et à 9 heures, il partait. À 15 heures, on se retrouvait avec deux élus, dans la plus haute instance paritaire. Je ne pouvais plus le supporter. » (Guy Petit)

Dénonçant d'une part la moindre implication des élus dans ses travaux, ils refusent d'autre part les priorités que ces derniers assignent selon eux à l'institution. La conjugaison de ces deux critiques trahit un double sentiment d'impuissance : impuissance face à l'inégal intérêt porté au dispositif, impuissance face à l'indiscutabilité des priorités financières. Au contraire des syndicalistes, pour qui les positions acquises grâce aux élections professionnelles constituent la principale manière de peser sur les décisions, les élus disposent de multiples voies pour se faire entendre. Au sein du groupe de travail concours, les associations d'élus sont par exemple représentées, sans avoir d'équivalent du côté des agents. Certains élus sont même associés à titre individuel : un des examinateurs rencontrés sur notre terrain francilien, adjoint au maire, est ainsi invité à participer par la DGCL, qui l'a repéré dans une commission mise à place par la loi Sapin²⁷³. Ce que soulignent les propos de Guy Petit, c'est aussi la rupture des liens qui rapprochaient, au moment des lois de 1983-1984, les partis de gauche et les syndicats. L'institutionnalisation de la représentation syndicale ne semble guère en mesure de remplacer, pour la reconstruction d'un « rapport de force » favorable aux agents, les formes plus anciennes de mobilisation (grèves, manifestations...), frappées de discrédit²⁷⁴ et que la désyndicalisation rend plus improbables.

²⁷³ Commission chargée de statuer sur l'expérience professionnelle des candidats en équivalence des titres et diplômes requis pour l'accès aux cadres d'emplois.

²⁷⁴ En témoigne le traitement politico-médiatique des grèves de l'automne 2007 et sa disqualification comme mouvement de « prise en otage » des usagers.

Conclusion

La déclaration, déjà évoquée, de Nicolas Sarkozy à l'IRA de Nantes, le 19 septembre 2007, a suscité l'ire d'Anicet Le Pors, qui, une semaine plus tard, dénonce dans *Le Monde* ce qu'il estime être une « forfaiture »²⁷⁵. En y reprenant l'expression « carcan des concours », qui n'est pas exactement celle du président de la République, l'ancien ministre de la Fonction publique reste fidèle à la conception qu'il a contribué à diffuser au début des années 1980 : les liens entre concours et statut sont nécessaires, quasi-intrinsèques ; remettre en cause le concours, c'est remettre en cause le statut, dit-il en substance. Légitimé par cette conception, l'État a récupéré une partie du contrôle perdu avec la décentralisation : c'est désormais par la normalisation que s'exerce sa « tutelle » sur les collectivités locales. L'analyse que nous avons menée à propos du droit de la fonction publique pourrait d'ailleurs être élargie aux normes non-juridiques : Dominique Lorrain a ainsi montré l'importance des normes techniques et des catégories comptables²⁷⁶ dans l'exercice renouvelé du pouvoir étatique. Vingt-cinq ans plus tard, la délégitimation du concours et du statut n'a pas mis fin à ce processus. Notre étude successive du rôle du Parlement et de celui du CSFPT dans les transformations normatives a montré que l'on n'assiste pas tant à une substitution de l'État planificateur par l'État animateur²⁷⁷ qu'à une combinaison de ces deux modes de gouvernement. Même si les modes d'élaboration des normes juridiques ont évolué et intègrent davantage des représentants du monde territorial, l'État n'a pas renoncé aux « instruments les plus contraignants »²⁷⁸, et c'est toujours lui qui sélectionne et reconnaît ses interlocuteurs. S'il est un changement frappant, en revanche, quand on compare les années 2000 aux années 1980, c'est le basculement des images respectives de la fonction publique territoriale et à la fonction publique de l'État. Les critiques vis-à-vis de cette dernière ne sont pas nouvelles. Les débats parlementaires à propos de la loi du 13 juillet 1972 jugeaient déjà sa bureaucratisation et sa centralisation excessives. Si le mouvement réformateur des années 1970 pouvait penser un modèle alternatif de fonction publique non-étatique, celui-ci a échoué à s'imposer en 1984 : l'influence des règles constitutives de la fonction publique de l'État (organisation en corps, concours généralisées etc.) est sensible dans les lois instituant la fonction publique territoriale.

²⁷⁵ Le Pors A., 2007, « La "révolution" de la fonction publique est une forfaiture », *Le Monde*, 26 septembre.

²⁷⁶ Lorrain D., 2004, « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *op.cit.*, p.163-197.

²⁷⁷ Donzelot J., 1993, *L'État animateur*, Esprit.

²⁷⁸ Lascoumes P., Le Galès P., 2004, « De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *op.cit.*, p.366.

Aujourd'hui, à l'inverse, la fonction publique territoriale bénéficie de la délégitimation des grands corps de l'État et de la célébration concomitante des élus « de proximité »²⁷⁹ : elle est régulièrement prise en exemple pour justifier la « modernisation » de l'État. Rappelons cette phrase de Brice Hortefeux lors des débats sur la loi du 19 février 2007 : « La fonction publique territoriale est le laboratoire de la modernisation publique. » Cette affirmation, associée à bien d'autres²⁸⁰, se traduit par la diffusion de dispositions concrètes de la jeune territoriale vers son aînée étatique. Le développement du recrutement sans concours, qui concerne aujourd'hui 23% des recrutements dans la catégorie C de l'État²⁸¹, s'inspire directement des dispositions existant depuis 1994 dans la fonction publique territoriale. Olivier Bauer, de la DGAFP, décrit d'ailleurs le PACTE comme « une démonstration de l'échange des bonnes pratiques d'une fonction publique à une autre ». La volonté, proclamée par le récent « livre blanc sur l'avenir de la fonction publique »²⁸², de substituer une « fonction publique de métiers » à la fonction publique de carrière, témoigne du succès rencontré par cette catégorie promue par le CNFPT depuis le début des années 2000²⁸³. Les notions de filière et de cadre d'emplois sont elles aussi mobilisées pour justifier la politique de réduction du nombre de corps d'État. Le rapport de l'inspectrice générale de l'administration, Corinne Desforges, remis au secrétaire d'État à la Fonction Publique en février 2008²⁸⁴, reprend à son tour les mots d'ordre de simplification et de professionnalisation des concours administratifs. Ces évolutions sont sensibles jusque dans les segments de l'emploi public historiquement régis par des règles propres. L'« autonomie » des universités instaurée par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007, n'est pas sans rappeler celle

²⁷⁹ Les journaux publient par exemple régulièrement des sondages indiquant que les maires sont les élus les plus « appréciés » des Français. Patrick Le Lidec analyse la modification, apportée en 2003 à la Constitution, faisant mention d'une « organisation décentralisée » de la République, comme une manifestation de ces légitimités concurrentes, au profit des élus locaux. Le Lidec P., 2008, « La réforme des institutions locales » in Borraz O. Guiraudon V. *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*, Presses de sciences po, coll. « Gouvernances », p.255-281.

²⁸⁰ Le 6 juillet 2005, peu après sa prise de fonction comme ministre délégué aux collectivités locales, Brice Hortefeux déclare, devant le CSFPT : « Cette modernisation [de la fonction publique territoriale] est essentielle car, si elle est bien menée, elle pourra constituer un modèle pour la fonction publique de l'État ». Le 7 mars 2002, Michel Sapin, alors ministre de la fonction publique, déclarait, toujours devant le CSFPT : « une fonction publique à 59 cadres d'emplois est moins complexe à gérer qu'une fonction publique à 1700 corps. ». Dans son rapport de 2004, Dominique Versini mentionne à plusieurs reprises les possibilités de recrutement direct existant dans la territoriale, et propose de les étendre à l'État. Et on pourrait multiplier les exemples.

²⁸¹ Silicani J-F., 2008, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, p.111.

²⁸² *Ibid*, p.87 et suiv.

²⁸³ A travers, notamment, la réalisation d'un répertoire des métiers territoriaux.

²⁸⁴ Desforges C., 2008, *Rapport sur les concours d'accès à la fonction publique de l'État*, 19 février. Communiqué de presse sur le site du ministère des Comptes Publics (www.comptes-publics.gouv.fr).

des exécutifs des collectivités locales. Les larges pouvoirs à présent laissés aux présidents d'université pour recruter des contractuels les rapprochent un peu plus de la figure mayorale. Ce sont d'ailleurs les mêmes conseillers d'État qui pensaient la réforme de la fonction publique au début des années 2000 et qui, à la fin de la décennie, sont appelés à réfléchir sur l'« évolution du métier d'enseignant » ou sur les carrières des personnels des universités²⁸⁵. Le livre vert présenté par Marcel Pochard au ministre de l'Éducation²⁸⁶ reprend les grands mots d'ordre du groupe de travail concours de la fonction publique territoriale : il faut « simplifier » les concours, c'est à dire supprimer certaines épreuves grâce à la reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP). Et le rapport de citer la mise en œuvre de ce principe lors d'un recrutement d'attachés au ministère de l'Intérieur²⁸⁷. Quant à Jean-François Silicani, président de sous-section au Conseil d'État et rapporteur général du livre blanc déjà cité, il conclut à la trop grande place accordée à la « sécurisation juridique »²⁸⁸ dans l'organisation des concours (à laquelle son institution a de longue date contribué) et préconise l'instauration, pour la fonction publique de l'État, de « bourses de l'emploi » analogues à celles organisées par les centres de gestion, et qui participerait à la création d'un « véritable marché de l'emploi public »²⁸⁹. Construite, au début des années 1980, sur un mode intégrateur et étatisant, la fonction publique territoriale fait désormais figure d'intermédiaire pour un rapprochement vis-à-vis du monde de l'emploi privé. L'augmentation continue de ses effectifs l'éloigne toutefois du modèle d'« amaigrissement » aujourd'hui promu²⁹⁰.

²⁸⁵ Rémy Schwartz a rendu, le 9 juillet 2008, le rapport de la « Commission de réflexion sur l'avenir des personnels de l'Enseignement supérieur » à Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

²⁸⁶ Pochard M., 2008, *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, remis au Ministre de l'Éducation, janvier.

²⁸⁷ *Ibid.*, p.171.

²⁸⁸ Silicani J-F., 2008, *op.cit.*, p.110.

²⁸⁹ *Ibid.*, p.116. Une bourse interministérielle de l'emploi public est effectivement lancée sur internet en juin 2008 (www.biep.gouv.fr).

²⁹⁰ C'est à l'occasion des élections municipales 2008 que sont publiés les premiers articles dans la presse nationale généraliste qui mettent spécifiquement en cause le caractère inflationniste de l'emploi public local. Marseille J., 2008, « Régions, départements, villes. Fonctionnaires, le grand mensonge », *Le Point*, n°1848, 14 février, p.74-80.

Conclusion

Au cours de cette première partie, nous avons cherché à restituer le processus d'institutionnalisation des concours territoriaux, dans ses liens avec le statut de fonctionnaire progressivement reconnu aux agents des collectivités territoriales. Travaillant sur des instruments législatifs et réglementaires, nous nous sommes prioritairement intéressée aux deux types d'acteurs, parlementaires et hauts fonctionnaires, qui sont mandatés pour élaborer ces instruments. Nous avons en particulier montré le poids des « cultures-maison », elles-mêmes liées à la structuration des carrières, dans les conceptions de la fonction publique défendues par les administrateurs civils. Cette analyse est devenue particulièrement importante dans notre chapitre II, qui montre la mise en concurrence de deux directions (DGCL et DGAFP), relevant de surcroît, de ministères distincts, dans la définition des normes relatives à la fonction publique territoriale, et qui intègre le rôle joué par le Conseil d'État.

Par ailleurs, l'étude des carrières des orateurs de trois lois importantes pour notre objet montre certes quelques variations (tel que le recul des cumulants suite à la vague rose de 1981), mais elle illustre surtout la grande continuité des profils des parlementaires spécialistes de l'emploi public local. Ce sont toujours, dans leur très grande majorité, des parlementaires blanchis sous le harnais des mandats locaux mais qui ont peu accès aux positions centrales les plus prestigieuses et les plus influentes. Pour analyser leurs prises de position, nous avons privilégié trois facteurs : d'abord la structure des carrières politiques, plus ou moins liées à l'emploi public local (*via* les associations d'élus, les institutions de la fonction publique territoriale ou même le Sénat) ; les appartenances partisans ensuite, dont les effets se transforment dans le temps ; le « fait majoritaire » enfin, qui explique certains revirements.

À partir de leurs comptes-rendus, nous avons identifié les conceptions de l'emploi public local mobilisées au cours des débats. Nous avons ainsi mis au jour quatre idéaux-types se conjuguant progressivement les uns aux autres. Au début des années 1970, l'enjeu lié à la possible création d'une fonction publique locale cristallise les oppositions entre les défenseurs d'un modèle de « petites patries », d'entités locales spécifiques mais peu influentes (et facilitant, de ce fait, l'emprise des services déconcentrés de l'État sur le gouvernement local) et d'un modèle concurrent de « corps intermédiaires », d'associations entre collectivités capables de s'auto-administrer et exigeant pour cela un personnel mieux formé. Au début des années 1980, c'est la prégnance du modèle étatique dans la construction de la fonction publique territoriale, et des débats qu'elle suscite, que nous avons étudiée. Dans les années

2000, les différences entre les « versants » de la fonction publique ne comptent plus tant que leur rapport à un monde de l'entreprise, pensé à la fois comme opposé et comme imitable.

Mais notre analyse ne s'est pas limitée à ces acteurs institutionnellement intégrés à l'État. Le cumul des mandats nous a amenée à considérer le Parlement comme un espace d'interdépendance entre le marché politique national et les marchés politiques locaux, et à enquêter dans les autres lieux de cette interdépendance, en particulier dans les dispositifs consultatifs mis en place par la DGCL. Le rôle officiellement assigné à chaque institution, la présence d'acteurs différents, les normes d'interaction qui y prévalent, structurent des modes différents d'élaboration du droit : au Parlement, la dispute, au CSFPT, le consensus. La comparaison entre l'élaboration du grade d'attaché communal et l'actuel groupe de travail concours permet de mesurer les effets de l'institutionnalisation de la concertation. Ce faisant, nous avons identifié les différents acteurs de ce vaste ensemble hétérogène qu'est le monde territorial, et étudié leur contribution à la production normative.

La dualité employeurs-employés mérite d'être déconstruite, d'abord parce qu'il peut exister des « alliances » entre élus et représentants des agents (dans la nébuleuse réformatrice des années 1970 ou dans le parti communiste du début des années 1980) et des formes de circulation d'une position à une autre ; ensuite, parce que ces deux positions ne sont pas homogènes. Les élus locaux, nous les avons rencontrés au Parlement bien sûr, mais aussi dans les ministères, dans les associations d'élus, dans les institutions de la fonction publique territoriale – où ils endossent des rôles (partiellement) différents. Les agents peuvent être syndiqués dans les grandes centrales, adhérer à des associations de cadres ou être organisateurs de concours. À ces différentes formes d'investissement et de représentation correspondent des chances différentes d'accéder aux lieux de la production normative. Le droit de la fonction publique ne se réduit pas non plus à une confrontation entre l'État et les collectivités locales. Il fait émerger des institutions qui se situent à leur interface (CNP puis CSFPT) et il implique des acteurs, tels que les universitaires réformateurs des années 1970 ou les experts de l'OCDE dans les années 2000, qui en sont éloignés.

Au terme de ces quarante années, on pourrait avoir l'impression que rien n'a vraiment changé. Le classement des lauréats de concours, par ordre alphabétique (plutôt que de « mérite ») et sans garantie d'embauche, fait partie des constantes de notre période, et des spécificités les plus marquantes des concours territoriaux. Il crée une nouvelle catégorie d'aspirants fonctionnaires : les « reçus collés », ces lauréats de concours, qui ne parviennent à se faire embaucher en collectivité. Sur d'autres aspects, l'impression est plutôt celle d'un retour en arrière. Au début des années 1980, les syndicats ont disposé d'un accès important à l'État, qui

n'a sans doute d'équivalent que l'immédiat après-guerre dans la deuxième moitié du siècle. Sous la pression conjuguée des théories managériales et des contraintes liées aux finances publiques, le rapport de force entre partis politiques et syndicats, et consécutivement entre employeurs locaux et agents publics, est redevenu favorable aux élus locaux. Le statut et les concours ne sont pas seuls concernés : les modes de rémunération sont eux aussi au centre du discours de modernisation²⁹¹. Toutefois, les politiques modernisatrices ne critiquent pas seulement le modèle étatique, elles prennent aussi pour cible les recrutements par interconnaissance (éventuellement clientéliste) assumés par le modèle des « petites patries » dans les années 1970 et aujourd'hui accusés de mettre en péril les finances publiques.

Surtout, ces réformes, dont on a vu qu'elles progressaient davantage par petites touches que par bouleversement brutal, n'ont pas remis en cause, pour le moment du moins, le primat juridique du concours et du statut dans l'emploi public local. Bien que rapidement contestées, les lois du début des années 1980 ont donc produit des effets durables, à commencer par la réduction de la part de non-titulaires dans la fonction publique territoriale, passée de 29% en 1987²⁹² à 21%. Le développement des concours a aussi contribué à l'élévation du niveau de diplôme des agents territoriaux, qui s'est nettement rapproché de celui des agents de l'État²⁹³, conformément au projet capacitaire porté par la nébuleuse réformatrice des années 1970. Les concours ont aussi contribué à l'intégration, au sein de la fonction publique territoriale, des agents départementaux et régionaux, jusque là très éloignés des agents communaux.

Mais aujourd'hui comme hier, les employeurs locaux, et donc les élus, ont une large autonomie dans le recrutement de leurs personnels : jamais la loi n'a par exemple remis en cause le recrutement discrétionnaire au poste de secrétaire général, pensé comme garant de la « loyauté » de celui-ci vis-à-vis du maire, ou encore, l'embauche sans concours aux emplois les plus modestes, participant de leur côté à la gestion locale du « problème du chômage » voire, dans des modalités qui restent à étudier, à des formes de clientélisme. On est ici face à la logique de « compartimentation » identifiée par Barbara Geddes à propos des administrations latino-américaines²⁹⁴ : les concours ne valent que pour une partie des agents,

²⁹¹ Delberghe M., 2006, « Le gouvernement instaure des primes au mérite pour les grands commis de l'État », *Le Monde*, 24 août. Voir aussi la polémique sur la rémunération des enseignants « à la performance » ou « au mérite » qui a conduit à la démission de Michel Rocard de la commission Pochard, le 31 janvier 2008.

²⁹² Rabin B., 1989, « La fonction publique territoriale : beaucoup d'emplois techniques, peu de cadres », *Économie et statistique*, n°222, p.37-44. À cette époque, ce sont même 70% des effectifs des administrations régionales qui ne sont pas titulaires. Keraudren P., 1988, *art.cit.*, p.625.

²⁹³ Pour une présentation chiffrée de ce rattrapage, cf. chapitre VII.

²⁹⁴ Celle-ci montre que les présidents latino-américains ont tendance à réserver le recrutement méritocratique aux emplois essentiels pour les performances économiques et à recruter des agents « loyaux » pour les postes au contact du public et pour les cadres impliqués dans les prises de décision. Geddes B., 1996, *Politician's*

ceux qui se situent suffisamment haut dans la hiérarchie des emplois pour que le critère de compétence y soit prioritaire, mais suffisamment bas pour que les élus ne fassent pas de leur loyauté personnelle une condition tout aussi importante. Cette analyse vaut cependant davantage pour la décennie 1970, au moment où les concours se développent sous l'égide du CFPC et des syndicats de communes pour le personnel, que pour la période actuelle. Avec la création du concours d'attaché, puis de celui d'administrateur, ce sont bien les cadres, y compris dirigeants, qui sont de plus en plus souvent amenés à passer des concours.

Il faut donc se départir d'une analyse exclusive des différents modes de recrutement. Le droit de la fonction publique territoriale présente la particularité de permettre, pour une personne donnée, un repérage à la fois politique (ou assistanciel) et capacitaire. La création du CDI pourrait toutefois être porteuse d'une dualisation inédite, au sens où pourraient durablement coexister, dans un même service, des individus potentiellement concernés par les concours (parce que fonctionnaires) et des individus qui en sont éloignés par leur statut de contractuel « permanent ». Un autre facteur fragilise les concours dans la période contemporaine : associés à la compétence au moment de leur développement, ils sont de moins en moins reconnus comme capables de la certifier – une perception qui encourage, là encore, le recours aux contractuels. Cette analyse s'est efforcée de rendre compte des inflexions internes à la période mais elle a aussi mis au jour des éléments de continuité. Il existe ainsi un consensus de longue période (qui tient largement à la présence massive de cumulants au Parlement), pour institutionnaliser des concours, certes de plus en plus proches, dans leur mode d'organisation et dans leurs exigences, de ceux de l'État (*cf.* troisième partie), mais toujours relativement peu contraignants pour les employeurs locaux. Ainsi, l'impossible institutionnalisation d'un modèle de certification capacitaire indépendant de l'État (porté par la nébuleuse réformatrice des années 1970) se traduit par le maintien du monopole juridique de celui-ci, dans le respect du pouvoir discrétionnaire reconnu aux élus pour les recrutements. Il est donc nécessaire d'enquêter à présent sur les appropriations pratiques de ce droit des concours pour le recrutement et la gestion des agents publics locaux. Peut-on observer l'impact de la « fonctionnarisation » du début des années 1980 ? Les employeurs locaux utilisent effectivement les prérogatives croissantes qui leur sont octroyées depuis vingt ans aux fins de « patronage » décrites par Martin Scheffer²⁹⁵ ? Ce sont ces questions auxquelles nous allons à présent chercher à répondre, à partir de deux enquêtes localisées, l'une dans un centre départemental de gestion, l'autre dans une commune.

Dilemma. Building State Capacity in Latin America, University of California Press, coll. « California series on social choice and political economy », p.143-144.

²⁹⁵ Scheffer M., 1994, *op.cit.*

DEUXIEME PARTIE

EN COLLECTIVITES : RECRUTER ET PROMOUVOIR PAR CONCOURS ?

Introduction

« Ayant travaillé en commune depuis 77, je dis toujours qu'on était plus libre avant les lois de décentralisation. (...) On s'aperçoit que les employeurs locaux recrutent qui ils veulent. »

À quelques minutes de distance, Marc Authier, l'administrateur territorial présenté au début du chapitre II, tient des propos qui illustrent une ambiguïté récurrente dans les propos des élus, cadres territoriaux et syndicalistes rencontrés au cours de notre enquête. Insistant sur le caractère contraignant du droit de la fonction publique, ils mettent aussi en avant la grande latitude dont disposent les employeurs locaux dans la gestion de leurs personnels. Pour analyser la prégnance de ces discours, apparemment contradictoires, nous proposons d'étudier, à travers deux enquêtes localisées, les pratiques de ces employeurs.

Comme le suggéraient Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki il y a près de vingt ans, la question de la « nationalisation » de la vie politique mérite d'être observée à travers les « transformations des modes de recrutement des fonctionnaires territoriaux (élévation du niveau de formation, concours nationaux, standardisation de la formation) »¹, ainsi, pourrait-on ajouter, qu'à travers celles des déroulements de carrière. Au terme de deux chapitres consacrés au droit des concours, il paraît nécessaire d'estimer la place jouée par celui-ci dans l'homogénéisation des pratiques des employeurs. Cette deuxième partie se présente donc comme une étude des modes locaux de gestion des agents publics dans leurs interactions avec les évolutions concomitantes du droit des concours. En d'autres termes, nous nous demandons comment se traduisent, en collectivités, les nouvelles marges de manœuvre laissées par la loi aux employeurs locaux. Dans quelle mesure le mouvement de fonctionnarisation à l'œuvre précédemment s'était-il *a contrario* accompagné d'une emprise plus grande des institutions étatiques, *via*, en particulier, le relais préfectoral ? Comme indiqué dans l'introduction générale, c'est par des études localisées que nous analyserons les modes d'articulation entre les différentes échelles des politiques publiques.

Ces articulations se manifestent par l'entremise du droit, mais aussi par les acteurs auxquels nous nous intéressons. Après avoir montré le rôle joué par les parlementaires cumulants et par les associations d'élus locaux dans le processus de formation du droit, nous allons analyser le cumul et l'engagement associatif à partir des lieux (commune, département) où se structurent les carrières politiques et les réseaux édilitaires. Loin de nous, par conséquent, l'idée qu'entre

¹ Briquet J-L., Sawicki F., 1989, « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, v.2, n°7-8, p.14.

« national » et « local » se joue un « simple rapport de domination »². Nous nous attacherons au contraire à étudier les ressources dont disposent localement certains acteurs pour faire valoir leurs intérêts ou leurs conceptions au plan national. Ces ressources se constituent dans des espaces intermédiaires, et s'agissant de notre objet, dans les institutions chargées de mettre en œuvre le statut que sont les centres départementaux de gestion.

Toutefois cette partie n'est consacrée ni aux seuls élus cumulants, ni aux seuls usages du droit. Il s'agit davantage de penser ces deux phénomènes en relation avec les autres facteurs qui interviennent dans le recrutement et la gestion des agents publics locaux. Le personnel communal a un rôle dans la conquête ou la conservation de la « mairie », une institution qui figure d'ailleurs régulièrement parmi les premiers employeurs dans les petites villes³. L'enjeu électoral, tout comme la question de l'emploi, constituent deux problématiques majeures de l'emploi public local, dont nous nous efforcerons d'étudier les effets.

L'idéaltype du rapport de clientèle, introduit en science politique française par Jean-François Médard⁴, imprègne assez largement les réflexions sur les relations entre élus locaux et personnel des collectivités. Dans son ouvrage de synthèse, Christian Le Bart indique, à juste titre, qu'« il serait naïf de croire que l'existence d'une fonction publique territoriale dépersonnalise totalement la relation entre le maire et son personnel ». Il insiste ainsi sur le caractère « discrétionnaire » du recrutement et sur l'existence d'un *spoils system* (ou système des dépouilles) des cadres⁵. Au bas de la hiérarchie des emplois, le recrutement « social » permettrait de limiter les effets du chômage de masse et de gérer la marginalité sociale. À son sommet y répondrait une « politisation fonctionnelle »⁶ des cadres, garante de leur implication dans la mise en œuvre de la politique municipale, implication nécessaire à la réélection. « Particularité structurale du jeu politique français », la « gestion décentralisée et extrapartisans des ressources clientélares »⁷ opérerait particulièrement au sein des collectivités territoriales où les élus contrôlèrent l'accès à l'emploi et les opportunités de promotion, et pourraient de ce fait compter sur le soutien électoral des employés municipaux. On a ainsi pu montrer le rôle joué, dans les communes de la « banlieue rouge », par les

² Briquet J-L., Sawicki F., 1989, *art. cit.*, p.12.

³ À Redon (10 000 habitants), la mairie a par exemple longtemps servi de « béquille » à l'ANPE. Fontaine J., 1994, « L' élu patron », in Fontaine J., Le Bart C. (dir.), *Le métier d' élu local*, L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », p.73-110.

⁴ Médard J-F., 1976, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, v.26, n°1, p.103-131.

⁵ Le Bart C., 2003, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Presses Universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques », p.51-58.

⁶ Dion S., 1986, *La politisation des mairies*, Economica, coll. « Politique comparée ».

⁷ Sawicki F., 1998, « La faiblesse du clientélisme partisan en France », in Briquet J-L., Sawicki F., *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Presses Universitaires de France, coll. « Politique aujourd'hui », p.248.

employés municipaux qui représentaient une part importante des militants communistes⁸, ou encore la contribution des employés municipaux au socialisme municipal⁹. Habituellement attribuées aux « maires ruraux construisant leur popularité sur de petits services rendus aux familles »¹⁰, les pratiques clientélares s'étendent jusqu'aux plus grandes villes. Cesare Mattina montre ainsi que « les démarches personnelles, les recommandations, les "pistons" etc. font partie intégrante du métier d' élu »¹¹ dans une ville comme Marseille.

Notre propos, dans cette partie, est donc de tester, à partir d'une analyse des pratiques de recrutement et de gestion du personnel, la pertinence d'une analyse de l'emploi public local en termes de clientélisme. Revenir à la définition de ce phénomène par Jean-François Médard nous paraît comme un préalable nécessaire à ce stade, pour éviter un usage relâché d'un schème analytique qui constitue aussi, dans la bouche des acteurs territoriaux, un instrument de disqualification. Le rapport de clientèle, écrivait Médard il y a plus de trente ans, repose sur quatre critères essentiels : la dimension personnelle et bilatérale de la relation (employeur / employé dans notre cas) ; la notion de réciprocité multidimensionnelle (« emploi contre vote » ici) ; la portée affectuelle de la relation, mélange de sentiments positifs (reconnaissance, fidélité etc.) et négatifs (haine, jalousie...) ; la notion d'inégalité entre le « patron »¹² et son « client », source de dépendance. Avec de telles caractéristiques, le rapport de clientèle semble s'opposer en tout point à l'idéaltype wébérien de la bureaucratie, dans lequel le recrutement repose sur des critères généraux et standardisés. Médard, d'ailleurs, le remarque, qui fait du modèle bureaucratique « l'antithèse la plus parfaite du clientélisme »¹³. Mais il corrige immédiatement en précisant qu'en pratique, « le fonctionnement des bureaucraties modernes correspond à un mélange de deux principes contraires »¹⁴. L'histoire des administrations nationales le confirme : la diffusion de l'idéologie méritocratique n'a pas fait disparaître des « bureaux » les relations de personne à personne, qui conservent un rôle

⁸ À Gennevilliers, en 1968, plus de 300 employés communaux sont adhérents du parti communiste, ce qui représente près de 30% des membres de la section locale. Dupuy C., 2003, « Un bastion communiste de la banlieue parisienne : Gennevilliers, années 1920 – début des années 1970 », thèse d'histoire, Université Paris 8, chapitre 5.

⁹ À Roubaix, par exemple, les employés municipaux représentent, dès l'après-guerre, une part importante de la section socialiste. Dans les années 1970, le personnel municipal est mis à contribution pour diffuser des tracts ou coller des affiches. Lefebvre R., 2001, « Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux d'échelle », thèse de science politique, Université de Lille 2, p.472 et 474.

¹⁰ Le Bart C., 2003, *op. cit.*, p.59.

¹¹ Mattina C., 2004, « Mutations clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, v.17, n°67, p.132.

¹² Ce recours à la figure du patron, par analogie à celle du père, explique que les termes de clientélisme et de patronage soient synonymes. Mais contrairement à Médard, nous étendons la notion de rapport de clientèle au népotisme (accès prioritaire aux emplois aux membres d'une même famille), dans la mesure où ces deux phénomènes se révèlent proches en collectivité.

¹³ Médard J-F., 1976, *art. cit.*, p.126.

¹⁴ *Ibid.*, p.127.

important dans les recrutements et les promotions sous la monarchie de juillet et jusqu'à la Troisième République¹⁵. On pourrait d'ailleurs actualiser cette analyse à la situation contemporaine des énarques, sélectionnés par concours et affectés à leur premier poste en vertu de leur classement de sortie, mais dont la carrière repose sur leur capacité à jouer de leurs relations avec leurs supérieurs hiérarchiques voire avec les autorités politiques¹⁶.

Ces constats nous invitent à utiliser ces deux schèmes analytiques avec prudence et de manière combinée plutôt qu'exclusive. Ainsi, l'embauche à la mairie, dans le chapitre IV, la réussite au concours dans le chapitre III, sont deux biens potentiellement concernés par ces relations asymétriques de don / contre-don. Mais, de même qu'elle n'est pas réductible à l'application mécanique de règles de droit, la gestion des agents publics locaux n'est pas toute entière déterminée par l'entretien de rapports de clientèle, lesquels ne constituent qu'une version possible des relations interpersonnelles entre élus et agents. Nous nous efforcerons donc d'analyser dans quelles circonstances, et pour quels types d'emploi, ces relations opèrent, et dans quelles autres circonstances, d'autres mécanismes sont à l'œuvre. Nous montrerons ainsi que les relations de patronage politique ne sauraient être réduites à l'échange électoral, tant il est vrai que celui-ci est difficile à contrôler¹⁷. Elles renvoient aussi à une composante de l'*ethos* mayoral, qui valorise le service des autres et le don de soi¹⁸. Pour autant, on aurait tort de considérer que l' élu est *forcément* patron et ses électeurs *toujours* clients. L'enquête dans le Bas-Massif illustrera un retournement de la relation de clientèle¹⁹ : d'abord obligé des élus qui l'ont « patronné » pour entrer à la mairie et au centre de gestion, André Fortin, président de cette institution, est ensuite en capacité d'obliger ceux qui sont devenus ses électeurs. Il est ainsi amené à endosser deux rôles constitutifs de sa position dans l'institution²⁰. Il est celui qui développe les concours et participe ainsi à la transformation, sur un mode méritocratique, de l'emploi public départemental, mais, il est pris, quand il s'agit d'embaucher au centre de gestion, dans des obligations morales vis-à-vis des groupes qui « comptent » dans le

¹⁵ Reddy W., 1995, « "Mériter votre bienveillance" : les employés du ministère de l'Intérieur en France de 1814 à 1848 », *Le Mouvement Social*, n°170, p.8-9.

¹⁶ Eymeri J-M., 1999, thèse citée, chapitre 3.

¹⁷ « Entre service effectivement rendu, perception du service rendu, et contre-don électoral, il y a des enchaînements complexes qu'on ne peut présumer mécaniquement. » Le Bart C., 2003, *op.cit.*, p.60.

¹⁸ Sur la diffusion de cet *ethos* parmi les maires socialistes, cf. Lefebvre R., 2004, « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *Revue française de science politique*, v.54, n°2, p.247.

¹⁹ « L'homme politique débutant patronné par les milieux économiques locaux, peut s'il a su réussir sa carrière politique nationale, devenir à son tour le patron de ces mêmes milieux ». Médard J-F., 1976, *art.cit.*, p.116.

²⁰ Pour une présentation théorique de l'approche en termes de rôles dans l'analyse des institutions, cf l'introduction de la troisième partie.

département et sur lesquels s'appuie sa réélection²¹. C'est donc tout l'intérêt de l'analyse en termes de clientélisme que d'inscrire l'emploi public local dans les enjeux propres aux groupes sociaux localisés ainsi que d'enrichir l'étude des conditions pratiques du métier d' élu, lequel n'est pas réductible à la maîtrise de savoir-faire proprement politiques ou militants.

Le raisonnement chronologique se révèle le plus pertinent pour cerner les conséquences des transformations normatives mais aussi les effets des échéances électorales et des alternances à l'intérieur de cette arène politique spécifique²² que constitue la commune ou le département. Convaincue de la pertinence des variations des échelles d'observation et d'analyse pour saisir la complexité des phénomènes sociaux, nous présentons ici les résultats de deux enquêtes, menées l'une à l'échelle départementale, l'autre à l'échelle communale (encadré 1). Ce faisant, nous chercherons à étudier les effets de ces découpages administratifs sur l'emploi public local : c'est bien la mairie qui embauche et le centre départemental de gestion qui organise des concours. Nous montrerons que ces institutions contribuent, en retour, à faire exister leur territoire : les concours du syndicat de communes promeuvent une vision « modernisée » et « authentique » du département, et les maires sont soucieux de l'« image de la Ville » que les agents renvoient aux administrés. C'est donc au mouvement continu de différenciation (en partie rhétorique et liée aux enjeux électoraux) et d'homogénéisation entre territoires que nous prêterons attention, en inscrivant le département et la commune dans des espaces tantôt plus larges (l'aire urbaine²³, la région) tantôt plus réduits (le canton, le quartier). Le mode d'organisation des concours, longtemps communal à Tozay, départemental dans le Bas-Massif mais de plus en plus dépendant de normes nationales, constitue ainsi un bon analyseur des imbrications territoriales.

²¹ On retrouve ici l'observation de Jean-Louis Briquet, selon laquelle l' élu a un rôle officiel, où la notion de compétence tient une place centrale, et un « rôle officieux, celui que lui imposent les règles morales de l'échange clientélaire, les obligations de réciprocité particularisée avec certains électeurs ». Briquet J-L., 1994, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, v.7, n°28, p.23.

²² Sawicki F., 1997, *op.cit*, p.36.

²³ L'aire urbaine est définie par l'INSEE comme des ensembles de communes dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain constitutif de l'aire ou dans des communes attirées par celui-ci. Cette échelle permet de mieux saisir les logiques d'habitat et d'emploi.

Encadré 1 : Bas-Massif et Tozay, deux enquêtes à partir de sources écrites, d'entretiens et d'observations

Chronologiquement, c'est à Tozay que nous avons commencé à enquêter. Après quelques mois passés dans des stages de préparation aux concours de région parisienne (cf. partie III), il nous est apparu indispensable d'enquêter à l'échelle d'une collectivité elle-même. Le choix de Tozay est lié à la combinaison d'exigences scientifiques et pratiques (liées en particulier à nos possibilités de séjour sur place). Du côté des premières, on peut citer la volonté de mener une enquête en « province » pour contraster avec notre premier terrain francilien, le souhait de pouvoir observer les effets d'une alternance politique et le choix d'un type de collectivité qui emploie une part conséquente des fonctionnaires territoriaux²⁴. Tozay remplissant l'ensemble de ces critères, nous avons contacté, au printemps 2006, le responsable formation de la ville, qui nous a ensuite mis en relation avec le directeur général des services et avec la responsable du service du personnel. Ces trois contacts nous ont permis, au cours de quatre séjours de deux à trois semaines chacun entre avril 2006 et août 2007, de suivre un stage de formation d'agents municipaux, de réaliser des entretiens avec une douzaine d'agents et d'élus, et de dépouiller l'ensemble des dossiers de carrière des agents actuellement en poste. Ce travail de dépouillement a en outre fourni des occasions nombreuses d'observation, puisque nous le réalisions dans les bureaux du service du personnel. Nous avons aussi consulté ponctuellement les archives municipales, les registres des délibérations du conseil municipal ainsi que le registre des arrêtés. Nous avons enfin réalisé deux entretiens avec des agents retraités, rencontrés par des connaissances mutuelles, et non par l'intermédiaire de la mairie. N'ayant pu nous rendre longuement sur place au moment des élections municipales de 2008, nous avons surtout suivi la campagne dans la presse régionale et sur internet.

L'enquête en milieu rural était elle aussi motivée par un souci de contraste avec nos terrains précédents, et par la volonté d'accéder aux différentes composantes de la fonction publique territoriale. C'est en lisant le portrait d'André Fortin dans *La Gazette des communes* que nous avons entrevu la possibilité de mener une enquête dans le centre de gestion dont il est le président. À l'issue d'un entretien réalisé en octobre 2006, il nous a autorisé à consulter les archives du centre de gestion du Bas-Massif, ce que nous avons fait pendant une journée en décembre 2006, puis pendant une semaine en février 2007. Cette semaine sur place nous a permis de participer à la vie du CDG, en particulier à ses pauses déjeuner, elles aussi sources d'observations. Nous avons par ailleurs eu plusieurs discussions, parfois informelles, parfois enregistrées, avec des agents et des élus du CDG, ainsi qu'avec le directeur des services techniques de la commune dont André Fortin a longtemps été maire, qui nous logeait sur place. Il faut noter que les archives du centre de gestion n'étaient ni répertoriées ni cotées au moment de notre enquête. C'est sur la base des informations inscrites sur les boîtes rangées en divers lieux du centre (en particulier son grenier) que nous avons effectué notre propre inventaire. De ce fait, nous indiquerons les références des boîtes par leur intitulé, à chaque fois qu'une nouvelle boîte est mobilisée. En raison de l'éloignement du Bas-Massif de notre domicile, il ne nous a pas été possible de nous y rendre qu'une seule fois ensuite (en juillet 2007) pour réaliser des entretiens avec des maires non impliqués dans le CDG. Sur les trois contactés, un seul a répondu favorablement à notre demande.

L'engagement pris auprès de nos enquêtes d'anonymiser, non seulement leurs noms, mais aussi leurs communes et départements, est lié aux données nominatives et personnelles auxquelles nous avons eu accès. Il nous conduit à être parfois vague sur leur situation géographique (et par conséquent sur les mouvements régionalistes, les langues parlées etc.). Nous n'avons retenu que les éléments qui nous paraissent indispensables à l'analyse (la situation portuaire de Tozay est par exemple importante pour comprendre le marché local de l'emploi)²⁵.

²⁴ Les communes de la taille de Tozay (entre 10 000 et 19 999 habitants) emploient 12% des agents communaux, soit 140 000 agents, des effectifs nettement supérieurs à ceux des régions (92 510), mais inférieurs à ceux des départements (191 544) et des EPCI (174 989). Ce sont aujourd'hui les villes de 20 000 à 49999 habitants qui emploient le plus grand nombre d'agents (223 350). DGCL, 2007, *Les collectivités locales en chiffres 2007*, p. 117 (document disponible en ligne : www.dgcl.interieur.gouv.fr).

²⁵ Pour une réflexion sur les difficultés posées par la présentation de cas ethnographiques vis-à-vis des enquêtés, et sur les manières d'y remédier cf. Weber F., 2008, « Publier des cas ethnographiques : analyse sociologique, réputation et image de soi de enquêtés », *Genèses*, n°70, p.140-146. Béliard A., Eideliman J-S., 2008, « Anonymat et confidentialité dans le travail ethnographique », in Bensa A., Fassin D. (ed.), *Politiques de l'enquête*, La Découverte (à paraître).

Si ces deux chapitres relèvent d'une même logique générale, il faut garder en tête leurs différences, qui empêchent une comparaison systématique entre les deux terrains. Ce n'est pas seulement l'échelle territoriale qui sépare notre enquête (départementale) dans le Bas-Massif de notre enquête (communale) à Tozay : nous enquêtons en effet sur des institutions qui jouent un rôle distinct dans la structuration de l'emploi public local. Alors que Tozay emploie directement des agents pour mener des politiques publiques, le centre de gestion du Bas-Massif a principalement un rôle d'encadrement des collectivités départementales et n'emploie directement que peu d'agents. Ces choix de terrain, que nous avons déjà explicités dans l'introduction générale, ont une double justification : s'il paraissait inenvisageable d'enquêter sur les concours sans étudier leurs usages par les employeurs, il l'était tout autant de ne pas étudier précisément la fabrique concrète et parallèle des institutions et des concours de la fonction publique territoriale. Rappelons en effet que les collectivités organisent aujourd'hui fort peu de concours et que l'articulation entre l'échelle extracommunale des concours et l'échelle communale des recrutements constitue un enjeu central de notre thèse.

Ainsi, bien que l'on ne trouve, dans cette partie, pas de comparaison terme à terme entre collectivités, notre dispositif d'enquête, basé sur des études à des échelles et auprès d'acteurs différents, nous permet tout de même d'évoquer des pistes ponctuelles de comparaison entre collectivités ou entre institutions de la fonction publique territoriale. Nous confronterons les pratiques tozayiennes à celles de communes de région parisienne, appréhendées à partir d'entretiens avec des candidats et membres de jurys franciliens. Nous comparerons les concours du Bas-Massif avec ceux organisés dans les années 1960 par le syndicat de communes pour le personnel de Seine et Oise. Nous nous attacherons aussi à faire ressortir les points de comparaison internes à chacun des terrains d'enquête, en comparant par exemple les différents mandats, de gauche et de droite, dans la commune étudiée. Ce faisant, nous nous appliquerons à cerner les traits propres aux scènes étudiées, à les expliquer, pour ensuite dégager des caractéristiques qui dépassent la seule situation locale. Sous réserve de développements ultérieurs, on pourra par exemple remarquer qu'André Fortin et Jean Micau, respectivement président du centre de gestion du Bas-Massif et ancien maire de Tozay, ont des caractéristiques semblables : instituteurs, impliqués, à des degrés divers, dans des mouvements « régionalistes », ils sont engagés à gauche et sont devenus maires la même année (1971). Cette partie se veut donc aussi une réflexion sur des carrières politiques ancrées

à la fois localement, socialement²⁶ et politiquement, et qui reposent sur des ressources étroitement liées au monde enseignant, dans la gestion du personnel.

Dans le chapitre III, nous nous intéresserons à un département rural, et nous étudierons, sur quatre décennies, la naissance puis la consolidation d'une institution intermédiaire de la fonction publique territoriale, d'abord syndicat de communes pour le personnel puis centre de gestion. Nous montrerons comment cette institution parvient à occuper une place centrale, à concurrence de la préfecture, dans l'encadrement de la gestion du personnel par les collectivités, tout en devenant un lieu important de la vie politique départementale.

Dans le chapitre IV, nous déplacerons la focale vers une petite ville, située dans un département davantage urbain, et nous aborderons, directement à présent, les pratiques de recrutement et de gestion du personnel, du côté des élus locaux et des cadres municipaux. Nous montrerons la place longtemps jouée par les relations locales d'interconnaissance dans la structuration de l'emploi public local, modèle aujourd'hui remis en cause par les transformations des forces politiques locales et par les injonctions extracommunales à la « modernisation » de la gestion municipale.

26 Les enseignants « se distinguent dans le monde des salariés par leur forte notoriété territoriale et par une forte disponibilité ». Le Bart C., 2003, op.cit., p.193.

Chapitre III

Construire une intercommunalité des concours dans un département rural

« Les centres de gestion sont l'expression de l'autonomie collective des élus. »
Gaston Defferre à l'Assemblée Nationale, le 3 octobre 1983²⁷

« Le centre de gestion, c'est une mutualisation des moyens pour les patrons [se reprend], pour les exécutifs des collectivités. C'est un organisme patronal. »
Noël Tubord, représentant de la CGT au CSFPT, mai 2007

Introduction

En février 1978, le syndicat de communes pour le personnel (SCP) du Bas-Massif organise ses premiers concours. La date peut sembler tardive, si on la compare à la mise en place de concours départementaux dans d'autres départements, et tout particulièrement en région parisienne, où ceux-ci existent depuis l'entre-deux-guerres, avant même la création nationale des SCP par un décret d'application de la loi statutaire de 1952 (encadré 2).

Encadré 2 : En Île de France, des concours intercommunaux anciens

Dans le département de la Seine, des concours départementaux sont organisés à partir des années 1920 par l'Union amicale des maires. En 1937, la préfecture prend en charge leur organisation²⁸, suppléée, à partir de 1952, par le syndicat de communes pour le personnel, nouvellement créé. Cette organisation ancienne se traduit par l'adhésion de la quasi-totalité des collectivités à l'actuel centre interdépartemental de gestion de la petite couronne (seules 4 à 5 collectivités ne sont pas affiliées en 2007²⁹), si bien que le nombre d'agents gérés est considérable (150 000 agents, soit à peu près autant que la population du département du Bas-Massif).

Dans les autres départements d'Île de France, les CDG sont toujours organisés sur la base des anciens syndicats de communes et des anciens départements (Seine et Oise d'une part, Seine et Marne d'autre part). Le SCP de Seine et Oise est entré en activité en 1954³⁰. Il comptait cinq agents en 1964 et dix en 1973. En 1963, la cotisation s'élève à 10 centimes par habitant, un taux que le Bas-Massif atteint à peine dix ans plus tard. Ce syndicat est présidé, rappelons-le, par Michel Jamot, qui a joué un rôle majeur dans la reconnaissance législative de ces institutions (cf. chapitre I). Dans les années 1960, il organise des concours de commis et de rédacteur, dont nous avons retrouvé certains sujets et dossiers de candidats dans les archives du CNFPT. Nous les utiliserons ponctuellement pour une comparaison avec les concours organisés dix à quinze ans plus tard dans le Bas-Massif

André Fortin, son président, avait d'ailleurs fait de ce retard un argument en faveur de son élection, cinq ans plus tôt.

Le Bas-Massif « accuse aujourd'hui un important retard sur les syndicats de communes des départements voisins. Ce retard est préjudiciable tant à l'exercice de la fonction communale dans le département, qu'à

²⁷ *Journal Officiel, Assemblée Nationale, Débats Parlementaires*, 1982-1983, 63-86, juillet-octobre, p.3649-3667.

²⁸ Bellanger E., 2004, « Administrer la "banlieue municipale". Activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950 », thèse d'histoire, Université Paris 8, p.323 et 328.

²⁹ D'après un cadre de ce CDG, interrogé en entretien, le 6 avril 2007.

³⁰ D'après un document en ligne sur le site de ce CDG : www.cigversailles.fr/IMG/pdf/54-73.pdf

l'administration municipale et aux agents municipaux qu'y l'animent. Il nuit également aux maires et aux élus en général dans l'exercice de leurs prérogatives en matière de personnel. »³¹

En cinq ans toutefois, les changements ont été considérables : c'est désormais au niveau départemental que sont examinés les avancements et les notations, par une commission administrative paritaire (CAP) composée d'élus et d'agents élus par leurs pairs. Et c'est donc aussi à cette échelle que sont organisés la plupart des concours, soit par le SCP, soit par l'antenne départementale du CFPC, créée en 1974, en application de la loi de 1972.

Encadré 3 : Bas-Massif, géographie, population³², politique

Avec moins de 200 000 habitants, le département que nous appelons Bas-Massif est un des départements français les moins peuplés. Après un siècle d'émigration³³, il se repeuple toutefois depuis quatre décennies : depuis 1968, la population a augmenté de 33%, tandis que la population française dans son ensemble n'augmentait que de 17%. Ce dynamisme démographique est particulièrement important dans la partie sud-ouest du département, qui présente un relief de vallées et de collines, alors que la majeure partie du département est montagneuse. Le sud-ouest du Bas-Massif est aussi la partie la plus proche, et la mieux reliée par les infrastructures ferroviaires et routières, aux grandes villes situées dans les départements voisins. C'est dans cette partie du département que se situe Nars, la commune dont André Fortin a été le maire de 1971 à 2005 et où il a installé le SCP. La population de Nars a augmenté de 40% entre 1968 et 1999, passant de 1900 à 2700 habitants. Nombre des gros villages (peuplés de 1000 à 4000 habitants) situés à proximité de la plus grande ville du département ont connu une croissance similaire au cours de la période. La proximité d'un pôle industriel de pointe, installé en bordure de l'agglomération depuis la fin des années 1950 et qui compte aujourd'hui 5000 employés, explique une large partie de ce dynamisme. Le contraste est frappant entre les deux aires urbaines identifiées par l'INSEE dans le département. La première, structurée autour de cette ville, que nous appelons Ménaste, regroupe plus de 30 000 habitants. Elle correspond à une zone de périurbanisation peu étendue : elle ne compte que six communes, dont Nars, qui est aujourd'hui directement relié à Ménaste par une zone commerciale et artisanale. Ainsi, la densité de la population y est six fois supérieure à celle de l'autre aire urbaine, structurée autour du chef-lieu, située dans la zone montagneuse, et qui ne compte que 23 000 habitants. Nous verrons que cette organisation duale du territoire départemental structure durablement les relations entre élus locaux.

Au-delà de ces différences, l'ensemble du territoire est aujourd'hui marqué par une dynamique de salarisation et de tertiarisation (notamment liée au développement touristique) de la population active. Indice de l'attractivité touristique du département, le nombre de résidences secondaires a été multiplié par trois depuis 1968, alors que le nombre total de logements était multiplié par deux. Plus généralement, les PCS d'indépendants ont diminué depuis 1982. Les agriculteurs sont aujourd'hui à peine plus nombreux que dans la population active française (4% de la population active contre 2,7%). À l'opposé, les effectifs des cadres et professions intellectuelles supérieures, les professions intermédiaires et les employés ont augmenté de 50%.

Ce dynamisme démographique a des effets sur les effectifs de la fonction publique territoriale, et corollairement sur le nombre d'agents employés par des communes affiliées au centre de gestion. À la fin des années 1970, le SCP encadrait la gestion de 1600 agents. Ils sont 2900 aujourd'hui. Le taux d'administration locale, qui mesure la part d'agents publics locaux sur 1 000 habitants y est supérieur à la moyenne métropolitaine (25 contre 22)³⁴. Toutefois, le caractère rural du département demeure marqué : le pourcentage d'agents à temps incomplet³⁵

³¹ Introduction de l'Assemblée Générale du 20 juin 1973. Boîte « syndicat des communes, CR, bureau du comité, assemblée générale du 22/10/73 au 18/12/78 »

³² Les données présentées ici sont tirées du recensement général de la population réalisé par l'INSEE (recensement 1999 et antérieurs) et sont disponibles sur www.insee.fr.

³³ L'émigration hors du département d'une partie de la population active se manifeste alors notamment par des flux importants vers la fonction publique de l'État : entre 1961 et 1975, le Bas-Massif est, au regard de sa population, un des vingt départements qui fournissent le plus de fonctionnaires civils de l'État. Massal P., 1993, « L'origine géographique des agents de l'État », *Économie et statistique*, n°264, p.21.

³⁴ DGAFP, 2006, *op.cit.*, p.50.

³⁵ La nomination de fonctionnaires à temps non-complet est une particularité de la fonction publique territoriale. Elle permet aux collectivités, en particulier les plus petites (ou pour des emplois particuliers, tels que ceux de professeurs de musique), de titulariser des agents qui, statutairement, sont liés à leur employeur moins de 35 heures par semaine. Il s'agit en général d'une forme de temps partiel contraint.

demeure élevé (21% contre 17% au plan national³⁶), le taux d'encadrement est inférieur à la moyenne nationale (13,3% de catégories A et B, contre 21%) et 34 collectivités sur 281 n'emploient toujours aucun agent³⁷. Le Bas-Massif fait partie des départements ruraux les premiers acquis à la République, en 1848. Au 20^e siècle, il est marqué par le radicalisme puis par le socialisme. Sous la Cinquième République, tous ses sénateurs étaient membres de la SFIO ou du PS, de même pour les deux députés de 1962 à 1986 et pour les présidents du conseil général entre 1959 et 1988 et à nouveau depuis 1998. Aujourd'hui toutefois cet ancrage à gauche est moins net : Ménaste, ainsi que la troisième ville du département, sont dirigées par des maires étiquetés à droite. PS et UMP détiennent chacune une circonscription législative. Nicolas Sarkozy est arrivé en tête du second tour des élections présidentielles de 2007, à hauteur de sa moyenne nationale.

Dans ce chapitre, il s'agit d'analyser les conditions locales de la naissance de cette institution, chargée de mettre les pratiques locales de recrutement et de gestion en conformité avec le statut du personnel communal adopté en 1952. La mise en place, à quelques années d'intervalle, de commissions paritaires et de concours départementaux ne s'est vraisemblablement pas traduite par un bouleversement immédiat des pratiques des collectivités : l'avis des CAP n'est que consultatif, et de nombreux emplois sont toujours pourvus sans concours. Toutefois, dans un département rural où beaucoup de collectivités n'emploient que quelques agents, souvent à temps incomplet, et où il n'existe que très rarement un agent en charge du personnel, le SCP a rapidement joué un rôle important auprès des élus-employeurs : il les conseille dans l'interprétation des textes, les aide à calculer les salaires et les retraites etc. Entre l'espace national de l'élaboration des normes juridiques et l'espace communal où les agents sont effectivement gérés, se construit, au cours des années 1970, un espace intermédiaire qui « traduit » les règles nationales dans le langage local et qui transmet les aspirations locales à l'échelon national. Le syndicat de communes est en effet intégré dans des « réseaux translocaux »³⁸, comme l'association des présidents, qui participent à l'articulation du national et du local. Cette position d'intermédiaire dans la mise en œuvre du droit laisse d'importantes marges de manœuvre aux syndicats de communes (telles que la possibilité d'organiser ou pas des concours). Marges de manœuvre dont les dirigeants se saisissent pour transformer le personnel communal du département, pour doter les maires de davantage de pouvoirs face à la préfecture mais aussi pour asseoir leur carrière politique.

Faire l'histoire du SCP du Bas-Massif, c'est, indissociablement, retracer la carrière politique de celui qui en est le président depuis plus de trente ans. Le syndicat de communes pour le personnel n'est pas seulement un organe technique de gestion ou de conseil juridique. Parce que les membres du bureau sont élus par les maires des communes adhérentes dans les quelques mois qui suivent les élections municipales, le SCP est un lieu de politique départementale, où se cristallisent les rapports de force partisans, ainsi que les relations,

³⁶ DGCL, 2007, *Bulletin d'informations statistiques*, n°55, octobre, p.2.

³⁷ Centre de gestion du Bas-Massif, 2006, *Bilan d'activités 2005*, p.1-3.

³⁸ Briquet J-L., Sawicki F., 1989, *art. cit.*, p.12.

parfois tendues, entre petites et grandes communes. C'est à partir de sa position dans cet interstice institutionnel³⁹, peu connu du grand public, mais central dans la structuration du milieu édilitaire départemental, qu'André Fortin, jeune instituteur et maire d'un gros village de la vallée, est connu dans le Bas-Massif, jusqu'à devenir, bien des années plus tard, l'unique sénateur du département. S'il faut se garder d'une analyse stratéliste et finaliste qui laisserait croire qu'André Fortin a préparé l'élection sénatoriale dès 1973, la position de président du syndicat a contribué au renforcement progressif de sa légitimité politique et à son repérage comme éligible⁴⁰ au poste de sénateur. Depuis le début des années 1970, Fortin est engagé dans un double processus de notabilisation et de professionnalisation politique, étroitement lié aux réseaux relationnels auxquels sa position au SCP-CDG lui donne accès (il est par exemple invité régulièrement à la préfecture) ainsi qu'aux pratiques qui y sont liées (telle que la présidence de jurys de concours). L'exercice du métier d'élu renvoie aussi à la capacité de l'élu à répondre à « la demande de services et de faveurs personnelles »⁴¹ formulée par ses électeurs, habitants de sa commune mais aussi maires du département. Avec le SCP, André Fortin est tout à la fois en capacité de nouer des relations avec les services déconcentrés de l'État, de contrôler l'accès à quelques emplois permanents (une vingtaine aujourd'hui) et à plusieurs dizaines de charges ponctuelles rémunérées (jurys de concours, postes de vice-présidents).

Pour analyser tout à la fois la carrière de l'institution et celle de son président, nous adopterons un plan à la fois chronologique et thématique. Comme dans la première partie, nous ne chercherons pas à écrire une histoire exhaustive et linéaire de l'institution, mais plutôt à analyser les moments saillants de celle-ci. Nous accorderons en outre une place privilégiée aux concours qu'elle organise. Nous commencerons donc par étudier le travail d'invention institutionnelle engagée par André Fortin (A). Cette invention est à la fois pratique (elle passe par l'obtention de financements, de locaux et par le recrutement de personnels) et politique (le SCP est un « corps intermédiaire » engagé dans le mouvement de réforme communale des années 1970). Elle permet en outre la professionnalisation parapolitique de son président, qui quitte son emploi d'instituteur pour devenir, en 1984, le directeur de cabinet de Pierre Tabanou au CSFPT. Un deuxième moment de notre analyse sera centré sur l'activité du SCP-CDG qui nous intéresse le plus, à savoir l'organisation des concours (B). Là encore, nous

³⁹ Christian Le Bart rappelle ainsi que « le renforcement de la légitimité politique ne résulte pas du seul cumul des mandats. Il est aussi lié au cumul des responsabilités et des fonctions extérieures au suffrage universel » (conseil d'administration d'un hôpital, association, SEM) ». Le Bart C., 2003, *op.cit.*, p.33.

⁴⁰ Au sens que Marc Abélès donne à ce terme, défini comme le résultat d'un « travail de repérage » au sein d'un réseau relationnel par lequel l'éligible se « détache du commun ». Abélès M., 1989, *op.cit.*, p.30 et 36.

⁴¹ Mattina C., 2004, *art.cit.*, p.130.

montrons la place centrale occupée par André Fortin, et par ses réseaux familiaux et professionnels, dans la départementalisation des concours. Ceux-ci promeuvent les personnels déjà en poste et, à travers eux, la « petite patrie » départementale. Enfin, nous nous pencherons sur les évolutions qui touchent le centre de gestion depuis la fin des années 1990, dans un contexte marqué par un désengagement relatif de Fortin, devenu sénateur, et par une « délocalisation » progressive des concours, du fait de collaborations nouvelles avec d'autres centres (C). Ce sont les conditions de perpétuation d'une institution marquée par le charisme de son président que nous étudierons à travers ses transformations contemporaines : celles-ci se traduisent par sa banalisation au sein d'un espace des concours devenu régional.

A - Création du syndicat et domination personnalisée (1959-1986)

Le 12 septembre 1959, en préfecture, le préfet du Bas-Massif préside la première réunion du syndicat de communes pour le personnel, en présence de son secrétaire général, du chef du bureau des affaires communales et des maires de vingt-cinq communes⁴². Le bureau du syndicat est présidé par deux élus cumulants : le président est le maire radical-socialiste du chef-lieu, et le vice-président est le maire socialiste de la troisième ville du département ; ils sont aussi conseillers généraux. Tous deux médecins, ils disposent vraisemblablement de ressources financières et relationnelles importantes. Cette première réunion reste symbolique. Avec elle, le préfet se met en conformité avec les textes, qui ont créé, sept ans plus tôt, les syndicats de communes pour le personnel. La mise en œuvre pratique du décret de 1952 attendra : les élus exercent leur mandat au SCP en « amateurs » (aucune indemnité ne leur est encore attribuée), mais ils s'y investissent peu. Les commissions paritaires départementales ne réunissent qu'exceptionnellement jusqu'au début des années 1970 et aucun concours n'est organisé avant 1978. C'est l'arrivée d'André Fortin à la présidence du syndicat, officieusement en 1972, officiellement en 1973, qui marquera l'entrée en activité de celui-ci. Dans cette section, nous étudierons les premières années du syndicat, jusqu'à sa transformation en centre de gestion en 1986, années de construction conjointe de l'institution et de la carrière politique de son président. Nous l'analyserons comme une institution politique, dans une triple acception de ce terme : le SCP est inscrit dans le jeu politique entre élus locaux du département, où se jouent des carrières politiques locales ; c'est aussi un lieu de pratiques politiques qui contribuent à transformer la gestion des agents publics locaux ; c'est enfin une institution qui participe à la transformation des rapports entre les collectivités

⁴² Boîte « syndicat des communes, organisation de 1963 à 1972, de 1971 à 1982, de 1983 à création du centre de gestion », procès-verbal de la réunion.

et l'État. Nous commencerons par analyser comment la position de président conforte la carrière politique naissante d'André Fortin et lui ouvre des perspectives professionnelles nationales (1). Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons au « métier » de président de SCP et aux dimensions pratiques de l'invention institutionnelle : créer le syndicat, c'est chercher des locaux ; recruter du personnel ; faire adhérer et faire cotiser les communes du département (2). Enfin le SCP s'affirme, face à la préfecture, comme un « corps intermédiaire », qui lui conteste son rôle d'encadrement des employeurs locaux (3).

1) Une entrée en politique par le syndicat de communes

a) Logiques de l'élection : une désignation partisane et capacitaire

L'homme qui devient président du SCP en juin 1973 ne ressemble pas aux deux présidents précédents. Contrairement à eux, il n'est pas né dans le Bas-Massif, mais à quelques centaines de kilomètres de là. C'est au moment de son mariage avec une Narsoise qu'il s'installe dans le village. Fils de mineur et instituteur, Fortin a des origines populaires et un métier rattaché à la classe moyenne intellectuelle, qui le distinguent des principales figures politiques du département, membres des professions libérales.

Le maire du chef-lieu de 1936 à 1941, puis à nouveau de 1947 à 1971, est ainsi un médecin, fils du médecin radical-socialiste qui a dirigé la ville au début du siècle. Sous la Cinquième République, sur les onze députés du Bas-Massif, cinq exercent des professions libérales (trois avocats, souvent réélus, un pharmacien, un vétérinaire). Parmi les trois sénateurs élus antérieurement à Fortin, deux sont indépendants (un industriel et un commerçant). Bien que le département soit rural, les agriculteurs n'ont pas accès aux positions politiques les plus élevées, ni d'ailleurs aux positions intermédiaires que constituent la charge de maire d'un gros village ou d'une petite ville. Nous n'en avons rencontré aucun parmi les maires impliqués dans le SCP.

Fortin est un jeune élu⁴³, au double sens du terme : il a trente-trois ans et n'est maire que depuis deux ans⁴⁴, alors que ses prédécesseurs étaient des élus patentés et cumulants. Son élection à la présidence du syndicat de communes s'inscrit dans un contexte national de renouvellement du personnel politique local, marqué par une augmentation du poids des enseignants en particulier et des fonctionnaires en général⁴⁵. Comme il l'explique en

⁴³ En 1966, la moyenne d'âge des maires s'établit à 55 ans. En 1977, seulement 12% des maires ont moins de 40 ans. Agulhon M. *et alii*, 1986, *Les maires en France du consulat à nos jours*, publications de la Sorbonne, p.44. Le Bart C., 2003, *op.cit*, p.180.

⁴⁴ L'entretien mené avec lui, centré sur son activité de président du centre de gestion et de sénateur, ne nous a malheureusement pas permis d'étudier précisément ses conditions d'accès au mandat de maire.

⁴⁵ Les élections municipales de 1971 marquent le début de cette tendance, renforcée par la victoire de la gauche aux élections municipales de 1977. Entre 1971 et 1983, le nombre d'enseignants-maires a été multiplié par deux et 55% des maires socialistes sont fonctionnaires en 1983. Linfort J-M., Closset J-C., 1989, « Élus locaux :

entretien⁴⁶, il accède à ce poste, non pas en raison d'une position dominante sur la scène politique départementale, mais en tant qu'« éligible capacitaire »⁴⁷ : de par son expérience de responsable départemental du Syndical National des Instituteurs (SNI)⁴⁸, il connaît les rouages administratifs et semble en mesure de gérer les relations avec les syndicats au sein des commissions paritaires.

« L'ancien président, qui était un ami, m'a dit : "Ecoute, je n'ai pas le temps de m'occuper de ça. On a tiré au sort et c'est tombé sur le plus jeune. Ce serait bien que tu t'occupes... Tu connais bien ces questions de personnel." J'avais été délégué du personnel dans mon métier. Je connaissais un peu les questions statutaires. (...) Après mon élection à la mairie, j'ai découvert cette gestion du personnel, qui me changeait beaucoup de la fonction publique d'État, qui est très organisée, avec ses comités techniques paritaires – j'étais délégué, je le savais. (...) *Vous étiez syndicaliste ?* Oui, j'étais responsable syndical, secrétaire adjoint de mon département, chargé des affaires administratives. Délégué du personnel aux commissions paritaires. Je connaissais un peu la fonction publique. J'en étais moi-même. Ce n'était pas une découverte. »

Cette double position d'instituteur et de syndicaliste le rattache à un profil de maires socialistes, certes minoritaire mais présent depuis plusieurs décennies dans le Bas-Massif⁴⁹. La quatrième ville du département a été dirigée de 1925 à 1935, puis de 1946 à 1966, par deux instituteurs SFIO, le second ayant été à l'origine du syndicalisme enseignant dans le département.

L'ancienneté et la prégnance des étiquettes politiques, radicale-socialiste et socialiste, ne signifient pas que les appareils partisans contrôlent la désignation des élus. Ce sont plutôt des mécanismes cooptatifs entre élus locaux qui sont à l'œuvre, à l'intérieur, il est vrai, d'une même famille partisane. La municipalisation du socialisme, étudiée sur la longue durée par Rémy Lefebvre⁵⁰, est ici à l'œuvre. Dans les années 1970, le socialisme bas-massevin est dominé par ses élus, et tout particulièrement ses maires. À Nars, Fortin a été désigné par son prédécesseur, lui aussi socialiste, pour lui succéder. Pour le syndicat de communes, c'est le président⁵¹ et le sénateur, tous deux maires socialistes, qui l'intronisent.

origines socio-professionnelles et fonctionnarisation croissante », *Revue politique et parlementaire*, n°941, p.49-56.

⁴⁶ Entretien au Sénat, le 24 octobre 2006.

⁴⁷ Faure A., 1992, *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », p.112.

⁴⁸ Rappelons, avec Mattei Dogan, que « la formation et la promotion syndicale facilitent l'accès à la hiérarchie [locale] du parti qui, pour les ouvriers, employés, petits fonctionnaires, est le seul dispensateur de mandats municipaux ». Dogan M., 1967, « Les filières de la carrière politique en France », *Revue Française de Sociologie*, v.8, n°4, p.485.

⁴⁹ Rappelons qu'à l'échelle de la France, le monde enseignant a constitué un « vivier de la culture politique du socialisme français ». Dumons B., 2006, « Parachutés et "hommes du cru". Le réseau des parlementaires socialistes dans la Saône-et-Loire de l'entre-deux-guerres », *Politix*, v.19, n°76, p.125.

⁵⁰ Lefebvre R., 2001, thèse citée.

⁵¹ Vice-président en 1959, il devient président suite à la désaffiliation du chef-lieu en 1971.

Depuis 1972, le président officiel du SCP a laissé l'essentiel de ses prérogatives à Fortin, bien que ce dernier n'y détienne aucun mandat. Au printemps 1973, le président démissionne officiellement et de nouvelles élections doivent avoir lieu. Le sénateur appuie cette passation de pouvoirs. Il a écrit à Fortin qu'« il faut se faire élire comme membre du bureau syndical et également essayer d'en être le président puisque c'est un de nos camarades qui occupait cette place auparavant. » Il adresse en outre un courrier au vice-président communiste du syndicat, dans lequel il recommande Fortin : « Je suis convaincu que notre collègue, M. Fortin, maire de Nars, qui est jeune, dynamique et s'est révélé un bon administrateur, sera un excellent candidat. Il insufflera au comité syndical cet élan de jeunesse qui est de plus en plus nécessaire à nos associations afin que l'action entreprise soit poursuivie. » Le 28 juin 1973, le comité syndical se réunit à la préfecture. Fortin est élu membre du bureau, face à un unique autre candidat, qui ne récolte que sa propre voix. Il est ensuite élu président par le bureau, à main levée, à sept voix pour et une abstention.

Les références partisans dans la lettre du sénateur renvoient au mode de reproduction locale du parti socialiste. Ce qui est en jeu, c'est la capacité de ses principaux maires (le président du SCP et le sénateur) à se trouver un « poulain » pour prendre en charge une institution qu'il importe de ne pas laisser aux adversaires politiques : le seul candidat qui s'oppose à Fortin pour le bureau est un élu de droite. Toutefois, celle-ci est encore peu implantée dans les communes du département : Ménaste est la seule ville qu'elle dirige. La concurrence se joue surtout à gauche. À l'issue des élections municipales de 1965, les deux formations socialiste et radicale-socialiste se partagent toutes les communes de plus de 2000 habitants dont le maire est encarté⁵².

Au cours des années 1970, se joue la disparition progressive du radicalisme départemental, qui profitera tantôt aux socialistes tantôt à la droite⁵³. La concurrence entre socialistes et radicaux recoupe une opposition territoriale, entre, d'un côté, les deux plus grandes villes « radicales » de longue date, et de l'autre, des petites villes et des gros villages, où la SFIO (à présent jeune parti socialiste), est bien implanté. Au cours des années 1960, l'évolution des règles d'affiliation au SCP (du fait de la loi Jamot, *cf.* chapitre I) ont conduit le chef-lieu à être tantôt adhérent (et à assurer la présidence de SCP), tantôt à se retirer (et à laisser la présidence au maire de la troisième ville). En 1967, le chef-lieu a dépassé le seuil de 100 agents en dessous duquel l'adhésion est obligatoire : il reste hors du centre de gestion, jusqu'à ce que la loi Hoeffel (*cf.* chapitre II) le contraigne à nouveau à adhérer, en 1995. Ce faisant, il laisse le champ libre aux gros villages et aux petites villes, suffisamment importantes pour être concernées par la gestion du personnel, mais pas assez pour éviter d'adhérer au SCP.

⁵² D'après Verdès-Leroux J., 1970, « Caractéristiques des maires des communes de plus de 2000 habitants », *Revue Française de Science Politique*, v.20, n°5, p.980. Les maires socialistes sont toutefois plus nombreux que les maires radicaux.

⁵³ Ménaste est la seule commune où un membre du MRG a dirigé la mairie, en alternance avec l'UDF et le RPR jusqu'en 1995.

Fortin devient le président des bourgs, et tout particulièrement de ceux du sud du département, où sont aussi élus son prédécesseur et le sénateur. Ce passage de pouvoir s'appuie sur une alliance avec les communistes. La lettre mentionnée ci-dessus en témoigne : le sénateur a convaincu le vice-président communiste d'appuyer le candidat socialiste. Cette proximité entre socialistes et communistes peut s'expliquer par le contexte national de programme commun ainsi que par des facteurs locaux : dans le Bas-Massif, les communistes dirigent plusieurs communes de la vallée. Ces communes sont géographiquement proches de celles détenues par Fortin et ses parrains, mais elles sont trop petites (800-1000 habitants)⁵⁴ pour représenter un réel danger, dans un département où la maîtrise politique du département se joue principalement dans les bourgs (2000 à 5000 habitants).

Si l'on désigne ce « jeune collègue », c'est parce que cette institution, encore dans les limbes, n'était pas en mesure d'intéresser les cumulants chevronnés. Les prédécesseurs de Fortin, affairés non seulement dans leur ville, mais aussi au conseil général, ne se sont pas investis au SCP. Dans sa lettre au vice-président, le sénateur a d'ailleurs décliné le poste au bureau syndical au nom de « toutes les charges qui [lui] incombent ». Jusqu'à aujourd'hui le SCP-CDG n'est guère investi par les membres de l'exécutif départemental ou par les parlementaires. En 1978, un conseiller général communiste, par ailleurs député, a par exemple refusé d'être membre d'un jury de concours, « en raison de la campagne électorale qu'[il] doit conduire dans cent communes et qui ne [lui] laisse pas un instant de liberté »⁵⁵. Si le SCP est partie prenante du jeu politique départemental, les positions n'y sont pas aussi concurrentielles que dans d'autres espaces. Les mandats du suffrage universel, au conseil général ou *a fortiori* au Parlement, sont davantage cotés par les maires. Les indemnités attachées à ces fonctions permettent en effet une professionnalisation politique que n'autorise pas la présidence du SCP. À partir de 1975, le bureau octroie à André Fortin l'indemnité à laquelle il a droit en vertu du décret de 1952, pour un montant annuel de 2800 francs. Toutefois, partagée avec son vice-président chargé des concours à partir de 1979, cette rétribution est modeste : elle représente moins d'un mois de son salaire d'instituteur⁵⁶, métier qu'André Fortin continue d'exercer. Mais l'investissement au sein de l'institution n'est évidemment pas réductible à sa rentabilité financière immédiate. Fortin organise un syndicat au service des employeurs locaux, lesquels deviennent des ressources pour sa propre carrière.

⁵⁴ Dans ce département, en 1965, les communistes ne dirigent aucune commune de plus de 2000 habitants. Verdès-Leroux J., 1970, *art. cit.*

⁵⁵ Boîte « Concours février 1978 : organisation générale, OP1, OP2, garde-champêtre, gardien du police. »

⁵⁶ En 1979, le salaire d'un instituteur avec dix ans d'ancienneté (échelon 6) est environ de 3500 francs par mois.

b) Logiques de la réélection : prestation de services et gestion transpartisane

Entre 1973 et 1986, outre l'organisation des commissions paritaires et des concours, le SCP crée un service de médecine professionnelle et un service de remplacement. Il édite les paies des collectivités les plus petites⁵⁷, calcule les droits à pension. Il met en place un service de documentation juridique destiné aux communes. Syndicaliste, Fortin s'attache aussi à développer les droits des syndicalistes communaux : le SCP mutualise les cotisations permettant aux délégués du personnel de prendre des heures syndicales.

Cette reconnaissance syndicale est sélective : Fortin implique des proches, parmi les représentants du personnel au SCP ; il se rapproche de certains syndicats plutôt que d'autres. En 1977, plusieurs représentants des agents dans les commissions paritaires sont employés par Fortin. Parmi les élus de la CGT, on compte une secrétaire du SCP et une femme de service de Nars. Au titre de la CFDT, est élu Pierre Nodet, secrétaire général de Nars, et actuel directeur général du centre de gestion⁵⁸. La CGT, qui syndique plutôt les agents d'exécution, la CFDT mieux implantée chez les cadres, sont les deux syndicats localement les plus proches du parti socialiste et du SNI, où milite Fortin. En outre, la CGT est bien implantée dans les petites communes minières et industrielles de la vallée, dirigées par des maires communistes, qui disposent d'un vice-président au SCP. FO, deuxième syndicat du département, est plus distant. En 1980, Fortin et le secrétaire départemental de la fédération de services publics Force Ouvrière s'opposent, par courriers interposés, sur les modalités d'organisation des concours⁵⁹. Si la revendication de FO aboutit (un représentant de chaque syndicat est à présent associé à chaque jury des concours), les relations avec les responsables locaux du syndicat demeurent tendues, à tel point que Fortin saisit le secrétaire national de la fédération. Ces tensions sont dues à l'implantation de FO dans le chef-lieu et à la concurrence déjà décrite entre celui-ci et le sud du département. On mesure ici l'importance de l'inscription professionnelle et militante de l' élu, elle-même ancrée localement : dans le département du Var, étudié par Frédéric Sawicki⁶⁰, le syndicat FO des communaux constituait un des principaux soutiens du maire de Draguignan, Edouard Soldani, qui a dominé le socialisme départemental du début des années 1960 au milieu des années 1980.

Comment expliquer que les maires manifestent leur soutien à un homme qui donne des droits aux agents (heures syndicales, paritarisme), lesquels risquent d'empiéter sur les prérogatives mayorales ? Les élus disposent en réalité de pouvoirs beaucoup plus étendus que les représentants syndicaux. Comme eux, ils siègent dans les commissions paritaires, mais ils

⁵⁷ En 2003, d'après le rapport de la Chambre Régionale des Comptes sur le centre de gestion, celui a encore géré la paie informatique d'une vingtaine de collectivités, soit 300 agents.

⁵⁸ Notons que l'actuel secrétaire général de Nars, frère d'une ancienne députée socialiste lyonnaise, est encore aujourd'hui élu à la commission administrative de catégorie A, au titre de la CFDT.

⁵⁹ Boîte « Concours 79-80-81 ».

⁶⁰ Sawicki F., 1997, *op.cit.*, p.181 et suiv.

dirigent seuls le SCP, détenant l'ensemble des sièges au bureau. De surcroît, ils ont seuls un accès direct au SCP et à son expertise juridique⁶¹.

En 1981, le bureau du syndicat fixe définitivement les règles de saisine par les collectivités : « Compte tenu d'incidents intervenus dans la transmission d'informations entre le syndicat, une municipalité affiliée et un agent, le bureau, unanime, décide que les agents communaux devront dorénavant saisir le président du SCP sous couvert du maire de la commune d'emploi s'ils veulent obtenir des renseignements. De la même manière, le président répondra par le même canal afin d'éviter les désinformations ou les usages abusifs des informations dispensées par le syndicat. »⁶²

Enfin, d'après les archives, les services personnalisés sont l'apanage des élus, qui peuvent ensuite s'attribuer, auprès de leurs agents, le bénéfice de la promotion ou de la réussite au concours.

La possibilité, pour les élus, de solliciter l'attention du SCP sur leurs agents dans le cadre des concours, est un exemple de service réservé aux élus. En 1978, le maire de la quatrième ville du département écrit à Fortin⁶³ : « Je voudrais présenter à l'examen d'aptitude M... dans le but de le faire avancer au grade de conducteur auto-poids lourds. M... est actuellement conducteur auto et véhicules utilitaires, groupe III, indice brut : 253, indice majoré : 242. Je vous fais parvenir à ce titre la photocopie du permis de conduire de M... ». Ce candidat est effectivement admis, sans qu'il soit toutefois possible de mesurer l'impact du courrier du maire sur cette réussite.

Le SCP devient une aide incontournable pour les communes : il les allège des tâches les plus administratives, et assure une certaine pacification des rapports entre agents et élus, ceux-ci pouvant arguer du respect des règles de droit et de l'accord du SCP lorsque leurs décisions sont contestées par les agents.

Albert Sora, maire sans étiquette d'une commune de 1000 habitants rencontré au cours de l'été 2007, a témoigné, dès le début de l'entretien⁶⁴ et sans que nous lui ayons posé aucune question, de l'importance et de l'évidence du rôle du CDG dans la gestion de ses dix agents.

« La partie administrative de la gestion du personnel est faite par le centre de gestion. Nous sommes entièrement libres du choix de notre personnel, mais eux la valident selon les critères qui sont les leurs. Et eux s'occupent du déroulement de carrière des employés. Il y a deux fonctions bien distinctes. Nous travaillons avec le centre de gestion, qui met en place l'avancement futur, divers concours, retraites. C'est eux qui déterminent le nombre d'années qui permet de partir à la retraite. Ensuite, il y a la gestion interne. C'est bien coupé en deux : d'un côté la gestion technique d'un employé, assurée par la mairie et par le maire, de l'autre la partie administrative, assurée par le centre de gestion. C'est une collaboration très

⁶¹ En juin 1986, un conseiller régional socialiste demande par exemple conseil au CDG dans le contentieux qui l'oppose à la préfecture, suite à l'annulation par celle-ci d'arrêtés de titularisation d'agents régionaux.

⁶² Procès verbal du bureau du 13 mars 1981. Boîte « syndicat des communes, CR, bureau du comité, assemblée générale du 19/01/79 au 13/11/81 ». Lors de nos recherches au CDG, nous avons été témoin de la permanence de cette règle. À une femme, déçue d'avoir raté un concours, qui demande, par téléphone, à rencontrer le président, Pierre Nodet répond, par standardiste interposée : « Ne réponds pas, dis-lui d'écrire une lettre. » (Journal de terrain, 29 décembre 2006)

⁶³ Boîte « Concours automne 78 : receveur, agent de bureau écritures, agent d'enquête, OP1, OP2, garde-champêtre, conducteur ».

⁶⁴ Dans son bureau en mairie, le 10 août 2007.

serrée de ces deux entités qui fait la carrière d'un employé dans une collectivité locale. (...) Je trouve que c'est une excellente chose, ce distinguo. C'est une bonne chose que la commune, qui est au plus près du terrain, soit relativement libre de son embauche. C'est la commune qui sait exactement le type d'emplois dont elle a besoin. Cette séparation entre centre de gestion et gestion communale me paraît une excellente chose. »

Les services rendus aux élus par le SCP assurent à Fortin leur soutien lors des renouvellements de mandat : en ce sens, se constitue une réciprocité durable entre « don » de services et « contre-don » électoral. Cette réciprocité s'inscrit dans une logique délégataire : peu de maires s'impliquent vraiment dans le syndicat (en témoigne la nécessité régulière de convoquer une deuxième fois l'assemblée générale annuelle car le quorum n'est pas atteint), mais les contestations sont rares⁶⁵. Fortin rend service, on le laisse faire. Du fait des relations quasi-quotidiennes (par téléphone et aujourd'hui par courriel) avec le SCP, et, au fil des années, de l'identification de Fortin avec cette institution, sa réélection apparaît comme tellement évidente qu'Albert Sora, le maire déjà cité, l'a oubliée.

« En 2001, vous avez été appelé à voter pour le conseil d'administration du centre de gestion... Non, non. Je sais qu'en effet, les élus sont sollicités. Mais là, ce n'était pas le cas. Pourtant, je le connais intimement, c'est le sénateur. C'est un ami aussi. Je ne lui ai jamais posé la question. [Il téléphone à sa secrétaire pour lui demander comment est élu le président du centre de gestion] Je me souviens pas d'avoir voté, mais j'ai donc voté. La prochaine fois que je verrai Fortin, je lui dirai que c'est à cause de moi qu'il est maire, euh, président du centre de gestion. C'est trop vieux. Il n'y a pas dû y avoir de contestation, c'est pour ça que ça ne m'a pas marqué. Il n'y a pas eu de combat, c'est sûr. Ça a dû se faire naturellement. *Vous connaissez bien André Fortin ?* Très, très, très bien. C'est toujours pareil : je ne le connaissais pas du tout avant d'être élu. Mais après, il y a des amitiés qui se créent pour des raisons diverses. C'est à travers notre conseiller général, J..., qui est lié à André Fortin [ils sont tous deux socialistes, élus de communes du même EPCI]. Nous avons créé des liens d'amitié. On s'est reçus les uns, les autres. Je le connais très, très bien. »

Les élections n'ont effectivement jamais démenti le succès de 1973. En 1977, Fortin est réélu à l'unanimité moins une abstention. En 1983, une seule voix contre est signalée ; en 1989, un seul bulletin blanc. L'extrait ci-dessus le montre : l'évidence de la réélection ne repose pas uniquement sur la fourniture de services dans la gestion du personnel. Elle dépend aussi d'un travail de publicisation du SCP auprès des maires. Le président met en scène ses réalisations au service des élus, comme autant de gages de son engagement à leurs côtés et comme autant de raisons de le réélire. Fortin importe dans le syndicat les pratiques propres aux institutions du suffrage universel : il fait campagne et rend compte de son mandat.

Cité en introduction du chapitre, le discours qu'il prononce en juin 1973 est un véritable programme. Il propose d'augmenter la contribution financière des communes, afin de pouvoir embaucher du personnel

⁶⁵ Elles portent pour l'essentiel sur le taux de cotisation (*cf. infra*).

et d'acheter du mobilier. Ce faisant, le SCP doit jouer un rôle de conseil auprès des collectivités afin que cessent les pratiques « anormales » de « l'autorité de tutelle », qui limite la libre gestion par les maires de son personnel. En 1977 comme en 1983, il dresse un bilan écrit de plusieurs pages, qui fait état des réalisations du mandat et des projets. Chaque année lors de l'assemblée générale, tous les six ans à l'occasion des élections au bureau, Fortin porte la parole du syndicat auprès des maires du département. De plus, à l'issue des élections municipales, Fortin envoie un courrier aux maires, pour les féliciter de leur élection, leur présenter le syndicat et préparer ainsi les élections qui auront lieu quelques mois plus tard. En 1989, le courrier commence par ces mots : « À l'occasion de votre élection en qualité de maire de votre commune, j'ai le plaisir de vous adresser mes plus sincères félicitations. Comme vous le savez, dans l'administration générale des affaires communales, la gestion du personnel est d'une grande importance. Depuis plus de quinze ans, le SCP puis le CDG est un outil précieux au service des maires. J'ai donc souhaité vous présenter cet établissement géré par les élus et au service des élus. »⁶⁶

La fidélisation de l'électorat s'accompagne en outre de la construction de liens personnalisés (Albert Sora emploie le registre de l'amitié) avec les élus, y compris dans des occasions informelles, dans les foyers des uns et des autres. L'entretien, par Fortin, de ce réseau de maires qui constitue sa clientèle électorale passe par un dosage savant entre fidélités partisans et amitiés apolitiques. Ce SCP, comme les autres (encadré 4), représente et organise la diversité partisane, et tend à construire un consensus gestionnaire transpartisan.

Encadré 4 : La construction des listes comme enjeu⁶⁷

Les élections aux centres de gestion s'éloignent du modèle concurrentiel habituellement retenu pour définir le mécanisme représentatif : dans les trois CDG enquêtés (Bas-Massif, Île de France, Côtes Maritimes⁶⁸), seule une liste a été présentée au suffrage des maires lors des élections au conseil d'administration, en 2001. L'absence de concurrence dans la conquête des suffrages, et l'issue certaine du scrutin, ne signifie pas que ces élections soient dépourvues d'enjeux. Mais pour les analyser, il faut déplacer le regard habituellement porté sur les résultats de l'élection vers les modes de construction des listes.

Les conseils d'administration doivent représenter les collectivités adhérentes, et ce faisant, ils doivent reproduire l'équilibre des forces politiques qui prévaut au sein de ceux-ci. L'organisation des élections dans les mois qui suivent les élections municipales doit garantir cette représentativité. À cette garantie « par le calendrier » s'ajoute une garantie « par la composition des listes ». La présence d'une seule liste dans les centres enquêtés, loin d'être un signe de l'hégémonie d'un camp sur un autre, est au contraire une modalité de représentation de la diversité politique départementale. Les différentes forces identifiées dans le département doivent apparaître sur la liste en égales proportions. Cette mise en équivalence de l'espace politique départemental et de la liste au CDG est cependant loin d'être simple. Une première règle prévaut dans les trois centres étudiés : les forces politiques sont estimées à partir de la « couleur » des exécutifs locaux. En d'autres termes, on compte le nombre de communes détenues par chacune des forces en présence (PS, PC, UMP et UDF en Île de France ; PS, PC, UMP dans le Bas-Massif etc.) pour déterminer le nombre de sièges dont elles disposeront. Les partis qui ne participent pas aux exécutifs locaux (LCR, LO, FN en particulier) sont de fait exclus de la représentation départementale. Ce premier mécanisme induit une première réduction de la diversité politique départementale. Mais le critère de l'exécutif local n'est pas évident non plus. Nombre de maires des départements de Bas-Massif et des Côtes Maritimes, en particulier ceux des communes rurales, n'ont pas d'étiquette politique déclarée. Les « faiseurs de liste » se livrent donc à une activité de codage, à partir du vote connu ou supposé de ces maires aux élections

⁶⁶ Boîte « CDG mise en place (25-02-86), renouvellement du CA (élections de mars 89). Réunion du 10 novembre 1989 ».

⁶⁷ Pour une approche plus détaillée de la « politique » dans les centres de gestion contemporains, cf. Biland É., 2009, « Cumuler grâce aux pairs. Carrières d'élus dans les institutions de la fonction publique territoriale », in Foucault M., François A., Navarro J. (dir.), *Le cumul des mandats : causes et conséquences*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques » (à paraître).

⁶⁸ On appelle Côtes-Maritimes le département auquel appartient Tozay.

sénatoriales, ou encore à partir de la « tendance » identifiée au sein de leur électorat (elle-même déduite des résultats des élections législatives ou présidentielles). La liste présentée au suffrage des maires est un bon révélateur de l'intrication des différents espaces politiques : l'espace politique départemental, qui sert de référence aux centres de gestion, est construit par référence aux espaces qui le constituent (les communes) et à celui dans lequel il est inclus (la France).

Ce sont les élus les plus impliqués dans la vie politique départementale qui organisent la répartition des votes, laissant ensuite les moins impliqués, qui constituent l'essentiel du corps électoral, avaliser ce choix par leur vote. En constituant une liste unique, ceux-ci dépossèdent ceux-là des garanties concurrentielles normalement assurées par le mécanisme électoral. Mais les taux de participation honorables obtenus lors des élections (72% dans le CDG francilien en 2001 ; 85% à Bas-Massif en 2008⁶⁹) laissent penser que cette monopolisation de l'élection est acceptée par le corps électoral. Cette acceptation est sans doute liée aux caractéristiques des élections municipales dans les communes rurales (où les cas de liste unique ne sont pas rares⁷⁰), ainsi qu'à la méconnaissance des centres de gestion par les maires eux-mêmes (qui laissent volontiers la minorité intéressée s'y impliquer). Les associations d'élus, partisans ou unitaires, ont un rôle central dans la construction de l'unanimité électoral. Dans les Côtes Maritimes, la majorité de gauche résulte d'arbitrages politiques qui témoignent, une fois de plus, de l'inscription de cette institution dans les rapports de force départementaux et du rapport étroit qu'elle entretient avec l'association des maires. En 2001, le parti socialiste et la droite locale se sont partagés les deux structures qui comptent pour les maires du département : le centre de gestion pour le PS ; l'association départementale des maires pour la droite⁷¹.

La présentation d'une liste unique par l'amicale départementale des maires permet d'accréditer l'idée que le SCP-CDG est une institution apolitique⁷², dirigés par des « sages » soucieux de leurs seuls intérêts communs d'employeurs.

À l'issue des élections constitutives du CDG, en 1986, André Fortin, se félicite de cette liste unique : « C'est la preuve de la reconnaissance du bureau et que, dans ce département, par delà les clivages politiques, il y a des "sages" pour lesquels les problèmes politiques ne doivent pas exister, surtout pour la gestion du personnel. »⁷³

À propos de ces élections, Fortin déclare, en 2006 : « *Comment êtes-vous devenu président du centre de gestion au moment de sa création ?* Tout naturellement. Oui, j'étais président du syndicat de communes. Personne ne s'est posé la question de qui aller être le président du centre de gestion. *Il n'y a pas de concurrence ?* Non, d'ailleurs, il n'y en a aucune là. Je suis l'homme ressource de toutes ces questions, y compris aujourd'hui. »

La construction d'un unanimisme électoral autour de la personne de Fortin et de la liste qu'il conduit devient essentielle à partir du milieu des années 1980, quand la droite s'implante davantage dans les communes du Bas-Massif. Les élections instituant le centre de gestion ont

⁶⁹ Soit 160 communes sur 186 et 59 établissements publics sur 68.

⁷⁰ En 1983, 29% des communes de moins de 2000 habitants de Midi-Pyrénées enquêtées par Jean-Yves Nevers et Robert Pages avaient connu une telle configuration. Nevers J-Y., 1992, « Entre consensus et conflits: La configuration des compétitions aux élections municipales dans les communes rurales », *Revue Française de Sociologie*, v.33, n°3, p. 396.

⁷¹ D'après Michel Carne, vice-président de ce CDG, sans-étiquette, en entretien le 11 avril 2007.

⁷² Sur la rhétorique de l'apolitisme et du consensus en milieu rural, cf. le travail pionnier de Mark Kesselman, évoquant la commune « rhétorique [des maires] qui nie les divisions politiques à l'intérieur de la commune et qui souligne la valeur de l'harmonie communale ». Kesselman M., 1972, *Le consensus ambigu. Etude sur le gouvernement local*, Cujas, p.17.

⁷³ Minutes de l'assemblée générale du 10 janvier 1986, boîte « syndicat des communes, CR, bureau du comité, assemblée générale du 22/01/83 au 10/01/86 ».

lieu en 1986⁷⁴, à un moment où la droite semble majoritaire parmi les maires du département. Le syndicat de communes, d'ailleurs, estime la répartition probable des voix, en fonction des orientations supposées des élus, qui donne effectivement la droite largement gagnante⁷⁵. Seule la liste unique, autrement dit le partage, préalablement au scrutin, des postes à pourvoir, garantit la réélection de Fortin, et permet que la présidence reste dans le giron du parti socialiste.

Cette gestion transpartisane facilite l'acceptation du syndicat au sein d'un milieu mayoral où les « sans-étiquette » sont nombreux. Les clivages partisans, sans doute peu visibles pour les maires les moins impliqués dans l'institution, sont pourtant loin d'être absents. Le remplacement d'un membre du bureau démissionnaire, une décision contestée à prendre, donnent à voir un entre-soi qui se structure, non plus à l'échelle de la communauté mayorale départementale, mais à partir de l'appartenance partisane.

Fin 1978, deux membres communistes du bureau démissionnent. Le maire communiste d'une commune de 300 habitants désigne alors de deux nouveaux édiles appartenant au PC. Dans la lettre qu'il adresse à Fortin, ce maire signe « pour le groupe communiste ».

Le 27 avril 1978, la réunion de bureau est précédée par une invitation à déjeuner des membres socialistes. Fortin leur écrit sur un papier à en-tête du SCP et termine par ces mots « Je te prie de croire, cher camarade, en mes meilleurs sentiments socialistes ».

La longévité d'André Fortin à la présidence du syndicat est aussi imputable à sa capacité à composer avec les attentes, potentiellement contradictoires, des autres dirigeants du syndicat (vice-présidents et membres du conseil d'administration), et des maires du département : développement de l'institution, pour les premiers, et respect des prérogatives mayorales, demandé par les seconds. L'extension des prérogatives du syndicat est ainsi conditionnée par le vote des membres, qui peuvent la refuser ou la retarder au nom de la liberté mayorale.

Le service de remplacement des secrétaires de mairie mettra par exemple plusieurs années à s'organiser. Le projet, présenté par Fortin en 1975, se heurte au scepticisme des maires, qui « redoutent quelques difficultés quant à la possibilité de répondre simultanément à tous les besoins qui s'exprimeront » et « craignent par ailleurs que les secrétaires des petites communes se sentent gênés par cet "appui technique" temporaire »⁷⁶. Le service est finalement mis en place à la fin des années 1970, mais la

⁷⁴ Rappelons que la transformation des syndicats de communes en centres de gestion est une conséquence de la création de la fonction publique territoriale, fixée par la loi du 22 novembre 1985 (cf. encadré 2 de l'introduction générale).

⁷⁵ Dans une « fiche de renseignement », non datée, non signée. PS : 208 voix ; PC : 74 ; MRG ou DVG : 54 ; UDF, RPR ou DVD : 782 ; indécises : 9. Chaque maire dispose d'un nombre de voix proportionnel au nombre d'agents de sa commune, ce qui explique que le nombre de voix estimé soit nettement supérieur à celui des communes affiliées au syndicat.

⁷⁶ PV de la réunion du bureau du 24 avril 1975.

création des TUC⁷⁷, au milieu des années 1980, le fera disparaître, l'embauche en contrat aidé étant moins coûteuse pour les collectivités que ce service intercommunal⁷⁸.

La nécessité d'un double consensus, édilitaire et partisan, pour le développement de l'institution, limite ainsi le processus d'intégration intercommunale, tout en permettant son acceptation par le milieu édilitaire départemental. Comme l'a souligné Fabien Desage à propos de l'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille, le SCP devient « paradoxalement une institution en reconnaissant la primauté des objectifs municipaux »⁷⁹, et en intervenant dans des domaines non encore investis par les maires (médecine professionnelle, concours) ou déléguables parce que perçus comme techniques (gestion des payes) davantage que dans ceux qui figurent au cœur de leurs prérogatives (recrutement du secrétaire de mairie).

c) Un double processus de notabilisation et de professionnalisation

Le SCP est donc intégré à l'édifice institutionnel départemental par son président, qui en retire en retour des bénéfices pour sa propre implantation politique. Pour analyser les carrières des hommes politiques, la science politique a l'habitude de reprendre les deux figures idéales-typiques, construites par Max Weber⁸⁰ : notable d'un côté, professionnel de l'autre⁸¹. Le notable, associé à la domination traditionnelle par Weber⁸², vit pour, mais pas de la politique, dans la mesure où il dispose d'autres ressources (telle que la fortune personnelle, souvent héritée). Le professionnel, né avec la démocratisation et l'autonomisation du champ politique⁸³, se consacre au contraire à plein temps à cette activité, dont il tire rémunération. Au contraire du notable accédant à l'espace politique national à partir de positions locales construites sur des réseaux interpersonnels, le professionnel de la politique s'inscrit dans des mouvements partisans, qui participent à la rationalisation du métier politique. Ces figures habituelles de l'analyse du personnel politique sont utiles pour analyser la carrière d'André Fortin, à condition de ne pas les considérer comme exclusives l'une de l'autre. Le parcours

⁷⁷ Les TUC, travaux d'utilité collective, ont été créés par Laurent Fabius en 1984 pour les personnes « éloignées » du marché du travail et étaient réservés au secteur non marchand (cf. chapitre IV sur les usages des contrats aidés par les collectivités).

⁷⁸ Situation présentée par Pierre Nodet, en entretien, le 9 février 2007.

⁷⁹ Desage F., 2005, « Le "consensus communautaire" contre l'intégration intercommunale. Séquences d'une dynamique d'institutionnalisation à la communauté urbaine de Lille (1964-2003) », thèse de science politique, Université Lille 2, p.57.

⁸⁰ Weber M., 1998, *Le savant et le politique*, Plon, coll. « 10-18 », p.137 (conférence de 1919).

⁸¹ Pour une discussion de la dichotomie entre ces deux types de personnel politique, cf. Offerlé M. (dir.), 1999, *La profession politique 19^e – 20^e siècle*, Belin, coll. « Socio-histoires ».

⁸² Weber M., 1978, *op. cit.*, p.973-980.

⁸³ Gaxie D., 1973, *Les professionnels de la politique*, Presses Universitaires de France, p.27.

politique du président du SCP se construit en effet, dans les années 1970 et 1980, dans un processus concomitant de notabilisation et de professionnalisation⁸⁴.

Du côté de la notabilisation, nous avons déjà mentionné l'entretien de relations interpersonnelles et la prestation de services. À l'estime dont Fortin jouit à l'intérieur du monde mayoral, il faudrait ajouter la notoriété qu'il acquiert, plus largement, dans les milieux qui comptent localement : journalistes, chefs d'entreprise, cadres de services publics (Poste, Trésor Public, Préfecture...).

Lors de l'inauguration des nouveaux locaux du SCP, en 1985, 372 personnes sont invitées. Trois parlementaires, quatre journalistes, plusieurs dizaines de maires, les conseillers municipaux de Nars, plusieurs conseillers généraux, six « entrepreneurs », des présidents d'association, le receveur des PTT, le directeur de l'école sont finalement présents.

La médiatisation de son action participe d'une notabilisation par le discours⁸⁵. Les assemblées générales de 1977, 1978, 1979, 1983 et 1984 donnent lieu à des articles dans le quotidien régional réputé proche du parti socialiste, articles en général écrits par les agents du SCP eux-mêmes. À l'occasion de l'inauguration de nouveaux locaux en 1985, Fortin est désigné par ce même journal comme le « père » de l'institution. Le raccourci journalistique (« ce syndicat a été créé en 1972 par André Fortin lorsqu'il devint maire de Nars ») est le signe de la personnalisation de l'institution : monopolisant la parole sur la fonction publique communale dans le département, Fortin incarne le SCP.

Ces différents exemples montrent bien que la notabilisation de Fortin ne s'appuie pas seulement sur des relations interpersonnelles habituellement associées à la domination traditionnelle⁸⁶. Dans un contexte de création institutionnelle, elle a aussi une dimension charismatique⁸⁷ : Fortin est personnellement reconnu comme capable de réguler la fonction publique territoriale départementale. Il dispose de qualités rares (dont on a vu l'origine professionnelle et syndicale) au sein du personnel politique local qui le singularisent et le légitiment.

⁸⁴ Double mouvement déjà observé par Bruno Dumons à propos des instituteurs, ouvriers et paysans du Saône et Loire devenus parlementaires SFIO dans l'entre-deux-guerres. Dumons B., 2006, *art.cit.*

⁸⁵ Pour J-P. Worms, « le discours est [le] mode d'expression privilégié » du notable. Worms J-P., 1966, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n°3, p.253. Rappelons aussi cette analyse de Daniel Gaxie et Patrick Lehingue : « Pour exister en politique, il faut se faire voir. Pour se faire voir, il faut bouger et la seule manière de bouger consiste à parler. ». Gaxie D., Lehingue P., 1984, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Presses Universitaires de France, p.12.

⁸⁶ Nous verrons plus loin que Fortin recrute notamment des membres de sa famille, et plus largement des familles qui « comptent » dans le département – une pratique qui correspond au « patriarcalisme » de la domination traditionnelle. Weber M., 1996, *op.cit.*, p.372.

⁸⁷ Rappelons que Weber définit le charisme comme « une domination (...) exercée sur des hommes, à laquelle les dominés se plient en vertu de la croyance attachée à cette personne en particulier ». *Ibid*, p.371.

Mais, en tant qu'élu appelé à être réélu, il développe aussi des pratiques qui le rattachent au processus de professionnalisation politique. Outre les formes de mobilisation électorale déjà décrites, il faut citer les compétences, en matière de fonction publique communale, qu'il développe grâce à ses responsabilités. Celles-ci lui permettent, onze ans après sa première élection, de « vivre pour et de la politique » de la fonction publique territoriale.

Dès 1974, la présidence du SCP l'a mis en position de devenir délégué départemental du CFPC, ainsi qu'il explique en entretien.

« Ce pouvait être le maire du chef-lieu ou le président du syndicat de communes. Le maire de la commune du chef-lieu, qui était un ami, m'a dit : "écoute, tu connais...". Ça s'est fait comme ça. Etant délégué du CFPC et étant appelé à avoir des contacts au plan national [il est membre suppléant de la CNP de 1977 à 1983], ça m'a amené à rentrer comme administrateur du CFPC puis du CNFPT. J'ai été vice-président [de 1989 à 1995]. Ensuite, compte tenu de l'intérêt que j'avais pour la fonction publique, certains de mes amis m'ont dit : « ce serait bien si tu prenais la présidence de l'organisme social. »

En 1984, il devient le directeur de cabinet de Pierre Tabanou, socialiste, lui aussi élu au CFPC et à la CNP, premier président du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale. C'est alors qu'il cesse d'exercer comme instituteur. En 1989, la vice-présidence du CNFPT, cumulée à son indemnité au conseil régional (où il est élu de 1982 à 1986 et de 1988 à 1992), lui permet de continuer à vivre de la politique. L'année suivante, il accède à la présidence d'un organisme de sécurité sociale propre aux territoriaux, charge elle aussi rémunérée.

Sa carrière politique repose sur une forte spécialisation. Comme la quasi-totalité des élus locaux, Fortin « tient » sa mairie, mandat « au cœur de la légitimité notabiliaire »⁸⁸. Toutefois sa professionnalisation se joue à partir mais en dehors du local, dans les instances nationales de la fonction publique territoriale. À l'inauguration des nouveaux locaux, en 1985, il invite Pierre Tabanou, témoin de ce succès national. Dans le Bas-Massif, sa domination est partielle : il n'a jamais été conseiller général, mandat clé de la professionnalisation au local⁸⁹. Le découpage cantonal n'a sans doute pas joué en sa faveur : Nars appartient au même canton que Ménaste, et la candidature socialiste revient à un habitant de cette ville. Sa position au sein du parti socialiste local n'a jamais été centrale. Longtemps présidé par un socialiste, l'association des maires lui a échappé. Son premier cumul, il le doit au moins valorisé des mandats locaux, celui de conseiller régional. Bien qu'il partage avec lui un mode de domination personnalisé, la carrière d'André Fortin n'est guère comparable à celle d'Edouard Soldani, tout à la fois maire de Draguignan, président du conseil général du Var et de l'association départementale des maires⁹⁰. Mais sa carrière, entre local et national, témoigne

⁸⁸ Le Bart C., 2003, *op.cit.*, p.33.

⁸⁹ Criqui E., 1986, *Le personnel politique local*, Presses Universitaires de Nancy, p.6.

⁹⁰ Sawicki F., 1997, *op.cit.*, chapitre 3.

des positions ouvertes par la création de la fonction publique territoriale. En cela, Fortin se rattache au groupe d'édiles réformateurs décrit dans le chapitre I.

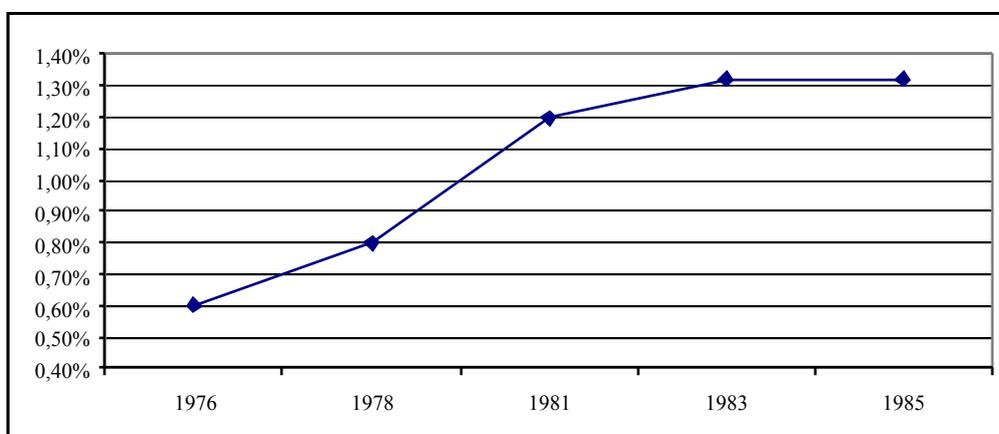
2) Invention pratique et patrimonialisation de l'institution

La fourniture de services et la construction de liens interpersonnels, par lesquelles le SCP est intégré au jeu édilitaire départemental, dépendent des ressources matérielles du syndicat. Inversement, sa capacité à gagner le soutien du milieu édilitaire détermine les ressources dont il peut disposer. À travers l'étude successive du mode de financement, du recrutement du personnel propre au SCP et de l'acquisition de locaux, nous précisons la dimension matérielle des échanges entre élus locaux et syndicats de communes. Nous verrons que l'implication d'André Fortin dans l'institution s'apparente à certains égards à une patrimonialisation de celle-ci. Le SCP se développe à partir des ressources matérielles et humaines de la commune de Nars, qui tire en retour bénéfice de ce développement⁹¹. La personnalisation de l'institution dépasse donc son seul président, elle est le fait de ses alliés, ceux qu'il oblige, comme ceux qui l'obligent.

a) Faire adhérer, faire cotiser : une institution des petites communes

Dérisoire en 1967 (2 000 F), le budget de fonctionnement du SCP est, sept ans plus tard, multiplié par vingt (47 318 F). Cinq ans plus tard, il a à nouveau décuplé en francs courants (559 000 F), pour atteindre, en 1985, 1,5 million de francs. Cette montée en puissance financière doit en partie à l'inflation, particulièrement forte entre 1974 et 1983. Mais elle repose surtout sur l'augmentation régulière du taux de cotisation, par lequel les collectivités membres financent le centre (graphe 1).

Graphe 1 : Taux de cotisation au SCP (1976-1985), en pourcentage de la masse salariale



⁹¹ En 1978 est par exemple créé un comité d'action social commun au SCP et à la commune de Nars.

À cet effet de taux s'ajoute un effet de masse : le nombre d'agents des collectivités affiliées passe de 700 en 1968 à 1800 en 1983. Le SCP bénéficie de la croissance rapide des effectifs communaux au cours des années 1970 et 1980. En 1967, le taux d'administration locale est de l'ordre de 5 ‰⁹². Vingt ans plus tard, il dépasse 18 ‰⁹³. Le Bas-Massif s'inscrit dans une tendance observée nationalement⁹⁴, mais il l'amplifie : situé légèrement en dessous de la moyenne nationale en 1967, le taux d'administration lui est supérieur en 1987. Le développement du syndicat de communes s'appuie sur ce dynamisme.

La capacité à drainer davantage de ressources est un indicateur de la reconnaissance de l'institution et de l'importance que les élus, qui votent les augmentations de cotisation en assemblée générale, lui accordent. Si le syndicat réussit, dès l'arrivée de Fortin à la présidence, à récolter les cotisations des collectivités contraintes par la loi à y adhérer, le cas des deux plus grandes villes (le chef-lieu et Ménaste) est problématique : au gré des modifications législatives et de la croissance de leur personnel, celles-ci font tantôt l'objet d'une adhésion obligatoire, tantôt peuvent choisir de se retirer – une désaffiliation qui compromet les ressources financières du syndicat. En raison de l'éparpillement des agents en plus de 200 petites communes, ces deux villes représentent en effet une part importante des cotisations : Ménaste assure à elle seule 25% des recettes⁹⁵. Sa désaffiliation, en 1982, provoque une crise financière importante. Celle-ci aboutit à une nouvelle hausse du taux de cotisation, la seule qui semble avoir été contestée⁹⁶. Elle se prolonge par un conflit judiciaire entre la ville et le syndicat, ce dernier reprochant à la première de ne pas avoir respecté le préavis de désaffiliation. Derrière ce conflit financier, c'est le périmètre d'influence du syndicat qui est discuté. Le coût de l'adhésion n'est qu'une partie du contentieux. Ces maires sont des concurrents potentiels de Fortin sur la scène départementale, bien davantage que les maires des petites communes. Ils cherchent à conserver leurs prérogatives, et sont soutenus en cela par le syndicat FO⁹⁷ dont on a vu l'hostilité au SCP.

L'élection de Fortin, sa construction de réseaux implantés dans les petites communes de la vallée, la possibilité légalement offerte aux villes plus importantes de ne pas être affiliées au

⁹² Le taux d'administration locale mesure le nombre d'agents publics locaux pour 1000 habitants au sein d'un territoire déterminé. Bourdon J., 1974, *op. cit.*, p.206.

⁹³ Quarré D., Rabin B., 1989, « Les effectifs des collectivités territoriales au 31 décembre 1987 », *Insee Première*, n°26, p.4.

⁹⁴ Les effectifs communaux et intercommunaux sont passés de 330 000 en 1967 à 850 000 en 1987. Rabin B., 1989, « La fonction publique territoriale : beaucoup d'emplois techniques, peu de cadres », *Économie et statistique*, n°222, p.43.

⁹⁵ Assemblée générale du 17 décembre 1982. Boîte « syndicat des communes, CR, bureau du comité, assemblée générale du 17/12/81 au 20/05/83 ».

⁹⁶ Deux élus s'abstiennent, estimant d'avoir été assez informés sur le budget. Assemblée générale du 20 mai 1983.

⁹⁷ Selon Pierre Nodet, propos tenus en entretien.

syndicat, contribuent à ancrer celui-ci du côté des villages ruraux et des bourgs périurbains. Le SCP échoue à mobiliser les maires des plus grandes villes ainsi que le conseil général. Celui-ci reste à l'écart du SCP, se contentant de lui verser une subvention, alors même qu'il peut adhérer à partir de 1984 – ce qui contribue encore à éloigner l'institution du chef-lieu.

b) Embaucher des proches, être obligé et obliger

Le personnel progressivement recruté, grâce aux ressources financières nouvelles, témoigne des liens entre les deux institutions de Fortin, commune et syndicat. La première personne recrutée, en 1973, était jusque là secrétaire à la mairie. Nombre des agents actuellement en poste ont été recrutés en raison de liens locaux qui obligent Fortin. En 1978, il embauche, comme rédactrice, la fille d'un « artisan influent » de Ménaste. En 1979, il recrute Pierre Nodet, fils d'un secrétaire général « connu et respecté », socialiste « depuis toujours » :

« C'est grâce à lui que Fortin m'a pris. À 22 ans, c'est quelque chose de devenir secrétaire général. Je n'y connaissais rien. J'avais toujours été à l'école. Très protégé par mes parents. Aujourd'hui, j'existe par moi-même. Mon père est mort, personne ne s'en souvient. Mais pendant dix ans, je n'ai été que le fils de mon père. », raconte Nodet.

Ces recrutements, à propos desquels Nodet parle de « clientélisme » et de « copinage », sont des gages que Fortin donne aux milieux qui comptent localement. En recrutant les enfants de ceux qui comptent, Fortin retourne le lien clientélaire : il était l'obligé de la génération antérieure, la génération suivante devient son obligée. Pierre Nodet est aujourd'hui, nous le verrons, son plus fidèle soutien.

La présence, parmi les employés actuels, de la belle-sœur de Fortin, embauchée en 1976, et de la fille de celle-ci, témoigne d'un autre mode de recrutement. En leur donnant du travail, Fortin améliore la situation de ces deux femmes et de leurs familles.

En sortant du CDG à la fin de la journée, nous demandons à Solange, la belle-sœur de Fortin, comment elle est arrivée au SCP : « il fallait connaître », nous répond-elle. « Je ne pensais pas travailler, mais André Fortin me l'a proposé. Mes enfants étaient en 6^e, ils étaient absents du matin au soir... André n'avait pas confiance en Joël Chaillou, le secrétaire général. Il cherchait quelqu'un sur qui il pouvait compter. »⁹⁸

Ces propos, tenus trente ans plus tard par la belle-sœur de Fortin, indiquent que ce recrutement n'est pas uniquement « social ». Il remplit le rôle attribué par Jean-Gustave Padioleau⁹⁹ au clientélisme : il limite l'incertitude, non pas de l'échange électoral ici, mais de la relation de travail. Solange ne peut qu'être fidèle à son beau-frère : la loyauté familiale est

⁹⁸ Journal de terrain, 8 février 2007.

⁹⁹ Padioleau J-G., 1982, *L'état au concret*, Presses Universitaires de France, p.210.

redoublée par la reconnaissance liée à l'embauche, face au soupçon de déloyauté qui pèse sur le secrétaire général, recruté en dehors des réseaux locaux¹⁰⁰.

Les liens entre Nars et le syndicat sont étroits, même pour ceux qui n'en sont pas originaires. Joël Chaillou, comme Pierre Nodet, ont été secrétaires généraux à la mairie avant d'arriver au SCP. En 1976, Chaillou part travailler à plein temps au syndicat. Il est remplacé à la mairie par Michel Bézy, titulaire d'une maîtrise d'anglais. En 1979, Bézy devient secrétaire de la délégation départemental du CFPC et c'est Nodet, tout juste titulaire d'une maîtrise de droit, qui le remplace à la mairie. En 1982, au départ de Chaillou, Nodet intègre le SCP comme secrétaire général adjoint. Pour ces jeunes diplômés de l'enseignement supérieur, le passage en mairie a constitué un tremplin avant une carrière dans les institutions de la fonction publique territoriale.

« J'en ai profité, explique Nodet, je suis passé de secrétaire de 2000 à 5000 habitants à secrétaire général adjoint de 20 000 à 40 000 si bien que j'ai ensuite été intégré comme attaché principal, puis directeur territorial quand je suis devenu directeur du CDG [en 1990]. (...) On a tous profité. On est devenu secrétaire général grâce à nos diplômes et puis on a été intégré sur les grades de catégorie A. Je n'ai jamais passé aucun concours. Quand je vois ceux qui rament aujourd'hui pour avoir des concours... À 50 ans, je suis directeur territorial dernier échelon. C'est pas mal. Il y en a qui ont construit leur carrière là dessus. Ceux qui sont passés par le CNFPT ont été intégrés comme administrateurs très vite [c'est le cas de Bézy, qui travaille aujourd'hui en région parisienne]. »

Avec treize emplois en 1986, le vivier constitué par le SCP reste limité : ses effectifs correspondent peu ou prou à ceux d'une commune de 1500 habitants. Ces emplois constituent une ressource rare, dont Fortin contrôle l'affectation. Pour peu nombreux qu'ils soient, ces recrutements participent à la montée en puissance de la nouvelle institution. En 1980, seulement un cinquième des SCP emploient autant d'agents que celui du Bas-Massif¹⁰¹. Les départements de sa taille n'ont en général qu'un agent, ou pas d'agent du tout. C'est une particularité des SCP présidés par les édiles réformateurs présentés dans le chapitre I que d'être parvenus à recruter un nombre relativement important d'agents. Seuls treize syndicats disposent de plus d'agents que celui de Fortin. Parmi eux figurent celui de Gironde, présidé par Jean Delsol ; celui de Charente-Maritime, présidé par Raymond Péchereau ; celui des Côtes d'Armor, dirigé par René Régnault.

¹⁰⁰ Nous savons peu de choses sur le passé de Joël Chaillou, hormis qu'il est arrivé dans le Bas-Massif à l'occasion de son embauche par Fortin comme secrétaire général de Nars en 1972. Solange et Pierre Nodet nous l'ont présenté comme quelqu'un de malhonnête, sans préciser leurs dires.

¹⁰¹ Péchereau R., 1981, *op.cit.*, p.129.

c) Quitter la préfecture, s'établir à Nars

L'appropriation de locaux propres par le SCP est un autre indicateur du développement de l'institution. Leur situation, à Nars, ancre l'institution dans la commune dont André Fortin est le maire.

« Vous pensez bien que lorsque j'ai accepté de devenir président, c'était la condition, je n'allais pas aller signer au chef-lieu [situé à une heure de route]... », nous dit-il trente ans plus tard.

Derrière le caractère pratique de cette situation, se jouent des effets symboliques forts : Fortin représente sa commune¹⁰² tout autant qu'il incarne son syndicat. Et Nars n'est pas seulement une commune du Bas-Massif, c'est aussi le centre de gestion : nos interlocuteurs sur le terrain en parlaient, sans plus de précision, pour évoquer aussi bien le village que le CDG.

Cette installation à Nars n'a toutefois rien d'évident et prend plusieurs années. Lors de la première réunion, en 1959, le siège du syndicat a été fixé au chef-lieu, au bureau des affaires communales de la préfecture. Dès sa nomination officielle, Fortin fait adresser le courrier à la mairie de Nars et y dépose les archives du syndicat. L'installation officielle à Nars fait partie du « programme » que Fortin présente pour sa première élection.

Peu après, le comité syndical décide d'établir son « siège administratif » à Nars, tout en laissant son « siège officiel » au chef-lieu¹⁰³, où se tiennent effectivement les réunions jusqu'en 1975. En guise de siège administratif, c'est un local de 4 m² que loue d'abord le SCP, avant que le principe d'une construction neuve soit adopté en 1977. Quelques années plus tard, le syndicat partage des locaux plus grands avec la délégation départementale du CFPC, installée elle aussi à Nars. En 1980, le Bas-Massif fait partie des quarante-quatre SCP disposant de locaux distincts de la préfecture¹⁰⁴. Le bâtiment neuf de 140 m² est finalement inauguré par Pierre Tabanou en 1985, et parachève l'autonomisation du syndicat vis-à-vis de la préfecture. La commune de Nars fournit les tables et les chaises nécessaires à la cérémonie.

3) Un « corps intermédiaire » avant la décentralisation

Dans la première partie, nous avons employé l'expression de « corps intermédiaire », pour décrire le projet de la nébuleuse réformatrice des années 1970. L'autorégulation de la fonction publique communale, permise par la création d'institutions réunissant des élus de plusieurs collectivités, était alors une composante du projet décentralisateur. Nous avons montré l'appartenance d'André Fortin à ce milieu édilitaire réformateur du point de vue de la

¹⁰² Rappelons que l'identification du maire à sa commune s'appuie sur la légitimation par le suffrage universel et par son inscription dans son territoire. Le Bart C., 2003, *op.cit.*, p.29.

¹⁰³ PV de la réunion du comité syndical du 13 novembre 1973.

¹⁰⁴ Péchereau R., 1981, *op.cit.*, p.147.

structuration de sa carrière politique. Nous allons à présent montrer qu'il met en œuvre le projet de ces édiles à travers le SCP, dans ses relations avec la préfecture et avec les organisations nationales constitutives de monde réformateur. Ce faisant, nous serons amenés à discuter les conclusions établies à la même époque par les chercheurs du Groupe de Sociologie des Organisations¹⁰⁵ spécialisé dans l'étude du « système politico-administratif local ».

a) Ambitions réformatrices et conflits réguliers avec la préfecture

Dès son élection de 1973, Fortin développe une argumentation qui renvoie directement au projet réformateur. « Assurer l'autonomie communale » ; rendre les communes « pleinement majeures » ; mettre fin au « règne de l'arbitraire » ; se doter de « fonctionnaires responsables et capables » : autant de mots d'ordre qui reprennent la formulation du problème communal forgée dans le prolongement de la loi de 1972. Quatre ans plus tard, au moment de sa réélection, le discours se précise.

« Après cinq ans de travail, notre SCP est un outil solide et efficace. Certes cela ne s'est pas accompli sans quelques vives oppositions de la Préfecture dont l'habitude est d'abuser de son pouvoir de tutelle s'est trouvée progressivement et parfois brutalement mise en cause. (...) Un nouvel état d'esprit, un nouveau rapport de force s'instaure : les communes du Bas-Massif affirment qu'elles sont majeures. (...) J'en viens naïvement à me demander dans quelle mesure mes actes de maire de Nars seraient l'objet de tant de tracasseries stupides de la part des services de tutelle si je n'étais pas par ailleurs le président d'un syndicat intercommunal qui, progressivement, affirme son indépendance et son autonomie face à cette même tutelle. »¹⁰⁶

La construction de l'autonomie communale par l'« intercommunalisation » de la gestion du personnel, se heurte, selon Fortin, à l'opposition de la préfecture, incarnation de l'État dans le département, et « tutelle » légale des communes. Les archives du SCP montre que les deux institutions entretiennent des relations étroites, qui se manifestent par des courriers échangés, des rencontres en préfecture etc. Les dirigeants du SCP et les cadres préfectoraux peuvent effectivement être décrits comme des « partenaires »¹⁰⁷, au sens où ils sont liés par ce même enjeu que constitue l'encadrement de l'emploi public local. Toutefois les conflits dominent nettement sur l'impression de « complicité »¹⁰⁸. Les relations avec la préfecture ne visent pas à

¹⁰⁵ Rappelons que ces chercheurs ont, par l'intermédiaire de Jean-Claude Thoenig, été partie prenante des réflexions politiques sur la fonction publique territoriale et la décentralisation (cf. première partie).

¹⁰⁶ Extrait du registre des délibérations du comité syndical, 21 mai 1977.

¹⁰⁷ Worms J-P, 1966, *art. cit.*, p.249.

¹⁰⁸ *Ibid.*

« contrebalancer le pouvoir du sommet »¹⁰⁹, mais à s’y substituer : le SCP conteste à la préfecture son rôle vis-à-vis des collectivités et entend promouvoir une nouvelle forme d’encadrement, qu’il assurerait. On n’est pas donc en présence du « jacobinisme apprivoisé » cher à Pierre Grémion¹¹⁰, mais d’une remise en cause de ce jacobinisme. Il est exact de dire que le SCP, comme les communes, ne peut se passer de la préfecture, mais il refuse cet ordre des choses. Outre le recrutement de personnels et l’installation dans des locaux propres, éléments essentiels à cette autonomisation, le SCP obtient que la préfecture lui transmette l’ensemble des actes relatifs au personnel pris par les communes affiliées¹¹¹.

Le comité syndical du 21 mai 1977 « insiste auprès du préfet du Bas-Massif afin que Messieurs les sous-préfets chargés du contrôle en matière de personnel avisent systématiquement le président du SCP dans tous les cas de création d’emploi nouveau, de recrutement dans un emploi vacant existant ou nouvellement créé, et à chaque fois qu’un maire ou un président d’une collectivité affiliée envisage l’organisation d’un examen ou d’un concours. »¹¹²

Au moment où le SCP va mettre en place ses propres concours, il lui importe en effet d’imposer son monopole en la matière à ses membres. De manière plus générale, la capacité d’influence du syndicat dépend des informations dont il dispose sur le personnel des communes. Ce sont ces informations qui lui permettent de prévenir les communes des possibilités d’avancement offertes à leurs agents, de les aider à recruter, en un mot, de mettre en place des services dont on va vu le caractère central dans la construction de l’institution. Mais le préfet freine l’émergence de ce pouvoir alternatif pour l’édiction des règles de gestion de carrière.

Lors d’une réunion entre le Préfet, son directeur des collectivités locales, le président et le secrétaire général du SCP, « le préfet refuse le passage à l’ancienneté minimum des agents ayant obtenu une note entre 10 et 15/20, malgré la position adoptée par la commission paritaire. »¹¹³

Il ralentit en outre la constitution d’une équipe dirigeante. Lorsque le comité donne « mandat général au bureau pour administrer les affaires du SCP »¹¹⁴, il demande que la formulation de cette délibération soit revue, dans la mesure où le comité ne peut déléguer son pouvoir concernant le budget. Mais davantage que les prérogatives de Fortin, c’est la position du secrétaire général, Joël Chaillou, qui cristallise les conflits. La préfecture a légalement la possibilité de contrôler l’opportunité des actes pris par les collectivités, elle va en user à l’égard du choix du SCP d’augmenter le traitement de son secrétaire général.

¹⁰⁹ Grémion P., 1976, *op.cit.*, p.12.

¹¹⁰ Grémion P., 1976, *op.cit.*

¹¹¹ Ajoutons que le syndicat a aussi obtenu que son comptable soit le percepteur de Ménaste, voisin de Nars, et non du chef-lieu, comme prévu initialement. PV du comité syndical du 17 novembre 1973.

¹¹² Extrait du registre des délibérations.

¹¹³ Réunion du bureau, 23 avril 1979.

¹¹⁴ Le 21 mai 1977, extrait du registre des délibérations du comité syndical.

En novembre 1977, le bureau promote Chaillou au grade de secrétaire général des villes de 20 000 à 40000 habitants (il était jusqu'ici classé comme secrétaire général de 10 000 à 20 000 habitants). Cette promotion fait suite au projet de Chaillou de quitter le Bas-Massif pour rejoindre la délégation régionale du CFPC. Mais la préfecture refuse cette promotion, annule l'acte de nomination, si bien que la perception refuse de le payer. « Les motifs de l'annulation ont été l'estimation des attributions du secrétaire général. », explique-t-on en réunion de bureau¹¹⁵. Joseph Nodet juge que c'est le SCP qui est visé, et non Chaillou. Le bureau décide d'engager un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté d'annulation du préfet ». Il obtient gain de cause au terme d'un jugement du tribunal administratif fin 1980¹¹⁶.

La concurrence entre le SCP et la préfecture pour le contrôle de l'emploi public local, et les conflits qu'elle génère, est loin d'être un enjeu strictement local. Les échanges entre André Fortin et les présidents d'autres syndicats font apparaître que des conflits analogues existent ailleurs, qui suscitent parfois l'arbitrage de la DGCL. Après la loi statutaire de 1984, qui garantit les prérogatives des centres de gestion sur le personnel¹¹⁷, le ministère de l'Intérieur veille à ce que cet établissement de coopération intercommunale se limite à cette unique vocation.

Fin 1984¹¹⁸, René Régnauld, sénateur et président du SCP des Côtes du Nord (*cf.* chapitre I), fait suivre à Fortin la réponse apportée par le DGCL à sa lettre sur les missions des CDG. Régnauld avait saisi ce dernier à propos d'un conflit opposant le SCP de Vendée et le préfet de ce département. Ce SCP souhaitait affecter une partie de son personnel à des tâches de compatibilité, d'administration générale et d'urbanisme, au service des communes adhérentes. Le préfet avait fait obstacle à ce projet et avait saisi le DGCL. Ce dernier confirme la décision de son fonctionnaire au nom de la spécialisation des CDG : « il ne serait pas souhaitable qu'ils se transforment en de vastes SIVOM [syndicats intercommunaux à vocation multiple] toutes compétences réunies, ou qu'ils se posent en concurrents des SIVOM existants ».

Ce dernier exemple montre que le syndicat du Bas-Massif n'est pas isolé dans sa tentative d'autonomisation vis-à-vis de la préfecture. Pour peser sur l'évolution du droit de la fonction publique communale, il tente aussi de faire entendre sa voix dans les instances nationales de la nébuleuse réformatrice.

b) Le Bas-Massif dans le monde de la réforme communale

Au cours des années 1970, le SCP se situe « au croisement de plusieurs échelles de réseaux »¹¹⁹, départementaux bien sûr, mais aussi nationaux, au sein du monde de la réforme communale. Nous avons mentionné, dans le chapitre I, quelques prises de position qui

¹¹⁵ Réunion du bureau du 27 février 1978.

¹¹⁶ Réunion du bureau du 21 janvier 1981.

¹¹⁷ En rendant obligatoire la transmission directe (sans l'intermédiaire de la préfecture), par les collectivités adhérentes, de tous les actes pris par elles et relatifs au personnel.

¹¹⁸ Courrier du 24 décembre 1984, boîte « Mise en place du CDG. Constitution des corps de catégorie A ».

¹¹⁹ Dumons B., 2006, *art.cit.*, p.131.

manifestent l'inscription des dirigeants du syndicat dans cette nébuleuse. Du courrier envoyé par le prédécesseur de Fortin aux parlementaires du département au moment de la loi de 1972 au soutien exprimé par celui-ci à la loi Jamot, en passant par les condoléances envoyées à la famille de Jean Delsol, les exemples sont nombreux qui attestent des liens noués entre ce syndicat et un mouvement translocal de mobilisation pour la réforme communale.

« Dans ma région, aucun syndicat ne fonctionnait réellement. J'ai été le premier. Il y avait quand même une association des présidents de syndicat de communes, présidée par le maire de La Réole [Jean Delsol].

La Gironde était un peu en pointe. Il y en avait très, très peu en France. Un peu dans le Sud Ouest, en région parisienne. Le fait d'avoir participé à cette association des présidents de syndicat de communes, j'ai connu d'autres personnes. On discutait de ce qu'allait devenir la fonction publique territoriale. »,

Comme en atteste André Fortin dans l'extrait d'entretien ci-dessus, l'association des présidents de SCP, présidée par Jean Delsol jusqu'en 1977, a contribué à mettre en relation ces hommes engagés, à l'échelle de leur département, dans la transformation de l'emploi public local. Fortin participe au congrès de l'association à Paris en 1974, puis à Limoges en 1975, à Toulouse en 1976, à Beauvais en 1980, et enfin à Bougival, commune dirigée par Patrice Vieljeux, président du SCP de la grande couronne francilienne et futur président du CNFPT, en 1984. Dès 1976, il est élu membre de son bureau national, élection saluée à son retour comme le signe que « le SCP du Bas-Massif est en voie de rattraper les vingt-cinq années de retard et se trouve relativement en bonne position dans le bilan national »¹²⁰.

Aux côtés de Fortin, deux personnes participent à ces congrès, qui ont joué un rôle central dans l'invention de l'institution. Si Fortin incarne le syndicat, s'il le fait exister publiquement, celui-ci existe grâce à la mise en réseau d'hommes qui réfléchissent, organisent, et apportent à l'institution leurs propres relations. Outre Maurice Robert, maire d'une petite commune et vice-président en charge des concours sur lequel nous reviendrons, il faut mentionner la contribution de Joël Chaillou¹²¹. À l'association des présidents correspond une association des secrétaires généraux, présidée depuis 1964 par la secrétaire du SCP de la grande couronne francilienne, et dans laquelle Chaillou est investi. En 1977, à son congrès de Paris, ce dernier s'exprime en faveur de la création d'un conseil national des syndicats de communes, dans lequel les secrétaires généraux seraient représentés. Son discours reprend le mode de légitimation à l'œuvre dans les discours de Fortin : « Les SCP sont l'instrument de l'indépendance des communes vis-à-vis de la tutelle que l'autorité supérieure a toujours voulu exercer sur elles en matière de personnel communal. », explique celui qui avait déjà écrit le

¹²⁰ Réunion de bureau du 19 octobre 1976.

¹²¹ En entretien, Pierre Nodet attire notre attention sur cette complémentarité entre le président et son secrétaire général : « Fortin a suivi Chaillou. Il ne faut pas lui dire ça à Fortin : c'est Chaillou qui l'a suivi ! »

programme de Fortin en 1973. À la carrière politique de Fortin assise sur les institutions de la fonction publique territoriale fait pendant celle de son secrétaire général, qui, dès 1979, bénéficie d'autorisations d'absence pour donner des conférences à l'université¹²², et qui fait partie, en 1980, de la délégation de secrétaires de SCP reçu à la DGCL dans le cadre du projet de loi sur le développement des responsabilités locales¹²³. Quinze ans après son recrutement à Nars, Chaillou devient le secrétaire général d'un des plus grands centres de gestion de France. Les associations de présidents et de secrétaires généraux, et à travers elles, les dirigeants du syndicat du Bas-Massif, cherchent à peser sur les projets de loi relatifs à la fonction publique communale au moment de leur élaboration par les ministères, puis de leur discussion au Parlement. Après la loi du 13 juillet 1972, après le projet de loi sur le développement des responsabilités locales en 1979-1980, ce sont les lois de 1983-1984 qui mobilisent ces réseaux. À chaque fois, le SCP participe à l'élaboration de motions par les associations, motions lues en réunion de bureau puis transmises aux parlementaires du département. À la fin des années 1970 et au début des années 1980, l'attention du syndicat se concentre sur le seuil d'affiliation obligatoire au SCP. Face aux difficultés suscitées par la situation du chef-lieu et de Ménaste, qui adhèrent et se retirent au rythme des changements légaux de seuils et de l'augmentation concomitante de leurs effectifs, les dirigeants du syndicat, issus de petites communes, plaident pour une augmentation nette de ce seuil d'affiliation.

En 1974, face au refus du chef-lieu d'adhérer au syndicat, « plusieurs membres du bureau considèrent que du point de vue réglementaire, il est inadmissible qu'une ville à forte démographie soit en mesure de choisir son adhésion au SCP tandis que c'est une obligation pour les petites communes. Ceci revient à créer des charges obligatoires pour des communes aux très modestes ressources et à dispenser de ces charges les villes qui les supporteraient beaucoup plus facilement »¹²⁴. L'année suivante¹²⁵, face au refus réitéré du chef-lieu, « le comité, unanime, souhaite que le code d'administration communale soit modifié ». En 1977¹²⁶, la revendication se précise : le bureau veut agir par la voie législative, *via* l'AMF, pour un relèvement du seuil à 300 agents. Deux ans plus tard, le maintien, par le Sénat, du seuil à 100 agents, conduit le bureau à « intervenir à nouveau et de façon pressante auprès des deux députés »¹²⁷. La loi du 26 janvier 1984 porte le seuil d'affiliation obligatoire à 200 agents. La fin du contentieux entre Ménaste et le SCP, décidée par le commissaire de la République en 1985, suscite cette réflexion d'André Fortin : ce contentieux a « influencé la rédaction de la loi : les modalités d'affiliation et de retrait des communes adhérant à titre volontaire ont été précisées. »¹²⁸

¹²² Réunion de bureau du 26 janvier 1979.

¹²³ Réunion de bureau du 21 janvier 1981.

¹²⁴ Réunion du bureau, 3 avril 1974.

¹²⁵ Réunion du bureau, 23 juin 1975.

¹²⁶ Réunion du bureau, 9 novembre 1977.

¹²⁷ Réunion du bureau, 30 août 1979.

¹²⁸ Réunion du bureau, 29 novembre 1985.

Au cours de cette première section, nous avons analysé la naissance d'une institution dédiée à l'encadrement départemental de la gestion du personnel communal dans sa double dimension locale (au sens où elle forme un réseau constitutif de l'espace politique départemental) et translocale (au sens où elle prend part aux débats nationaux sur l'évolution de la fonction publique). Dans une deuxième section, nous proposons d'étudier cette articulation à travers un exemple précis de service rendu aux communes : l'organisation des concours.

B - Les concours départementaux, entre projet réformateur et promotion locale (1978-1998)

Les concours du SCP sont particulièrement intéressants pour analyser la marge de jeu dont dispose cette institution chargée de veiller à la mise en œuvre des dispositions régissant des agents communaux. Si les règles générales de l'organisation des concours sont fixées nationalement, par la loi (répartition entre SCP et CFPC), par décret (intitulé des épreuves) et par arrêté (programmes), c'est bien le syndicat qui décide du nombre de postes à pourvoir, qui recrute les auteurs de sujets et membres de jurys. Or ces activités mobilisent les réseaux constitués autour de l'équipe dirigeante du syndicat. En ce sens, ainsi qu'en raison des sujets sur lesquels les candidats sont évalués, et de l'entreprise de promotion des agents publics du département qu'ils constituent, ces concours peuvent être décrits comme locaux. Ils sont en effet pleinement inscrits dans une scène locale où les liens interpersonnels tiennent un rôle important pour l'accès à l'emploi public local, et où émerge la volonté de promouvoir, à travers ses agents, le « pays » lui-même. Cette section nous permettra de mesurer les effets de l'organisation à l'échelle départementale sur la nature du processus de sélection. On éclairera ainsi les débats autour de la répartition entre CFPC-CNFPT et SCP-CDG qui agitent le monde communal depuis trois décennies et dont nous avons étudié la dimension législative dans la première partie.

**Encadré 5 : La naissance des concours extracommunaux dans le Bas-Massif,
entre CFPC et SCP (1976-1978)**

La naissance de concours extracommunaux se fait, dans ce département, dans le prolongement de la loi de 1972. Elle est le fait des deux institutions que celle-ci reconnaît comme compétentes en la matière, le CFPC et les SCP. N'ayant pas, faute de temps, consulté les archives de la délégation départementale du CFPC, nous analysons l'invention des concours départementaux à partir du seul syndicat de communes. Il convient toutefois de préciser que le CFPC du Bas-Massif organise ses premiers concours avant le SCP : c'est en 1976 que sa première session sélectionne des rédacteurs, des commis et des adjoints techniques. Les noms des jurés alors transmis à la direction nationale du CFPC¹²⁹ laissent penser que la commune responsable de ces deux institutions par André Fortin se traduit par des mécanismes relativement proches de sélection : les mêmes personnes participent aux jurys dans les deux institutions. Jusqu'à la fin des années 1980, le secrétaire de l'antenne départementale du CFPC participe aux jurys des concours du syndicat. Les liens entre CFPC et SCP se manifestent en outre dans les sujets de concours. En 1979, certains candidats doivent étudier un fascicule de droit public édité par le CFPC. Il faut toutefois souligner que la conception des sujets, assurée à l'échelle départementale pour les concours organisés par les SCP, est prise en charge par la direction nationale pour les concours relevant du CFPC. En outre, la division du travail d'organisation instituée par la loi de 1972 conduit à un net découpage du public visé par les deux institutions : au CFPC le recrutement des cadres travaillant dans les petites villes (rédacteurs et adjoints techniques), au SCP le recrutement des agents d'exécution et les secrétaires de mairie des villages.

L'étude de l'organisation des concours conduit en outre à discuter le caractère dépersonnalisant et bureaucratique du recrutement par concours. De la fin des années 1970 à la fin des années 1990, nous montrerons que la (relativement) faible sélectivité des concours, ainsi que la formalisation limitée des procédures, permettent le maintien d'une certaine personnalisation. En étudiant la fabrique des concours, non pas du côté de leur droit national, mais du côté des pratiques d'un de leurs organisateurs, nous montrerons d'abord que l'organisation des concours constitue une dimension importante du projet réformateur des années 1970, qui transforme l'emploi public local tout en s'appuyant sur les agents déjà en place (1). Dans un deuxième temps, nous préciserons la nature du processus de sélection ainsi mis en œuvre. La proximité est grande entre ces épreuves, organisées par des enseignants et qui promeuvent le Bas-Massif à travers les agents qui y travaillent, et l'école des petites patries de la Troisième République¹³⁰ : la promotion du local, entendu ici à la fois comme institution (la commune), comme paysage (la montagne) et comme activité économique (l'agriculture) occupe une place centrale (2).

1) « Moraliser » et « promouvoir » : de la légitimation aux pratiques

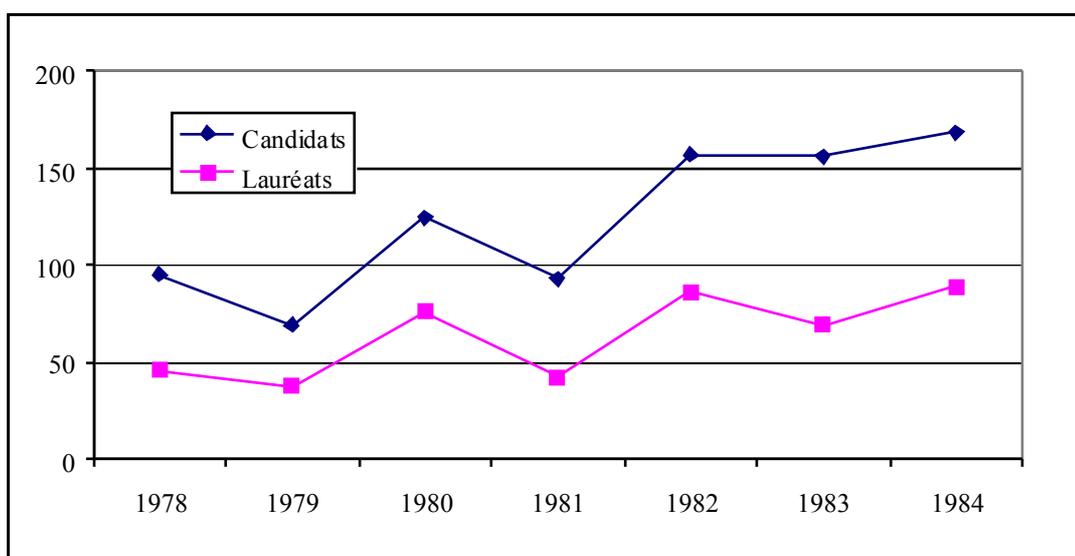
En 1974, le syndicat aide le maire d'une petite ville de montagne à organiser un examen de commis. Le bureau se félicite alors de cette « excellente initiative dont pourraient s'inspirer

¹²⁹ A-CNFPT, 50w27. Courrier d'André Fortin à la direction nationale du CFPC, le 17 septembre 1976.

¹³⁰ Bien étudiée par Chanet J-F., 1996, *op.cit.* et par Thiesse A-M., 1997, *op.cit.*

les maires du département en vue d'améliorer la qualité du recrutement »¹³¹. « Améliorer la qualité du recrutement », l'argument est central et n'a rien de surprenant : nous l'avons vu à l'œuvre lors des débats sur la loi de 1972, et le mouvement réformateur des années 1970 en fait son principal mot d'ordre. Ce qui nous intéresse ici, ce sont les formes locales de son appropriation, et leurs conséquences sur le personnel communal du Bas-Massif. Les concours sont présentés par leurs promoteurs comme un facteur de rupture par rapport à la situation antérieure : il s'agit, selon le terme d'André Fortin en entretien (*cf. infra*), de « moraliser » le recrutement. Le graphe 2 ci-dessous montre que le nombre de candidats et de lauréats a été multiplié par près de deux en six ans. En valeur absolue, ces effectifs restent modestes. En valeur relative, ils sont plus importants : en 1984, l'équivalent de 10% des agents relevant du SCP se présentent à un de ses concours ou examens. En quelques années, les concours du syndicat de communes deviennent une des principales voies de mobilité hiérarchique pour le « petit personnel » des communes, employé comme sténodactylo, ouvrier, conducteur de véhicules ou garde-champêtre.

Graphe 2 : Nombre de candidats et de lauréats des concours et examens du SCP/CDG du Bas-Massif (1977-1984)



Les premiers concours du syndicat lient donc deux dimensions potentiellement contradictoires mais inextricablement liées dans les années 1970¹³² : la formalisation des procédures et la promotion des agents en place. En soumettant les recrutements et les promotions à la compétence, jaugée sur épreuves et par des évaluateurs qui ne sont pas les employeurs des agents, les concours ne remettent pas en cause le recrutement discrétionnaire par les élus ou

¹³¹ Réunion du bureau, 3 avril 1974.

¹³² *Cf.* le chapitre VII pour une étude de la sélectivité des concours de commis, rédacteur et attaché depuis les années 1970, ainsi que pour un examen des effets de la sélectivité sur les trajectoires des agents.

encore le déroulement de carrière à l'ancienneté, au sein d'une même collectivité : ils leur donnent une nouvelle légitimité. Il n'est pas question de transformer radicalement les modes de recrutement et promotion mais davantage de les adapter aux valeurs scolaires dont sont imprégnés les instituteurs en charge du SCP, et qui trouvent un écho dans les mots d'ordre de la nébuleuse réformatrice.

a) Une formalisation limitée du processus de sélection

Le 21 mai 1977, le comité syndical décide d'organiser des concours à partir de l'année suivante. La délibération prise à cet effet témoigne des représentations qui justifient cette décision.

L'organisation de concours par les communes elles-mêmes « ne garantit pas toujours rigoureusement la sincérité des délibérations des jurys ainsi constitués, ne permet pas d'harmoniser les niveaux de recrutement à l'échelle du département et fait obstacle à la tenue de listes d'aptitude départementale par emplois. », expose un des « considérants ».

Trente ans plus tard, André Fortin précise les critiques formulées vis-à-vis des concours communaux et les avantages attendus des concours départementaux :

« Le premier objectif du CFPC a été à l'époque de moraliser les concours. C'était l'expression employée. On veut moraliser les concours. C'est pas très joli, mais c'était le terme. Les concours étaient auparavant organisés au niveau local. C'était adapté au milieu local – vous me comprenez. Ça enlevait l'idée de cohésion d'une vraie fonction publique, qui était nécessaire. (...) Les concours étaient très locaux. Chaque maire faisait son concours. Ça n'allait pas très loin. Il pouvait y avoir le souci de vérifier la bonne connaissance de l'orthographe, mais il n'y avait pas le souci de la bonne connaissance du droit. C'était contraire à toute idée d'une vraie fonction publique. Ça n'existait pas à l'époque. Mais il y avait, à mon avis, un besoin. C'était organisé au niveau local, de manière variable d'une collectivité à l'autre. On peut imaginer (je ne sais pas si on peut le dire, mais il y a prescription maintenant) qu'il devait y avoir des concours qui n'existaient pas, des épreuves qui n'existaient pas, qui étaient sur le papier... Je suis sévère, mais je pense que ça arrivait. »

Les concours organisés par les communes elles-mêmes sont suspectés, pour reprendre le terme du ministre Bord lors des débats de 1972, d'être des concours « bidons ». Les critères mobilisés par les examinateurs (la compétence ne ferait pas seule foi, ou serait mal définie) et la relation entre ces examinateurs et les personnes qui évaluent (les premiers étant les employeurs des seconds) jettent le doute sur la « sincérité » du processus de sélection. Plus général, le caractère communal de ce processus nuit à l'objectif que se fixe alors la nébuleuse réformatrice, à savoir la constitution d'une « véritable fonction publique », l'édification de règles communes à l'ensemble des collectivités, permettant l'accroissement de la qualification des agents.

Cette « moralisation » des concours passe par la formalisation du processus de sélection.

L'organisation des concours commence par le recensement des besoins des collectivités, au moyen d'un questionnaire envoyé à chaque commune, et à partir duquel le nombre de postes ouverts est déterminé. Le bureau fixe ensuite une date semestrielle, puis annuelle¹³³, à laquelle ont lieu les épreuves de tous les concours. Cette date est alors diffusée dans les mairies, afin que leurs agents puissent s'y inscrire. À partir de 1982, l'affiche jaune de format A3 qui annonce les concours doit être postée à la porte de la mairie « afin que d'éventuels candidats externes à l'administration communale puissent présenter certains de ces concours »¹³⁴. Au début des années 1990, la presse régionale, l'ANPE et le Centre d'Information et d'Orientation se font aussi les relais de cette information. Les deux plus grandes villes, Ménaste et le chef-lieu, qui ne sont pas adhérentes, confient tout de même régulièrement l'organisation de leurs concours au syndicat, qui leur facture ce service. Enfin, le principe de la double correction est adopté dès le début.

Cette formalisation des procédures est toutefois limitée. Il arrive par exemple que le nombre d'admis soit supérieur au nombre de postes initialement ouverts. D'ailleurs, les multiples spécialités des concours d'ouvriers¹³⁵ semblent mal comprises par les candidats, et ne sont en tout cas pas exclusives les unes des autres : les candidats en indiquent souvent plusieurs, font des ratures etc. Enfin, le nombre de candidats par concours est très faible. Pour la seule année 1978, 14 concours sont organisés pour un total de 95 candidats, soit moins de sept candidats par concours en moyenne. Cette configuration limite la standardisation de la sélection : les sujets sont quasiment des prototypes. Les membres de jury se souviennent vraisemblablement des candidats qu'ils ont interrogés le jour même au moment d'opérer le classement.

b) Des concours de promotion locale

Le profil des lauréats est un autre indicateur du caractère limité des transformations induites par l'organisation départementale des concours : ceux-ci sont, dans leur majorité, des agents qui travaillent déjà dans des communes du département. La circulaire envoyée aux mairies en 1982, les priant d'informer leurs administrés, et non leurs seuls agents, est bien le signe que

¹³³ Il est significatif que le passage de deux à une session par an soit justifié par le souci de « veiller à l'économie et rationaliser les procédures de déclarations des emplois vacants et de recrutement » (réunion du bureau, 5 octobre 1978). Dans le même esprit, le bureau décide, en 1981, de n'organiser des concours que dans la mesure où « le nombre des postes déclarés vacants sera supérieur, emploi par emploi, au nombre des lauréats déjà inscrits sur les listes d'aptitude et en instance de recrutement. » (réunion du bureau, 13 mars 1981).

¹³⁴ Circulaire n°82/04 du 13 avril 1982, signée par le vice-président en charge des concours. Boîte « Concours 82-83 : organisation générale ».

¹³⁵ Lors de la deuxième session 1978, par exemple, les candidats peuvent s'inscrire en « peinture », « électricité », « menuiserie », « dessinateur bâtiment », « chauffagiste », ou « mécanique ».

les concours servent, au cours des premières années, davantage à la promotion qu'au recrutement. Une analyse qu'André Fortin confirme en entretien :

Le personnel de votre commune, il ressemblait à quoi au moment de votre élection ? Comment était-il recruté ? Quand je suis arrivé, le personnel ne passait aucun concours. Il y avait deux personnes et demie au service administratif et environ cinq personnes aux services techniques et un garde-champêtre. Les premiers concours qui se sont passés chez moi, ça a été des concours de promotion. (...) *Le concours se passait alors qu'on était déjà en poste ?* Pour certains. Les internes et les externes, avec une proportion de deux tiers / un tiers. Dans un premier temps, on a voulu promouvoir ceux qui étaient en place. On voulait relever le niveau, les inciter à suivre des formations, à passer des concours... On voulait leur donner le plus de chance possible. *Ces concours de promotion n'étaient pas forcément très difficiles...* On ne peut pas dire que c'était difficile. Je peux dire que c'était plus facile qu'aujourd'hui. Il fallait passer du néant à un niveau... Il a fallu attendre une dizaine d'années pour qu'il y ait une vraie fonction publique, où le niveau des concours soit plus élevé. »

Les dossiers d'inscription à la session de février 1978 ¹³⁶ permettent de préciser les caractéristiques des trente-trois premiers candidats aux concours. La moitié d'entre eux sont nés dans le Bas-Massif et plus des deux tiers y résident : ces proportions sont comparables à celles que l'on observait dix ans plus tôt en Seine et Oise pour les concours de commis et de rédacteur ¹³⁷. Elles indiquent que les concours attirent avant tout au sein de l'espace départemental, mais aussi au-delà. La proximité du Bas-Massif avec des départements très peuplés explique cette attractivité : bien que montagneux, le Bas-Massif n'est déjà plus un département isolé. Plus exactement, l'organisation de concours à Nars, bien relié aux départements voisins, contribue à ouvrir l'espace départemental. De surcroît, dès 1978, le syndicat du Bas-Massif a conclu un accord avec le syndicat d'un département voisin, qui voit la réussite de trois auxiliaires de bureau de ce département, qui deviennent secrétaires de mairie.

Toutefois, les agents qui travaillent déjà en collectivité sont surreprésentés parmi les Bas-Massevins, lesquels sont eux-mêmes surreprésentés parmi les lauréats. Si les candidats sont divers, de par leur origine géographique et de par leur situation professionnelle (la moitié ne travaille pas en collectivité), le groupe des lauréats est beaucoup plus homogène et renforce l'inscription départementale des concours. Au cours de cette session, et jusqu'au milieu des années 1980, le taux de réussite est élevé (16 admis sur 33) et confirme la « vocation promotionnelle » de ces concours. Le terme de concours ne correspond d'ailleurs pas à la

¹³⁶ Secrétaire de mairie des communes de moins de 2 000 habitants, ouvrier professionnel, agent de bureau aux écritures, garde-champêtre, gardien de police municipale. Notons que les informations relatives aux diplômes sont trop incomplètes pour que nous ayons pu les exploiter.

¹³⁷ A-CNFPT, 112w1 (commis 1966), 112w17 (rédacteur 1968). Dans les deux départements, les seuls candidats nés à l'étranger sont des rapatriés d'Algérie.

nature d'une partie des épreuves. La sélection prend majoritairement la forme d'examens, pour lesquels le nombre de postes à pourvoir n'est pas défini et où seule la moyenne est prise en compte. Le primat accordé par la loi de 1972 à ce mode de sélection pour les emplois d'exécution conforte leur dimension locale et promotionnelle, puisque seuls les agents déjà en poste peuvent s'y présenter.

Ainsi ce processus de sélection apparaît régulièrement comme une « régularisation » de positions déjà acquises. En ce sens, l'introduction de concours ne remet pas en cause la liberté des employeurs locaux dans le recrutement, puisqu'il intervient en aval de celui-ci, pour permettre la titularisation des agents. En 1978, la seule candidate et seule lauréate de l'examen de receveuse des droits des places¹³⁸ est déjà receveuse auxiliaire dans une ville du département. Les concours de cadres, qui sont aussi les plus sélectifs, n'échappent pas à cette tendance à la reconnaissance des agents locaux déjà en poste.

En 1980, le SCP organise un concours sur titre de sous-bibliothécaire¹³⁹, pour un poste à pourvoir à Ménaste. Sept candidates se présentent : elles sont toutes bachelières et trois d'entre elles ont une maîtrise, la plus éloignée venant de Paris. Deux travaillent déjà dans le département, à la bibliothèque du chef-lieu. La lauréate est l'une d'elle, licenciée en lettres, qui disposait déjà d'un grade plus élevé que sa collègue. En 1981, le syndicat organise un examen professionnel d'ingénieur. Le lauréat est diplômé de l'école des beaux arts et de l'école des arts et métiers de Lille. Il a travaillé comme surveillant de travaux à la mairie de Lille et a ensuite dirigé les services techniques de Wasquehal. Par sa formation initiale, par ses origines nordiques, ce candidat sort de l'ordinaire. Autre fait inhabituel, plusieurs membres du jury n'habitent pas le Bas-Massif : trois ingénieurs d'une grande ville d'un département voisin ont en effet été sollicités au titre de leur expertise technique. Cet examen s'inscrit pourtant dans une logique de promotion locale : le lauréat était le seul candidat en lice ; il est installé depuis neuf ans dans une petite ville du Bas-Massif, dont il dirige les services techniques. Il est en outre bien connu du syndicat pour avoir participé à plusieurs reprises à des jurys de concours d'ouvrier professionnel.

Les concours départementaux contribuent à la construction d'un espace départemental de mobilité de l'encadrement communal : les cadres administratifs et techniques en viennent de plus en plus souvent à changer de collectivités à l'occasion d'une promotion, en général pour rejoindre une commune plus importante¹⁴⁰. Pour les personnels d'exécution, les effets des concours sont différents. Ils permettent aux agents de progresser dans la hiérarchie des emplois subalternes (passant par exemple de manoeuvre à ouvrier professionnel) et d'acquérir les compétences nécessaires à cette progression, tout en restant dans la même commune. Le service rendu par le syndicat de communes en matière de concours est donc de deux ordres. Il

¹³⁸ Chargée d'encaisser les droits payés par les commerçants et les forains sur les marchés.

¹³⁹ La possession du certificat d'aptitude aux fonctions de bibliothécaire est requise.

¹⁴⁰ Les concours généralisent cette situation, mais ne la créent pas. Joseph Nodet a commencé à travailler comme secrétaire d'une mairie de 1000 habitants, pendant la seconde guerre mondiale, puis a rejoint une ville de 4000 habitants, où il a fait l'essentiel de sa carrière.

s'adresse aux communes qui disposent d'un personnel stable, choisi par elles, mais qui progresse et s'adapte aux exigences nouvelles¹⁴¹. L'exemple de recommandation d'un candidat par un maire, cité plus haut, montre bien le repérage effectué par les employeurs, préalablement aux concours : ce sont eux qui décident de présenter tel ou tel de leurs agents à l'examen. De manière complémentaire aux autres services mis en place (médecine professionnelle, gestion paritaire des carrières, droits syndicaux), les concours départementaux « servent » aussi le personnel. Ils développent les possibilités de promotion et les formes de reconnaissance vis-à-vis d'agents en général peu diplômés, peu rémunérés, et dont les perspectives de carrière étaient jusque là limitées, en raison de la petite taille de leur collectivité. Le SCP participe donc, de manière indissociable, à la valorisation des agents et au renforcement des capacités des communes dans la gestion locale.

Le profil des lauréats de concours souligne l'importance maintenue des liens d'interconnaissance dans le processus de sélection. Le mode de domination personnalisé d'André Fortin sur le syndicat se manifeste par l'implication de ses proches dans l'organisation des concours. Ici, ce ne sont plus tant les liens politiques qui comptent que l'appartenance professionnelle : les instituteurs constituent le groupe professionnel le plus nombreux dans les jurys. Ces instituteurs impriment une double marque sur les concours : ils en font une épreuve scolaire, proche de celle qui sanctionnait autrefois l'achèvement de la scolarité primaire ; ils en font de plus une épreuve locale, qui valorise le département, les hommes qui l'habitent et travaillent à sa transformation.

2) Des jurys et des sujets ancrés localement et socialement

a) Tropisme communal et tropisme professionnel : des jurys proches

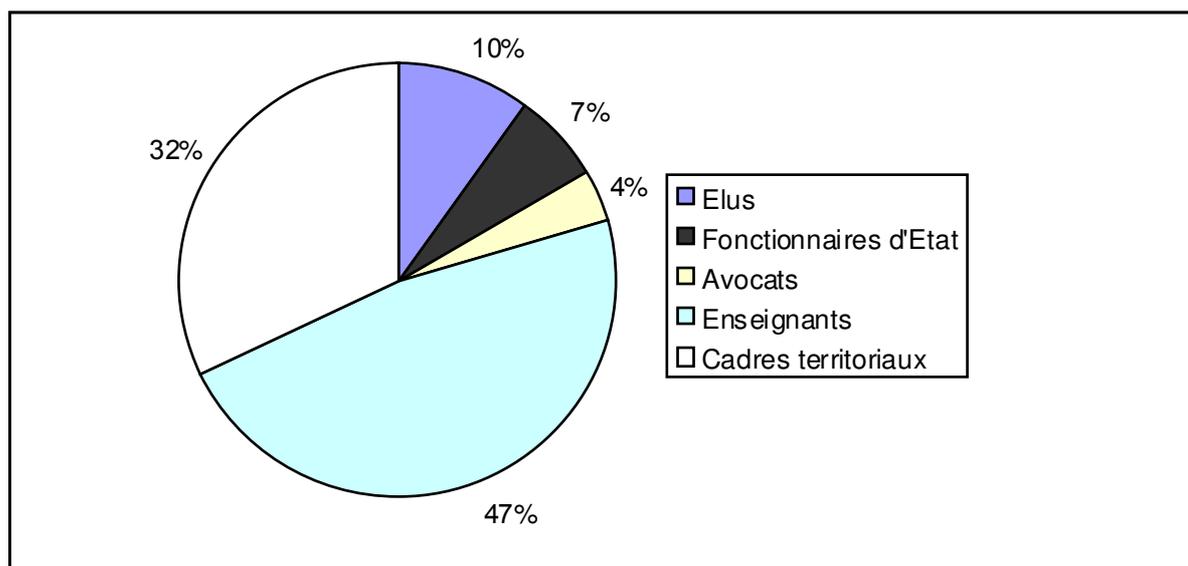
L'inscription locale des jurys est encore plus importante que celle des candidats. Seuls 10 des 161 jurés des concours 1980, 1989, 1991, 1993 habitent en dehors du Bas-Massif¹⁴². L'aire de recrutement est centrée autour de la commune dirigée par Fortin, et des communes qui lui sont proches : un quart des jurys vivent à Nars même, les deux tiers dans le sud-ouest du département. Ce tropisme narsois se double d'un tropisme professionnel. Alors qu'en Seine et

¹⁴¹ Le SCP met par exemple des examens psychotechniques pour la conduite des véhicules, tels que les chasse-neige, dont s'équipent progressivement les communes.

¹⁴² Ces sessions ont été choisies pour des raisons techniques : ce sont celles pour lesquelles nous disposions d'informations sur les jurés. On compte 23 jurés en 1980, 37 en 1989, 47 en 1991 et 54 en 1993.

Oise, les jurys étaient majoritairement composés de secrétaires généraux¹⁴³, ici ce sont les enseignants (instituteurs, professeurs de collège, psychologues scolaires) qui forment le groupe professionnel le plus nombreux (graphe 3). Ce groupe est polarisé sur Nars et sur les communes périurbaines de Ménaste, où ils vivent et travaillent dans leur quasi-totalité : André Fortin mobilise ses collègues instituteurs. Ces liens professionnels recourent parfois des liens familiaux. Les deux instituteurs les plus investis dans les jurys, sont respectivement l'épouse et le beau-frère d'André Fortin. Ces enseignants participent aux épreuves les plus scolaires (dictée, rédaction, problèmes de mathématiques). Cette spécialisation est toutefois relative, puisque les enseignants sont impliqués à toutes les étapes du concours : ils conçoivent des sujets ; surveillent les épreuves ; les corrigent et participent (pour une partie d'entre eux) aux délibérations. Ce sont d'ailleurs eux qui retirent les indemnités les plus conséquentes des concours¹⁴⁴.

Graphe 3 : Catégorie socioprofessionnelle de 161 membres de jurys
(sessions 1980, 1989, 1991, 1993)



Cette proximité au monde enseignant offre en outre l'avantage de donner accès à des salles pour les épreuves. Les deux premières années, celles-ci se tiennent à l'école de Nars. Ensuite, les établissements professionnels (LEP, GRETA) sont sollicités pour les épreuves manuelles

¹⁴³ Pour le concours de commis de 1966, le jury était présidé par un élu, Michel Jamot, président du SCP, et par quatre secrétaires généraux. Des enseignants intervenaient pour les corrections, mais pas dans les délibérations. A-CNFPT, 112w1.

¹⁴⁴ Le beau-frère de Fortin perçoit l'indemnité la plus importante en 1980 (485 F). C'est le cas de son épouse en 1989, en 1991 et en 1993. Précisons que nous ne disposons pas de ces données pour toutes les sessions.

des concours d'ouvriers, les épreuves théoriques se tenant dans un collège ou un lycée¹⁴⁵. À chaque fois, des enseignants de ces établissements sont associés aux jurys.

L'aire de recrutement des fonctionnaires territoriaux et des élus est un peu plus large : elle s'étend sur tout le sud du département. Les liens d'interconnaissance qui président à leur implication dans les jurys sont moins quotidiens qu'en ce qui concerne les enseignants. Deviennent membres de jurys des élus connus du fait de leur participation au bureau du syndicat de communes, et/ou de par leur proximité partisane. Plusieurs de ces élus cumulent une légitimité liée à leur position électorale et une légitimité professionnelle au sein du monde enseignant¹⁴⁶ : Maurice Robert, vice-président délégué aux concours (*cf. infra*), est instituteur ; l'auteur récurrent des sujets de droit à la fin des années 1980 et au début des années 1990 est un professeur de droit en retraite, adjoint au maire d'une petite commune.

De 1981 à 1989, le vice-président chargé des concours est donc Maurice Robert, maire d'un village de 300 habitants distant d'une trentaine de kilomètres de Nars. Elu en 1977 avec une « étiquette à gauche mais pas trop »¹⁴⁷, cet instituteur retraité s'implique très rapidement dans les concours du syndicat. Il s'agit d'une tâche lourde qui justifie que Fortin partage avec lui son indemnité, à partir de 1979. C'est aussi lui qui assume la présidence des réunions du bureau lorsque Fortin est absent, et qui l'accompagne, parfois, au congrès de l'association des présidents de SCP.

Quant aux fonctionnaires sollicités, ce sont soit des agents qui travaillent à Nars (à la commune, au CFPC ou au SCP)¹⁴⁸, soit des collègues de ceux-ci, qui exercent dans des communes de taille comparable. Joseph Nodet, secrétaire général d'une petite ville depuis 1946, est impliqué dès la première session et au-delà de sa retraite, prise en 1981. Progressivement, ce sont de jeunes secrétaires généraux, de la génération de son fils Pierre, et diplômés comme lui de l'université, qui investissent les jurys. La spécialisation des fonctionnaires et des maires en termes d'épreuves est moins forte que celle des instituteurs : elle dépend vraisemblablement des cursus scolaires ou des centres d'intérêt développés par les jurés, et que nous connaissons mal. On peut toutefois souligner, qu'à l'exception des maires retraités, ces deux profils sont moins impliqués dans la surveillance des épreuves. Ils sont en revanche souvent associés aux délibérations.

¹⁴⁵ Les établissements scolaires sont utilisés y compris par les SCP moins liés au monde enseignant. Le CEG de garçons de Versailles est sollicité, en 1966, pour l'organisation du concours du commis. A-CNFPT, 112w1.

¹⁴⁶ Ajoutons que ce département rural compte à l'époque un certain nombre de secrétaires de mairie-instituteurs. Les archives ne nous permettent toutefois pas de dire s'ils participent ou non aux jurys (les secrétaires de mairie étant identifiés par cette seule fonction).

¹⁴⁷ Selon l'expression de son ancien premier adjoint, maire de la commune depuis 1989, à qui nous demandions par téléphone si son prédécesseur avait une étiquette politique (février 2008).

¹⁴⁸ Le 19 janvier 1979, le bureau du syndicat décide d'attribuer une indemnité aux agents du SCP participant à des jurys. Les cadres (Chaillou, Nodet) sont impliqués dans la conception des sujets, dans les corrections et les interrogations, tandis que les secrétaires sont chargés de la surveillance des salles.

Enfin, un troisième mode d'implication dans les jurys caractérise les jurés qui habitent et/ou travaillent au chef-lieu : il s'agit de fonctionnaires préfectoraux et d'avocats. Ces jurés appartiennent à des sphères professionnelles liées à la cité d'État : les fonctionnaires préfectoraux vivent, sans surprise, au chef-lieu, et les avocats se concentrent dans cette ville, où siège le tribunal de grande instance. La présence des premiers manifeste une emprise maintenue de la préfecture sur le syndicat. Elle est aussi significative, tout comme la sollicitation de quelques avocats, de la volonté d'associer des spécialistes du droit : ce sont d'ailleurs pour les épreuves et les concours les plus juridiques et les plus proches du pouvoir régaliens (gardien de police, garde-champêtre) que les fonctionnaires préfectoraux et les avocats interviennent¹⁴⁹. Comme les maires et les secrétaires généraux, leur implication dans les concours est réduite à des tâches réalisables à distance (conception de sujets, correction de copies), ce qui peut s'expliquer par leur éloignement de la vallée. Contrairement aux précédents, ils participent très rarement aux délibérations.

La composition des jurys permet de préciser les liens d'obligation réciproque dans lesquels est pris Fortin. À l'image du recrutement au SCP, l'implication dans les jurys croise des logiques népotiques et des logiques de patronage à l'intérieur du milieu politico-administratif local, lesquelles se doublent de formes de légitimité électorale et/ou professionnelle. Ce qui frappe, lorsque l'on observe l'évolution de la composition des jurys, c'est la persistance du mode de domination personnalisée, indissociablement local et professionnel, d'André Fortin, jusque dans les années 1990. Les jurys se renouvellent très peu d'une année sur l'autre. Sur trente-trois jurés en 1990, trois n'étaient pas impliqués en 1989. La proportion de Narsais est stable, comme celle des habitants de la vallée. La féminisation est la seule évolution marquante (17% de femmes en 1980, 48% en 1993). Elle est surtout liée à la progression de la part d'enseignants (22% en 1980, 44% en 1993), signe que la professionnalisation politique de Fortin ne s'est pas traduite par une rupture avec son milieu professionnel antérieur. Par ailleurs, au contraire de ce que nous observerons dans les années 2000, la division du travail d'organisation des concours demeure limitée : les instituteurs, comme les cadres du SCP et du CFPC, sont en mesure de participer à toutes les étapes du processus de sélection. Cette concentration des prérogatives entre les mains de quelques acteurs nous conduit à nous interroger sur la marque qu'ils impriment sur les concours, marque que nous étudions à travers les sujets posés aux candidats.

¹⁴⁹ Un colonel de gendarmerie en retraite, retiré à Nars, est de plus régulièrement sollicité pour ces concours, jusqu'au milieu des années 1980.

**b) École, ruralité, commune :
les « petites patries » au centre des sujets**

La comparaison entre les sujets posés dans le Bas-Massif à partir de 1978 et en Seine et Oise en 1966 et 1968, pour des concours aussi différents que ceux de gardien de police et d'ouvrier ici, et de commis et de rédacteur là-bas, témoigne d'une grande constance dans le modèle sous-jacent aux sujets. Si les épreuves de droit, présentes dans les concours de commis, de rédacteur, de gardien de police et de garde-champêtre, montrent l'influence d'un modèle de concours administratifs forgés dans les administrations d'État¹⁵⁰, toutes les autres épreuves signifient la proximité entre les exigences des concours et celles de l'école, primaire pour les emplois d'exécution, secondaire pour celui de rédacteur. L'organisation départementale des concours, en une seule journée et en un même lieu, rappelait déjà l'organisation du certificat d'études, au chef-lieu du canton. La nature des épreuves renforce le parallélisme entre ces concours des années 1960-1980 et l'examen-emblème de l'école de la Troisième République. Alors que le français du certificat d'études devait permettre d'écrire à l'administration¹⁵¹, celui des concours vérifie que les futurs agents de bureau et secrétaires de mairie savent écrire comme l'administration le requiert. La dictée¹⁵², la rédaction, le calcul, les problèmes, épreuves centrales du « certif » figurent en bonne place dans les concours et examens. Comme ceux-là, ceux-ci mettent l'accent sur la capacité au récit¹⁵³ davantage qu'à l'abstraction (en privilégiant les rédactions aux dissertations, le calcul au raisonnement mathématique). Ils valorisent aussi le formalisme de l'expression, à travers les dictées, mais aussi dans les épreuves de classement, prévues pour les agents de bureau. On remarque d'ailleurs que la DGCL, qui fixe les intitulés et les programmes des épreuves, suit, avec quelque retard il est vrai, les tendances pédagogiques de l'école primaire. Ainsi les « maths modernes » seront-elles introduites au concours de commis en 1988 (*cf.* chapitre II).

Les spécialistes de l'école de la Troisième République ont bien montré l'importance des enseignements localisés, à travers notamment des énoncés de problèmes et des textes, qui font référence à des usages locaux¹⁵⁴. Plus précisément, l'école primaire de la Troisième République valorise « la Province et les populations rurales comme France véritable »¹⁵⁵ ; il y a, en ce sens, une forte complémentarité entre l'école publique et la commune, pierres

¹⁵⁰ *Cf.* la troisième partie pour une étude détaillée et comparée de ces modèles.

¹⁵¹ Cabanel P., 2002, *La République du certificat d'études. Histoire et anthropologie d'un examen (19^e-20^e siècles)*, Belin, coll. « Histoire de l'éducation », p.106.

¹⁵² Rappelons que la dictée se développe à l'école à partir du ministère Guizot (1833) et trouve sa consécration dans la deuxième moitié du 19^e siècle, avec le certificat d'études. *Ibid.*, p.114.

¹⁵³ *Ibid.*, p.143.

¹⁵⁴ Thiesse A-M, 1997, *op.cit.*, p.15.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p.5.

angulaires de l'édifice républicain à la fin du 19^e siècle¹⁵⁶. Les instituteurs du Bas-Massif, qui écrivent la majorité des sujets dans les années 1970-1980, semblent être les héritiers de cette problématisation. Les concours mettent en scène la « petite patrie » bas-massevine, dans ses dimensions géographique (montagnes et collines), économique (l'agriculture) et institutionnelle (la commune). On y retrouve un discours semblable de « déploration (...) de l'exode rural et des transformations induites par l'industrialisation »¹⁵⁷ et par l'urbanisation, comme en témoigne cette dictée posée en février 1978 :

« Besoins économiques et emploi. La vie économique rurale est restée, pendant des siècles, fondée sur l'entreprise familiale, qu'elle soit agricole, artisanale ou commerciale. Cette formule a permis l'épanouissement de valeurs humaines essentielles. Mais, aujourd'hui, la situation de la plupart de ces entreprises est remise en cause par l'évolution des techniques, par la mécanisation, par l'économie de marché. Plus que la ville, la collectivité locale rurale subit les contrecoups de cette évolution. »

La valorisation de la ruralité (source de « valeurs humaines essentielles ») passe par le choix de textes littéraires qui disent le bonheur de vivre à la campagne et qui dépeignent la beauté de paysages montagneux. Les concepteurs des sujets puisent dans les auteurs classiques de l'enseignement primaire ou secondaire (Guy de Maupassant, Henri Bosco, Marcel Aymé) et dans les romans de terroir d'auteurs à succès (tels Bernard Clavel) ou d'écrivains du Bas-Massif, pour composer des sujets supposés proches de la vie des candidats : promenades au grand air, vie des champs et des fermes, proximité aux animaux etc. Cette coloration locale des sujets tranche avec le goût de l'exotisme cultivé en région parisienne. Si la « nature » n'est pas absente des concours de commis et de rédacteur dont nous avons retrouvé les sujets, elle est lointaine et parfois moins accueillante : ce sont les cordées alpines de Frison-Roche, l'Annapurna de Maurice Herzog, la bohème de Mérimée ou les « chaussées d'Estonie et pistes de Lituanie » évoquées par Maurice Bedel¹⁵⁸. Tout se passe comme si la Seine et Oise n'était pas assez rurale, ou sa ruralité pas assez typée, pour mériter d'être mise en avant. Tout se passe comme si les instituteurs du Bas-Massif s'accrochaient aux vestiges d'une société agricole et montagnaise en voie de patrimonialisation et d'appropriation touristique.

¹⁵⁶ Chanet J-F., 1996, *op.cit.*

¹⁵⁷ Thiesse A-M., 1997, *op.cit.*, p.9.

¹⁵⁸ Maurice Bedel (1883-1954) a obtenu le prix Goncourt en 1927 pour *Jérôme 60° latitude nord*.

Encadré 6 : Moralisme en Seine et Oise, ouvriérisme dans le Bas-Massif

Sans que nous sachions l'expliquer précisément (l'orientation à droite du SCP aurait-elle joué ?), les sujets de Seine et Oise ont une dimension « moraliste ». Les candidats au concours de commis de 1964 doivent ainsi montrer en rédaction que la « ponctualité » est la « qualité la plus nécessaire » à un « bon employé ». L'année suivante, le sujet juge que « la vie ne se conçoit pas sans travail et sans loisir ». Outre ces formes de mises en situation professionnelle, on remarque plusieurs sujets faisant appel aux souvenirs scolaires¹⁵⁹ et aux expériences en fantines¹⁶⁰ des candidats.

Dans le Bas-Massif, aucun sujet ne procède par universalisation morale ou enfantine. En revanche, on rappelle parfois aux candidats leur position sociale. Plusieurs problèmes invitent les candidats au concours d'ouvrier professionnel à calculer des salaires fictifs (mais réalistes) d'ouvriers. Les rares dictées qui ne mettent pas en scène le « local » présentent aux candidats des expériences ouvrières. En 1979, ils sont invités à visiter l'usine de gaz naturel de Lacq. Doit-on y voir un effet de l'ancrage à gauche de ce syndicat de communes ?

On ne saurait cependant réduire les sujets à une forme de nostalgie hostile à la modernité. Au contraire, les sujets valorisent le volontarisme communal et ses innovations. Les mises en situation introduisant les problèmes montrent que ce processus de sélection attend des candidats attachés à la localité et aux actions qu'y engagent les communes¹⁶¹.

« Une commune veut... », « trois communes décident de financer... », « une commune achète un terrain », sont autant d'exemples des mises en scène de l'action publique municipale dans les énoncés de problèmes. En 1978, les candidats doivent « plancher » sur l'aménagement d'un terrain de sports, sur des plantations d'arbres sur le bord d'une voie, ou encore sur la construction d'une piscine.

Si ces formulations peuvent sembler des prétextes à l'exercice mathématique, elles s'appuient sur des projets réellement mis en œuvre par des communes du département. Ainsi, en février 1978, les aspirants agents de bureau doivent classer les différentes pièces du dossier de renforcement du réseau de distribution d'eau potable réalisé dans une rue de Nars deux ans auparavant. Si la provenance des documents n'est pas visible pour les candidats, elle apparaît explicitement dans le dossier constitué par les organisateurs. Il en est de même pour le sujet du tableau numérique posé aux candidats commis en 1988 : le maire d'une commune voisine de Ménaste y expose à quel coût il a « assuré le transport de ses 197 élèves à destination des divers établissements scolaires de la ville voisine ». Ces actions municipales relayées par les sujets s'inscrivent dans une visée modernisatrice. Il s'agit d'équiper le territoire en équipements nouveaux (en 1987, on s'interroge sur les apports du Minitel et de la télématique aux communes isolées) ; de développer la coopération entre les communes¹⁶² (du fait de la périurbanisation autour de Ménaste) ; d'améliorer le cadre de vie : autant de projets qui font

¹⁵⁹ En 1966, la dictée de commis est un texte de Jean Guéhenno, qui fut professeur de khâgne, intitulé « Mon collègue » et dans lequel il raconte ses souvenirs d'élève.

¹⁶⁰ La même année, un problème commence par la formule « Trois enfants se partagent des fraises ».

¹⁶¹ Nous n'avons malheureusement pas retrouvé les sujets des épreuves orales, où, si l'on en croit nos observations faites dans les années 2000 en Île de France, cette dimension est davantage explicite (cf. troisième partie).

¹⁶² Dans le département de la Seine, des sujets de concours portant sur l'intercommunalité sont observés dès le milieu des années 1930. Bellanger E., 2004, thèse citée, p.335.

écho aux nouvelles missions assumées par les communes, y compris rurales, dans les années 1970 et 1980. La presse quotidienne régionale, qui se fait le témoin de ces réalisations, est régulièrement utilisée pour les sujets.

À travers ces sujets, une conception de l'action publique locale liant les différentes catégories de jurés apparaît. Comme l'a observé Gilles Laferté à propos du mouvement régionaliste bourguignon dans l'entre-deux-guerres, les concours réunissent des « réseaux d'élites constitués dans et par la construction et la promotion d'un territoire et d'une image régionale moderne »¹⁶³. Les références livresques des instituteurs ; les projets d'aménagement et de développement local des secrétaires généraux et des maires se conjuguent pour mettre en scène une volonté de changement qui valorise l'héritage rural. Le fait que les individus les plus impliqués dans les concours détiennent une double position d'instituteur et de maire n'est évidemment pas étranger à cette homogénéisation des représentations.

C'est à un renouvellement du modèle des « petites patries » qu'invitent les sujets de concours. Ici, les références locales ne sont pas un moyen de rendre concrète la continuité entre la grande patrie et les petites, mais plutôt une manière de revendiquer la montée en puissance et l'autonomisation de ces dernières. Comme sous la Troisième République, les instituteurs « érudits en matière d'histoire et de géographie locales se posent comme détenteurs privilégiés de savoir sur la communauté dans laquelle ils évoluent »¹⁶⁴. En 1976, André Fortin publie ainsi, chez un éditeur de Ménaste, un ouvrage sur l'histoire de Nars, dont le sous-titre est en langue régionale. Parmi les références historiques mobilisées, figure en bonne place celle d'un héros républicain narsais¹⁶⁵, qui a combattu, en 1851, le coup d'État de Louis Napoléon Bonaparte. La référence à cette figure, outre sa dimension politique évidente (ce combat républicain préfigurerait les luttes de la gauche), on peut aussi y voir une manière de revendiquer la clairvoyance du local, contre les égarements du centre parisien. Signe de l'évolution du modèle des « petites patries », les langues régionales, bannies de l'école républicaine, sont, à partir de 1980, prévues comme épreuves facultatives aux concours. On perçoit ici les affinités entre des aspirations « régionalistes », que portent un certain nombre d'instituteurs de gauche dans les années 1970 (dont le maire de Tozay, *cf.* chapitre IV) et les revendications des « corps intermédiaires » de la fonction publique communale à la même époque. La politique de décentralisation du début des années 1980 peut d'ailleurs apparaître comme une manière de répondre à ces aspirations convergentes.

¹⁶³ Laferté G., 2004, *art. cit.*, p.48.

¹⁶⁴ Thiesse A-M., 1997, *op. cit.*, p.10.

¹⁶⁵ Notons que Fortin a fait installer dans la commune une stèle à la gloire de ce personnage.

C - Un centre de gestion en voie de bureaucratisation (1998-2007)

Au cours des deux premières sections du chapitre, nous avons mis l'accent sur le mode de domination personnalisé qu'exerce André Fortin sur le syndicat de communes, devenu, en 1986, centre de gestion. Nous avons montré que le territoire départemental se compose de divers espaces emboîtés ou concurrents (la commune de Nars, l'espace périurbain autour de Ménaste, le chef-lieu etc.) à l'intérieur desquels s'agent des rapports clientélistes et des relations de service. Jusqu'à dans les années 1990, l'organisation des concours par le SCP-CDG est enchâssée dans ces réseaux de relations. De plus, ces concours participent à la construction symbolique de l'entité départementale, par la valorisation de ses particularités supposées (géographiques, économiques, historiques et linguistiques) et par la mise en scène d'un volontarisme modernisateur.

Dans les années 2000, le centre de gestion est une institution active et reconnue qui encadre la gestion de près de 3 000 agents. Vingt-deux personnes y travaillent, soit au siège narsais, soit dans les communes pour des services ponctuels (médecine professionnelle, archives, informatique, hygiène et sécurité...). En 2006, le nombre de lauréats des concours (215) a dépassé le nombre de candidats vingt ans plus tôt. Les établissements scolaires sont souvent devenus trop petits pour accueillir les candidats ; on leur préfère les palais des expositions et centres de congrès. Le taux de cotisation (1,6% de la masse salariale¹⁶⁶), est parmi les plus élevés de France, signe de l'ampleur des missions assurées par le centre. Son budget de fonctionnement, proche de deux millions d'euros, est approximativement équivalent à celui d'une commune de 3 000 habitants¹⁶⁷.

Toutefois, depuis la fin des années 1990, deux facteurs ont fait évoluer la place du centre de gestion dans le jeu politique départemental ainsi que l'organisation des concours. En 1998, André Fortin est élu sénateur. Accédant à la scène politique nationale, il se désengage (partiellement) de sa commune et du centre de gestion. En 1994, la loi Hoeffel (*cf.* chapitre II) a transféré certains concours de catégorie B du CNFPT vers les CDG. Trois ans plus tard, le centre de gestion du Bas-Massif organise, en faisant appel à des universitaires extérieurs au

¹⁶⁶ Le taux de cotisation pour les missions obligatoires (concours, commissions paritaires) est limité réglementairement à 0,8% de la masse salariale. Les CDG franciliens, en raison de l'importance des effectifs gérés, maintiennent un taux inférieur à ce seuil. Les autres centres de gestion fixent un taux plus élevé, en fonction des missions facultatives qu'ils assurent à leurs membres. Dans la majorité des CDG, le taux global se situe autour de 1% (0,95% dans le Haut-Rhin, 1,2% en Meurthe et Moselle, 0,9% dans le Pas de Calais, 1,13% dans les Côtes Maritimes).

¹⁶⁷ Approximation estimée à partir de la moyenne par habitant de la dépense de fonctionnement des communes (643 euros annuels en 2005). ministère de l'Intérieur, 2008, *Les finances des communes de moins de 1 000 habitants en 2005*, DGCL, coll. « Statistiques et finances locales », p.8, consultable sur : www.dgcl.interieur.gouv.fr/Publications

département, son premier concours de rédacteur. Les réseaux locaux autour desquels s'était constitué le syndicat de communes et la carrière politique de Fortin perdurent en partie. L'entretien réalisé en 2007 avec Albert Sora, maire élu en 2001, dont nous avons déjà cité quelques extraits, montre la permanence de la relation d'échanges et des liens interpersonnels. C'est bien au niveau du département, donc du centre de gestion, que se joue la réélection de Fortin au Sénat. Toutefois, son désengagement relatif et la professionnalisation de l'organisation des concours rappellent le processus de « routinisation du charisme » décrit par Max Weber¹⁶⁸. On assiste ainsi à une bureaucratisation de la domination : les procédures se formalisent – ce qui limite l'efficacité des relations interpersonnelles. Elles s'inscrivent en outre dans un cadre régional, voire national, et échappent de plus en plus aux responsables départementaux. Nous commencerons par étudier les transformations du mode de domination exercé par Fortin sur le centre (A), avant d'analyser la bureaucratisation de l'institution à travers son activité d'organisation des concours (B).

1) Carrière nationale et reconfiguration de la domination

a) Mandat sénatorial et désengagement local

Le 27 septembre 1998, André Fortin est élu sénateur du Bas-Massif. L'élection a été serrée, puisque seulement huit voix (sur un corps électoral de près de cinq cents grands électeurs) l'ont séparé de son concurrent, Hervé Rouveyre, qui l'avait devancé au premier tour. Ancien cadre de banque, membre du RPR, Hervé Rouveyre est maire, depuis 1983, d'une commune plus importante que Nars. Né la même année que Fortin, il est lui aussi conseiller régional, mais contrairement à lui, il détient, depuis 1985, un mandat de conseiller général. En 2002, il sera d'ailleurs élu député. Ressource essentielle pour la désignation de Fortin comme éligible, le centre de gestion peine toutefois à garantir une élection, pourtant toujours acquise à la gauche sous la Cinquième République. Les élections sénatoriales montrent que le consensus apolitique sur lequel se fonde la longévité de Fortin au centre de gestion est brisé lorsqu'il s'agit d'élire l'unique représentant du département à la chambre haute. « M. fonction publique territoriale » du département, Fortin est resté, selon les termes de Pierre Nodet, spécialisé sur « son truc à lui ». Il est inscrit dans des réseaux nationaux peu efficaces localement. Dans les années 1990, l'installation dans le département d'un leader national du parti socialiste, devenu maire du chef-lieu, président du conseil général et député, a aussi contribué à reconfigurer le paysage partisan à gauche. Fortin est écarté de ce que Pierre Nodet appelle le « microcosme

¹⁶⁸ « La domination charismatique n'existe pour ainsi dire, dans la pureté du type idéal, que *statut nascendi*. Elle ne peut pas rester stable, mais elle se traditionnalise ou se rationalise (se légalise), ou les deux en même temps, à des points de vue différents ». Weber M., 1995, *op.cit.*, p.325.

du chef-lieu ». Au contraire, Hervé Rouveyre est le leader de la droite dans le département, tout en étant bien inséré dans le milieu édilitaire local : il préside, dans les années 2000, l'association des maires.

La spécialisation de Fortin est sensible lors de ses interventions au Sénat. Du fait de ses responsabilités dans un organisme territorial de sécurité sociale, il est membre de la commission des affaires sociales. En conséquence, il est très impliqué sur les sujets « sociaux » (RMI, retraites...). Sa connaissance de la fonction publique territoriale lui vaut aussi d'être désigné comme orateur au nom du groupe socialiste, lors des débats sur le projet de loi FPT de 2007 (*cf.* chapitre II).

« Le texte était mené par la commission des lois, et moi, je suis à la commission des affaires sociales. Mais, tout naturellement, on m'a dit : "tu vas être là". Je suis là et bien là. », raconte-t-il en entretien, sur un mode de l'évidence, qui rappelle directement la manière dont il décrit son élection au centre de gestion.

À l'Assemblée Nationale, Hervé Rouveyre s'appuie sur un registre différent. Membre de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, il s'exprime principalement sur l'agriculture de montagne. Son ancrage local fonde sa spécialisation parlementaire, alors que la spécialisation de Fortin, antérieure à son accès au Sénat, rend moins visible ses affiliations locales. Les trois parlementaires du Bas-Massif se retrouvent toutefois sur les sujets qui font l'actualité dans le département : la couverture d'une autoroute, l'installation d'un équipement industriel de grande envergure, ou au contraire la fermeture d'une usine, les réunissent dans des prises de positions communes. Leur capacité à faire valoir les problèmes locaux au niveau du centre parisien contribue à leur reconnaissance auprès des maires, et réduit les différences liées à leurs étiquettes politiques. Ils sont, dans la bouche d'un Albert Sora, le maire sans-étiquette déjà cité, « main dans la main » pour défendre le « local » :

« André Fortin a toujours défendu bec et ongles les élus locaux. Il me paraît être un sénateur tout à fait valable et compétent. Je crois que c'est sur lui qu'irait ma voix. Parce que je le connais. Il a une opinion politique bien connue. Mais ce n'est pas pour son opinion politique que je... Et pourtant il prend des positions politiques, puisqu'il fait partie d'un parti. C'est une partie infime de son action de sénateur. Son rôle est de défendre les collectivités locales, les services municipaux, la Poste, tout un tas de directives qui touchent au plus près la gestion communale. (...) Il a fait des dizaines d'interventions. Il me le fait savoir par ses courriers. L'association des maires nous fait part des interventions de nos députés et de notre sénateur. J'ai pu me rendre compte que ce n'était pas un sénateur qui dormait. C'est un gars qui intervenait souvent, malgré que nous soyons un petit département. *Vous êtes membre de l'association des maires ?* Oui. Présidée par Hervé Rouveyre, qui est notre député aussi. Et qui est d'une opinion politique différente de Fortin. Et pour qui j'ai beaucoup d'estime. Je pourrais dire les mêmes choses que j'ai dites concernant Fortin : je considère qu'il fait bien son boulot de député, il est souvent sur le terrain et souvent à la chambre. On a également l'autre député, que je connais bien, qui préside le conseil général. Lorsqu'il s'agit de la défense du local, du département, les trois représentants du département, la main dans la main.

Pour la défense de la société de C..., pour la couverture de l'autoroute, ils ont parlé d'une seule voix.» Le service concret rendu aux maires par le centre de gestion se double désormais d'une capacité d'influence, moins quotidienne peut-être, mais dans laquelle se joue l'avenir du département, sa capacité à maintenir l'emploi et à développer les services à des habitants plus nombreux. Dans les années 2000, l'implication de Fortin au Sénat s'est partiellement substituée à son investissement dans le centre de gestion dans la fidélisation électorale des maires du Bas-Massif. Au cours de notre semaine d'enquête, en février 2007, André Fortin est passé une seule fois au centre de gestion, contre deux fois pour le vice-président chargé des concours. Au moment de lui faire signer un courrier, ou de lui poser une question urgente, on tente de reconstituer son agenda (est-il chez lui, dans sa voiture, dans le train, à Paris ?). Une secrétaire amène régulièrement le parapheur à sa permanence parlementaire, où il semble être plus fréquemment.

Notre enquête de terrain intervient à un moment de transition dans la carrière politique de Fortin. À Nars, il semble incontesté : aucune liste ne s'est présentée contre la sienne en 2001. En 2005, il désigne un universitaire, membre du parti socialiste, pour lui succéder, et reste « simple » conseiller municipal. Comme Fortin, le nouveau maire est narsais par sa femme, chercheuse au CNRS, issue d'une « vieille famille »¹⁶⁹. De l'instituteur à l'universitaire, il y a l'espace d'une génération : le nouveau maire est à peine plus âgé que Fortin au moment de sa première élection, il pourrait être son fils - une des filles de Fortin, fait d'ailleurs, elle aussi, une carrière académique. L'inscription locale du nouvel élu est moindre : il travaille dans la ville universitaire du département voisin. Il dispose par contre, de par sa spécialité universitaire, d'une expertise utile en matière d'aménagement et d'environnement. Ces deux facteurs (activité professionnelle éloignée de Nars et légitimité experte) se traduisent par un mode de domination moins personnalisé : selon son directeur des services techniques¹⁷⁰, embauché par Fortin en 2004, il délègue davantage à ses adjoints et « fonctionne sur rendez-vous ».

À un an des municipales, Pierre Nodet ne sait pas si Fortin demeurera conseiller municipal. Il le faut pourtant, pour qu'il puisse rester président du CDG. Sinon, il se peut que la droite « veuille y aller » - mais « ils n'y auraient pas intérêt, ça briserait le consensus », explique Nodet, à travers lequel Fortin s'assure le contrôle à distance du centre de gestion.

¹⁶⁹ Selon l'expression du directeur des services techniques de Nars et de Pierre Nodet. On nous a aussi dit plusieurs fois que la femme de Fortin est issue d'une « vieille famille ».

¹⁷⁰ Entretien à son domicile, février 2007.

b) Déléguer aux fidèles

Pierre Nodet a commencé à travailler pour Fortin en 1979, à sa sortie de la faculté de droit (*cf. supra*). Passé rapidement de la commune au syndicat, il en devient le secrétaire général en 1991, suite au congé longue durée de l'ancienne directrice. Depuis 1989, il est aussi conseiller municipal à Nars et adhérent du parti socialiste. En 1999, à la création de la communauté de communes¹⁷¹, il en devient le vice-président. En 2005, Nodet cède son siège de vice-président au nouveau maire, pour qu'il assoie sa légitimité parmi les maires des environs. En échange, il devient le premier adjoint de Nars, où il est aussi le secrétaire de la section socialiste. Au centre de gestion, Nodet est l'agent électoral de Fortin, ainsi qu'il l'explique en entretien.

« Ici, les élus savent tous que je suis encarté. Ça se passe bien. De toute façon, ils se fréquentent, ils sont copains. J'ai vu que l'élue de S... filait des places à Fortin pour le festival. Moi, je suis clair, je sais que je sers Fortin. Je sais que Fortin se sert de sa position ici pour asseoir son poste de sénateur. Quand il y a des coups à faire, je le lui dis. Mais dans la gestion, je suis clair. On ne peut pas faire autrement. On perdrait notre crédibilité. »

« Servir » Fortin signifie gérer le centre dans le respect de l'apolitisme transpartisan revendiqué par les élus : il conseille par exemple les maires de droite comme de gauche pour recruter leurs secrétaires généraux, les mettant tous en garde contre les « uluberlus parisiens ». Mais cela implique aussi de sortir discrètement de ce rôle lorsque l'enjeu le mérite. En particulier, Pierre Nodet connaît bien les communes du département, et les préférences partisans affichées ou supposées de leurs maires – une source d'informations précieuse pour les sénatoriales. Lors des déjeuners avec ses collègues, il évoque fréquemment les stratégies politiques de son « patron ».

En février 2007, l'informaticien du CDG s'est rendu à une réunion organisée par le secrétaire général de la préfecture en vue de la mise en place d'un nouveau logiciel. Le préfet souhaite son adoption rapide par les collectivités, mais celles-ci semblent peu enthousiastes. Nodet conclut : « Si Fortin veut se mettre bien avec le préfet, il faut qu'il soutienne ce projet ». Il précise à cette occasion que Fortin invite le secrétaire général de la préfecture à manger chez lui une fois par mois¹⁷².

La position de Nodet est marquée par un brouillage des fonctions politiques et administratives. La politisation, au double sens de l'entretien de relations étroites avec un homme politique, et de l'engagement politique personnel (électif et partisan), n'est pas ici fonctionnelle, au sens où Nodet pourrait l'endosser un temps puis la délaissier, à des fins stratégiques. Elle est consubstantielle à sa trajectoire, professionnelle, locale et politique, et s'amplifie au moment où Fortin est, du fait du cumul des mandats, moins disponible localement. Le rôle politique

¹⁷¹ La communauté de communes dont Nars est membre regroupe six communes, qui comptent 1000 à 4000 habitants. Son président est conseiller général socialiste, et maire de la deuxième commune la plus peuplée. C'est par lui qu'Henri Sora a rencontré André Fortin.

¹⁷² Journal de terrain, 8 février 2007 (déjeuner).

assumé par Nodet doit justement à sa fonction officiellement administrative, qui le met dans la meilleure position pour être l'agent électoral de Fortin : il ne peut lui faire de l'ombre, étant tenu, pour des raisons professionnelles, et sans doute aussi personnelles¹⁷³, à l'écart des fonctions politiques de premier plan.

Le rôle dévolu aux vice-présidents est plus limité. Il est d'abord protocolaire : les vice-présidents disposent d'une délégation de signature, qui leur donne une visibilité dans le milieu éducatif départemental. Devenir vice-président peut être un moyen d'asseoir sa notoriété dans le cadre d'une carrière politique naissante : ainsi, le jeune maire socialiste d'une sous-préfecture, aspirant député¹⁷⁴, a-t-il été chargé de la politique de communication et d'information du centre de gestion, délégation qui requiert un investissement limité. Ce peut aussi être une manière de compenser une déception politique à l'échelon municipal. Ménaste étant la seule commune affiliée volontairement au CDG, elle dispose toujours d'une vice-présidence. En 2001, explique Nodet, « il fallait trouver un poste à un élu ménastais qui ne pouvait être adjoint », la vice-présidence a fait l'affaire. Enfin, l'élection à la vice-présidence peut constituer une forme de reconnaissance pour des élus en fin de carrière.

Jacques Nivers, le vice-président en charge des concours depuis 2001, est dans cette situation. Professeur de mathématiques, puis principal de collège, il a été maire, de 1977 à 2006, d'une petite commune communiste depuis 1953. Il appartient à la même génération que Fortin, a un profil d'enseignant et de syndicaliste voisin. Mais à la différence du sénateur, dont le désengagement local est certes lié à l'âge, mais largement compensé par le mandat national, il vit difficilement son retrait, pourtant limité, de la mairie : il reste maire-adjoint et vice-président de la communauté de communes. Et il s'investit beaucoup dans les concours, manière de prolonger ses années professorales. Lui confier les concours allait de soi : « j'étais prof, puis chef d'établissement ; j'ai passé des concours et j'en ai fait passer »¹⁷⁵. Il siégeait depuis plusieurs années dans des jurys, et, devenant retraité, avait plus de temps pour s'y investir. Aujourd'hui, il conçoit les sujets de mathématiques, fait passer des concours dans d'autres centres de gestion, et dans le sien, s'attache à interroger tous les candidats à l'oral. Pour corriger les copies, il mobilise ses anciens collègues, eux aussi retraités et disponibles, notamment son épouse. Cette charge lui apparaît plus légère et plus gratifiante que ses autres mandats. S'il le pouvait, c'est la dernière fonction qu'il garderait. À l'automne 2007, à

¹⁷³ Pierre Nodet explique en entretien avoir été l'objet d'insultes homophobes de la part des ouvriers de la mairie de Nars lorsqu'il en était le secrétaire général. Le recrutement au SCP a constitué un moyen de l'éloigner de cet univers hostile. Quand on sait le rôle joué par les épouses dans l'inscription locale de Fortin et de son successeur, et donc dans leur carrière politique, on peut faire l'hypothèse que sa situation limite ses espérances politiques.

¹⁷⁴ Il a été battu par Hervé Rouveyre au printemps 2007.

¹⁷⁵ Entretien au centre de gestion, le 7 février 2007.

l'occasion de l'inauguration de la nouvelle mairie de son village, Fortin lui remet la médaille pour trente ans d'engagement au service de la commune, en présence du député, Rouveyre, et du président de la communauté de communes.

Le relatif retrait de Fortin de la scène locale s'est appuyé sur des réseaux et sur les liens interpersonnels constitués bien avant son accès au mandat parlementaire. Outre la montée en puissance de son directeur général, fidèle parmi les fidèles, outre la reconnaissance d'un maire collègue de longue date, mentionnons le poste confié à son beau-frère, instituteur à présent retraité, autrefois très investi dans les concours : il s'occupe à présent de sa permanence parlementaire à Nars. Toutefois, le développement du centre de gestion ne semble plus être, comme autrefois, la priorité de Fortin. Celui-ci se poursuit, mais sous l'influence de logiques extra-départementales : en particulier, la montée en charge des concours, liée à la politique nationale de transfert, se traduit par une professionnalisation croissante de leur organisation et par une homogénéisation régionale, voire nationale, des procédures, en réponse à des injonctions sur lesquelles les agents de ce « petit » centre de gestion ont peu de prise.

2) Professionnaliser et régionaliser l'organisation des concours

a) Spécialisation du personnel et bureaucratisation des procédures

Pour organiser les concours, Fortin recrute, en 1999, un jeune homme de 28 ans, fils d'un « socialiste franc-maçon influent »¹⁷⁶. Selon Nodet, ce recrutement est le dernier dans lequel le président du centre de gestion ait été directement impliqué. Plus exactement, le recrutement discrétionnaire est aujourd'hui limité aux stages et remplacements.

Au moment de notre terrain, la secrétaire du service concours est en congé maternité. La personne qui la remplace est l'épouse d'un maire-adjoint socialiste d'une commune voisine. Reconnue travailleuse handicapée par la COTOREP, elle a commencé à travailler au centre de gestion l'année précédente, dans le cadre d'une formation AFPA. Nodet lui fait passer le journal de la fédération départementale du parti socialiste.

Une stagiaire est aussi là pour un mois, elle prépare un bac pro secrétariat au LEP de Ménaste. C'est la cousine de la nièce de Fortin : « on est une grande famille, on habite tous à côté », explique-t-elle.

Un mois plus tôt, nous avions discuté, à table, du remplacement d'une agent du CDG, en arrêt maladie. « Je vais demander à Fortin s'il a quelqu'un, sinon il faudra passer une annonce », avait dit Nodet.

¹⁷⁶ La franc-maçonnerie semble influente dans les milieux socialistes du Bas-Massif, sans que nous sachions si Fortin en fait partie. Le maire, instituteur, dont Joseph Nodet est le secrétaire général, est franc-maçon (il a perdu son mandat sous le régime de Vichy de ce fait). Un des députés des années 1980 est lui aussi connu pour sa franc-maçonnerie. Jean-Claude Thoenig nous a en outre rapporté que Pierre Tabanou était franc-maçon. Nous ne pouvons cependant pas mesurer les effets de cette appartenance sur les carrières politiques ou les liens d'obligation réciproque.

Les deux dernières cadres recrutées, l'une technicienne hygiène et sécurité, l'autre archiviste, l'ont été par un jury auquel Fortin n'a pas pris part. Elles ne sont d'ailleurs pas originaires du département.

À la transformation des modes de recrutement s'ajoute une évolution de l'organisation du travail au sein du CDG. Bien qu'il ait été cooptatif, le recrutement d'un agent administratif en charge des concours initie un changement important : dans les années 2000, le CDG se structure en services, mouvement modeste (il y a deux personnes par service), mais qui marque une division accrue du travail. L'organisation des concours devient une activité spécialisée. Dans le bureau du service concours, où nous avons dépouillé les archives, on trouve plusieurs livres et brochures édités par le CNFPT et les CDG de région parisienne, ainsi que des recueils de jurisprudence – publications indiquant la professionnalisation de l'activité d'organisation. Les dossiers administratifs des concours en portent eux aussi la trace. En 1990 apparaissent les premiers procès verbaux de délibération, rédigés par le secrétaire général. Mais le document est très bref (à peine une page) : il est vraisemblable, vu le nombre limité d'admissibles (51), que les membres du jury aient largement fait eux-mêmes, au cours de la réunion, les calculs de seuil¹⁷⁷. En 2005, 94 candidats sont déclarés admissibles au concours d'adjoint administratif¹⁷⁸. À la réunion d'admission, le responsable du service des concours présente une note de deux pages indiquant la répartition des candidats par note (x candidats ont une moyenne supérieure à y), répartition à partir de laquelle les membres du jury fixent le seuil d'admission. Contrairement à ce que nous avons observé en région parisienne (*cf.* chapitre V), où les cadres du CDG préconisent des seuils au jury, on ne peut pas parler d'un véritable encadrement des délibérations par le personnel administratif. Il s'agit davantage d'une aide technique que d'une contribution active à la prise de décision. La division du travail d'organisation des concours n'y atteint pas non plus le même degré. Jacques Nivers, le vice-président chargé des concours, conçoit, avec le cadre administratif, les grilles d'évaluation – en région parisienne, les élus sont beaucoup moins présents. Toutefois, l'apparition, au début des années 2000, de ces barèmes, ainsi que de consignes pour la conception des sujets, est un autre indicateur de la formalisation accrue du processus de sélection.

Les épreuves d'admission du concours d'adjoint administratif 2001¹⁷⁹ sont évaluées selon une grille, peu précise il est vrai. En bureautique, elle est longue d'une page, et mentionne les « compétences communes

¹⁷⁷ Concours de commis, réunion d'admissibilité du 7 novembre 1990. Boîte « Concours 90 : recensement, organisation générale, résultats, tests psychotechniques ».

¹⁷⁸ Réunion d'admissibilité du 23 juin 2005. Boîte « Concours adjoint administratif05 »

¹⁷⁹ Boîte « Concours adjoint administratif, 25 avril 01, bordereaux de notation et copies des épreuves d'admission »

à tous les logiciels » et celles qui sont spécifiques au traitement de texte et au tableur. Pour les autres épreuves (du droit public aux langues), une feuille récapitule, avec une ligne par candidat, les « observations » des correcteurs et la note attribuée.

Le 5 juillet 2005, un courrier est adressé aux professeurs chargés de composer les sujets des épreuves facultatives de langue : « Il convient de veiller à ce que la traduction puisse être effectuée en une heure, le candidat étant jugé non seulement sur sa capacité à comprendre le texte mais à le restituer dans un français correct. Le texte devra comprendre deux cents mots environ et son niveau de difficulté convenir à un candidat qui aurait effectué quatre années d'études de la langue dans le cadre du collège. »

Malgré ces outils, l'encadrement des correcteurs est limité. Contrairement à ceux d'Île de France, les organisateurs du Bas-Massif ne semblent pas vraiment utiliser ces fiches comme des manières d'évaluer le travail des examinateurs. En 2001, en droit public, la rubrique « observations » est diversement comprise par les examinateurs : certains se contentent de mentionner la présence ou l'absence du candidat ; d'autres d'inscrire le sujet ; d'autres enfin, plus conformes à ce qui semble être l'esprit de la procédure, indiquent une appréciation.

Bien qu'elles aient des effets limités sur les pratiques concrètes d'évaluation, ces procédures participent d'un mouvement général de rationalisation, qui limite l'efficacité des liens d'interconnaissance. La bureaucratisation des procédures procède par diffusion progressive entre les centres de gestion, nous le verrons dans un instant. Mais l'appropriation de modèles conçus ailleurs tient à la montée de nouvelles contraintes locales. Si l'organisation des concours par le CDG du Bas-Massif n'a encore jamais fait l'objet de recours contentieux de la part de candidats, la nécessité de se prémunir face à une telle éventualité, que l'on sait avérée ailleurs, pousse à l'adoption de procédures écrites, opposables devant le tribunal administratif. Mais c'est surtout la plus grande sélectivité des concours, et la nécessité de répondre d'échecs de plus en plus nombreux, qui semble motiver cette formalisation. Compris entre 45% et 60% de la fin des années 1970 au milieu des années 1980, le taux de réussite aux concours et examens oscille, dans les années 2000, entre 7% et 15%. En 2006, près de 1500 candidats se sont présentés à ces concours. Dans le même temps, le nombre de concours organisés a diminué (il est compris entre 2 et 8 selon les années), si bien que le nombre moyen de candidats par concours s'est considérablement accru (il atteint 244 en 2006). Dans ces conditions, le repérage des candidats connus et recommandés devient un travail en soi, pour lequel le CDG adopte d'ailleurs des procédures formelles.

Dans le dossier du concours d'adjoint 1998, nous avons trouvé un tableau récapitulant les « interventions » reçues par le CDG. On compte douze intervenants pour seize candidats recommandés : parmi eux, huit maires ou adjoints de communes du département, un sénateur, un secrétaire général, et le frère d'André Fortin, maire-adjoint socialiste dans la commune dont la famille est originaire et vice-président du centre de gestion de ce département. Sont notés le numéro de téléphone de chaque

intervenant, le nom du candidat, sa moyenne, son classement et d'éventuelles observations (note éliminatoire, absence aux épreuves etc.).

Davantage qu'une manière de faire valoir les recommandations, cet enregistrement des « interventions » apparaît comme un moyen de justifier l'échec éventuel des recommandés. De même que le maire ou le secrétaire général a montré sa bienveillance au candidat en acceptant d'écrire une lettre à l'organisateur du concours¹⁸⁰, celui-ci témoigne son attention au « parrain », en l'informant des prestations du candidat.

Lorsque nous informons Pierre Nodet de notre « découverte » des interventions dans les archives, celui-ci nous explique les difficultés qu'il a à y répondre de manière pratique, la réponse étant de ce fait essentiellement symbolique : « On ne fait rien. On lui dit "oui, oui" et on ne fait rien. C'est trop risqué. Enfin si, quand la personne est juste à la limite de l'admissibilité, on essaie d'influencer le jury pour qu'il baisse un peu la barre. Mais si de toute façon la personne n'a aucune chance d'être admise... Les élus sont tenus au courant des résultats et ne protestent pas. Les résultats sont si mauvais... »

Le Bas-Massif est confronté à la situation que décrit Cesare Mattina à propos de Marseille. Face au « rétrécissement des ressources clientélares », la lettre de recommandation générique, et la réponse standardisée que le CDG y apporte, « permet de témoigner à l'électeur [ici l'élu] que, malgré le refus, on s'est bien occupé de son cas (...) signification symbolique qu'explique la nécessité de maintenir chez les citoyens un certain niveau d'espoir et d'attente quant au rôle et aux possibilités qu'ont les élus de répondre à leurs demandes. »¹⁸¹.

Encadré 7 : L'impersonnalité de la règle, une ressource paradoxale des relations édilitaires

Michel Carne, vice-président du centre de gestion des Côtes Maritimes, nous indique que les promotions examinées en commission administrative paritaire font l'objet de « 20 à 30 interventions chaque année »¹⁸². L'adoption d'une procédure de « points » (tel qu'il en existe dans l'Éducation Nationale) lui permet d'argumenter face aux élus qui s'étonnent de l'absence de promotion accordée à leurs agents. L'impersonnalité de la règle constitue une ressource dans des interactions où il faut à la fois ménager de bonnes relations avec ses collègues élus et respecter les procédures, sous peine de contestation des syndicats. Il en est de même de l'utilisation de numéros, et non du nom des candidats, au moment des délibérations, procédure qui vient d'être mise en place pour les concours de son centre de gestion.

b) Vers une « délocalisation » des concours

Le développement des collaborations entre centres de gestion est un autre facteur d'homogénéisation, sur un mode bureaucratique, de l'organisation des concours. Dans les années 1970, les associations de présidents et de secrétaires généraux de syndicats de communes, composantes du mouvement de réforme communale, s'investissaient principalement, nous l'avons vu, dans une réflexion sur les institutions intermédiaires et sur le

¹⁸⁰ La pratique de la recommandation écrite est une constante dans les administrations (caractérisées par une culture de l'écrit) où les relations interpersonnelles continuent de structurer les carrières. Pour une étude de ces formes de recommandation sous la monarchie de Juillet, cf. Reddy W., 1995, *art. cit.*.

¹⁸¹ Mattina C., 2004, *art. cit.*, p.153-154. Nous n'avons toutefois pas trouvé de lettre-type de réponse aux recommandations dans les archives.

¹⁸² Entretien en mairie, le 16 août 2007.

statut de la fonction publique et tentaient de peser sur le processus d'élaboration normative. Sans renoncer à ce rôle, ces associations sont devenues, à partir des années 1990, des prestataires de services pour les centres de gestion. En 2007, le CDG du Bas-Massif verse une subvention de 200 euros par an à l'association des directeurs de CDG, pour la documentation et la formation. Elle paie un abonnement de 170 euros annuels au site internet d'un centre francilien, pour bénéficier de ses conseils juridiques¹⁸³. Dès 1990, l'association des présidents, devenue Union Nationale des CDG, a mis en place une banque de sujets, dans laquelle les centres peuvent puiser pour leurs concours. Cette banque substitue des sujets régionaux voire nationaux aux sujets départementaux antérieurs. Cette tendance s'accroît dans les années 2000, où l'on peut parler d'une « délocalisation » des sujets : l'élaboration d'une partie des sujets en dehors du Bas-Massif se traduit par un net recul des références locales. L'actualité nationale est désormais la principale source d'inspiration de l'épreuve de français du concours d'adjoint et de l'épreuve de conversation du concours de rédacteur. Ce n'est plus à la presse régionale que l'on fait appel mais au *Monde*, devenu le journal de référence, à tous les niveaux de concours. En 2004, les aspirants rédacteurs travaillent tour à tour sur la repentance, les incivilités, le développement durable, l'illettrisme et les conseils de quartier – autant de sujets qui rappellent fort ceux posés en région parisienne et que nous étudierons plus en détail dans le chapitre VI.

Les jurys connaissent la même tendance à la « délocalisation ». Essentiellement composés de Bas-Massevins jusqu'au milieu des années 1990, ils sont à présent investis par des personnes extérieures au département. Cette tendance est particulièrement affirmée dans le concours de rédacteur, le plus universitaire des concours organisés par le CDG¹⁸⁴. Le Bas-Massif ne comptant pas d'université, c'est à l'extérieur du département que l'on recrute - les universitaires se substituent aux instituteurs. De surcroît, ce concours de catégorie B requiert des examinateurs de catégorie A, lesquels sont peu nombreux dans le département (7%¹⁸⁵) et souvent peu disponibles du fait de leurs responsabilités (beaucoup sont secrétaires de mairie). Ainsi, les épreuves d'admissibilité du concours de rédacteur organisé en 1997 ont été corrigées par un seul Bas-Massevin sur dix correcteurs. En 2004, on comptait cinq

¹⁸³ Compte-rendu du conseil d'administration du 30 mars 2007, disponible en ligne.

¹⁸⁴ Il inclut des épreuves de droit, une note de synthèse, une composition de culture générale, ce qui le rend très proche du concours d'attaché, de catégorie A. Cf. la troisième partie pour une présentation détaillée de ces deux concours.

¹⁸⁵ Plus précisément, on compte moins de 100 attachés territoriaux dans ce département au 31 décembre 2003, contre 2000 dans le département voisin le plus peuplé. Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, 2006, « Les attachés, livret statistique », *Études par cadre d'emplois*, CNFPT, p.37.

universitaires sur quatorze correcteurs, et aucun Bas-Massevin parmi les cadres territoriaux mobilisés.

Le facteur « niveau du concours », qui requiert des examinateurs plus qualifiés, se cumule avec une transformation du mode d'organisation des concours, qui est de plus en plus souvent interdépartemental. Le regroupement des centres de gestion, qui vise des économies d'échelle, se traduit par une homogénéisation du processus de sélection. D'une année sur l'autre, quand un centre organise un concours à la suite de son voisin, il reprend son fichier d'examineurs et sa banque de sujets.

Les associations nationales participent elles aussi à cette homogénéisation, en précisant le contenu des épreuves et leurs modalités d'évaluation. Les transferts de concours du CNFPT vers les CDG, revendiqués par ces associations, sont pour elles l'occasion d'accroître leur encadrement des pratiques locales. Corrélativement, le pouvoir de ces « gros » centres, qui disposent de ressources humaines et financières, augmente. Ces associations sont en effet dirigées par des élus et des cadres de CDG franciliens.

Luc Bouvez, directeur-adjoint des concours d'un centre de gestion francilien, nous explique¹⁸⁶ comment s'est déroulé le transfert du concours de technicien supérieur (anciennement adjoint technique, de catégorie B) et le rôle qu'a joué l'association des directeurs, et à travers elle, le centre auquel il appartient. « Pour le concours de technicien supérieur, on a réfléchi au cadrage [qui définit les attentes pour chaque épreuve] quand on a récupéré le concours. Ce cadrage a été d'abord réfléchi au niveau grande et petite couronnes parisiennes, et après dans le cadre de l'association nationale des directeurs de centres de gestion. On a peaufiné ces cadrages pour qu'ils deviennent nationaux. (...) Sous la responsabilité du responsable de la commission concours de l'association, l'harmonisation se fait. Le responsable de la commission concours, c'est le directeur général de ce centre de gestion. Le "secrétariat", la réception des documents, la vérification entre spécialités, c'est fait ici par le service pédagogique et par moi. (...) On va généraliser cette manière de faire. J'aimerais bien qu'on arrive à avoir des sujets nationaux pour le concours de rédacteur. C'est logique et c'est le plus juste : où qu'on passe le concours, les mêmes sujets partout. Mais il va y avoir des résistances. Il y a des centres qui sont habitués à travailler avec leur réseau de concepteurs, qui sont en confiance avec eux et qui ont envie de travailler avec eux. Ils se sentiraient un peu frustrés de récupérer des sujets clés en main. Ils craignent un peu la visibilité que donne la production nationale. Ça oblige peut-être à être plus carré dans les procédures. (...) Je pense que personne ne cherche à être plus entendu que les autres, tout le monde s'accorde. Certes, on est un centre de gestion d'Île de France : nous avons les moyens les plus importants. Ayant des moyens, on est doté de compétences et d'expertises. Mais, pour autant, on est un centre comme les autres. C'est aussi une difficulté. En plus, on est parisien, avec toutes les difficultés... On peut comprendre... Il faut qu'on soit prudent quand on veut faire travailler des centres ensemble. Ne pas donner l'impression qu'on serait les meilleurs. Ça crée une répulsion très forte. C'est sûrement une difficulté pour arriver à des sujets nationaux. On peut être mal perçu. »

¹⁸⁶ Entretien au CDG, le 22 janvier 2007.

Les difficultés perçues par ce cadre francilien sont réelles : l'homogénéisation des concours entre les CDG ne va pas de soi. Les collaborations entre centres de gestion s'organisent surtout à l'échelon régional, au sein duquel se cristallisent les tensions. Aux différences de taille et de moyens, s'ajoutent des rivalités politiques, entre partis, ou à l'intérieur du même espace partisan, qui rendent plus délicates la formation de procédures communes.

Dans le Bas-Massif, le concours de technicien est organisé par cinq centres de gestion, qui se répartissent les spécialités. Les deux départements les plus peuplés de la région ne participent pas à cette organisation collective. Pierre Nodet estime que leurs CDG cherchent à « bouffer » les petits. Les différents directeurs de la région se réunissent toutefois régulièrement, une fois par trimestre. Lors de la dernière réunion, Nodet nous raconte s'être emporté : « on est peut-être des crétins des montagnes, des arriérés, mais vous, vous êtes des malhonnêtes », a-t-il dit au directeur du CDG d'un « grand » département, qui avait refusé d'organiser la réunion. Dans la région, seuls deux centres de gestion sont « à gauche », mais l'entente n'est pas bonne avec l'autre centre de la même couleur politique : c'est le plus grand centre de la région, dont le président « se dit de gauche mais est copain avec tout le monde », estime Nodet.

Il n'y a donc pas de diffusion mécanique et verticale, des grands centres vers les plus petits, de modèles d'organisation de concours. En l'absence de cadre légal régulant les collaborations, celles-ci tendent à s'organiser à partir des affinités nouées entre responsables de centres. Le Bas-Massif collabore notamment avec le CDG d'une région voisine, dont le frère de Fortin est vice-président. Si les espaces concrets de coopération sont variables, on observe une convergence, de proche en proche, des modes d'organisation des concours et des exigences formulées vis-à-vis des candidats. Ainsi, pour l'épreuve d'entretien du concours d'adjoint, le CDG du Bas-Massif a repris les questions élaborées dans un département voisin (tableau 1).

Ces trois exemples de grille d'évaluation montrent la latitude laissée à chaque centre de gestion dans la définition du contenu des épreuves. À partir du « modèle » du département voisin, le Bas-Massif a conçu une grille d'évaluation beaucoup moins précise du point de vue de la notation, mais qui encadre de plus près le travail des examinateurs, à travers de questions directement appropriables par ceux-ci. C'est dans le Bas-Massif que la dimension « pratique » de l'épreuve semble la plus développée, là où le CDG francilien introduit une évaluation « comportementale » et celui du département voisin des exigences « éthiques » (autour des notions de service public et d'intérêt général). Mais ces différences jouent à la marge, du point de vue de la notation. Partout, la définition réglementaire des fonctions dévolues aux adjoints administratifs a été simplifiée et résumée à trois principales tâches sur lesquelles les candidats sont évalués : l'accueil du public, l'organisation de réunions et la gestion d'emplois du temps. Depuis l'énoncé réglementaire jusqu'aux pratiques locales de

sélection des futurs adjoints administratifs se consolide une définition commune du grade, conçu comme ancillaire de l'encadrement et dévolu au public.

Tableau 1 : Comparaison des grilles d'évaluation de l'épreuve d'entretien du concours d'adjoint administratif élaborées par trois centres de gestion en 2005

Rappel (cf. chapitre II) : Les principales fonctions du cadre d'emplois d'adjoint sont elles aussi définies réglementairement : « Les adjoints administratifs territoriaux sont chargés de tâches administratives d'exécution, qui supposent la connaissance et comportent l'application de règles administratives et comptables. Ils peuvent être chargés d'effectuer divers travaux de bureautique et être affectés à l'utilisation des matériels de télécommunication. Ils peuvent être chargés d'effectuer des enquêtes administratives et d'établir des rapports nécessaires à l'instruction de dossiers. Ils peuvent être chargés de placer les usagers d'emplacements publics, de calculer et de percevoir le montant des redevances exigibles de ces usagers. »

Par décret, l'épreuve d'entretien est définie de la manière suivante : « Un entretien visant à évaluer l'aptitude du candidat et sa motivation à exercer les missions dévolues aux membres du cadre d'emplois, ainsi que ses connaissances de l'environnement professionnel dans lequel il sera appelé à exercer ses fonctions. ».

CDG département voisin ¹⁸⁷	CDG francilien ¹⁸⁸
Présentation du candidat, cursus, motivation, vécu professionnel : <i>2 points</i>	Exposé des expériences professionnelles du candidat : <i>2 minutes, 1 point</i>
Aptitude du candidat à exercer les missions dévolues au cadre d'emplois : accueil du public, organisation de réunions et gestion d'emplois du temps : <i>14 points</i> Exemples de questions : dans quel domaine du secteur public aimeriez-vous travailler ? Quelle est votre approche de la comptabilité publique ? Quelle est votre approche de l'encadrement ? Par quelle procédure pourriez-vous être amené à manipuler de l'argent ? Comment concevez-vous le contact avec le public dans l'administration ? Dans quelles conditions pourriez-vous refuser d'exécuter un travail ?	Aptitude à exercer les missions dévolues au cadre d'emplois : accueil, organisation de réunions et gestion d'emplois du temps, aptitudes à exercer les fonctions et connaissances de l'environnement de travail : <i>13 minutes, 16 points</i>
Devenir professionnel, conception du service public, notion d'intérêt général : <i>4 points</i>	Présentation, mise en valeur et comportement du candidat : compréhension des questions, cohérence des réponses, clarté de l'expression, réactivité du candidat, réflexion pertinente... : <i>3 points</i>
CDG du Bas-Massif ¹⁸⁹	
<p>« L'épreuve : un entretien visant à évaluer l'aptitude du candidat à exercer les missions dévolues au cadre d'emplois et notamment l'accueil du public, la gestion d'emploi du temps et l'organisation de réunions.</p> <p>Il convient de souligner que cet entretien devra revêtir une portée essentiellement concrète et pratique : il ne s'agit pas de vérifier les connaissances des candidats, ce qui est prévu par d'autres épreuves, mais de les mettre à partir des questions posées face à des cas pratiques permettant d'évaluer leur bon sens, leur esprit d'initiative et leur capacité de réaction face au public.</p> <p>Les questions doivent être le plus proche possible du travail effectif d'un adjoint administratif. Elles pourront, par exemple, faire l'objet d'une mise en situation.</p> <p>Exemples (non exhaustif – non obligatoire) :</p> <p>Un administré de votre commune souhaite obtenir immédiatement un rendez-vous avec le maire. Comment réagissez-vous ? Le directeur des services vous demande d'organiser une réunion avec l'ensemble des chefs de service à une date précise. Comment procédez-vous ? Votre chef de service et le maire vous donnent deux directives différentes pour le même travail. Comment gérez-vous la situation ? Vous êtes au secrétariat du maire. Le Préfet souhaite rencontrer le maire dans sa commune. Comment organisez-vous le rendez-vous ? Par quelle procédure pourriez-vous être amené à manipuler de l'argent ? Comment concevez-vous le contact avec le public dans l'administration ? Dans quelles conditions pourriez-vous refuser d'exécuter un travail ? Quelle est votre approche de l'encadrement ? »</p>	

¹⁸⁷ Boîte « adjoint administratif 2005 ».

¹⁸⁸ Grille transmise par Luc Bouvez.

¹⁸⁹ « Note à l'attention des membres du jury », intranet du centre de gestion du Bas-Massif

À une première phase de diffusion de normes d'organisation de concours sur une base affinitaire et associative, succède à présent, du fait du transfert quasi-total des concours au CDG, une phase de collaboration contrainte. La loi du 19 février 2007 prévoit en effet que c'est à l'échelon régional que vont désormais s'organiser les conventions. Lors du conseil d'administration du 15 juin 2007¹⁹⁰, André Fortin insiste sur la nécessité de trouver un accord entre CDG de la région, afin de signer une « charte » et de désigner un « centre coordonnateur », faute de quoi celui-ci sera désigné par le Préfet de Région. Il craint que le centre ainsi désigné n'impose au Bas-Massif les modalités de la collaboration. Après trente ans de construction institutionnelle à partir de réseaux inscrits à l'intérieur du cadre départemental, le CDG du Bas-Massif se retrouve contraint de participer à un jeu régional, où il fait figure d'*outsider*, du fait de sa situation géographique excentrée, de son positionnement politique minoritaire, et de sa faiblesse démographique.

Conclusion

Elément central du projet réformateur des années 1970, le développement des concours passe, dans le Bas-Massif, comme dans bien des départements ruraux, par la construction simultanée de deux institutions, le syndicat de communes pour le personnel et la délégation départementale du CFPC. Dirigées par le même maire, celles-ci s'appuient sur les réseaux familiaux, partisans et édilitaires, progressivement construits par ce jeune instituteur socialiste, qui devient un personnage important de la scène politique départementale, ainsi que des institutions nationales de la fonction publique territoriale.

À partir de cette étude localisée, nous avons montré que les deux modèles, présentés comme opposés dans les débats parlementaires du début des années 1970 (*cf.* chapitre I), se trouvent associés dans l'invention pratique de l'institution et de ses concours. Ainsi, le syndicat de communes tient du corps intermédiaire, auquel les maires délèguent une partie de leurs prérogatives en matière de personnel, et qui dispute à la préfecture ce pouvoir d'encadrement des collectivités. Mais le fonctionnement concret de l'institution montre que les « petites patries » y ont toute leur place. Du fait du mode de désignation de ses dirigeants, le SCP ne peut s'autonomiser de jeux relationnels structurés à l'échelle des communes : les personnages qui comptent au sein de celles-ci, maires, bien sûr, mais aussi secrétaires généraux et instituteurs, y tiennent une place importante. Surtout, les concours mettent en scène les petites

¹⁹⁰ Compte-rendu disponible en ligne.

patries, dont ils assurent la promotion et encouragent la modernisation. Le SCP-CDG est incontestablement un organisme « patronal », selon le terme d'un syndicaliste CGT mis en exergue de ce chapitre, mais dans les années 1970 et 1980, la montée en puissance de ces édiles passe par la promotion de leurs personnels. L'intégration des syndicats, ou du moins de la CGT et de la CFDT, au sein des commissions paritaires et même dans l'organisation des concours, complète la dynamique d'ascension professionnelle individuelle, permise par les concours et les avancements¹⁹¹.

Le mode de domination personnalisé mis en place par Fortin se maintient dans les années 2000 : le centre de gestion est en effet au cœur des réseaux mobilisables pour sa réélection sénatoriale. Toutefois, son accès à l'arène parlementaire ne se traduit pas, au contraire de son engagement antérieur dans l'association des présidents de SCP, par une maîtrise des évolutions de l'institution. Le paysage institutionnel de la fonction publique territoriale se reconfigure : chargés de nouvelles missions en matière d'organisation des concours, les centres de gestion se développent, non plus à l'intérieur de l'espace départemental mais à une échelle interdépartementale. Le Bas-Massif semble avoir peu de prise dans ce nouveau jeu régional voire national, qui transforme le fonctionnement concret de l'institution, et tout particulièrement l'organisation des concours. Celle-ci se bureaucratise et se banalise – les concours ne sont plus des lieux de valorisation des « petites patries ».

Au printemps 2008, André Fortin est une nouvelle fois réélu à Nars. Sa position de conseiller municipal lui permet de rester président du centre de gestion, et de conserver, le 21 septembre 2008, son siège de sénateur. Sa réélection dès le premier tour, une première sous la Cinquième République dans le département, face à un candidat UMP il est vrai moins bien implanté que son adversaire de 1998¹⁹², témoigne de la solidité de ses soutiens départementaux, au-delà de son camp politique :

Le soir des résultats, Fortin déclare ainsi dans un article publié en ligne par le quotidien régional : « Je sentais que les élus étaient frappés par ma présence et mon activité intenses. Le fait que je les tiens régulièrement informés par le biais, entre autres, de la *Lettre du sénateur* leur a plu. Les élus savent qu'ils peuvent compter sur moi. » Son adversaire regrette, de son côté que « des voix directes de [son] camp se soient reportées sur le camp du PS. »

Avec son retrait de la mairie, comme avec celui du vice-président chargé des concours, des hommes (et quelques femmes) plus jeunes arrivent au pouvoir dans le département. Mais ce

¹⁹¹ Il faut toutefois souligner que les sources écrites, sur lesquelles nous nous sommes principalement appuyée pour cette enquête, ne fournissent pas d'informations très détaillées sur le rôle des syndicats, ce qui nous empêche d'étudier de manière systématique leur influence et leurs relations avec les élus.

¹⁹² Fortin récolte 54% des suffrages exprimés, contre 29% pour le candidat UMP, maire d'une commune de 300 habitants, président d'une petite communauté de communes et président départemental de l'UMP depuis un an. Trois autres candidats (communiste, Verts et Nouveau Centre) étaient aussi en lice.

changement de génération maintient le mode de reproduction édilitaire qui avait présidé à l'arrivée de la génération précédente aux affaires. Les mécanismes cooptatifs perdurent, comme en atteste la désignation des successeurs en cours de mandat. Les enseignants, plus souvent professeurs du secondaire et universitaires, il est vrai, comptent toujours sur la scène politique locale. Signe du dynamisme démographique de la commune, un collège a ouvert à Nars à l'automne 2007. Son principal, quadragénaire né à Ménaste, se présente aux cantonales à une vingtaine de kilomètres de là. Dans un autre canton, le candidat socialiste se réclame, sur son blog, de son beau-père, maire dans les années 1970. L'ouverture progressive de l'espace départemental ne semble pas remettre en cause les relations d'obligation réciproque entre maires et dirigeants du centre de gestion. En revanche, la sélectivité accrue des concours, pour partie liée à la présence croissante de candidats extérieurs au département, remet en cause les possibilités de promotion locale des agents.

Dans ce chapitre, nous avons étudié les concours à partir de l'institution créée pour les organiser et, plus généralement, pour veiller au respect du statut par les collectivités. Cette première approche mérite d'être complétée par une étude centrée sur les pratiques d'une collectivité, qui recrute et gère son personnel. Tozay, commune d'une taille comparable au chef-lieu du Bas-Massif, s'est affiliée au centre de gestion de son département en 1995, suite à la loi « Hoeffel ». Dans le chapitre IV, nous nous intéresserons, non plus aux villages et aux bourgs, étroitement dépendants des centres de gestion, mais à une ville qui dispose de longue date de moyens humains et financiers pour recruter et gérer directement son personnel. Il ne s'agit donc plus d'examiner la création concomitante des concours départementaux et de l'institution qui leur est dédiée, mais d'examiner si l'institutionnalisation des concours transforme cette institution ancienne qu'est la commune.

Chapitre IV

Politiques et pratiques de gestion du personnel dans une petite ville

« Je veux garder la possibilité de mettre mon poing dans la gueule d'un cantonnier qui se saoule »,
Michel Charasse à Anicet Le Pors¹

« On a beaucoup d'agents qui rentrent par recrutement direct. Combien d'agents m'ont dit : " Je peux rien dire parce que c'est le maire qui m'a recruté et je lui dois reconnaissance". On entend rarement ce genre d'argument quand c'est un agent recruté par concours. Il ne doit rien à personne. »
Noël Tubord, représentant de la CGT au CSFPT²

Introduction

Au sein d'une collectivité, les concours ne constituent qu'une modalité parmi d'autres du recrutement et du déroulement des carrières. À Tozay, commune de 15 000 habitants³ auquel ce chapitre s'intéresse, 20% des agents actuellement en poste ont accédé par concours au statut de fonctionnaire, parmi lesquels seulement 6% avaient réussi ce concours préalablement à leur embauche en collectivité. Au cours de leur carrière à la mairie, longue de quatorze ans en moyenne, la moitié de ces agents se sont présentés à un concours ou à un examen.

Encadré 8 : L'emploi municipal tozayien, particularités et constances

L'emploi municipal tozayien (dont nous présentons les principales caractéristiques quantitatives dans le tableau ci-dessous) se situe dans la moyenne de sa strate démographique en ce qui concerne la structure hiérarchique des emplois et le taux de recours aux contractuels (10%).

Sur d'autres plans, il présente plusieurs particularités. Le taux d'administration municipale y est d'abord légèrement supérieur à la moyenne⁴, comme dans nombre de villes-centres. En fait, les effectifs municipaux, qui sont passés de 270 à 360 depuis trente ans, ne se sont pas ajustés au déclin démographique de la ville (encadré 9).

La surreprésentation des hommes dans la filière technique (80% ici) et des femmes dans la filière administrative (70%) est classique. Ce qui l'est moins, c'est la structure par type d'emploi, et donc par sexe, des emplois municipaux. Les hommes et les agents de la filière technique sont surreprésentés : les premiers comptent pour 61% des effectifs (contre 37% dans les communes de cette strate), les seconds pour 59% (contre 49%). Ces différences tiennent à l'étendue des activités (eau, restauration scolaire...) prises en charge directement par la mairie quand beaucoup de collectivités les ont déléguées au privé.

De ce fait, l'expression « la mairie » employée par facilité de langage ne doit pas laisser croire que des agents communaux sont tous des employés, travaillant dans cette enceinte administrative. Seulement un agent sur sept travaille en fait à la mairie. Le pôle le plus important, en concordance avec nos propos précédents, est constitué par les services techniques municipaux (STM), situé dans une zone industrielle et commerciale périphérique. Mais la moitié des agents travaillent en dehors de ces deux lieux, dans des sites dispersés dans la ville.

¹ Lors de la présentation en conseil des ministres du projet qui deviendra la loi du 26 janvier 1984. Propos rapporté en entretien par Anicet Le Pors.

² Entretien à la fédération, le 16 mai 2007 (avec Alexis Spire).

³ Ce qui en fait une petite ville à l'échelle nationale mais une ville moyenne, de la taille d'une sous-préfecture bien qu'elle n'en soit pas une, à l'échelle départementale.

⁴ Le taux d'administration communale et intercommunale, qui mesure la part d'agents pour 1000 habitants, s'élève à 22,7% en France. La mairie de Tozay assure à elle seule un taux de 22,5%. Avec la communauté de communes (qui emploie soixante agents), le taux d'administration communale et intercommunale dépasse 25%.

Tableau 2 : Données de cadrage sur le personnel municipal tozayien (N=376)⁵

2-1 : Répartition par sexe			2-2 : Répartition par âge (en 2006)			
Hommes	Femmes		< 30 ans	30-39 ans	40-49 ans	> 50 ans
61%	39%		7%	20%	40%	33%

2-3 : Répartition par catégorie hiérarchique		
A	B	C
6%	14%	80%

2-4 : Répartition par filière d'emplois					
Technique	Administrative	Culturelle	Médico-sociale	Sportive	Animation
59%	21%	10%	5%	4%	1%

2-5 : Répartition par lieu de travail								
Mairie	STM	Ecoles	Port	École de musique	Aménagement touristique	Médiathèque	Piscine	Autres
14%	40%	17%	6%	6%	5%	3%	3%	6%

2-6 : Répartition par lieu de naissance			
Tozay	Département hors Tozay	Ailleurs en France	À l'étranger
56%	16%	26%	2%

2-7 : Répartition par lieu de résidence (en 2006-2007)			
Tozay	Zone périurbaine (<10 km)	Ailleurs dans le département	Hors du département
70%	12%	6%	12%

La consultation des dossiers de carrière des agents (encadré 8) confirme en effet la place centrale du droit dans la gestion du personnel. Les agents territoriaux sont régis par des règles nationales (le « statut »), mais ce n'est que localement que ce droit existe. La gestion des carrières municipales est marquée par l'enchevêtrement des niveaux de décision. Celui-ci apparaît clairement à l'examen des arrêtés de carrière des agents : les premiers éléments justifiant la décision du maire sont législatifs et nationaux (la loi du 26 janvier 1984, par exemple), les seconds sont réglementaires et locaux (tel arrêté municipal créant un emploi de fossoyeur). Au-delà de cette apparente immuabilité de la forme juridique, nous nous interrogerons les incidences des évolutions juridiques sur les modes de gestion du personnel. Dans quelle mesure les lois statutaires du début des années 1980 ont-elles transformé les pratiques de recrutement et de déroulement de carrière ? Observe-t-on, à Tozay, le mouvement de « relocalisation » de la gestion du personnel promis par la déconstruction du statut engagé depuis une vingtaine d'années (*cf.* chapitre II) ? Pour répondre à ces questions, nous nous intéresserons aux institutions qui encadrent cette gestion, ainsi qu'aux normes qui la régissent. Nous testerons en particulier l'hypothèse⁶ d'un déclin des savoirs juridiques au

⁵ Données établies à partir des dossiers individuels des agents.

⁶ Hypothèse tirée de la littérature gestionnaire sur le sujet, en particulier de publications dans la revue *Politiques et management public*, dont on a vu le rôle dans la diffusion de ces schèmes gestionnaires depuis le début des années 1980 (chapitre II). Voir en particulier Chavas H., Fixau D., Garnier P., 1984, « De l'administration à la

profit d'une mobilisation croissante des savoirs gestionnaires pour le gouvernement des hommes de la ville.

Encadré 9 : Enquêter à partir de dossiers de carrière : apports et limites⁷

Nous avons dépouillé les dossiers de carrière des 364 fonctionnaires et des 12 contractuels permanents⁸ employés par la mairie entre avril 2006 et août 2007⁹. Les logiques bureaucratiques qui président à la constitution des dossiers (seuls les fonctionnaires sont tenus d'en avoir un¹⁰, les contractuels permanents étant en quelque sorte assimilés à ceux-ci, en tant que non-titulaires les plus pérennes) nous ont conduite à enquêter principalement sur les éléments les plus stables de la mairie¹¹. Nous ne savons que peu de choses des personnes qui n'y sont que « de passage », dans le cadre d'un contrat saisonnier ou d'un remplacement ponctuel. Notre enquête porte donc davantage sur les conditions de la stabilisation dans l'emploi municipal, *via* le statut de fonctionnaires, que sur les autres formes (vacations, CDD, auxiliariat) de relations à l'employeur public local. De plus, nous ne connaissons des candidats à l'emploi municipal que ceux qui ont effectivement réussi à se faire embaucher. Notre histoire est davantage une histoire des « gagnants » que des « perdants », ceux, les plus nombreux, dont la candidature n'a pas été retenue. Ce resserrement de la population étudiée est toutefois justifié par notre objet « concours », celui-ci concernant surtout les personnes ayant noué une relation durable avec leur employeur.

Le dépouillement des dossiers d'agents en poste, au même moment, dans une commune donnée, présente l'avantage, outre l'exhaustivité, de permettre une comparaison dans le temps des carrières des agents municipaux, depuis les derniers recrutements, intervenus au cours de notre enquête, jusqu'aux plus anciens, datant de la fin des années 1960. Ce sont ces matériaux qui autorisent l'approche chronologique, et l'identification de modèles successifs de recrutement et de déroulement de carrière. Toutefois, cette approche n'est qu'imparfaitement longitudinale. En effet, nous ne connaissons la mairie des années 1970 ou 1980 qu'à partir des agents qui y sont aujourd'hui en poste. En d'autres termes, les cohortes que nous étudions sont incomplètes : elles excluent à la fois ceux qui ont quitté Tozay en cours de carrière¹², ceux qui ont démissionné de la fonction publique et ceux qui sont partis à la retraite avant 2006¹³. Là encore, notre approche met l'accent sur les personnels stables, à la fois géographiquement et statutairement, davantage que sur les mobiles. Pour pallier ces difficultés, nous disposons tout de même du bilan social¹⁴ réalisé tous les deux ans depuis 1993, qui permet d'avoir une vue du personnel employé par la ville une année donnée.

gestion du personnel communal », *Politiques et management public*, v.2, n°4, p.93-115 ; Crozet P., Desmarais C., 2004, « Les habits neufs de la gestion des ressources humaines dans les villes depuis les lois de décentralisation », *Politiques et management public*, v.22, n°2, p.55-73. Nous renvoyons aussi à certaines publications du CNFPT, telles que Priol J., 1997, *Gestion des ressources humaines : l'émergence d'un modèle territorial ?*, CNFPT.

⁷ Pour une approche plus détaillée de cette méthode et de ses enjeux, Béliard A., Biland É., 2008, « Enquêter à partir de dossiers personnels. Une ethnographie des relations entre institutions et individus », *Genèses*, n°70, p.106-119.

⁸ Un contractuel est dit permanent lorsque son embauche ne répond pas à un « besoin ponctuel ou saisonnier », ni à un remplacement. Ces contrats sont d'une durée d'un an ou trois ans renouvelables.

⁹ Le dépouillement s'étant déroulé entre ces deux dates, le nombre de dossiers dépasse (de 25) les effectifs comptabilisés pour le dernier bilan social, au 31 décembre 2005. Nous avons en effet dépouillé les dossiers de personnes qui sont parties à la retraite entre ces deux dates (l'usage veut que les dossiers des retraités soient conservés avec ceux des actifs jusqu'à la fin de l'année civile), ainsi que les dossiers de personnes recrutées entre ces deux dates. Cette différence ne semble pas de nature à remettre en cause nos analyses, la structure des emplois (en termes de sexe, de catégorie et de filière) étant identique dans le bilan social et dans notre base de données.

¹⁰ Les agents communaux disposent, depuis une loi de 1905, d'un droit à la communication de leur dossier en préalable à toute sanction ou avancement.

¹¹ Ajoutons que le seul refus d'entretien que nous ayons subi sur ce terrain est le fait d'une personne en contrat aidé, qui s'estimait, du fait de ce statut, peu capable de parler en tant qu'« agent communal ».

¹² Lorsqu'un agent mute, son dossier de carrière le suit dans sa nouvelle collectivité. Il est de ce fait impossible de reconstituer les mobilités au départ de Tozay (nous percevons en revanche les mobilités dont le point d'arrivée est Tozay).

¹³ Indiquons toutefois que nous avons mené deux entretiens avec des cadres retraités, qui permettent de pallier, en partie, cette lacune des sources.

¹⁴ Le bilan social, réalisé par le service du personnel, regroupe des informations quantitatives sur le personnel (effectifs, structure des emplois, pyramide des âges, rémunérations, mobilités etc.). Il est rendu obligatoire par un

En dépit de ces limites, la richesse de ces dossiers contraste avec le caractère inhabituel de ces sources en sociologie¹⁵, il est vrai largement expliqué par leur confidentialité¹⁶. Un dossier se présente sous la forme d'une chemise cartonnée qui indique les données d'état civil, les diplômes et la situation militaire. À l'intérieur sont rangés le dossier médical¹⁷, le dossier de retraite, les arrêtés municipaux qui déterminent la carrière des agents et enfin des courriers divers, relatifs aux procédures de recrutement, à la mobilité interne et aux relations hiérarchiques. Ces dossiers se prêtent à une double analyse : ils renseignent tout à la fois sur les processus d'identification bureaucratique et sur les appartenances des agents municipaux¹⁸. Dans ce chapitre, ils nous permettront principalement de mettre l'accent sur les modalités scripturales de l'encadrement institutionnel. En effet, ces dossiers participent, comme l'a montré Jean Péneff, à l'« observation des ouvriers par le patronat », ou encore, selon l'expression de Pierre Fournier, du « travail de contrôle de la main d'œuvre effectué par l'institution »¹⁹. Cette « mise en dossier » des agents municipaux participe ainsi du processus webérien de rationalisation et de bureaucratisation²⁰. Aussi observe-t-on que ce sont d'abord les informations nécessaires à la carrière administrative (ancienneté, diplômes etc.) qui sont présents dans les dossiers, davantage que les données renvoyant aux logiques interpersonnelles (telles que les recommandations à l'embauche). Notre travail a donc autant consisté à analyser ce que nous disent les dossiers (et à construire, à partir de ces informations des variables, permettant un traitement quantitatif) qu'à comprendre ce qu'ils nous disent pas, en menant des entretiens et en observant le travail des agents du service du personnel, « faiseurs » de dossiers.

Nous avons montré, dans la première partie, que les règles juridiques autorisent la coexistence de règles impersonnelles et relations interpersonnelles, en laissant, par exemple, recruter sans concours les agents d'exécution et les directeurs généraux des services. Forme particulière de rapports interpersonnels (à la fois inégalitaire et réciproque²¹), le clientélisme n'est donc pas une étape historique du développement de l'emploi public local, à laquelle aurait succédé, par l'imposition de règles juridiques, une phase bureaucratique²². Ce qu'il nous importe de penser ici, c'est bien la coexistence, dans la durée, de dynamiques relationnelles, inscrites dans la

décret du 25 avril 1997. Il est présenté au comité technique paritaire et mis à la disposition des agents qui en font la demande.

¹⁵ Déjà ancienne en histoire, leur utilisation se développe toutefois en sociologie, quoique plus souvent dans une perspective sociohistorique que contemporaine. Péneff J., 1993, « Le recrutement et l'observation des ouvriers par le patronat », *Revue Française de Sociologie*, v.34, n°4, p.557-596 ; Cartier M., 2005, « La petite fonction publique, monde stable ou séparé ? L'exemple des facteurs des PTT des Trente Glorieuses ». *Sociétés contemporaines*, n°58, p.19-39. Pour une utilisation sociologique de dossiers d'agents en poste, cf. Pruvost, G., 2007, « La dynamique des professions à l'épreuve de la féminisation : l'ascension atypique des femmes commissaires ». *Sociologie du travail* v.49, n°1, p.84-99. En histoire, voir en particulier Omnès C., 1997, *Ouvrières parisiennes. Marchés du travail et trajectoires professionnelles au 20^e siècle*. Éditions de l'EHESS ; Join-Lambert O., 2001, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'usager (1944-1973)*, Belin.

¹⁶ L'article 7 de la loi du 3 janvier 1979 porte à cent vingt ans (à compter la date de naissance) le délai de communication d'archives publiques contenant des dossiers de personnel. Nous avons eu accès à ces dossiers grâce à la durée de notre enquête et à notre engagement d'anonymisation des personnes et des lieux.

¹⁷ Seul élément que le directeur général des services nous a demandé de ne pas consulter.

¹⁸ Sur la nécessité de penser ensemble ces deux dimensions de la « construction des identités », cf., Avanza M., Laferrière G., 2005, « Dépasser la « construction des identités » ? Identification, image sociale, appartenance », *Genèses*, n° 61, p. 154-167.

¹⁹ Fournier P., 1996, « Mobilisation industrielle et position sociale. Deux générations de travailleurs du nucléaire sur le Centre de Marcoule (Gard) », thèse de doctorat en sciences sociales, EHESS, p.61.

²⁰ Noirielle G., 1991, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Calmann-Lévy, coll. « Histoire. Les temps qui courent », p.183.

²¹ Médard J-F., 1976, *art.cit.*

²² Ainsi que le laisse penser Nevers J-Y., 1983, « Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse », *Revue française de science politique*, v.33, n°3, p.428-454.

société locale, et de logiques bureaucratiques, indexées dans un espace national du droit²³. Nous avons en outre montré, dans le chapitre III, que le recrutement par interconnaissance disposait d'une rationalité propre (en ce qu'il réduit à la fois l'incertitude électorale et l'incertitude de la relation de travail) et n'est pas réductible aux dysfonctionnements et à l'inefficacité²⁴. Les relations entre emploi municipal et société locale constituent donc un deuxième analyseur du gouvernement municipal, étudié à partir du personnel communal. Recrute-t-on des personnes nées ou résidant dans la ville ? La ville cherche-t-elle, par ses embauches, à réduire le chômage de ses administrés ? Toute relation interpersonnelle entre employeur et employé peut-elle être décrite comme clientélaire ? Pour répondre à ces questions, nous chercherons à situer les pratiques de l'employeur municipal par rapport aux autres employeurs locaux, administrations étatiques d'une part, entreprises d'autre part. Si l'emploi public constitue un « marché fermé du travail »²⁵, s'il existe une coupure nette, sensible sur de multiples aspects, entre « gens du privé » et « gens du public »²⁶, il faut analyser la construction de cette fermeture.

Encadré 10 : Tozay : situation, population, emplois²⁷

Tozay est aujourd'hui la cinquième ville du département des Côtes Maritimes ; elle est aussi la principale ville (réunissant 80% de la population et 90% des entreprises) d'une communauté de communes constituée en 1993. Située en bord de mer, les activités liées à la pêche y sont de longue date importantes. La ville s'est industrialisée, dans la deuxième moitié du 19^e siècle, autour d'usines de transformation du poisson. L'activité de pêche est soumise à des crises périodiques (tous les vingt ou trente ans) depuis le début du 20^e siècle, qui se sont traduites par un déclin démographique dès l'entre-deux-guerres, que seule l'extension des limites de la commune permet de conjurer, provisoirement, après-guerre. La ville compte près de 20 000 habitants au début des années 1970, contre à peine plus de 15 000 au début des années 2000 signe que les efforts de diversification des activités économiques (avec l'installation d'entreprises d'électronique dans les années 1970) et le développement touristique n'ont pas suffi à enrayer les processus migratoires et le vieillissement de la population. Les plus de 60 ans comptent aujourd'hui pour 31% de la population (contre 20% au plan national). Ce vieillissement, ainsi que sa position de ville-centre au sein d'une aire urbaine composée pour l'essentiel de communes rurales, permet à Tozay de dégager un excédent d'emplois de l'ordre de 20%, qui se conjugue toutefois à un taux de chômage de deux points supérieur à la moyenne régionale. Le passé industriel de la ville pèse sur la structure socioprofessionnelle de la population active, où le groupe ouvrier est toujours le plus nombreux (35% contre 24% au plan national). Dans un contexte de diminution régulière des effectifs des usines, les établissements (hôpital) et collectivités publics (mairie) figurent en tête des

²³ Ce faisant, nous poursuivons les efforts engagés par le sociologue américain Melville Dalton pour penser conjointement « les phénomènes formels, rationnels, techniques et les phénomènes affectifs et politiques ». Dalton M., 1959, *Men who manage, Fusions of feeling and theory in administration*, John Wiley and sons.

²⁴ Rappelons que plusieurs sociologues américains ont montré que la coopération informelle améliorait l'efficacité des organisations. Voir en particulier Blau P., 1955, *The dynamics of bureaucracy. A Study of Interpersonal Relations in two governmental agencies*, The University of Chicago Press.

²⁵ Dubar C., Tripier P., 1988, *Sociologie des professions*, Armand Colin, chapitre 8.

²⁶ Singly (de) F., Thélot C., 1988, *Gens du public, gens du privé. La grande différence*, Dunod.

²⁷ Les données sur la population sont tirées du recensement général de la population de 1999, celles sur l'emploi municipal du *Bilan Social* 2005 établi par la mairie et de nos propres calculs. Les données sur les agents communaux dans leur ensemble sont tirés de : « L'emploi dans les collectivités territoriales au 31 décembre 2003, 2004 et 2005 », *INSEE Résultats*, 2008, n°79 (disponible sur www.insee.fr).

employeurs locaux²⁸ (cf. tableau 3). Les agents titulaires de la fonction publique représentent ainsi 17% de la population active tozayienne. Cette montée en puissance de l'emploi public est couplée à la tertiarisation de l'économie locale. Les services emploient désormais 65% des actifs, au sein des administrations d'une part, au sein de petites entreprises (commerces, restaurants), souvent liées à l'activité touristique, d'autre part. Enfin, si 69% des actifs occupés tozayiens travaillent dans la ville, une part croissante se rend au cheflieu, situé à une demi-heure de route.

Tableau 3 : Les dix premiers employeurs à Tozay²⁹

Secteur d'activité	Nombre de salariés
Hôpital	600 (dont 460 fonctionnaires)
Mairie	364 (dont 329 fonctionnaires)
Agroalimentaire	350 (380 en 2004)
Agroalimentaire	260 (280 en 2004)
Métallurgie	240 (250 en 2004)
Electronique	210 (320 en 2004)
Electronique	160
Electronique	150
Etablissement privé de santé	140
Hypermarché	130

Commençons par remarquer que le critère du moindre enracinement local³⁰, établi à partir de la situation des agents de l'État, statutairement ou pratiquement contraints à la mobilité géographique, au moins en début de carrière, ne fonctionne pas pour les agents communaux. Au contraire, l'emploi municipal est marqué par une préférence pour le recrutement local. À Tozay, 70% des emplois municipaux sont occupés par des résidents, contre 56% des emplois totaux³¹. S'il existe un « biais localiste » de l'emploi municipal, c'est donc, non seulement vis-à-vis de la fonction publique de l'État, mais aussi vis-à-vis de l'emploi privé³².

²⁸ La région à laquelle appartient Tozay présente un taux d'emplois publics proche de la moyenne nationale (de l'ordre d'un actif occupé sur cinq y est agent public civil). L'enseignement, les communes (et intercommunalités) et les hôpitaux sont les premiers employeurs publics régionaux, comptant respectivement pour 26%, 21% et 17% de l'emploi public. Dans cette région, les effectifs des collectivités locales (qui emploient 72 000 personnes) ont cru de 34% en 1993 et 2003 (enquête de l'INSEE publiée en 2005 dans sa revue régionale). Brenot-Ouldali A., 2006, « L'emploi public en région », *Données sociales 2006*, INSEE, p.235-244.

²⁹ Chiffres arrondis à la dizaine. Sources : données 2006 de la chambre de commerce et de l'industrie, pour les entreprises ; bilan social 2005 pour la mairie, service du personnel de l'hôpital (joint par téléphone le 14 mars 2008).

³⁰ Browaey X., Châtelain P., 1984, *Les France du travail*, Presses Universitaires de France, p.69.

³¹ Ratio établi à partir du recensement 1999 (données disponibles sur www.insee.fr). La part des emplois communaux occupés par des résidents est semblable dans la demi-douzaine de villes de région parisienne pour lesquelles nous disposons de telles données. Elle se situe entre 65% (commune de 30 000 habitants des Yvelines) et 80% (commune de 40 000 habitants des Hauts de Seine). Loin d'être une spécificité des villes, ce phénomène de recrutement local est aussi observé, à la même époque, au sein des institutions régionales. Ainsi, 83% des agents du conseil régional de Bretagne sont originaires de cette région (ou du département voisin de Loire-Atlantique) et 60,5% du seul département d'Île et Vilaine en 1986. Keraudren J., 1988, *art.cit.*, p.631.

³² Yasmine Siblot, enquêtant sur trois services publics d'une commune de banlieue parisienne au début des années 2000, a ainsi remarqué que le recrutement local est plus massif à la mairie qu'à la Poste ou au centre social. Siblot Y., 2003, « Paperasse, guichets et modernisation de l'accueil. Les rapports pratiques entre classes populaires et administrations », thèse de sciences sociales, EHESS, p.277.

La prégnance des relations interpersonnelles dans l'accès à l'emploi constitue un autre point de comparaison privilégié avec l'emploi privé. Depuis les travaux pionniers de Mark Granovetter³³, les sociologues du marché du travail ont montré que « les relations [en sont] au cœur »³⁴. L'enquête sur les procédures de recrutement conduite par la DARES en 2005³⁵ a confirmé les constats établis depuis les années 1960 : les embauches ont aussi souvent reposé sur des relations professionnelles ou personnelles qu'elles sont passées par des procédures dites formelles (ANPE, annonces). L'emploi public local, dont on a déjà souligné l'inscription dans des réseaux sociaux localisés, ne ferait donc pas exception. Les évocations récurrentes, par les agents du service du personnel côtoyés pendant notre enquête, des « familles de communaux » laissent même entrevoir une proximité possible entre emploi municipal et emploi indépendant, où les liens familiaux sont particulièrement structurants³⁶. La question n'est pas de savoir *si* les relations pèsent dans l'embauche, mais *comment* elles opèrent. On peut faire l'hypothèse que la position particulière des employeurs publics locaux, élus par leurs administrés, structure des réseaux et des liens de nature différente que ceux des employeurs privés, encore que ceux-ci aient parfois une double carrière, entrepreneuriale et politique³⁷.

La question de la stabilité de la main d'œuvre constitue une troisième voie de comparaison entre emploi public et emploi privé. Emmanuel Bellanger a montré que le personnel des communes du département de la Seine est, jusqu'à la Belle Époque, un personnel intermittent³⁸, qui travaille, au cours de sa vie active, tantôt à la mairie, tantôt pour d'autres employeurs. L'édification progressive de statuts de la fonction publique a contribué à fidéliser les agents publics à leurs employeurs, encore que dans les périodes de faible chômage, pendant les Trente Glorieuses en particulier, le *turnover* puisse redevenir important³⁹. La déstabilisation contemporaine de la condition salariale⁴⁰, notamment marquée par le

³³ À partir d'une enquête sur le recrutement de cadres américains, celui-ci a montré « l'importance cruciale des interactions informelles dans les systèmes rationalisés de manière formelle ». Granovetter M., 1995, *Getting a job. A study of contacts and careers*, The University of Chicago Press (première édition 1974), p.4.

³⁴ Degenne A., Fournier I., Marry C., Mounier L., 1991, « Les relations au cœur du marché du travail », *Sociétés Contemporaines*, n°5, p.75-98.

³⁵ Il s'agit de l'enquête « offre d'emploi et recrutement » (OFER) conduite auprès de deux cents établissements privés. Garner H., Lutinié B., 2006, « Les procédures de recrutement : canaux et modes de sélection », *Premières synthèses*, DARES, n°48.1. Cette enquête montre aussi l'importance maintenue des candidatures spontanées (19% des embauches).

³⁶ Degenne A., Fournier I., Marry C., Mounier L., 1991, *art.cit.*, p.84.

³⁷ Offerlé M., 1995, « Les Schneider en politique », catalogue de l'exposition *Les Schneider, Le Creusot : une famille, une entreprise, une ville : 1836-1960*, Fayard, Éditions de la Réunion des Musées nationaux, p. 288-305.

³⁸ Bellanger E., 2004, thèse citée, p.452.

³⁹ De la fin des années 1950 et le milieu des années 1970, Marie Cartier montre que l'emploi de facteur est souvent un emploi de passage, plutôt que le travail de toute une vie. Cartier M., 2005, *art.cit.*

⁴⁰ Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Gallimard.

développement des formes d'emploi « atypiques » (CDD, intérim etc.), accentue à l'inverse la valeur protectrice du statut de fonctionnaire. À Tozay, les démissions sont ainsi de plus en plus rares, nous le verrons. Pour autant, l'emploi public n'est pas étanche aux dynamiques touchant l'emploi privé. La « mise en mobilité généralisée »⁴¹ des carrières professionnelles, se traduit par la récente valorisation des mutations entre collectivités, en particulier pour les cadres. On observe, en outre, un développement du recours aux CDD et des formes d'individualisation des salaires et des carrières.

Deux facteurs contribuent tout de même à rendre ces évolutions plus lentes et moins visibles que dans le monde privé du travail : le statut des personnels d'un part (qui contribue à ralentir le renouvellement de la main d'œuvre), la pérennité de l'institution municipale de l'autre. Nous aurons toutefois à examiner les reconfigurations induites par les alternances à la tête du conseil municipal (intervenues à Tozay en 1995 puis en 2001⁴²). Les pratiques d'embauche témoignent des liens sociaux sur lesquels repose l'implantation politique. En ce sens, les alternances municipales peuvent être pensées comme des moments où ces liens se transforment et où les réseaux sociaux se reconfigurent. Si le poids des variables partisanes dans la gestion municipale est peu visible à partir des grands indicateurs (masse salariale, taux d'administration locale etc.)⁴³, il le devient par l'observation des pratiques concrètes des employeurs. Nous montrerons que celles-ci sont indexées sur les groupes sociaux localisés⁴⁴ auxquels une majorité municipale donnée est alliée. Cette attention aux mécanismes de différenciation par les liens sociaux ne nous empêchera pas de conclure, comme de nombreux observateurs de la gestion municipale, à une « évolution fortement convergente des pratiques des gestionnaires locaux »⁴⁵.

⁴¹ Castel R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Seuil, coll. « La République des idées », p.43.

⁴² Le changement de municipalité intervenu en mars 2008 suite à la victoire de la droite n'a pas pu être étudié, notre enquête de terrain étant terminée à ce moment là.

⁴³ Le Lidec P., 2006, « Choix des modes de gestion des services publics et politiques de recrutement des communes. Quelle place pour la variable partisane ? », in Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R., *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », p.35-49. Pour une discussion plus ancienne sur cette question, cf. Lorrain D., Thoenig J-C., Urzálino P., 1989, « Does local politics matter ? », *Politix*, v.2, n°7, p.118.

⁴⁴ L'expression de « groupes sociaux localisés » a notamment été utilisée par Pierre Vergès dans le cadre de monographies communales (à Martigues et Manosque) réalisées au début des années 1980. Elle permet de rendre compte de la dimension locale des rapports sociaux, et en particulier de leur dimension politique, au sein des institutions municipales. Dans la suite de ce chapitre, nous l'utilisons comme synonyme de celle de réseaux sociaux localisés, qui met de son côté l'accent sur les relations concrètes (sociabilité, interconnaissance etc.) entre individus. Vergès P., 1983, « Approche des classes sociales dans l'analyse localisée », *Sociologie du travail*, n°2, p.226-232. Degenne A., 1983, « Sur les réseaux de sociabilité », *Revue française de sociologie*, v.24, n°1, p. 109-118.

⁴⁵ Le Lidec P., Montricher N., 2004, *op.cit.*, p.36.

Outre la régulation par le droit, outre les liens noués avec la société et l'économie locales, il nous faudra rendre compte des recrutements et des « carrières » en tant qu'ils sont inscrits dans l'organisation municipale⁴⁶. Notre analyse mettra l'accent sur les formes d'organisation du pouvoir hiérarchique. La direction des collectivités peut, de manière schématique, être décrite comme bicéphale, avec, d'une part, la hiérarchie politique, dont le maire, nommant à tous les emplois, est placé au sommet, et d'autre part, la hiérarchie administrative, dirigée par le directeur général des services, lequel attribue, notamment, leur note annuelle aux agents. Nous étudierons ici les modalités pratiques de cette division de travail entre élus et cadres et testerons l'hypothèse d'une subordination des seconds aux premiers. En d'autres termes, nous enquêtons, à partir de ce terrain municipal, sur les processus de délimitation, ou de transgression, des frontières entre politique et administration. S'agissant des cadres, nous prêterons particulièrement attention à leur rôle dans les moments « difficiles » de la carrière (dont les sanctions disciplinaires sont un des indices) et aux moments « heureux » de celle-ci (promotions exceptionnelles, réussite à un concours etc.). Ce faisant, nous engagerons une réflexion, à poursuivre dans la quatrième partie de la thèse, sur la délimitation des frontières entre encadrement et personnel subalterne. Enfin, nous étudierons le pouvoir hiérarchique à partir des personnes chargées, au sein du service du personnel, de la gestion quotidienne des agents (congés, visites médicales, avancement d'échelon, formation...). Ces agents, aujourd'hui au nombre de six à Tozay, doivent, comme les *street-level bureaucrats* étudiés par Michael Lipsky⁴⁷, « traiter la masse » (ils gèrent 360 agents permanents et 400 saisonniers). Fait de routines et de contraintes, leur travail repose aussi sur des marges de manœuvre, offertes par le droit et par leur connaissance des agents, par lesquelles ils exercent un « pouvoir subordonné »⁴⁸ sur les autres agents municipaux.

Pour analyser le gouvernement des agents municipaux, nous avons privilégié une approche chronologique, qui permet d'articuler les transformations du droit aux temporalités politiques locales. Associée aux autres facteurs qui segmentent le personnel municipal (en particulier le niveau hiérarchique et le type d'emploi exercé), elle permet de penser la plupart des évolutions à l'œuvre dans le gouvernement des agents municipaux depuis une quarantaine d'années. À Tozay, l'année 1995 fait figure de charnière. Elle correspond à la fois à la première alternance depuis quatre mandats, et au moment où la ville adhère, pour la première

⁴⁶ Nous nous appuyons ici sur l'approche interactionniste des organisations et des carrières qui se déroulent en leur sein. Voir en particulier Glaser B. (ed.), 1968, *Organizational careers, a source book for theory*, Aldine Publishing.

⁴⁷ Lipsky M., 1980, *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the individuals in public services*, Russell Sage Foundation.

⁴⁸ Siblot Y., 2006, *op.cit.*, chapitre 5.

fois, au centre départemental de gestion (du fait de la loi Hoeffel, qui augmente le seuil d'affiliation obligatoire). Du point de vue des concours, cette date apparaît aussi comme une césure. Les agents entrés à la mairie avant 1995 ont près de deux fois plus de chances d'avoir passé un concours que ceux entrés après (65% contre 35%). La moindre ancienneté des seconds ne suffit à expliquer cette différence. Les jeunes recrues ont en effet moins souvent accédé au statut par concours que les anciennes (16% contre 23%). Ce chapitre vise à donc tester l'hypothèse, forgée à partir de l'étude du droit des concours (*cf.* première partie), d'une moindre importance accordée aux concours depuis une douzaine d'années.

De manière plus générale, nous montrerons, en nous appuyant sur les régimes d'action des recruteurs identifiés par François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal⁴⁹, que deux modes de gouvernement se succèdent à Tozay de part et d'autre des années 1990. Dans les années 1970 et 1980 (A), le recrutement et la gestion du personnel reposent sur des processus collectifs de gestion des agents. Le recrutement à partir de critères standardisés (tels que le diplôme) donne ensuite accès à des positions elles-mêmes standardisées (grades, cadres d'emplois) et à un déroulement de carrière caractéristique du marché interne du travail (règles générales impersonnelles, longue durée de la relation d'emploi, combinaison de critères d'ancienneté et de mérite pour la mobilité interne)⁵⁰. Mais ce modèle, que F.Eymard-Duvernay et E.Marchal nomment « institution » (et que nous pourrions dire bureaucratique) ne fonctionne pas seul : il est complémentaire du modèle des « réseaux », où les logiques de réputation et de proximité locale sont centrales. Cette gestion à la fois collective et personnalisée assure la promotion du personnel communal, dans un contexte de stabilité du pouvoir politique. Elle se trouve cependant fragilisée dans les années 1990 (B), sous les effets conjugués de l'alternance et des pressions croissantes à la « modernisation » de la gestion municipale. On observe depuis lors, sous la municipalité de droite (1995-2001) comme sous celle de gauche (2001-2007), une double tendance à la délocalisation et à l'individualisation de la gestion du personnel, qui s'appuie sur les mécanismes à la fois marchands (annonces dans la presse) et d'interaction (entretiens d'embauche)⁵¹. Cette tendance accentue les tensions entre les groupes municipaux (élus et agents, cadres et agents d'exécution).

⁴⁹ Eymard-Duvernay F., Marchal E., 1997, *Façons de recruter. Le jugement des compétences sur le marché du travail*, Métailié, p.20-50.

⁵⁰ Freyssinet J., 2006, *op.cit.*, p.59.

⁵¹ Marché et interaction sont les deux derniers types de recrutement identifiés par F.Eymard-Duvernay et E.Marchal. Ils se différencient de ceux de l'institution et du réseau en tant qu'ils mettent l'accent sur des compétences ancrées dans l'individu, et non collectives. Cependant, le modèle du marché, comme celui de l'institution, s'appuie sur des dispositifs standardisés – ou encore planifiés (fiches de poste, CV), tandis que les compétences sont « négociées » dans le régime d'interaction comme dans celui du réseau : négociation en face à

A - Entre bureaucratisation et réseaux locaux : une gestion collective et personnalisée du personnel (années 1970-1980)

Après trois mandats de centre-droit⁵², Jean Micaux, communiste, conseiller municipal d'opposition depuis deux ans, devient, en 1971, maire de Tozay. La ville avait été une des premières, dans les années 1920, à porter un maire communiste au pouvoir ; elle place cette fois-ci à sa tête un fils d'un pêcheur et d'une ouvrière, devenu instituteur puis PEGC⁵³. Micaux dirige une équipe composée de communistes et de socialistes. Fernand Dricourt, son premier adjoint, est passé par la Jeunesse Ouvrière Chrétienne et par la CFDT. D'abord ouvrier, il est devenu directeur d'une coopérative. Conseiller municipal dans l'équipe sortante, il rejoint le nouveau parti socialiste alors en constitution. Ces deux hommes d'origine ouvrière, nés dans les années 1920, restent au pouvoir pendant quatre mandats. Le personnel municipal actuel porte la marque de cette longévité, inégalée au 20^e siècle : plus de la moitié (57%) des agents en poste en 2006-2007 ont été recrutés « sous » Micaux. Les départs en retraite des agents recrutés dans les années 1960⁵⁴ rendent impossible la comparaison entre la gestion du personnel sous les municipalités précédentes et celle mise en œuvre par l'équipe élue en 1971. En revanche, le nombre important d'agents recrutés au cours de ces quatre mandats permet d'étudier précisément les modes de gestion de la main d'œuvre en cours dans les années 1970 et 1980.

Les mandats de Micaux se déroulent, nous l'avons vu dans la première partie, dans un contexte général de construction statutaire de la fonction publique communale puis territoriale, dont les lois de 1972 et de 1984 constituent les moments-clés. Cette édification se traduit par le développement de procédures (relativement) standardisées et générales de recrutement et de déroulement des carrières : le rythme d'avancement d'échelon est par exemple quasiment le même pour tous les agents. Du fait de la construction de nouvelles normes juridiques, mais aussi de l'organisation d'un service du personnel, ces mandats correspondent à une bureaucratisation du gouvernement des hommes de la ville. Loin de s'y substituer, ce processus se combine avec les (en)jeux localisés dans lesquels l'emploi municipal est pris, ici comme ailleurs, de longue date. Les filières locales privilégiées d'accès à l'emploi municipal portent la marque des réseaux sociaux (des enseignants au monde ouvrier) auxquels les

face dans le premier modèle, par la médiation des groupes sociaux localisés dans le second. Pour une présentation synthétique de ces quatre régimes d'action, cf. Eymard-Duvernay F., Marchal E., 1997, *op. cit.*, p.25.

⁵² Les majorités des années 1950 et 1960 comprennent principalement des membres du MRP, quelques individus plus proches de la droite, ainsi que des militants chrétiens qui, tels Dricourt, adhéreront ensuite au PS. À l'époque, et jusqu'en 1981, la circonscription législative est à droite.

⁵³ Les professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) étaient recrutés, au niveau bac+2 ou par concours interne ouverts aux instituteurs, pour répondre à la massification du premier degré de l'enseignement secondaire.

⁵⁴ Il ne reste actuellement à la mairie que trois agents recrutés avant 1971 (deux recrutés en 1969 et un en 1970).

principaux élus se rattachent et sur laquelle repose leur implantation politique. Entre bureaucratie et réseaux localisés, cette gestion collective des agents, par le statut et par les groupes d'appartenance, s'exprime sur un mode personnalisé : on se connaît, on se tutoie, on se côtoie, au travail et hors travail.

Au contraire de Lanester, ville de taille comparable où l'identité locale est captée, de longue date, par un groupe social précis, celui des ouvriers de l'arsenal⁵⁵, à Tozay, l'arrivée au pouvoir de l'union de gauche⁵⁶, menée par deux élus inscrits dans une trajectoire de mobilité sociale, se traduit par une politique que l'on pourrait qualifier d'alliance de classes (1). L'embauche à la mairie témoigne de la diversité des réseaux mobilisables tout comme des formes prises par le repérage des futurs agents, tantôt inscrit dans une logique de secours aux démunis (de travail, de famille, de diplôme, de santé etc.) tantôt relevant d'une logique capacitaire (2). La gestion des carrières des agents s'inscrit dans le mouvement de stabilisation et de promotion des classes populaires, alors engagé par le communisme municipal⁵⁷. Elle contribue à unifier le groupe des agents communaux (3).

1) Gouverner la ville : entre classes populaires et couches moyennes

Les années 1970 constituent, selon l'expression de Julian Mischi, l'« âge d'or du communisme local »⁵⁸. Cette embellie municipale se traduit par une autonomie croissante des exécutifs locaux vis-à-vis de la direction nationale du parti, au fur et à mesure que l'audience de celui-ci diminue⁵⁹. La reconquête de Tozay, dès 1971⁶⁰, sur la base d'une alliance avec les « catholiques de gauche », menés par Dricourt, s'inscrit dans ce mouvement de municipalisation du communisme français⁶¹, qu'accentue encore l'affaiblissement, au cours

⁵⁵ Retière J-N., 1994, *Identités ouvrières. Histoire sociale d'un fief ouvrier (1909-1990)*, L'Harmattan.

⁵⁶ Sur les effets du programme commun sur les édiles communistes et socialistes, cf. Lacome D., 1980, *Les notables rouges. La construction municipale de l'union de la gauche*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Notons que la présence croissante de membres des classes moyennes au sein des élites politiques locales dépasse alors les seules municipalités de gauche, et a été analysée comme une évolution majeure des petites villes dans les années 1970. Laborie J-P., Vergès P., 1986, « Les petites villes dominées par les classes moyennes », in *L'esprit des lieux. Localités et changement social en France*, CNRS, p.101-126.

⁵⁷ Particulièrement étudié dans les communes de la « banlieue rouge » parisienne. Masclat O., 2003, *La gauche et les cités. Un rendez-vous manqué*, La Dispute, chapitre 1. Biland É., 2006, « La "démocratie participative" en "banlieue rouge". Les sociabilités politiques à l'épreuve d'un nouveau mode d'action publique. », *Politix*, v.19, n°75, p.53-74.

⁵⁸ Mischi J., 2002, « Structuration et désagrégation du communisme français (1920-2002). Usages sociaux du parti et travail partisan en milieu populaire », thèse de science politique, EHESS, p.529.

⁵⁹ Mischi J., 2002, thèse citée, p.772.

⁶⁰ C'est en 1977 que le PCF compte le plus de communes (1500), soit 4% des communes et 16% de la population française. Platone F., 1989, « Le PCF aux élections municipales de 1989 : contribution à un bilan controversé », *Communisme*, n°22-23, p.32-49.

⁶¹ Avant Julian Mischi, Jean-Noël Retière avait observé que la municipalisation du communisme est plus forte, et l'idéologisation moindre, en province qu'en région parisienne. Retière J-N., 1994, *op.cit.*

des années 1980, de l'appareil partisan⁶². La gestion municipale des années 1970-1980 est marquée par deux traits majeurs : le développement de services municipaux culturels et sportifs, correspondant aux pratiques du maire, et plus généralement aux aspirations des classes moyennes intellectuelles ; la lutte contre le chômage, *via* l'embauche en mairie et par l'encouragement à la diversification industrielle, dans une ville où le contexte national de croissance du chômage est amplifié par la crise locale de la pêche et de ses industries de transformation. Ces politiques publiques locales sont unifiées par un travail politique de mobilisation mémorielle et de patrimonialisation de l'histoire locale⁶³, qui réunit la ville ouvrière, fière de ses luttes passées, et la ville des couches moyennes, dont les atouts culturels et touristiques se développent.

a) Développer les services publics municipaux

L'accès au mandat mayoral de Jean Micaux, tel qu'il en rend compte en entretien⁶⁴, repose sur une insertion locale à trois dimensions. Micaux est d'abord le fils de Tozayiens connus, tout particulièrement d'une des ouvrières les plus actives dans les mouvements de grève des années 1920. Micaux est aussi ancré professionnellement à Tozay. Devenu instituteur à l'orée des années 1950, il a d'abord exercé, avec son épouse, elle aussi institutrice, dans une école de village, distante de quelques dizaines de kilomètres de sa ville d'origine, où il revient, à la faveur d'une mutation, en 1960. Suite à la suppression de son poste, encouragé par l'inspecteur de l'Éducation Nationale, il s'engage dans des études d'histoire et géographie, et devient PEGC, toujours à Tozay. Comme André Fortin, instituteur dans le Bas-Massif, Micaux est engagé au SNI, mais c'est surtout en tant que militant associatif qu'il acquiert, au cours des années 1960, une notoriété qui en fait un éligible. Il participe ainsi à la création d'un centre nautique, d'une MJC, d'un cinéclub, de cours d'arts plastiques et d'aéromodélisme. Par ses parents et par ses réseaux amicaux de jeunesse, Micaux est connu des générations nées avant guerre ; par ses activités d'enseignant et d'animateur, il dispose aussi d'importants réseaux relationnels au sein de la génération née après-guerre.

⁶² Au début des années 1990, la section locale du PCF ne compte plus que quinze à vingt membres, selon Jean Micaux, interrogé à l'époque par Jean-Noël Retière (que nous remercions vivement de nous avoir transmis ce matériel). Nous ne disposons malheureusement pas de chiffres concernant les années 1970.

⁶³ La situation tozayienne n'est pas isolée, tant il est vrai que les municipalités communistes ont, dès l'entre-deux-guerres, utilisé l'histoire locale et de la mémoire comme une « force unificatrice » et comme une forme de « valorisation communautaire ». Mischi J., 2002, thèse citée, p.56. Voir aussi Corbin A., Gêrome N., Tartakowsky D., 1994, *Les usages politiques des fêtes aux 19^e et 20^e siècles*, presses de la Sorbonne.

⁶⁴ Outre l'entretien de Jean-Noël Retière, nous utilisons notre propre entretien avec Micaux, réalisé le 10 avril 2007. Il faut souligner que les récits de sa trajectoire sont concordants dans ces deux entretiens, réalisés à quinze ans d'intervalle.

Son arrivée à la mairie se traduit par l'institutionnalisation des liens avec ces associations, sous la forme de subventions voire d'agents mis à disposition.

L'ancien directeur de la MJC rapporte, en entretien⁶⁵, l'importance des subventions municipales : quand la fin d'exercice était difficile, « on allait voir Jeannot Micaux, qui grondait un peu, et puis y avait toujours une subvention complémentaire ».

Depuis 1983, la belle-fille de Dricourt, employée municipale, assure la comptabilité de la MJC et ce sont des agents municipaux qui s'occupent du ménage. Depuis 1972, une autre employée municipale est secrétaire au lycée.

Progressivement, certaines de ces activités sont même intégrées aux services municipaux, suivant ainsi Micaux dans son nouveau rôle.

Depuis 1976, la ville loue le centre nautique à une association qui prend en charge les cours de voile. Celle-ci renonce, dix ans plus tard, à cette gestion, estimant ne pas avoir réussi à développer suffisamment ses activités. Le procès-verbal du conseil municipal du 27 juin 1986 indique qu'« en l'absence d'association vraiment intéressée pour prendre en charge une telle gestion, il appartenait à la Commune, déjà propriétaire de l'ensemble des bâtiments de gérer totalement le centre ». Le centre nautique est ainsi « municipalisé » : les sept salariés de l'association deviennent personnel municipal, et la ville rachète le matériel de l'association.

Ces formes d'encadrement et de soutien aux associations sportives et culturelles prennent sens dans le contexte national, bien décrit par Richard Balme⁶⁶, de montée en puissance des associations dans la gestion locale et de leur dépendance croissante vis-à-vis des municipalités. Cette tendance est particulièrement accentuée dans les villes à gestion communiste qui se revendiquent alors « à la pointe dans le domaine de l'animation et de la promotion de la vie associative »⁶⁷. Elle est largement liée à la déprolératisation des édiles communistes, au profit des professions intermédiaires du public⁶⁸, et à la différenciation croissante des rôles de militant et d' élu, associée à une « meilleure insertion [de celui-ci] au sein de la société civile »⁶⁹. Elle se traduit par un élargissement des groupes-soutiens de ces municipalités à ces mêmes professions intermédiaires.

L'intégration de Micaux au sein des milieux enseignants est sensible dans la politique municipale. Outre les services culturels et sportifs, qui regroupent 15% des effectifs

⁶⁵ Propos rapporté dans un mémoire universitaire, réalisé en 2006, et consacré à la politique linguistique de la ville de Tozay, que l'engagement à l'anonymisation nous empêche de citer selon les usages. Nous nous en excusons auprès de son auteur. Les informations relatives à la politique linguistique de la ville reprises dans ce chapitre, ainsi que certaines données sur les réseaux sociaux, en sont tirées.

⁶⁶ Balme R., 1987, « La participation aux associations et le pouvoir municipal : capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue », *Revue Française de Sociologie*, n°28, p.601-639.

⁶⁷ Mischi J, 2002, thèse citée, p.883.

⁶⁸ *Ibid*, p.832.

⁶⁹ Lacome D., *op. cit.*, p.88.

communaux en 1993⁷⁰, il faut mentionner les investissements municipaux dans les écoles. Les élèves sont les premiers à bénéficier des structures associatives créées par Micaux ou soutenues par lui, bénéficiant, sur le temps scolaire, de la gratuité de leurs prestations. La ville embauche en outre des femmes de service dans les écoles maternelles, à raison d'un agent par classe. Ce taux d'encadrement exceptionnel⁷¹ souligne à la fois l'engagement de la municipalité aux côtés des enseignants (les femmes de service les soulageant d'une partie de leurs tâches) et la volonté d'embaucher des femmes en difficulté dans leur vie familiale ou sur le marché du travail (*cf. infra*). En ce sens, la politique municipale des ATSEM est emblématique d'une entreprise conjointe de promotion des classes populaires et de fidélisation des classes moyennes. La scolarisation à deux ans, que la mairie encourage, correspond à la croyance, partagée par nombre des enseignants des écoles publiques de la ville, dans le rôle émancipateur et promotionnel que l'école se doit de jouer auprès des enfants des classes populaires. Du côté de la fidélisation des classes moyennes, il faut mentionner la création d'une classe bilingue, en 1989 : celle-ci marque la reconnaissance, par la municipalité, des revendications régionalistes de parents nés dans les années 1950, passés par la MJC, professionnels de l'éducation ou du social.

Cette politique interclassiste est aussi sensible dans l'appropriation municipale de la culture locale. Formé au communisme par les universitaires du chef-lieu⁷², puis passé par l'université de la capitale régionale, l'histoire personnelle du maire fait corps avec l'histoire ouvrière de la ville, et le légitime à incarner et à représenter sa mémoire industrielle et maritime. Comme de nombreux instituteurs communistes de l'époque, il devient un spécialiste d'histoire locale⁷³. Publiant des ouvrages d'histoire maritime chez des éditeurs régionaux, il met aussi en place une politique municipale qui conjugue une volonté de développement touristique au souci de protéger et de promouvoir le patrimoine local. En 1975, la ville acquiert, avec le conseil général et le conservatoire du littoral, une exploitation agricole en front de mer, convoitée par les promoteurs immobiliers, acquisition qui valorise le patrimoine rural et maritime de la commune. Le site devient un lieu de sorties scolaires, mais aussi une source d'emploi. La ville s'associe à une entreprise d'insertion pour créer, à partir des années 1980, des emplois aidés destinés à des habitants repérés comme en difficulté. Mais c'est surtout par la politique de la

⁷⁰ *Bilan social* 1993, p.6. L'école de musique, d'art et de danse compte 21 agents, la piscine 8, le centre nautique 12, le musée 7, la MJC et le port de plaisance 9.

⁷¹ Barbier-Le Décoff M-A., 2007, « Des grands dans l'espace des petits. Les ASEM. », *Ethnologie française*, v.37, n°4, p.661.

⁷² Micaux confie ainsi à Jean-Noël Retière, qu'après-guerre, « les intellectuels, c'est nous » et raconte le rôle joué par les professeurs et les pions du chef-lieu dans sa socialisation partisane.

⁷³ Mischi J., 2002, thèse citée, p.505.

fête que la municipalité met en scène la continuité entre l'identité ouvrière et maritime de la ville et sa vocation présente au tourisme et à l'accueil de nouveaux groupes sociaux. En 1986, la ville s'associe à une revue maritime prestigieuse pour créer une manifestation maritime de grande envergure, qui accueille chaque année plusieurs dizaines de milliers de visiteurs. Elle prend la relève de festivités autrement orchestrées par le patronat des usines agroalimentaires et « comble le déclin des formes régulatrices du paternalisme patronal »⁷⁴. Ces fêtes mettent en scène une ville pacifiée, où, à la lutte des classes, structurée dans la ville par l'opposition patrons d'usine / ouvrières et petits pêcheurs succède, au moins dans l'esprit de leurs promoteurs, une alliance entre classes populaires et moyennes, organisée par la mairie et ses réseaux associatifs.

b) Sauvegarder l'emploi et embaucher les chômeurs

Des emplois d'agents des écoles maternelles, de moniteurs de voile, de jardiniers : les créations d'emplois consécutifs à l'extension des services publics municipaux sont limitées et ne suffisent pas à dynamiser la ville. Le solde naturel est négatif depuis 1968, de même que le solde migratoire, de 1962 à 1990. Du côté des usines agroalimentaires, autrefois principaux employeurs, le marasme est semblable : en 1948, ce secteur employait 1500 personnes, en 1986, à peine plus de 600. Longtemps premier port de pêche de la région, la ville pointe aujourd'hui au troisième rang. Au contraire des communes de la banlieue rouge parisienne, qui connaissent alors une forte croissance démographique et où la politique du logement social joue un rôle central dans l'accueil et la promotion de populations principalement venues de province, la politique municipale⁷⁵ est ici centrée sur la sauvegarde de l'emploi, condition pour enrayer le déclin démographique et pour éviter l'explosion du chômage.

Parmi les premières mesures de la municipalité figure l'encouragement à l'installation de nouvelles usines sur le territoire, dont l'activité ne serait pas dépendante de la pêche et qui recruterait les femmes débauchées des usines agroalimentaires. En 1972, une importante usine d'électronique s'installe dans la ville, et avec elle, plusieurs établissements sous-traitants (*cf.* tableau 2).

« Si on veut que Tozay s'industrialise, il faut regarder ailleurs que dans la pêche et dans l'agroalimentaire. Il faut trouver une entreprise à forte valeur ajoutée. C'est ce qu'on a appliqué après, quand on a été élu. Il y a une logique dans la logique du maire et des communistes. Quand on a eu le pouvoir de décider de ces

⁷⁴ *Ibid*, p.530.

⁷⁵ Précisons que peu de logements ont été construits depuis le début des années 1970. 72% du parc actuel a été construit avant 1974. La ville compte aujourd'hui 19% logements HLM, pour la plupart construits entre 1949 et 1967. Recensement général de la population, 1999.

choses, on s'est orienté vers la recherche d'entreprises de ce type. C'est là qu'on a eu l'entreprise d'électronique », explique Jean Micaux à Jean-Noël Retière, au début des années 1990.

Cette politique, qui, quelques années plus tard, prendra le nom de développement économique, se fait dans la continuité du passé industriel de la ville. Elle conjugue l'attachement « traditionnel » des communistes aux activités industrielles (plutôt que tertiaires) et la construction de liens nouveaux avec le patronat, dans un contexte où la sauvegarde de l'emploi prime sur la critique du capitalisme⁷⁶.

L'emploi municipal, qui regroupe, en 1977, environ 270 agents⁷⁷, constitue une autre possibilité d'insertion pour les chômeurs. Les agents du service du personnel, qui traitent les dossiers, les élus, à qui les demandes d'embauche sont souvent adressées, les chefs de service, qui donnent leur avis sur les candidats, repèrent les candidats en difficulté sur le marché du travail.

Né en 1958, titulaire d'un CAP de tourneur, tel homme a travaillé pendant neuf ans, de 1975 à 1984, dans un chantier naval du chef-lieu. Marié à une ouvrière d'usine agroalimentaire, né et vivant à Tozay, il a ensuite travaillé quelques mois comme manutentionnaire dans un supermarché de la ville. En février 1985, il remplit le questionnaire du personnel dans lequel il mentionne son « licenciement en fin de contrat » (sic) et sa volonté d'« étudier toute proposition ». La réponse est négative : on lui explique, par écrit, qu'aucun poste n'est vacant et les demandes extrêmement nombreuses. L'homme ne se décourage pas et enchaîne les demandes. En août 1985, c'est déjà le sixième formulaire qu'il remplit. Il se déclare toujours « sans emploi ». À la question « emploi demandé », il répond « jardinage, chauffeur, entretien mécanique, peinture etc. ». Il est embauché au service de l'assainissement en octobre 1985, comme aide-ouvrier professionnel, le grade de base, accessible sans concours.

La crise de l'emploi des années 1970 et 1980 donne une importance renouvelée⁷⁸ au recrutement visant à secourir des personnes identifiées comme en difficulté, et qui constitue, de longue date, une modalité importante de l'embauche en mairie⁷⁹. Ce « recrutement social », selon l'expression banalisée chez les acteurs du monde territorial comme chez les commentateurs, recoupe en réalité des emplois et des profils d'agents relativement différents, en termes de genre comme en termes de positionnement social. Les deux emplois habituellement associés au recrutement social à la mairie, sont extrêmement genrés, masculin

⁷⁶ Sur les évolutions des liens entre élus communistes et chefs d'entreprise, face au chômage de masse, cf Camard S., 2001, « Le patronage politique des conflits pour l'emploi. Le cas de la Seine Saint Denis (1991-1994) », thèse de science politique, Université Paris 1.

⁷⁷ Chiffre indiqué par l'actuelle responsable du service du personnel, arrivée à ce poste en 1977. Entretien en mairie, le 19 avril 2007.

⁷⁸ Priol J., 1997, *op.cit.*

⁷⁹ Emmanuel Bellanger estime que 70% des embauches relèvent du recrutement social dans les communes du département de la Seine, des années 1880 à 1930. Bellanger E., 2004, thèse citée, p.312-315.

pour celui de balayeur⁸⁰, féminin pour celui d'agent d'entretien des écoles⁸¹. Du côté des hommes, les difficultés qui motivent l'embauche se situent sur le marché du travail : le chômage de longue durée, l'absence de diplôme, en sont les indicateurs. Ce sont plutôt les ruptures familiales (divorce et plus rarement veuvage) qui motivent l'assistance aux femmes, en ce qu'elles contraignent à revenir sur le marché du travail celles qui s'en étaient retirées, parfois de nombreuses années, pour élever leurs enfants.

Après avoir travaillé comme ouvrière dans une filature puis d'électronique, une femme, née en 1955 et sans diplôme, a arrêté de travailler à la naissance de son premier enfant, en 1978. Trois ans plus tard, elle remplit le formulaire de recrutement et demande « un emploi dans les écoles ». Elle ajoute « mon mari nous a abandonnés, moi et l'enfant, et nous laisse sans ressources car je ne travaille pas. » Elle est embauchée le mois suivant comme femme de service auxiliaire, et devient ASEM⁸² stagiaire en avril 1982.

Le formulaire de candidature aux emplois municipaux, établi par le service du personnel à la fin des années 1970 (encadré 11), inclut d'ailleurs ces deux dimensions, de difficulté sur le marché du travail et de situation familiale problématique, comme des critères potentiels d'embauche. À la question « pourquoi quittez-vous votre emploi ? », la mention « perte d'emploi » ou « chômeur » est fréquemment soulignée. De même, se déclarer veuf ou divorcé (ou plus souvent veuve ou divorcée) suscite l'attention de la personne lisant le formulaire, en particulier quand cette déclaration est accompagnée d'une explication attestant des problèmes posés par cette situation.

Encadré 11 : Formulaire de candidature à la mairie de Tozay⁸³

Ville de Tozay - Service du personnel
QUESTIONNAIRE À COMPLETER PAR LE POSTULANT À UN EMPLOI COMMUNAL
NOM PRENOM NOM DE JEUNE FILLE
Date et lieu de naissance :
Adresse :
Situation de famille : célibataire - marié - veuf - séparé - divorcé (rayer les mentions inutiles)
Profession du conjoint
Nombre d'enfants à charge :
Prénoms et dates de naissance :
N° de sécurité sociale :
Service militaire effectué du au
Études poursuivies :
Diplôme obtenu (joindre copie conforme)

⁸⁰ En 1993, d'après le bilan social, les quatorze balayeurs sont des hommes. Il en est d'ailleurs de même pour les emplois de fossoyeur et d'éboueur.

⁸¹ En 1993, le service « écoles et restaurants scolaires » emploie soixante-six personnes, dont six hommes.

⁸² Agent spécialisé des écoles maternelles. Ce grade est rebaptisé ATSEM (agent territorial) suite à la création de la fonction publique territoriale.

⁸³ Ce questionnaire a été établi par l'actuelle responsable du service du personnel à son arrivée à ce poste, en 1977. Il a peu évolué depuis : depuis le début des années 1990, il est tapé à l'ordinateur (et non plus à la machine), un emplacement (en haut à droite) a été introduit pour une photo et la mention « union libre » a été ajoutée pour décrire la situation de famille. Nous avons conservé la présentation observée dans un questionnaire rempli en 1988.

Postes successifs occupés :

<u>Date</u>	<u>Entreprise ou administration (préciser l'adresse)</u>	<u>Qualification</u>
-------------	--	----------------------

Pourquoi quittez-vous votre emploi :

Avez-vous déjà travaillé à la ville de Tozay (pendant les vacances scolaires par exemple)

EMPLOI DEMANDE :

Renseignements complémentaires

Incapacité physique (nature et taux)

Pension civile ou militaire perçue (nature, taux - montant annuel)

Votre demande sera conservée en attente pendant six mois. Si vous étiez sans travail après ce délai vous voudrez bien renouveler votre demande afin qu'elle soit conservée pour un nouveau délai de six mois. Veuillez peler votre première demande.

En somme, on trouve, au sein des agents municipaux, les différentes states constitutives des classes populaires. Les membres de la « strate prolétarienne »⁸⁴ des ouvriers qualifiés sont particulièrement présents au sein des services techniques, en particulier dans les métiers du bâtiment. Les titulaires de BEP et/ou CAP, principalement industriels, représentent près de la moitié des embauchés avant 1995. Ayant souvent travaillé dans la grande industrie (représentée localement par les chantiers navals et des usines métallurgiques)⁸⁵, ou chez des artisans du bâtiment, ils sont fragilisés par les restructurations de leurs entreprises mais sont repérés pour leurs qualifications et embauchés en catégorie C.

Un homme, né en 1957, est titulaire d'un CFP⁸⁶ d'électricien bâtiment, obtenu deux ans après le BEPC. Il a travaillé pendant huit ans comme électricien chez un artisan de Tozay, avant de remplir, en juin 1982, le formulaire d'embauche. Dans celui-ci, il déclare « rechercher un emploi sûr ». Au crayon, a été ajoutée, d'une autre main, la mention « collègue licencié en 1981 », qui semble attester que son emploi est effectivement peu sûr. Il demande un emploi d'électricien. Quelques jours plus tard, le directeur des services techniques adresse une lettre au maire. Il a rencontré le candidat et confirme la menace pesant sur son emploi. Il ajoute « profondément, m'a donné bonne impression ». « Par ailleurs, précise-t-il, les avis reçus sont favorables : ouvrier sérieux, consciencieux et travailleur. » Grâce à son diplôme⁸⁷, il est recruté le mois suivant comme ouvrier professionnel 1 [OP1] et encadre aujourd'hui l'atelier d'électricité.

On compte aussi des membres de la « strate de la précarisation », en général moins diplômés et éloignés depuis plus longtemps de l'emploi, que la mairie affecte aux emplois les moins qualifiés de catégorie D⁸⁸ (balayage, éboueur, manoeuvre, fossoyeur) pour des remplacements

⁸⁴ Schwartz O., 1998, « La notion de "classes populaires" », mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université de Versailles-Saint-Quentin.

⁸⁵ Toutes catégories confondues, les deux tiers des agents recrutés avant 1995 et actuellement en poste ont travaillé dans le privé avant d'être embauchés à la mairie.

⁸⁶ Equivalent du CAP, le certificat de formation professionnelle est délivré par l'AFPA et d'autres organismes de formation professionnelle.

⁸⁷ Jusqu'à la fin des années 1980, les grades d'OP1 et OP2 étaient accessibles sur titres. Il fallait justifier d'un CAP ou d'un BEP pour avoir accès au premier grade, de deux diplômes équivalents pour devenir OP2.

⁸⁸ Progressivement intégré à la catégorie C à la fin des années 1980, en raison de la suppression de la catégorie D.

de courte durée ou par le biais de contrats aidés⁸⁹, lesquels permettent d'alléger quelques années le coût financier du recrutement social.

Un homme, né en 1949, titulaire d'un CAP de serrurier, a d'abord travaillé, dans les années 1970, dans un chantier naval, et est longtemps resté au chômage suite à un licenciement économique. En 1989, il remplit son premier formulaire d'embauche, dans lequel il précise que son épouse est handicapée et ne peut travailler. Cette demande débouche sur un contrat emploi solidarité (CES) à l'office municipal HLM. En novembre 1993, il reçoit le soutien du premier adjoint, qui écrit au secrétaire général : « Le CES va se terminer. Il faudrait qu'on arrive à lui trouver quelque chose. Amicalement. » En avril 1994, il devient balayeur contractuel. Il devient fonctionnaire un an plus tard, au grade d'agent d'entretien, alors le plus bas et ouvert au recrutement sans concours.

Pour préciser les modalités d'accès à la mairie de ces différentes composantes des classes populaires, étudions maintenant les liens sociaux sur lesquels repose l'embauche.

2) Faire entrer à la ville : entre secours et capacité

a) Filières de recrutement et critères enchevêtrés

Depuis Mark Granovetter⁹⁰, la sociologie du marché du travail a pris l'habitude de distinguer les liens forts des liens faibles. Les premiers reposent sur des contacts fréquents, une forte intensité émotionnelle associée à une certaine intimité (manifeste, par exemple, dans les confidences échangées)⁹¹, si bien que les relations familiales en sont paradigmatiques. Au contraire, les liens faibles sont plus ténus, moins fréquents, et liés à l'intérêt davantage qu'au devoir moral. Les relations professionnelles et dans une moindre mesure amicales, ne reposant pas nécessairement sur l'interconnaissance directe (selon la formule « les amis de mes amis sont mes amis ») ; elles en constituent l'exemple modal. Ces deux catégories de relations interpersonnelles constituent un bon analyseur des processus d'embauche à la mairie de Tozay dans les années 1970-1980, à condition de ne pas les considérer comme exclusives l'une de l'autre. On y observe en effet, comme l'avait fait Emmanuel Bellanger dans les communes du département de la Seine sous la Troisième République, des « modes enchevêtrés de recrutement », tour à tour locaux, sociaux, familiaux, affinitaires ou encore

⁸⁹ Rappelons que les travaux d'utilité collective (TUC) ont été créés en 1984, remplacés par les contrats emploi solidarité (CES) en 1990, lesquels sont eux-mêmes prolongés par les contrats emploi consolidé (CEC) en 1998. Les CEC sont aujourd'hui progressivement remplacés par les contrats d'accompagnement dans l'emploi et contrats d'avenir, créés par la loi du 18 janvier 2005. 7% des agents actuels sont passés par des dispositifs d'aide à l'emploi, principalement des CES-CEC. Au début des années 1980, les contrats aidés sont principalement utilisés par les municipalités de gauche. Le Lidec P., 2006, *op.cit.*, p.36.

⁹⁰ Granovetter M., 1973, « The strength of weak ties », *American Journal of Sociology*, v.78, n°6, p.1361-1380.

⁹¹ Pour une présentation en français, cf. Degenne A., Fournier I., Marry C., Mounier L., 1991, *art.cit.*, p.76.

méritocratiques⁹². Ce sont donc des liens plus ou moins forts qui sont mobilisés selon les propriétés des candidats et selon les postes à pourvoir ; ils ont toutefois pour point commun d'être presque toujours inscrits sur la scène locale. Surtout, la manière d'accéder à la mairie (par recommandation orale ou entretien d'embauche formalisé, par exemple), dépend des ressources relationnelles que les candidats sont en capacité de mobiliser.

Ainsi, dans les dossiers de carrière, les liens les plus faibles sont aussi les plus explicites : ils sont mis en scène par les candidats comme autant d'arguments à l'embauche. C'est tout particulièrement vrai pour les personnes qui cherchent à revenir à Tozay plusieurs années après avoir quitté la ville.

Après avoir obtenu son baccalauréat à Tozay, et travaillé, quelques étés, comme saisonnier à la mairie, un homme est parti faire deux années de droit dans une grande ville de la région, puis a réussi, en 1978, le concours de secrétaire administratif de la Défense, qui l'a conduit à travailler en région parisienne. En décembre 1982, il envoie un CV et une lettre de motivation au maire, qu'il conclut par ces mots : « jamais l'île de la cité ne remplacera l'île A [au large de Tozay] dans mon cœur ». Il obtient un détachement pour travailler au service de l'urbanisme de la mairie.

L'attachement à la ville est mobilisé par les seuls candidats qui n'y résident pas, et pour qui, en conséquence, elle apparaît non évidente, non connue de tous. Au contraire, les liens familiaux sont rarement explicités : les dossiers ne présentent que trois cas de recommandation entre membres de la même famille. La rareté de leur mention, au moment des recrutements, ne signifie évidemment pas que ces liens sont fortuits et sans importance dans l'embauche⁹³. Bien au contraire, les enfants d'agents bénéficient, de part leur accès prioritaire aux emplois d'été⁹⁴, d'un moyen supplémentaire d'être connus⁹⁵. Ainsi, une attention soutenue aux noms patronymiques et aux fiches d'état civil présents dans certains dossiers permet de montrer qu'au moins cinquante-six personnes recrutées avant 1995 (soit 18%) ont un(e) époux(se), un père, une mère ou un enfant en poste à la ville⁹⁶.

⁹² Bellanger E., 2004, thèse citée, p.315 et suiv. Emmanuel Bellanger mentionne aussi la dimension « refuge en cas de défaite politique » de la mairie – une dimension attestée par certains de nos enquêtés en Île de France, mais dont nous n'avons trouvé trace à Tozay.

⁹³ Mais ils indiquent bien que le recrutement familial n'est pas institutionnalisé et légitime, au contraire de la situation qui a longtemps prévalu dans les manufactures de tabacs. Cartier M., Retière J-N., 2008, « Emploi à statut et parenté dans les classes populaires : le recrutement des apparentés dans les Tabacs au XIXe et XXe siècle », communication au colloque *Ouvriers et employés à statut d'hier à aujourd'hui*, Université de Nantes, 17 juin.

⁹⁴ Priorité fréquente dans les mairies, comme d'ailleurs les autres administrations et entreprises. Cesare Mattina l'a par exemple observé à la mairie de Marseille. Mattina C., 2004, *art. cit.*, p.155.

⁹⁵ On remarque d'ailleurs que les enfants de communaux y sont entrés précocement, dans les toutes premières années de leur vie active. Ce qui confirme le constat d'une prégnance des liens forts au début de celle-ci. Degenne A., Fournier I., Mary C., Mounier L., 1991, *art. cit.*, p.84.

⁹⁶ Ce chiffre est sans doute sous-estimé dans la mesure où les parents des agents communaux recrutés avant 1995 ont pour la plupart dépassé l'âge de la retraite, et qu'il ne nous a pas toujours été possible de retrouver leur trace dans les dossiers. Ceux-ci ne nous ont pas non plus permis d'établir les relations entre affins et cousins. Les relations de parenté entre élus et agents existent-elles aussi, sans que nous ayons pu les quantifier. Nous avons

Concernant 7% des personnes embauchées avant 1995, les recommandations écrites à l'embauche, émanant d'un élu, d'un cadre municipal ou d'un ancien patron sont elles aussi rares. La plupart de nos enquêtés nous ont en revanche parlé de recommandations orales, d'accompagnement physique dans les démarches d'embauche, d'allusions discrètes. Si les recommandations édilitaires apparaissent peu dans les dossiers, c'est certes en partie en raison de leur illégitimité d'un point de vue bureaucratique, mais c'est donc aussi parce que les procédures écrites ne tiennent qu'une place limitée dans le recrutement. Ce ne peut être qu'ironiquement que le responsable de la formation (lui-même fils d'agent communal) nous invite, alors que nous commençons à consulter les dossiers des agents, à y chercher la mention « RPP » (pour « recrutement par piston »)⁹⁷.

En effet, dans les années 1970 et 1980, les embauches se décident au sein d'une « commission du personnel », composée exclusivement d'élus, et dont les rencontres ne donnent pas lieu à procès-verbal. Seul le premier adjoint, unique élu cumulant du conseil (conseiller général de 1981 à 1994 et député de 1981 à 1988), vraisemblablement moins présent dans la ville, use régulièrement de recommandations écrites, parfois d'ailleurs sur un papier à en-tête de l'Assemblée Nationale. Mais plusieurs de ses lettres sont courtes et peu personnelles : on devine que ceux qu'il recommande ne sont pas des proches, mais des individus qui sont adressés à lui du fait de sa position électorale. Les traces écrites, comme les propos tenus en entretien, conduisent ainsi à penser que c'est bien aux sommets de l'exécutif municipal, entre le maire (très présent localement) et son premier adjoint (plus distant à partir du moment où il cumule les mandats), que se joue le contrôle de l'embauche. Assurées par la loi, depuis 1884, les prérogatives mayORAles sur le personnel se trouvent ici confirmées. Mais la majorité municipale a, au cours de ces années, une structure bipartisane (communiste et socialiste) qui empêche la monopolisation du pouvoir entre les mains du seul premier magistrat et légitime les interventions de l'adjoint socialiste⁹⁸.

Ces différents exemples illustrent en tout cas la variété des liens qui favorisent l'embauche : familiaux, amicaux, syndicaux ou politiques, ou simplement résumés à une rencontre ponctuelle dans une permanence parlementaire, ils permettent de repérer, parmi les personnes en difficulté à un moment donné, celles que l'on va secourir.

repéré, au sein de chaque conseil municipal des années 1970 et 1980 une demi-douzaine de noms rappelant ceux d'agents communaux. Nous n'avons cependant pas toujours été en mesure de vérifier s'il s'agissait d'une simple homonymie ou d'un lien familial proche. Lors de nos journées passées au service du personnel, nous avons ainsi à deux reprises entendu Jean Micaux y demander sa « cousine », une agent du service, sans que le dossier de celle-ci mentionne leur degré exact de parenté.

⁹⁷ Journal de terrain, avril 2006.

⁹⁸ Nos données ne nous permettent toutefois pas d'établir s'il y a alors concurrence entre les deux hommes pour l'octroi de certains postes.

Nés de parents italiens, marié à une Tozayienne, Toni Alario, aujourd'hui responsable de la section CGT, est entré en mairie en 1982. Il nous explique les circonstances de son embauche⁹⁹, après un licenciement économique : « Je me suis retrouvé au chômage. J'ai participé à une enquête sur les chômeurs pour *L'Humanité Dimanche*. C'était une municipalité communiste : ils ont repéré un chômeur de la CGT. On m'a dit : « est-ce que tu veux prendre un poste à la ville ? » Je le dis honnêtement, franchement : si je suis rentré à la ville, c'est bien parce qu'on m'a poussé avec un coup de pied dans le cul digne d'un éléphant. »

L'engagement du maire et de son premier adjoint au sein d'une association de handicapés se traduit par exemple par l'embauche de quelques handicapés, repérés à travers ce canal associatif.

En 1976, un jeune homme, reconnu comme handicapé mental, est recruté comme balayeur auxiliaire, puis titularisé deux ans plus tard. En 1981, il est contraint à démissionner suite à des plaintes de parents d'élèves déposés au commissariat de police. On lui trouve une place dans le centre d'aide par le travail géré par l'association dont Jean Micaux est l'administrateur. Micaux est toutefois conduit à le réintégrer trois ans plus tard, suite à la mobilisation conjointe d'une association de handicapés et d'une élue d'une grande ville du département.

Ces embauches sont revendiquées par les élus comme le prolongement de leur engagement politique au service des plus démunis. Ils renvoient aussi, comme l'exemple ci-dessus en atteste et comme dans le Bas-Massif, aux liens d'obligation dans lesquels ces élus sont eux-mêmes pris. Ces recrutements de handicapés¹⁰⁰, et plus largement de personnes réputées sans qualification et sans possibilité d'insertion sur le marché privé du travail, sont toutefois limités quantitativement. Si l'on utilise l'indicateur, grossier¹⁰¹, du niveau de diplôme, c'est moins d'un tiers des agents recrutés avant 1995 qui disposent tout au plus d'un BEPC¹⁰². Les autres, titulaires de BEP, CAP, baccalauréat ou diplômes universitaires, disposent de ressources scolaires, souvent confirmées des expériences professionnelles avérées, pour se faire embaucher. Toni Alario, cité ci-dessus, a étudié l'imprimerie à Paris, avant de travailler cinq ans comme imprimeur off-set. Il maîtrise une technique alors recherchée, qui lui vaut la promesse d'un recrutement pour le journal municipal. Comme Alario, les embauchés sont souvent inscrits dans des réseaux localisés, au sein desquels leurs compétences sont repérées comme importantes pour la mairie. C'est bien le cumul de ces logiques, capacitaires et relationnelles, qui favorise l'embauche.

⁹⁹ Entretien sur son lieu de travail, le 22 août 2007.

¹⁰⁰ On compte aujourd'hui onze agents reconnus par la COTOREP (le plus souvent avant leur embauche) parmi le personnel communal.

¹⁰¹ Des personnes très peu diplômées peuvent avoir réussi leur insertion sur le marché du travail, tandis que d'autres, plus diplômées, peuvent en être restées à l'écart (par exemple à cause d'un handicap ou pour élever leurs enfants) et avoir plus de difficultés à faire valoir leur formation initiale.

¹⁰² À Tozay, en 1999, ce sont encore 49% des résidents de quinze ans et plus non scolarisés qui ont un tel niveau d'études, soit quatre points de plus qu'en moyenne nationale. Recensement général de la population, 1999.

Ce cumul s'exprime notamment dans les embauches de sapeurs-pompier volontaires. Ce volontariat constitue une ressource pour un recrutement à la mairie : si nous n'avons retrouvé que neuf pompiers parmi les agents en poste, leur engagement est presque toujours souligné, voire commenté positivement, dans les dossiers. Être pompier volontaire inscrit le postulant dans des réseaux utiles à l'embauche (notamment au contact de la dizaine de pompiers professionnels, agents municipaux jusqu'en 2000). Cet engagement fonctionne aussi comme une « attestation de civisme »¹⁰³ : les pompiers sont réputés avoir le sens du service et du dévouement nécessaire au bon agent communal. De surcroît, ce sont pour la plupart des ouvriers qualifiés, en particulier dans le domaine du bâtiment¹⁰⁴, qualifications recherchées dans une mairie où la « régie bâtiment », sollicitée pour l'entretien et la restauration des édifices communaux, est un des principaux services.

L'importance des services techniques se traduit par une embauche privilégiée de personnes titulaires de « petits » diplômes professionnels, dans les diverses spécialités du bâtiment, et qui ont pu être repérés dans les entreprises artisanales qui réalisent des travaux pour la mairie. Les qualifications liées au milieu maritime sont elles aussi recherchées, en particulier pour le port de plaisance municipal dont la construction a été engagée à la fin des années 1960. À cet égard, les compétences forgées dans la marine, nationale ou marchande, qui constitue un secteur d'embauche relativement important pour les jeunes hommes de la ville, peuvent être converties dans le cadre d'une seconde carrière. Pour les emplois de bureau, majoritairement féminins, c'est la « filière enseignante » qui opère, par l'intermédiaire de Jean Micaux, puis d'une des ses adjointes, comme il s'en explique ci-dessous.

« J'avais cet avantage d'avoir été toute ma carrière professeur et d'avoir exercé dans un collège où l'on préparait à l'époque (je vous parle des années 1960) au métier de sténo-dactylo. J'avais donc [sourire] un grand panier plein de propositions possibles. C'est que, lorsque j'ai été élu maire, en 71, j'ai recruté des sténodactylos. Je les recrutais évidemment parmi mes "meilleures" élèves. Certaines sont encore en activité aujourd'hui. C'était très facile pour moi. L'entretien se déroulait de manière très décontractée, comme je connaissais ces élèves. (...) Ce qui faisait que j'avais cette possibilité de recruter en connaissance de cause certains personnels que j'avais pu apprécier auparavant sur leurs qualités de ponctualité, de rigueur [hésite], d'intelligence aussi. Des choses qu'on évalue quand on est prof (...) [Quand la section secrétariat du collège public a fermé], on a ouvert au même moment les cours de Sainte Marie [lycée professionnel privé de Tozay]. On avait une chance : j'avais une collègue au conseil municipal qui était prof à Sainte Marie. Elle me les conseillait. On a choisi des élèves qui étaient formés

¹⁰³ J-N. Retière, 1994, « Être sapeur-pompier volontaire : du dévouement à la compétence », *Genèses*, n°16, p.94-113. On retrouve ici une version euphémisée du républicanisme et de l'exemplarité citoyenne identifiée par Bruno Dumons et Gilles Pollet sous la Troisième République. Dumons B., Pollet G., 1997, *art.cit.*

¹⁰⁴ Rappelons que, parmi les 346 pompiers enquêtés par J-N Retière au début des années 1990, les ouvriers du bâtiment forment un des groupes les plus nombreux, le plus nombreux étant celui constitué par les fonctionnaires territoriaux (14% des enquêtés). Retière J-N., 1994, *art.cit.*

pour cela. On n'allait pas prendre n'importe qui dans la rue. À Sainte Marie, ils recevaient un enseignement qui pouvait correspondre à ce qu'on attendait ici des jeunes filles. »

Parmi les agents administratifs actuels, on retrouve effectivement plusieurs agents qui ont obtenu un CAP et/ou un BEP tertiaire à Sainte Marie dans les années 1970 et 1980. Ainsi, cette jeune fille, qui fait, en 1978, un mois de stage à la mairie, dans le cadre de sa première année de comptabilité-mécanographie, et qui poursuit, en 1979, par un stage de deuxième année. Elle est finalement embauchée comme auxiliaire de bureau juste après sa réussite au CAP, avant d'obtenir, en 1983, un poste statutaire de dactylographe.

Ce dernier exemple montre qu'il n'y a pas de contradiction entre le recrutement capacitaire et des rapports de clientèle¹⁰⁵. Quand Jean Micaux nous raconte qu'une employée, âgée de près de soixante ans, lui a récemment montré ses copies, corrigées quarante-cinq ans plus tôt par lui-même, et que tous deux ont pleuré devant tant de souvenirs, on perçoit la dimension affective de leurs rapports. On perçoit, en outre, que l'engagement du maître pour la réussite de ses élèves s'est prolongé dans l'embauche à la mairie, de même que le sérieux de ceux-ci a trouvé une continuité dans leur fidélité au maire. Cette configuration, où les liens se perpétuent, sur plusieurs décennies, de l'école à la mairie, n'est évidemment pas la seule opérante à la mairie. Le clientélisme n'est ainsi qu'une des modalités possibles (extrême pourrait-on dire) du repérage des futurs agents dans l'espace local des compétences. Que la relation d'emploi se traduise ou non par les liens de dépendance et de fidélité caractéristiques du rapport de clientèle, l'inscription locale de la plupart des embauches unifie et stabilise le personnel communal, tout en participant à leur contrôle social.

b) Les effets ambigus du recrutement local

Les sociologues s'inscrivant dans la lignée des travaux de Mark Granovetter ont mis en évidence les effets positifs du recrutement par relations, tant du côté du salarié que de l'employeur. La qualité de l'information, sur le postulant comme sur l'entreprise, se trouverait améliorée et permettrait une meilleure adaptation à l'emploi¹⁰⁶, pour un coût de collecte d'informations réduit. La logique cooptative elle-même aurait des effets positifs, « l'employé ainsi recruté [étant] lié par le parrainage qui lui a été accordé » tandis que le « parrain ne peut recommander n'importe qui »¹⁰⁷. Ne pas recruter n'importe qui, avoir des informations fiables sur les candidats, voilà des préoccupations centrales dont Jean Micaux s'est d'ailleurs fait l'écho dans l'extrait ci-dessus et que nous avons déjà vues à l'œuvre dans le Bas-Massif (chapitre III). Le double argument du faible coût et de la qualité de l'information, en phase avec la logique rationalisante de la bureaucratie, explique que la responsable du service du

¹⁰⁵ Médard J-F., 1976, *art. cit.*

¹⁰⁶ Granovetter M., 1995, *op. cit.*, p.13.

¹⁰⁷ Degenne A., Fournier I., Marry C., Mounier L., 1991, *art. cit.*, p.75.

personnel, en poste depuis trente ans, accepte, quoiqu'avec quelque gêne, cette logique cooptative :

« *Quand une demande arrive par un élu, vous en faites quoi par rapport à une candidature spontanée ?* Si l'élu nous a dit "je le connais, il travaille bien"... [*plus bas*] C'est surtout pour les remplacements, en fait. C'est vrai que ça joue (...) Si on a un recrutement dans l'urgence, si quelqu'un connaît quelqu'un. [*rire*] On préfère toujours savoir que la personne est susceptible de donner satisfaction. [*sourire*] Si elle est connue, si on sait qu'elle est bien... »

Du côté des élus, le souci de la compétence se double d'une présentation de soi comme disponible et dévoué, qui a d'autant plus de chances de se traduire en pratiques que les demandeurs d'emploi sont aussi des électeurs¹⁰⁸ et que les Tozayiens manifestent une préférence pour travailler là où ils résident.

Cette préférence pour l'inscription locale apparaît dans plusieurs lettres de candidature, tant de la part de Tozayiens partis à Paris dans la fonction publique de l'État (*cf. supra*) que de la part d'ouvriers contraints à des trajets quotidiens faute d'avoir trouvé un travail sur place. Elle fait écho à « l'immense importance de la sociabilité locale dans les modes de vie des classes populaires »¹⁰⁹. Les agents, en tous cas ceux du groupe modal constitué par les ouvriers qualifiés, sont bien insérés dans des réseaux localisés. Ils disposent, pour reprendre les expressions de Jean-Noël Retière, d'un capital d'autochtonie¹¹⁰, dont le cadre communal constitue l'espace privilégié et qui est largement corrélé à l'ancienneté dans la ville. 65% des personnes actuellement en poste et recrutées avant 1995 sont nées à Tozay et 80% dans le département. L'accès à l'emploi, le statut de fonctionnaires, et les protections qui y sont associées, accentuent cet ancrage local déjà notable¹¹¹. Les départs de fonctionnaires municipaux sont rares : d'après le bilan social 1993, le premier que nous ayons pu consulter, ce n'est guère plus d'1% des agents qui quittent chaque année la mairie en cours de carrière. La fin de vie active est le principal motif de départ : elle concerne les trois-quarts des défections entre 1986 et 1996. La mobilité entre collectivités est inhabituelle : le bilan fait état de quatre mutations entre collectivités entre 1986 et 1993. Seulement 6% des personnes actuellement en poste et recrutées avant 1995 ont préalablement travaillé dans une autre collectivité ou dans une autre fonction publique. Les mobilités entre emploi public et emploi privé, le plus souvent au sein d'une même scène locale, sont plus fréquentes (on compte

¹⁰⁸ Mattina C. 2004, *art. cit.*, p.132-133.

¹⁰⁹ Schwartz O., 1998, mémoire cité, p.80.

¹¹⁰ Retière J-N., 2003, « Autour de l'autochtonie. Réflexion sur la notion de capital social populaire », *Politix*, v.16, n°63, p.121-143.

¹¹¹ Ces chiffres doivent toutefois être replacés dans un contexte local marqué par une nette surreprésentation des personnes natives du département. D'après le recensement 1999, 74% des Tozayiens âgés de 30 à 59 ans sont nés dans le département, contre 46% en moyenne nationale.

vingt-cinq démissions au cours de la même période) que les mobilités entre employeurs publics, synonymes de mobilité géographique. Celle-ci est d'autant moins probable que l'emploi communal conforte l'inscription locale des agents. Il permet en particulier l'accès au logement, HLM pour les moins gradés¹¹², en propriété, pour les agents intermédiaires et les cadres, élément favorable à la stabilité résidentielle. En outre, plusieurs de nos enquêtés (notamment le cégétiste cité plus haut qui a adhéré au parti communiste peu après son embauche) se sont davantage investis dans différentes organisations locales suite à leur embauche. Le constat, établi par Mark Granovetter¹¹³, selon lequel le recrutement par relations débouche sur un personnel stable, est ici confirmé. L'estimation, au moyen d'une régression logistique (cf. tableau 8 du chapitre VII), des facteurs défavorables à la mobilité géographique, montre de surcroît que les personnes les moins susceptibles d'avoir travaillé dans une autre collectivité sont natives de Tozay, et toutes choses égales par ailleurs, ont un BEP et/ou CAP, diplômes dont on a vu la valorisation dans cette ville. Sont particulièrement peu enclins à la mobilité géographique ceux qui ont fait l'expérience de la recommandation édilitaire, qui se sentent reconnus localement, mais aussi, parfois, qui auraient peu de chances de se faire valoir ailleurs.

Titulaire d'un bac technique, Serge Lemonnier, aujourd'hui responsable de la CFDT, insiste¹¹⁴ sur les effets intégrateurs de la recommandation à l'embauche. Lui-même a été embauché en mairie en 1977. Il avait alors adhéré au syndicat dans l'espoir d'une embauche, investissement effectivement récompensé par un emploi de magasinier.

« Ça fonctionne toujours comme ça, l'embauche. Dans la catégorie C, ça va être le social, la famille et un peu les appels d'offre du centre de gestion. Ils cherchent un plombier qualifié. Mais la carte au PC, c'est mieux. Les emplois en bas de l'échelle, agent d'entretien, ils vont embaucher dans la famille et dans le social. *Quelles familles ?* Des agents, des élus, la famille politique. Un peu de tout, quoi. Celui qui joue au foot. Il y en a plein. Des familles, il y en a partout ici. Celui qui va travailler dans l'association machin. Il y a quatre cents associations à Tozay. Il y a plein de familles. Nous, on rigole. On voit le mec arriver. On lui dit « tu es gentil quand même ». [silence] On a tous été embauchés comme ça. Moi, j'ai été embauché comme ça. J'ai pas honte, pas du tout »

Intégrateur, le recrutement cooptatif a aussi des coûts¹¹⁵. Accepter, dans une période de chômage, un emploi à la mairie, c'est parfois devoir supporter des années un travail ingrat,

¹¹² La priorité accordée aux fonctionnaires municipaux par les offices municipaux HLM, difficile à chiffrer, semble être une constante dans les collectivités où nous avons enquêté. On nous en avait fait état à Gennevilliers, où nous avions enquêté en DEA, et nous avons eu témoignage dans d'autres villes de région parisienne, pendant cette thèse.

¹¹³ Granovetter M., 1995, *op. cit.*, p.14-15.

¹¹⁴ Entretien au local du syndicat, le 22 août 2007.

¹¹⁵ Rappelons que le résultat le mieux connu de Granovetter montre l'efficacité plus grande des liens faibles sur les liens forts, tant en termes de rémunération qu'en termes de satisfaction au travail. Granovetter M., 1973, *art. cit.*

voire déclassant par rapport à son expérience antérieure. Toni Alario s'est ainsi vu attribuer un autre emploi que celui escompté à l'imprimerie municipale. Bien que titulaire d'un BEP, il ne devient agent technique qu'au bout de huit ans. À l'aveu de sa cooptation suit immédiatement, en entretien, le désenchantement face à ses logiques :

« J'ai rien volé. J'ai travaillé au service des eaux pendant des années, dans les tranchées avec des marteaux piqueurs. Je me suis torpillé totalement la santé. Je considère que je n'ai rien volé. On m'a fait la faveur de me faire rentrer, mais je me demande si c'est une faveur. Ça m'a bien torpillé. Il y avait un poste disponible. Je suis rentré là. Normalement, j'aurais dû rentrer à l'imprimerie. Il y avait un poste disponible. Il y a eu un truc bizarre. Je me suis retrouvé au service d'eau. J'étais off-settiste. Le gars qui a été pris à l'imprimerie à ma place n'y connaissait rien du tout. »

Pour les femmes embauchées dans les écoles, les principales difficultés résident dans les horaires décalés (on fait le ménage avant et après la classe) et, surtout, dans le faible nombre d'heures de travail, synonymes de (tout) petit salaire. Décidée par les élus pour venir en aide à un maximum de femmes, y compris à celles dont on préjuge qu'elles ne peuvent ou ne veulent pas travailler à temps plein, cette logique du partage du temps de travail est décriée par les femmes qui élèvent seules leurs enfants, ou celles dont le mari est au chômage, celles-là mêmes qui avaient été embauchées du fait de leur situation délicate.

Dans le formulaire qu'elle remplit en 1979, une femme qui a arrêté de travailler depuis quatre ans, suite à la naissance de son premier enfant, explique que son époux est au chômage. Elle a appris « par intermédiaire » la vacance d'un poste de gardienne dans une école et propose de l'occuper. Sa candidature est acceptée, à raison de trois heures de travail par jour. En 1982, elle demande, dans une lettre manuscrite au maire, à travailler à temps complet : « mariée et mère de 2 enfants, mes trois heures par jour ne nous suffisent plus. Mon mari n'atteint pas les 4000 francs par mois et nous rencontrons sans cesse des difficultés financières, que seul un travail à temps plein peut résoudre. » Sa demande est refusée et n'aboutira qu'en 1989, suite à plusieurs demandes.

Du point de vue des employeurs, les effets du recrutement social sont parfois difficiles à gérer. En employant les agents les plus fragiles aux travaux physiquement les plus pénibles, la ville se trouve confrontée à un nombre important d'absences. Dans le bilan social de 1993, les services des écoles et du nettoyage urbain, les plus concernés par le recrutement social, présentent des taux d'absentéisme au moins deux fois supérieurs à ceux des autres services (quinze jours par agent pour le premier, dix-sept pour le second, contre quatre à huit dans les autres services). Le contrôle de l'embauche par les réseaux d'interconnaissance ne fonctionne qu'imparfaitement, ou plus exactement, il permet de repérer, non seulement les individus conformes aux exigences professionnelles et comportementales, mais aussi ceux qu'il faudra contrôler et surveiller de près. Les rapports des secrétaires généraux relatifs aux déviances professionnelles (consommation d'alcool, violences entre collègues, insubordination

hiérarchique, retards et absences) témoignent des procédures de surveillance mises en place dans les services du recrutement social. Le responsable du service de balayage, par exemple, patrouille régulièrement dans la ville, en voiture, pour vérifier que ses agents sont bien au travail. Les mécanismes cooptatifs qui président à l'embauche ne signifient donc pas nécessairement pacification des relations de travail. Si les licenciements sont rares, ils ne sont pas exceptionnels : entre 1986 et 1993, la ville a procédé à trois licenciements. Et le cas du travailleur handicapé « démissionné », mentionné plus haut, laisse penser que certains départs, qui prennent juridiquement la forme de démission, relèvent de la sanction et de l'éviction. Les dossiers témoignent de l'existence d'un contrôle social de personne à personne : tel courrier raconte que l'« on » a vu un agent dans un café sur son temps de travail, une « famille » est venu se plaindre d'un fossoyeur au maire. Ces formes de surveillance et de discipline inscrites dans l'espace local de l'interconnaissance et de la réputation jouent un rôle central, aux côtés du contrôle à distance, par les procédures bureaucratiques. Ce sont justement à ces dernières que nous allons à présent nous intéresser. Après avoir mis l'accent sur l'entrée à la mairie, il faut en venir à ce qui se passe après l'embauche, au fil de la carrière.

3) Une bureaucratisation limitée et protectrice des agents

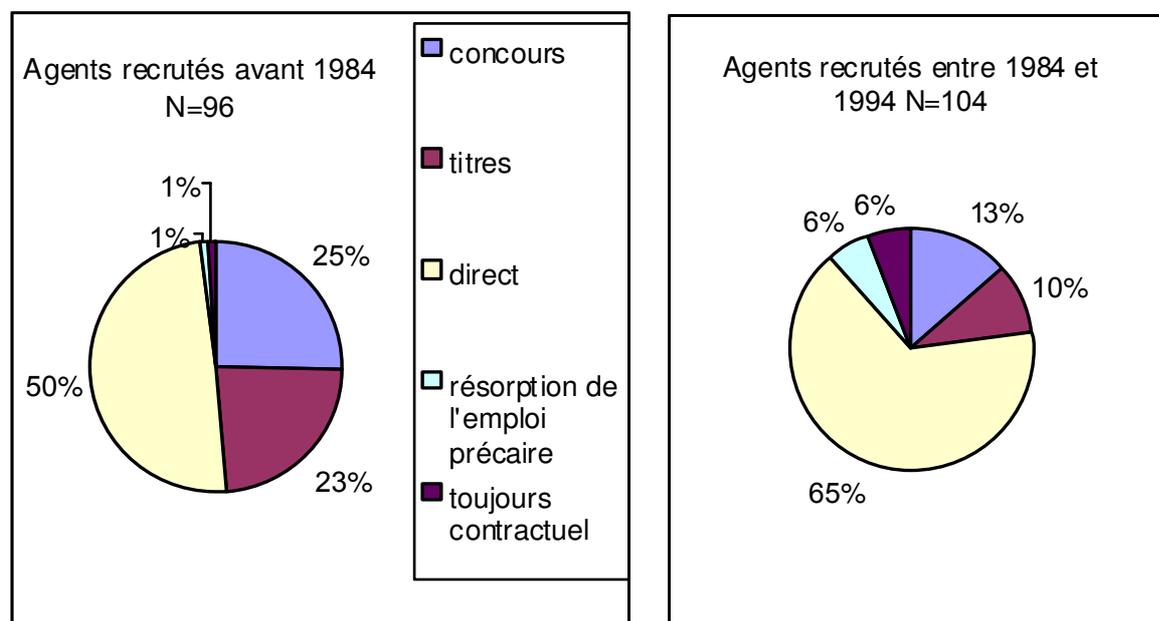
a) Facteurs et acteurs de la bureaucratisation

Pour recruter directement des fonctionnaires, la mairie n'utilise qu'exceptionnellement les concours externes, créés par la loi de 1972¹¹⁶. En revanche, elle utilise les possibilités de recrutement direct, principalement au grade de manœuvre, le moins élevé de la filière technique, ainsi que le recrutement de titres, particulièrement pour les titulaires de CAP et BEP industriels qui accèdent ainsi au grade d'ouvrier professionnel (graphe 4). Toutefois, les deux tiers des agents actuels n'ont pas accédé immédiatement au statut de fonctionnaire. Ils sont soit entrés par le biais d'une « convention d'embauche temporaire » de quelques mois, pour un remplacement ou dans l'attente d'un départ en retraite, soit par le biais de l'auxiliarat, position qui ne prévoit pas de terme à l'engagement et peut, quelquefois, se prolonger plusieurs années. Dans la plupart des cas toutefois, le temps passé « hors-statut » est bref : la durée médiane entre l'embauche et l'intégration à la fonction publique est de cinq mois pour les agents recrutés avant 1984, de sept mois pour ceux recrutés au cours de la décennie suivante et encore en poste. Tozay recourt moins que les autres collectivités aux formes

¹¹⁶ Moins de 5% des agents recrutés avant 1995 ont réussi un concours avant leur embauche.

d'emploi atypiques : les non-titulaires représentent 7% des agents en 1993¹¹⁷, contre encore 30% dans l'ensemble des communes et intercommunalités¹¹⁸.

Graph 4 : Modes d'accès au statut selon la période d'embauche à Tozay



On perçoit ici l'importance du droit sur les recrutements : les employeurs locaux se saisissent des possibilités ouvertes par le droit et qui rendent possible les jeux localisés de repérage des capacitaires et des secourables. À Tozay, s'exprime assez nettement une préférence pour les positions statutaires, après une courte période probatoire. Les lois de 1983-1984 suscitent tout de même des changements. Par le jeu des intégrations aux nouveaux grades créés par la loi, elles permettent la titularisation de plusieurs auxiliaires, en particulier de professeurs de musique et d'arts plastiques, qui n'étaient jusqu'ici que rarement titulaires. Le recours à l'auxiliariat, d'ailleurs, combattu nationalement par les syndicats, est juridiquement de plus en plus limité et tombe finalement en désuétude : s'il concerne encore 14% des agents recrutés entre 1984 et 1994, on n'en trouve plus trace ensuite. Mais les lois du début des années 1980, en mettant fin au recrutement sur titres, déjà évoqué, réduisent la reconnaissance des petits diplômes professionnels, essentiels dans la constitution d'une élite ouvrière commune aux entreprises, industrielles et artisanales, et aux mairies. En supprimant les emplois « spécifiques »¹¹⁹, elles compliquent l'accès au statut des professeurs de musique¹²⁰,

¹¹⁷ Ville de Tozay, 1993, *Bilan social*, p.2.

¹¹⁸ Rabin B., 1989, *art.cit.*

¹¹⁹ Étaient dits spécifiques, avant 1984, les emplois non prévus dans le tableau-type des emplois communaux défini par le ministère de l'Intérieur. Prévu par la loi statutaire de 1952, ce tableau fixait, par strate démographique, les 86 emplois qu'il est possible de créer. Les communes pouvaient toutefois en créer d'autres, sous réserve d'accord du préfet. Bourdon J., 1974, *op.cit.*, p.202-204.

principaux concernés par cette forme d'emploi avant 1984, et qui doivent à présent passer des concours rarement organisés et très sélectifs.

C'est la préfecture qui veille au respect de la définition changeante de la légalité. Celle dont dépend Tozay semble peu encline aux sanctions à son endroit. Nous n'avons observé, dans les dossiers, qu'un cas de rejet d'une nomination : la ville avait omis, en 1990, de présenter un agent à l'examen psychotechnique conditionnant la nomination au grade de conducteur de véhicules. En revanche, le souvenir de la tutelle préfectorale est encore bien présent dans l'esprit des cadres en poste dans ces années là et que nous avons interrogés trente ans après. Il semble que l'anticipation de la sanction fonctionnait alors comme un puissant vecteur de rationalisation formelle des pratiques.

Elisabeth Legrand, responsable du service du personnel depuis 1977, nous décrit ses premières années comme essentiellement consacrées à la « gestion administrative » des agents. Lorsque nous lui demandons de préciser cette expression, elle évoque le rôle de la préfecture. « De toute façon, tous les arrêtés étaient systématiquement envoyés et contrôlés à la préfecture. On ne pouvait pas signer quelque chose sans qu'il ait été visé, et même approuvé, par la préfecture. *Ça pouvait revenir ?* Ils pouvaient très bien contester quelque chose. Si le maire décidait de faire quelque chose qui n'était pas statutaire, par exemple, ils pouvaient contester. »

En d'autres termes, si les actes administratifs font l'objet de peu d'observations de la préfecture, c'est parce que les cadres municipaux qui arrivent alors aux responsabilités ne sont pas sans ressources pour anticiper ses exigences, et pour rendre conforme au droit les décisions, y compris celles qu'Elisabeth Legrand décrit comme « un peu tordues »¹²¹. Claude Amiot est un des cadres promu en interne dans les années 1970, qui s'est efforcé, grâce aux compétences juridiques acquises dans les préparations aux concours de CFPC, de développer une expertise capable de contrer la puissance des services déconcentrés de l'État. Dans ses propos¹²², les années 1970 constituent un tournant du point de vue de la professionnalisation, et par là même de l'autonomisation des cadres vis-à-vis de la tutelle préfectorale.

« J'ai vu l'évolution des mairies. Quand je suis rentré [en 1968], c'était vraiment patent. La mairie de Tozay était vraiment sous-encadrée. Surtout l'état d'esprit des agents municipaux, c'était assez pauvre quand même. Ce n'est pas du tout condescendant. Mais les gens ne se positionnaient pas du tout comme une collectivité territoriale de plein exercice. C'était incroyable. La préfecture téléphonait, les gars étaient fébriles. « La préfecture téléphone ! – Ben quoi qu'est-ce qu'elle veut, la préfecture ? » Personne n'était capable de contrer un avis de la préfecture. « Non, désolé, votre interprétation du droit n'est pas la

¹²⁰ Ainsi, les trois quarts des agents de la filière technique recrutés avant 1995 sont devenus fonctionnaires en moins d'un an contre un tiers des agents de la filière culturelle.

¹²¹ Elle pense ici aux emplois spécifiques d'« opérateurs » créés dans sa première collectivité, et à propos desquels il avait fallu négocier avec la préfecture.

¹²² Entretien réalisé à son domicile, le 11 avril 2006.

bonne ». Progressivement, on a vu la fonction communale s'émanciper avec des jeunes cadres et des gens de promotion. »

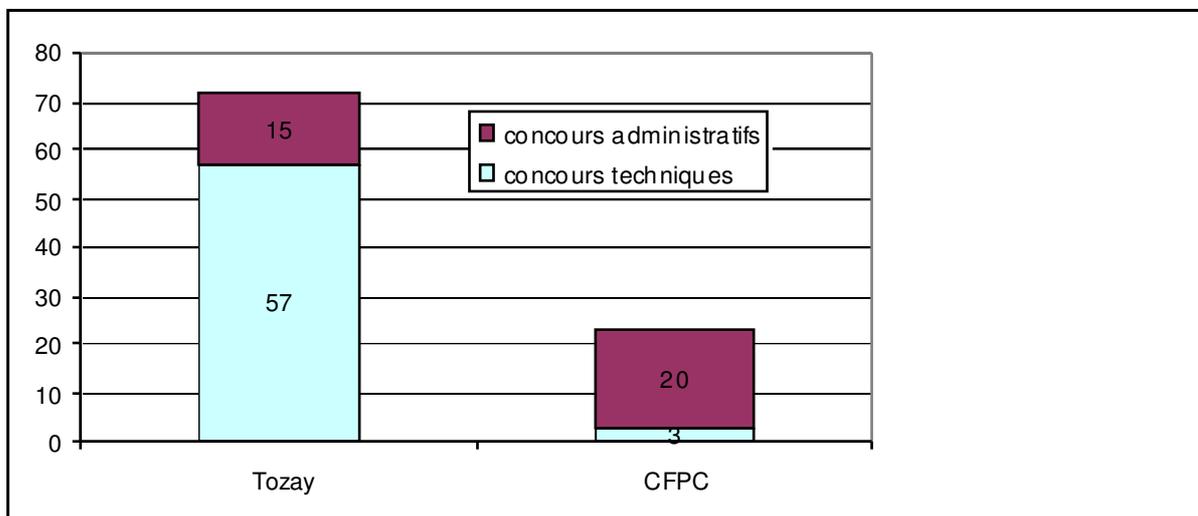
Que ce soit dans les formations continues des cadres promus ou dans les formations initiales des jeunes « universitaires » qui pénètrent les communes dans les années 1970¹²³, le droit occupe une place centrale, qui participe à l'appropriation de la logique bureaucratique. Ce n'est pas un hasard si une des premières licenciés en droit public recrutée à la mairie prend la responsabilité du service du personnel : le respect de la forme légale y est particulièrement important, et Elisabeth Legrand se fait fort d'y veiller. Elisabeth a passé le concours de rédacteur organisé par la ville où elle a fait ses études. Après un premier poste dans une commune de 20 000 habitants, distante d'une centaine de kilomètres, elle arrive à Tozay pour s'occuper du service du personnel. Elle a alors vingt-quatre ans, est mariée à un camarade de promotion, devenu lui aussi rédacteur communal, et introduit, en quelques mois, des changements durables dans la gestion du personnel. Elle réorganise les dossiers des agents : classés par ordre d'arrivée, ils sont rangés par ordre alphabétique - au gain de temps pour les retrouver s'ajoute une facilité accrue pour les compléter, selon des rubriques précises (« carrière administrative », « maladie », cf. encadré 7). Elle établit le formulaire de candidature (cf. encadré 10) et fait en sorte que son service, alors composé de deux autres agents, prenne en charge l'édition des payes, jusque là assurée par le service financier. Elle dispose ainsi d'une vision complète sur la situation des agents, depuis les actes légaux qui rythment leur carrière, jusqu'au montant de leur traitement. Enfin, elle organise des concours communaux de plus en plus nombreux, dans le respect des formes légales : elle prépare en particulier l'arrêté municipal d'ouverture, qui publicise les conditions de candidature et le programme des épreuves fixées nationalement, et rédige le procès-verbal d'admission, nécessairement visé dans les arrêtés de nomination des agents ainsi promus.

¹²³ L'importance de cette génération dans le renouvellement de la gestion municipale est attestée par de nombreux auteurs, qui l'associent à la victoire de la gauche aux élections municipales de 1977. Nous en reparlerons largement dans le chapitre VII, où nous présenterons, de manière plus détaillée, la trajectoire d'Elisabeth. Trosa S., 1989, « Les élites administratives des collectivités locales », *Revue politique et parlementaire*, n°941, p.45-48. Lorrain D., 1989, « L'élite modeste. Les cadres communaux urbains au milieu du gué », *Revue française d'administration publique*, n°49, p.81-92. Roubieu O., 1999, thèse citée.

b) Des concours municipaux, pratiques et promotionnels

Les concours municipaux restent en effet importants, longtemps après la création du CFPC : près de la moitié (44%) des agents recrutés avant 1995 en ont passé. Comme le centre de gestion du Bas-Massif, Tozay organise principalement des concours de promotion, qui ne remettent pas en cause la personnalisation du recrutement. Jusqu'en 1991, il s'agit de concours internes, réservés aux agents en poste. Si la ville organise aussi des examens d'aptitude, officiellement ouverts aux personnes extérieures, elle les réserve, de fait, dans la très grande majorité des cas, à ses auxiliaires. Enfin, ces concours, comme le graphe ci-dessous le montre, sont principalement des concours ouvriers.

Graph 5 : Nombre de candidats¹²⁴ aux examens et concours organisés par la ville de Tozay et par le CFPC/CNFPT de 1971 à 1995 (parmi les agents encore en poste)



Cette spécialisation renvoie à la structure des emplois municipaux, ainsi qu'aux possibilités légales d'organisation des concours¹²⁵. Mais elle est source d'inégalités générées dans le déroulement des carrières, liées à la division sexuée des emplois. Les ouvriers, hommes pour la plupart, disposent de possibilités de promotion plus importantes que les employé(e)s, confrontés, au CFPC, à des concours plus sélectifs mais aussi plus généralistes¹²⁶. Au contraire, les concours municipaux participent d'une logique de rattrapage scolaire : les non-

¹²⁴ Ce nombre inclut des doubles comptes liés au fait qu'une même personne peut avoir réussi plusieurs concours au cours de la période. Aux lauréats des concours municipaux techniques et administratifs, il faut ajouter trois lauréats des concours « spécifiques » (professeur d'arts plastiques et directeur du centre nautique). Au titre du CNFPT, il faut ajouter un candidat au concours d'assistant d'enseignement artistique en 1995. Ne sont pas pris en compte les quelques concours passés dans d'autres collectivités.

¹²⁵ Les syndicats de communes et les communes non affiliées ne peuvent organiser qu'un concours administratif dans la filière administrative (agent de bureau) alors qu'ils peuvent en organiser deux (OP1 et OP2) dans la filière technique.

¹²⁶ Nous développerons les exigences propres aux concours administratifs dans la troisième partie de la thèse.

diplômés peuvent accéder au grade d'OP1, les titulaires d'un seul diplôme à celui d'OP2, qui requiert, en externe, deux CAP. De surcroît, si des échecs sont mentionnés dans les dossiers, ils sont souvent suivis par une réussite, l'année suivante, au concours équivalent. Les concours sont en effet fréquents (jusqu'à quatre sessions pour la seule année 1991) et surtout, chaque session multiplie les concours en autant de spécialités que de « métiers » (peintre, mécanicien, plombier, jardinier, imprimeur, cuisinier etc.). Si les épreuves scolaires, calquées sur les exigences du certificat d'études sont communes, les épreuves dites pratiques, dont le coefficient est beaucoup plus important, sont propres à chaque spécialité.

Par un arrêté du 4 juillet 1979, la ville ouvre un concours interne visant à recruter deux OP2 plombier-chauffagiste, un OP2 maçon-plâtrier, un OP2 imprimeur, un OP1 imprimeur, un OP1 chauffagiste.

L'article deux de l'arrêté présente les épreuves prévues :

« dictée : 10 lignes, niveau CEP, coefficient 1 ;

deux problèmes d'arithmétique ou de géométrie [programme précisé mais non reproduit ici], coefficient 1 ;

deux épreuves pratiques dont :

. une épreuve théorique (coefficient 2) : interrogation orale sur la technique de la spécialité, lecture et explication d'un dessin ou d'un projet de travail en rapport avec la spécialité.

. une épreuve manuelle (coefficient 3) : exécution d'un ou plusieurs essais correspondant à la spécialité.

Pour l'accès à l'emploi d'OP2, les candidats devront satisfaire à une seconde série d'épreuves pratiques portant sur une spécialisation différente de la première. »

Chacune des spécialités voit la réussite de deux ou trois candidats tout au plus. On retrouve ici un trait classique des concours locaux, observé dans le Bas-Massif à la même époque : le petit nombre de postes à pourvoir limite la dépersonnalisation, et ce d'autant plus qu'il s'agit de candidats déjà connus en mairie. On observe de surcroît un maintien du pouvoir de recrutement entre les mains des élus, et tout particulièrement du maire, qui préside les jurys. Cette situation, décriée par certains parlementaires lors des débats sur la loi de 1972, perdure dans de nombreuses collectivités. Les dossiers des agents arrivés d'autres collectivités en témoignent¹²⁷. Si les épreuves des ouvriers sont conçues, surveillées et évaluées par les contremaîtres, si celles des employés sont prises en charge par des enseignants connus du maire, la décision du recrutement reste bel et bien entre les mains de ce dernier, comme les deux exemples ci-dessous en attestent.

¹²⁷ Un agent a ainsi passé, en 1972, un concours d'agent de bureau dactylographe dans une commune de 10 000 habitants, dont le jury, présidé par le maire, était composé de deux autres élus, du secrétaire général et d'un chef de bureau. Un autre agent a passé le même concours dans une autre commune de même taille, en 1981. Le jury comptait cinq personnes, dont trois élus (dont le maire), le secrétaire général et un agent de bureau dactylographe. Seul un concours de professeur de musique, organisé au chef-lieu en 1981, mobilise, outre le maire et le directeur de l'école de musique, deux musiciens extérieurs à la mairie.

En 1979, six candidats se présentent à l'examen d'aptitude de mécanicien auto et sont évalués par le contremaître du garage. Un poste d'OP1 est à pouvoir, mais le directeur des services techniques écrit au maire pour lui proposer deux candidats qu'il juge capables. « Les épreuves pratiques ne me permettent pas de se prononcer de façon indiscutable en faveur de l'un ou de l'autre », précise-t-il. Le lauréat finalement recruté a des diplômes (CAP et brevet de maîtrise¹²⁸) et une expérience solides (il travaille depuis trois ans dans un garage du cheflieu). Agé de 23 ans, il vient de se marier à une personne handicapée, occupant un emploi réservé à l'hôpital de Tozay, et souhaite se rapprocher de la ville, ainsi qu'il l'indique dans le formulaire de candidature rempli trois mois plus tôt et suite auquel on lui conseille de présenter l'examen.

En entretien, Jean Micaux rend compte du recrutement d'une rédactrice au milieu des années 1980 : « On n'a pas retenu la personne qui était arrivée la première dans le classement des professeurs. Ça a été le tollé ! Le groupe des professeurs a dit : « vous nous demandez de surveiller les examens, de corriger les examens, de donner des appréciations, et puis après vous faites ce que vous voulez ! » J'ai dit : « Non, on ne fait pas ce qu'on veut. On n'a pas pris la première, on a pris la seconde, pour des raisons qui tenaient à l'éloignement géographique ». On n'avait pas la certitude, après l'entretien, que la personne qui était arrivée première viendrait ici. On s'était aperçu que c'était pour elle un tremplin pour retrouver son conjoint. On s'était dit : on ne va pas prendre quelqu'un qui va peut-être rester six mois, ou un an. On a donc pris la seconde qui est toujours dans les services, depuis vingt ans. »

Ces deux exemples montrent que la ville ne se limite pas à ses obligations légales d'organisation des concours. En mettant en place des examens qui redoublent la sélection légale par le titre (pour l'emploi d'OP1) ou par le concours du CFPC (pour celui de rédacteur), elle s'assure une connaissance plus précise des impétrants. Cette mise en œuvre d'un processus de sélection aux atours méritocratiques, permet aux élus de légitimer les autres critères (inscription locale, situation familiale) qui comptent dans le recrutement.

L'organisation de concours participe d'une dynamique de bureaucratisation inscrite à la fois dans l'évolution contemporaine du droit, dans l'intermédiation du pouvoir préfectoral et dans la professionnalisation, à partir des savoirs et compétences juridiques, des cadres municipaux. Elle ne remet toutefois pas en cause la personnalisation du recrutement. Non affiliée au syndicat de communes, parce qu'employant plus de deux cents agents titulaires, la mairie de Tozay a des pratiques peu différentes de celles mise en œuvre, à l'échelle départementale, dans le Bas-Massif^{d29} (cf. chapitre III).

Cette présentation des concours tozayiens a montré leur rôle dans les trajectoires promotionnelles. Il faut à présent élargir notre réflexion aux autres modalités de déroulement de carrière (avancement d'échelon, promotion à l'ancienneté), pour mieux cerner les effets du statut sur la position sociale des agents.

¹²⁸ Le brevet de maîtrise constitue, avant la création du bac professionnel en 1985, le plus haut diplôme ouvrier.

¹²⁹ Les sujets des concours n'ayant pas été conservés, nous ne pourrions toutefois pas, comme nous l'avons fait dans le chapitre III, estimer la dimension « locale » des concours à partir de ceux-ci.

c) Entre classes populaires et classes moyennes : de petites ascensions sociales

Les lois de début des années 1980 n'ont pas eu des effets aussi nets sur les déroulements de carrière que sur le recrutement. Même si les grades changent régulièrement de dénomination¹³⁰, les règles d'avancement et les mécanismes de prise de décision (commissions paritaires consultatives, décision mayorale) sont relativement constants. On peut ainsi considérer que la période ouverte par la loi de 1972, qui développe les concours y compris communaux, ne se referme à Tozay qu'en 1995, avec l'adhésion au centre de gestion. Cette période peut être dite promotionnelle. S'il existe des inégalités, en particulier selon les types d'emplois¹³¹, la très grande majorité (90%) des agents entrés en mairie avant 1995, connaissent, pendant toutes ces années, un déroulement de carrière sans heurt, à l'« ancienneté minimum »¹³². Et les deux filières modales d'emplois, administrative et technique, qui regroupent 78% des agents recrutés avant 1995, offrent à leurs occupants des possibilités de promotion non négligeables : les trois-quarts ont changé de grade depuis leur recrutement.

Certes, ces promotions sont souvent modestes, en particulier pour les moins diplômés. Seulement 8% des agents recrutés avant 1995 ont changé de catégorie hiérarchique (C vers B ou A) en cours de carrière : aucun d'entre eux n'a le seul certificat d'études, onze sont bacheliers. Mais, en dix ou quinze ans, le titulaire d'un CAP ou d'un BEP peut passer du grade d'OP1, acquis grâce à son diplôme, à celui d'OP2, obtenu par concours municipal, et enfin, à l'ancienneté, à celui de contremaître (ensuite agent de maîtrise). Cette carrière-type correspond à un « petit déplacement social »¹³³, qui place les agents dans une position intermédiaire entre classes populaires et classes moyennes. Si, dans les emplois administratifs, c'est la maîtrise de l'écrit et la détention d'un pouvoir institutionnel¹³⁴ qui institue une distance vis-à-vis des classes populaires, dans le cas des contremaîtres, c'est le pouvoir hiérarchique qui fait la différence. Présentant 20% des effectifs techniques, chefs de l'atelier correspondant à leur spécialité (menuiserie, peinture) ou d'une équipe de jardiniers, ils gèrent régulièrement une demi-douzaine d'agents, et sont chargés d'organiser la répartition et le

¹³⁰ « Manœuvre » devient par exemple « aide ouvrier professionnel », au cours des années 1970, puis « aide agent technique » dans les années 1980, « agent d'entretien » dans les années 1990 et enfin « adjoint technique de deuxième classe » fin 2006 (cf. chapitre II).

¹³¹ Ce n'est qu'un tiers des professeurs de musique, d'arts plastiques et de sport qui bénéficient d'un changement de grade en cours de carrière contre 88% des ouvriers.

¹³² Il existe deux rythmes d'avancement dans la FPT : « ancienneté minimum » et « maximum ».

¹³³ Lahire B., 2004, *La culture des individus, Dissonances culturelles et distinction de soi*, La Découverte, coll. « Textes à l'appui », p.411-470.

¹³⁴ Siblot Y., 2006, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Presses de Sciences Po, coll. « Sociétés en mouvement », p.124.

rythme du travail ainsi que de veiller à la bonne exécution de celui-ci¹³⁵. En d'autres termes, ces ouvriers municipaux promus sont « en voie de déprolétarianisation »¹³⁶ - une déprolétarianisation qui se manifeste à la fois par la stabilité de l'emploi, par les possibilités de promotion au sein de celui-ci et par les avantages salariaux¹³⁷ qui y sont liés. Plusieurs dossiers mentionnent des changements d'adresse chez ces agents, d'abord locataires en HLM, puis habitants dans des quartiers pavillonnaires, à Tozay ou dans les petites communes voisines. L'accès au pavillon et à la propriété du logement en fait des « petits-moyens »¹³⁸, encore liés au monde ouvrier par leur ancrage local, par leurs origines familiales et par leur propre trajectoire, mais dotés de suffisamment de ressources pour s'en distinguer.

Cette dynamique de petite ascension sociale ne se traduit pas par une rupture avec les ouvriers « de base », lesquels ont des chances raisonnables de devenir à leur tour, quelques années plus tard, agents de maîtrise. La différence hiérarchique se double d'une différence d'âge, qui la légitime ou, du moins la rend supportable parce que provisoire¹³⁹. Si les agents de maîtrise gèrent au quotidien les ouvriers, le pouvoir de notation et de sanction leur échappe : toutes les notes relevant des indisciplines ou des manquements sont le fait du directeur des services techniques ou du secrétaire général (adjoint). Ces notes insistent d'ailleurs sur le rôle pacificateur des agents de maîtrise, qui ont tenté, préalablement, de régler le conflit ou d'aider l'agent en difficulté (en particulier face aux problèmes d'alcoolisme). De surcroît, les ouvriers qualifiés, en cours de promotion interne, sont aussi aux responsabilités dans les deux syndicats locaux, CGT et CFDT, et sont de ce fait en position de défendre les agents, notamment dans les instances collectives qui connaissent des promotions et des sanctions.

En 1979, le secrétaire de la CGT est un dessinateur, entré à la mairie comme auxiliaire en 1974, devenu quelques mois plus tard OP1 grâce à son CAP de dessin industriel. Il est promu contremaître en 1980. En 1984, il écrit au maire pour lui demander de promouvoir un aide ouvrier professionnel du service de l'assainissement. L'agent en question a un BEP de mécanicien moteur, qui lui permet de prétendre à une promotion sur titre au grade d'OP1. « De l'avis de son responsable de service (...) [il] effectue son travail

¹³⁵ Significativement, certaines collectivités intègrent les agents de maîtrise aux agents A et B pour calculer leur taux d'encadrement. La DRH d'une grande intercommunalité nous dit par exemple en entretien : « notre taux d'encadrement a augmenté depuis deux ans parce qu'il y a eu beaucoup de promotions au grade d'agent de maîtrise ». Rappelons que les agents de maîtrise sont classés dans la PCS des professions intermédiaires, et non des ouvriers.

¹³⁶ Schwartz O., 1998, mémoire cité, p.65.

¹³⁷ Du fait de leur position d'encadrant, mais aussi des contraintes plus nombreuses, les agents de maîtrise sont mieux payés que leurs homologues administratifs.

¹³⁸ Cartier M., Coutant I., Masclet O., Siblot Y., 2008, *La France des « petits moyens »*. Enquête sur la banlieue pavillonnaire, La Découverte, coll. « Enquêtes de terrain ».

¹³⁹ Claudette Lafaye, enquêtant à la fin des années 1980 dans une ville de banlieue parisienne, a d'ailleurs décrit les relations entre contremaîtres et ouvriers comme quasi-paternelles. Lafaye C., 1990, « Situations tendues et sens ordinaire de la justice au sein d'une administration municipale », *Revue française de sociologie*, v.31, n°2, p.206.

de manière exemplaire », précise le syndicaliste. Peu de temps après ce courrier, l'agent est effectivement nommé.

Ces relations entre responsables syndicaux et ouvriers rappellent celles du « délégué à sa base »¹⁴⁰ dans le système fordiste, à ceci près que le délégué, bien que plus diplômé que la plupart des OS, ne connaît pas de promotion. On mesure ici la différence entre le monde privé du travail, où l'activité syndicale peut freiner la carrière professionnelle, et cette ville « de gauche », où les élus ont, de par leur histoire et leur engagement personnels¹⁴¹, des liens étroits avec les syndicats et où petite ascension professionnelle et militantisme vont souvent de pair. Les ouvriers promus participent ainsi à la gestion à la fois collective et personnalisée des agents : ils veillent au respect des règles statutaires (ci-dessus la promotion sur titre), concernant des agents qu'ils connaissent souvent personnellement, pour avoir contribué à leur embauche.

L'actuel responsable de la CFDT, qui a, nous l'avons vu, bénéficié de son adhésion syndicale au moment de l'embauche, précise ici l'importance des syndicats dans les années 1970. « On est monté jusqu'à 120 [adhérents], il y a longtemps, en 77. La CGT avait autant. Ça faisait 200 sur 250 agents. (...) Tu entrais, tu avais tout de suite le gars de la CGT qui venait te voir : "Il faut adhérer". Et le gars de la CFDT aussi. »

Le modèle de bureaucratie représentative, forgé par Alvin Gouldner¹⁴² dans les années 1940, pour décrire des organisations où les règles sont élaborées collectivement, et où l'existence de liens informels entre les agents facilite leur acceptation, est ici à l'œuvre. S'il fonctionne, c'est grâce au fort taux d'implantation syndicale ainsi qu'à l'existence de deux syndicats, associés à chacune des deux forces du conseil municipal (CGT plus proche du parti communiste, CFDT des catholiques de gauche). Mais c'est aussi parce que la promotion interne facilite l'acceptation des hiérarchies¹⁴³. De ce point de vue, l'emploi communal se rapproche du marché fermé du travail décrit par Catherine Paradeise¹⁴⁴, qui combine règle de promotion par formation et ancienneté, et forte capacité de négociation des représentants des salariés. Mais il s'agit là d'un modèle principalement masculin, les ouvriers qualifiés étant dans leur quasi-totalité des hommes. Les femmes relevant des services techniques sont moins qualifiées ; chargées du ménage dans les écoles, elles n'appartiennent pas aux mêmes collectifs de travail et sont aussi moins syndiquées. Ainsi, ce n'est pas dans les services techniques mais dans les

¹⁴⁰ Beaud S., Pialoux M., 1999, *Retour sur la condition ouvrière. Enquête aux usines Peugeot de Sochaux-Montbéliard*, Fayard, p.340-342.

¹⁴¹ Ce n'est évidemment pas le cas dans toutes les villes gérées par la gauche, et il serait tout aussi hâtif de conclure que les villes gérées par la droite répriment l'activité syndicale.

¹⁴² Gouldner A., 1954, *Patterns of industrial bureaucracy*, The Free Press.

¹⁴³ Comme l'avait déjà observé Emmanuel Bellanger. Bellanger E., 2004, thèse citée, p.390.

¹⁴⁴ Paradeise C., 1984, « La marine marchande française: un marché du travail fermé ? », *Revue Française de Sociologie*, v.25, n° 3, p. 352-375.

services administratifs que les femmes sont majoritaires¹⁴⁵ - des services administratifs où la promotion à l'ancienneté existe (quoique dans une moindre mesure), mais est, là encore, favorable aux hommes.

La trajectoire d'Elisabeth Legrand, recrutée, à 24 ans, comme responsable du service du personnel, est très minoritaire dans les années 1970 et 1980. Outre elle et son époux, seul le fils du premier adjoint a été recruté à un poste à responsabilité immédiatement après ses études universitaires. Dans les années 1980, ces cadres nés dans les années 1950 sont moins nombreux que ceux nés avant et pendant la guerre, lesquels ont été promus selon une logique « localiste-municipaliste »¹⁴⁶, ainsi que le raconte Jean Micaux.

« On jouait de la promotion interne. Quand le secrétaire général quittait ses fonctions, d'une manière générale, c'était le secrétaire général adjoint qui lui succédait. Par exemple, quand je suis arrivé ici, c'était HB qui était secrétaire général, avec une mairie de droite. (...) Quand HB est parti en retraite, et c'est le secrétaire général adjoint, MS, qui est devenu secrétaire général. Et on a nommé JC secrétaire général adjoint en fonction des capacités et des relations. Quand MS est décédé, en 1982, JC est devenu secrétaire général et on a nommé Claude Amiot secrétaire général adjoint. *Comment vous choisissiez celui qui allait sortir du lot pour devenir secrétaire général adjoint ?* Ben, il fallait d'abord choisir un certain degré de compétences et de grade. Quand on choisit Claude Amiot, par exemple... Claude est rédacteur, c'est une promotion. C'était le rédacteur le plus ancien, et en qui j'avais toute confiance. Nous avons certaines affinités. »

Ces promotions internes reposent à la fois sur l'ancienneté, la cooptation (Micaux parle de « relations », « affinités », « confiance ») et la capacité (le grade atteint par Claude atteste de sa compétence). Cette troisième dimension prend une importance croissante au cours des années 1970. Le système de formation continue et de concours sur épreuves, mis en place à partir de la loi de 1972, associe des critères d'ancienneté et de critères méritocratiques, qui réservent les promotions les plus importantes aux agents dotés d'un bagage scolaire relativement conséquent. Plus encore, la création du grade d'attaché, en 1978 (*cf.* chapitre II), ajoute une étape à un parcours méritocratique qui s'arrêtait jusque là au concours de rédacteur. En retenant une définition du mérite fondée sur des épreuves scolaires¹⁴⁷, le mode de promotion inauguré par le CFPC (encadré 11) profite surtout à ceux qui, sans avoir de diplômes universitaires, en sont suffisamment proches pour parvenir à s'approprier les cours de préparation aux concours. Les bacheliers sont ainsi les principaux bénéficiaires des concours internes. Amiot, titulaire du seul BEPC, est une exception. Il devient attaché au prix

¹⁴⁵ En 1993, d'après le bilan social, les femmes représentent 58% des personnes travaillant à la mairie, mais la quasi-totalité des agents de catégorie C.

¹⁴⁶ Thoenig J-C., Burlen K., 1998, *art.cit.*, Stéphane Dion fait alors la même observation dans cinq mairies socialistes et communistes de banlieue parisienne. Dion S., 1986, *op.cit.*, p.127.

¹⁴⁷ *Cf.* le chapitre VI pour une analyse détaillée des critères de sélection des concours administratifs.

d'un travail considérable, et y met d'ailleurs plus de temps que ses collègues bacheliers. Gilles Moine, qu'Amiot¹⁴⁸ aide à entrer à la mairie en 1973, le rattrape vite : il est bachelier et a même suivi une année d'histoire à l'université.

Encadré 11 : Mise en place des préparations aux concours dans les Côtes Maritimes¹⁴⁹

Si Claude Amiot et Gilles Moine ont pu suivre, dès la rentrée 1974, une préparation au concours de rédacteur qui les aidera à le réussir l'année suivante, c'est parce que la ville de Tozay a répondu favorablement aux propositions faites par le toute jeune CFPC, et dont les archives municipales conservent trace.

Au cours de l'été 1974, plusieurs courriers sont adressés par le délégué départemental du CFPC, puis par le directeur du CUREM pour informer le maire des « préformations » (préparation aux concours de commis, de rédacteur, adjoint technique et d'ingénieur subdivisionnaire) organisées dans la grande ville du département. Début septembre, le directeur du CUREM organise d'ailleurs une réunion d'information, auquel se rend le secrétaire général de Tozay. En décembre, Pierre Schiélé, président du CFPC (cf. chapitre I) envoie même à tous les maires de France une brochure présentant les formations. À la même époque, outre Claude Amiot et Gilles Moine, ce sont six agents qui suivent les cours par correspondance organisés pour la préparation aux concours techniques.

Le taux d'encadrement différencié des emplois techniques et administratifs¹⁵⁰ rapproche le rôle des agents de maîtrise de celui des cadres administratifs de catégorie A et B : les uns et les autres ont souvent sous leur responsabilité un nombre comparable d'agents. Les agents de maîtrise ont d'ailleurs une rémunération supérieure à celle des jeunes rédacteurs. Mais leurs conditions concrètes de travail, à l'atelier ou à l'extérieur d'un côté, dans les bureaux de la mairie de l'autre, fait des premiers des hommes de la matière¹⁵¹, et des seconds des hommes (et surtout des femmes) des papiers. La centralité des compétences scripturales à la mairie, associées au capital scolaire le plus légitime, celui de l'enseignement général, accentue la sélectivité sociale des emplois administratifs. Les bacheliers sont deux fois plus nombreux parmi les administratifs que les techniques (23% contre 11%). La différence de niveau de diplôme est sensible y compris parmi les agents de catégorie C : les sans-diplômes (ou CEP) sont quasiment absents des services administratifs (6%) alors qu'ils représentent un quart des ouvriers. Si la proportion de titulaires des « petits » diplômes professionnels est identique (57% et 58%), leur « rentabilité », pour l'accès à la promotion, est inférieure. Ils sont en général insuffisants pour réussir un concours, condition à la mobilité. Conséquence de cette sélection accrue par le diplôme, le positionnement social des cadres administratifs est bien différent de celui des agents de maîtrise. Claude Amiot et Gilles Moine sont fils de

¹⁴⁸ Les trajectoires de Claude Amiot et de Gilles Moine seront plus précisément comparées dans le chapitre VII.

¹⁴⁹ A-Tozay, boîte non cotée, « 73-74-75 : formation professionnelle employés communaux »

¹⁵⁰ En 1993, d'après le bilan social, rédacteurs et attachés représentent 30% des emplois administratifs, tandis que leurs équivalents dans la filière technique, techniciens et ingénieurs, ne comptent que pour 3% des emplois techniques. Les techniciens et ingénieurs en poste il y a quinze ans ont depuis quitté la ville (ou du moins leur emploi), si bien qu'il ne nous a pas été possible d'étudier l'encadrement supérieur des services techniques.

¹⁵¹ Halbwegs M., 1913, *La classe ouvrière et les niveaux de vie. Recherches sur la hiérarchie des besoins dans les sociétés industrielles contemporaines*, Félix Alcan. Mais nous avons montré qu'ils ne sont pas pour autant isolés face à celle-ci.

commerçants tozayiens, membres de la petite notabilité locale : le père de Claude a par exemple été conseiller municipal MRP entre 1965 et 1968 et membre du conseil paroissial. Davantage qu'une voie de déprolétarianisation, l'emploi municipal constitue pour eux une réponse à la crise de reproduction que traverse alors la petite bourgeoisie locale, fragilisée par le déclin démographique et par la restructuration des réseaux de distribution¹⁵². Leur entrée à la mairie s'inscrit dans le processus de salarisation des classes moyennes, et dans une recomposition des ressources propres à cette couche sociale (du capital économique au capital scolaire).

B - Vers une « délocalisation » et une individualisation de la gestion du personnel (années 1990-2000)

Au pouvoir de 1971 à 1995, l'équipe municipale dirigée par Jean Micaux et Fernand Dricourt met en œuvre une gestion du personnel municipal qui repose sur des traits observés depuis la Troisième République : la prégnance des réseaux sociaux localisés dans le recrutement, de l'ancienneté et de la cooptation dans les promotions n'est vraisemblablement pas chose nouvelle à Tozay. Si nos matériaux ne nous permettent malheureusement pas d'étudier précisément les changements intervenus avec l'arrivée de la gauche à la mairie, en 1971, nous percevons les effets probables des caractéristiques politiques et sociales de cette équipe municipale. Sa diversité idéologique et sociale (enseignants et laïcs d'un côté, petits indépendants et catholiques de l'autre, et des origines populaires dans les deux bords) se traduit par une multiplicité des liens mobilisables dans l'accès à l'emploi communal. À ces effets locaux, il faut ajouter ceux du processus national de bureaucratisation, engagé avec la création du CFPC et confirmé par les lois statutaires du début des années 1980, qui se traduit à la fois par une formalisation de la gestion (au sein du service du personnel) et par le développement des épreuves capacitaires.

Loin d'être contradictoires, ces différents principes de recrutement et de gestion se combinent. Cette combinaison s'explique en partie par le contexte national favorable : la loi de 1984 généralise le caractère protecteur du statut, sans remettre en cause les logiques localistes (les concours sont municipaux, l'ancienneté est encore un critère important, le maire reste décisionnaire en matière de recrutement). Les caractéristiques personnelles du maire comptent elles aussi : attaché, de par sa trajectoire professionnelle, démarrée à l'école normale¹⁵³ et ponctuée par un passage à l'université, à un modèle méritocratique de type scolaire, Jean

¹⁵² Tozay est située dans une région où la grande distribution s'est implantée précocement.

¹⁵³ Dont il nous raconte, en détail, le concours d'entrée.

Micaux est aussi fortement implanté localement, y compris dans les couches sociales populaires. Engagé au sein d'un parti qui décline tant nationalement que localement à partir de 1981¹⁵⁴, Jean Micaux doit se contenter du mandat de maire, et s'y investit d'autant plus pleinement. Il n'y a pas, à Tozay, au contraire des communes de la banlieue rouge, d'hégémonie locale du parti communiste, mais un maire qui parvient, au moins au cours de ses trois premiers mandats, à fédérer des groupes idéologiques et sociaux divers. Toutefois, l'enseignant qui renouvelle le communisme municipal en l'ouvrant aux classes moyennes promeut une figure d'agent municipal proche de celle que valorise, depuis l'entre-deux-guerres, par le parti communiste français¹⁵⁵ : ce sont les ouvriers, masculins et qualifiés, qui tirent le plus avantage de cette gestion à la fois collective et personnalisée.

Qu'en est-il pour les agents recrutés depuis 1995, lesquels comptent pour 42% des effectifs actuels ? La période contemporaine est marquée par une tendance à la « délocalisation » de la gestion, du fait de l'adhésion au centre de gestion, conséquence de la loi Hoeffel de 1994, mais aussi à cause de la délégitimation de la promotion interne. L'« individualisation » constitue une deuxième tendance lourde : elle doit aux possibilités légales nouvellement offertes aux collectivités, amplifiées par les pressions des administrations déconcentrées, autrefois porteuses de bureaucratiation. La « dynamique profonde [de] décollectivisation, de réindividualisation et d'insécurisation »¹⁵⁶, qui touche l'ensemble du marché du travail est aussi à l'œuvre à Tozay, mais de manière nettement atténuée par une organisation interne peu propice à l'appropriation des outils gestionnaires.

Pour analyser ces deux dynamiques, nous commencerons par analyser la fragilisation des réseaux supports de la municipalité qui entraîne la défaite de la gauche en 1995, et qui transforme les relations entre élus et fonctionnaires, comme entre cadres et agents (1). Dans un deuxième temps, nous présenterons les modalités de la délocalisation, tant du point de vue du recrutement que des déroulements de carrière et des concours (2). Nous nous interrogerons enfin sur les effets des injonctions récurrentes à l'individualisation sur les pratiques des employeurs (3).

¹⁵⁴ En 1978, Jean Micaux se présente aux élections cantonales, et rassemble 40% des voix au premier tour, devant le candidat socialiste. À partir de 1981, le PS passe devant le PC : Mitterrand devance Marchais, et Fernand Dricourt, premier adjoint socialiste, est élu conseiller général et député.

¹⁵⁵ Sur l'ouvriérisme du PCF, cf. notamment Pudal B., 1989, *Prendre parti, pour une sociologie historique du PCF*, Presses de la FNSP.

¹⁵⁶ Castel R., 2003, *op.cit.*, p.43.

1) Recomposition des réseaux et tensions entre groupes municipaux

a) Fragilisation des alliances politiques et des services publics

À la fin des années 1980, la ville élabore un projet d'aménagement portuaire, couplé à la privatisation du service des eaux, qui fissure les alliances ayant permis le maintien de la gauche au pouvoir. Ce projet se heurte en effet à une double opposition, à l'intérieur même du conseil municipal et du personnel communal. Des militants nés dans les années 1950 et bien implantés dans les structures associatives de la ville¹⁵⁷ perçoivent l'aménagement portuaire comme démesuré, écologiquement dangereux et économiquement non viable. Une partie d'entre eux se rapprochent des groupes écologiques ou régionalistes, et/ou soutiennent la candidature de Pierre Juquin¹⁵⁸ à la présidentielle 1988. En 1989, ils présentent une liste « associative » qui obtient 16,5% des voix. L'alliance nouée avec la liste habituelle d'union de la gauche en vue du second tour leur permet de participer à la majorité municipale, mais l'accord est de courte durée : leurs adjoints, refusant de voter le budget, se voient retirer leur délégation. Plusieurs cadres municipaux, dont le fils de Fernand Dricourt, s'opposent au projet : Gilles Moine se brouille avec Claude Amiot, et essaie de quitter la ville, ce que fait le mari d'Elisabeth Legrand, parti travailler au chef-lieu. La privatisation du service des eaux est un autre motif de discorde : elle représente une rupture par rapport à la politique de défense des services publics chère à la municipalité. Le soupçon de financement occulte et de manipulation de l'enquête publique qui pèse sur le projet obère les relations entre la CGT et les élus communistes. Particulièrement opposés à un projet qui menace l'emploi de treize de leurs collègues, les agents font grève pendant une semaine, grève qui reste dans les mémoires comme la dernière « grande grève » des communaux.

Toni Alario était à l'époque agent technique au service des eaux. Quinze ans après, il se souvient avec difficulté de cette période. « La dernière longue grève, c'est la grève du service des eaux. Les deux dernières années de Micau. À l'issue d'une grève d'une semaine de l'ensemble du personnel (80% de grévistes) – c'était la défense du service public. Il y avait des poubelles dans toutes les rues. L'ensemble du personnel a décidé en assemblée générale d'aller ramasser les poubelles dans les rues. (...) Les femmes des écoles rassemblaient les sacs dans les quartiers. Sinon, les copains de la réputation se retrouvaient avec une tâche immense. Y compris les cadres. On a tout nettoyé en une matinée. (...) J'ai pas envie de m'exprimer là-dessus. C'est profondément crado. Des affaires de gros sous. On voulait intégrer le service des eaux dans une SEM. J'ai appris depuis que le service des eaux ne serait pas resté

¹⁵⁷ Ici encore, nous utilisons le mémoire sur la politique linguistique de la ville de Tozay.

¹⁵⁸ Pierre Juquin, exclu du PCF en 1987, présente une candidature habituellement qualifiée de « communiste rénovatrice ». Il obtient le soutien du PSU et de la LCR, ainsi que de nombreux comités locaux.

plus d'un an à la SEM. C'était la corbeille des mariés. Il y avait des choses de travers du point de vue du droit. »

La grève évite la privatisation de l'eau, mais pas l'aménagement portuaire. Celui-ci est confié à une société d'économie mixte, mise en redressement judiciaire un an plus tard. L'année suivante, une alliance de second tour entre les « associatifs » et la liste d'union de la gauche ne permet pas d'éviter la défaite : une liste RPR-UDF l'emporte de justesse.

Les deux maires qui se succèdent alors à la tête de la ville sont bien différents de Micaux et Dricourt. Le maire élu en 1995 est un ancien officier de la marine nationale, qui, malade, cède son siège un an plus tard à sa première adjointe. Agée de 40 ans, celle-ci travaille à l'étude notariale de son époux, lui-même fils de notaire, conseiller municipal d'opposition au cours de la précédente mandature. L'accès de Brigitte Morel au fauteuil de maire s'inscrit dans une stratégie de renouvellement de l'offre politique, par l'âge et le genre¹⁵⁹.

« Vous disiez que le maire était connu dans une ville de cette taille. Ça dépend aussi de son ancienneté dans la commune... Oui et non. Moi, je n'étais pas connue. Je suis un morceau rajouté. Je ne suis même pas née ici. Je suis tozayienne par mariage. C'est vrai que mon mari, mon beau-père étaient connus sur la place. Ils étaient notaires tous les deux. La famille était connue, mais moi, je n'étais pas spécialement connue. (...) J'ai été élue en me disant que j'allais être conseillère de base. Au fur et à mesure de la campagne électorale, je voyais mon nom qui montait sur la liste. Et voilà, ça s'est fait comme ça. (...) Comment vous étiez-vous retrouvée sur la liste ? Par hasard. Le candidat était venu voir mon mari : « vous ne connaissiez pas quelqu'un ? ». Il cherchait une femme. Mon mari a eu la bonne idée de dire : « si, si, je connais quelqu'un ». Ce jour là, c'était parti. Je n'ai pas manifesté beaucoup d'opposition. De fil en aiguille. »¹⁶⁰

L'implantation de Brigitte Morel à la mairie n'est pas durable. En 2001, un de ses anciens adjoints mène une liste dissidente. La liste de nouveau baptisée « Union de la gauche » place à sa tête une « non-encartée », qui parvient à rassembler les forces opposées six ans plus tôt : la liste regroupe des membres du PS (à présent les plus nombreux) et du PC ainsi que des militants associatifs et régionaux. La gauche retrouve la mairie. L'élection de cette directrice d'école¹⁶¹ marque le retour des classes moyennes intellectuelles du public, là où la municipalité précédente surreprésentait les indépendants et cadres du privé. Mais avec la diminution du nombre d'élus communistes, le nombre de conseillers issus des couches

¹⁵⁹ Il s'agit d'une stratégie connue et amplifiée, en 2001, par la loi sur la parité. Achin C. *et alii*, 2007, *Sexes, genre et politique*, Economica, p.49.

¹⁶⁰ Entretien avec Brigitte Morel, réalisé à l'étude notariale, le 10 avril 2007.

¹⁶¹ Un de nos enquêtés trentenaires qui a grandi à Tozay et a été embauché au cours de son mandat nous dit d'elle : « Notre maire est une ancienne institutrice. Tu as un quart des enfants de la ville qui sont passés à un moment donné dans sa classe. ».

populaires décroît lui aussi. En moins de dix ans, le conseil municipal a été quasiment entièrement renouvelé deux fois¹⁶².

Ce changement du personnel politique, doublé du changement d'étiquette politique, touche le personnel communal. Non que la droite ait introduit des réformes radicales. En entretien, Brigitte Morel explique avoir voulu rassurer un personnel effrayé par une possible « chasse aux sorcières ». Les deux responsables actuels de la CGT et de la CFDT gardent effectivement le souvenir d'un mandat où peu de choses ont bougé. Si les changements qu'elle a introduits ne sont pas perçus comme brutaux, c'est parce qu'ils concernent, nous le verrons, les franges les plus fragilisées du personnel communal, non-titulaires, alcooliques, absentéistes, qui sont aussi éloignés du syndicalisme communal. Mais c'est aussi parce que ces changements seront largement poursuivis, et pour certains amplifiés, par la majorité suivante.

En particulier, ces deux mandats entérinent le changement d'attitude vis-à-vis des services publics municipaux que le projet de SEM avait inauguré. La période de développement de la gestion directe par absorption associative est terminée, même si la gauche, revenue au pouvoir, intègre l'aménagement portuaire aux services municipaux.

Nathalie Vaujeux devient responsable du service des écoles et de la restauration scolaire juste avant les municipales de 1995. Elle raconte le projet de privatisation préparé par la nouvelle municipalité¹⁶³.

« On a eu une municipalité de droite. On avait deux cuisines de fabrication. Ils ont appelé une société privée. On s'est pris trois jours d'audit. On a bien pensé qu'on allait passer à la trappe. On avait eu un rapport. J'ai fait un contre-rapport. Je ne savais pas vers qui me tourner. Je n'allais pas demander à un élu parce qu'ils voulaient nous privatiser. Je suis allée voir le directeur aux services techniques. Je n'avais même pas d'ordinateur. Je lui ai demandé : « est-ce que tu veux bien me donner un coup de main ? Est-ce que tu veux bien lire, corriger, me prêter un ordinateur ? » J'ai pris rendez-vous avec le maire et j'ai dit : « voilà, il y a écrit ça et nous, on fait comme ça : ce n'est pas vrai ce qu'il a dit ». J'y suis allée avec le cuisinier. La maire a dit « On garde la cuisine municipale, mais on ferme une des deux cuisines ». C'était un moindre mal. Les filles [agents du service] ont eu du mal, par contre. J'ai eu une période horrible. Elles m'en ont voulu. *Elles ont toutes été intégrées ici ?* Le personnel de là-bas est venu ici en majorité. J'ai mis les autres dans les écoles, et au fur et à mesure des départs en retraite, les filles qui avaient été évincées de la cuisine centrale reviennent. »

Si aucune privatisation n'est décidée, le transfert des services d'assainissement et de voirie à la communauté de communes en 1993, la réorganisation de la cuisine municipale en 1995, le

¹⁶² Seuls quatre élus en 2001 (dont Jean Micaux, devenu conseiller municipal) avaient participé à la majorité en 1989 et 1995.

¹⁶³ Entretien à la cuisine municipale, le 27 août 2007.

transfert des pompiers au département en 2000¹⁶⁴, transforment l'organisation des services techniques et obèrent la confiance des agents dans le soutien apporté par les élus au service public.

b) Une recomposition des pouvoirs au sommet de l'institution

Les alternances contribuent en outre à transformer les relations au sein du conseil municipal. Si Brigitte Morel a refusé, comme Jean Micaux, de déléguer la gestion du personnel à un adjoint, la maire élue en 2001 s'en décharge, au profit d'une des seules élues issues des conseils municipaux des années 1980. Née au début des années 1950, Josiane Bourgade s'est très tôt engagée à la CGT, puis au parti communiste. Déléguée du personnel dans son usine d'électronique, elle devient conseillère municipale, en 1983, puis adjointe à la petite enfance en 1989. Sa délégation au personnel, en 2001, inscrit la nouvelle équipe dans la continuité de celle de Micaux¹⁶⁵. Son expérience de syndicaliste la légitime à ces responsabilités, et accrédite l'idée de liens renouvelés entre élus et syndicalistes.

Dans les dossiers, les pouvoirs laissés à l'adjointe se manifestent par les délégations de signature. Dans cette commune, comme dans les autres, les requêtes des agents, comme les notes des chefs de services, sont adressées au maire, qu'il soit ou non le destinataire effectif de la missive. Cette forme d'adresse, et son pendant, la signature de tout courrier par le maire, sont des signes du monopole symbolique dont dispose le magistrat municipal, qui peut seul prétendre incarner la commune¹⁶⁶. Elles dépersonnalisent le processus de décision et masquent les formes de partage du travail au sein de l'exécutif municipal. À partir de 2001, la présence de courriers (réponse négative à une demande d'embauche, accord pour un temps partiel ou des congés) signés par Josiane Bourgade est un signe de l'évolution des relations de pouvoir au sein de l'équipe municipale. Outre le pouvoir bureaucratique de signature, la mairie délègue une partie du travail relationnel avec les agents et les demandeurs d'emploi. Au cours de notre enquête, nous avons vu plusieurs fois Josiane Bourgade dans les bureaux du service du personnel, sans jamais y croiser la maire. Josiane Bourgade tient en outre, chaque semaine, une permanence, où s'expriment, en nombre, les demandes d'embauche¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Les pompiers, sont, par la loi du 3 mai 1996, placés sous l'autorité de services départementaux d'incendie et de secours. Padioleau J-G., 2002, *Le réformisme pervers. Le cas des sapeurs-pompiers*, Presses Universitaires de France, coll. « Sociologies ».

¹⁶⁵ Josiane Bourgade et Jean Micaux sont proches. Le jour de notre entretien, ils prennent le café ensemble à la mairie.

¹⁶⁶ Le Bart C., 2003, *op.cit.*, p.29.

¹⁶⁷ « On reçoit 800 à 900 courriers ici par an. Je reçois du monde tous les jeudis, pratiquement. Il y a des périodes où c'est plus : en septembre, c'est cinq-six par jeudi. », nous explique-t-elle au cours d'un entretien en mairie, le 16 avril 2007.

Liée à l'alternance et à la recomposition des alliances politiques à la tête de la municipalité, cette montée en puissance de l'adjointe doit aussi être rattachée au contexte plus général de banalisation de la gestion du personnel. Si dans les petites communes, le personnel reste une prérogative mayorale (plusieurs maires de gros villages de 1000 à 4000 habitants l'ont d'ailleurs revendiqué en entretien), dans les villes de banlieue parisienne où nous avons enquêté (lesquelles comptent entre 20 000 à 80 000 habitants), la délégation de la « fonction personnel » est généralisée. Cela ne signifie, ni que le maire renonce à toutes ces prérogatives, ni que la gestion du personnel est dépersonnalisée, mais cela tend à la rapprocher des autres services municipaux et à développer les exigences capacitaires liées à l'exercice de ces fonctions.

À cette délégation au sein de l'exécutif municipal s'ajoute une évolution des relations entre les élus et les cadres. La pérennité de la relation d'emploi des cadres dirigeants est remise en cause. Les alternances renouvellent le personnel le plus haut placé. En 1995, la nouvelle majorité recrute un directeur de cabinet, recrutement rendu possible par la loi statutaire de 1984¹⁶⁸, et qui fragilise la position du directeur général, en poste depuis 1982, désormais employé à temps partiel. En 2001, la nouvelle municipalité change de DGS, à la faveur du départ à la retraite de celui-ci. Le DGA, Claude Amiot, qui se dit fatigué des alternances, prend lui aussi sa retraite, à 58 ans.

[Jusqu'en 1995], « je travaillais avec une équipe municipale dont on connaissait le fonctionnement, la façon de réagir, de penser. On était sur la même longueur d'ondes. D'un seul coup, tout bascule. C'est dingue. C'est vachement dur psychologiquement. En plus de ça, j'étais sur un emploi fonctionnel, quand même. Ça veut dire que je suis l'un des seuls qui peut être mis à disposition. Franchement, quand l'élection municipale arrive et qu'on voit qui devient le maire, alors qu'on a un emploi comme ça, [*soupir*] c'est un peu dur. »

Ce double départ entraîne une vacance dans l'« ordre de succession », qui permet à la municipalité de recruter un DGS extérieur à la ville. Ce recrutement marque une transformation du mode de reproduction des élites administratives municipales. La promotion interne est fortement délégitimée, ce dont les « anciens » cadres souffrent.

En 2004, Gilles Moine anticipe lui aussi sa retraite, à 58 ans : « Avec le nouveau directeur général des services, ça s'est tout de suite très mal passé. Apparemment, je ne suis pas le seul. Il y a trois ou quatre anciens de la mairie, on a vu tout de suite que ça n'allait pas trop bien se passer. Il m'a fait la remarque : « vous êtes attaché principal ; en général, c'est réservé à des gens mobiles », sous-entendu des gens qui ont fait d'autres mairies. »

¹⁶⁸ Article 110 de la loi n° 84-53 du 26 Janvier 1984 et décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

C'est d'ailleurs la nouvelle municipalité de gauche qui va utiliser la possibilité offerte par les emplois fonctionnels¹⁶⁹ : le directeur des services techniques, puis le DGS, sont remerciés en cours de mandat.

À cette insécurisation des cadres répond des nouvelles prérogatives¹⁷⁰, liées à la formalisation croissante des recrutements et des déroulements de carrière. Le DGS recruté en 2001 met en place un système écrit de circulation des informations entre les différents niveaux hiérarchiques. Au contraire des années 1970 et 1980, où seuls les secrétaires généraux et directeurs des services techniques rédigeaient les notes mises au dossier administratif des agents, dans les années 1990 et 2000, les interventions des supérieurs hiérarchiques immédiats se multiplient. Désormais, la notation annuelle est précédée d'une évaluation par le supérieur hiérarchique immédiat, à partir de critères communs à l'ensemble d'une catégorie hiérarchique donnée. Les catégories C, par exemple, sont évalués selon cinq types critères : connaissances professionnelles / exécution, initiative, rapidité, finition / ponctualité et assiduité / travail en commun / relation avec le public. Pour chacun de ces critères, cinq appréciations sont possibles : très insuffisant / insuffisant / assez bien / bien / très bien. Le directeur général des services fixe ensuite la note annuelle en fonction de ces appréciations, une note inférieure à 12, entraînant, par suite d'une décision de la commission paritaire départementale, un report de l'avancement d'échelon¹⁷¹. 15% des agents (53 sur 365 fonctionnaires) ont subi, à un moment ou à un autre depuis leur embauche, un tel report : ce chiffre peut sembler modeste, mais il suffit à faire peser une menace sur les agents, évoquée par plusieurs d'entre eux en entretien.

De plus, à chaque avancement, à l'ancienneté ou par concours, le chef de service doit exprimer un avis motivé, ensuite transmis, pour décision, au DGS. Les procédures de recrutement se bureaucratisent elles aussi : pour chaque recrutement de cadres A, B et agents de maîtrise, les candidats sont auditionnés par un « jury » réunissant la maire-adjointe au personnel (ou la maire pour les postes les plus élevés), le DGS, la responsable du service du

¹⁶⁹ C'est, rappelons-le, la loi Galland de 1987 qui crée cette nouvelle catégorie d'emplois, pour l'encadrement supérieur des collectivités locales. Les directeurs généraux des services (DGS et DGA) et les directeurs des services techniques sont désormais placés en détachement de leur grade d'origine pendant qu'ils occupent ces fonctions. Celles-ci peuvent leur être retirées facilement, y compris pour un motif d'« incompatibilité » entre la maire et son directeur général.

¹⁷⁰ Du point de vue des élus, le système de l'emploi fonctionnel permet de maintenir un contrôle sur des cadres dotés de pouvoirs croissants. Au milieu des années 2000, la revendication des directeurs territoriaux (plus haut grade du cadre d'emploi des attachés) à une revalorisation de leur carrière a été acceptée par la DGCL sous réserve d'un faire un emploi fonctionnel – ce que les directeurs territoriaux ont refusé. Bigot L., 2005, « Les directeurs peinent à se faire entendre », *La Gazette des communes*, p.62-63, 3 juillet.

¹⁷¹ Les agents perdent le bénéfice de l'avancement à l'« ancienneté minimum » et doivent attendre d'avoir l'ancienneté nécessaire à un avancement à l'« ancienneté maximale » (soit six mois à un an de retard selon l'échelon).

personnel et le responsable du service recruteur. Au moment où l'incertitude augmente pour l'accès au statut de fonctionnaire (*cf. infra*), les chefs de service jouent un rôle essentiel dans le repérage des contractuels jugés aptes, par leurs compétences et leur comportement, à la titularisation. Dans le temps qui s'écoule entre l'embauche et l'accès au statut, les cadres entérinent ou rejettent le choix initial par les élus. Dans les services « traditionnels » du recrutement social, en particulier celui des écoles, ils surveillent particulièrement les problèmes d'absentéisme et d'alcoolisme, et plus généralement tous les indices, y compris corporels et vestimentaires, de non-conformité interactionnelle, comme le raconte Nathalie Vaujeux.

« J'ai un volet de contractuelles que Josiane Bourgade me donne. Non, elle me demande pas mon avis. Les gens arrivent. Un truc que je n'aime pas, je suis peut-être ringarde, les piercing. Les gens qui ont des cheveux, alors ça ! L'autre jour, je dis à une personne : "tes cheveux bleus et tes piercing, et puis les tenues". C'est pas facile à dire. La fille m'a dit "oui" sur le coup et le lendemain, j'ai eu sa mère, qui ne voulait pas que sa fille enlève les cheveux bleus et les piercings, qu'il fallait vivre avec son temps. Seulement les petits... Il y a des parents qui m'ont téléphoné pour me dire que je mettais n'importe qui dans les écoles. Et pourtant la fille est hyper compétente, mais elle a un look... (...) *Vous avez une liste avec plusieurs noms. C'est vous qui piochez ?* Je ne connais pas les gens. Josiane me dit : "celle-ci est prioritaire parce qu'elle a ci, elle a ça". Voilà. Après, c'est à la surprise du chef *C'est souvent la situation familiale ou sociale qui fait...* Oui, oui. C'est de bonne guerre dans les villes. Au niveau des municipalités, c'est de bonne guerre de faire ça. Mais pour la titularisation, j'ai mon mot à dire. Je signe un papier avec ce que je pense de l'agent. Parfois je dis : "j'aimerais bien attendre six mois". Je dis à la personne : "il y a ça qui va pas. Si ça va mieux, si tu fais des efforts, si tu me prouves que tu sais le faire, dans six mois, tu seras stagiairisée." Les gens n'aiment pas trop, mais bon. (...) On est à Tozay. C'est pas si grand que ça. Tout le monde se connaît. Ça se sait. Ça se sent aussi. *Il vous est arrivé de retrouver des bouteilles ?* Oui. Ça m'est arrivé une fois. Une dame venait là le matin. Elle était bien. Elle n'avait pas de voiture. Elle habitait un peu plus haut, elle descendait à pied. Mon collègue en livrant les cantines l'amenait. À 4h30, elle ne faisait que chanter dans le couloir. Au début, je n'ai rien dit. Une fois, je suis allée lui parler. Ah ! Elle sentait l'alcool. Quand tout le monde était parti, j'ai fait le tour de tous les sites où elle était. Il y avait des bouteilles partout. Après, je lui ai dit. Le maire l'a convoqué. (...) Elle était contractuelle : une chance pour nous. Après, quand les gens sont titulaires, c'est autre chose. »

c) Des tensions croissantes entre agents d'exécution, cadres intermédiaires et dirigeants

Le pouvoir des cadres s'exprime lors des titularisations et des avancements, mais aussi, de manière croissante, par le biais de sanctions disciplinaires. Jusqu'au début des années 1990, les remontrances des cadres, consignées par écrit dans les dossiers, se traduisaient rarement par des sanctions disciplinaires. Le mandat de droite marque, de ce point de vue, une nette

rupture : ce sont près de la moitié des retards d'avancement et des sanctions disciplinaires¹⁷² observées dans les dossiers qui ont été prononcés au cours de ces six années¹⁷³.

En 1994, le DGS rend compte d'une entrevue avec une ATSEM, recrutée en 1987. Le directeur du service enfance soupçonne une rechute alcoolique. Les deux cadres lui ont fait part de « conseils sous forme de mise en garde ». L'affaire ne semble pas avoir de suite : aucune sanction n'est prise. En 2000, Nathalie Vaujeux surprend la même agent en train de consommer de l'alcool sur son lieu de travail. Dans une note au maire, elle indique en outre que cette ATSEM est « agressive » avec les enfants. Le DGS fait à son tour un rapport, qui débouche sur un blâme. La maire en informe l'agent par un courrier qui précise : « Un tel comportement est inadmissible, tant du point de vue de la sécurité des enfants que de l'image du service public que vous donnez. » En entretien, sept ans plus tard, elle nous explique les raisons de telles décisions : « Les tire-au-flan, ça nuit à l'image. Si les gens ne donnent pas le meilleur d'eux mêmes, l'image leur reviendra dans la figure. (...) L'image de l'employé communal, comme un peu le fonctionnaire, bénéficie d'une certaine sécurité de l'emploi. Il ne faut pas qu'en plus, il bénéficie d'une image de planque. »

Alors que les figures de l'agent public et de l'utilisateur se confondent, dans le cadre d'un recrutement localisé, elles apparaissent, dans les représentations des élus, de plus en plus dissociées. Au nom de l'« image » des services municipaux, du service dû aux usagers, les élus traduisent les critiques des cadres en sanctions disciplinaires. Ce faisant, ils sanctionnent surtout des agents recrutés par la majorité précédente : les trois-quarts des agents sanctionnés depuis 1995 sont des « anciens », souvent déjà repérés (comme dans l'exemple ci-dessus) mais jamais sanctionnés. Ces sanctions accentuent leur défiance vis-à-vis des nouvelles majorités et leur nostalgie de l'époque Micaux. Elles accréditent aussi l'idée que les cadres sont « du côté » des élus.

Les tensions entre cadres et petit personnel sont en outre accentuées par la réorganisation du travail engagé par le directeur général des services recruté en 2002. Depuis le milieu des années 1970, les agents travaillant à la mairie et dans le secteur administratif des services techniques (urbanisme, comptabilité de l'eau etc.) bénéficiaient d'horaires variables¹⁷⁴, favorables à une gestion collective des horaires. Comme nous le dit la responsable du service du personnel, « on s'arrangeait pour qu'il y ait toujours quelqu'un et on pouvait passer voir le médecin dans l'après-midi si besoin »¹⁷⁵. Pour des raisons de coût (la pointeuse est jugée trop onéreuse) mais aussi face au soupçon que les arrangements collectifs se font au bénéfice des

¹⁷² Les sanctions utilisées sont l'avertissement, le blâme, l'exclusion temporaire et la mise à pied. La pénalisation dans l'avancement de carrière prend la forme, soit d'une prolongation de stage, soit d'un avancement « à l'ancienneté maximale » (plutôt que minimale). Précisons que, dans le même temps, les licenciements ont pour ainsi dire disparu (aucun licenciement au cours du dernier mandat).

¹⁷³ Parmi les 200 agents recrutés avant 1995, 19 ont été sanctionnés avant 1995, 18 entre 1995 et 2000 et 6 entre 2001 et 2006.

¹⁷⁴ L'embauche se fait entre 8 heures et 9 heures le matin, la débauche entre 11h30 et 12h30 le midi etc.

¹⁷⁵ Journal de terrain, 26 juillet 2006.

agents plutôt que des usagers, le DGS, soutenu par des élus jugeant rétrograde l'usage de la pointeuse, institue des horaires fixes : tout le monde embauche à 8h30, débauche à 12h, revient à 13h30 et repart à 17h30. Accentuant la coupure entre temps professionnel et temps privé, ces nouveaux horaires renforcent le rôle de surveillance des cadres, chargés de faire respecter les nouveaux horaires. En nous décrivant le nouveau système comme source d'« abus », la responsable du service du personnel exprime sa lassitude face au contrôle qu'elle est supposée exercer et sur laquelle repose sa crédibilité d'encadrante. En plus des horaires, ce sont les absences qui font l'objet d'une surveillance plus systématique. Le DGS codifie les critères d'avancement à l'ancienneté minimale et y inclut une clause d'assiduité : des absences trop nombreuses peuvent justifier une minoration de la note, elle-même associée à un retard d'avancement. L'encadrement intermédiaire, qui reporte les absences non justifiées, et le service du personnel, qui comptabilise les absences médicales, se trouvent en première ligne de ce dispositif de surveillance. Ainsi, la codification des normes professionnelles, au nom du service dû aux usagers¹⁷⁶ et de la reconnaissance des agents conformes¹⁷⁷, place les cadres dans une position ambivalente¹⁷⁸, qui les maintient à distance tant du petit personnel, qu'ils doivent contrôler, que du directeur général et des élus, associés à des décisions contestées. Cette position d'intermédiaire est particulièrement difficile à tenir pour les responsables des services habitués du recrutement social, les plus concernés par les pressions aux sanctions et souvent les moins reconnus par leur hiérarchie.

Nathalie Vaujeux semble avoir endossé parfaitement son rôle de surveillance et de contrôle. Deux jours avant la rentrée scolaire, elle prépare des plannings les plus précis possibles, afin d'éviter les contestations : « Il faut vraiment que tout soit [*ton insistant*] carré parce qu'il y a des gens qui pourraient rester dix minutes de plus tous les soirs histoire d'avoir de la récup. » Mais, énormément investie dans son travail depuis quinze ans, et toujours agent de catégorie C, elle aspire à passer plus de temps avec ses trois jeunes enfants. Elle est lasse des conflits entre agents, ou entre agents, parents et instituteurs, et de devoir gérer « les problèmes personnels » de ses « filles ». Après avoir sermonné une jeune ATSEM portant des piercings (*cf. supra*), elle a reçu un « papier » l'accusant de discrimination. Et elle n'a pas compris que l'on remette ainsi en cause son rôle.

Ces mesures coercitives sont d'autant plus mal perçues par le personnel d'exécution que le rôle autrefois joué par les syndicats dans l'élaboration des règles est aujourd'hui remis en cause. La montée des procédures de surveillance et de contrôle rappelle la « bureaucratie

¹⁷⁶ Nous touchons ici, à la marge, à une des dimensions essentielles du processus de modernisation des services publics. Siblot Y., 2006, *op.cit.*, chapitres 7 et 8.

¹⁷⁷ « Si une personne est absente, c'est les autres qui font le boulot. Ça va une fois... Mais quand c'est toujours la même personne, les collègues commencent à dire... », nous explique Josiane Bourgade, pour justifier les mesures contre l'absentéisme,

¹⁷⁸ Le Saout R. (dir.), 2002, *L'encadrement intermédiaire. Les contraintes d'une position ambivalente*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales ».

punitive » analysée par Gouldner¹⁷⁹ et dans laquelle les règles sont imposées par les employeurs sans que les travailleurs les reconnaissent comme justes ou légitimes.

Toni Alario nous rend compte de la suppression de la pointeuse aux services techniques, intervenue quelques mois avant l'entretien. « On met le truc aux cadres sur le dos. Ils se disent "on est mis en porte-à-faux". Pour le petit personnel, ça veut dire aussi que la souplesse des horaires n'existe plus. Il y avait un accord depuis 76 ou 77 à la ville de Tozay, qui instituait les horaires variables. (...) On s'est assis sur ce texte. On a dit du jour au lendemain "il n'y a plus". Ils l'ont mis dans le compte-rendu du comité technique paritaire, alors qu'on n'en avait pas parlé. »

Le recul de l'adhésion syndicale¹⁸⁰ a considérablement diminué le pouvoir de négociation de la CGT et de la CFDT. La suppression de la pointeuse, évoquée ci-dessus par le délégué de la CGT, est emblématique de ce recul : soumis au comité technique paritaire, cette décision a suscité la protestation des syndicats, laquelle n'a pas été relayée dans le compte-rendu, rédigé par le service du personnel et communiqué aux agents. Ceux-ci ont alors accusé les syndicats d'être inactifs et complices. Mais les délégués syndicaux ont ensuite échoué à mobiliser les agents pour contrer, en masse, cette mesure. De moins en moins capables de mobiliser¹⁸¹, les syndicalistes accusent à leur tour les élus, eux-mêmes souvent anciens syndicalistes (à l'école, et plus rarement à l'usine), d'avoir rompu avec leur « base ».

La désyndicalisation est particulièrement marquée chez les cadres et renforce le processus, déjà décrit, d'éloignement entre l'encadrement et le personnel d'exécution. Gilles Moine, Claude Amiot ou encore Elisabeth Legrand étaient syndiqués jusque dans les années 1990, mais les conflits autour de l'aménagement portuaire, ainsi que leur accession à des postes de plus en plus proches des élus, les ont conduits à se retirer. Aujourd'hui, seuls trois cadres A sont adhérents. Un de ces cadres a d'ailleurs adhéré à la CFDT suite à une sanction disciplinaire décidée par le DGS – sanction inédite s'agissant d'un directeur de service, et qui illustre, à l'extrême, la distance croissante entre encadrements intermédiaire et supérieur. La faiblesse des effectifs syndiqués empêche la constitution d'un mouvement collectif d'envergure, au moment même où le directeur général des services concentre les récriminations tant du petit personnel que des cadres. Seule la « grève » des vœux du maire, en début d'année, est en mesure de mobiliser un nombre important d'agents : la contestation

¹⁷⁹ Gouldner A., 1954, *op.cit.*

¹⁸⁰ Il y aurait, selon les deux délégués rencontrés, de l'ordre de 10% des agents dans chacun des syndicats, mais le potentiel militant serait bien moindre, à tel point que les candidats sont difficiles à trouver pour les instances paritaires.

¹⁸¹ On mesure ici les changements intervenus depuis la période de syndicalisation massive, qui avait par exemple permis aux agents communaux de Roubaix de freiner le projet de modernisation de l'administration mis en place par la municipalité élue en 1977. Lefèvre R., 2001, thèse citée, p.539 et suivantes

est alors symbolique et ne peut remettre en cause les transformations des modes de recrutement et de déroulement des carrières.

2) Vers une « délocalisation » du recrutement et des promotions

Les tensions entre groupes municipaux s'expliquent en effet, pour une large part, par ces transformations. Si certaines embauches relèvent toujours du « recrutement social », on observe leur marginalisation progressive au profit de processus à la fois plus formels et moins localistes.

a) Un recrutement social maintenu mais concurrencé

Les deux majorités qui se sont succédé depuis 1995 n'ont pas remis en cause le recrutement local et social qui caractérise une partie des embauches à la mairie. Conséquence du développement national des emplois aidés au début des années 1990, c'est même entre 1995 et 2000 que la part de recrues d'abord passées par ce type de contrat est la plus importante (20% des embauches contre 5% au cours des périodes précédente et suivante). Le développement national des emplois aidés au cours des années 1990, et tout particulièrement des emplois-jeunes¹⁸² à la fin de la décennie, prolonge le « traditionnel » recrutement social en l'ouvrant à un nouveau public : celui des diplômés de l'enseignement supérieur en difficulté d'insertion sur le marché du travail. Le secours aux habitants en difficulté continue de surcroît d'être revendiqué par les élus comme partie intégrante de leur mission. Chez Brigitte Morel, le recrutement social participe de la posture féminine d'« assistante sociale », attentive aux souffrances des autres femmes, qu'elle entend incarner. Mais alors que les élus de gauche légitimaient leurs interventions dans les recrutements par un impératif de solidarité avec les *groupes* touchés par les difficultés de l'économie locale, la maire revendique une posture assistantielle, où le repérage est *individuel*, à partir de la sphère domestique, qui semble renvoyer à la fois à sa position de femme¹⁸³ et à son inscription à droite de l'échiquier politique¹⁸⁴.

« On fait un choix en fonction des situations de familles, bon... Pour les écoles par exemple, c'est souvent des dames qui se retrouvent seules ou bien qui ont des difficultés familiales. C'est un moyen d'intervenir au niveau social auprès d'une population qui est un peu fragilisée. (...) Il y avait des

¹⁸² Ce sont aujourd'hui neuf agents qui sont passés par le dispositif emplois-jeunes avant de devenir fonctionnaires.

¹⁸³ Le registre de l'empathie et du secours aux plus démunis est en effet socialement construit comme un apport des femmes à l'exercice du métier politique. Achin C. *et alii*, 2007, *op.cit.*, p.44-46.

¹⁸⁴ Où ce rapport aux administrés renvoie à la socialisation religieuse (catholique) de nombre d'élus. Fretel J., 2004, « Quand les catholiques vont au parti. De la constitution d'une *illusio* paradoxale et du passage à l'acte chez les "militants" de l'UDF », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°155, p.77-89.

problèmes de famille, des soucis avec les enfants. Ce n'est pas assistante sociale, mais presque, vous savez. Quand les gens ont confiance, ils viennent vous dire leurs problèmes. » (Brigitte Morel)

Lorsque le responsable de la formation conseille à une candidate à l'embauche de rencontrer la maire ou l'adjointe au personnel (« c'est toujours mieux qu'un CV anonyme »¹⁸⁵), il a en tête l'efficace propre de l'interconnaissance dans l'accès à l'emploi public local.

Brigitte Morel poursuit : « Quand on postule, si la personne prend la peine de se déplacer et de se présenter, on n'a pas qu'un contact écrit, on a un contact visuel. Et vous vous souvenez beaucoup plus facilement d'une candidature quand vous avez vu la personne que lorsque vous avez vu un CV. Vous vous rappelez que celle-là a vraiment besoin de travailler, qu'il faut absolument. »

En 2000, elle a ainsi aidé un ancien camarade d'université, fils d'une famille de commerçants cliente de son beau-père, à devenir balayeur. Après un divorce, une longue période de chômage assortie d'une condamnation pour récidive de conduite en état alcoolique, Bernard Parret était venu la rencontrer pour lui faire part de ses difficultés. C'est elle qui a remis au service du personnel le formulaire de candidature, qui a débouché sur son embauche¹⁸⁶.

Plusieurs facteurs contribuent toutefois à limiter cette efficace. D'abord, les « non-métiers », selon le terme de Josiane Bourgade, accessibles aux habitants disposant de peu de ressources scolaires et professionnelles, se raréfient. Le « grand projet » de la municipalité élue en 2001, principale source de créations d'emplois au cours de la période, est un équipement culturel. Mais ces emplois sont qualifiés : sur les dix recrutés, un seul n'est pas bachelier. En revanche, les effectifs ne croissent ni dans le service de « propreté urbaine », où le nombre de balayeurs est le même depuis (au moins) 1993, ni au service des écoles. Au contraire, des fermetures récentes de classes, ainsi qu'un changement de politique (une augmentation du temps de travail, plutôt que de nouvelles embauches), limitent les possibilités de recrutement. Dans le même temps, la professionnalisation du métier d'ATSEM, qui requiert à présent la possession du CAP petite enfance et la réussite au concours, renforce les logiques capacitaires d'accès à l'emploi.

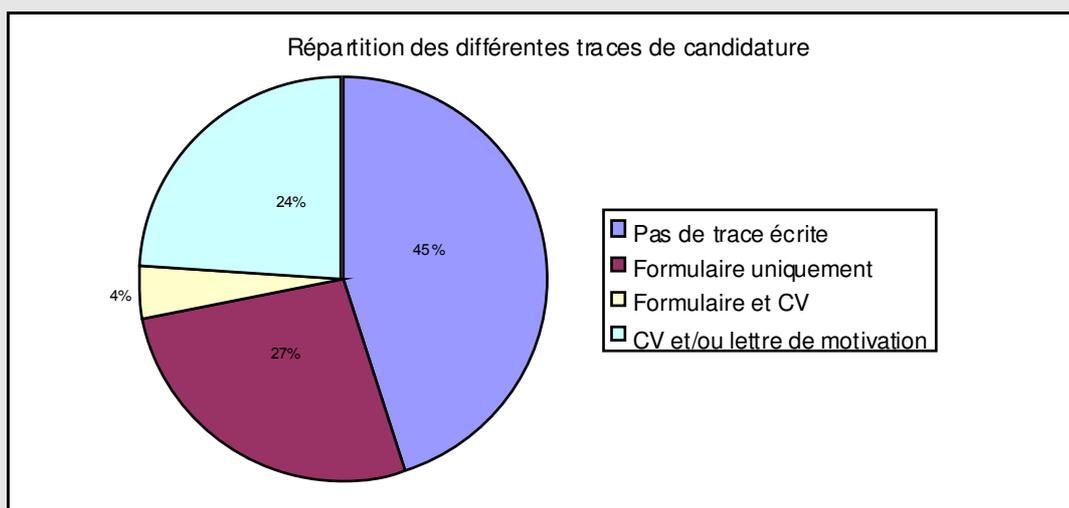
De plus en plus, répondre aux demandes d'embauche émanant des franges les plus fragilisées des couches populaires consiste à dire « non ». Depuis 1995, on observe, dans les dossiers, une standardisation des refus d'embauche : « Je suis bien consciente des difficultés que rencontrent actuellement les demandeurs d'emploi pour trouver du travail. Je ne peux malheureusement satisfaire toutes les demandes. », signent Brigitte Morel puis Josiane Bourgade. Cette bureaucratisation contrainte par la raréfaction des ressources, que nous avons déjà vue à l'œuvre dans le Bas-Massif (chapitre III), est aussi visible dans les

¹⁸⁵ Journal de terrain, 11 avril 2007.

¹⁸⁶ Ainsi que Bernard Parret nous le raconte en entretien, le 19 avril 2007. Nous détaillerons sa trajectoire dans le chapitre VII.

procédures d'embauche. Alors que les traces de recommandation édilitaire sont moins nombreuses dans les dossiers (3% des embauchés depuis douze ans), les documents constitutifs de dossiers de candidature (formulaire de candidature, lettre de motivation, CV) sont de plus en plus présents et de plus en plus diversifiés : nous en avons trouvé dans la moitié des dossiers d'agents recrutés avant 1984, et dans les deux tiers de ceux recrutés depuis 2001 (encadré 12).

Encadré 12 : Traces de candidatures et types de recrutement



Dans les dossiers, les traces de candidatures peuvent prendre la forme d'un formulaire de candidature (*cf.* encadré 10), d'un CV et/ou d'une lettre de motivation. Outre la forme prise par le CV (manuscrit autrefois, et encore parfois aujourd'hui pour les candidats les moins qualifiés), on remarque des usages relativement exclusifs du premier mode de candidature par rapport aux deux autres. Ainsi, les personnes nées à Tozay, ou dans le département, sont celles qui utilisent le plus le formulaire (respectivement 38% et 35% des embauchés). Cela renvoie au mode de diffusion de ce document : il faut se rendre en mairie pour se le procurer. Au contraire, les personnes nées en dehors du département ne sont que 13% à avoir rempli ce formulaire.

Le niveau de diplôme, lui-même corrélé au lieu de naissance (les « natis » ont plus souvent de petits diplômes), est un autre indicateur du type de candidature. La moitié des bacheliers ont envoyé un CV et/ou une lettre de motivation (contre 12% qui ont rempli le formulaire). À l'opposé du spectre des diplômes, seulement 10% des non-diplômés (ou seuls titulaires du CEP) ont envoyé un CV. Quant au formulaire, il est surtout pratiqué par les titulaires de CAP/BEP, qui l'ont rempli pour 45% d'entre eux. Plus frappant encore, aucun cadre A n'a rempli le formulaire, contre 5% des cadres B et 30% des catégories C.

En d'autres termes, on retrouve, à travers le mode de candidature, trois profils distincts d'agents communaux : un groupe d'ouvriers et d'employés qualifiés, qui s'inscrit dans les formes locales de la bureaucratisation (formulaire de candidature mais aussi concours) ; un groupe d'agents dotés de peu de ressources scolaires (et donc scripturales) et qui entrent en mairie par le biais de l'interconnaissance et du recrutement social ; un groupe de cadres diplômés, moins ancrés localement et qui utilisent les procédures banalisées de candidature.

Ajoutés à la systématisation, déjà évoquée, des entretiens d'embauche et des tests pratiques pour les ouvriers qualifiés, cette formalisation du recrutement durcit la sélectivité à l'embauche : elle requiert des compétences scripturales (pour remplir le dossier de candidature) et verbales (pour faire face à l'entretien d'embauche) directement corrélées au

capital scolaire. On remarque d'ailleurs que la part de non-diplômés a considérablement décru parmi les embauchés récents : comptant pour 20% des embauchés avant 1995, ils ne représentent que 5% des personnes recrutées au cours du dernier mandat¹⁸⁷. Cet accroissement de la sélectivité, y compris pour les emplois les plus modestes, doit aussi à l'allongement de la période de probation constituée par le temps compris entre la première embauche (le plus souvent pour un remplacement) et la titularisation comme fonctionnaire. De ce point de vue, l'équipe Morel semble avoir été particulièrement prudente : alors que le temps médian entre embauche et accès à la fonction publique (hors stage) est de huit mois pour l'ensemble du personnel, il a été de deux ans pour les embauchés au cours de son mandat. Entre 1993 et 2005, le taux de non-titulaires est ainsi passé de 7% à 10%, rejoignant la moyenne des communes de la même taille. Bien que l'on entre de moins en moins souvent à la mairie dès la fin des années des études¹⁸⁸, l'accès à l'emploi public, loin d'être immédiatement synonyme d'une stabilisation de la relation d'emploi, est une succession d'étapes où l'employabilité de l'impétrant est jugée et confrontée aux possibilités d'embauche offertes par la législation et par les finances communales. De plus en plus souvent passées des périodes d'intérim¹⁸⁹, les nouvelles recrues voient se prolonger, non pas vraiment l'instabilité (ils restent de fait en poste) mais l'incertitude quant au renouvellement de leur contrat. Stables mais précaires¹⁹⁰, ils restent parfois des années aux marges de l'emploi public.

Née en 1964, une femme, qui a échoué au CAP d'employée de bureau, a enchaîné cinq contrats dans des usines agroalimentaires entre 1984 et 1988. Son dossier de retraite indique ensuite une vingtaine de missions d'intérim assurée au cours des années 1990. De mai 2001 à octobre 2006, elle enchaîne 86 contrats au service des écoles de la mairie, tantôt pour répondre à un « besoin occasionnel » ou « saisonnier », tantôt pour remplacer une personne en congé maladie ou à temps partiel. En 2002, sa candidature à la cantine scolaire est rejetée. Finalement, en octobre 2006, elle rencontre Nathalie Vaujeux et Josiane Bourgade, qui décident, au terme de l'entretien, de la « stagiairiser » comme agent d'entretien à temps incomplet.

Outre la raréfaction des emplois les moins qualifiés, outre la sélectivité accrue, il faut mentionner l'effet propre des alternances politiques, comme facteurs de fragilisation des logiques cooptatives. L'expérience commune du recrutement par interconnaissance n'unifie

¹⁸⁷ Rappelons que, d'après l'enquête « Génération 2001 » du CEREQ, 18 % des jeunes quittent le système éducatif sans diplôme et 45% sans diplôme du supérieur (www.cereq.fr/pdf/questcequeG2001.pdf)

¹⁸⁸ Les recrutements dans le cadre d'une première embauche concernent 34% des personnes recrutées avant 1995, contre 12% ensuite.

¹⁸⁹ 4% des actifs occupés de Tozay sont intérimaires et la ville compte quatre entreprises d'intérim, réparties en agences spécialisées dans divers secteurs d'activité.

¹⁹⁰ Nicolas Jounin montre, dans le secteur du bâtiment, l'intérêt des agences d'intérim à ce type de relation d'emploi : une certaine fidélisation des intérimaires limite les coûts du *turnover* et améliore la qualité du travail, tandis que la brièveté des contrats constitue un moyen de pression sur les intérimaires. Jounin N., 2008, *Chantier interdit au public, enquête parmi les travailleurs du bâtiment*, La découverte, coll. « Enquêtes de terrain », p.110-112.

plus les communaux, elle distingue les cooptés du mandat Morel des autres, supposément soutenus par l'équipe en place. Nos enquêtés recrutés entre 1995 et 2001 attribuent ainsi, à tort ou à raison¹⁹¹, leurs revers de carrière à une logique d'étiquetage et de stigmatisation liée à leur recrutement par l'équipe de droite.

Bernard Parret est toujours balayeur, sept ans après son embauche. « Mon chef de service ne comprenait pas que je reste balayeur : "Tu as quand même un certain niveau, tu as fait certaines études. Normalement au bout d'un an, deux ans, on te trouve toujours quelque chose". Il a compris après une réunion avec un technicien supérieur qui a lâché : "tant que je serai là, il ne montera pas. Il a été mis en place par Brigitte Morel." Barrage. »

Franck Geoffroy, chargé de la paye au service du personnel, a été embauché en 1996, sans intervention directe de la maire. Mais il estime que la date de son recrutement insinue le doute sur ses compétences. « *On te fait sentir que tu as été recruté sous l'ancienne municipalité ?* On m'a fait ressentir quand je suis arrivé à la paye. Avec Sonia [sa collègue de la paye], on était côte à côte. Elle me montrait comment fonctionnait le logiciel des payes. Josiane [Bourgade] est arrivée là et a dit à Sonia : "tu crois qu'il fera l'affaire ?" J'étais là, à côté d'elle. Je n'ai pas trouvé ça très sympa. Sonia non plus. Ça aurait été quelqu'un autre, elle n'aurait pas dit ça. »

b) Restriction des voies de la promotion et valorisation de la mobilité

Nous avons montré, à propos des années 1970 et 1980, l'importance des dynamiques de promotion, tant pour les ouvriers qualifiés que pour les cadres. Où en est-on aujourd'hui ? Dans quelle mesure les cas de Bernard Parret, toujours balayeur malgré son bac, et de Franck Geoffroy, toujours agent administratif malgré ses deux DUT, sont-ils isolés ? L'adhésion au centre départemental de gestion (CDG) en 1995 transforme nettement les voies de la promotion. L'organisation extracommunale des concours, qui ne concernait jusqu'ici que les cadres et le personnel administratif, est généralisée à toutes les catégories d'agents. Les promotions sans concours sont elles aussi touchées : la commission administrative paritaire (CAP), qui en connaît, siège à présent à l'échelon départemental et non plus à l'échelon communal. De ce fait, les promotions accessibles aux agents tozayiens dépendent, non plus de la démographie interne à la collectivité, mais de celle de l'ensemble des collectivités du département. Cette double délocalisation, des concours et de la CAP, limite l'emprise de la cooptation édilitaire, comme du pouvoir des syndicats locaux, sur les carrières des agents. Déjà engagée dans les années 1970, la tendance à la formalisation des procédures et à la place accrue des concours dans la définition du mérite professionnel est amplifiée. Le centre de

¹⁹¹ Difficile à estimer, cette logique d'étiquetage nous a aussi été rapportée par la DRH d'une ville moyenne de région parisienne, passée à droite en 1983 : « Sur un tableau d'avancement, peut-être qu'ils vont regarder si la personne a été recrutée avant 83, quand c'était communiste, je ne sais pas. Ça se peut. »

gestion base les promotions sur un système de points (associant ancienneté dans le grade, effort de formation, note annuelle etc.) qui les dépersonnalise (encadré 13).

Encadré 13 : Un exemple de promotion « par points »

Dans le centre de gestion de région parisienne où nous avons enquêté (*cf.* troisième partie), la CAP ajoute, au critère de l'ancienneté imposé réglementairement, des critères supplémentaires, destinés à départager les promouvables ayant la même ancienneté. Nous reproduisons ici ces « critères de choix », en vigueur en 2007, pour l'accès au cadre d'emplois d'attaché (A).

Ancienneté :

- . dans un cadre d'emplois de catégorie B : 1 point par an, 20 points maximum.
- . dans un deuxième grade d'avancement de catégorie B : 2 points par an, 20 points maximum.
- . dans un troisième grade d'avancement de catégorie B : 4 points par an, 40 points maximum.

Responsabilités : exercer, au 1^{er} janvier de l'année, une des fonctions suivantes :

- . direction d'établissement(s) ou une direction de plusieurs services : 25 ou 30 points selon l'ancienneté.
- . chef d'un service ou encadrement d'au moins cinq agents : 15 ou 20 points selon l'ancienneté
- . adjoint à un responsable de direction ou à un chef de service : 5 ou 10 points selon l'ancienneté

Diplômes (points cumulables) : niveau II : 10 points ; niveau III : 5 points ; niveau IV : 5 points

Concours d'accès à la catégorie B (ex : rédacteur) : 20 points

Examen professionnel d'accès au troisième grade d'avancement de catégorie B (ex : rédacteur-chef) : 15 points

Formation continue sur les cinq dernières années (dispensée par un organisme extérieur à la collectivité) : 1 point par jour, 10 points maximum

Notation (moyenne des trois notes, 15 minimum, 20 maximum) : coefficient de majoration 1.5, 30 points maximum.

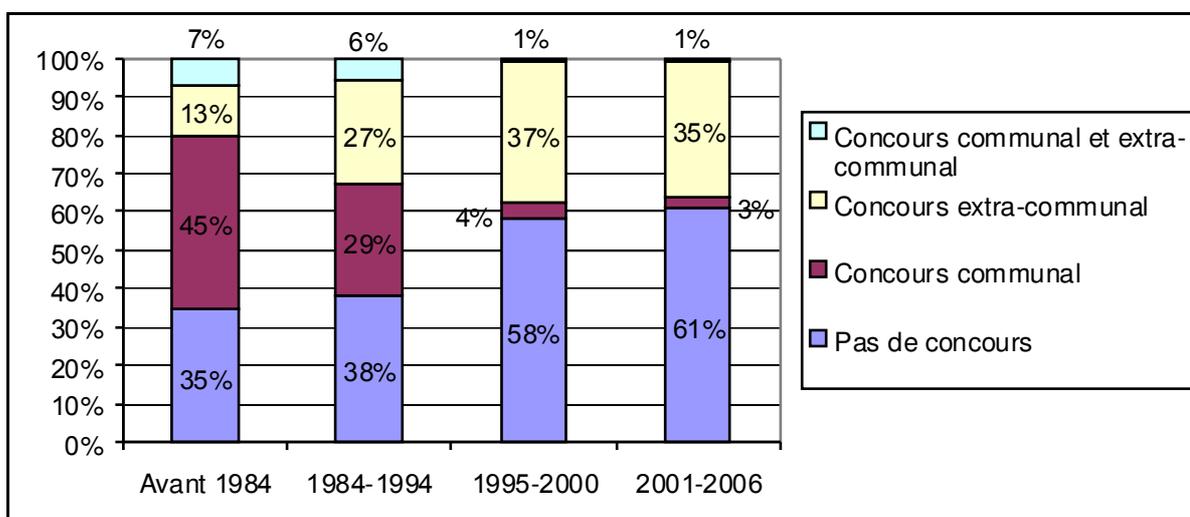
Mais dans la collectivité, ce système, qui contingente les promotions à des « quotas » définis nationalement par grade et par type de collectivités, est surtout perçu comme limitant les possibilités d'avancement. Bien plus que l'avancement à la durée maximale, ces quotas d'avancement freinent les progressions de carrière : si vingt agents ont vu leur rythme normal d'avancement retardé depuis douze ans, ils sont trente-quatre à n'avoir pu être nommés sur un nouveau grade, malgré l'avis positif de la collectivité.

La femme de Gilles Moine, titulaire d'un BEPC, travaille au service de l'état civil et des élections depuis 1977. Entrée comme téléphoniste, elle a été promue adjoint administratif à l'ancienneté en 1990. En 1999, puis en 2002, son chef de service émet un avis favorable à sa promotion comme rédacteur. Il indique par exemple qu'elle est une « collègue de compagnie agréable, serviable avec le public, ponctuelle, arrangeante, et qui souvent se sous-estime à tort ». Est-ce à cause de cette réserve finale, ou parce qu'elle n'a pas changé de service depuis son embauche ? Reste que la CAP refuse systématiquement de la promouvoir depuis le début des années 2000.

Ce n'est pas le centre de gestion qui a inventé les quotas, qui existent depuis le statut de 1952 et constituent une manière de limiter la croissance des dépenses de personnel. Mais l'organisation départementale des CAP les a rendus visibles. Avant 1995, la ville connaissait à l'avance le nombre de postes ouverts à la promotion sans concours, et les propositions de promotion, inscrites dans des logiques cooptatives à la fois édilitaires et syndicales, étaient ajustées à ces limitations. Depuis l'adhésion au centre de gestion, la ville délègue le travail de sélection des promouvables à l'instance départementale. Ce faisant, elle fait endosser « au

département » les déceptions de ses agents – des déceptions d’autant plus grandes que l’organisation délocalisée des concours les a rendus moins accessibles. La nécessité de se déplacer pour passer un concours souvent organisé dans un département voisin (selon la logique de mutualisation entre CDG analysée dans le chapitre III) contribue à décourager les agents de catégorie C, alors même que la sélectivité accrue des concours diminue la probabilité de réussite. 20% des agents qui ont passé des concours organisés par le CDG ou le CFPC/CNFPT les ont tous ratés, contre 1% des agents qui n’ont passé que des concours organisés par la ville.

Graphe 6 : Part des agents concernés par chaque type de concours selon la période de recrutement à Tozay¹⁹²



Au moment où la réussite à un concours apparaît comme une condition d’autant plus nécessaire à la mobilité que les autres voies de l’ascension professionnelle sont étroites, leur « délocalisation » accentue en outre leur distance vis-à-vis du travail quotidien des agents et maintient à l’écart les agents les moins dotés en ressources scolaires.

Après un CAP et un BEP d’opérateur-régleur en tournage, Sébastien Ballay, né en 1972, s’engage pour dix ans dans la marine nationale. Les compétences qu’il y a acquises, ainsi que son expérience personnelle de la voile, lui permettent d’être rapidement embauché au port de plaisance, au grade d’entrée, accessible sans concours. Il s’occupe de l’entretien des pontons, des manœuvres des bateaux et de l’écluse permettant l’accès aux emplacements. Il explique ici¹⁹³ avoir eu du mal à passer le concours d’agent technique, équivalent du grade d’OP1, autrefois accessible avec son diplôme. « À l’origine, ici, quand tu passais à la ville, tu rentrais comme agent d’entretien, et tu passais agent technique suivant ton niveau scolaire, ton CV. Maintenant, tu fais la procédure classique, tu entres agent d’entretien et si tu veux passer

¹⁹² Le maintien d’une petite proportion d’agents ayant passé des concours communaux après 1995 s’explique par le jeu des mutations : certains agents recrutés récemment ont pu passer autrefois des concours dans d’autres communes. Les concours extra-communaux incluent les concours de la fonction publique de l’État.

¹⁹³ Entretien dans un café, sur le port de Tozay, le 13 juillet 2006.

agent technique, il faut passer par la formation et le concours. L'inconvénient de ce système, c'est que par rapport à notre métier du port, il n'y a aucun concours. J'ai passé agent technique mécanicien automobile diesel. La base de ma formation, c'est technicien de marine. C'est à peu près ce qui ressemble le plus. Mais entre un navire et une voiture, ça n'a pas grand chose à voir. C'est pour ça, je l'avoue, que je l'ai eu de justesse. »

L'adhésion au centre de gestion, et les transformations des modes de promotion qu'elle entraîne, clive le groupe des communaux de manière générationnelle. La rupture est nette entre les quinquagénaires, qui avaient déjà fait une bonne partie de leur carrière à l'époque des concours locaux, et les quadragénaires, entrés en mairie peu avant ou au moment de l'adhésion au CDG¹⁹⁴ : ils sont deux fois moins nombreux à avoir changé de catégorie hiérarchique (7% contre 13%).

Né en 1967, le chauffeur du minibus municipal (utilisé pour les sorties scolaires) a réussi le concours municipal d'agent technique en 1993 et a été promu agent technique qualifié à l'ancienneté en 1998. En 2001, son chef de service propose sa nomination comme agent de maîtrise. La commission du personnel répond au chef de service qu'elle « a décidé de différer l'examen de cette question. Elle souhaite avoir une vision globale des postes d'agent de maîtrise et des personnes remplissant les conditions de nomination ». Finalement, le chauffeur est nommé au grade immédiatement inférieur d'agent technique principal l'année suivante. Cinq ans plus tard, il n'est toujours pas agent de maîtrise.

Ce dernier exemple montre que l'adhésion au centre de gestion n'est pas seule responsable du rétrécissement des possibilités de promotion. Au changement institutionnel, il faut ajouter les évolutions internes des politiques de promotion, engagés par les élus et le DGS au cours du dernier mandat. L'introduction, déjà évoquée, d'un « avis pour une nomination au grade après réussite au concours », montre que le concours ne suffit à garantir la promotion. Dans la filière technique, l'accès au grade d'agent de maîtrise, déjà limité par la création d'un concours, s'est encore restreint avec l'évaluation systématique des responsabilités d'encadrement assumé par l'agent promuable¹⁹⁵. Certes, cette prise en compte n'est pas nouvelle : dans les années 1970, la définition de l'emploi de contremaître incluait évidemment déjà ce travail d'encadrement. Mais, du fait du primat du critère de l'ancienneté, celui-ci n'était pas indispensable à la promotion. Ce rétrécissement de la voie d'accès à la « petite » élite technique s'est d'ailleurs traduit par une diminution du nombre d'agents de maîtrise : ils étaient 26 en 1993 et 21 aujourd'hui.

Au-delà de la catégorie C, c'est l'évolution du mode de recrutement des cadres qui obère les chances d'accès à l'encadrement au sein de la collectivité. Le DGA qui succède à Claude Amiot est un « promu », entré en 1982 comme agent de relèvement du service des eaux,

¹⁹⁴ Rappelons que l'on entre à la mairie à 29 ans en moyenne.

¹⁹⁵ Comme nous le rapporte le DGS lors d'une entrevue d'une heure le 10 juillet 2006 : « c'est le moment où on oblige à partir ailleurs ».

ensuite nommé agent dactylographe, puis rédacteur, puis attaché et enfin attaché principal. Mais son diplôme initial, un DUT tertiaire, inscrit sa lente promotion dans un parcours de rattrapage davantage que d'ascension. Surtout, un tel parcours est désormais exceptionnel. Presque inexistantes au début des années 1990, les mutations au départ de Tozay se développent, quoique timidement. Elles sont devenues beaucoup plus fréquentes que les démissions¹⁹⁶, et surtout elles sont désormais quasi-indispensables pour l'accès au statut de cadres. On observe, depuis 1995, un net recul des natifs de Tozay parmi les recrutés. Ils sont, rappelons-le, 88% parmi les recrutés avant 1984, et seulement 51% parmi les recrutés au cours du dernier mandat. L'embauche à la ville ne signifie d'ailleurs plus nécessairement l'installation sur place : ce ne sont que 56% des personnes recrutées depuis lors qui habitent la ville (contre 70% en moyenne). Cette tendance à la « délocalisation » des recrutés est particulièrement accentuée chez les cadres A, pour un tiers seulement tozayiens de naissance, et pour moins de la moitié de résidence.

Le groupe des cadres A est celui qui a connu les « transformations les plus profondes de ses caractéristiques biographiques »¹⁹⁷ depuis le milieu des années 1990 – des transformations qui accentuent la distance de l'encadrement vis-à-vis des personnels d'exécution. Tozay compte aujourd'hui 21 cadres A, dont 15 recrutés depuis 1995 (soit 71%). Ce renouvellement des cadres atteste de la constitution d'un espace de mobilité entre collectivités, qui, s'il a un effet limité pour les agents d'exécution, a à présent une importance cruciale pour les carrières des cadres. Permis par le statut, les mutations entre collectivités sont facilitées par la presse spécialisée (*Gazette des communes, Lettre du cadre territorial, Le Moniteur, Télérama*), qui publicise nationalement les offres d'emploi. Cette autonomisation vis-à-vis des canaux locaux de l'embauche singularise le recrutement des cadres de celui des agents d'exécution, pour lequel Tozay utilise les services de l'ANPE locale. Ainsi, pour recruter ses cadres, la ville ne compte plus sur le marché promotionnel interne, elle fait appel à ce marché semi-externe que constitue la fonction publique territoriale. C'est en effet un parcours ascendant dans plusieurs collectivités, fait de changements de postes et de grades (grâce aux concours), qui rend ces cadres employables à Tozay.

En 2001, un nouveau responsable des réseaux de voirie a été recruté, dont le parcours confirme l'importance de la mobilité entre collectivités dans les parcours des cadres. Né en 1959, l'homme est né dans la région et y a obtenu un bac E en 1976 et un DUT de génie civil en 1978. Après avoir travaillé deux ans dans des entreprises de BTP, il est embauché comme dessinateur-projeteur (catégorie C) dans

¹⁹⁶ On compte 5 mutations en 2001, 2 mutations en 2003 et 3 mutations (ainsi qu'un détachement dans une autre fonction publique) en 2005, d'après les bilans sociaux. On compte une démission en 2003 et aucune en 2005.

¹⁹⁷ Desmarais C., 2003, « Renouveler l'encadrement pour transformer l'organisation ? Une recette mise à l'épreuve du contexte communal. », *Revue française d'administration publique*, n°4, p.618.

une ville de la région. En 1985, il réussit le concours sur titre d'adjoint technique (catégorie B) organisé par la ville d'une autre région et y devient responsable du bureau d'études de voirie. Promu à l'ancienneté technicien-chef en 1991, il réussit cinq ans plus tard l'examen professionnel d'ingénieur subdivisionnaire (A), mais ne parvient pas à être nommé. En 2000, il mute au chef-lieu du département de Tozay, comme adjoint à l'ingénieur responsable des études de voirie. Dès le mois de décembre, il répond à une annonce que Tozay a fait paraître dans *Le Moniteur* pour un poste de technicien de voirie. « Travailler pour une ville plus petite m'intéresse beaucoup et me permettrait d'évoluer dans mon métier en m'occupant de domaines plus diversifiés. De plus, mon épouse travaille sur Tozay », comme infirmière libérale, argumente-t-il dans sa lettre de motivation.

Cette mobilité témoigne de l'existence de formes délocalisées de repérage, basées sur une évaluation des capacités (à partir des expériences inscrites au CV), mais aussi sur un étiquetage partisan. En la matière, ce n'est pas tant l'engagement avéré dans un parti politique qui compte (d'après les cadres interrogés, une telle question n'est jamais posée en entretien d'embauche) que le codage, à partir des collectivités auparavant employeuses, des préférences politiques probables. En entretien, Pascal Baudier¹⁹⁸, ingénieur recruté comme responsable de l'urbanisme en 2001, se gausse d'avoir été pris pour ce qui n'est pas (un sympathisant communiste) et illustre ce faisant la prégnance des assignations partisans, voulues ou subies, avérées ou erronées, pesant sur les cadres territoriaux. Le parcours du directeur général des services, recruté la même année, constitue un exemple de la tendance à la bipartition de l'encadrement territorial (entre cadres employés dans des collectivités « de droite » et cadres réputés « de gauche » car ayant toujours travaillé pour des exécutifs endossant cette étiquette¹⁹⁹), dont nous étudierons d'autres cas dans la quatrième partie de la thèse.

Né en 1948, le DGS aime à se présenter comme le plus ancien communal de Tozay, puisqu'il est entré dans l'administration d'une commune de la « banlieue rouge » parisienne à dix-sept ans, comme « agent d'enquête à titre précaire ». Devenu commis par concours l'année suivante, il part en RDA en 1971, et y poursuit ses études jusqu'à l'obtention d'un doctorat de science politique à l'Université de Leipzig. De retour en France en 1980, il devient directeur de cabinet du maire communiste d'une ville de banlieue parisienne. Il est ensuite directeur d'un organisme territorial de sécurité sociale, période pendant laquelle, il passe un DESS d'économie sociale. En 1993, il retourne en collectivité, comme DGA d'une autre commune communiste de région parisienne. En fin, de 1997 à 2001, il est DGS d'une troisième commune communiste, en province cette fois. En avril 2001, le maire de cette ville est battu et il candidate à Tozay, ville de la même taille. Dans sa lettre de motivation, il précise : « je suis appelé à devoir quitter mes fonctions à la demande de la nouvelle municipalité issue des dernières élections. Informé de la victoire de la liste de gauche plurielle à Tozay mais aussi de l'annonce du départ de votre DGS à la fin de cette année,

¹⁹⁸ Rencontré au cours d'un entretien avec le secrétaire de la section CFDT, le 22 août 2007.

¹⁹⁹ Le recours aux mécanismes de marché ne peut être donc analysé, de manière univoque comme un facteur de « dépolitisation » de la fonction publique territoriale. Au contraire, le développement de cabinets de « chasseurs de tête » spécialisés dans l'encadrement territorial laisse apparaître des spécialisations partisans. Temisien X., 2008, « Les futurs cadres socialistes se forment dans les collectivités territoriales », *Le Monde*, 6 juin.

je souhaite vous proposer ma candidature à ce poste. (...) Propriétaire d'une résidence à P [village à une dizaine de kilomètres de Tozay] depuis quinze ans, j'ai par ailleurs le désir ardent de m'y fixer avec mon épouse ».

En d'autres termes, l'encadrement tozayien se situe, comme le disait Dominique Lorrain il y a près de vingt ans, « au milieu du gué »²⁰⁰. Le changement est profond par rapport à l'époque des cadres promus, qui accrédiétaient, par leur réussite personnelle minoritaire, l'idée d'une ascension possible par l'ancrage local et la fidélité aux élus. Le recrutement extralocal permet en particulier la féminisation de l'encadrement : en 1993, les femmes ne comptent que pour 17% de la catégorie A; treize ans plus tard, elles en représentent 33%. Mais ses effets restent mesurés en termes de génération (les trois-quarts ont plus de 40 ans) et d'élévation du niveau de diplôme. Si la détention d'un diplôme de l'enseignement supérieur est aujourd'hui quasiment indispensable pour accéder au statut de cadre, à peine la moitié a accédé au deuxième cycle universitaire. Les nouveaux cadres tozayiens sont encore pour la plupart « montés » à force de concours et ont été repérés pour leur expérience dans des villes politiquement proches. On ne trouve pas, à Tozay, de jeunes titulaires de DESS « collectivités locales » que nous avons rencontrés, en nombre, en Île de France (*cf.* chapitre VII). À Tozay, en 2007 comme trente ans plus tôt, le titre scolaire ne suffit pas à l'employabilité à des postes que des décennies de recrutement par promotion ont définis comme requérant expérience et loyauté. La mise en scène de l'attachement à la région, dont on est originaire et/ou l'on possède une résidence secondaire, apparaît encore comme un critère important dans l'embauche, dans une collectivité qui se méfie des « Parisiens » seulement attirés par la supposée douceur de vivre de la côte.

3) « Moderniser » les ressources humaines : des injonctions aux pratiques

Ces évolutions des modes locaux de recrutement et de promotion peuvent-elles être rapprochées d'une tendance à la managérialisation par diffusion de schèmes gestionnaires ? Nous avons montré, dans le chapitre II, la prégnance de ces schèmes dans les représentations de certains cadres et élus territoriaux et étudié la manière dont ils imprègnent le droit. Les cadres territoriaux qui publient dans les revues de gestion plaident en effet, depuis plus de vingt ans, pour le développement d'outils de management (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, plans de formation, projets de service etc.²⁰¹) qui relégitimeraient la

²⁰⁰ Lorrain D., 1989, *art. cit.*

²⁰¹ Voir par exemple l'article écrit en 1984 par un attaché communal et deux ingénieurs des Mines, qui regrettent « l'accent mis sur le seul respect des formes juridiques ». Chavas H., Fixau D., Garnier P., 1984, *art. cit.*, p.94. Vingt ans plus tard, ce sont deux cadres territoriaux devenus maîtres de conférences en gestion qui estiment que

fonction de « gestion du personnel » décriée, y compris par des sociologues²⁰², comme excessivement juridique, routinière et procédurière. Il s'agit ici d'étudier les modes de diffusion de ces nouveaux outils et d'estimer leurs effets sur les pratiques concrètes des encadrants tozayiens.

a) Les ambiguïtés de l'encadrement étatique : entre formalisation et individualisation

Depuis les années 1930²⁰³, les préfetures jouent un rôle central dans la bureaucratisation de l'emploi public local. L'allègement du contrôle de légalité, dans le cadre du processus de décentralisation, n'a pas fondamentalement changé ce rôle : depuis vingt ans, c'est principalement par le contrôle du recours aux contractuels que l'administration préfectorale se fait garante du primat de la relation d'emploi statutaire dans l'emploi territorial.

Les seules observations préfectorales retrouvées dans les dossiers pour les années 1990 et 2000 sont relatives au recrutement de contractuels. En 1991, par exemple, Tozay a recruté une architecte, comme ingénieure contractuelle, pour diriger la régie bâtiment. En 1993, la préfecture observe que son contrat doit être renouvelé par une délibération du conseil municipal, et non de manière tacite, et doit être précédé d'une déclaration de vacance de poste.

Les autres administrations déconcentrées auxquelles la ville a affaire endossent elles aussi ce rôle d'intégrateur juridique. C'est le cas du médiateur de la République, qui encourage l'intégration d'un professeur de musique, recruté à l'époque des emplois spécifiques, dans le nouveau cadre d'emplois des assistants d'enseignement artistique. C'est le cas, enfin, du Trésor Public, qui, vérifiant les contrats des vacataires saisonniers, relève un certain nombre d'irrégularités (salaires versés avant service fait, nombre d'heures supplémentaires qui dépasse le plafond légal, absence de relevés du temps de travail) et demande leur mise en conformité²⁰⁴. Dans d'autres communes encore, c'est par le biais du contrôle de la chambre régionale des comptes (CRC) que le recours non conforme à une gestion déléguée (à une association ou à une entreprise) est dénoncé et contraint l'intégration aux services municipaux (encadré 14).

les collectivités se sont engagés, depuis le milieu des années 1990, dans un « mouvement de modernisation par la rénovation des outils de gestion ». Crozet P., Desmarais C., 2004, *art. cit.*, p.58.

²⁰² Olivier Borraz estime par exemple que les services à vocation interne (finances, personnel) ont une « activité routinière et répétitive, qui laisse peu de place à l'innovation ». Dominique Lorrain déclare de son côté que « les services du personnel (...) sont le maillon faible en bien des mairies, plus outillés pour appliquer le statut et les avancements de carrière que pour faire une gestion des ressources humaines. » Borraz O., 1994, « Le gouvernement des villes. Une analyse comparée dans deux villes suisses et deux villes françaises », thèse de sociologie, IEP de Paris, p.216. Lorrain D., 1989, *op. cit.*, p.114.

²⁰³ Thoenig J.-C., 1982, *art. cit.*

²⁰⁴ Nous avons été témoins de ce contrôle lors de notre dernier séjour au service du personnel, en août 2007.

Encadré 14 : Une municipalisation sans fonctionnaires, le cas de crèches franciliennes

Une ville moyenne de région parisienne a longtemps confié la gestion de ses crèches à une association. En 2006, la chambre régionale des comptes conteste la légalité du marché public passé avec cette association gestionnaire et propose deux voies de régularisation : « soit une plus grande autonomie statutaire, qui n'est pas incompatible avec une convention et un cahier des charges stricts, contreparties de nécessaires concours financiers ; soit l'intégration dans l'administration communale, que l'article 20 de la récente loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 facilite désormais, s'agissant de la situation des personnels. »

Le 29 mars 2007, nous retrouvons, au Salon de l'Emploi Public, un cadre de la DRH de cette ville, rencontré dans un jury de concours quelques mois plus tôt. Celui-ci nous explique que la ville a choisi la deuxième option. Depuis le 1^{er} janvier, elle a intégré les 132 employés des crèches au personnel municipal. L'année d'avant d'ailleurs, le personnel du cinéma a été « municipalisé », suites aux mêmes accusations de « gestion de fait ».

Conformément à la préconisation de la CRC, ces personnes ont été intégrées non comme fonctionnaires mais en CDI, avec un salaire légèrement supérieur à celui qu'elles percevaient sous statut associatif. S'agissant d'emplois accessibles uniquement sur concours, l'intégration dans la fonction publique aurait en effet été délicate. Des incertitudes demeurent cependant : les décrets qui fixeront le déroulement de carrière des CDI ne sont pas encore parus. Il n'a pas été possible de mettre par écrit le rythme de renégociation des salaires. Treize personnes ont refusés l'intégration et ont été licenciées économiques. Le plus difficile a été de reclasser le personnel administratif de l'association, qui devenait inutile, avec l'intégration au sein des services municipaux. Les deux comptables ont été intégrés à la DRH, au service paye, mais « ça désorganise les services ». Notre enquête insiste sur les difficultés posées par cette situation : il a dû se former au droit du travail, qu'il ne connaissait pas jusque là.

Pour autant, l'État, à travers ses différentes administrations déconcentrées, n'apparaît plus aujourd'hui comme porteur d'une logique d'extension de la fonction publique, sur le mode standardisé et collectif que nous avons décrit à propos des années 1970 et 1980. Ce n'est pas l'embauche d'une ingénieure contractuelle que la préfecture conteste, c'est seulement la forme de son recrutement. L'architecte restera d'ailleurs contractuelle pendant huit ans, jusqu'à sa réussite au concours. Plusieurs de nos enquêtés travaillant dans des directions de ressources humaines nous ont d'ailleurs rapporté que le contrôle de légalité sur les contractuels, pour exister toujours en droit, a de moins en moins d'effets en pratique. Le développement, au cours des années 1990 et 2000, d'une jurisprudence sur la gestion de fait et sur les marchés publics n'est pas non plus synonyme d'un « retour du public ». Les employés des crèches évoqués ci-dessus ont été intégrés aux services municipaux, non pas sur un mode statutaire, mais sur un mode contractuel. Le cas des contrats saisonniers illustre toute l'ambiguïté des injonctions étatiques : derrière des arguments de procédure, les deux contrôleurs du Trésor Public plaident pour une individualisation des rémunérations des vacataires. Alors que le service du personnel a adopté un mode de calcul standardisé (qui considère, par exemple, que tous les mois comptent 31 jours), favorisant les vacataires ayant le moins travaillé (certains avaient perçu des heures supplémentaires alors qu'ils n'avaient pas travaillé à temps complet), le Trésor Public demande à pouvoir vérifier la durée effective de travail de chaque agent. *In fine*, ce contrôle conduit la mairie à moins bien payer ses vacataires.

Après la visite des contrôleurs du Trésor Public, Franck Geoffroy téléphone à tous les chefs de service pour obtenir les horaires de travail des vacataires. Il passe plusieurs heures au téléphone avec le prestataire du logiciel de payes pour tenter d'individualiser leur mode de calcul. La bureaucratisation formelle ne se fait pas nécessairement au bénéfice des agents : elle complique en particulier le travail des agents du service du personnel. Légitimée par la nécessaire reconnaissance des agents méritants²⁰⁵, l'individualisation, ici des rémunérations, plus haut des promotions « par points », masque les processus antérieurs de repérage et de valorisation des compétences, par interconnaissance localisée et promotion interne. Surtout, elle apparaît comme une manière de se conformer à l'impératif croissant de maîtrise budgétaire²⁰⁶. C'est en effet aux dépenses de personnel, et tout particulièrement à celles induites par l'avancement des fonctionnaires, qu'est régulièrement attribuée l'augmentation des charges des collectivités²⁰⁷. Parmi les ratios définis par la loi du 6 février 1992 pour rationaliser et rendre plus transparente la gestion locale, le rapport entre les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement figure d'ailleurs en bonne place²⁰⁸. La production d'indicateurs délocalise l'action publique locale : elle débouche en effet sur une comparaison généralisée entre collectivités, sous la forme de « palmarès »²⁰⁹, qui jugent de la conformité, non pas tant au droit qu'aux principes de « bonne gestion » financière. La standardisation sur un mode juridique (le « statut »), moins prégnante il est vrai, se double ainsi d'une standardisation par les critères comptables. Dans le rapport de la chambre régionale des comptes réalisé en 2007, la situation de Tozay est ainsi rapportée à celle des communes de la même « strate démographique » (10 000 à 20 000 habitants), critère unique de comparabilité à partir desquels les écarts à la moyenne sont identifiés comme autant de déviations potentielles. En février 2008, en pleine campagne pour les municipales, le magazine *Challenges* estime, à partir d'une note synthétisant la « maîtrise de la fiscalité, le service de la dette, la solvabilité, la sincérité budgétaire et la marge de manœuvre budgétaire », que la ville de Tozay « peut

²⁰⁵ Mode de légitimation particulièrement utilisé pour les hauts fonctionnaires de l'État. Silicani J-L., Lenica F., 2004, « La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement », rapport au premier ministre.

²⁰⁶ La fiscalité locale est un autre enjeu central de la maîtrise financière. Les élections locales du printemps 2008 l'ont une nouvelle fois montré. Reverchon A., 2008, « Des budgets locaux de plus en plus difficiles à équilibrer », *Le Monde*, supplément économie, 4 mars.

²⁰⁷ Cf. les rapports annuels de l'Observatoire des finances locales. Le Lidec P., 2006, *op.cit.*, p.44.

²⁰⁸ *Ibid.*, p.39. Les dépenses de personnel représentent, au début des années 2000, 40% des coûts de fonctionnement, hors intérêts de la dette. Le Lidec P., Montricher N. (de), *op.cit.*

²⁰⁹ Cf. par exemple, au cours des cantonales 2008, cet article du *Monde* : « L'ADF dénonce un "très curieux palmarès des départements" publié à la veille des municipales », 14 mars 2008.

mieux faire »²¹⁰. Quelles sont les effets de ces injonctions à l'individualisation et à la maîtrise financière sur les pratiques concrètes des employeurs tozayiens ?

b) Une appropriation prudente des méthodes gestionnaires

La ville de Tozay ne semble guère se plier aux prescriptions gestionnaires. La pratique de l'externalisation, pourtant banalisée²¹¹, y compris dans des municipalités communistes²¹², y est, nous l'avons vu, très peu développée. De surcroît, entre 2000 et 2007, sa masse salariale a augmenté de plus de 40% en euros courants. Et si la commande d'audits extérieurs ponctue les débuts de mandat tant en 1995 qu'en 2001, ce recours aux consultants peut sembler tardif et de bien peu d'effets, si on le compare par exemple à la ville de Redon, moins peuplée, où un plan de gestion prévisionnelle du personnel est mis en place dès 1983, à la faveur d'un audit commandé par la nouvelle majorité de gauche²¹³. Les changements introduits par le nouveau DGS, qui touchent tant à l'organisation du travail qu'au déroulement des carrières, se font toujours dans le cadre du statut et n'introduisent guère de nouveaux outils : la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences se limite à l'estimation du nombre de départs en retraite. Les fiches de poste sont rédigées au compte-gouttes - le DGS d'ailleurs s'en méfie, craignant que les agents refusent d'exécuter des tâches absentes de leur fiche de poste. Il y a bien, depuis 2001, un agent chargé de la formation au service du personnel, mais son absence de formation dans le domaine²¹⁴ limite la portée de son action. Davantage qu'un moyen de transformer l'organisation, les formations se font principalement à la demande des agents, pour l'acquisition de savoir-faire individuels banalisés (bureautique) ou distinctifs (langue régionale). Les stages de management, ou même les formations à l'accueil, ailleurs vecteurs de la redéfinition du rôle des employés municipaux²¹⁵, y sont singulièrement absents. Enfin, les possibilités légalement offertes pour l'individualisation des rémunérations (*via* le régime indemnitaire) et, plus récemment des avancements (avec la réforme du système des quotas) ne se sont guère utilisées en ce sens. Le régime indemnitaire demeure fixé en fonction du grade et des fonctions davantage qu'à partir de l'implication au travail ; quant aux ratios promus / promouvables ils ont été fixés à un niveau proche des anciens quotas (encadré 15).

²¹⁰ « Les performances des maires des 870 villes de plus de 10 000 habitants », *Challenges*, n°112, 21 février 2008, p.69-74.

²¹¹ Le Lidec P., 2006, *op.cit.*, p.42-43.

²¹² Siblot Y., 2003, thèse citée, p.498.

²¹³ Fontaine J., 1994, contribution citée, p.77.

²¹⁴ Il s'agit d'un ancien professeur de musique à qui il a fallu trouver un nouveau poste suite à une condamnation pénale.

²¹⁵ Siblot Y., 2006, *op.cit.*, p.271 et suiv.

Encadré 15 : Des quotas aux ratios : vers une individualisation des carrières ?

De par la loi du 19 février 2007, c'est désormais l'autorité territoriale, qui fixe, par délibération de son autorité délibérante et après avis du comité technique paritaire, et pour chaque grade, le ratio entre le nombre de promus et le nombre de promouvables, selon les conditions réglementaires.

Du côté des syndicats, en particulier de la CGT, l'opposition à cette mesure a été vive, dans la crainte d'une concurrence accrue entre les collectivités²¹⁶. La CGT revendique à présent des ratios à 100% (autant de promus que de promouvables). Ce fut d'ailleurs la position des deux syndicats tozayiens, que les élus ont rejeté au profit d'un ratio plus restrictif (au minimum 30% de promus), mais qui sera automatiquement atteint.

Dans deux autres collectivités, une grande intercommunalité et une commune de 4000 habitants, où travaillent deux de nos enquêtés, un ratio de 100% a été voté. Mais derrière le chiffre se dessine une pratique toute différente, individualisante malgré l'affichage, ainsi que l'explique le Marc Authier, DGA de l'intercommunalité (présenté dans le chapitre II).

« Quand la loi est passée, j'ai plaidé pour que le conseil délibère pour ne pas mettre de quotas, pour qu'on mette 100%. Je ne pouvais pas faire une délibération disant que 100% des promouvables seraient promus, ça ferait laxiste. Les syndicats étaient d'accord évidemment... J'ai proposé aux élus de rédiger la délibération de la façon suivante : "100% des promouvables répondant aux conditions légales de valeur professionnelle ou d'expérience professionnelle". Le message, c'est : on promeut ceux qui le méritent. Au moins, c'est clair. Personne ne parle de 100%. On promeut ceux qui le méritent. On a réuni les directeurs pour leur dire : il n'y a pas de quotas, mais à vous de jouer votre rôle. On a travaillé ensemble sur la valeur professionnelle, l'expérience etc. Il n'y a pas eu 100% de promus. (...) S'il y a des ratios, il n'y a pas de gestion de ressources humaines, c'est aussi simple que ça. »

On perçoit ici la pluralité des usages possibles d'un même dispositif juridique et la nécessité d'enquêter localement sur des logiques que la seule approche quantitative (30% ou 100%) ne saurait suffire à décrire.

Innovation du printemps 2007, le livret d'accueil diffusé aux agents demeure empreint de la logique statutaire : ce sont d'abord et avant tout les droits et devoirs des fonctionnaires qui sont présentées aux nouvelles recrues. Jusqu'au nom du service, du personnel et non des ressources humaines, selon l'expression aujourd'hui banalisée, Tozay semble imperméable aux transformations contemporaines. Comment l'expliquer ? Dans le cas de l'ancienne maire de droite, proclamant, en entretien, avoir voulu gérer la ville comme une entreprise, on est face à un hiatus classique entre les souhaits, les déclarations et les actes²¹⁷, qui peut s'expliquer par sa volonté (explicite) de ne pas s'aliéner le personnel²¹⁸ et par sa méconnaissance des arcanes de la GRH. Il est vrai, nous l'avons vu, que les sanctions disciplinaires ont été plus nombreuses au cours de son mandat et que l'accès au statut de fonctionnaire y a été plus lent. Mais les références de Brigitte Morel relèvent toujours de la

²¹⁶ Nous faisons ici référence à l'entretien mené avec deux responsables de la fédération CGT, déjà cité dans le chapitre II.

²¹⁷ En 1987, 91% des maires sont « personnellement favorables » à la stabilisation ou à la réduction du personnel communal, sans que ce consensus se traduise par une réduction du nombre d'agents. Becquart-Leclerc J., 1988, « Culture organisationnelle et gestion locale », *Politiques et management public*, v.6, n°1, p.21-60.

²¹⁸ La campagne pour l'élection municipale marseillaise de 2008 a illustré le danger qu'il y avait à critiquer le personnel municipal et l'organisation de son travail. C'est du moins sur ce mode que la presse en a rendu compte, imputant la défaite de J-N.Guérini à son empressement contre les éboueurs. « La saleté de la ville, notamment, a été le sujet central de la campagne, Guérini promettant de "régler le problème en six mois". Une gageure certes, mais surtout un sacré piège. (...) Gaudin a répliqué, dans un tract, que les Marseillais risquaient un conflit social historique si Guérini, rebaptisé M.Supergrève, s'avisait une fois élu de réaliser sa promesse ! Un aveu pitoyable de la cogestion entre la mairie et le syndicat FO, majoritaire chez les employés municipaux selon une tradition remontant à Gaston Defferre ». Bernard D., 2008, « Le vieux Gaudin sait mordre encore », *Marianne*, 11-17 mars, p.56.

double logique, statutaire et localiste, héritée des mandats précédents. Du côté de l'équipe de gauche qui lui a succédé, on observe, jusqu'à la campagne municipale du printemps 2008, une permanence du discours de défense des services publics, contre la politique nationale sarkozyste et contre les projets supposés de la droite locale, qui maintient à distance le rapprochement avec les modes de gestion issus du secteur privé.

Mais plus que des postures idéologiques, dont on a vu la malléabilité au début des années 1990, ce sont les conditions concrètes de l'encadrement, tant par le service du personnel que par les chefs de service, qui nous semblent expliquer la permanence de la gestion statutaire. Le maintien à son poste, depuis plus de trente ans, de la responsable du service, licenciée en droit et qui a ensuite principalement suivi des stages visant à actualiser son expertise juridique, contribue à la continuité des pratiques. La pression constante au respect formel des procédures, les transformations récurrentes des normes juridiques, rendent cette expertise d'autant plus nécessaire qu'elle est la seule cadre et qu'elle assume seule, de ce fait, la rédaction des actes administratifs qui rythment la carrière des agents. Dans les collectivités de région parisienne où nous avons enquêté plus ponctuellement, et tout particulièrement dans les plus peuplées, la constitution de DRH plus étoffée permet de maintenir une gestion dite administrative des carrières et de développer d'autres formes d'expertise, fondées sur des savoirs gestionnaires (méthodes de recrutement et d'évaluation, fiches de postes etc.) et comptables (tableaux de bord, procédures de contrôle de la masse salariale, cf. encadré 16).

Encadré 16 : L'organisation des directions des ressources humaines dans trois villes franciliennes : entre droit et gestion

Dans une **ville de 60 000 habitants**, gérée par la droite depuis 1983, dont nous avons rencontré la directrice des ressources humaines, la DRH comprend 24 agents (dont quatre attachés), répartis entre cinq services.

- Un service « gestion des carrières et des payes », de loin le plus important en termes d'agents (12). À ce service sont aussi rattachés une secrétaire médicale et un médecin.
- un service « formation et communication interne », où travaillent trois personnes, et qui édite un journal destiné aux agents ;
- un service « finances, budget, masse salariale », de trois personnes ;
- un service « procédures collectives », où deux personnes gèrent les commissions paritaires ;
- un service « prévention, sécurité », de deux personnes.

Dans une **ville de 80 000 habitants**, gérée par la droite de 1983 à 2008, nous rencontrons deux chargés de mission contractuels, l'un en charge des contrats aidés, le second en charge des emplois (il a notamment rédigé des fiches de postes et conçu un répertoire des métiers). Tous deux appartiennent à la direction « emploi-formation », une des trois directions de la DRH, aux côtés de la « direction administrative » (chargée des carrières et des payes) et de la direction de « l'information et budget » (chargée des tableaux de bord).

Dans une **autre ville de 80 000 habitants**, gérée de longue date par le PC, nous rencontrons la responsable du pôle « gestion administrative », qui emploie 28 personnes, aux côtés du pôle « emploi-formation » (15 personnes) et du pôle « relations sociales, communication interne et médecine du travail » (3 personnes).

Ces trois exemples montrent, à quelques variantes près, la consolidation d'un modèle de DRH structuré autour de deux référentiels différents, l'un à dominante juridique, qui préside au déroulement des carrières et aux rémunérations, l'autre à dominante gestionnaire, avec deux composantes : l'une axée sur les pratiques (de recrutement et de formation), l'autre axée sur les indicateurs quantitatifs (masse salariale, tableaux de bord).

La taille de la collectivité n'est pas, à elle seule, un indicateur prédictif de sa perméabilité aux logiques managériales. Mais combinée à la formation des agents, à leur ancienneté, et à leur position hiérarchique, elle rend plus ou moins aisée l'adoption de nouvelles pratiques. À l'échelle des services, les mêmes facteurs opèrent. La pratique annuelle de l'entretien d'évaluation²¹⁹, que le DGS a essayé d'imposer, est quasiment impossible à mettre en œuvre dans le service des écoles, dirigé par Nathalie Vaujeux.

« Ces agents, une fois par an, vous devez les noter ? Que du bonheur ! Une fiche à remplir par agent. Je ne peux pas convoquer tous les gens. 70 personnes, faudrait que je commence en janvier pour finir en décembre. Je ne convoque pas les gens. Je les note. »

Le nombre d'agents à gérer, l'appartenance de la chef de service à la catégorie C, qui obère sa légitimité à exercer le pouvoir hiérarchique, la dispersion des lieux de travail, expliquent la permanence d'une notation unilatérale. La situation est différente au service de l'urbanisme, dirigé par un ingénieur, arrivé, voilà cinq ans, d'une commune de région parisienne. Syndiqué à la CFDT suite à ses démêlés avec le DGS (*cf. supra*), Pascal Baudier voit dans l'entretien d'évaluation un moyen de développer un « management participatif », à l'opposé des méthodes jugées « stalinienne » du DGS. Il faut dire que Pascal Baudier n'a qu'une demi-douzaine de subordonnés, employés de bureau davantage dotés en ressources scolaires, et qui se prêtent vraisemblablement plus facilement à la verbalisation de leur activité professionnelle. Pascal Baudier a d'ailleurs convaincu le nouveau responsable du service des eaux, trentenaire recruté en 2004 après un doctorat d'hydrologie, de procéder de même : « c'est un jeune, qui a des éléments de management et veut rester humain », explique Baudier.

L'appropriation des méthodes managériales, davantage qu'une affinité idéologique (leur diversité permet des légitimations variées), supposent des ressources, tant du côté des cadres que du côté des agents, qui font régulièrement défaut à Tozay. À cet égard, le renouvellement récent des cadres tozayiens, davantage dotés en capital scolaire et surtout passés par des collectivités où ces méthodes sont utilisées²²⁰, apparaît comme un facteur propice à leur diffusion locale.

²¹⁹ Pour une approche développée, par des gestionnaires, de l'appropriation de cette technique, *cf.* Chavas H., Crozet P., 2008, « L'entretien d'évaluation dans la fonction publique : des intentions affichées aux effets constatés », in Guérard S. (dir.), *La GRH publique en questions : une perspective internationale*, L'Harmattan, coll. RECEMAP, p.363-379.

²²⁰ Dans une étude portant sur sept villes moyennes et sur une centaine d'encadrants, Céline Desmarais montre que la jeunesse n'est pas en elle-même un facteur prédictif de l'adhésion aux thématiques modernisatrices. En revanche, le niveau de diplômes et la mobilité entre collectivités apparaissent comme deux facteurs favorables. Desmarais C., 2003, *art.cit.*, p.623-626.

Conclusion

Répondant au rapport de la chambre régionale des comptes (CRC), le premier adjoint, en charge des finances, récuse la logique comparative qui légitime la critique de la gestion tozayienne :

« Comparaison n'est pas raison. Il ne suffit pas de se mesurer à la bonne strate de collectivités pour donner sens aux chiffres objectivement observés. Le contexte socio-économique du territoire ou la volonté des élus locaux, par exemple, doivent aussi participer à l'analyse », écrit-il.

Le rapport est en effet particulièrement sévère vis-à-vis du service de l'eau et de l'aménagement portuaire, ravivant ainsi la dispute du début des années 1990, que l'actuelle majorité a mis plusieurs années à faire taire. On perçoit ici la tension entre des schèmes gestionnaires perçus comme uniformisateurs et la valorisation des particularismes locaux, sur laquelle se fonde l'implantation politique. Toutefois, dans la suite de sa réponse, le maire-adjoint, cadre dans une administration déconcentrée, reprend à son compte certains de ces schèmes : il attribue en particulier la croissance de la masse salariale au « glissement-vieillesse-technicité », lié à la pyramide des âges du personnel municipal. Utilisé par la CRC pour démontrer la nécessité d'une action publique moins dispendieuse, les indicateurs deviennent, sous la plume de d'élus, des preuves des contraintes qui pèsent sur celle-ci. La campagne des municipales 2008 offre un bel exemple des usages stratégiques des indicateurs gestionnaires. Restés confidentiels, le rapport de la CRC et la réponse de l'adjoint sont publiés, quelques jours avant le premier tour, sur le site d'un quotidien régional à partir, vraisemblablement, d'une copie transmise par l'opposition. Le personnel communal, à travers ses incidences budgétaires et fiscales, est au centre de la dernière semaine de campagne. La majorité sortante est contrainte de promettre un audit des finances locales, sur lequel l'opposition s'était engagée depuis le début de la campagne. Le 9 mars, la liste UMP remporte la mairie, avec une avance bien supérieure à celle des listes victorieuses de 1995 et 2001. Tentant d'expliquer ce qu'il décrit comme un « séisme politique » (dans un contexte national de victoire de la gauche), le quotidien régional évoque les difficultés de circulation en centre-ville (« marronnier » des campagnes municipales, à Tozay et ailleurs), le renvoi du DGS ainsi que le rapport de la CRC. Les élections municipales du printemps 2008 illustrent l'importance du personnel municipal dans l'implantation politique, mais aussi l'ambiguïté des mesures engagées. Sanctionnée pour avoir trop (en renvoyant le DGS) ou pas assez (en n'ayant pas été assez attentive à la masse salariale) changé, la gauche laisse la place à un nouvel exécutif municipal, qui comprend désormais une adjointe aux « ressources humaines ».

S'il est évidemment trop tôt, lorsque nous écrivons cet « épilogue », pour mesurer les effets

de ce changement de dénomination, que retenir de cette enquête localisée sur le gouvernement du personnel municipal ? En l'espace de six mandats, les effectifs communaux se sont presque entièrement renouvelés. Les trajectoires des plus anciens agents nous renvoient à la période de structuration des groupes supports de la municipalité Micau : les alliances entre groupes sociaux sur lesquelles repose son implantation politique se retrouvent à la mairie, dans les différentes composantes du personnel municipal. Au contraire, les alternances qui se succèdent depuis 1995 se traduisent par une déstabilisation des modes localisés de repérage des secourables et des capacitaires. À l'instabilité politique font écho les divisions du personnel municipal, à la fois générationnelles et hiérarchiques. Inscrites dans le jeu politique local, ces évolutions doivent aussi à la structuration des activités économiques et des groupes sociaux qui y sont liés. À ce titre, il est frappant de constater l'évolution de la place des ouvriers communaux au sein des classes populaires. Autrefois tenus à l'écart du mouvement ouvrier et de ses figures centrales²²¹, ils détiennent, au moment où les ouvriers industriels sont fragilisés par la crise du fordisme, une position de plus en plus valorisée dans l'espace local, en raison de la stabilité de l'emploi mais aussi de la possibilité de travailler sur place. Les communaux pèsent à présent d'un poids important au sein du syndicalisme local. Selon les termes de Toni Alario, agent municipal aujourd'hui secrétaire de l'union locale CGT, celle-ci « tient grâce à la mairie et à l'hôpital ».

Pour comprendre ces évolutions, il est aussi apparu indispensable d'étudier les formes locales d'appropriation du droit, et plus généralement, des normes dominantes de gestion du personnel. On a ainsi montré que la construction statutaire (années 1970-1980), loin d'entrer en contradiction avec les logiques localistes, avait contribué à protéger les agents les plus fragiles et à promouvoir les capacitaires. Dans les années 1990 et 2000, le mouvement de déconstruction statutaire, sans aller jusqu'à la « managérialisation », encourage des usages des règles statutaires rompant avec le localisme. C'est dans ce cadre que la distinction entre personnalisation et individualisation prend tout son sens. Le modèle de recrutement et de déroulement des carrières observé dans les années 1970 et 1980 repose sur un repérage de personne à personne. Mais cette personnalisation est inscrite au sein de groupes locaux d'appartenance (« les pompiers volontaires »), puis au sein de groupes statutaires (« les OP2 »), qui inscrivent les carrières dans des dynamiques collectives et intégratrices. Il y avait donc bien complémentarité entre les deux régimes d'action de l'institution (ou de la bureaucratie, dans notre vocabulaire) et du réseau construits par François Eymard-Duvernay

²²¹ Bellanger E., 2004, thèse citée, p.293.

et Emmanuelle Marchal²²² : la mise en relation entre l'employeur municipal et ses futurs agents fonctionnait en effet à la fois sur des formes de réputation inscrite dans l'espace local et sur des dispositifs standardisés de mise en équivalence (diplômes permettant l'accès sur titre au statut etc).

Aujourd'hui, la double délégitimation des réseaux localisés et des règles générales du statut se traduit par un recours croissant aux procédures de « marché »²²³ : la ville de Tozay diffuse à présent des annonces d'embauche dans la presse professionnelle (pour les cadres) ou par l'ANPE (pour les agents d'exécution) ; elle demande aussi des CV et lettres de motivations. L'interconnaissance fait place à des mécanismes d'interaction²²⁴ : les entretiens d'embauche, désormais généralisés, formalisent, tout en l'individualisant, le processus de sélection. Dans cette nouvelle configuration, les « liens forts » perdent de leur efficacité au profit des « liens faibles »²²⁵ et en particulier du repérage partisan délocalisé. Alors que dans l'ancien modèle, l'emploi communal confortait la cohésion locale, au risque de se fermer à l'apport capacitaire des allochtones, on assiste aujourd'hui à une forte valorisation de la mobilité géographique, où la circulation des personnels créent des liens entre les collectivités (ou du moins entre les collectivités du même bord politique)²²⁶. Mais l'évaluation de l'employabilité et de la valeur professionnelle à partir de comportements et de compétences individuelles désocialisées²²⁷ obère la cohésion des collectifs de travail. À Tozay, nous avons été frappée par le sentiment de fragilisation, exprimée tant par le personnel d'exécution que par les cadres intermédiaires. Si ce chapitre a principalement adopté le point de vue des employeurs locaux, il nous faudra, dans la quatrième partie, le compléter par celui des agents, en analysant de manière plus fine leurs trajectoires et leurs usages du statut et des concours.

²²² Eymard-Duvernay F., Marchal E., 1997, *op.cit.*, p.20-50.

²²³ *Ibid.*, p.25.

²²⁴ *Idem.*

²²⁵ Granovetter M., 1973, *art.cit.*

²²⁶ On retrouve ici le constat, établi par Mark Granovetter, selon lequel « les liens forts, en nourrissant la cohésion locale, conduisent à une fragmentation globale » tandis que les liens faibles constituent un facteur d'intégration entre communautés. Granovetter M., 1973, *art.cit.*, p.1378.

²²⁷ Sur la psychologisation des rapports sociaux et des comportements dans l'entreprise, cf. Buscatto M., 2002, « Des managers à la marge : la stigmatisation d'une hiérarchie intermédiaire », *Revue française de sociologie*, v.43, n°1, p.73-98.

Conclusion

Travaillant sur une périodisation semblable, dans le Bas-Massif et à Tozay, nous y avons identifié une même inflexion au cours des années 1990, qui coïncidait de surcroît avec les étapes du droit des concours identifiées dans la première partie. Nous avons ainsi observé des régularités, dans ce département et cette commune distants de plusieurs centaines de kilomètres, qui montrent la portée du droit sur la gestion du personnel communal. Sur les deux terrains, la gestion localiste, personnalisée et promotionnelle est remise en cause par un processus conjoint de délocalisation et de restriction des promotions. L'étude du gouvernement des hommes confirme²²⁸ une tendance à l'homogénéisation de l'action publique locale à partir de normes et de représentations inscrites dans un espace national, bien plus que local. Le droit de la fonction publique a homogénéisé les statuts des personnels en ne limitant qu'à la marge les pratiques des employeurs locaux. Ce sont plutôt les normes gestionnaires et comptables, aujourd'hui dominantes, qui discréditent certaines de ces pratiques, en particulier le recrutement social et local. On notera donc que les possibilités de « relocalisation » de la gestion du personnel, ouvertes par les transformations récentes du droit de la fonction publique territoriale (avec l'élargissement des possibilités de contractualisation et de recrutement direct), ne font que peu sentir leurs effets dans les communes petites et moyennes que nous avons étudiées. Bien plus qu'une autonomie retrouvée, on observe une plus forte hétéronomie, exercée par les institutions encadrantes (territoriales ou déconcentrées), et de manière plus diffuse par la valorisation de la mobilité et de la performance.

Ces observations doivent aux caractéristiques propres à nos terrains. Si les lois statutaires du début des années 1980 n'entraînent que peu de changements dans le Bas-Massif et à Tozay, c'est parce que, sur ces deux terrains, nous nous sommes intéressée à des agents communaux, disposant d'un statut (quoique moins général) depuis 1952. Les résultats auraient sans doute été différents si nous avions enquêté sur un conseil général ou régional, où le transfert de l'État vers la « territoriale » s'est joué à ce moment là. Les scissions du droit des concours ne se font pas sentir avec la même vigueur selon le contexte local. On a vu que les changements engagés au cours des années 1990 tenaient à la fois de logiques nationales (la loi Hoeffel qui impose l'adhésion au centre de gestion et qui transfère le concours de rédacteur à celui-ci) et à des processus locaux (l'élection de Fortin au Sénat, l'alternance à la mairie de Tozay). La

²²⁸ Cf. pour une démonstration (nuancée) de cette tendance, Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R., 2006, *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica ».

relative continuité entre les années 1970 et 1980 sur nos deux terrains, en dépit des changements normatifs et institutionnels, doit aussi à la stabilité des exécutifs locaux.

L'importance des configurations locales n'invalide pas, à notre sens, notre propos. Nous avons retrouvé, sur ces deux terrains, des facteurs de différenciation qui structurent l'emploi public local dans son ensemble, comme nous le confirmerons dans la suite de la thèse : les pratiques des employeurs diffèrent selon le sexe, la génération, le type d'emploi exercé, ainsi que le niveau hiérarchique. Les lois du début des années 1980 ont ainsi eu des effets plus importants sur le personnel communal « atypique » (employé dans la culture et le sport) que sur les ouvriers ou les employés. Et les réformes introduites au cours des deux mandats qui viennent de se succéder à Tozay ne touchent pas les mêmes catégories d'agents : la gauche a profondément renouvelé l'encadrement, tandis que la droite avait surtout changé les conditions d'emploi des personnels les plus marginaux²²⁹. De surcroît, les formes variées d'appropriation des normes, hier juridiques, aujourd'hui gestionnaires, renseignent sur les mécanismes de transformation de l'action publique locale. On observe des appropriations partielles, des essais réussis et des échecs provisoires, davantage qu'une uniformisation. Plutôt que de substitution de normes, il nous semble plus juste de parler de cumul – un cumul qui renforce la bureaucratisation plutôt qu'il ne l'allège. Ces deux enquêtes localisées nous ont d'ailleurs permis de préciser le contenu de cette notion. Dans les années 1970 et 1980, la construction statutaire, et tout particulièrement les concours, repose sur un double mouvement : un mouvement de bureaucratisation formelle, par les procédures, où le droit tient une place centrale ; un mouvement de bureaucratisation capacitaire oscillant entre savoir-faire professionnels et qualités scolaires.

On comprend que, sur chacun de nos terrains, deux types d'acteurs y prennent part : de jeunes diplômés issus des facultés de droit d'une part (Elisabeth Legrand à Tozay, Pierre Nodet dans le Bas-Massif), des enseignants d'autre part (Jean Micaux à Tozay, André Fortin dans le Bas-Massif). Nous avons montré comment la bureaucratisation formelle, loin d'être remise en cause, est confortée par l'émergence de nouvelles normes. Nous montrerons, dans la troisième partie, comment les transformations contemporaines des épreuves des concours font évoluer la bureaucratisation capacitaire, l'éloignant à nouveau de la référence scolaire. Tout au long de ces chapitres, nous avons observé à l'œuvre la division du travail et les modes de collaboration entre élus locaux et cadres territoriaux. Il s'agit à présent d'étudier comment

²²⁹ Une étude de plus grande ampleur entre des collectivités marquées « à droite » et « à gauche » permettrait d'étayer ce que nous avons pressenti comme des facteurs de différenciation partisane dans la gestion du personnel (légitimation du recrutement social par la nécessaire solidarité ouvrière du côté du PC, par une logique assistantielle du côté des élus de droite etc.).

ceux-ci structurent le processus de sélection par concours. Nous avons plusieurs fois rencontré, chez ces élus, chez ces cadres, des représentations de l'aptitude à l'emploi, au travers des qualités attendues du « bon » agent communal. Nous proposons à présent d'étudier les lieux où se cristallisent ces représentations : c'est donc aux sujets et aux copies de concours, aux délibérations et aux réunions de jurys que nous allons à présent nous intéresser.

Cette deuxième partie a enrichi notre appréhension de la politisation, entendue comme implication des élus dans la gestion du personnel. Nous avons montré qu'il fallait élargir la définition en termes d'échange électoral, rarement explicite et de surcroît difficilement contrôlable, pour y intégrer la diffusion de l'information et le contrôle de l'incertitude²³⁰ : les relations interpersonnelles jouent un rôle central dans l'anticipation et le contrôle de la qualité du travail, ainsi que dans les modalités d'application des règles statutaires. Une troisième dimension des relations entre élus et agents est apparue : elle renvoie aux représentations du métier politique, et plus particulièrement du métier d'élus local (dévoué et désintéressé), *illusio* enchâssée dans les conditions concrètes de l'implantation politique : l'emploi public local est pris dans les jeux d'obligation réciproques qui relient les élus locaux à leurs groupes sociaux supports. Pour autant, le clientélisme, au sens de rapport de dépendance inégal entre deux personnes (ici l'employeur et l'employé) reposant sur un échange réciproque de faveurs (« emploi contre vote »), est loin d'être généralisé : c'est plutôt la forme extrême prise par des formes localisées de repérage des employables, qui sont loin de toujours s'inscrire dans le cadre d'une relation bilatérale et font aussi place à la reconnaissance des capacités.

En d'autres termes, nous avons rencontré, au cours de cette partie, deux configurations locales où les processus de bureaucratisation et de politisation sont croisés, enchevêtrés bien plus qu'antagonistes. Enquêtant à présent sur les concours organisés dans les années 2000 en Île de France, nous nous donnons l'occasion d'éprouver cette thèse de l'hybridation dans une sorte de cas-limite, où la standardisation bureaucratique semble poussée à l'extrême, et où le politique, pourtant, est encore omniprésent, par la participation d'élus aux jurys, comme au travers des exigences formulées envers les candidats.

²³⁰ Ainsi, comme l'ont montré Michel Crozier et Erhard Friedberg de longue date, le fonctionnement bureaucratique ne supprime par les rapports interpersonnels, particulièrement importants pour le contrôle des « zones d'incertitude ». Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Seuil, coll. « Sociologie politique ».

TROISIEME PARTIE

FAIRE PASSER DES CONCOURS, « FAIRE » DES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX

Introduction

Au cours de l'introduction générale, nous avons défini le concours comme une institution, qui, à l'instar du mariage (ainsi décrit par Émile Durkheim²³¹), constitue un dispositif juridique régulant les pratiques et contribuant à l'intégration de leurs membres. Cette dimension intégrative des institutions (qui est aussi exclusion pour ceux qui n'en font pas partie), nous dit Pierre Bourdieu, prend la forme de rites²³². Dans cette partie, nous proposons à notre tour d'analyser les concours territoriaux comme des rites d'institution. En effet, bien qu'ils ne consacrent pas véritablement les nouveaux fonctionnaires territoriaux (notamment parce que réussite au concours ne vaut pas recrutement), ces concours séparent bien ceux qui seront titularisés de ceux qui demeureront contractuels ou encore ceux qui seront promus de ceux qui resteront agents d'exécution. Ils produisent en cela des effets d'assignation statutaire, que la quatrième partie de la thèse cherchera à mettre au jour. Mais le concours n'existe qu'à travers les institutions, au sens de groupement structuré d'individus, qui, en les organisant, en font une pratique socialisatrice.

Nous proposons ainsi de poursuivre l'étude, déjà engagée dans le chapitre III, de l'institution-concours au regard de son, ou plutôt de ses institutions organisatrices. En effet, la répartition, fixée par la loi, de l'organisation des concours entre centres de gestion et CNFPT (*cf.* chapitre II) nous a conduite à enquêter à la fois au CNFPT et dans un centre de gestion, de manière à embrasser des concours de niveau hiérarchique différent. À ce stade de la thèse, ces institutions ne nous sont pas inconnues. Nous avons étudié, dans la première partie, leur genèse politique et juridique. Nous avons aussi analysé le poids de la jurisprudence contentieuse sur leurs activités, ainsi que les relations entre les institutions nationales et locales, poursuivi, dans le chapitre III, par l'étude de l'une d'entre elles. Nous savons que le mode de gouvernement du CNFPT, établissement national paritaire²³³, est bien différent de celui du centre de gestion, établissement départemental dirigé par les seuls élus. Cependant, enquêtant ici sur les pratiques relatives aux concours davantage que sur le gouvernement de ces institutions, les convergences nous apparaissent plus importantes que les divergences. Engagé au milieu des années 1990, le transfert progressif des concours du CNFPT vers les centres de gestion (*cf.* chapitre II) accroît la concurrence entre les deux institutions. Il favorise aussi les circulations entre celles-ci, les cadres du CNFPT étant par exemple sollicités pour

²³¹ Durkheim É., 1988, *op.cit.*, chapitre V.

²³² Bourdieu P., 1982, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v.43, n°1, p.58-63.

²³³ Nous renvoyons au chapitre II pour une étude des relations entre le siège et ses délégations régionales.

siéger dans les jurys des concours qu'ils organisaient auparavant (cf. encadré 1). De surcroît, les deux organisateurs sont soumis aux mêmes règles juridiques et évoluent sur un même territoire (la banlieue parisienne, dans notre enquête), rendant aisée leur comparaison par les candidats et les collectivités, au point, d'ailleurs, que certains les confondent. Ils sont en outre parties prenantes des mêmes institutions nationales (telles que le groupe de travail concours du CSFPT) où s'élaborent des normes communes de « bonne organisation ».

Encadré 1 : Éléments des trajectoires de cadres du CNFPT et du centre de gestion

Notre enquête nous a conduits à côtoyer de manière privilégiée un des principaux cadres du service concours du centre de gestion. Luc Bouvez a environ 45 ans. En 1982, à sa sortie de l'IEP de Paris, il devient bibliothécaire dans une commune d'Île de France, par, dit-il, goût familial (sa mère exerce elle aussi cette profession). Encouragé par son secrétaire général, il passe le concours d'attaché, qu'il réussit après une rapide préparation au CUREM²³⁴, au cours de laquelle il est repéré comme possible formateur. Depuis lors, il anime régulièrement des préparations aux concours au CNFPT (50 jours par an en 2006). Il corrige en outre des épreuves du concours d'attaché depuis 1990 et écrit ou édite plusieurs ouvrages de préparation aux concours depuis la fin des années 1990. Après avoir occupé divers postes dans deux collectivités (directeur de cabinet, directeur de service juridique, directeur de médiathèque), il devient, en 1999, un des principaux responsables du service des concours du centre de gestion enquêté.

Les autres cadres que nous avons rencontrés ont un parcours moins long et moins varié, mais ils ont presque tous comme lui, fait l'expérience du concours et de la formation. La cadre du CNFPT auprès de qui nous avons négocié l'accès au concours d'attaché (encadré 2) est elle aussi attachée territoriale titulaire, elle est en outre mariée à un ancien cadre de la préparation aux concours du CNFPT, devenu cadre en collectivité. Stéphane Brachet, un des responsables de la préparation aux concours, a réussi les concours de rédacteur et d'attaché avant de devenir, après quelques années en conseil général, cadre pédagogique au CNFPT. Il est membre du jury de rédacteur en 2006. Quant à la responsable des sujets au siège du CNFPT, âgée de 55 ans environ, elle a connu un parcours de promotion interne, depuis un premier emploi de secrétaire de mairie d'une petite commune, en passant par une grande ville et une ENACT²³⁵. Elle est aujourd'hui attachée territoriale. À l'exception d'une cadre pédagogique de la préparation aux concours, contractuelle récemment recrutée après une carrière dans des organismes de formation continue, les cadres des deux institutions organisatrices des concours sont des fonctionnaires titulaires, qui ont passé toute leur vie professionnelle dans la fonction publique territoriale. Ils sont en outre régulièrement multi-positionnés, ayant un pied dans chacune des institutions organisatrices de concours. Ces circulations entre institutions participent à la convergence des pratiques d'organisation.

Au moment où nous enquêtons, ces deux institutions sont fortement objectivées, au sens où les règles qui les régissent sont stables depuis un certain nombre d'années (les derniers changements d'épreuves datent de cinq ans, les derniers transferts de concours de dix) et elles jouissent d'une forte reconnaissance sur leur territoire. Ce ne sont donc pas les effets des réformes institutionnelles présentées dans la première partie (depuis la création du CFPC en 1972 jusqu'au transfert quasi-intégral des concours prévu par la loi de 2007) que nous étudions ici, mais davantage la mise en œuvre, la réinterprétation, l'ajustement de ces règles, au travers de routines et de normes pratiques, par les différents acteurs impliqués dans le processus de sélection. Il s'agira plus précisément d'étudier si les concours territoriaux

²³⁴ Centre Universitaire Régional d'Études Municipales, créé en 1975 pour organiser les préparations aux concours communaux. Il s'agit d'institutions bicéphales, sous la tutelle du CNFPT et d'une université partenaire (cf. chapitre I).

²³⁵ École Nationale d'Application des Cadres Territoriaux, dépendant du CNFPT, qui assure la formation initiale (et en partie continue) des cadres A de la fonction publique territoriale, notamment les attachés.

contemporains correspondent au modèle, fondé sur les notions d'égalité et de mérite, qui fondent la légitimité des bureaucraties étatiques occidentales²³⁶. Comment sont appropriés ces principes vieux de deux siècles ? À quelles pratiques donnent-ils lieu ?

Pour répondre à cette question et aller au plus près de ces pratiques qui « font » les concours, nous avons été amenée à faire des choix quant aux concours étudiés. Cette troisième partie porte principalement sur la session 2006, encore que le dépouillement des archives du CNFPT nous donne des indications sur les sessions antérieures. Il nous a en outre été nécessaire de limiter nos investigations à une seule catégorie de concours, ceux de la filière administrative (attaché, rédacteur, adjoint), dont on a déjà montré l'ancienneté et l'importance dans l'édification de la fonction publique territoriale. Ils comptent aujourd'hui parmi les concours qui réunissent le plus grand nombre de candidats et offrent le plus grand nombre de postes. Cette enquête de terrain (*cf.* encadré 2) est donc porteuse de spécificités qu'il convient de garder à l'esprit. La délégation régionale du CNFPT étudiée, de même que le centre de gestion, comptent parmi les plus importants (en termes de candidats notamment) du territoire français. Le personnel y est nombreux (une quinzaine pour le service concours de la délégation du CNFPT, une trentaine dans le service homologue du centre de gestion), et davantage en mesure d'encadrer les jurys que celui des institutions plus modestes²³⁷. La situation francilienne facilite en outre le recrutement d'universitaires, plus difficile, par exemple, dans le Bas-Massif. Enfin, comme nous le montrerons, les concours de la filière administrative, sont plus « scolaires » que ceux des autres filières.

²³⁶ Dreyfus F., 2000, *op.cit.*, p.268.

²³⁷ Luc Bouvez, du centre de gestion, accrédite cette idée en entretien : « Par rapport à d'autres centres de gestion, on est relativement présent à toutes les étapes, éventuellement même dans des préconisations en termes de seuils, sur l'admissibilité et l'admission. (...) Je sais qu'il y a des centres de gestion où l'autorité organisatrice a un rôle beaucoup plus effacé au sein des jurys. Elle assure strictement le secrétariat et c'est le président du jury qui va mener l'ensemble des débats. »

Encadré 2 : Une enquête de terrain complétée par des archives

Cette partie s'appuie sur deux enquêtes complémentaires. Une première enquête, par observations et par entretiens, a été menée dans une délégation régionale du CNFPT (chargée de préparer les agents aux concours et d'organiser, entre autres, le concours d'attaché) et un centre de gestion, chargé d'organiser les concours de rédacteur et d'adjoint administratif. Cette enquête a commencé en juin 2005, par l'observation de stages de préparation au concours d'attaché au CNFPT. Elle s'est poursuivie de janvier à juin 2006, par l'observation d'autres stages, ainsi que de ceux préparant aux concours de rédacteur et d'adjoint. Il faut préciser que ces observations ont été réalisées avec le statut de stagiaire, le service de la préparation aux concours nous ayant chargé de réaliser deux rapports sur le public des préparations aux concours (cf. quatrième partie). Nous avons toutefois toujours veillé à nous distinguer du CNFPT, tant vis-à-vis des stagiaires que des formateurs.

Nous avons en outre consulté 120 copies des tests qui conditionnent l'accès aux trois préparations aux concours, ce qui nous a permis d'avoir une idée de ce « concours avant le concours ».

À partir des contacts noués au CNFPT, nous avons pu accéder aux concours eux-mêmes, dans des modalités variables cependant.

. Pour le concours d'attaché, nous avons seulement eu accès, comme le caractère public de celles-ci y oblige les organisateurs, aux épreuves orales (pendant une journée). On peut faire l'hypothèse que la période de remise en cause que vit le CNFPT au moment de notre enquête (cf. chapitre II) ainsi que le prestige du concours d'attaché, et donc le stress particulier lié à son organisation, n'a pas facilité l'intégration d'une enquêtrice.

. Pour le concours de rédacteur, nous avons eu accès, non seulement aux épreuves orales (pendant deux jours), mais aussi aux délibérations des examinateurs à l'issue de chaque épreuve, ainsi qu'aux réunions d'admissibilité et d'admission. Nous avons toutefois été priée de quitter la réunion lors du choix des sujets d'oraux.

. Le concours d'adjoint était organisé plus tard dans l'année 2006, si bien que, présente depuis plus longtemps sur ce terrain, nous avons pu assister à la quasi-totalité du processus, depuis la journée d'épreuves écrites jusqu'au jury d'admission. De manière à préserver la confidentialité des délibérations, nous serons parfois allusives sur le concours concerné.

Le CDG nous a aussi permis de consulter 40 dossiers de candidats à chacun des deux concours²³⁸, contenant les copies de ceux-ci, ainsi que les appréciations des épreuves orales, pour les candidats admissibles.

À partir de ces stages de préparation et de ces concours, nous avons mené des entretiens avec des formateurs du CNFPT, souvent eux-mêmes auteurs de sujets et/ou examinateurs (7 entretiens), ainsi qu'avec des cadres territoriaux (5), des élus (3), une enseignante du secondaire et un attaché d'administration centrale, membres de jurys en 2006 et souvent observés face aux candidats. Nous avons aussi rencontré les cadres des deux institutions, présentés dans l'encadré 1. Nous utilisons enfin les deux entretiens menés avec Michel Carne (présenté dans le chapitre III), cadre territorial et vice-président du centre de gestion des Côtes Maritimes.

Cette enquête ethnographique a été complétée, dans un second temps (décembre 2006-février 2007) par le dépouillement des archives du CNFPT (cf. première partie). Au contraire de l'enquête de terrain, ces archives font une grande place au concours d'attaché, organisé depuis sa création par la même institution, alors que les deux autres ont été transférés (en 1990 pour celui d'adjoint, en 1996 pour celui de rédacteur) aux centres de gestion. Les sources écrites mobilisées dans cette partie concerneront donc principalement le concours de catégorie A, le seul pour lequel nous connaissons la plupart des sujets posés depuis sa création. Grâce à l'archiviste du CNFPT, nous avons enfin pu mener un entretien avec la responsable de la « cellule sujets » au siège du CNFPT.

Ce double dispositif d'enquête nous permet d'avoir un point de vue sur les pratiques des sélectionneurs et de les mettre en relation avec les règles, normes et supports matériels (tels que les indications de correction) qui les encadrent.

Cette triple unité de temps, de lieu et d'action est la garante de la cohérence de l'enquête ; elle doit nous permettre de rendre compte du double mouvement de bureaucratisation procédurale et capacitaire envisagé dans la deuxième partie. Prolongeant la définition wébérienne²³⁹ de la bureaucratie, Robert Merton explique que « l'assignation des rôles s'[y] fonde sur des

²³⁸ Comme pour les copies de tests, ce nombre de copies a été décidé par nous – il visait à concilier nos exigences scientifiques (un nombre trop réduit de copies aurait empêché un traitement adéquat, en particulier quantitatif) et nos contraintes temporelles, limitant nos ambitions.

²³⁹ Weber M., 1995, *Économie et société I/Les catégories de la sociologie*, Plon, coll. « Pocket Agora » (première édition française 1971), p.294.

qualifications techniques établies au moyen de procédures formalisées et impersonnelles (par exemple les examens) »²⁴⁰. Parlant de leur côté du système d'enseignement, Pierre Bourdieu et Luc Boltanski le définissent comme l'« appareil juridique garantissant la compétence »²⁴¹, au travers de procédures débouchant sur l'octroi de titres, tels que le diplôme ou le concours. Ce qui nous intéresse, à travers l'étude croisée des concours et de leurs institutions-organisatrices, ce sont les liens entre le « formalisme » du concours et les qualifications / compétences²⁴² qu'il consacre. Durkheim a longuement mis l'accent sur l'extériorité des institutions²⁴³. Nous considérerons à notre tour qu'un certain nombre de règles, relatives en particulier à la nature des épreuves et à leurs programmes s'imposent aux organisateurs²⁴⁴ (cf. tableau 1 pour le concours d'attaché, tableau 2 pour celui de rédacteur et le tableau 5 du chapitre II pour le concours d'adjoint). Mais ces règles sont parfois incomplètes, floues, hésitantes, et ce sont au sein des institutions que sont élaborées les normes qui les rendent opérationnelles²⁴⁵. Ce qui va donc surtout nous intéresser, ce sont les processus d'appropriation de ces normes juridiques, et plus généralement, des exigences pratiques de l'institution²⁴⁶, par les acteurs qui « font » les concours.

Le concours, en effet, socialise *aussi* ceux qui le font passer, ceux qui instituent, et pas seulement ceux qui sont institués²⁴⁷. Comment apprend-on à concevoir des sujets, à être correcteur, ou encore examinateur ? Comment sait-on fixer un seuil d'admission ou repérer un candidat « inapte au cadre d'emplois » ? Voilà ce qui nous préoccupe. Le concept de rôle, écrit Anthony Giddens²⁴⁸, « n'est utile que dans des cadres d'interaction dans lesquels la définition normative des modes de conduite "attendus" est particulièrement bien établie. Ces cadres d'interaction sont presque toujours des lieux précis, ou des types de lieux, dans lesquels se tiennent des rencontres régularisées, dans des contextes de co-présence ». La

²⁴⁰ Merton R., 1940, « Bureaucratic Structure and Personality », *Social Forces*, v.18, n°4, p.561.

²⁴¹ Bourdieu P., Boltanski L., 1975, « Le titre et le poste », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°2, p.98.

²⁴² Nous employons indifféremment les termes de qualification, de compétence ou d'aptitude pour désigner ce qui est reconnu comme nécessaire à la réussite au concours. Nous avons cependant en tête que ces trois termes sont loin d'être synonymes dans les usages qu'en font les acteurs sociaux. Ropé F., Tanguy L. (dir.), 1994, *Savoirs et compétences. De l'usage de ces notions dans l'école et l'entreprise*, L'Harmattan.

²⁴³ Rappelons toutefois que son propos est plus nuancé qu'on ne pense souvent. « De ce que les croyances et les pratiques sociales nous pénètrent ainsi du dehors, il ne suit pas que nous les recevions passivement sans leur faire subir de modification. En pensant les institutions collectives, en nous les assimilant, nous les individualisons, nous leur donnons plus ou moins notre marque personnelle. » Durkheim É., *op.cit.*, p.90.

²⁴⁴ Bien que nous ayons montré, dans le chapitre II, que les organisateurs de concours participent à l'élaboration et à l'évaluation des normes juridiques les concernant.

²⁴⁵ Lascoumes P., 1990, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, n°40, p.43-71.

²⁴⁶ Lagroye J., 2002, *art.cit.*, p.125.

²⁴⁷ Segalen M., 1998, *Rites et rituels contemporains*, Nathan, coll. « 128 », p.38.

²⁴⁸ Giddens A., 1987, *La constitution de la société*, Presses Universitaires de France, p.136.

position de membre du jury, qui conduit à surveiller des épreuves, à les corriger en binôme, à participer à des délibérations, répond à cette exigence. Nous montrerons que la « conscience qu'ont les individus d'être regardés »²⁴⁹ contribue à l'appropriation du rôle, à concurrence des modes d'encadrement à distance que sont, par exemple, les indications de correction.

L'étude des sélectionneurs, depuis leurs caractéristiques sociales jusqu'à leurs pratiques, est essentielle à la compréhension du mécanisme de sélection, dans la mesure où ce que l'on exige des candidats est étroitement lié aux propriétés sociales de ceux qui formulent ces exigences²⁵⁰. Elle doit déboucher sur une analyse des critères de sélection et des qualifications promues par l'institution, en d'autres termes, sur une étude de la socialisation à l'œuvre dans les concours territoriaux. Construite à partir de la sociologie des institutions et des rôles, cette partie s'appuie donc aussi sur les apports d'un vaste ensemble de travaux, allant de la sociologie de l'éducation à celle du marché du travail, qui mettent, à partir de constructions théoriques diverses, l'accent sur les catégories mobilisées par les formateurs et/ou recruteurs et sur leurs effets socialisateurs.

La socio-économie des conventions offre un cadre théorique permettant de penser les opérations de sélection. François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal montrent, tout particulièrement, que les « façons de juger » des recruteurs²⁵¹ s'appuient sur une pluralité de registres entre lesquels ils doivent arbitrer. Ce qui est en jeu, dans les interactions entre les différentes personnes impliquées dans un recrutement, c'est la hiérarchisation, ou tout du moins, la coordination entre des différentes conventions de compétences. Le recrutement des enseignants-chercheurs laisse par exemple place, tantôt à des conventions centrées sur la recherche, tantôt à des conventions privilégiant l'enseignement²⁵². Une approche par les conventions incite donc à étudier « les incertitudes qui ont présidé à l'élaboration [du dispositif de recrutement], les contournements dont il est l'objet, ses défaillances »²⁵³. Pour autant, les registres mobilisables ne sont pas infinis : le recrutement des enseignants-chercheurs s'appuie ainsi sur la définition statutaire du grade. De manière plus générale, il

²⁴⁹ Lagroye J., 1997, « On ne subit pas son rôle », *Politix*, v.10, n°38, p.11.

²⁵⁰ cf. par exemple les travaux de William Clark sur les liens entre la hiérarchie des savoirs et la hiérarchie des universitaires dans l'université allemande de l'époque moderne, ou encore l'analyse, par Yves-Marie Abraham, de l'évolution concomitante du corps professoral de HEC et de la pédagogie utilisée. Clark W., 2000, « Parades académiques Contribution à l'économie politique des livrets universitaires », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 135, p.7. Abraham Y-M., 2007, « Du souci scolaire au sérieux managérial, ou comment devenir un "HEC" », *Revue Française de Sociologie*, vol. 48, n°1, p.43.

²⁵¹ Eymard-Duvernay F., Marchal E., 1997, *op.cit.*, p.27.

²⁵² Musselin C., Pigeyre F., 2008, « Les effets des mécanismes du recrutement collégial sur la discrimination : le cas des recrutements universitaires », *Sociologie du travail*, n°50, p.48-70.

²⁵³ Eymard-Duvernay F., Marchal E., 1997, *op.cit.*, p.27.

existe des repères codifiés et communs à tous les sélectionneurs²⁵⁴, tels que le niveau de diplôme ou l'ancienneté (pensons par exemple aux conditions respectives d'accès aux concours externe et interne), qui bornent les négociations entre acteurs.

Dans une perspective théorique et empirique différente, la sociologie anglaise du *curriculum* a mis l'accent, dès les années 1960, sur les rapports de pouvoir, les conflits, les processus de décisions aboutissant à la sélection et à la légitimation des savoirs²⁵⁵. Elle nous invite elle aussi à étudier au plus près les choix des sujets, ou encore des modalités d'évaluation, qui « reflètent la distribution du pouvoir et la manière dont s'y trouve assuré le contrôle social des comportements individuels »²⁵⁶. En cela, elle se rapproche de la sociologie bourdieusienne de la formation des élites, soucieuse d'identifier la « hiérarchie véritable des propriétés à reproduire »²⁵⁷.

Le *curriculum*, ensemble d'attendus propres à une formation donnée, est d'abord appréhensible, nous disent les sociologues anglais, à partir des programmes, des annales et des manuels de préparation aux concours (*cf.* encadré 3). Mais il est aussi fait d'implicite, de modèles culturels et de normes comportementales. À cet égard, l'apprentissage de la déférence vis-à-vis du maître, centrale dans l'analyse de la socialisation scolaire par Philip Jackson²⁵⁸, n'est pas si éloigné de la reconnaissance de « la légitimité de l'ordre social » par les élèves des collèges d'enseignement technique²⁵⁹. Les nombreuses études portant sur les grandes écoles ont de leur côté montré que la transmission des connaissances ne tient qu'une place limitée dans la formation des élites, la compétence sociale et le savoir-être y étant beaucoup plus essentiels²⁶⁰. Il nous faudra tester, à notre tour, la prégnance comparée de ces différents types d'exigences, implicites et explicites, en termes de savoirs ou en termes de savoir-être. Nous montrerons ainsi que les acteurs et les pratiques qui font exister les concours territoriaux au début du 21^e siècle se réfèrent toujours aux deux principes, d'égalité de traitement et de compétence, qui ont légitimé leur généralisation depuis le 19^e siècle²⁶¹. Ils construisent par là une institution à la fois capacitaire et morale.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 81.

²⁵⁵ Forquin J-C., 1984, « La sociologie du curriculum en Grande-Bretagne : une nouvelle approche des enjeux sociaux de la scolarisation », *Revue française de sociologie*, v.25, n°2, p.214.

²⁵⁶ Bernstein B., 1975, *Langage et classes sociales : codes socio-linguistiques et contrôle social*, Minuit, coll. « Le sens commun », chapitre 10.

²⁵⁷ Bourdieu P., Saint Martin M. (de), 1975, « Les catégories de l'entendement professoral », *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.1, n°3, p.69.

²⁵⁸ Jackson P.W., 1968, *Life in classrooms*, Holt, Rinehart and Winston.

²⁵⁹ Grignon C., 1971, *L'ordre des choses. Les fonctions sociales de l'enseignement technique*. Minuit, p.52.

²⁶⁰ Eymeri J-M., 2001, *op.cit.* Gervais J., 2007, « La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un "nouveau" corps des ponts et chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XX^e siècle) », thèse de science politique, Université Lumière Lyon 2, chapitre 5.

²⁶¹ Dreyfus F. 2000, *op.cit.*, p.186.

Encadré 3 : Les ouvrages de préparation aux concours, un marché récent et florissant

Les ouvrages de préparation aux concours constituent, de l'aveu des deux éditrices rencontrées dans le cadre de cette thèse²⁶², un marché à la fois récent (les grandes maisons d'édition aujourd'hui dominantes l'ont investi à partir de la fin des années 1990), florissant et rentable : le nombre moyen d'ouvrages vendus est relativement élevé (2000 chez chacune des éditrices rencontrées) et le taux de retour des libraires est faible.

Dans les rayons d'une FNAC parisienne, en mars 2006, nous avons pu dénombrer une douzaine d'éditeurs présents sur ce marché (la Documentation française, Vuibert, Sirey, Belin, Gualino, Hachette, Ellipses, Nathan, Foucher, Dunod, L'Étudiant, L'Express), avec une offre allant de deux (L'Express) à plus de cinquante titres (Ellipses, collection « concours administratifs »). Si une partie de l'offre est commune aux fonctions publiques territoriale et de l'État, les éditeurs les plus présents dans ce secteur développent progressivement des titres spécifiques, par concours, parfois en coédition avec un centre de gestion (La Documentation française), le CNFPT (Dunod) ou la presse spécialisée (Nathan avec *Carrières publiques*). Ces partenariats augmentent la diffusion des ouvrages. Lors de la préparation au concours d'attaché organisé au CNFPT francilien en 2006, tous les stagiaires se sont vus remettre l'ouvrage coédité avec Dunod. Si, en particuliers dans les maisons spécialisées dans l'édition scolaire ou universitaire, les directeurs de collection et les auteurs ont d'abord été des enseignants, ce sont à présent de plus en plus souvent des formateurs au CNFPT²⁶³, des membres de jury de concours et/ou des cadres du CNFPT et des centres de gestion.

Il existe donc des liens étroits entre cette offre éditoriale et les dispositifs de préparation et d'organisation des concours, ce qui explique que nous utilisions certains de ces manuels (les plus proches du CNFPT et des CDG) dans notre analyse – des manuels qui constituent, pour un certain nombre de candidats, le premier contact avec la fonction publique territoriale.

Cette dernière affirmation nous conduit à questionner les possibles spécificités du recrutement par concours. Encore une fois, l'article de Pierre Sadran sur les concours peut servir de point de départ pour penser ces particularités. Sadran oppose deux modèles de recrutement, correspondant pour l'un à l'emploi privé, pour l'autre, à la fonction publique et à ses concours²⁶⁴. En entreprise, le recrutement serait discrétionnaire, rapide, visant l'efficacité, et valoriserait le comportement et l'apparence. Le recrutement par concours viserait au contraire l'équité, sélectionnerait au mérite, en fonction des qualifications et de manière impersonnelle. Cette vision dualiste, comme Sadran l'indique d'ailleurs lui-même, se heurte à l'analyse empirique de chacun des modes de recrutement. Les concours reposent par exemple eux aussi sur des formes de conformisme, favorables à la reproduction sociale²⁶⁵. Cette opposition peut néanmoins constituer un condensé heuristique d'oppositions structurantes, mobilisables, à des degrés divers, dans les différents mondes du travail. Marie Cartier montre bien, d'ailleurs, que le recrutement par concours peut jouer sur chacun de ces deux registres²⁶⁶. Conséquence de la politique de modernisation de la Poste, la création d'une épreuve orale au concours de facteur se traduit par une évaluation plus subjective et plus comportementale, en d'autres termes plus

²⁶² Nous avons rencontré la directrice d'une maison relativement petite, spécialisée dans l'édition scolaire, et pour qui les concours ne représentent qu'une faible partie de l'activité, ainsi que la responsable du secteur concours d'une maison d'édition plus importante, spécialisée dans l'édition universitaire et qui est un des principaux éditeurs d'annales et d'ouvrages de préparation aux concours.

²⁶³ Sur les trente-cinq formateurs que nous avons côtoyés au CNFPT, une dizaine a écrit des ouvrages de ce type.

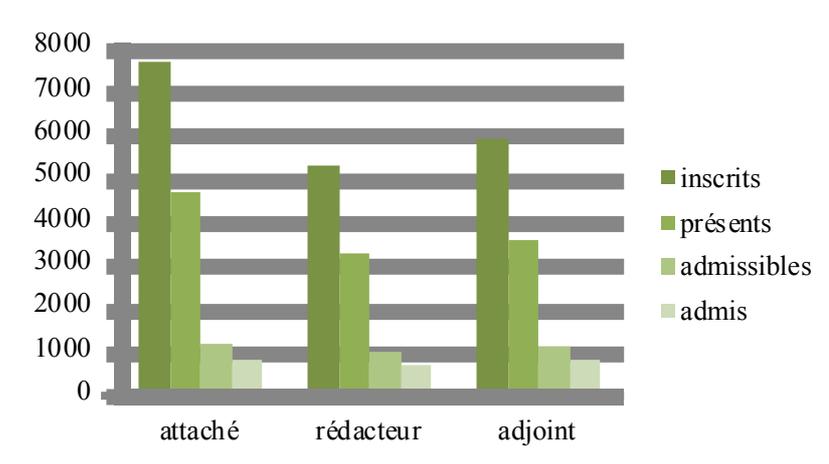
²⁶⁴ Sadran P., 1977, *art.cit.*, p.54-55.

²⁶⁵ Bourdieu P., 1989, *La noblesse d'État*, Minuit.

²⁶⁶ Cartier M., 2001, « L'imposition des nouvelles exigences dans les emplois d'exécution du service public. L'observation des épreuves orales du concours de facteur », *Genèses*, n°42, p. 72-91.

proche de l'entretien d'embauche que de l'anonymat du concours. À la suite de l'enquête de Marie Cartier, nous testerons l'hypothèse d'un rapprochement du concours vis-à-vis des modes de recrutement typiques du secteur privé, sous l'effet des injonctions modernisatrices. Dans le chapitre IV, nous avons décrit les modes de recrutement et de gestion du personnel à l'œuvre à la mairie de Tozay comme combinant deux des conventions identifiées par François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal : une convention de type institutionnel et une convention associée aux réseaux sociaux. S'agissant de concours organisés, non plus à l'échelle d'une commune, mais par des institutions sélectionnant plusieurs milliers de candidats chaque année (*cf.* graphe 1), et qui mettent en œuvre des procédures anonymes et standardisées de sélection, le poids des réseaux sociaux apparaît (s'agissant des candidats en tout cas) limité. C'est à une autre combinaison de critères que nous sommes confrontée. Dans leurs évaluations, les membres du jury mobilisent tour à tour des critères « administratifs », qui inscrivent les candidats dans des catégories définies bureaucratiquement (telles que le niveau hiérarchique), et des critères « cliniques », qui, au contraire, les singularisent en faisant primer leurs caractéristiques individuelles et leurs relations avec les évaluateurs²⁶⁷. En d'autres termes, la sélection par concours relève à la fois de dispositifs collectifs et planifiés, et d'interactions, où les compétences font l'objet de négociations et sont individualisées²⁶⁸. Cette combinaison de modèles opposés se traduit, ainsi que nous le montrerons, par un durcissement des exigences vis-à-vis des candidats.

Graphe 1 : Présentation quantitative des concours observés (session 2006, Île de France)



Dans le chapitre V, nous mettrons l'accent sur le *modus operandi*²⁶⁹ de l'institution, sur les pratiques de ses membres, qui la font être ce qu'elle est. Avant d'être un processus de

²⁶⁷ Eymard-Duvernay F., Marchal E., 1997, *op.cit.*, p.82.

²⁶⁸ *Ibid.*, p.25. Nous renvoyons à l'introduction du chapitre IV pour une présentation plus détaillée des quatre conventions identifiées par F.Eymard-Duvernay et E.Marchal.

²⁶⁹ Lagroye J., 2002, *art.cit.*, p.115.

sélection des candidats, le concours est en effet un processus de sélection des évaluateurs. Être membre du jury, c'est être capable de faire avec d'autres, tout en tenant un rôle qui vous en distingue : nous enquêterons donc sur les modes de formation des compétences de juré ainsi que sur les moments de mise en œuvre de ces compétences, depuis la conception des sujets jusqu'à la décision d'admission. C'est ce travail collectif *des jurés* qui fait exister *le jury*, lequel promeut des modes communs de sélection, associant respect des formes légales, évaluation capacitaire et jugement moral. Le chapitre VI se concentrera, non plus sur les conflits et sur les différences, mais sur l'*opus operatum*, sur les effets objectivés du processus de sélection. À ce stade, il s'agira d'étudier les compétences valorisées par le concours, et la manière dont des registres d'évaluation pluriels, voire contradictoires, parviennent à la fois à homogénéiser et à différencier les « institués ».

Tableau 1 : Les épreuves¹ du concours d'attaché depuis sa création en 1979

1979 ² -1987 : CFPC		1988 ³ -1995 : CNFPT Paris		Depuis 1996 ⁴ : CNFPT régions	
Externe	Interne	Externe	Interne	Externe	Interne
Première épreuve d'admissibilité					
Composition sur un sujet d'ordre général relatif à l'évolution politique, économique et sociale de la France du 20 ^e siècle	Même épreuve qu'en externe ou rédaction d'un rapport à l'aide des éléments d'un dossier portant sur les problèmes communaux.	Au choix du jury soit une composition, soit une note de synthèse sur dossier, portant sur un sujet d'ordre général relatif aux grands problèmes politiques, économiques, culturels ou sociaux du monde contemporain depuis 1945.	Résumé en un nombre maximal de mots à partir d'un ou plusieurs documents faisant appel à l'expérience administrative des candidats	Composition portant sur un sujet d'ordre général relatif aux grands problèmes politiques, économiques, culturels ou sociaux du monde contemporain depuis 1945.	Résumé en un nombre maximal de mots à partir d'un ou de plusieurs documents faisant appel à l'expérience administrative du candidat.
Deuxième épreuve d'admissibilité					
Composition sur un sujet de droit public se rapportant au programme	Composition de droit public ou d'économie générale	Composition sur un sujet portant sur les institutions politiques et administratives de la France ou sur les questions économiques, sociales et financières	Composition sur un sujet portant, au choix du candidat lors de son inscription, soit sur le droit public, soit sur l'économie générale, soit sur les institutions sociales et les relations sociales.	Composition sur un sujet portant au choix du candidat lors de l'inscription, soit sur les institutions politiques et administratives de la France et de l'Union européenne, soit sur des questions économiques et financières, soit sur des questions sociales.	
Troisième épreuve d'admissibilité					
Rédaction, à partir d'un dossier juridique, économique ou financier, d'une note de synthèse ou d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse.	Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude des candidats à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité.	Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse du candidat, à son aptitude à situer le sujet dans son contexte général et à ses capacités de composition.	Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude des candidats à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité.	Rédaction à l'aide des éléments d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles.	

¹ Nous nous limitons ici aux épreuves obligatoires, sans prendre en compte les éventuelles épreuves facultatives.

² Arrêtés du 15 novembre 1978, créant le grade et le concours d'attaché communal. Les sujets du premier concours sont présentés dans le tableau 4 du chapitre I.

³ Décret n°88-238 du 14 mars 1988 relatif au nouveau concours d'attaché territorial. Sont aussi progressivement créés des spécialités « analyste », « animation » et « sanitaire et social » que nous ne prenons pas en compte ici.

⁴ Les spécialités du concours sont aujourd'hui au nombre de cinq : administration générale, analyste, animation, gestion du secteur sanitaire et social, urbanisme et développement des territoires. Dans un souci de comparaison avec les périodes précédentes, nous ne mentionnons que les épreuves de la spécialité administration, qui regroupe le plus grand nombre de candidats. Les variations entre spécialités portent sur la troisième épreuve d'admissibilité et la deuxième preuve d'admission. En 2004, enfin, a été créée une troisième voie d'accès au concours, en plus de l'interne et de l'externe, que nous ne présentons pas (cf. www.cnfpt.fr/fr/concours.)

Quatrième épreuve d'admissibilité				
Composition portant sur les matières se rapportant aux programmes de : sciences économiques, finances publiques, gestion économique et comptable, méthodes nouvelles de gestion administrative.	Composition portant, au choix du candidat, sur l'une des matières suivantes : Science politique et administrative ; Économie de l'entreprise ; Économie sociale ; Géographie économique et humaine de la France ; Comptabilité et gestion financiers ; Droit civil ; Droit des affaires ; Droit fiscal ; Histoire contemporaine ; Linguistique ; Psychologie ; Sociologie ; Démographie ; Mathématiques appliquées ; Statistiques appliquées à l'économie ; Institutions sociales et droit social ; Droit de l'urbanisme.			
Première épreuve d'admission				
Conversation avec les membres du jury à partir d'un texte de portée générale	Explication orale et un commentaire suivis d'une conversation avec le jury à partir, au choix du candidat, soit d'un texte court, soit d'un sujet de réflexion	Une explication orale et un commentaire suivis d'une conversation avec le jury à partir, au choix du candidat, soit d'un texte court, soit d'un sujet de réflexion ou d'un document graphique ou visuel	Commentaire suivi d'une conversation avec le jury à partir, au choix du candidat, soit d'un texte court, soit d'un sujet de réflexion. Cette épreuve doit permettre au jury d'apprécier les motivations du candidat, et son aptitude à exercer les missions dévolues au cadre d'emplois.	Commentaire suivi d'une conversation avec le jury à partir, au choix du candidat, soit d'un texte court, soit d'un sujet de réflexion. Cette épreuve doit permettre au jury d'apprécier les motivations du candidat, et son aptitude à exercer les missions dévolues au cadre d'emplois.
Deuxième épreuve d'admission				
Interrogation portant sur les matières de : sciences économiques, finances publiques, gestion économique et comptable, méthodes nouvelles de gestion administrative	Interrogation orale portant sur les finances publiques	Une interrogation orale portant au choix du candidat sur l'une des matières suivantes : Finances publiques ; Droit civil ; Droit de l'urbanisme ; Gestion administrative ; Gestion de l'entreprise ; Institutions sociales et droit social	Interrogation orale portant, au choix du candidat au moment de l'inscription, sur l'une des matières suivantes : finances publiques, droit civil, gestion administrative.	Interrogation orale portant, au choix du candidat au moment de l'inscription, sur l'une des matières suivantes : finances publiques, droit civil, gestion administrative.
Troisième épreuve d'admission				
	Épreuve orale de langue : traduction, sans dictionnaire, d'un texte, puis conversation, dans l'une des langues étrangères suivantes : allemand, anglais, espagnol, italien, russe et arabe.		Épreuve orale de langue : traduction sans dictionnaire d'un texte, puis conversation dans l'une des neuf langues étrangères permises	

Tableau 2 : Les épreuves¹ du concours de rédacteur depuis la création du CFPC (1972)

1973 ² -1978 : CFPC		1978 ³ -1988 : CFPC		1988 ⁴ -2000 : CNFPT puis centres de gestion		Depuis 2001 ⁵ : centres de gestion	
Externe et interne		Externe	Interne	Externe	Interne	Externe	Interne
Première épreuve d'admissibilité							
Composition française sur un sujet d'ordre général	Composition française sur un sujet d'ordre général permettant d'apprécier la culture et les connaissances générales du candidat	Même épreuve qu'en externe, ou rédaction d'un document administratif à partir d'un dossier remis au candidat et ayant trait aux problèmes actuels des collectivités locales	Composition sur un sujet d'ordre général permettant d'apprécier la culture et les connaissances générales du candidat	Même épreuve qu'en externe, ou rédaction d'un document administratif à partir d'un dossier remis au candidat et ayant trait aux problèmes actuels des collectivités locales	Composition sur un sujet d'ordre général relatif aux problèmes économiques, sociaux et culturels du monde contemporain.	Réponses à trois à cinq questions sur des sujets relatifs aux problèmes sociaux, économiques et culturels contemporains permettant d'apprécier la culture et les connaissances générales des candidats.	
Deuxième épreuve d'admissibilité							
Composition de droit public	Résumé de texte		Résumé de texte		Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur des notions générales relatives aux missions, compétences et moyens d'action des collectivités territoriales.	Note administrative à partir d'un dossier portant sur l'un des domaines suivants, au choix du candidat : - finances, budgets et intervention économique des collectivités - droit public en relation avec les missions des collectivités - action sociale des collectivités - droit civil en relation avec les missions des collectivités	

¹ Nous nous limitons ici aux épreuves obligatoires, sans prendre en compte les éventuelles épreuves facultatives.

² Arrêté du 29 mars 1973, consécutif à la loi du 13 juillet 1972 créant le CFPC. En 1976 est créée une option informatique, supprimée en 1988, que nous ne présentons pas ici. Les épreuves écrites étaient déjà celles-ci dans les années 1960, lorsque l'ANEM organisait le concours.

³ Arrêté du 15 novembre 1978, modifiant le concours d'accès à l'emploi de rédacteur, suite à la création de l'emploi d'attaché. A-CNFPT, 81w28.

⁴ Décret n°88-242 du 14 mars 1988, suite à la création du nouveau grade de rédacteur territorial. A-CNFPT, 109w268. En 1995 est créée une spécialité « sanitaire et social » que nous ne prenons pas en compte ici.

⁵ Décret n°2000-1067 du 30 octobre 2000.

Troisième épreuve d'admissibilité						
		Au choix du candidat : a) Une composition portant sur le rôle économique et les problèmes financiers et budgétaires des collectivités territoriales ; b) Une composition portant sur les problèmes de droit public appliqué aux collectivités territoriales				
Première épreuve d'admission						
Conversation avec le jury	Conversation avec le jury à partir d'un texte choisi de manière à permettre d'apprécier les connaissances générales et les capacités de réflexion du candidat	Conversation avec les membres du jury après une préparation de vingt minutes à partir d'un texte choisi de manière à permettre d'apprécier les connaissances générales et les qualités de réflexion du candidat	Conversation avec le jury, à partir d'un texte tiré au sort, destinée à apprécier les qualités de réflexion du candidat et son aptitude à exercer les missions dévolues au cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux.			
Deuxième épreuve d'admission						
Interrogation de droit public	Interrogation, à partir d'une question tirée au sort, pouvant porter sur : notions fondamentales du droit, public, notions fondamentales de législation financière et de comptabilité nationale ; notions fondamentales de droit civil et de législation sociale ; notions fondamentales de travaux publics et urbanisme	Interrogation à partir d'une question tirée au sort et portant sur l'une des deux séries de problèmes non choisie par le candidat lors de la troisième épreuve d'admissibilité	Interrogation à partir d'une question tirée au sort et pouvant porter sur les notions fondamentales : du droit public ; de législation financière et de comptabilité communale ; des travaux publics et l'urbanisme ; de droit civil et de législation sociale	Interrogation à partir d'une question tirée au sort et portant, au choix du candidat lors de son inscription, sur des notions générales relatives à l'un des domaines suivants : - Les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités - Le droit public en relation avec les missions des collectivités - L'action sociale des collectivités - Le droit civil en relation avec les missions des collectivités	Interrogation à partir d'une question tirée au sort portant sur des notions générales relatives à l'un des domaines suivants, au choix du candidat lors de son inscription. Les domaines proposés sont identiques à ceux de la deuxième épreuve écrite d'admissibilité (note administrative) auxquels s'ajoute : l'urbanisme et le droit de l'environnement en relation avec les missions des collectivités	
Troisième épreuve d'admission						
Interrogation portant sur une des matières suivantes, par tirage au sort ou choix du jury : législation financière ; droit civil ; législation sociale ; travaux publics et urbanisme						

Chapitre V

Sélectionner les sélectionneurs, évaluer à plusieurs

« La composition du jury [de l'épreuve de conversation] est un élément qu'il ne faut pas négliger. Retenez les principes suivants : les membres du jury ont des grades et des fonctions différentes ; (...) connaître la composition du jury permet de s'adapter à la "langue" qui est la sienne ». ¹
Extrait d'un manuel de préparation au concours d'attaché

« Comme les jurys sont obligatoirement tripartite : un élu, un cadre territorial, et une personnalité extérieure, il y en a forcément au moins deux qui ne sont pas forcément des grosses pointures. » ²
Paul Turpin, ancien cadre du CNFPT, en entretien

Introduction

Depuis le manuel de préparation aux concours jusqu'aux entretiens, notre enquête a été émaillée de références à la composition plurielle des jurys, tantôt pour s'en féliciter (elle serait la garantie d'un recrutement équitable et adapté aux besoins des collectivités) tantôt pour la déplorer (elle remettrait en cause la cohérence des attentes et rendrait difficile la prise de décision). Le terme même de jury est ambigu : utilisé par les candidats comme par les jurés pour décrire l'ensemble des personnes impliquées dans le processus de sélection, il renvoie en réalité à des collectifs plus ou moins poreux, depuis le jury au sens légal du terme - fixé au CNFPT par une délibération du conseil d'administration, au CDG par un arrêté du président - qui délibère pour l'admission et l'admissibilité, jusqu'aux dizaines d'examineurs impliqués dans les épreuves elles-mêmes (*cf.* encadré 4). La définition indigène, pourtant large au regard de la définition légale, du terme « jury » en exclut toutefois les agents des institutions organisatrices (« les organisateurs ») qui, bien qu'ils ne conçoivent pas de sujets, ne corrigent, ni n'interrogent les candidats, ont un rôle central dans le processus de sélection.

¹ Brana J., Hoffbeck G., Littloff P., Lévy J-P., Walter J., 1996, *Les concours de catégorie A. Techniques, méthodes et sujets corrigés*, Dunod-CNFPT, p.196.

² À son domicile, le 29 juin 2006 (la trajectoire de Paul Turpin a été présentée dans le chapitre I).

Encadré 4 : Jurys, correcteurs, examinateurs : précisions lexicales

Les membres du jury chargés de fixer les seuils d'admissibilité et d'admission (que nous appelons parfois jury délibérant) ne sont jamais les seuls à assumer la correction des épreuves écrites et orales. Bien au contraire, dans les concours observés, la très grande majorité des correcteurs des épreuves écrites n'étaient pas membres du jury : par exemple, seuls 11 membres du jury sur 27 ont corrigé les épreuves écrites du concours de rédacteur, qui ont mobilisé 189 correcteurs. La plupart des membres du jury participent tout de même aux interrogations orales, sans toutefois que leur nombre suffise, dans la plupart des concours, à interroger la totalité des candidats. À ces correcteurs et examinateurs, il faudrait ajouter, comme faisant partie du jury « au sens large », les personnes qui conçoivent les sujets, lesquelles peuvent participer à la suite de la sélection, sans que cela soit toujours le cas.

Cette polysémie du terme de « jury », qui reflète la diversité des acteurs impliqués dans le processus de sélection ainsi que la variabilité des modes d'engagement, a rendu délicate la reconstitution exhaustive des propriétés des sélectionneurs. Si nous avons eu connaissance de la liste du jury délibérant, nous n'avons pas disposé de la liste des correcteurs. L'arrêté (au centre de gestion) ou la délibération (au CNFPT) qui fixe le jury délibérant précisent que le grade (pour les cadres), le mandat (pour les élus) et la collectivité des jurés. C'est à partir de cette dernière indication que nous avons pu reconstituer la « couleur » politique des élus, et celle pour laquelle les cadres travaillent (*cf.* encadré 6).

Comment ces différents acteurs parviennent à faire exister ce jury que nos enquêtés décrivent au singulier ? Partant d'un examen sociographique des collectifs impliqués dans les différentes étapes du processus de sélection, ce chapitre rend compte de leurs différents modes d'engagement et de coopération. Faire passer un concours, c'est en effet faire ensemble, c'est se mettre d'accord, à plusieurs, sur une note ou une appréciation. Cette collégialité, qui fonde la croyance dans l'impartialité du concours³, est construite par un travail constant de chacun des acteurs : ajustements des jurés à leur rôle, activité des organisateurs pour choisir des individus capables de faire ensemble et pour les y aider/contraindre.

Enquêter sur la composition des jurys et sur leur travail, c'est aussi éprouver les limites des institutions étudiées et réfléchir à leurs frontières. Le concours est ce moment où l'institution intègre des acteurs qui lui sont extérieurs (élus ou cadres dans une collectivité, enseignants dans une université etc.) pour faire exister ce qui la définit. Dans le chapitre II, nous avons montré les contraintes juridiques qui pèsent sur le CNFPT et sur les centres de gestion. Dans ce chapitre, nous montrerons les ressources dont ils disposent pour faire du droit une pratique. C'est tout particulièrement leur travail sur ces « extérieurs », dont les organisateurs font des jurés, qui nous intéressera. On montrera en particulier que la standardisation des procédures (ou bureaucratisation formelle) est un puissant vecteur de normalisation des comportements.

Comme dans le Bas-Massif, les jurés appartiennent principalement à trois catégories : ils sont élus locaux, fonctionnaires territoriaux, ou sont enseignants, à des titres divers (professeurs du

³ Dans leur enquête sur le recrutement des enseignants-chercheurs, Christine Musselin et Frédérique Pigeyre estiment par exemple que la collégialité réduit les discriminations. Musselin C., Pigeyre F., 2008, *art.cit.*, p.58-59.

secondaire ou de l'université, formateurs). Cette composition tripartite pose deux questions distinctes.

- Celle, d'abord, des relations entre « l'École » et la « Territoriale », que nous avons déjà étudiée à partir du mouvement de réforme communale des années 1970 (*cf.* chapitre I).

Cette question renvoie à la définition des compétences promues par les concours, et donc sur la nature de la bureaucratisation capacitaire : s'agit-il, pour le dire rapidement, de compétences pensées sur un mode scolaire ou de compétences définies comme professionnelles ? En d'autres termes, les concours territoriaux viennent en prolongement de la socialisation scolaire ou anticipent-ils sur la socialisation professionnelle ? Formulées ainsi, ces deux questions sont caricaturales et ne peuvent évidemment obtenir une réponse univoque. Mais elles ont le mérite de mettre l'accent sur les rapports entre formation, concours, et travail, et, corollairement, entre des univers sociaux spécialisés et distincts : c'est bien ici la question de la « lutte pour le contrôle de la formation »⁴ à une étape donnée du cycle de vie (insertion sur le marché du travail ou promotion professionnelle) qui se trouve posée.

- Celle, ensuite, de l'homogénéité et de l'hétérogénéité relatives du commodément nommé « monde territorial ».

Plusieurs études ont montré que les échanges entre les territoires, par le biais de politiques partenariales, mais aussi par la création de lieux de sociabilité et de revendications (associations d'élus, associations professionnelles de cadres) participaient à la diffusion de langages, de valeurs, de discours communs, lesquels prendraient la forme d'un « pragmatisme raisonné »⁵ transpartisan. Espace de coopération d'élus aux affiliations politiques diverses et de cadres eux-mêmes associés à des exécutifs politiquement éloignés, le concours ferait-il acquérir aux jurés « une culture homogène dépassant les clivages idéologiques apparents »⁶ ? Outre le facteur partisan, ou encore la taille des collectivités, la pluralité des acteurs impliqués dans la gestion locale apparaît comme un facteur de différenciation. Il nous faut ici poursuivre notre réflexion sur les rapports entre élus locaux et cadres territoriaux. Les cadres territoriaux (attachés ou administrateurs, dans les concours étudiés), à la manière des administrateurs civils, ont en commun avec les élus « d'être professionnellement spécialisés dans l'exercice des activités gouvernantes »⁷. Retrouve-t-on dans les concours, de même qu'au travail (*cf.*

⁴ Cuche D., 1988, « La fabrication des "Gadz' Arts" .. Esprit de corps et inculcation culturelle chez les ingénieurs Arts et Métiers », *Ethnologie Française*, v.18, n° 1, p. 43.

⁵ Arnaud L., Le Bart Ch., Pasquier R., 2005, « Déplacements idéologiques et action publique. Le laboratoire des politiques territoriales », *Sciences de la Société*, n°65, p.4.

⁶ Petaux J., 1994, « L'école des maires. Les associations d'élus locaux », *Politix*, v.7, n°28, p.50.

⁷ Eymeri J-M., 2003, contribution citée, p.47. Les élus locaux ne sont évidemment pas tous des professionnels de la politique. Toutefois, les élus impliqués dans les concours franciliens consacrent une part importante de leur

chapitre IV), des règles et des routines qui délimitent le « périmètre d'action du politique » en même temps que des zones de porosité entre administration et politique ? Observe-t-on, à la manière des grandes figures discursives dominantes, à un moment donné, dans le monde territorial (« aux côtés du maire-chef d'entreprise, le secrétaire général manager »⁸), des rôles à la fois distincts et complémentaires qui structurent des manières différentes d'être juré ?

À travers ces deux champs complémentaires d'investigation, se trouve posée la question des représentations du concours par ses différents acteurs, et de leurs effets sur les pratiques de ces derniers. La croyance dans le caractère indissociablement éthique et capacitaire du concours, sensible à la fois dans les règles juridiques à respecter et dans le sens pratique des acteurs, est un puissant principe unificateur, qui permet la formation de jugements communs.

Pour le montrer, nous examinerons dans un premier temps le travail de composition des jurys et de formation au(x) rôle(s) de juré entrepris par les organisateurs, en étudiant, de manière concomitante, les formes d'engagement et d'appropriation de ces rôles par les jurés (A). Dans un deuxième temps, nous retracerons la fabrique des concours par leurs différents acteurs, depuis la conception des sujets jusqu'aux délibérations d'admission. Fait de pratiques tantôt collectives (discussions, négociations, délibérations) tantôt individuelles (correction de copies, conception de sujets), cette bureaucratisation procédurale « en train de se faire » permet d'éprouver la consistance du « monde territorial », au travers des représentations qui l'unissent et de celles qui le clivent (B).

A - Être juré de concours : sélection, apprentissage, rétributions

Qui veut, qui peut et qui est finalement choisi comme juré ? Le cadre légal à partir duquel les jurys sont composés offre un début de réponse à ces questions. Les organisateurs des concours composent les jurys en fonction de l'article 14 du décret du 20 novembre 1985, lequel impose qu'ils « comportent au moins six membres répartis en trois collèges égaux représentant les fonctionnaires territoriaux, les personnalités qualifiées et les élus locaux ». Par ce texte, le ministère de l'Intérieur, auteur du décret, a reconnu la spécificité de la fonction publique territoriale, comme les lois statutaires de 1983-1984 le demandaient (*cf.* chapitre II). En associant élus et fonctionnaires dans les jurys des concours, il a repris une pratique courante en collectivité, où des membres de l'exécutif local sont souvent associés aux entretiens d'embauche (*cf.* chapitre IV). Toutefois, la catégorie des « personnalités qualifiées » exclut le

temps à la fonction politique, dont, étant maires ou adjoints de villes relativement importantes, ils tirent des revenus non négligeables.

⁸ Roubieu O., 1994, « Le modèle du "manager". L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales. », *Politix*, n°28, p.35.

face à face cadres territoriaux / élus locaux : depuis les années 1970 au moins, des enseignants, du primaire et du secondaire pour les concours d'exécution, des universitaires pour les concours d'encadrement, sont partie prenantes du processus de sélection, comme d'ailleurs des préparations aux concours. En observant les pratiques de repérage des jurés potentiels par les organisateurs, mais aussi les formes d'auto-désignation et d'auto-sélection par ceux-ci, nous montrerons que la composition des jurys lie interprétation du droit et mobilisation de réseaux sociaux, repérage capacitaire et « affinités électives »⁹ (1). Au-delà des usages du droit, ce sont ensuite les normes pratiques d'implication dans les concours qu'il nous faudra étudier. La tripartition légale des jurys se traduit par des attentes différentes formulées à l'égard de chacune des catégories de jurés, lesquelles débouchent à leur tour sur des ajustements différenciés aux rôles, compte-tenu des positions occupées sur d'autres scènes sociales (2). Enfin, nous étudierons les effets socialisateurs des concours du côté de ces jurés. À l'image de la socialisation politique, l'implication dans les jurys se traduit par des « gains de socialisation »¹⁰ à la fois relationnels et capacitaires, qui fonctionnent comme des ressources mobilisables dans les autres espaces où les jurés sont engagés (3).

1) Sélectionner les sélectionneurs

a) Se proposer : disponibilité, appétence, compétence

Les élus membres des jurys sont souvent des retraités. Quant aux cadres territoriaux, ils travaillent dans des organisations et à des positions qui leur permettent parfois de s'absenter sans poser de congé, ou en tout cas, d'être relativement peu contraints dans la gestion de leur temps et dans leur rythme de travail.

Gérard Rocher est maire-adjoint d'une commune moyenne de région parisienne. Il a commencé sa vie active comme cadre communal dans la même ville, avant, quelques années plus tard, de créer une entreprise, puis une autre, aujourd'hui bien établie. Il siège dans les jurys du CNFPT francilien, mais aussi en province et à la Ville de Paris. Il consacre la moitié de son temps à ses activités d'élu local et de membre de jury : « J'ai une profession qui me laisse quand même assez libre. Ça a cet avantage d'être chef d'entreprise. J'ai des collaborateurs qui travaillent bien et qui me secondent bien »¹¹.

Si la disponibilité est, sans surprise, un facteur favorable à l'implication dans les jurys, elle n'est évidemment pas une condition suffisante (les sollicitations ne manquent en général pas, aux élus, cadres, et universitaires, de lieux où s'investir) ni même nécessaire (dans la mesure où on se rend disponible aux activités qui apparaissent importantes). Elle est associée à deux

⁹ Bourdieu P., 1989, *op.cit.*, p.19.

¹⁰ Sears D., Valentino N., 1997, « Politics Matters : Political Events as Catalysts for Preadults Socialization », *American Political Science Review*, v.9, n°1, p.47.

¹¹ Entretien dans son bureau en mairie, le 3 octobre 2006.

autres facteurs, l'appétence pour les concours d'une part, le sentiment d'être compétent à en faire passer d'autre part.

Plusieurs enquêtés ont manifesté en entretien, leur attachement pour le concours¹², principe républicain associé à leur représentation du service public, neutre et équitable. Cet attachement apparaît comme une composante de leurs convictions politiques chez les élus de gauche rencontrés, contrastant avec le discours des élus étiquetés à droite, qui endossent plutôt une posture pragmatique, présentant les avantages et inconvénients de ce mode de sélection.

Adhérent du parti socialiste depuis le congrès d'Épinay, Gérard Rocher a suivi Jean-Pierre Chevènement au mouvement des citoyens puis au MRC. Lorsque nous lui demandons quelles candidatures qu'il privilégie pour les services qu'il a sous sa responsabilité, il répond par une longue défense des concours, du service public et de l'État : « Evidemment, il faut que la personne soit titulaire de son concours. (...) *C'est vraiment une évidence ?* C'est une garantie que la personne a fait déjà une démarche pour s'inscrire dans la fonction publique. Pour moi, c'est déjà quelque chose d'important. (...) Il y a une notion de service public, derrière tout ça, qui me semble importante. Quelqu'un qui fait la démarche de passer un concours de la fonction publique, c'est que quelque part il s'inscrit dans une démarche qui me plaît bien, en tous les cas. (...) *Le service public, c'est quelque chose d'important ?* Oui, oui. Imaginez un État sans service public. Il y en a qui fonctionnent sans service public, mais il y en a quand même peu. Même le monde le plus libéral que l'on connaisse aujourd'hui, les USA, ils ont une fonction publique. D'accord, elle est moins développée, mais il existe une fonction publique. C'est la certitude de servir l'intégralité de la population sans distinction et c'est essentiel. Je ne vois pas comment un État comme la France, voire l'Europe, pourrait fonctionner sans institution publique. »

La position de Michel Carme, maire sans étiquette d'une commune de 4000 habitants dans les Côtes Maritimes, qui s'est affilié au groupe « de droite » du conseil d'administration du centre de gestion, est bien différente. En entretien¹³, il défend le droit des élus à recruter sans concours, estime qu'ils sont parfois trop éloignés des situations professionnelles, mais finit par conclure : « J'aime bien ce mot de Michel Serres : j'avais vu un éditorial où il disait qu'il n'y a pas pire que les concours mais que toutes les autres méthodes de recrutement au service du public était encore pire. Finalement, on n'a jamais trouvé mieux que le concours ».

Variable chez les élus, cette défense du concours est au contraire unanime chez les enseignants rencontrés, et surtout chez les cadres territoriaux. Elle semble constituer une dimension de l'*ethos*¹⁴ professionnel de ces derniers. Or les cadres présents dans les jurys

¹² Outre les interprétations que nous en donnons, on ne peut exclure que notre position de sociologue consacrant une thèse aux concours ait encouragé ce type de discours, bien que nous n'ayons pas, en dehors des relances, posé de questions visant le susciter.

¹³ Deuxième entretien à la communauté urbaine où il travaille, le 17 août 2007.

¹⁴ Défini par Pierre Bourdieu comme un « ensemble objectivement systématique de dispositions à dimension éthique ». Bourdieu P., 1984, *Questions de sociologie*, Minuit, p.133.

présentent des propriétés particulières : ce sont tous des fonctionnaires titulaires, qui ont pour la plupart passé (et réussi) plusieurs concours.

Catherine Morin, fille de bijoutiers ayant fait peu d'études, estime avoir connu une « ascension sociale », qu'elle doit et à l'école (elle a fait un IEP provincial) et à la fonction publique : elle a passé le concours de rédacteur, puis celui d'attaché, et est aujourd'hui, à 40 ans et après avoir travaillé dans deux autres collectivités, responsable d'un service d'une trentaine de personnes dans une grande ville de région parisienne. En entretien¹⁵, elle met explicitement en relation son implication actuelle comme jurée avec son expérience de candidate, et avec sa croyance dans la légitimité des concours, forgée à cette occasion : « C'est bien, la fonction publique, la neutralité garantie à l'écrit, et dans une certaine mesure à l'oral. C'est le principe du concours : vous ne savez pas qui est qui. Qu'on soit beur, noir, fils de paysans... C'est le fondement de la République. J'ai sacrifié... J'ai fait l'effort de jouer le jeu pour cette neutralité. J'ai été recrutée uniquement sur mes compétences. »

Bernadette Cros¹⁶, âgée de 59 ans, est entrée en mairie après avoir réussi le concours de commis, passé suite au décès de son père, peintre en bâtiment, alors qu'elle venait d'avoir le baccalauréat. Elle a ensuite passé les concours de rédacteur et d'attaché, puis l'examen d'attaché principal et termine sa carrière au grade de directrice territoriale (immédiatement inférieur à celui d'administrateur). À un an de la retraite, et après avoir travaillé dans trois autres collectivités, elle est directrice générale adjointe et DRH d'une commune moyenne de région parisienne. En entretien¹⁷, elle explique, en tant que recruteuse, une nette préférence pour les lauréats du concours, davantage adaptés à leurs futures fonctions que les contractuels en raison de leur maîtrise de leur « culture juridique ». Militante dans un syndicat « autonome » de cadres, elle dit son attachement à la « culture fonction publique » tout en craignant que le statut ne disparaisse prochainement au profit du contrat.

En valorisant les concours, ces cadres témoignent d'un attachement indissociablement professionnel et personnel. Le concours est perçu comme un gage de compétence principalement par ceux pour qui il a effectivement constitué une ressource pour l'accès à l'emploi et pour la promotion professionnelle. Refusent ce qu'ils appellent tour à tour la « politisation de la fonction publique » ou le « clientélisme », ceux qui n'ont pas bénéficié des opportunités offertes par une proximité personnelle et/ou partisane avec élus. À la manière des associations professionnelles (association des directeurs généraux ou des administrateurs territoriaux) qui utilisent, depuis les années 1980, un registre discursif apolitique et capacitaire¹⁸, ils légitiment, en valorisant le concours, leur propre trajectoire et leur propre aptitude à l'emploi. En creux, ce sont au moins deux autres figures de cadres territoriaux qui sont absentes, ou du moins beaucoup moins impliquées, dans les concours : d'une part des

¹⁵ Dans son bureau en mairie, le 25 septembre 2006.

¹⁶ La trajectoire de cette cadre sera présentée en détail dans le chapitre VII.

¹⁷ Dans son bureau en mairie, le 17 janvier 2007.

¹⁸ Roubieu O., 1999, « Des "managers" très politiques. Les secrétaires généraux des villes », in Dubois V., Dulong D. (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Presses Universitaires de Strasbourg, p.229.

cadres contractuels, en général plus jeunes et peut-être moins durablement liés à l'emploi public, d'autre part des cadres qui ont construit leur carrière professionnelle dans une relation de proximité au politique et d'engagement partisan, dont témoigne en particulier le passage par des emplois de cabinet.

À 45 ans, Gilles Evrard est DGA d'une commune moyenne de banlieue parisienne. Il se refuse à être juré de concours¹⁹ : « Je n'ai pas envie de faire les jurys de concours. (...) Il y a quelque chose de complètement incertain, source d'injustices possibles, qui me fait peur. Si je ne suis pas de bonne humeur, comment ça se passe ? Je ne suis pas à l'aise. On m'avait posé la question. » C'est par le biais de son engagement au parti socialiste et dans des associations d'éducation populaire qu'il est entré en collectivité, en 1995, pour un emploi de cabinet. En 2001, la mairie pour laquelle il travaillait ayant été perdue par la gauche, c'est encore par les réseaux militants qu'il trouve un emploi en région parisienne. Au contraire des femmes précédemment citées, c'est après plusieurs années en collectivité qu'il passe un concours, très réduit dans sa forme (une seule épreuve orale), car intégré dans un dispositif de résorption de l'emploi précaire. Gilles n'a guère investi les concours en tant que candidat ; il choisit, en tant que cadre, d'autres formes d'implication para-professionnelle : il anime un petit groupe de cadres spécialistes, comme lui, de la politique de la ville et donne des conférences au CNFPT et dans un master 2 universitaire, comme il en a lui-même suivi un en formation continue.

L'expérience personnelle du concours, susceptible, quand elle est couronnée de succès, de développer une appétence pour celui-ci, permet aussi de se sentir compétent à en faire passer. Pour les professeurs de l'enseignement secondaire, une expérience préalable de jurés dans les concours de l'Éducation Nationale permet de se sentir capable d'en faire passer d'autres, dans la mesure où nombre d'épreuves (composition de culture générale, résumé, explication de texte) sont peu ou prou similaires.

Michèle Leconte, professeure de français retraitée, a réussi successivement deux CAPES, celui de lettres puis celui de philosophie. Habitant dans une grande ville de province, siège d'un rectorat, elle participe, il y a une quinzaine d'années, aux jurys de concours administratifs organisés par celui-ci. Elle est ensuite formatrice à l'IUFM où elle prépare les candidats aux concours de professeur des écoles et de professeur de lycée professionnel. Arrivée à Paris à la fin des années 1990, elle perd ses contacts avec le rectorat, mais trouve, dans la salle des profs de son collège, une annonce pour les concours du centre de gestion voisin. Elle est aujourd'hui correctrice et examinatrice de divers concours territoriaux.

Les troisièmes cycles spécialisés dans les collectivités locales constituent une voie d'accès aux jurys pour des universitaires souvent spécialistes de disciplines au programme des concours (droit de l'urbanisme, finances public etc.). La participation aux concours apparaît par ailleurs comme un prolongement « naturel » de l'activité de préparation aux concours assurée par les formateurs du CNFPT (cf. encadré 5). Spécialistes de la méthodologie des épreuves (au point de s'appeler et d'être appelés, pour certains d'entre eux,

¹⁹ Entretien dans son bureau en mairie, le 21 avril 2006.

« méthodologiques »), c'est cette connaissance fine des libellés, des programmes, des annales (qu'ils utilisent dans leurs cours), qui leur vaut compétence à intervenir.

**Encadré 5 : Formateur au CNFPT, un emploi complémentaire et provisoire...
parfois unique et permanent**

Les chargés de cours du CNFPT sont rémunérés sur la base de vacations, limitées depuis quelques années à 720 heures par an. La préparation aux concours²⁰ est plutôt assurée par, d'une part, des universitaires qui font des interventions ponctuelles, peu nombreuses et pendant quelques années tout au plus, d'autre part, par des personnes, effectivement proches de l'université à un moment de leur vie professionnelle (elles ont pour la plupart un troisième cycle voire une thèse de doctorat), mais qui sont, avec les années, devenues formatrices à plein temps pour le CNFPT, complétant leurs revenus par des interventions ponctuelles dans des organismes privés de préparation aux concours (MB formation, OBEA etc.²¹). Une partie des formateurs intervenant dans les préparations aux concours que nous avons observées interviennent ainsi au CNFPT depuis plus de vingt ans. Stéphane Brachet, nouvellement docteur en sociologie, cherche toutefois à renouveler son personnel, en faisant appel à des personnes plus proches du monde universitaire (souvent des doctorants), supposés plus adaptés aux attentes de stagiaires de plus en plus diplômés. Le recrutement de nouveaux formateurs vise aussi (et sans doute surtout) à éviter que des liens trop étroits ne se nouent entre les cadres pédagogiques et les intervenants, qui rendent plus difficile la rupture de la relation d'emploi en cas d'insatisfaction du CNFPT.

Les élus eux-mêmes ont souvent une expérience professionnelle dans l'un ou l'autre de ces deux milieux, Éducation Nationale ou Fonction Publique, où le concours est prégnant. Outre les élus-enseignants qui sont, à l'image d'André Fortin dans le Bas-Massif, bien représentés dans les jurys, tous les autres élus que nous avons interrogés ont en effet été, à un moment ou à un autre de leur vie professionnelle, agents de collectivités territoriales. Cette expérience professionnelle tend à réduire leur distance vis-à-vis des membres fonctionnaires des jurys, quand bien même ces derniers ne seraient pas, comme on l'a vu, les plus proches des élus. Elle a aussi forgé, chez ces élus, une représentation de leur compétence, corrélée à leur position professionnelle.

Michel Carne, vice-président du CDG des Côtes Maritimes, et directeur territorial dans une communauté urbaine, préside toujours le concours de rédacteur, par lequel il a lui-même commencé sa carrière. Au contraire, Gilbert Martino, son homologue dans le CDG francilien, préside seulement les concours de catégorie C. Titulaire du BEPC, ancien chauffeur devenu employé communal grâce à son engagement au parti communiste, il estime en effet que ceux-ci sont « un peu plus de [son] niveau » : « Moi, je n'ai pas de formation particulière dans la fonction publique. C'est le milieu que je connais le mieux, quand même.

²⁰ Le profil des intervenants en formation continue est un peu différent : ce sont pour une part des vacataires proches de nos enquêtés, pour une autre part des consultants issus de cabinets privés. Siblot Y., 2006, *op.cit.*, p.271 et suiv.

²¹ Il existe un marché important de la formation des agents des collectivités locales. Une partie des associations et entreprises intervenant dans ce secteur propose des préparations aux concours, en général sous la forme de stages organisés directement dans les collectivités (et plus rarement sous la forme de supports disponibles sur internet). Nous n'avons pas eu la possibilité matérielle d'enquêter directement sur ce secteur, mais il semble que les formateurs soient relativement proches de ceux qui interviennent au CNFPT et y reproduisent des modes d'intervention similaires.

C'est le plus bas. Je suis sans doute mieux à même de juger sur une catégorie C que sur une catégorie A ou B. Ça demande d'être un peu plus pointu sur la fonction publique, me semble-t-il »²².

Dans chacune des trajectoires de nos enquêtés, on observe une combinaison de ces trois facteurs, disponibilité, appétence et compétence, qui prédisposent à l'implication dans les concours. Cette combinaison se fait toutefois dans des proportions variables, qui expliquent à leur tour les modes différenciés d'engagement : on s'investit d'autant plus (prenant plus de copies ou plus de jours d'interrogation orales) que l'on a du temps, on choisit d'intervenir sur tel concours plutôt que sur tel autre selon son sentiment subjectif de compétence etc. Mais dans tous les cas, c'est la rencontre entre des dispositions personnelles à s'impliquer et un repérage comme juré potentiel par les institutions organisatrices qui rend possible l'engagement. La participation aux jurys repose donc sur des ressources relationnelles, sur lesquelles il faut à présent nous pencher.

b) La construction de la collégialité par les organisateurs

Pour composer les jurys, les institutions organisatrices délèguent une partie du travail de repérage aux réseaux sociaux dans lesquels les personnes déjà impliquées dans les jurys sont insérées. C'est en général par cooptation, par le biais d'un collègue indisponible le jour du concours et qui propose de prendre sa place, que les cadres territoriaux arrivent dans les jurys. Du côté des élus, la participation aux jurys est souvent associée à la détention préalable de positions au sein du conseil d'administration du centre de gestion. Ce sont ici, comme nous l'avons montré dans le chapitre III, les associations d'élus, les partis politiques ou des réseaux éditaires moins constitués, qui sélectionnent, selon une double logique capacitaire et politique.

Tout juste élu maire en 1995, Michel Carne est contacté par le président (UDF) de l'association des maires des Côtes Maritimes pour devenir membre du conseil d'administration du centre de gestion : « ils avaient un besoin de gens qui ne soient pas en touristes, qui ne soient pas totalement étrangers aux questions de gestion du personnel. »²³, explique-t-il. En désignant ce licencié en droit, qui est alors directeur des ressources humaines dans la plus grande ville du département, les élus s'assurent de l'implication d'un « expert » des questions du personnel. Mais Michel Carne, jusque là sans étiquette, doit choisir son camp : élu d'une commune qui vote majoritairement à droite, lui-même convaincu que la différence entre la droite et la gauche s'amenuise, il rejoint les élus de « droite ».

Les services concours du CNFPT et du centre de gestion redoublent cette première sélection en organisant, de manière plus ou moins formelle et plus ou moins systématique, des épreuves visant à vérifier la compétence, tout à la fois intellectuelle et comportementale, à siéger dans

²² Entretien au centre de gestion, le 13 octobre 2006.

²³ Premier entretien à la communauté urbaine où il travaille, le 11 avril 2007.

les jurys. En demandant à certains de vérifier un (faux) sujet de concours, ils testent tout à la fois leur capacité à repérer les fautes éventuelles, à se plier à la consigne et à rendre leur copie à l'heure. C'est ensuite au sein du vivier des correcteurs des épreuves écrites que l'on « pioche » pour les épreuves orales, et à partir de ces examinateurs des épreuves orales, que l'on constitue le jury délibérant. Il existe ainsi un *cursus honorum* dont chacune des étapes est l'occasion d'une évaluation des jurés, par les organisateurs, mais aussi par les co-jurés - certains signalant, par exemple, que la personne avec qui ils ont corrigé des copies était injustement sévère. Selon l'expression d'une responsable du CNFPT²⁴, « on connaît notre cheptel » et on cherche à « équilibrer » les binômes de correction, en associant un « nouveau » correcteur à un « ancien », un « sévère » à un « indulgent » etc. La composition des jurys s'inscrit de la sorte dans une logique capacitaire, proche de celle qui prévaut vis-à-vis des candidats. On observe d'ailleurs une correspondance entre le niveau du concours et le niveau (supposé) des sélectionneurs. Le grade des cadres territoriaux membres des jurys est d'autant plus élevé que le concours l'est aussi. Le profil des enseignants s'ajuste lui-même au concours : si ce sont des enseignants du second degré que nous avons rencontrés dans les jurys d'adjoint et de rédacteur, le concours d'attaché, et surtout celui d'administrateur, s'associent des universitaires.

En 2006, le jury du concours d'administrateur territorial est présidé par Michel Verpeaux, professeur de droit constitutionnel à Paris 1. Celui-ci avait déjà présidé le concours d'attaché en 1995, ainsi que plusieurs autres concours de la fonction publique de l'État²⁵. Il a aussi présidé plusieurs structures spécialisées dans la préparation aux concours (CPAG, IPAG) et est enfin vice-président de l'association française de droit des collectivités locales²⁶ et secrétaire général adjoint de l'Institut Français des Sciences Administratives (cf. chapitre I).

Au sein de ce même jury, Anne Gotman, sociologue, directrice de recherche au CNRS, est mobilisée comme personnalité qualifiée. Lors de la session précédente, le président est un inspecteur général de l'Éducation Nationale. Jacques Le Cacheux, professeur d'économie à Pau, et Yves Gry, professeur de droit public à Nanterre, figurent aussi dans le jury.

En outre, comme l'accès au conseil d'administration, la composition des jurys obéit aussi à des préoccupations politiques (encadré 6). À l'instar des institutions organisatrices, les jurys doivent en effet représenter la diversité des « tendances » politiques qui gèrent les collectivités du territoire considéré ainsi que l'éventail des types et des tailles de collectivités. Représentant les différentes appartenances partisans, les jurys seraient alors peu suspects de

²⁴ Discussion à la délégation francilienne, le 2 mars 2006.

²⁵ Cf. son CV en ligne : www.est-europe.sciences-po.fr/ENSEIGNEMENTS/CVs/VERPEAUX_Michel.pdf

²⁶ L'Association Française de Droit des Collectivités Locales (AFDCL) a été créée en 1995 par une quarantaine d'universitaires spécialisés dans le droit des collectivités locales. Elle est présidée par Jean-Bernard Auby, professeur à Paris II (www.afdcl.org).

faire prévaloir des intérêts partisans. Mais toutes les forces politiques ne sont pas jugées capables d'entrer dans cet équilibre : seuls les élus appartenant aux majorités municipales siègent dans les jurys. Ne sont pas retenus ceux que leur position localement minoritaire ou leur idéologie jugée « extrême » (FN, LCR, LO) tient à l'écart des exécutifs locaux. Les fonctionnaires territoriaux eux-mêmes sont « politisés », étant assimilés, pour équilibrer les jurys, à la couleur politique de la municipalité pour laquelle ils travaillent.

Encadré 6 : La composition « politique » des jurys observés

À l'exception du jury du concours d'administrateur territorial, qui fait l'objet d'une attention soutenue de la direction générale et du président du CNFPT, la composition des jurys délibérants est largement laissée aux services chargés de l'organisation des concours. Le jury 2006 du concours d'adjoint administratif comporte 24 membres (8 par collège), dont 14 fonctionnaires territoriaux, tous fonctionnaires de catégorie A, à l'exception d'une représentante syndicale²⁷. La moitié des huit élus sont adjoints au maire (dont un adjoint au personnel), les quatre autres étant conseillers municipaux (dont deux avec délégation). Le jury 2006 du concours de rédacteur compte 15 fonctionnaires territoriaux (dont un retraité) sur 27 membres. Seuls deux élus sur neuf sont simples conseillers municipaux, six autres étant adjoints (dont deux délégués au personnel) et le neuvième maire. Le jury d'adjoint compte 4 élus UMP, un élu UDF et 3 PC. Les collectivités employeuses des fonctionnaires territoriaux sont plus équilibrées (2 exécutifs PS, 4 exécutifs PC, 4 UMP, 2 UDF). Le jury de rédacteur est lui nettement « à gauche » (3 UMP, 3 PC, 2 PS, 1 MRC) si l'on s'en tient au collège des élus, mais il s'équilibre si l'on compte les fonctionnaires territoriaux en fonction de la couleur politique de leur collectivité employeuse.

La tripartition entre élus, fonctionnaires et personnalités qualifiées, imposée par le décret de 1985, est un troisième facteur structurant, jusque dans ses hésitations. Le décret laisse en effet floue la notion de personnalité qualifiée, et la jurisprudence est elle-même souple : « ce ne sont que des situations "extrêmes", où la totalité des deux collèges sur trois serait pourvue uniquement par des fonctionnaires, qui pourraient éventuellement être relevées par le juge administratif », indique le service concours du CNFPT dans une note à ses directeurs régionaux en 1997²⁸. En d'autres termes, le recrutement de « personnalités qualifiées », de spécialistes extérieurs au monde territorial, qui doit améliorer la qualité du recrutement et faciliter la comparaison avec les concours des autres fonctions publiques, est dans les faits limité, au profit d'une présence prépondérante des cadres territoriaux. Dans les jurys observés, la moitié des membres du collège « personnalités qualifiées » sont des fonctionnaires territoriaux.

Ce détournement du texte a plusieurs origines. Il doit au desserrement des liens noués avec l'Université : au cours des années 1990, les CURET (successeurs territoriaux des CUREM), ont été dissouts, dans un double souci d'économie budgétaire²⁹ et de meilleur contrôle de la

²⁷ Dans ce CDG, un représentant du personnel, titulaire du grade auquel le concours donne accès et élu à la commission administrative paritaire, siège dans le jury. Il ne s'agit pas d'une obligation réglementaire, mais d'un accord interne avec les organisations syndicales.

²⁸ A-CNFPT, 250w36.

²⁹ « Faire appel à des universitaires pour donner une préparation aux concours de la catégorie B est sans doute un luxe », estimait le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur le CNFPT en 1993, notant que ces

formation par le CNFPT. Si des partenariats ont été noués dans le cas des nouvelles licences et masters professionnels³⁰, ils sont locaux et ponctuels et ne suffisent à structurer un espace de circulation entre ces deux mondes sociaux. Au cours des années 2000, les liens, autrefois étroits, entre les services de préparation aux concours et les services qui les organisent se sont à leur tour distendus. Au nom de l'équité du processus de sélection (et, corollairement, des difficultés pratiques suscitées par la nécessité d'écarter un juré qui connaîtrait un candidat), les formateurs sont de moins en moins nombreux à siéger dans les jurys délibérants. Mais ils continuent de corriger les épreuves écrites, moins prisées des correcteurs que les orales, et pour lesquelles leurs qualités de « méthodologues » (*cf. supra*) sont appréciées. De manière plus générale, ainsi que nous développerons plus loin, la préférence pour les fonctionnaires s'inscrit dans un mouvement de territorialisation des concours. Les individus impliqués, au jour le jour, dans la gestion des collectivités sont réputés les plus capables de sélectionner leurs futurs collègues. Ce registre argumentatif est d'autant plus performatif que les cadres territoriaux se proposent, les plus nombreux, pour siéger dans les jurys, et qu'ils appartiennent régulièrement aux mêmes réseaux professionnels que les organisateurs de concours, lesquels ont pu les côtoyer dans leur précédente collectivité ou dans des associations professionnelles. Une dernière forme de sélectivité doit être mentionnée pour terminer : les modes de recrutement favorisent les hommes, au détriment des femmes. En 1996³¹, seuls deux membres du jury d'attaché sur dix-neuf sont des femmes. En 2006, les femmes comptent pour un tiers du jury délibérant de rédacteur (10 sur 27) et pour la moitié de celui d'adjoint administratif (12 sur 24). Ces ratios sont, dans tous les cas, bien inférieur à la structure par sexe des admis aux concours (respectivement 68%, 82% et 89% en 2004). Plusieurs mécanismes expliquent cette sous-représentation des femmes. D'abord, le primat accordé aux cadres, au nom du recrutement capacitaire : à l'exception du syndicaliste représentant la commission administrative paritaire, tous les jurés appartiennent à la catégorie A, la moins féminisée de la catégorie administrative. Le fait de choisir, pour le collègue « élus », les seuls membres des exécutifs municipaux (pour les raisons politiques déjà envisagées), va dans le même sens,

universitaires sont mieux rémunérés lorsqu'ils interviennent dans les CURET que directement pour le CNFPT. Inspection générale de l'administration, 1993, *Rapport d'audit sur le CNFPT*, ministère de l'intérieur. A-CNFPT, non coté.

³⁰ Debontride X., 2004, « Regards croisés sur la première licence professionnelle "territoriale" », *La Gazette des communes*, 23 août. Doriac M., 2006, « Une école de management, partenaire du CNFPT », *La Gazette des communes*, 10 juillet.

³¹ Date la plus récente pour laquelle nous disposons de la composition du jury délibérant. On peut faire l'hypothèse, étant donné l'encouragement contemporain à la féminisation des jurys, que cette proportion a augmenté depuis. Ainsi, une proportion minimale de femmes dans les concours de l'État (égale à un tiers) a été fixée par décret en 2002, en application de la loi du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Ce décret n'a toutefois pas de pouvoir contraignant sur les concours territoriaux.

ceux-ci étant, malgré la loi sur la parité, moins féminisés que les conseils municipaux dans leur ensemble³². Il est enfin probable que le recrutement cooptatif se révèle, étant donné les inégalités genrées dans la constitution du capital social³³, favorable aux hommes. Il faut enfin noter la relation inversement proportionnelle entre le niveau du concours (A, B ou C) et la féminisation des jurys³⁴. Le fait que les femmes soient plus nombreuses dans le jury d'adjoint que dans celui de rédacteur, et dans celui de rédacteur que dans celui d'attaché, ne doit pas seulement à la féminisation différenciée des cadres d'emplois. Il est vraisemblablement fonction de l'inégal prestige de ces concours, dont atteste aussi la plus grande décontraction manifestée par les jurés des concours les moins élevés lors des délibérations (cravate moins fréquente chez les hommes, tailleur plus rare chez les femmes, discussions plus vives entre jurés etc.).

La collégialité est donc un construit, à la fois capacitaire et politique, qui réduit l'hétérogénéité (y compris sexuée) des membres du jury. Les cadres territoriaux apparaissent bien comme les figures centrales de ces jurys : les organisateurs en sont eux aussi ; les élus, eux-mêmes, l'ont parfois été ; quant aux universitaires et aux formateurs, ils en côtoient dans les masters professionnels ou au CNFPT. Leur domination sur le processus de sélection est renforcée par le rôle qui leur est assigné, et que nous allons à présent examiner.

2) Trois rôles différenciés

Les « épreuves » qui précèdent l'accès à la position de juré laissent penser que celle-ci est associée à un rôle, ensemble de comportements définis comme conformes³⁵, que les jurés doivent s'approprier. Si les dispositions des jurés, en termes de compétence et d'appétence, repérées à l'entrée, facilitent l'appropriation de ces prescriptions, c'est aussi dans les interactions qui rythment les concours (correction en binôme, délibérations etc.) que se fait cet apprentissage. Cette « connaissance pratique de ce qu'il convient de faire »³⁶ se construit à partir des attentes formalisées par les organisateurs, dans les indications de correction et les réunions préalables aux interrogations, mais aussi à partir des normes de comportement tacites, révélées par l'observation des co-jurés plus anciens ou jugés plus légitimes. En réalité, il n'y a

³² Achin C. *et alii*, 2007, *op.cit.*, p.95 et suiv.

³³ Burt R., 1998, « The gender of social capital », *Rationality and Society*, v.10, n°1, p.5-46. Nous retrouverons ce poids du capital social dans les chances inégales de « faire carrière » selon que l'on est un homme ou une femme (*cf.* chapitre VII).

³⁴ Cette relation est aussi observée dans les concours de l'État : en 2000, les femmes représentaient entre 40 et 60% des jurys des concours B ou C contre 22% au concours d'administrateur (« A+ ») et 36% à celui d'attaché (A). Wertheim J., 2002, « Jurys de concours et organismes consultatifs : état des lieux de la féminisation », *Point Stat*, ministère de la Fonction Publique, DGAFP, n°02-01, p.2.

³⁵ Lagroye J., 1997, « On ne subit pas son rôle », *Politix*, v.10, n°38, p.8.

³⁶ Lagroye J., 1994, *art.cit.*, p.6.

pas un rôle unique de membre du jury, mais trois rôles différenciés et complémentaires. Les co-jurés, comme les organisateurs, procèdent à une opération de catégorisation de leurs interlocuteurs, à partir des positions typiques occupées par les jurys sur d'autres scènes sociales (cadre territorial, élu local, enseignant). Chacune de ces positions fonde un type particulier de légitimité à intervenir, un ensemble de qualités et de défauts supposés, et des attentes spécifiques quant à la manière de s'impliquer.

a) Cadres : un prolongement du rôle professionnel

À la différence des autres catégories de jurés, la présence des cadres territoriaux est incontestée par leurs co-jurés, elle semble naturelle et indispensable à l'adéquation des lauréats à leur future mission. Si leur spécialisation sur un domaine pointu ou encore leur manque de culture savante peuvent apparaître comme des défauts, elles sont aussi perçues comme des gages de leur professionnalisme et de leur aptitude à juger de celui des candidats. Forts de cette perception positive, dotés en outre de cadres cognitifs et pratiques semblables à ceux des organisateurs (capacité à lire rapidement le tableau excel sur lequel défilent les notes de candidats, à suivre une présentation powerpoint), ces fonctionnaires territoriaux nous sont apparus dans la pleine maîtrise de leur rôle. Signes de cette maîtrise, ils disposent d'une grande capacité à verbaliser et à expliciter leur comportement³⁷ (cf. chapitre VI).

Si le rôle de juré leur semble naturel, c'est parce qu'ils prolongent leur propre expérience de candidat (plusieurs nous ont dit avoir eu le sentiment de « passer de l'autre côté du miroir », d'entrer « dans les coulisses ») et qu'ils peuvent réactiver des connaissances acquises au cours de leur formation universitaire, ou, justement, dans le cadre des préparations aux concours. Mais c'est aussi parce que ce rôle est proche de celui qu'ils tiennent dans le quotidien de leur travail. Au moins attachés territoriaux, ils sont tous en position de directeurs de service (voire de directeurs généraux), ayant sous leurs responsabilités ces agents mêmes que le concours sélectionne. Habités à recruter, mais aussi à évaluer, annuellement, leur personnel, ils transfèrent dans les concours les compétences qu'ils mettent en œuvre dans leurs collectivités : compétences scripturales, tant il est vrai que leur activité est faite, au quotidien, de notes, de rapports et de projets ; capacités relationnelles, avec leurs subordonnés et leurs supérieurs. Ces cadres ont aussi l'habitude, de par leur position hiérarchique, de relations professionnelles avec les élus. Nous verrons qu'ils endossent, face aux membres élus des jurys, une posture proche de celle des collaborateurs d'élus, capable d'anticiper ce que les élus peuvent et

³⁷ Sur la maîtrise non seulement pratique, mais aussi symbolique du rôle, chez les acteurs « compétents », cf. Lagroye J., 2002, *art.cit.*, p.125.

veulent entendre³⁸. Le profil apolitique de ces fonctionnaires n'est pas contradictoire avec cette dimension du rôle : au contraire, les concours constituent une sorte d'idéal de la complémentarité entre administration et politique, pour ces cadres qui déplorent le trop grand interventionnisme des élus dans la gestion locale. Ici, les normes relationnelles (conviviales mais rarement personnelles), l'importance des procédures, bien maîtrisées par ces fonctionnaires, leur supériorité numérique, les savoirs à mobiliser (depuis le droit public jusqu'à l'urbanisme), souvent liés à leur spécialité professionnelle, les placent dans une position dominante qu'ils n'ont pas toujours en collectivité. Ils sont ainsi, au contraire des élus et des enseignants, présents à toutes les étapes de la sélection, depuis la conception des sujets jusqu'à la décision d'admission.

b) Élus : déjouer les suspicions

Bien différentes sont les perceptions des élus par les autres membres du jury. Si les enseignants ont du mal à s'exprimer sur leur présence, les ayant parfois à peine remarqués, les cadres, en entretien (mais très rarement en face à face), peuvent être ouvertement critiques. Les élus doivent faire face à un triple soupçon d'incompétence, de localisme et de politisation. En effet, parmi les quatre registres discursifs des élus locaux identifiés par Jean-Louis Briquet³⁹ (politique, local, de proximité sociale, et de compétence), seul le registre de la compétence est ici légitime. Le soupçon de politisation, que les cadres adressent aux élus locaux en général, est en fait facilement déjoué par ces élus prompts à adosser une posture transpartisane, qui a bien souvent aidé à leur élection au conseil d'administration. Pour figurer sur une liste unique à toutes les formations partisanes, pour siéger dans des instances qui se veulent policées et qui privilégient le compromis à l'affrontement idéologique (*cf.* chapitre III), on préfère en effet les individus relativement peu marqués sur le plan idéologique, férus de gestion locale davantage que de conflits d'appareil.

Militant communiste depuis son adolescence, Gilbert Martino appartient, dans sa commune, à une majorité « plurielle » dirigée par un maire divers gauche. Il raconte en entretien son habitude de travailler avec des élus de bords différents, et le goût qu'il a pour ces collaborations. Il affiche en outre son refus de la politisation de l'action publique locale, et donc du centre de gestion : « Quelle que soit l'opinion politique personnelle, quoi qu'on pense de la manière dont la fonction publique devrait évoluer etc., c'est pas au niveau de notre centre de gestion qu'on va changer le monde. On a d'autres endroits pour exprimer nos opinions politiques. On a des élus nationaux qui sont aussi là pour faire bouger les choses dans la

³⁸ Cadiou S., 2005, « Réussir en politique. Les voies de reconnaissance pour les collaborateurs d'élus locaux », *in* Courty G. (dir), *Le travail de collaboration politique*, Michel Houdiard Editeur, p.251.

³⁹ Briquet J-L., 1994, *art. cit.*, p.19.

fonction publique territoriale, et Dieu sait si elle bouge en ce moment. Ce n'est pas à notre niveau que ça se passe. Ce n'est pas à notre niveau à nous de se mêler de ça ».

L'accusation de localisme, liée à la tendance qu'auraient les élus à tout juger à partir de leur propre collectivité et des actions qu'ils y mènent (« ils ont des dadas », nous dit une responsable du CNFPT), n'est pas non plus la plus grave : elle apparaît comme une manière de confronter les candidats au clochemerlisme, récusé mais persistant, des collectivités locales. Finalement, c'est l'accusation d'incompétence qui est la plus prégnante : elle renvoie les élus les moins diplômés à leurs pratiques culturelles illégitimes, et contribue, ainsi que nous l'avons vu pour Gilbert Martino, à limiter leurs ambitions.

Paul Turpin, ancien cadre du CNFPT qui fut assistant à l'université, commente les journaux apportés par une élue lors d'une réunion de choix de sujets : « Une maire-adjointe avait apporté le *Parisien*, *Vingt Minutes*, *Métro*. Le truc complètement plat, juste factuel. Un sujet n'est pas bon s'il est factuel. J'ai eu du mal à lui dire que c'était minable. »

Elle se traduit par une attitude de retrait des élus les moins dotés en ressources scolaires et/ou électives. C'est de la part de ces élus que nous avons senti le plus grand souci de bien faire, en respectant les consignes données par les organisateurs et en suivant l'avis des cadres territoriaux.

Danièle Martin a 67 ans. D'abord employée puis commerçante, elle est devenue conseillère municipale UMP dans une grande ville de région parisienne à son départ en retraite. Le maire de sa commune a souhaité qu'elle participe aux activités du centre de gestion, où sa ville était, jugeait-il, insuffisamment impliquée. Elle n'intervient pour le moment que dans des concours de catégorie C : « Je n'ai pas fait encore rédacteur. C'est quand même un niveau plus élevé. Je préfère être modeste », justifie-t-elle⁴⁰. Elle explique qu'elle suit en général l'avis des cadres dans les délibérations : « C'est eux [les cadres] qui sont responsables d'une commune. Ils connaissent plus le personnel. Ils sont plus habitués à recevoir des candidats, à les tester. Nous, on n'est pas formés... (...) En général, il vaut mieux se référer aux professionnels ».

Au cours des quatre réunions d'admissibilité et d'admission auxquelles nous avons assisté, longues chacune d'une à deux heures, les élus sont, pour la plupart, restés silencieux. Seuls deux élus ont pris la parole, autrement que pour acquiescer aux propos des autres jurés. À la fois maires-adjoints délégués au personnel et administrateurs du centre de gestion, ils étaient les seuls élus des jurys à cumuler ces deux formes d'investissement dans la gestion du personnel. De son côté, Gilbert Martino, qui préside le concours d'adjoint, a surtout un rôle protocolaire de représentation et de légitimation de ces décisions : comme le maire en conseil municipal, c'est par exemple lui qui met au vote. Lorsque la liste des lauréats est rendue

⁴⁰ Entretien dans son bureau en mairie, le 29 janvier 2007. Cette posture « modeste » doit aussi sans doute à sa condition de femme. On sait en effet que les femmes élues manifestent, plus souvent que les hommes, un sentiment d'incompétence et d'illégitimité, qui les conduit, par exemple, à prendre moins souvent la parole en réunion. Achin C. *et alii*, 2007, *op. cit.*, p.111-115.

publique, c'est lui qui endosse la responsabilité des décisions en signant les réponses aux lettres de plainte. Incarnant le jury aux yeux du public, il s'exprime très peu sur les points de désaccord. C'est sans commentaire qu'il vote, et la plupart de ses collègues élus s'en tiennent à ce comportement.

D'ailleurs, les organisateurs réservent les élus pour les épreuves de conversation et d'entretien, qui, au contraire des épreuves « techniques » (droit public, bureautique...), ne requièrent pas, selon eux, de compétence particulière. Associés à la partie du processus de sélection où la personnalisation de l'évaluation est la plus importante⁴¹, ils sont appelés à juger, de personne à personne, les candidats. Dans les concours, la légitimité élective donne pouvoir de juger *intuitu personae* (selon le terme d'un attaché d'administration centrale, membre du jury de rédacteur⁴²) les impétrants.

Gérard Rocher revient ici sur sa première expérience de juré et sur la manière dont il a compris le rôle qui était le sien : « J'ai commencé il y a six ans dans une partie qui n'est pas tout à fait la mienne. C'était de la musique, du piano. J'ai fait un an de solfège quand j'étais enfant. Je ne voyais pas ce que j'allais pouvoir apporter à ce concours. En fait, ce qu'on recherchait (j'ai compris très vite), c'était ma vision d' élu et non pas ma vision de musicien. J'apportais mon jugement en tant qu'employeur ou futur employeur, dans la filière artistique. (...) Moi, évidemment, mon avis était tout à fait subjectif »

Les critiques exprimées par les cadres vis-à-vis des élus doivent aussi à leur mode particulier d'accès à la position de juré. En effet, le *cursus honorum* (cf. *supra*), depuis les positions les moins recherchées (corriger des copies) jusqu'aux plus valorisées (prendre part aux délibérations), ne s'applique pas aux élus, qui n'interviennent pour la plupart qu'à la fin du processus de sélection, à partir des épreuves orales. Ce que les cadres reprochent aux élus, c'est finalement d'être doté un capital institutionnel en décalage avec leur capital personnel⁴³, ou, plus simplement, de disposer de privilèges déconnectés de leurs compétences réelles. La présence d'élus dans les jurys rappelle en cela le pouvoir discrétionnaire des maires sur la nomination des agents territoriaux, et qui leur permet, par exemple, de refuser un recrutement pourtant avalisé par la hiérarchie administrative, laissant aux cadres un sentiment d'arbitraire. Certains élus parviennent toutefois à jouer à la fois de leur position institutionnelle et de leurs compétences personnelles pour déjouer ces accusations et atteindre les places les plus élevées des jurés. Occupant des positions élevées dans différents espaces sociaux, ils associent à leur

⁴¹ Cf. chapitre VI pour une étude détaillée de cette question.

⁴² C'est aussi par cette expression que Stéphane Cadiou caractérise le recrutement des collaborateurs d' élu. Cadiou S., 2005, contribution citée, p.245.

⁴³ Rappelons que, selon Pierre Bourdieu, l'homme politique qui « réussit » cumule deux formes de capital politique : son capital personnel de notable et le capital délégué par l'institution. Bourdieu P., 1981, « La représentation politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°36-37, p.3-24.

légitimité électorale une légitimité professionnelle. De ce fait, ils interviennent à toutes les étapes des concours, jusqu'à être président de jury.

Jean-Paul Lévy, président du concours d'attaché et membre du jury de rédacteur en 2006, a été administrateur territorial et formateur au CNFPT. Il a écrit un ouvrage de préparation au concours et est aujourd'hui conseiller municipal UMP de Villemomble (93).

Maire-adjoint de Chilly-Mazarin (Essonne) depuis 1989, Jacques Ferstenbert est vice-président d'un centre de gestion francilien, administrateur du CNFPT et membre du CSFPT. En 2006, il siège dans les jurys du concours d'attaché et d'administrateur. Professeur de droit à l'université d'Orléans, il y est responsable de l'IUP « Administration territoriale ». Il a notamment signé *Les Grands Arrêts du droit de la décentralisation*⁴⁴. Il est aussi trésorier (en 2000) de l'Association Française de Droit des Collectivités Locales. Il est enfin avocat au cabinet d'affaires Fidal, au sein du pôle spécialisé dans le droit public et le conseil aux collectivités locales. Il intervient à ce titre au Forum pour la gestion des villes, association de formation des élus et cadres territoriaux (cf. chapitre II).

c) Enseignants : une « territorialisation » variable

Les personnes perçues comme proches du monde scolaire ou universitaire disposent d'une présomption de compétence, fondée sur les savoirs et les qualités pédagogiques que leurs titres et leurs postes (au demeurant fort hétérogènes) sont supposés révéler. Ce qui peut poser problème, les concernant, c'est l'adaptabilité de ces savoirs et de ces qualités pédagogiques au « monde territorial ». Il est en effet demandé de se « déscolariser » c'est-à-dire de renoncer à ce que l'on peut définir à grands traits comme une approche académique du savoir (marquée par la spécialisation, l'érudition et le « culte du brillant »⁴⁵) pour adopter une approche généraliste, opérationnelle et méthodique de celui-ci⁴⁶.

Mariée à un cadre du CNFPT, formatrice vacataire depuis vingt ans, Véronique Rousseau raconte⁴⁷ les mésaventures d'un universitaire inadapté à son rôle de formateur : « Il y a quelques années, il y avait un intervenant très intelligent, qui enseignait l'histoire du Moyen Age aux gens qui préparaient le concours de rédacteur. C'est pas forcément la bonne matière. Ça ne rentre pas dans l'attente des stagiaires et ce dont ils ont besoin pour le concours de rédacteur. Il se faisait plaisir. »

Les ajustements liés à ce nouveau rapport au savoir sont toutefois variables. Certains enseignants se spécialisent dans les épreuves qui leur semblent les plus proches de leurs habitudes d'enseignants. Ils limitent ainsi le coût lié à l'apprentissage de nouvelles techniques et connaissances, ainsi que le raconte Michèle Leconte, la professeure de français déjà citée.

« Moi, j'ai appris sur le tas. C'est principalement en travaillant pour l'IUFM. J'ai d'abord travaillé pour le CNED. J'en ai fait une ou deux fois des notes de synthèse territoriale, c'était assez proche. Je corrige

⁴⁴ Dalloz, 2001 (deuxième édition).

⁴⁵ Bourdieu P., 1989, *op.cit.*, p.41.

⁴⁶ Nous développerons de manière plus précise le type de savoir exigé des candidats dans le chapitre VI.

⁴⁷ Entretien au CNFPT, le 16 mai 2006.

surtout des dissertations ou des questions à partir d'un texte. *Vous lisez la presse spécialisée ?* Non. Je fais un choix prioritaire sur les sujets de culture générale, qui concernent le monde contemporain. La note de synthèse, ça vient en dernier. »

Il en est de même pour les universitaires qui interviennent dans une épreuve dont l'intitulé (droit public, finances publiques etc.) renvoie, si ce n'est à leur domaine précis de recherche, du moins à un cours qu'ils ont pu enseigner en premier cycle, voire en master professionnel. Finalement, les exigences les plus pressantes pour la « territorialisation » des savoirs concernent les formateurs « permanents » du CNFPT, qui disposent d'une moindre légitimité académique et qui sont en contact prolongé avec les candidats, *via* les stages de préparation aux concours. Situés à la marge du monde enseignant, de par leur statut de vacataire dans un organisme non universitaire, de par leurs trajectoires souvent marquées par des renoncements à une carrière plus reconnue (échec au CAPES ou à la qualification de la thèse etc.), ils doivent fournir d'autres attestations de leur légitimité à intervenir. En maîtrisant la méthode des épreuves et les grands thèmes d'actualité générale et territoriale, ils parviennent à se forger une posture adaptée aux exigences multiples des concours (*cf.* chapitre VI), posture située à mi-chemin des universitaires, savants mais presque trop, et des cadres territoriaux, professionnels au risque de manquer d'ouverture d'esprit.

Véronique Rousseau a fait une maîtrise de communication, puis a travaillé dans des organismes de formation continue – des expériences qui lui ont donné le goût, dit-elle (on ajouterait volontiers la nécessité), de s'approprier des savoirs inconnus. Elle explique ici l'importance que revêt la connaissance du monde territorial dans son travail au CNFPT, connaissance acquise par la lecture de la presse spécialisée et par les échanges avec les stagiaires et cadres du CNFPT : « Je donne une note sur les EPCI, donc je connais les EPCI. C'est important cette culture générale là. Même si je n'ai jamais travaillé pour une collectivité territoriale, il faut que les agents aient l'impression que j'ai travaillé en collectivité. Généralement, ils le pensent d'ailleurs. *Vous connaissiez l'univers territorial avant de travailler ici ?* Jamais, jamais. La décentralisation, ça m'était complètement inconnu. Je m'y suis intéressée. »

C'est aussi le rapport à l'engagement qui peut être transformé dans le passage du monde académique au CNFPT. Comme nous le verrons dans le chapitre VI, la politique, omniprésente dans les concours territoriaux, l'est sous une forme dépolitisée, ou plus exactement désidéologisée, pragmatique et transpartisane. C'est parce que les sélectionneurs se sont approprié ce mode de présentation et de commentaire des politiques publiques qu'ils peuvent l'exiger des candidats. Or cette appropriation contrevient au mode d'intervention pédagogique que certains intervenants ont construit dans un monde universitaire marquée par différentes traditions d'engagement intellectuel.

Fille d'universitaire, Christelle Herbin a elle-même commencé un doctorat de droit, tout en donnant des cours à l'université. Divorcée et mère d'un enfant dont elle a la garde, peu confiante dans ses possibilités

d'insertion académique, elle a abandonné sa thèse et est depuis peu, à 33 ans, formatrice au CNFPT et dans des organismes privés. Elle a aussi corrigé une épreuve écrite du concours d'attaché en 2006. Elle explique ici⁴⁸ les difficultés que lui pose l'attitude demandée face aux stagiaires : « Quand on est dans le supérieur – tu dois l'avoir remarqué – on a une telle liberté... On est garanti constitutionnellement pour notre liberté d'expression. Tu peux dire n'importe quoi sauf « gros noir, gros con ». Ça donne de mauvaises habitudes. Au CNFPT, je suis très souvent obligée de me freiner. Toujours. *Qu'est-ce que tu ne dirais pas par exemple ici ?* À quel point je trouve Sarkozy dangereux. Combien, pour moi, il est infiniment plus dangereux que le Pen. (...) Je me retiens tout le temps. Tu peux quand même avoir des opinions très politiques. Sur 2003, sur la décentralisation, j'ai une vision extrêmement politique. Il faut quand même se poser la question du désengagement de l'État. C'est très politique. (...) Il faut faire super attention. Parce qu'ils déforment tout. J'ai quand même une personne qui est venue me dire, après la conférence sur la démocratie locale : « vous défendez l'Union Européenne ». (...) C'est très délicat, et au CNFPT, ça l'est encore plus, parce que tu es quasiment fonctionnaire. Je représente le CNFPT, donc, j'ai une obligation de réserve. *[insiste]* Toujours, je réfléchis à ce que je dis. »

On perçoit, dans les propos de cette formatrice, le rôle joué par le « public » (en l'occurrence ici les stagiaires), dans l'intériorisation d'une norme apolitique. Si le candidat au concours peut difficilement contester les propos des jurés, les organisateurs, comme les intervenants extérieurs, ont une conscience aigüe des personnes auxquelles ils s'adressent et de leur proximité à des hommes politiques de bords différents. C'est une des dimensions de la « territorialisation » que de savoir parler constamment de politique sans donner l'impression d'en faire, à l'image du rôle assigné aux fonctionnaires territoriaux (*cf.* chapitre VI).

Paul Turpin, le cadre retraité du CNFPT dont il a déjà été question, raconte la mise en place des préparations au concours au CNFPT dans les années 1980 et les difficultés soulevées par le caractère transpartisan de l'institution. « Quand on démarrait, on a eu du mal. On avait des locaux foireux : j'ai eu à gérer pas mal de pétitions, qui montaient très haut. Dans les années 1980, les stagiaires étaient très syndicalisés. Le CNFPT a comme particularité d'être un organisme qui forme toutes les étiquettes politiques. Quand j'avais un centre de formation à I. ou à D. [deux municipalités communistes], j'avais rapidement la CGT et le PC sur le dos. Une fois, c'est monté jusqu'au président du Sénat. Pas de cadeau ! Un formateur avait raconté une histoire polonaise en cours. C'est monté jusqu'au président du Sénat parce que son assesseur était directeur du CNFPT. (...) J'ai viré un formateur une fois. C'était un libéral provocateur. Au bout de trois incidents, je lui ai dit : "je ne peux pas, on ne peut pas rester comme ça. La moitié des stagiaires de votre groupe sont de villes PC ou PS. Je ne suis pas sûr que vous ayez tort mais vous ne pouvez pas en faire un instrument de provocation permanente. Même si l'horizon se bouchait du côté du marxisme... Il y a un respect à avoir." »

Face à la complexité des ajustements à produire pour devenir tout à fait conforme au rôle, les « personnalités extérieures » des jurys ont tendance à rester effectivement extérieures. À l'exception des formateurs du CNFPT, qui ont acquis au fil des années et parce qu'ils en

⁴⁸ Entretien dans une salle de cours du CNFPT, le 1^{er} février 2006.

dépendent pour vivre, une connaissance pratique des exigences de l'institution et semblent parfaitement à l'aise en « faisant semblant » d'en être, les autres « personnalités qualifiées » rencontrées adoptent une attitude de retrait, se fiant au jugement des « territoriaux », élus et surtout cadres, pour les corrections comme pour les délibérations.

Attaché au ministère de l'Intérieur, Laurent Caby est le seul fonctionnaire de l'État⁴⁹ à faire partie du jury délibérant de rédacteur en 2006. Il est aussi examinateur dans plusieurs concours. Ayant assisté avec lui à la délibération d'admission au cours de laquelle a notamment été évoqué le transfert de postes entre les concours interne et externe (*cf. infra*), nous nous étonnons⁵⁰ qu'il ne se soit pas exprimé à ce sujet (ni, d'ailleurs, à aucun autre). Son silence est, nous explique-t-il, délibéré : il estime que ce n'est pas son rôle de le faire. Il est extérieur à la territoriale. Ce n'est pas lui qui recrute des agents territoriaux, ce n'est pas lui qui travaille quotidiennement avec eux. Il n'a d'ailleurs pas la connaissance de la pyramide des âges des différents « corps » qu'il lui permettrait de s'exprimer de manière informée – notons d'ailleurs que le terme de corps, qu'il emploie, est propre à la fonction publique de l'État et inexact s'agissant de la fonction publique territoriale.

Michèle Leconte a quant à elle corrigé la composition de culture générale du concours de rédacteur en binôme avec une cadre territoriale. Elle explique qu'elle l'a laissée décider en cas d'écart de note : « Ce sont des cadres de collectivités. Je pense qu'ils ont raison, ils sont sur le terrain. La plupart du temps, je me rallie à ce qu'ils disent. »

Les interactions entre les organisateurs de concours, les co-jurés et, dans une moindre mesure, le public, débouche sur une définition des rôles qui place les cadres territoriaux en position dominante, à la fois parce qu'ils sont dotés des dispositions leur permettant de s'ajuster aisément à leur rôle et parce qu'ils sont reconnus comme les plus légitimes. Nous reviendrons, dans la deuxième section du chapitre, sur les formes de division du travail et sur les manières de « faire ensemble », malgré ces différences de position. Mais auparavant, il nous faut clore notre examen de la composition des jurys, en rendant compte des effets, sur les jurés, de la socialisation par les concours.

3) Les gains de la socialisation concourante, vus du côté des jurys

« Instances idéales-typiques de socialisation »⁵¹, les institutions (con)forment y compris ceux qui y ont un « mandat »⁵² de socialisation. Nous avons jusqu'ici étudié les ajustements au(x) rôle(s) à l'intérieur des institutions organisatrices de concours, il s'agit à présent de montrer les effets de ces ajustements sur les autres scènes sociales dans lesquelles les jurys sont

⁴⁹ Mentionnons que des avocats participent aussi, très peu nombreux, au processus de sélection. Le seul avocat que nous ayons rencontré au cours des trois concours observés examinait à une épreuve orale de droit public. Nous ne l'avons pas interrogé, ce qui explique que nous ne détaillons pas davantage leur participation. Il semble toutefois qu'ils se situent plutôt à proximité du pôle « enseignant » du fait de leur extériorité au monde territorial.

⁵⁰ Entretien (non enregistré) dans un restaurant proche du ministère de l'Intérieur, le 16 octobre 2006.

⁵¹ Darmon M., 2006, *op. cit.*, p.104.

⁵² Hughes E., 1996, *op. cit.*, p.99-100.

insérés. L'analyse des rétributions du militantisme⁵³, tout comme les travaux sur le rôle de l'événement dans la socialisation politique⁵⁴, nous donnent des pistes pour penser ce que les jurés retirent de leur implication. L'approche gaxienne nous rend sensible aux différentes gratifications associées à celle-ci.

La première, pécuniaire, loin d'être passée sous silence par nos enquêtés, a régulièrement été anticipée, voire estimée par comparaison aux autres sources de revenus. Ainsi, la correction de quatre-vingts copies du concours d'adjoint administratif (rémunérée trois euros la copie⁵⁵), la participation à une journée d'interrogation orale (environ 130 euros) ou la conception d'un sujet (100 à 200 euros selon l'épreuve) peuvent représenter un complément non négligeable de revenu, qui dépend toutefois de ceux auxquels il a fallu renoncer pour se rendre disponible. Un cadre qui peut cumuler son traitement et cette rémunération complémentaire, parce que son administration ne l'oblige pas à prendre de congé, sera ainsi incité à s'impliquer, au contraire, par exemple, d'un formateur, à qui l'on a proposé, le même jour, d'intervenir dans une préparation au concours du CNFPT, deux fois mieux payée⁵⁶. Dans le premier cas, la participation au jury est une activité d'autant plus recherchée qu'elle est souple (on peut s'engager pour un jour ou deux) et compatible avec un statut qui limite les possibilités de cumul de rémunération ; dans l'autre, c'est plutôt un second choix, en cas de pénurie de formations. Mais dans une situation comme dans l'autre, les rétributions matérielles ne comptent pas seules, elles sont jaugées à l'aune des autres gratifications associées à l'engagement, que celles-ci aient été clairement anticipées ou appréhendées en situation.

C'est ici que l'approche développée par David Sears et Nicholas Valentino nous est utile. En définissant les « gains de socialisation » en termes d'« affects, d'informations et de cristallisation des manières de penser », ils montrent bien que le processus de socialisation a de multiples dimensions, ni exclusivement économiques, ni purement symboliques, mais bien ancrées dans des pratiques (telles que suivre la campagne électorale à la télévision) et dans des relations (en discuter avec ses parents)⁵⁷. S'agissant des jurés de concours, ces gratifications sont principalement de deux ordres : elles sont capacitaires, au sens où elles viennent renforcer les savoirs et les savoir-faire qui avaient permis la sélection, voire en

⁵³ Gaxie D., 1977, « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, v.27, n°1, p.123-154. Et surtout Gaxie 2005, « Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective », *Revue suisse de science politique*, v.11, n°1, p.157-188 (qui en présente une version moins economiciste et stratégiste).

⁵⁴ Sears D., Valentino N., 1997, *art.cit.* ; Ihl O., 2002, « Socialisation et événements politiques », *Revue française de science politique*, v.52, n°2-3, p. 125-143.

⁵⁵ Nous indiquons ici les rémunérations en cours dans le centre de gestion enquêté, et transmis par nos enquêtés.

⁵⁶ Au CNFPT, la majorité des interventions en préparation aux concours sont rémunérées 48 euros de l'heure.

⁵⁷ Sears D., Valentino N., 1997, *art.cit.*, p.59.

apporte de nouvelles ; elles sont aussi relationnelles, en ce qu'elles inscrivent les jurés dans de nouveaux groupes de sociabilité, augmentant ainsi leur capital social⁵⁸.

a) Des compétences nouvelles aux perspectives de carrière

Depuis l'élus, qui fait, en même temps que les candidats, les calculs de l'épreuve de tableau numérique, jusqu'aux cadres qui vérifient, à partir des fiches de correction, qu'ils ont bien intégré les dernières réformes du code des marchés publics, nous avons assisté à plusieurs situations où les jurés se mettent eux-mêmes en situation d'évaluation. Le concours est un moment où ceux qui l'ont passé quelques années auparavant vérifient qu'ils sont toujours « au niveau », et où ceux qui n'y ont jamais été confrontés estiment leur capacité à « en être ». Il constitue ainsi, quoique de manière diffuse, un lieu de formation des cadres et des élus, à la manière des associations professionnelles ou éducatives⁵⁹.

Les cadres des directions des ressources humaines nous ont semblé surreprésentés dans les jurys⁶⁰. S'ils ont sans doute, du fait de cette position professionnelle, un goût et des compétences particulières qui les incitent à s'impliquer dans les jurys et les aident à y être sélectionnés, l'expérience des concours les aide en retour à s'approprier leur rôle en collectivité. Aline Bauge, cadre dans un service enfance prévoyant sa mutation prochaine en DRH, s'est par exemple impliquée dans un jury en estimant que cette expérience lui serait utile pour son nouveau poste. Enfin, les cadres disposent de connaissances plus ou moins tacites (comment se vêtir, comment se tenir, parler etc.) qu'ils utilisent dans leurs interactions avec leurs collègues et subordonnés, en collectivité⁶¹, et qui facilitent leur appropriation du rôle de juré. Il en est de même pour des élus qui deviennent (s'ils ne l'étaient déjà), au sein de leur équipe municipale, des « experts » de la fonction publique territoriale. Les cadres reconnaissent d'ailleurs régulièrement que les élus membres des jurys leur paraissent « meilleurs » que ceux de leurs collectivités. Deux des élus que nous avons enquêtés ont ainsi eu accès à de nouvelles positions politiques grâce à leur position de juré. Danièle Martin, conseillère municipale en 2001, devenue déléguée aux demandes de HLM un an plus tard, est promue adjointe en charge des ressources humaines à l'issue des élections de mars 2008.

⁵⁸ Défini par P. Bourdieu comme « l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance ». Bourdieu P., 1980, « Le capital social. Notes provisoires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.31, n°1, p.2.

⁵⁹ Lagroye J., avec François B., Sawicki F., 2002, *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po / Dalloz, coll. « Amphi » (quatrième édition), p.512-513.

⁶⁰ Surreprésentation difficile à quantifier (les listes de jurys n'indiquent que le grade et la collectivité), mais dont nous ont aussi témoigné nos enquêtés.

⁶¹ Nous verrons dans le chapitre VIII que, pour beaucoup de candidats, le premier contact avec le concours se fait avec des collègues qui ont déjà passé ou fait passer des concours.

Gérard Rocher intègre quant à lui, au début des années 2000, la commission nationale de reconnaissance des titres (instituée dans le cadre d'un dispositif de résorption de l'emploi précaire), avant de devenir, en 2007, membre du groupe de travail concours du CSFPT (*cf.* chapitre II).

Qu'en est-il des jurés proches du monde enseignant ? Le cas des formateurs dans les stages de préparation aux concours présente, à l'image de celui des DRH, une situation de complémentarité entre deux rôles proches : si le fait de connaître les concours par le biais de la formation est un atout pour intervenir comme juré, le fait d'être juré assoit la compétence de formateur. Parfois, les gains de socialisation, en termes de manières de penser et d'informations, comme dirait Sears et Valentino, sont plus accentués encore. Outre que la croyance dans les concours, la volonté de les défendre, sortent en général renforcées de l'implication en leur sein, certains prétendants à l'univers académique trouvent, dans les concours et plus généralement dans les contacts avec la fonction publique territoriale, des ressources pour tenter de s'y établir. La trajectoire de François Caron, formateur et juré de concours depuis une quinzaine d'années, depuis peu docteur en droit public et enseignant dans un master professionnel « collectivités » de région parisienne, se rapproche de la position d'« expert savant »⁶². Si, au contraire des experts étudiés par Stéphane Cadiou, Caron est spécialisé dans une discipline établie, s'il se refuse aujourd'hui à être consultant pour mieux s'intégrer dans le monde académique, il en partage le goût de l'empirie, ainsi qu'une multipositionnalité marginale (à quarante ans, il est vacataire au CNFPT et contractuel à l'université), caractéristique d'une frange de l'expertise urbaine. Dans son cas, comme dans celui de certains de ses collègues, l'expérience au CNFPT a permis d'accumuler des « matériaux d'observation » et de forger « un problème de recherche »⁶³, jusqu'à revendiquer une position plus prestigieuse dans l'univers académique.

François Caron entre à l'IEP de Paris après avoir obtenu une maîtrise de droit public dans une université provinciale. Après avoir renoncé à la prep'ENA⁶⁴, il travaille à la Documentation Française, où il transforme en compétence professionnelle les aptitudes acquises à l'IEP en matière, selon ses termes, de « transversalité » et de « regard sur l'actualité »⁶⁵. Il devient rapidement formateur au CUREM de région parisienne, puis suit Paul Turpin au CNFPT (*cf.* chapitre I). Il intervient ensuite dans presque toutes les formations de catégorie A et B, et prépare aussi de nombreux sujets de concours, toujours grâce à Turpin. Il fait aussi un peu de « conseil » auprès de collectivités. Au début des années 2000, il commence une

⁶² Cadiou S., 2005, « Vers une action urbaine "moderniste" : les effets du discours des experts savants », *Sciences de la Société*, Presses Universitaires du Mirail, n°65, p.9-27.

⁶³ Gaxie D., 2005, *art. cit.*, p.163.

⁶⁴ « J'avais un regard critique sur les énarques qui nous formaient. (...) Je n'étais pas un Parisien pur sucre », explique-t-il. Sur les mécanismes d'(auto-)exclusion avant le concours de l'ENA, *cf.* Eymeri J-M., 2001, *op.cit.*, chapitre 3.

⁶⁵ Entretien dans son bureau à l'université, le 1^{er} juin 2006.

thèse de droit public (sous la direction d'un spécialiste du droit des collectivités locales), sur un sujet déterminé à partir de son expérience de formateur.

« Je me suis dit qu'il y avait une recherche universitaire à faire. Il y a un positionnement à valoriser. Une thèse, un poste à l'université, ça correspond à ma démarche. C'est pas comment gagner ma vie, c'est un besoin qui n'est pas couvert. Il y a un créneau en droit sur la capacité à traiter des champs séparés. (...) Ma thèse est directement issue de mon enseignement au CNFPT. Ça s'appelle « l'action commune ou l'exercice en commun des compétences ». L'idée m'est venue en faisant une intervention à l'école de la sécurité publique, qui forme les directeurs des SDIS [services départementaux d'incendie et de secours]. C'était un partenariat entre le CNFPT et le ministère de l'Intérieur. Ils n'avaient pas trouvé quelqu'un qui arrive à faire le lien entre la déconcentration et la décentralisation, le national et le local (...) C'était curieux, ce machin, on ne m'en avait pas parlé à l'université. C'est un truc intéressant. C'est pour évoluer personnellement en termes de carrière. Je monte la gamme de l'expertise, en ajoutant un pôle recherche. »

En cours de thèse, il publie deux articles dans *Pouvoirs locaux*⁶⁶ et obtient un poste d'ATER, puis de PRAG contractuel, dans l'université autrefois associée au CUREM et où plusieurs formateurs du CNFPT travaillent. Il soutient sa thèse en 2006, mais est encore en attente de poste.

Après un entretien centré sur ses projets professionnels, il nous envoie un courriel⁶⁷ où il tient à préciser son attachement aux concours : « Notre entretien m'a permis de réfléchir *a posteriori* à la question de mes motivations en matière de formation des agents publics territoriaux et notamment au niveau de la préparation au concours. J'ai en effet le sentiment d'avoir oublié d'évoquer l'essentiel à titre personnel, parce que cela me semble évident, maintenant ça l'est davantage en le précisant. Il est clair qu'à la base de mes motivations on trouve un intérêt fondamental pour la chose publique, qui repose sur des convictions en la matière. » On pourrait voir dans cette affirmation tardive une manière d'ennoblir son investissement dans une cause qui est aussi son gagne-pain. Il nous semble préférable d'y voir un signe de la cristallisation des représentations qui intervient au fil de l'engagement dans les concours.

La trajectoire de François Caron montre que l'expérience des concours ne vaut pas seulement par les savoirs qu'elle permet d'acquérir. Elle réside, en outre, dans l'élargissement des réseaux sociaux au sein desquels les cadres, élus et enseignants sont insérés - c'est grâce à ceux-ci que Caron a trouvé un emploi.

⁶⁶ Editée par la Documentation Française, la revue *Pouvoirs locaux*, créée en 1989 par l'Institut de la Décentralisation, est, avec *Politiques et management public*, une des publications privilégiées des spécialistes de la gestion locale, et se situe, comme la précédente, à l'intersection du monde académique et du monde professionnel.

⁶⁷ Courriel envoyé le 3 août 2006.

b) De la sociabilité au capital social

C'est même cette dimension des jurys qui fait l'unanimité chez les jurés interrogés : le concours permet de sortir de sa collectivité ou de son établissement scolaire, d'échanger avec des gens que l'on ne côtoie pas au quotidien.

Bernadette Cros, la DRH déjà citée : « On discute de nos expériences, on échange. C'est très riche. Quand on est co-correcteurs, au début, on ne se connaît pas trop. Mais très vite, on est dans un milieu où l'on s'accepte bien. Ça me plaît beaucoup. D'ailleurs, je ne sors pas assez de ma collectivité. »

Michèle Leconte, professeur de collège à la retraite : « C'est un monde fermé, l'Éducation Nationale. Ça compte de sortir, d'avoir un contact avec d'autres personnes. C'est peut-être ça qui m'apporte plus : les autres correcteurs et les candidats. Leur motivation, leurs aventures, leur volonté. »

Sans que l'on puisse évidemment parler de « micro-société »⁶⁸ (les collectifs étant changeants et l'implication ponctuelle), les concours constituent un espace de sociabilité où les rétributions se mesurent aussi en termes d'affects, ou, selon le terme indigène, de « convivialité ». En 1992, le président du jury du concours d'attaché exprimait ainsi officiellement, dans son rapport, son attachement à la « convivialité [qui] doit rester le fondement même du fonctionnement des jurys de concours, spécialement dans le cadre privilégié offert par le CNFPT »⁶⁹. Cette convivialité est largement produite par les organisateurs de concours, qui s'attachent à construire un cadre d'interactions où chacun se sente à l'aise et tout à la fois valorisé par les petits privilèges liées à sa position de juré. Au cours des écrits du concours d'adjoint⁷⁰, lors du déjeuner pris en commun (et simple par ailleurs, puisque le centre de gestion offrait des sandwiches), et alors que les surveillants (étudiants, chômeurs, retraités) mangent côte à côte sur les petites tables habituellement destinées aux candidats, la demi-douzaine de jurés présents est encouragée à les rapprocher pour former un grand rectangle autour duquel le petit groupe s'installe. Ce rapprochement des corps favorise la discussion, laquelle s'éloigne rapidement du motif officiel de la rencontre. On discute, de manière quelque peu ironique, de la « malbouffe », et chacun raconte son expérience des *fast foods* et des cantines scolaires... Quelques semaines plus tard, la réunion d'admissibilité⁷¹ est elle aussi décontractée. Les jurés arrivent en retard, partent en avance, sans que personne ne semble y trouver à redire. Et chacun se lève à loisir pour prendre un café à l'entrée de la pièce, certains glissant, à l'occasion, un mot à leurs voisins. Lors de la réunion qui ouvre quelques temps après la journée d'interrogation orale⁷², la responsable du service

⁶⁸ Gaxie D., 2005, *art. cit.*, p.138.

⁶⁹ A-CNFPT, 226w11.

⁷⁰ Journal de terrain, 20 septembre 2006.

⁷¹ Journal de terrain, 9 novembre 2006.

⁷² Journal de terrain, 4 décembre 2006.

concours encourage les examinateurs à noter les « perles des candidats » lesquelles feront, à l'issue de la journée, l'objet d'un concours entre jurés. Dans les deux groupes d'examineurs que nous avons suivis ensuite, ces « perles » (dont nous donnerons des exemples dans le chapitre VI) sont tantôt soigneusement consignées, tantôt seulement évoquées sur un air amusé après le passage du candidat. Elles permettent de se départir un instant de la rigueur et de la neutralité imposées face aux candidats (*cf. infra*), de se sentir unis face à ce qui constitue, de par sa longueur et de par la concentration qu'elle demande, une épreuve pour les jurés eux-mêmes. Les différences mentionnées tout au long de cette partie, relatives à l'origine et à l'implication des jurés, sont atténuées par ces normes d'interaction, qui confortent la conviction d'être ensemble pour défendre une cause commune, la cause du concours, tout en y prenant du plaisir. Ce « bonheur d'être juré »⁷³, issu de pratiques à la fois distinctives (vis-à-vis des candidats comme des surveillants) et cohésives (on partage des anecdotes, des cafés, des rires...), est confirmé par plusieurs de nos enquêtés.

Michel Carme évoque ici les réunions du conseil d'administration de son centre de gestion, tout en précisant qu'il a le même plaisir à siéger dans les concours. « C'est extrêmement intéressant : on est 23-24 élus de toutes tendances et dans une ambiance très conviviale, très sympathique. On aime bien se retrouver. (...) J'aime beaucoup y être. C'est une ambiance... (...) Les affinités se créent. .. Je trouve ça super. (...) On a quelquefois deux heures de réunion. Après on peut passer encore deux heures à casser la croûte, à parler de tout sauf du centre de gestion. »

Enfin, les jurys élargissent l'espace relationnel de leurs membres. Ils les mettent en relation avec des individus, qui pourront, un jour ou l'autre, être des ressources pour trouver de nouvelles formations ou pour changer de collectivités. Ces co-jurés sont aussi, ici et maintenant, les témoins que l'on participe à une activité importante, auxquelles des personnes de valeur sont attachées. Le bonheur d'être là est d'autant plus grand, ainsi que le raconte Danièle Martin, l'élue déjà citée :

Lorsque nous lui demandons ce qui l'intéresse particulièrement dans les jurys, Danièle fait référence aux personnes qu'elle y côtoie : « Attention, on a des professionnels. On a des professeurs agrégés. J'ai aussi participé à un concours sur titres d'assistant médico-technique. C'était très technique. Des professeurs agrégés des hôpitaux. (...) Dans les personnalités qualifiées, il y a des gens [*accentue*] d'un haut niveau. On a des professeurs de mathématiques agrégés. C'est bien ! »

En détaillant les modes d'accès aux jurys, les attitudes attendues des jurés et les gratifications dont ils bénéficient, cette première section a évoqué les normes relationnelles et les compétences par lesquelles le processus de sélection est mis en œuvre. Il convient à présent

⁷³ Par analogie avec le « bonheur militant ». Lagroye J., Siméant J., 2003, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions », in Favre P. (dir.), *Être gouverné. Mélanges en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po, p. 53-71.

de préciser le rôle joué par les organisateurs dans ce processus, en insistant la manière dont ils gèrent les différences constitutives des jurys pour mettre en œuvre un jugement qui se veut impartial et objectif. C'est ce que nous allons faire à présent en détaillant, depuis la conception des sujets jusqu'aux délibérations en passant par les épreuves, les activités concrètes auxquelles se livrent les jurés pour faire exister, au-delà de la pluralité des engagements, une manière commune de sélectionner.

B - Faire ensemble une sélection légale, juste et efficace

Dans le chapitre III, à partir de l'enquête dans le centre de gestion du Bas-Massif, nous avons montré que cette institution, à la manière des structures intercommunales, est gouvernée sur un mode consensuel, qui doit beaucoup à « la priorité que les [maires du département] accordent à la défense des intérêts de leur commune »⁷⁴. En déplaçant la focale d'analyse du conseil d'administration vers les concours, il s'agit d'éprouver la solidité de cette analyse. Nous avons esquissé, dans la première section, des mécanismes de répartition du pouvoir semblables à ceux mis au jour dans le Bas-Massif : la mise en retrait de certaines catégories de jurés rappelle les logiques délégataires entre les responsables du CDG et leurs électeurs. Il en est de même pour des interactions marquées, ici comme là-bas, par une norme de convivialité. Là s'arrête toutefois la comparaison. Ici, nous ne sommes pas en présence d'un consensus mais plutôt de compromis entre différentes conceptions du processus de sélection, et plus largement de la fonction publique territoriale. Au contraire des structures politiques (conseil d'administration et bureau), les jurys ne forment pas un groupe de pairs, dotés d'une même position mayorale, mais une réunion d'acteurs appartenant à des univers différents (territoriale / université), ou du moins à des positions différenciées au sein du même univers (cadres / élus). Nous montrerons que ces différences de position font l'objet d'un travail constant des organisateurs.

Ce qui légitime leur activité encadrante, et facilite l'acceptation des leurs injonctions par les jurés, c'est une croyance partagée dans le concours comme institution à la fois morale et capacitaire : en donnant les mêmes chances à tous les candidats serait en effet garanti le recrutement des meilleurs. Indissociablement juridique et morale, l'exigence d'équité est pensée à travers les normes de neutralité et d'égalité de traitement. L'exigence de compétence, en général appréhendée en termes de « niveau », inscrit le concours dans le prolongement de l'expérience scolaire et dans l'anticipation du recrutement. Pour y satisfaire, deux modes complémentaires d'encadrement des jurés sont mis en œuvre : des procédures écrites et

⁷⁴ Desage F., 2005, thèse citée, p.44.

standardisées, d'une part, des normes interactionnelles de surveillance. Nous étudierons la construction progressive de ces deux formes de contrôle des jurés, tout en mettant l'accent sur les résistances et les contournements dont elles font l'objet.

Parmi les différentes étapes constitutives du concours (*cf.* encadré 7), nous avons retenu celles qui nous paraissent les plus intéressantes pour étudier ces trois registres, procédural, capacitaire et moral, de la sélection par concours. L'examen du travail de conception des sujets (1) rend en effet compte des représentations relatives au « niveau » des concours, ou plus exactement du type de compétences exigées des candidats. Le processus de « territorialisation » des concours, que nous avons commencé à examiner, est ici à l'œuvre. Le déroulement des épreuves et des corrections (2) nous renseigne sur les procédures de contrôle des évaluateurs, supposées garantir l'égalité de traitement tout autant que les qualités de ceux-ci, en termes de savoirs comme en termes de comportements. Dernière étape du processus de sélection, les délibérations d'admissibilité et d'admission (3) donnent à voir les doutes qui traversent les jurés, quant aux principes, moraux et capacitaires, qui légitiment leur travail de sélection. Elles illustrent le rôle des procédures (depuis l'anonymat des délibérations jusqu'à la mise au vote) pour dépasser ses hésitations et établir des choix incontestables.

Encadré 7 : L'organisation du concours d'attaché 1995 vu par son dossier administratif⁷⁵

Chaque concours organisé par le CNFPT donne lieu à un « dossier administratif » qui rassemble les documents (plus ou moins) officiels liés à son organisation. Constitué par le service national des concours, il est ensuite déposé aux archives. Nous reproduisons ici la liste des pièces constitutives du dossier administratif du concours d'attaché 1995. Celle-ci donne une idée des étapes nécessaires à l'organisation du concours, des différents acteurs et institutions qu'elle met en relation (depuis les auteurs de sujets jusqu'au ministère de l'Intérieur) ainsi que de la prégnance des procédures légales.

6 juillet 1994 : arrêté du Président du CNFPT portant ouverture du concours

18 juillet 1994 : courrier du responsable du service national des concours aux concepteurs de sujets. Les sujets doivent être prêts au 15 septembre 1994.

Non datée : note relative aux modalités d'organisation du concours, envoyée aux délégations régionales du CNFPT.

14 août 1994 : courrier du responsable du service national des concours au chef de bureau du cabinet du ministère de l'Intérieur en vue de la parution du texte d'annonce du concours au Journal Officiel. Celle-ci doit intervenir avant le 15 septembre 1994.

28 novembre 1994 : arrêté du Président du CNFPT fixant le nombre de postes à pourvoir (en fonction d'un recensement des besoins auprès des collectivités).

7 décembre 1994 : arrêté du Président du CNFPT fixant la composition de la commission chargée de se prononcer sur la recevabilité des demandes d'admission à concourir.

21 décembre 1994 : liste des membres du jury discutée et adoptée par le conseil d'administration du CNFPT

3 janvier 1995 : courrier du responsable du service national des concours au chef de bureau du cabinet du ministère de l'Intérieur pour la publication du nombre de postes à pourvoir au Journal Officiel avant le 17 janvier 1995.

11 janvier 1995 : arrêté fixant la composition des jurys nationaux des concours d'accès au grade d'attaché au titre de l'année 1995

11 janvier 1995 : courrier du responsable du service national des concours aux correcteurs des épreuves écrites, qui précise le calendrier, le nombre approximatif de copies à corriger et la rémunération.

19 janvier 1995 : épreuves d'admissibilité dans les délégations régionales

⁷⁵ A-CNFPT, 200w8 et 226w10.

25 janvier 1995 : courrier du chef du service national des concours aux correcteurs suite à la modification du mode de rémunération.
30 mars 1995 : réunion d'admissibilité (procès-verbal)
12 avril 1995 : courrier du chef du service national des concours aux examinateurs des oraux.
juin : *épreuves d'admission* à l'école d'application des cadres d'Angers
21 juin 1995 : réunion d'admission
17 août 1995 : courrier du chargé d'opérations responsable de la filière administrative au Président du CNFPT, qui synthétise les observations des correcteurs
4 décembre 1995 : rapport de synthèse du président du jury

1) Concevoir les sujets : de l'université à la territoriale

a) Déléguer aux spécialistes

La conception des sujets, étudiée ici à travers les épreuves d'admissibilité des concours d'attaché organisés entre 1991 et 2002 (*cf.* encadré 8), donne à voir une forte division du travail entre les différents acteurs impliqués dans l'organisation du concours, organisateurs-commanditaires d'un côté, extérieurs chargés d'élaborer les sujets de l'autre.

Encadré 8 : Présentation de la base de données « auteurs du concours d'attaché »

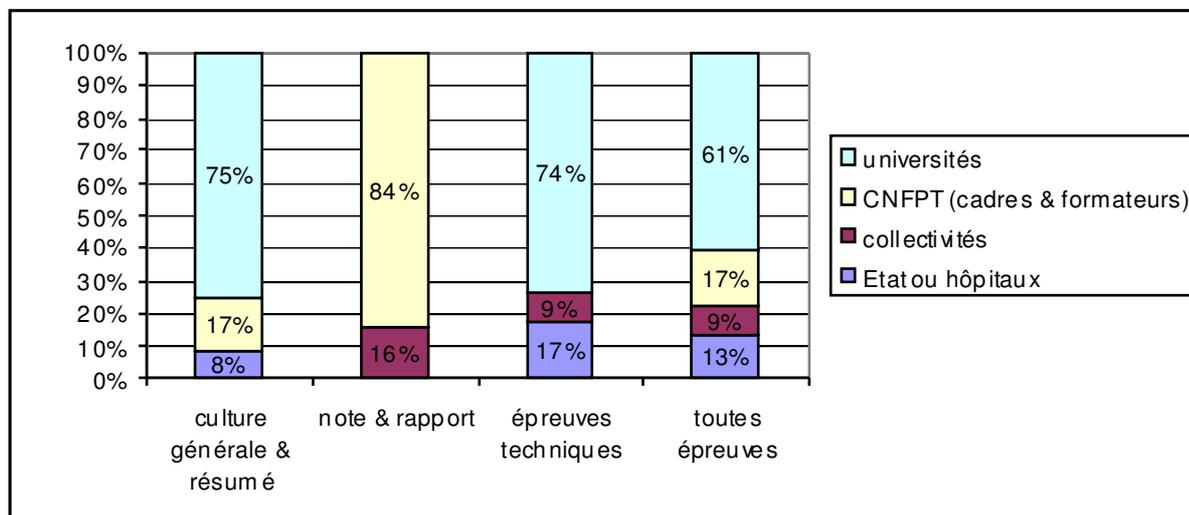
Nous avons, réuni, dans une base de données, l'ensemble des sujets principaux⁷⁶ des épreuves écrites de neuf concours (1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 2000, 2001 et 2002), soit l'ensemble de ceux pour lesquels nous disposons, à partir des archives du CNFPT, des noms et qualités de leurs auteurs. Au total, ce sont ainsi 113 sujets qui ont pu être réunis : 13 sujets de culture générale ou résumé (première épreuve d'admissibilité dans le tableau 1), 20 sujets de note ou rapport (troisième épreuve d'admissibilité), 80 sujets dits techniques (deuxième et, éventuellement, quatrième épreuves d'admissibilité). On compte 62 sujets élaborés par des universitaires (31 professeurs, 19 maîtres de conférences, 11 assistants), 32 par des fonctionnaires (12 de l'État, 10 des collectivités, 2 des hôpitaux), 12 par des formateurs (et 3 auteurs dont les fonctions n'ont pu être identifiées).

Plus précisément, chaque épreuve, supposée évaluer un type particulier d'aptitude, est conçue par un type d'auteur repéré comme capable d'en juger (*cf.* graphe 2). Ainsi, la composition de culture générale et le résumé évaluent la maîtrise de méthodes scolaires (dissertation, résumé) ainsi que des connaissances ancrées dans l'enseignement de sciences humaines du lycée ou de l'université - elles portent, nous dit le décret actuel, sur les « grands problèmes politiques, économiques, culturels et sociaux du monde contemporain ». Les sujets correspondants sont conçus par les individus plus proches du monde académique, universitaires principalement et, dans une moindre mesure, formateurs du CNFPT. Au contraire, la note de synthèse et le rapport, qui « soulèvent », selon leur définition réglementaire actuelle, « un problème de gestion ou d'organisation rencontré par une collectivité territoriale », sont pensés comme les épreuves les plus opérationnelles et les plus professionnelles. Elles sont de fait exclusivement conçues par des auteurs liés au monde territorial, qu'ils soient cadres en collectivité, au CNFPT ou formateurs au sein de celui-ci. Enfin, les épreuves dites techniques, conçues

⁷⁶ Destinées à être posés aux candidats, par opposition aux sujets de secours, qui ne sont donnés qu'en cas de problème sur les sujets principaux.

comme intermédiaires entre ces deux extrêmes (au sens où elles évaluent de savoirs savants mais conçus comme utiles à l'activité professionnelle, tels le droit de l'urbanisme ou les finances publiques), réunissent des auteurs plus variés : universitaire en grande majorité, mais aussi cadres de l'État, des hôpitaux et des collectivités.

Graph 2 : Institutions d'appartenance des auteurs selon le type d'épreuves⁷⁷



Cette première étape du processus de sélection offre une vision de la collégialité tout à fait différente de celle perçue lors des épreuves ou des délibérations. Jusqu'au début des années 2000, la conception, tant au CNFPT qu'au centre de gestion, était presque totalement externalisée, le courrier et le téléphone étant souvent les seuls liens entre l'institution organisatrice et ses auteurs. À ce stade, pas de délibération collective en situation de co-présence mais une délégation individuelle aux personnes jugées, de par leur position, compétentes pour définir le support de l'évaluation. On remarque par exemple qu'un quart des universitaires auteurs de sujets (proportion relativement importante au regard des étudiants qui y sont inscrits) appartiennent à des structures universitaires professionnalisantes (IEP, IAE, IPAG, IUP, IUT), au sein desquelles sont organisées des préparations aux concours et/ou des formations professionnelles destinées aux (futurs) fonctionnaires territoriaux. Quant aux fonctionnaires de l'État et des hôpitaux, ils interviennent toujours dans un domaine directement lié à leur administration : c'est le cadre du Trésor Public qui conçoit un sujet de finances publiques, ou le directeur d'hôpital qui propose un sujet sur les institutions sociales. Significative est l'absence des élus (à l'exception de quelques multipositionnés) : elle confirme que les édiles doivent, pour être perçus comme capacitaires,

⁷⁷ Pour plus de clarté, ce tableau utilise des pourcentages, mais il faut avoir en tête que les effectifs sont inférieurs à 100 dans chacune des catégories de sujets (cf. encadré 8 pour les effectifs).

détenir une autre position, d'universitaire ou de fonctionnaire. Intéressante est, par contraste, la position des huit formateurs impliqués dans l'élaboration des sujets, qui se substituent régulièrement aux territoriaux pour l'élaboration des épreuves dites professionnelles, tout en intervenant dans les épreuves dévolues aux universitaires. Notable enfin est la prépondérance des universitaires, auteurs de près des deux tiers des sujets. Elle est corrélée au niveau du concours : les enseignants du secondaire ne sont pas sollicités pour ce concours qui recrute, en externe, au niveau licence. Elle est aussi révélatrice de la prégnance de la référence scolaire en ce début de sélection. Ainsi que nous le verrons, la déscolarisation et la professionnalisation des exigences interviennent plus tard, au cours des épreuves orales. À ce stade, mais à ce stade seulement, les universitaires dominent le processus de sélection.

Cette logique capacitaire n'opère toutefois pas seule : les organisateurs cherchent à pallier, au nom de la norme d'équité, l'absence de décision collective par la pluralité des auteurs. Ainsi que nous l'explique la personne en charge des sujets depuis 1987 au siège du CNFPT⁷⁸, ce qui importe, c'est la « richesse des auteurs potentiels », richesse par leur nombre, richesse par la variété de leurs profils. Ainsi, les 113 sujets que nous avons recensés ont mobilisé 59 auteurs. Et si 7 d'entre eux ont produit un tiers des sujets, on trouve, dans ce groupe des principaux auteurs, à la fois des cadres de l'État, des collectivités, du CNFPT et des universitaires. On perçoit bien un recrutement privilégié des universitaires dans les établissements impliqués dans les CUREM (notamment celui où enseignaient Paul Turpin et François Caron), mais ceux-ci sont répartis dans plusieurs villes, en région parisienne (35% des sujets) comme en province (65%). C'est parce que les sujets sont conçus par des personnes différentes, qui n'ont pas tout à fait la même appréhension des épreuves, que le concours sera jugé « équilibré » et par là « équitable ».

Cette première analyse de l'élaboration des sujets, établie à partir d'une étude générale du concours d'attaché, mérite d'être nuancée à l'aune de deux transformations intervenues à partir de la fin des années 1990. La délégation à des personnes extérieures aux institutions organisatrices est délégitimée au nom de l'insuffisante homogénéité des sujets ainsi produits. Les organisateurs tentent de contrôler davantage le procès d'élaboration, et à travers lui, la « qualité » des sujets. Cette internalisation croissante de l'élaboration se double d'une « territorialisation » : le nombre d'acteurs impliqués dans celle-ci se réduit et se concentre sur le monde territorial, tandis que sont élaborées des procédures collectives de prise de décision.

⁷⁸ Entretien au siège, le 14 février 2007.

b) Renforcer l'encadrement

En 1991, la lettre envoyée par le service national des concours aux auteurs leur demandait de s'engager à « conserver au sujet sa confidentialité, et à ne pas l'utiliser comme support pédagogique dans quelque structure que ce soit. »⁷⁹. Cette recommandation, qui porte une fois de plus la marque de l'exigence d'équité, fait figure de contrôle *a minima* du travail des auteurs. Les organisateurs transmettent à ces derniers l'intitulé réglementaire des épreuves, et, parfois, les sujets posés les années précédentes, sans donner, par exemple, de thèmes à privilégier, sans non plus, exiger de barème. Dans les dossiers déposés aux archives du CNFPT, les indications de correction, théoriquement fournies par les auteurs, sont très variables dans leur format (de quelques lignes à quelques pages) et dans leur contenu (avec ou sans barème, plan, mots-clés...). Les agents chargés des sujets, souvent de catégorie C, sont d'ailleurs trop peu nombreux et trop peu légitimes pour vérifier chaque sujet dans le détail. Ils se contentent, souvent dans l'urgence, de juger de la conformité des sujets à des critères formels, tel que le nombre de pages, l'orthographe, ou encore la présence de références aux textes cités.

À partir de la fin des années 1990, l'externalisation, jugée coûteuse et difficilement contrôlable, est de plus en plus critiquée. On suspecte les « extérieurs » d'être peu au fait des exigences spécifiques de concours territoriaux par rapport, en particulier, aux concours de l'État et aux examens universitaires. Chacune des deux institutions met en place des procédures de contrôle de la production des sujets. Des « notes de cadrage » viennent préciser la définition réglementaire des épreuves et font figure de consignes données aux auteurs. Dans le cas de l'épreuve de français du concours d'adjoint (*cf.* tableau 3), cette note précise par exemple les sources à privilégier (« presse spécialisée ou territoriale »), le niveau attendu (associé à la catégorie hiérarchique plutôt qu'au poste), le nombre de mots ainsi que l'orientation professionnelle de l'épreuve (« en lien avec les réalités territoriales et le champ de compétences du futur adjoint administratif »). Ces injonctions ont d'autant de chances d'être performatives qu'elles sont largement reproduites, en particulier dans les ouvrages de préparation aux concours, permettant *a posteriori* un contrôle des auteurs par les candidats.

⁷⁹ A-CNFPT, 254w1.

Tableau 3 : De l'intitulé réglementaire à la note de cadrage
L'exemple de l'épreuve de français du concours d'adjoint

Intitulé réglementaire ⁸⁰	Note de cadrage ⁸¹
<p>Une épreuve de français comportant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à partir d'un texte d'ordre général, la réponse à des questions destinées à vérifier les capacités de compréhension du candidat et son aptitude à retranscrire et ordonner les idées principales du texte - des exercices destinés à évaluer les capacités en vocabulaire, orthographe et grammaire <p>(durée : 1h30, coefficient 3)</p>	<p>Le texte d'ordre général n'est généralement pas un texte littéraire. Il est fréquemment en lien avec les réalités territoriales et le champ de compétences du futur adjoint administratif. La presse spécialisée comme la presse territoriale constituent un « bon » vivier de textes.</p> <p>La notion d'« ordre général » invite également à ne pas retenir des textes trop spécialisés qui favoriseraient les candidats exerçant un type particulier de fonctions (par exemple un texte portant sur des questions budgétaires, plus familières des candidats assumant des tâches administratives dans des services financiers que des candidats exerçant une mission d'accueil du public). Sont de même à éviter, quel que soit leur registre, des textes difficilement compréhensibles pour des candidats à un concours d'accès à un cadre d'emplois de catégorie C, à cause de leur niveau de langage ou de leur style. Compte tenu de la durée de l'épreuve, le texte compte généralement de 500 à 600 mots.</p>

Outre le contrôle à distance permis par les notes de cadrage, les organisateurs développent l'encadrement des auteurs par le face à face. Le CNFPT met en place des formes collectives d'élaboration des sujets : des « pôles de compétences » se réunissent, au siège de l'institution, une première fois pour fixer les thèmes à privilégier et répartir le travail d'élaboration entre les membres, voire une deuxième pour valider ou amender les propositions. Les sujets sont en outre soumis, de manière plus systématique, aux présidents de jury, voire à l'ensemble du jury délibérant pour les oraux. Au centre de gestion, l'internalisation de l'élaboration est encore plus poussée. En 1999 a été créé un service pédagogique, réunissant aujourd'hui neuf agents (contre cinq pour la cellule sujets du siège du CNFPT), dont plusieurs attachés. Ce service assure lui-même la production d'un certain nombre de sujets, en particulier ceux qui ne requièrent pas de document. Il prend aussi en charge les relations avec les auteurs extérieurs, dont le nombre a été réduit. La « fidélisation » des fournisseurs jugés à la fois compétents et fiables (en particulier dans les délais) est privilégiée, qui garantirait une homogénéité plus grande des sujets, tout en limitant le travail de contrôle. Celui-ci, d'ailleurs, s'est durci : il passe à présent par le canal de la rémunération. Les sujets jugés moins réussis (pour lesquels on suspecte un moindre investissement de l'auteur) sont moins bien rémunérés que ceux qui témoignent, au contraire, d'un long travail de recherche. Les rapports entre organisateurs et auteurs se rapprochent, jusque dans le vocabulaire utilisé ci-dessous par Luc Bouvez, cadre du centre de gestion, de relations commerciales entre un commanditaire et ses sous-traitants.

« Avant, on avait un peu tendance à payer sans trop regarder ce qui arrivait. On paie vraiment en fonction de la qualité du produit. Et il y a des allers-retours. *La rémunération peut varier dans quel ordre de grandeur ?* Elle varie d'une demi-heure de travail pédagogique (l'heure pédagogique est à 22 € à peu près)

⁸⁰ Décret n°2000-1068 du 30 octobre 2000.

⁸¹ Reproduite dans *Adjoint administratif*, La documentation française, coll. « Annales corrigées », 2005, p.23.

jusqu'à dix heures. Mais ça se négocie. Il arrive qu'on reçoive un sujet pas totalement abouti. On appelle le fournisseur : « il est bien votre sujet, mais il y a trop de presse généraliste. Il manque un document pivot. La base juridique est un peu ancienne... » En guidant un tout petit peu, on arrive à un bon sujet et on paie au maximum. »

c) Territorialiser les auteurs et les sujets

Du fait de ces changements, les auteurs ne sont plus tout à fait les mêmes que dans les années 1990. Pour constituer ces « pôles de compétence », le CNFPT s'appuie sur les réseaux de ses cadres, dans les délégations régionales. Cela, certes, n'est pas nouveau. Paul Turpin, ancien responsable des préparations aux concours en région parisienne, réunissait autour de lui une demi-douzaine de formateurs, qui ont été, dans les années 1990, des producteurs importants de sujets. Son départ en retraite, en 2002, intervient à un moment où la participation de formateurs plutôt proches de l'université (rappelons que Turpin a été assistant dans l'université impliquée dans un CUREM) est délégitimée à double titre : ces quasi-universitaires seraient inaptes à la production de sujets adaptés à la territoriale ; leur confier des sujets risquerait en outre de favoriser les candidats qui ont suivi leur formation, au détriment des autres. Le CNFPT, en réalité, reconstruit ses réseaux, désormais établis à partir de la formation continue (et non à la préparation aux concours), et des cadres territoriaux plutôt des formateurs et des universitaires.

Le projet de professionnalisation des concours, envisagé en termes politiques dans le chapitre II, se traduit par un changement de figure dominante parmi les auteurs de sujets, autrefois universitaire (ou assimilé), aujourd'hui cadre territorial. En reprenant notre base d'auteurs pour le concours d'attaché, on remarque ainsi que le poids des universitaires a nettement diminué (ils ont produit 62% des sujets entre 1990 et 1995 contre 40% entre 1996 et 2002), tandis que celui des cadres territoriaux augmentait (23% contre 43% sur les mêmes périodes). Ce mouvement se fait aussi au détriment des fonctionnaires de l'État et des hôpitaux, qui assuraient la conception d'un sujet sur cinq avant 1996, et n'en ont plus produit depuis. Cette mise à l'écart apparaît comme un effet, décalé dans le temps, de la décentralisation : l'autonomisation de la fonction publique territoriale par rapport à l'État se manifeste aussi dans le recrutement des auteurs de sujets, en rupture avec la longue implication des cadres nationaux dans la formation des agents communaux⁸².

⁸² Les formateurs de l'ENAM, dans l'entre-deux-guerres, étaient pour la plupart des fonctionnaires de préfecture. Bellanger E., 2005, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (1880-1950) », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n°12, p.86.

Cette double rupture, d'avec l'Université et d'avec l'État, doit à l'évolution de la définition réglementaire des épreuves. Encore forte entre 1988 et 1995 (dans la définition consécutive à la création de la fonction publique territoriale), la sélection à partir des disciplines académiques se restreint à partir de 1996 (cf. tableau 1) : ne sont conservées que les disciplines considérées comme directement en lien avec les politiques publiques locales (droit public, économie, institutions sociales). L'accent est d'ailleurs de plus en plus explicitement mis sur la nécessaire adéquation entre l'épreuve de concours et l'emploi auquel celui-ci donne accès : les références aux « collectivités territoriales » ainsi qu'au « cadre d'emplois » sont présentes dans un nombre croissant d'épreuves. La diffusion de la note de synthèse, pensée comme l'épreuve écrite la plus professionnelle, à tous les concours de catégorie A⁸³ et jusqu'aux concours de catégorie B (au concours de rédacteur depuis 2001 par exemple), est en outre significative de la volonté de rapprocher la sélection des futurs cadres⁸⁴ de leur travail en collectivité.

Mais la « territorialisation » est aussi sensible dans les épreuves dont l'intitulé réglementaire a peu ou pas changé. Confiés principalement, jusque dans les années 1990, à des universitaires et à des hauts fonctionnaires, les sujets de culture générale valorisaient alors tantôt la culture savante (auteurs littéraires, connaissances historiques) tantôt le « service public à la française », illustré par les sujets où l'État tient, aux côtés des principes fondateurs (démocratie, égalité), une place centrale.

En 1991, l'auteur de la composition sur un sujet d'ordre général du concours de rédacteur est un administrateur civil, adjoint au sous-directeur de la Caisse des dépôts. Le sujet qu'il pose est empreint de culture littéraire et historique : « "Le 17^e siècle a été le siècle des mathématiques, le 18^e siècle celui des sciences physiques, et le 19^e celui de la biologie. Notre 20^e siècle est le siècle de la peur." Que pensez-vous de cette affirmation de Camus faite en novembre 1946 ? ». Dans ses indications de correction, le haut fonctionnaire explicite d'ailleurs ses attendus « culturels » : « L'indication de la date et du nom de l'auteur doivent permettre au candidat de situer cette affirmation dans son contexte, voire d'en expliciter les raisons. Le sujet, par sa volonté de réduire à un mot l'image d'un siècle, devrait permettre d'apprécier la "culture" du candidat. Les références, tant historiques qu'extérieures à l'Europe, sont nécessaires. »⁸⁵

Le sujet de la composition sur un sujet d'ordre général du concours externe 1993 d'attaché⁸⁶ est conçu par un universitaire spécialiste des politiques sociales. Il s'agit d'une citation de René Lenoir, inspecteur général des finances, secrétaire d'État à l'action sociale entre 1974 et 1978, connu pour son ouvrage *Les exclus, un Français sur dix* (1973) et directeur de l'ENA entre 1988 et 1992. L'auteur le présente d'ailleurs, dans ses indications de correction, comme appartenant à la « lignée des "grands commis", des

⁸³ C'est par exemple la seule épreuve écrite du concours d'ingénieur subdivisionnaire.

⁸⁴ C'est évidemment une représentation particulière de ce travail qui est ici à l'œuvre, et que nous détaillerons dans le chapitre VI.

⁸⁵ A-CNFPT, 167w14.

⁸⁶ A-CNFPT, 254w2.

grands serviteurs de l'État (des Bloch Lainé, Baumgartner et autres Nora) dont la vocation a été et reste le service public ». « Dans un pays comme la France, affaiblir l'État, c'est affaiblir la citoyenneté », estime Lenoir dans la citation proposée aux candidats. C'est, explique l'auteur, à une réflexion sur la démocratie, la citoyenneté, et l'État que ce sujet invite.

Dans les années 2000, les citations d'auteurs se font beaucoup plus rares⁸⁷ et les sujets font plus directement écho aux politiques publiques inscrites sur l'agenda des collectivités locales, à l'image du sujet posé au concours d'attaché en 2003 (« Principe de précaution, développement durable, risque zéro, les sociétés modernes croient-elles encore au progrès ? »). La fabrication des sujets révèle des changements dans la représentation du « bon » sujet de concours, et corollairement, des personnes bien placées pour le produire. Si les sujets doivent être à la fois « équitables » (en donnant les mêmes chances à tous les candidats) et « adaptés » (au niveau requis), la représentation de ces deux exigences, et des moyens d'y parvenir a changé au cours des vingt dernières années. Les garanties formelles (depuis le respect de la confidentialité du sujet jusqu'à l'orthographe) et le choix d'individus jugés spécialistes de leur domaine ne suffisent plus : les organisateurs mettent en place des procédures (« qualité », dirait-on dans un certain langage entrepreneurial) pour homogénéiser les sujets. La définition de l'aptitude à produire un sujet évolue concomitamment, en lien avec le mouvement de professionnalisation des concours : à la manière universitaire de faire (individuelle et fondée sur la spécialité savante du chercheur) succède une méthode qui se veut plus proche du monde territorial : elle est collégiale et assise sur la spécialité professionnelle des cadres territoriaux. Mais hier comme aujourd'hui, ce sont les cadres des institutions organisatrices qui définissent les exigences requises dans les concours. En ce sens, cet examen des sujets nous renseigne sur l'évolution des représentations dominantes à l'intérieur de ces institutions et sur la manière dont elles influencent les pratiques, à concurrence des contraintes matérielles qui pèsent sur les organisateurs. La volonté de « territorialiser » les sujets se heurte, en particulier, aux difficultés rencontrées par les institutions pour mobiliser des cadres territoriaux peu disponibles et peu coutumiers de l'exercice.

2) Organiser une évaluation équitable et compétente

Des épreuves qui ont lieu le même jour sur le tout le territoire, des copies anonymes, une double correction, un barème à appliquer... : l'organisation pratique des interactions entre candidats et jurés (en face-à-face ou par copies interposées) renvoie elle aussi à la nécessité de garantir à la fois l'égalité de traitement des candidats et le « niveau » du concours. Parce que le concours est supposé sélectionner à partir d'une pluralité d'exigences, les organisateurs

⁸⁷ Cf. encadré 14 du chapitre VI pour une liste exhaustive de ces sujets.

mobilisent des correcteurs et examinateurs aux profils variés, supposés capables d'en juger. Mais parce qu'ils perçoivent les risques centrifuges de cette hétérogénéité des évaluateurs, ils mettent en place des procédures chargées de faire converger les pratiques de sélection.

a) Composer des jurys « équilibrés »

« Équilibrer » les jurys est une préoccupation constante chez les organisateurs que nous avons rencontrés. Ce souci renvoie au refus d'un jugement unilatéral, perçu comme injuste, car susceptible de favoriser certaines catégories de candidats au détriment des autres, mais aussi comme inefficace, au vu des multiples compétences que le concours est supposé déceler, au vu, en outre, des pratiques de recrutement dans les collectivités, qui impliquent bien souvent à la fois des cadres et des élus. On perçoit la prégnance de cette norme du jugement « équilibré » dans l'interdiction faite d'apposer des commentaires en marge des copies et dans l'obligation de les reporter sur une feuille à part. Chaque correcteur doit juger en sa seule conscience, mais doit être capable d'argumenter ses prises de position dans un dialogue avec son co-évaluateur et en respectant les catégories légitimes d'évaluation telles qu'elles sont définies par les organisateurs⁸⁸.

Mais qu'est-ce qu'un jury équilibré et comment faire pour que ce dialogue soit possible ? La définition juridique, qui contraint à associer élus, cadres et « personnalités qualifiées » au sein du jury délibérant, se diffuse aux étapes antérieures de la sélection, mais de manière sélective, en fonction des deux impératifs que sont la compétence à juger et la disponibilité des évaluateurs. La définition de la compétence à juger dépend du stade de la sélection. La place des enseignants, habitués des corrections de copie, apparaît pleinement légitime pour les épreuves d'admissibilité, chargées d'évaluer des compétences encore proches du monde académique. Elle doit tout de même être tempérée par l'implication de cadres territoriaux, garants d'une adéquation minimale de l'évaluation aux exigences professionnelles, et les plus capables de s'approprier des sujets centrés sur les politiques publiques locales. Mais la contrainte de disponibilité conduit bien souvent les organisateurs à recruter, plutôt que des universitaires, des formateurs, qu'ils connaissent souvent mieux (pour travailler, au CNFPT, dans les mêmes locaux) et pour qui les corrections de copies constituent un complément substantiel de revenu⁸⁹. Pour les épreuves d'admission – tout particulièrement pour la

⁸⁸ En cela, les concours se rapprochent des arènes délibératives démocratiques, où le fait d'exposer un argument « contraint formellement à être impartial ». Elster J., 1998, « Deliberation and constitution making », in Elster J., (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, p.101.

⁸⁹ « Quand je n'ai pas assez d'heures, je prends des copies de concours », nous explique Françoise Lepic, formatrice au CNFPT, qui a corrigé, en 2006, les écrits du concours d'attaché, après que le service de préparation aux concours ait diminué ses horaires.

« conversation avec le jury », la jurisprudence contraint (au nom de l'égalité de traitement) à ce que le jury délibérant interroge les candidats⁹⁰ et à ce que les examinateurs ne connaissent pas les candidats. De surcroît, ces épreuves sont perçues comme des épreuves de pré-recrutement, proches de l'entretien d'embauche. Elles mobilisent de ce fait moins d'universitaires, mais davantage d'élus. En somme, toutes les catégories de jurés n'interviennent pas à chaque stade de sélection, c'est l'agrégation des différentes étapes qui permet que le jugement global soit « équilibré ».

Le troisième critère de construction de la collégialité est territorial : les jurés doivent représenter l'ensemble des territoires concernés par le concours, là encore de manière à ne pas favoriser, par des questions trop marquées localement, les candidats issus de telle ou telle partie du territoire.

Les caractéristiques des correcteurs et examinateurs impliqués dans les épreuves du premier concours d'attaché territorial (1988-1989) en Alsace-Moselle⁹¹ donnent à voir la combinaison de ces différents critères (à l'exception du critère politique que les données ne nous permettent pas de reconstituer⁹²). Sur les trente personnes impliquées dans les épreuves écrites et orales, seules trois sont extérieures à la région. Dans la quasi-totalité des binômes, on trouve un Alsacien et un Lorrain. Les enseignants sont aussi nombreux que les cadres territoriaux, sans toutefois que la composition des binômes soit strictement paritaire. Le même type de division du travail est en effet observé que pour la conception des sujets. Les enseignants corrigent seuls la composition de culture générale, les cadres seuls la note de synthèse, et ils collaborent pour corriger les compositions dites techniques (sur les finances publiques, le droit de l'urbanisme, la gestion administrative etc.).

Coalisant des profils professionnels, politiques et territoriaux variés, l'évaluation à plusieurs repose (tacitement) sur un principe de division du travail fondé sur ces positions hétérogènes. Chacun est supposé faire prévaloir les critères auxquels sa position le rend à la fois sensible et légitime à juger. Aux enseignants le contrôle de la maîtrise de la langue, aux cadres, la vigilance sur les connaissances territoriales, indices de futures capacités pratiques, explique ci-dessous Michèle Leconte, professeure de français.

« En général, on s'entend bien. Les uns attendent des résultats intellectuels, en termes de connaissance, les autres (ceux qui sont dans le travail) des capacités pratiques. (...) J'étais très sensible à la maîtrise de l'écrit. Rédacteur, ça veut dire écrire. La maîtrise de l'écrit est importante. J'étais moins sensible au contenu, à la limite, sauf s'il y avait vraiment une erreur manifeste. (...) Pour moi, ce qui comptait, c'était la maîtrise de l'écrit. S'exprimer dans une langue correcte, claire, avec un vocabulaire varié. Ça paraissait important. Ce n'était pas du tout le cas de la coéquipière, qui évaluait sur les contenus. On a eu de très

⁹⁰ Cf. les problèmes posés par les « subdivisions » de jury, présentés dans le chapitre II.

⁹¹ A-CNFPT, 83w3. Nous avons choisi cette région parce qu'elle est relativement petite et a mobilisé de ce fait un nombre relativement réduit de correcteurs (trente). Mais on observe une composition similaire dans les autres régions.

⁹² Le document consulté n'indique pas la composition du trinôme de l'épreuve de conversation où interviennent habituellement les élus.

gros écarts de notes. Ce sont des cadres de collectivités. Je pense qu'ils ont raison, ils sont sur le terrain.

La plupart du temps, je me rallie à ce qu'ils disent. »

Cet extrait d'entretien donne une idée des différents sens pratiques d'évaluation confrontés dans les binômes de correction, et des processus qui les amènent à converger ou à diverger (sous la forme, en particulier, d'un important écart de note entre les deux correcteurs). Le principal mécanisme de convergence renvoie aux formes de délégation du jugement, déjà évoquées plus haut. Dans un certain nombre de cas, l'inégale compétence des intervenants, associée à une inégale légitimité à juger, conduit à laisser faire ceux qui savent, ainsi que l'explique Michel Carme, directeur des ressources humaines mais peu au fait du travail des personnels médico-sociaux.

« Moi, je faisais partie des deux ou trois sur une douzaine qui ne connaissait pas la fonction [d'auxiliaire de soins]. La candidate peut dire une ânerie grosse comme elle, je peux ne pas m'en rendre compte. La personne à mes côtés [une directrice de maison de retraite] peut en être outrée. (...) Je me suis rendu compte que plus que la connaissance dans l'organisation, les médicaments, c'était la patience, la gentillesse vis-à-vis des personnes âgées qui était le critère principal. (...) *Vous avez tendance à vous fier à votre co-juré ?* Je me suis dit : « je vais aussi essayer de valoriser, évaluer les qualités ». J'avais un préjugé favorable vis-à-vis de ce qu'elle me disait. (...) Je finissais par avoir le même avis mais ce n'était quand même pas moi qui conduisais l'entretien. »

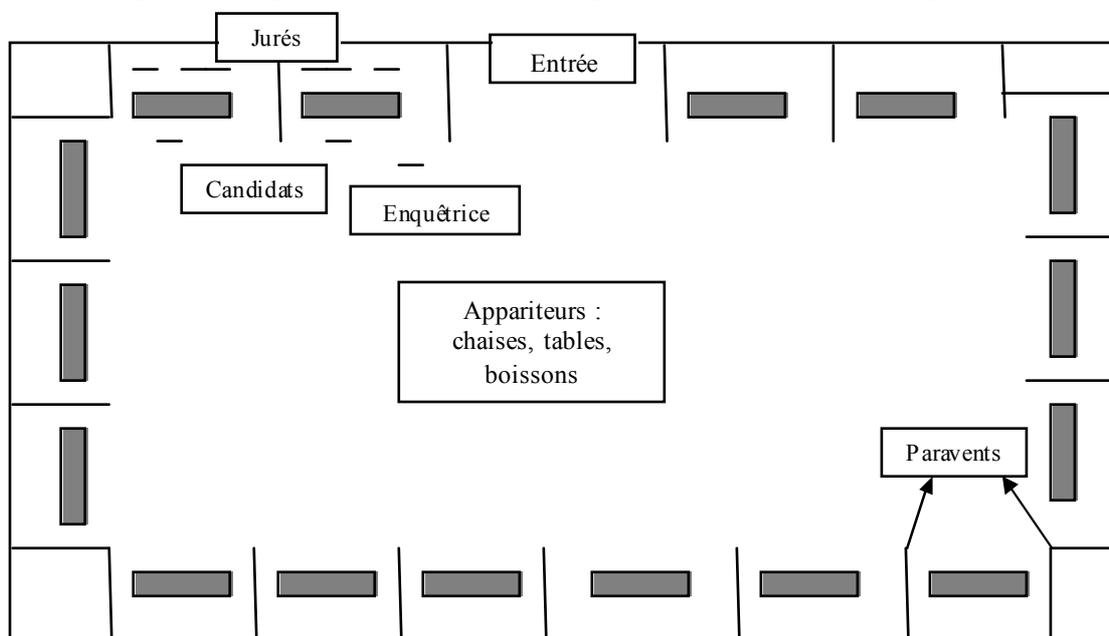
Dans d'autres cas, la composition du jury met en présence des légitimités égales mais différentes à juger, qui se traduisent par la coexistence de critères concurrents d'évaluation. Laurent Caby, cadre au ministère de l'Intérieur, évoque, dans l'extrait d'entretien ci-dessous, un conflit entre « deux logiques contradictoires », celle du service, défendue par les cadres, et celle de l'utilisateur, défendu par les élus.

Il commente ici l'épreuve d'entretien du concours d'adjoint administratif qu'il a fait passer quelques mois plus tôt. « Un élu demande comment le candidat réagit si une personne se présente à l'état civil pour un dossier de mariage à 16h50 alors que le service ferme à 17 heures et que la procédure risque de durer 30 à 40 minutes. L'élu attend que le candidat réponde à la demande de l'administré, le fasse entrer et traite son dossier, accepte de travailler plus tard. Au contraire, le cadre administratif soucieux de l'organisation du service, sait que si le service fonctionne en retard, ça risque de désorganiser le travail non seulement de l'agent d'accueil mais aussi du back office, il faudra prévoir des compensations, de payer des heures sup etc. »

Le conflit décrit par Laurent Caby a en fait peu de chances d'apparaître devant les candidats, ni même entre jurés, dans la courte délibération qui suit leurs prestations. Caby indique d'ailleurs reconnaître que la vision de l'élu doit prévaloir, puisque les agents territoriaux sont, en quelque sorte, à leur service. Nous n'avons nous-mêmes, au cours des dizaines d'oraux observés, jamais été témoin de telles divergences. Les jurés semblent spontanément d'accord, soit pour transformer la décision collégiale en décision individuelle (dans plusieurs binômes,

il est très net qu'un des jurés domine l'interaction, en posant la quasi-totalité des questions aux candidats et ayant le dessus au cours des délibérations) soit pour faire valoir les mêmes critères d'évaluation. Cette apparence de spontanéité doit aux formes de connivence et de délégation antérieures aux interrogations (les cadres territoriaux, par exemple, ont l'habitude de faire prévaloir l'avis des élus). Elle repose en outre sur la conscience qu'ont les acteurs d'être observés par leurs partenaires⁹³, qui peuvent, comme ils l'ont parfois déjà fait eux-mêmes, avertir les organisateurs d'un comportement discordant. L'organisation matérielle des interrogations orales renforce la pression à un accord rapide et sans vague : ce sont en effet jusqu'à une quinzaine de jurys qui sont réunis dans la même salle, séparés par de légers paravents, et qui écoutent les candidats puis délibèrent dans une discrétion, auditive et visuelle, toute relative (graphe 3).

Grappe 3 : Organisation d'une salle d'épreuve orale au centre de gestion francilien



Dans ce contexte de proximité physique et de faible isolement phonique, un rapide rappel à l'ordre du co-juré suffit en général à faire cesser les discordances.

Paul Turpin a fait passer l'épreuve de conversation du concours de rédacteur en trinôme avec Stéphane Brachet, comme lui cadre au CNFPT, et avec un élu, dont il a jugé les questions inadaptées. Il explique ici ce qu'il lui reproche et comment Stéphane Brachet est intervenu. « La semaine dernière, j'ai eu droit à un emmerdeur à l'oral. Il coupait tout en petites tranches. Le candidat était sous un feu de questions très

⁹³ Ainsi que Christine Musselin et Frédérique Pigeire l'ont observé dans les commissions de spécialistes universitaires, suivant une analyse forgée par Jon Elster pour caractériser le fonctionnement des assemblées délibérantes démocratiques. « La présence des autres et de préférences ou priorités divergentes conduit chacun, de manière stratégique ou de manière inconsciente, à ne pas dévoiler franchement ce qu'il préfère et à présenter les choses de telle manière qu'elles ne soient pas en contradiction avec des objectifs partagés par l'ensemble du groupe. » Musselin C., Pigeire F., 2008, *art. cit.*, p.62. Elster J., 1998, contribution citée.

pointues, un certain nombre sans intérêt, sauf pour celui qui la posait. Je ne suis pas sûr qu'il savait répondre à toutes d'ailleurs... *Quand vous tombez sur un membre du jury comme ça, vous avez des moyens pour réagir ?* Le troisième membre, Stéphane Brachet, a dit au gars : "Très bien, je crois qu'on a dégommé le candidat par un flot de questions qui ne le valorisaient pas et qui l'empêchaient de réfléchir".

L'autre a très bien compris : "je crois que là, j'ai exagéré". »

La capacité à se mettre d'accord est d'autant plus essentielle que des divergences risqueraient d'affaiblir le jugement et de jeter le doute sur leur pertinence. Parce que les candidats peuvent consulter les fiches d'évaluation, remplies séparément par chacun des correcteurs, il est essentiel d'y présenter une appréciation univoque.

Suite au concours de rédacteur organisé en 2004 dans le Bas-Massif, le vice-président aux concours répond à une douzaine de courriers contestant les notes attribuées. À une candidate malheureuse qui s'étonne de sa note à l'oral de conversation, il répond : « J'ai pris soin de vérifier le bordereau de notation signé par les six membres du jury. Il apparaît que vous avez bien obtenu la note de 5/20. Soyez assurée que je comprends votre déception. Toutefois, je vous rappelle que les jurys des concours sont souverains. Aucune autorité n'est habilitée à commenter cette décision. En outre, dans un souci d'équité, le système des concours me semble être le moyen le plus approprié et le plus objectif pour la sélection des candidats. »

Chargés de répondre aux contestations, les organisateurs mettent en place des procédures pour limiter les divergences d'appréciation.

b) Homogénéiser les pratiques d'évaluation

Les indications de correction, sous la forme de barème, de plan-type, ou à l'oral, de questions à poser aux candidats, constituent tout à la fois un moyen de garantir l'égalité de traitement des candidats (chaque évaluateur utilisant les mêmes critères) et d'assurer la compétence des évaluateurs (nul besoin d'être vraiment capable de faire soi-même un tableau numérique, puisque les correcteurs disposent d'un corrigé intégral). Leur existence est d'ailleurs ancienne. Les premières dont nous avons retrouvé la trace dans les archives du CNFPT concernent le concours de rédacteur organisé en 1967 par l'ANEM⁹⁴. Les oraux de droit civil et de droit financier consistaient alors en une série de questions posées aux candidats, et pour lesquels les examinateurs disposaient de réponses succinctes. Ces corrigés ne sont pas seulement utilisés par les organisateurs pour mieux contrôler les jurés : ils sont demandés par certains jurés. Les professeurs de droit qui président le concours d'attaché dans les années 1990 manifestent eux aussi leur attachement à ces dispositifs, valorisés au nom de motifs indissociablement éthiques et capacitaires.

⁹⁴ Association Nationale des Études Municipales (structure associative antérieure au CFPC). A-CNFPT, 112w17.

En 1992, le président du jury d'attaché est un professeur de droit fiscal en poste à l'université de Bordeaux. Dans son rapport⁹⁵, il indique que « plusieurs examinateurs ont émis l'idée qu'il conviendrait de "faire tourner" tous ou certains membres du jury, pour homogénéiser les comportements, brasser et renouveler les questions, remettre en cause les habitudes de notation ». Il propose en outre qu'une grille d'évaluation soit élaborée pour l'épreuve de conversation. Cette suggestion ne sera suivie d'effet qu'au milieu des années 1990. En 1994 encore, les fiches de notation de cette épreuve indiquent seulement les noms des examinateurs, leurs signatures et la note attribuée⁹⁶ ».

Ces propositions des jurés témoignent de leur croyance dans le concours comme institution à la fois juste et efficace. Partagée avec les organisateurs (pour qui elle doit aussi à l'intériorisation des contraintes juridiques), cette croyance légitime les pratiques d'encadrement de ces derniers. On assiste ainsi, au fil des années, à une systématisation des dispositifs supposés homogénéiser l'évaluation (cf. encadré 9). C'est le minuteur⁹⁷, qui assure que chaque candidat dispose du même temps d'interrogation, ou encore les *post-it* apposés, entre midi et deux, par les cadres du centre de gestion sur les fiches de notation qu'ils jugent insuffisamment explicites.

Encadré 9 : Exemples de consignes données aux correcteurs et examinateurs

Concours d'attaché 1995 : consignes aux examinateurs de l'épreuve de conversation avec le jury⁹⁸

REGLE 1 : Respecter strictement la définition réglementaire de l'épreuve. (article 1^{er} du décret n° 93-403 du 18 mars 1993)

[rappel de l'intitulé réglementaire]

Cette épreuve requiert des candidats un minimum de *culture générale* et d'intérêt pour les *problèmes d'actualité*. Elle a notamment pour finalité d'évaluer leur aptitude à *exercer des fonctions de responsabilité*.

L'épreuve de conversation porte sur le contenu de l'exposé du candidat ainsi que d'autres thèmes. Elle a surtout pour finalité d'évaluer les qualités de dialogue, l'ouverture d'esprit et de culture générale.

Les groupes d'examinateurs devront avant tout apprécier la *capacité de raisonnement et d'argumentation* des candidats plus que l'étendue et la précision de leurs connaissances dont le contrôle est assuré par des interrogations plus spécifiques dans le cadre d'autres épreuves.

Les examinateurs évaluent la compréhension du sujet, les qualités d'analyse, la valeur de l'argument. *Tout élément d'appréciation extérieur à la valeur des épreuves sera écarté.*

REGLE 2 : Garantir la neutralité du jury

Tout membre du jury doit s'abstenir lors du déroulement de l'épreuve, de prise de position de principe hostile ou en faveur des candidats.

Lorsqu'un jury connaît un candidat, il lui est demandé d'en informer l'administration avant le début de l'épreuve. Si une permutation avec un autre jury ne peut être opérée, il s'abstiendra impérativement d'interroger le candidat.

Eviter d'arborer sur sa tenue vestimentaire tout signe d'appartenance à un groupe, association ou collectivité.

De même, éviter de mettre en évidence tout quotidien ou hebdomadaire.

C'est seulement à la fin de l'épreuve que les examinateurs demanderont au candidat de se présenter très brièvement (30 secondes). Cette présentation ne peut faire l'objet d'une discussion ou d'un commentaire.

Le jury fait preuve de sérénité en évitant toute attitude d'agressivité susceptible de déstabiliser le candidat.

REGLE 3 : Assurer l'égalité de traitement des candidats

Afin de garantir au maximum l'égalité de traitement des candidats et l'harmonisation de la notation, il vous est demandé de *vous conformer à la grille d'évaluation qui vous est remise.*

⁹⁵ A-CNFPT, 226w11.

⁹⁶ A-CNFPT, 226w7.

⁹⁷ Recommandé dans la note d'organisation du concours d'attaché 1996 et aussi utilisé dans les concours observés au centre de gestion.

⁹⁸ A-CNFPT, 200w8. En gras dans le texte original, mise en italique par nous.

En outre, l'exposé doit durer environ 7 minutes. Il est précédé de la lecture (pour le texte court, les trois premières phrases suffisent). Il doit être structuré (un plan annoncé et respecté).

Tout exposé inférieur à 2 minutes entraînera une pénalisation par notation sur 10 (au lieu de 20), sauf délibération contraire du jury.

En tout état de cause, y compris en cas de silence du candidat, chaque interrogation doit durer 20 mn.

Concours de rédacteur territorial 2006 : fiche de correction de l'épreuve de composition sur un sujet d'ordre général

« LE FOND [pour chaque item, le nombre de points est précisé et une appréciation demandée]

- . Compréhension du sujet et mise en avant d'une problématique
- . Organisation de la composition : plan annoncé et suivi, enchaînement logique des idées
- . Mobilisation des connaissances pour traiter le sujet
- . Réflexion personnelle et illustration des idées par des exemples précis, notamment tirés de l'actualité.

POINTS ENLEVÉS

- . Orthographe : 5 à 9 fautes : 1 point; 10 à 20 fautes : 2 points; +20 fautes : 3 points
- . Présentation négligée : 1 point»

Extrait du powerpoint présenté aux correcteurs d'une épreuve d'un des concours observés

Les quatre diapositives ci-dessous sont précédées par une présentation du corrigé.

<p style="text-align: center;">LES FICHES DE CORRECTION</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des fiches remplies au stylo • Des critères d'appréciation précis (le fond, la forme) qui appellent des appréciations précises • Deux notes sur chaque fiche : avant harmonisation, après harmonisation (note finale) • Toute note inférieure à 5 élimine le candidat • Rupture d'anonymat : copie à corriger, à noter et à signaler par un post-it pour attirer l'attention du jury <p style="text-align: center; color: red;">Aucune annotation sur la copie elle-même !</p>	<p style="text-align: center; color: red;">Harmonisation ?</p>  <ul style="list-style-type: none"> • Écarts de notes : <ul style="list-style-type: none"> ≤ à 2 points : moyenne des 2 notes > à 2 points : discussion argumentée, <ul style="list-style-type: none"> o Soit accord sur une note finale : <ul style="list-style-type: none"> o Si différente de la note initiale, remplir la partie « argumentation de la note finale » o Si différence marquée avec la note initiale, remplir une nouvelle fiche de correction o Soit persistance du désaccord, 3^{ème} correction par le centre de gestion
<p style="text-align: center;">Le parcours des copies</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réception des copies par chaque correcteur (ce jour) et comptage du nombre de copies : 1 copie qui manque = Un concours à réorganiser • Échange des copies le ... [deux semaines après la réunion] (date indicative) avec le co-correcteur Chaque correcteur conserve ses propres fiches de correction ! • Rencontre du co-correcteur pour harmonisation des notes • Retour des copies le ... [un mois après la réunion] (date impérative) en main propre au centre de gestion et dernier comptage 	<p style="text-align: center;">Vigilance extrême !</p>  <ul style="list-style-type: none"> • Pas d'envoi de copies par la poste • A conserver en lieu sûr • A ne surtout pas laisser dans une voiture ! 1 copie perdue = 1 concours à réorganiser • Véritable double correction : copies à échanger, mais pas les fiches de correction

Ces dispositifs vont bien au-delà de la normalisation formelle des pratiques, nécessaire au respect de la légalité. L'économie émotionnelle des jurés (« sérénité » et absence d'« agressivité »), ou encore leur tenue vestimentaire (qui ne doit laisser apparaître aucun « signe d'appartenance ») sont eux aussi normés. L'hexis corporelle est en effet constituée en indice de leur aptitude à juger en toute « neutralité », c'est-à-dire à faire prévaloir les seuls

« éléments d'appréciation [relatifs] à la valeur des épreuves ». Bornés par des intitulés réglementaires d'épreuves, des programmes, des indications de correction, les concours reposent sur une délimitation étroite des compétences à juger. Mais le processus concret de sélection outrepassa en permanence le cadre de ces compétences, en y associant des éléments formellement étrangers à l'évaluation. Ce qui apparaît, ainsi énoncé, comme un paradoxe, voire une contradiction, du processus de sélection, est un signe de plus du caractère non seulement capacitaire mais aussi éthique du concours. Tout comme le « bon » candidat (*cf.* chapitre VI), le « bon » juré l'est par ce qu'il sait mais aussi par ce qu'il est : une personne discrète, calme, respectueuse des règles, qui n'affiche pas ses convictions. Ces prescriptions de rôle se traduisent en actes : les manquements à la « neutralité » (rires, moqueries etc.) sont rares dans les interactions avec les candidats, les jurés attendant d'être « entre eux » pour exprimer ouvertement leurs critiques (*cf.* chapitre VI).

Revenons justement sur ce qu'il faut savoir pour être reçu. Les dispositifs d'encadrement accentuent les prérogatives des organisateurs dans la définition des compétences exigées des candidats. Bien qu'elles soient souvent peu détaillées, les indications de correction n'en limitent pas moins l'espace des possibles en indiquant le barème, les mots-clés (passages obligés de la copie réussie), le plan-type. Elles entérinent une vision légitime du sujet, que les correcteurs ont d'autant plus de chances de faire leur qu'ils ne sont pas spécialistes du domaine et/ou qu'ils veulent limiter leur temps de correction.

Les indications de correction (longues d'une page et demi) fournies aux correcteurs de l'épreuve de culture générale du concours externe d'attaché, session 1992⁹⁹, fournissent un exemple du cadrage des épreuves. À la question « Que pensez-vous de la place faite aux minorités dans la société française depuis 1945 ? », l'auteur, dont le corrigé a été validé par le CNFPT, répond en présentant les « grands pôles structurants » du sujet (« minorité / majorité ; nation, ethnie, religion, culture ; identité »), puis en définissant les différentes minorités concernées par le sujet (« politiques, ethniques, religieuses, régionales, culturelles »). Il définit ensuite les connaissances exigibles des candidats, lesquels doivent connaître les Trente Glorieuses, le rôle des partis politiques dans la représentation des minorités. Il termine en proposant un plan en deux parties : « I/ D'un mouvement centripète (1945 à la crise) II/ ... à un mouvement tendanciellement centrifuge ».

À l'oral, la définition des connaissances exigibles par les organisateurs est encore plus nette, puisque, au contraire de l'écrit, les examinateurs travaillent dans l'urgence et qu'ils n'ont pas toujours choisi l'épreuve pour laquelle ils interrogent.

Aline Dauge est attachée à la DRH d'une grande ville de région parisienne. Elle explique ici¹⁰⁰ comment elle s'est retrouvée interrogatrice à l'épreuve de droit public du concours d'adjoint et comme elle s'y est

⁹⁹ A-CNFPT, 254w2.

¹⁰⁰ Entretien dans son bureau en mairie, le 1^{er} février 2007.

prise pour interroger les candidats. « Le matin, ils se répartissent entre jurys. Il ne me semble pas que j'avais coché droit public. J'ai très peu fait de droit public. J'ai fait du droit pénal [une maîtrise]. Quand on est DRH, on sait ce que c'est que le contrôle de légalité. Je ne sais pas comment ils répartissent. J'étais bien contente d'avoir la trame sur le sujet "l'intercommunalité". »

Pour l'épreuve de conversation des concours d'attaché et de rédacteur, ils ne disposent des cinq textes proposés aux candidats¹⁰¹ que quelques minutes avant l'interrogation du premier, ce qui ne leur laisse guère le temps de les lire attentivement ou d'élaborer un plan d'exposé. C'est donc à partir de la fiche fournie par l'institution, qui indique la problématique et les mots-clés du texte, tout en suggérant les questions à poser, que les examinateurs s'approprient celui-ci. Leur jugement se forge enfin à partir des « trucs », valables pour tous les sujets, que les organisateurs ont suggérés, à tous les examinateurs, avant le début des épreuves.

Pour les oraux 2006 du concours de rédacteur, par exemple¹⁰², le Powerpoint projeté encourageait à demander aux candidats le passage le plus significatif, la thèse du texte, son ton, ses termes clés, à faire préciser des exemples qu'il donne et enfin, à demander au candidat de se positionner aux moyens de formulations-types (« qu'en pensez-vous ? », « êtes-vous d'accord ? »).

Le respect des consignes tient aussi aux dispositifs coercitifs mis en place par les organisateurs. À l'image du contrôle croissant de la « qualité » des sujets, le centre de gestion développe des procédures de contrôle de la « qualité » des correcteurs, qui les encouragent, en tout cas s'ils veulent continuer à être sollicités, à respecter les normes de correction.

Luc Bouvez, du centre de gestion, précise ici ces dispositifs de contrôle et leurs conséquences possibles. « J'essaie d'identifier les mauvais correcteurs, ou à l'inverse, les très bons correcteurs. Pour qu'on fasse davantage appel aux très bons et beaucoup moins, voire plus du tout, aux pas bons. C'est une des priorités de la direction pour 2007, de vraiment arriver, avant qu'un concours se termine, à identifier comment les corrections ont été conduites. (...) *Comment vous faites pour évaluer les correcteurs ?* Au moment où les copies d'un concours reviennent, quand le binôme a fini de corriger, on regarde les copies. Ça permet de toucher du doigt les différences éventuelles entre correcteurs, de vérifier si la double correction a été authentique, si on n'a pas des fiches qui se ressembleraient un peu trop. Est-ce qu'on ne sent pas des gribouillages, des écarts vite comblés. Ce qui peut attirer, ce sont des appréciations qui n'ont pas bougé et une note qui a considérablement bougé. Au moment où les copies revenaient, je me bloquais deux jours pour regarder systématiquement les copies de tous les binômes. Je ne regarde pas toutes les copies, je procède par sondage. On identifie vite les correcteurs consciencieux, qui notent beaucoup de choses et ceux qui le sont moins, avec des appréciations laconiques. *Avec quelles conséquences ?* On a un fichier des intervenants, dans lequel on peut mettre des appréciations sur la qualité des prestations. Le projet, les objectifs du service pédagogique, c'est de gérer les intervenants préoccupants : pouvoir les recevoir, leur expliquer pourquoi on se passe de leurs services. »

¹⁰¹ Le principe est de faire tirer au sort un numéro de sujet, qui correspond à un texte, parmi cinq, définis pour la demi-journée. Il en est de même pour les épreuves dites techniques (droit public, droit civil etc.), où le sujet est par contre « sec » (une question, sans support documentaire).

¹⁰² Journal de terrain, 8 juin 2006.

De la discussion entre examinateurs, connue d'eux seuls, à la fiche d'évaluation, fixant par écrit des jugements transmis aux organisateurs, les effets contraignants de ces dispositifs sont sensibles. Ils se traduisent par une euphémisation du vocabulaire, diminuant la violence du jugement : Gérard Rocher juge par exemple qu'un candidat a « vomé » ses connaissances mais écrit qu'il a eu « le souci de les étaler »¹⁰³ ; un peu plus tard, il estime qu'il a presque fallu « violenter » un candidat pour le faire parler, mais consent que « ça ne s'écrit pas » et note finalement que le jury a dû le « relancer ». La mise par écrit force les jurés à argumenter leur position, à rationaliser leurs critiques pour justifier leur note : « il faut qu'on rajoute des choses, sinon, c'est pas 11 », dit un autre examinateur à propos du candidat qui a « étalé » son savoir. Parce que les appréciations trop courtes risquent d'être renvoyées aux examinateurs, parce que certains mots contreviennent à la norme de modération, les jurés adoptent des stratégies - taire certaines récriminations, en « inventer » d'autres - leur permettant de se conformer aux attentes des organisateurs.

Toutefois, y compris dans les traces écrites du jugement, ces dispositifs n'atteignent pas complètement leur objectif d'homogénéisation des pratiques. D'abord parce que la socialisation des jurés à leur rôle de correcteur peut entrer en conflit avec leurs expériences antérieures. Françoise Leconte explique par exemple qu'elle a eu du mal à noter aussi sévèrement que sa co-jurée parce qu'elle avait pris l'habitude, en corrigeant le brevet des collèges et le baccalauréat, d'être relativement indulgente, ainsi que le rectorat le lui demandait. Ensuite, parce que ces dispositifs introduisent un contrôle à distance que les interactions directes entre jurés permettent d'aménager. La surveillance réciproque entre jurés peut certes opérer, mais l'inclinaison à rapporter une « déviance » aux organisateurs dépend de la proximité des correcteurs avec ces derniers, plus importante quand ils appartiennent aux mêmes institutions (comme Paul Turpin cité plus haut) que lorsqu'ils interviennent pour la première fois. Les traces écrites des évaluations ne permettent pas aux organisateurs de vérifier que la note finale est attribuée par addition des différentes composantes du barème, et non que celles-ci sont déduites d'une note globale, attribuée à partir de l'impression laissée par le candidat. Un des binômes que nous avons observés a d'ailleurs utilisé cette deuxième méthode pour certains candidats, sans qu'aucun des jurés ne semble y trouver à redire. L'encadrement reste donc pour l'essentiel formel, le travail des organisateurs étant lui aussi soumis à des contraintes temporelles qui empêchent d'étudier chaque évaluation dans les détails. Les indications de correction limitent les écarts de note entre les copies, généralement

¹⁰³ Journal de terrain, 13 juin 2006 (épreuve de conversation du concours de rédacteur).

inférieurs ou égaux aux deux points au dessus desquels les correcteurs doivent justifier leurs divergences (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Ecart de notes des copies de concours consultées

Concours	Épreuve	Nombre de copies consultées	Moyenne des écarts de note entre correcteurs	Copies dont la note a été manifestement modifiée
Rédacteur	Culture générale	40	1,7	6
Rédacteur	Note de synthèse	39	1,8	7
Adjoint	Français	40	1,7	7
Adjoint	Tableau numérique	40	1,1	0

Toutefois, une petite proportion des notes (12% des 159 copies consultées) a été manifestement « retouchée » par l'un ou/et l'autre des correcteurs (ainsi que la trace d'une première note indiquée au crayon l'indique). La procédure (cf. encadré 9) prévue dans ces cas là n'a jamais été suivie dans les copies consultées. Parfois même, l'appréciation n'a pas été changée pour correspondre à la note finalement retenue. Le temps nécessaire à l'ajustement, ainsi que la crainte d'être repérés comme déviants à la norme d'écart « spontanément » faible, encouragent les correcteurs à ne pas montrer de leurs divergences, lesquelles leur feraient courir le risque d'être sanctionnés, de manière au moins symbolique. En somme, on aurait tort de considérer que le contrôle des organisateurs sur les jurés est total : certains de ceux-ci minimisent leur investissement, ou résistent aux demandes de l'institution (en proposant, par exemple, des indications de correction très succinctes)¹⁰⁴.

Ces quelques écarts à la norme apparaissent malgré tout limités quand on les compare à la formalisation croissante de l'évaluation. Celle-ci doit aux normes juridiques qui encadrent l'activité des organisateurs, ainsi qu'aux représentations partagées, du fait des mécanismes de sélection des jurés, dans le caractère juste et efficace du concours. Au stade des délibérations, quand il faut décider qui sera admis et qui sera collé, les mêmes modes de justification et les mêmes procédures encadrantes sont à l'œuvre. Elles ne suffisent plus, cependant, à faire taire les divergences. Quand les décisions les plus importantes doivent être prises à partir du seul relevé des notes, la croyance dans le concours semble s'éroder.

¹⁰⁴ C'est ce que nous « avoue » une responsable du CNFPT, tout en nous demandant de ne pas citer ses propos.

3) Décider malgré les doutes

a) La préconstruction des décisions possibles par les organisateurs

Dans les débats entre la vingtaine de personnes¹⁰⁵ qui constituent le jury chargé de déterminer les seuils d'admissibilité et d'admission, la norme de l'égalité de traitement tient à nouveau une place centrale. L'anonymat est le principal dispositif supposé la garantir. Sur un tableau Excel, défile le relevé des notes de chaque candidat, désigné par un numéro de manière à ne pouvoir être reconnu. Lorsque les organisateurs font circuler une copie suspectée d'avoir « rompu l'anonymat » (parce qu'une signature a été apposée à la fin d'une note de synthèse, ou encore parce qu'un stylo d'une couleur prohibée a été utilisé¹⁰⁶), ils prennent soin de cacher le nom, ainsi que la note, pour que la qualité de la copie n'interfère pas sur un jugement devant reposer sur le seul droit. L'autre préoccupation majeure renvoie au respect des règles juridiques encadrant les seuils d'admissibilité. Les documents distribués aux jurés reproduisent en particulier les règles relatives aux transferts de postes, lesquelles permettent aux jurés, quoique dans des proportions limitées, de privilégier une voie du concours sur une autre (cf. tableau 5). Les organisateurs se font donc les intermédiaires entre le droit des concours et les jurés, les informant des contraintes légales qui pèsent sur leurs débats. Mais leur rôle va au-delà de ce rappel à la légalité. Lorsque le concours d'attaché était national, jusqu'en 1996, ils veillaient en particulier à ce que les écarts de note entre les régions restent limités, au nom, là encore, d'une norme d'équité débordant l'acception juridique de l'égalité de traitement : refusant de croire à des niveaux notoirement différents des candidats d'une région à l'autre, ils attribuaient les variations de notation aux correcteurs et se chargeaient de compenser leurs défaillances. Ainsi, lorsque les indications de correction n'ont pas suffi à homogénéiser les pratiques des correcteurs, les organisateurs disposent encore de la possibilité de demander au jury de modifier lui-même les notes.

Le procès-verbal de la réunion d'admissibilité du concours d'attaché 1995¹⁰⁷ rend compte de ces décisions d'harmonisation des notes. En externe, aucun « déséquilibre significatif » n'a été identifié par les organisateurs, aucune « péréquation » n'est décidée. En interne, en revanche, « le jury constate un fort écart de note dans l'épreuve de composition droit / économie entre les différents centres (2,76 points). Les copies ayant été corrigées par les mêmes correcteurs, il décide d'appliquer la péréquation suivante : + 0,75 point pour la délégation Haute Normandie ».

¹⁰⁵ Le jury de rédacteur observé compte vingt-sept membres (neuf par collège), celui d'adjoint vingt-quatre. On compte toutefois plusieurs absents aux différentes réunions, qui ramènent à une vingtaine de jurés (plus deux cadres du centre de gestion) le nombre de personnes prenant effectivement part aux délibérations.

¹⁰⁶ Les candidats doivent composer en bleu ou en noir, couleurs précisées sur les sujets qui leur sont distribués.

¹⁰⁷ A-CNFPT, 200w8. Réunion du 30 mars 1995.

Au centre de gestion, en 2006, les cadres du service concours ont préparé quelques propositions de ce qu'ils estiment être des seuils acceptables (*cf.* tableau 5). Ce faisant, ils définissent ce qui peut être discuté et ce qui ne peut pas l'être.

Tableau 5 : Combien de postes transférer d'une voie à l'autre ?
Un exemple d'encadrement des délibérations par les organisateurs

Nous reproduisons ici une partie du document distribué aux membres du jury d'un des concours, lors d'une réunion d'admission. Nous mettons en gras les seuils effectivement adoptés et en italique les seuils discutés mais rejetés.

« Un maximum de 90 postes (15% de 600) est théoriquement transférable vers les concours externe et interne. Le jury a pris acte que les résultats à l'admissibilité des candidats au 3^e concours rendaient, quel que soit le seuil d'admission, 46 postes transférables vers les concours externe et interne. La fixation du seuil d'admission du 3^e concours va permettre de mesurer, compte tenu des résultats des candidats, qu'un nombre légèrement supérieur de postes est transférable. Les résultats laissent apparaître en revanche que les résultats ne justifient pas de transferts entre concours interne et externe. »

Troisième concours

Postes	Seuil	Admis	Transférables
120	10,15	69	51
	9,85	71	49

Concours interne

Postes (+ transferts du 3 ^e concours)	Seuil	Admis	Reste à transférer du 3 ^e concours
240	10,67	239	51
240 + 3	10,62	243	48
240 + 15	10,35	255	36
240 + 33	10,00	273	18
240 + 50	9,77	290	1

Concours externe

Postes (+ transferts du 3 ^{eme} concours)	Seuil	Admis
240	11,46	239
240 + 17	11,27	257
240 + 36	11,00	276
240 + 48	10,77	288
240 + 51	10,73	291

Ces propositions écrites ne font d'ailleurs pas toutes l'objet de discussions, les débats se centrant sur deux seuils seulement, en général situés à une position médiane au sein des propositions préétablies. En déclarant, en entretien, que « l'autorité organisatrice est pleinement experte auprès du jury pour éclairer ses choix » mais que « le jury fait ce qu'il veut », Luc Bouvez définit un rôle proche de celui des collaborateurs d'élus, étudié par Stéphane Cadiou¹⁰⁸. Ce rôle consiste à construire, hors de l'arène délibérative, les options possibles, puis à les présenter, non comme des décisions mais comme de simples

¹⁰⁸ Cadiou S., 2005, contribution citée, p.51.

« préconisations ». Assis de part et d'autre du président, comptant parmi les principaux orateurs au cours des discussions, les deux cadres du centre de gestion y plaident pour des seuils « ronds et clairs » (10 plutôt que 10,01), perçus comme mieux acceptés par les candidats, et réduisant de ce fait le travail à fournir pour gérer les contestations de notes. À l'admissibilité, la contrainte matérielle, liée au nombre de salles et d'examineurs à mobiliser, les conduit à plaider pour un rapport admissibles / admis, relativement bas, proche de 1,5¹⁰⁹ :

« On essaie aussi d'avoir des seuils réalistes, pour ne pas avoir trop de candidats, pour deux raisons : pas leurrer les candidats sur leurs chances de réussite, et pas surcharger pour rien nos journées ici, tenir dans les salles », explique Luc Bouvez.

Le champ des possibles est limité - le choix se fait à deux ou trois dixièmes de points - mais suffisant pour accréditer l'idée que le jury est souverain. Les organisateurs s'effacent au moment de passer au vote, mais comptent tout de même les mains levées, signe de leur position surplombante et arbitrale. Et lorsque nous nous étonnons, auprès de Luc Bouvez, que le seuil ait été voté quasiment sans discussion, il concède que le jury, ce jour là, a été « docile »¹¹⁰.

Les mécanismes délégataires déjà décrits entre jurés sont ici à l'œuvre entre jurés et organisateurs, qui expliquent les larges prérogatives de ces derniers et l'intégration par le jury de contraintes qui leur sont propres (louer des salles, répondre aux candidats). Pour les décisions les plus étroitement régies par des normes juridiques (en particulier les ruptures d'anonymat), les jurés ont tendance à s'en remettre au jugement des organisateurs, perçus comme des experts du droit des concours. Les organisateurs sont d'autant plus légitimes à intervenir dans la prise de décision qu'ils disposent, seuls, d'informations exhaustives sur les notes : ce sont eux (par ordinateurs et subordonnés interposés) qui ont calculé les moyennes, ordonné les candidats etc. Ils ont eu le temps de se préparer, d'anticiper les réactions de jurés qui découvrent les notes le jour de la réunion. Ils ont en outre une vision d'ensemble des concours, assurée par les années passées dans l'institution et par leur participation à l'ensemble des réunions. La collègue de Luc Bouvez ne nous dit-elle pas, en aparté, que le jury « se pose les mêmes questions chaque année » et que Luc et elle ont l'habitude des différents « scénarios »¹¹¹ ? Enfin, leur capacité d'intervention doit beaucoup aux relations nouées avec les présidents de jury, qui défendent, face aux autres jurés, les préconisations des organisateurs, tempèrent les débats et mettent, ou non, au vote.

¹⁰⁹ Si on le compare, par exemple, au ratio retenu à l'agrégation du secondaire, en général proche de 2.

¹¹⁰ Journal de terrain, 9 novembre 2006.

¹¹¹ Journal de terrain, 4 mai 2006.

Luc Bouvez explique ici la nécessité de l'entente avec le président. « Sur les seuils, on avait travaillé en amont avec le président. Pour vérifier que les hypothèses qu'on posait en tant qu'autorité organisatrice lui convenaient ou pas. Pour avoir une position commune. Si on n'a pas l'accord du président, ou si on ne fait pas passer le message du président, ça ne marchera pas. Ce sera catastrophique. *À minima*, il faut que le président et l'autorité organisatrice s'entendent ».

La coopération des présidents est d'autant plus probable que les organisateurs les aident à tenir leur rôle face aux autres jurés et au public. Luc Bouvez rédige ainsi la quasi-totalité des pourtant nommés « rapports du jury », allégeant ainsi leur tâche. En informant les présidents des seuils préconisés, ou des sujets proposés au choix des jurés, en amont des réunions, il leur donne en outre un avantage cognitif sur les autres jurés, participant à leur assurance dans les délibérations.

Enfin, l'interconnaissance limitée entre les jurés (qui n'ont pas forcément siégé ensemble lors des interrogations orales et travaillent dans des collectivités différentes) obère les possibilités d'alliance entre ceux-ci et contre les organisateurs. Lors des entretiens menés avec des jurés, un seul a évoqué une discussion préalable avec un co-juré, en vue d'influer sur la décision du groupe. Encore s'agissait-il de Paul Turpin, membre de jury de longue date, et surtout ancien cadre du CNFPT, connaissant de ce fait Stéphane Brachet, son successeur, autre membre du jury. Leur accord (faire baisser le seuil d'admission en dessous de 10) n'a d'ailleurs pas réussi à s'imposer, tant la norme de la « barre à 10 » (*cf. infra*) est fortement défendue par les organisateurs.

La limitation des options possibles par les organisateurs ne réduit donc pas le débat à néant. Bien au contraire, autour des quelques dixièmes de point concernés par leurs décisions, les jurés s'opposent régulièrement, avec courtoisie mais fermeté. Ce qui est en jeu, dans leur discussion, ce sont leurs représentations, parfois divergentes, des candidats et de ce qu'est (ou devrait être) la fonction publique territoriale. C'est aussi la croyance dans les concours, qui semble érodée lorsque qu'il faut non plus tant évaluer tous les candidats qu'en sanctionner certains.

b) Le « monde territorial » face à ses hésitations

Tous les jurés ne participent pas avec la même intensité aux débats. Ce sont principalement, comme nous l'avons déjà indiqué, les cadres territoriaux, présents en tant que jurés ou organisateurs, qui s'y impliquent, accompagnés par les quelques élus les plus habitués aux questions de personnel. Les autres édiles se contentent d'acquiescer et de prendre part au vote.

Quant aux enseignants¹¹², ils n'interviennent qu'à l'invitation des organisateurs, tout en précisant qu'ils ne font que des « remarques de prof »¹¹³. On retrouve ici la corrélation¹¹⁴ entre prise de parole et compétence / légitimité perçues par soi-même / reconnues par autrui, déjà analysée aux stades intérieurs de la sélection.

De quoi discutent les cadres territoriaux ? Leur choix doit se porter, non sur un seuil unique, mais sur une matrice de préférences¹¹⁵, les seuils des différentes voies étant interdépendants du fait des possibilités de transferts de postes. Il s'agit donc d'arbitrer entre les voies du concours, et par là, entre différents types de candidats présumés. En abaissant le seuil du concours interne, les jurés peuvent faire du concours une voie de promotion pour les agents en place ; en baissant celui de la voie externe, ils peuvent signifier leur volonté de faire entrer du « sang neuf » dans la fonction publique. Il est significatif que les débats portent uniquement sur l'arbitrage interne / externe. Au moment où nous enquêtons, il existe pourtant une troisième voie aux concours, accessible aux personnes qui ont travaillé quatre ans dans le privé ou qui ont exercé des responsabilités politiques, syndicales ou associatives. De création récente (2003), la « troisième voie », qui représente au plus 20% des postes ouverts dans les concours étudiés, ne semble pas avoir transformé les perceptions des jurés, lesquels identifient ses candidats à partir des deux voies plus anciennes.

Certains de ses candidats (en particulier des emplois-jeunes) sont déjà en poste en collectivité. « Faux internes », ils choisiraient le troisième concours pour sa réputation de moindre sélectivité. Quant aux autres candidats, plus externes que les externes, ils auraient des difficultés, parce qu'ils ont fait leur vie « ailleurs », à s'intégrer dans l'emploi public. Au cours de notre enquête, les anecdotes n'ont pas manqué sur tel élu, ignorant tout de la fonction publique, qui a tenté sa chance après un revers électoral, ou encore sur tel avocat dont la morgue a froissé le jury. Gérard Rocher, membre élu du jury, dit par exemple « être très mal à l'aise » avec les « troisièmes voies » : « C'est un concours qui me semble un peu dévoyé. Ça a été créé pour les emplois jeunes. On s'aperçoit que ce n'est pas ça, aujourd'hui. C'est très souvent des gens en interne qui regardent combien il y a de place de disponible au niveau du 3^e concours, et qui ont la possibilité de le passer : ils en profitent et dévoient le concours. »

Ainsi les deux catégories qui organisent, depuis la loi de 1972, le recrutement dans les collectivités locales, continuent de structurer le jugement des jurés, en ce qu'elles font écho

¹¹² Dans le jury de rédacteur observé, il s'agit d'un professeur certifié de lettres classiques, accompagné, dans celui d'adjoint, d'une professeure de mathématiques.

¹¹³ Journal de terrain, 9 novembre 2006.

¹¹⁴ Corrélation classique des arènes délibératives, comme en attestent les études sur les conseils de quartier, par exemple. Cf. notamment Blondiaux L., 1999, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les Assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in CRAPS-CURAPP, *La démocratie locale*, Presses Universitaires de France, p.367-383.

¹¹⁵ En micro-économie, on définit la matrice de préférences d'un consommateur (par exemple) comme l'ensemble ordonné de ses préférences (X préfère le café au thé et le thé au chocolat etc.)

aux parcours professionnels des jurés eux-mêmes, qui ont pour la plupart passé la quasi-totalité de leur vie professionnelle dans la fonction publique territoriale.

De fait, ces cadres territoriaux, qui sans être dépourvus de ressources scolaires, ont souvent connu une ascension professionnelle par les concours internes, tendent plutôt à « favoriser l'interne » en y fixant un seuil inférieur à celui de la voie externe. Cette position est particulièrement défendue par le syndicaliste associé au jury (lequel semble cependant avoir peu de poids dans les discussions) et surtout par les cadres du CNFPT (Paul Turpin et Stéphane Brachet), qui se sentent redevables, de par leur responsabilité dans le service de préparation aux concours, des échecs de leurs stagiaires, principalement candidats en interne¹¹⁶. Le recours au vote, dans chacune des quatre réunions étudiées, montre toutefois que cette préférence ne fait pas consensus : un des quatre votes observés a même été tranché à une seule voix d'avance (9 contre 10). Ce scrutin « serré » peut faire penser, étant donnée la composition « politique » des jurys, à une bipartition des suffrages en fonction du clivage droite / gauche. Cette interprétation imprègne les représentations de certains jurés : Laurent Caby, attaché au ministère de l'Intérieur, attribue la défense des internes à des jurés « de gauche », attachés à promouvoir « ceux qui ont vécu, qui ont connu des choses » et estime que les jurés de « droite » sont plus favorables aux parcours « lisses » et « étudiantins » des externes. Bien que non corroborée par nos entretiens, cette indexation des prises de position sur les préférences politiques supposées des jurés illustre la prégnance du repérage partisan des cadres, jusque dans cette scène pourtant construite comme consensuelle et dépolitisée.

L'hypothèse d'un clivage politique expliquant de manière univoque les désaccords est d'autant moins probable qu'il arrive fréquemment à un même juré de défendre successivement, dans ses propos, les « externes » puis les « internes ». Ces contradictions ne doivent pas seulement à l'intériorisation par ces cadres d'une norme rhétorique qui enjoint de présenter les différents points de vue en présence (*cf.* chapitre VI). Elles renvoient aussi à leur souci de sélectionner de manière juste et efficace. Or, leur croyance dans les concours, qui permet d'avoir une attitude assurée et confiante face aux candidats, semble ici ébranlée. Lors des délibérations, plusieurs jurés font part de leur scepticisme face à la nécessité de sélectionner à partir de la seule moyenne des notes – moyenne qui peut se tromper sur les capacités professionnelles de l'agent et qui dit peu de chose sur les motivations des candidats. En d'autres termes, c'est la bureaucratisation même du processus de sélection qui remet en cause la croyance dans l'équité de celui-ci, qu'elle est pourtant censée garantir. Beaucoup de

¹¹⁶ Au moment de notre enquête, le taux d'échec des stagiaires est une préoccupation importante du service « préparation aux concours » du CNFPT, qui motive d'ailleurs les deux rapports qui nous sont confiés.

jurés ont en tête un « accident » qui s'est révélé fatal à un-e candidat-e qui aurait dû l'avoir. Leur connaissance pratique du processus de sélection (par leur propre expérience ou par celles de leurs collègues et subordonnés) contraste fortement avec les décisions quasi mathématiques qu'ils ont à prendre.

Ils sont aussi mal à l'aise face à des concours qu'ils jugent, malgré les reproches qu'ils font à certains candidats, trop sélectifs (*cf.* graphe 1) pour garantir que les plus méritants seront reçus. Pessimistes quant à l'avenir du statut de fonctionnaire, ils sont en outre inquiets des évolutions qui dérèglent le mécanisme du concours. Les données projetées par les organisateurs le montrent : de plus en plus de candidats internes sont dotés des diplômes nécessaires pour se présenter en externe ; de plus en plus de lauréats du concours de rédacteur ont les diplômes requis pour le concours d'attaché ; de plus en plus d'externes travaillent déjà, comme contractuels, en collectivité ; et les « vrais externes » mettent de plus en plus de temps à trouver du travail après leur réussite aux concours¹¹⁷. Érodant à la fois la légitimité et l'efficacité du concours, ces dysfonctionnements jettent le doute parmi les jurés eux-mêmes. Les expressions récurrentes de « faux externes » (pour décrire les candidats externes qui travaillent en collectivité), de « reçus-collés » (ces lauréats qui ne trouvent pas de poste) ou de « faux internes » (à propos des troisièmes voies) témoignent des dissonances qui les habitent, tantôt confiants dans la capacité du concours à donner de « bons » agents aux collectivités territoriales, tantôt sensibles à l'arbitraire et l'inanité de la sélection.

Malgré tout, les points d'accord semblent plus importants que les désaccords. La norme de l'égalité de traitement constitue en effet un puissant rappel à l'ordre, par delà les lignes de clivage. Elle conduit en particulier à privilégier un écart limité entre les seuils des différentes voies du concours. Dans l'ensemble des délibérations observées, jamais un écart supérieur à un point n'a été adopté, de manière à ne pas créer l'opportunité pour les personnes qui satisfont aux conditions de candidature de plusieurs concours de se présenter à celui qui a la réputation d'être le moins sélectif. De manière générale, la « souveraineté du jury », assurée par la jurisprudence contentieuse¹¹⁸ et régulièrement rappelée par les organisateurs de concours, constitue une puissante incitation au consensus. Les jurés partagent une même conscience de participer à une décision où se joue une partie de l'image de la fonction publique territoriale : la barre d'admission est publiée sur internet ; on en parle dans les collectivités en la comparant à celles des années précédentes, dans les universités, c'est aux

¹¹⁷ Nous présenterons, dans le chapitre VII, des données chiffrées permettant de quantifier ces différents phénomènes.

¹¹⁸ C'est le motif le plus couramment invoqué pour récuser les contestations de note (*cf.* chapitre II).

résultats des concours de l'État qu'on la confronte¹¹⁹. Les jurés s'accordent alors sur la nécessité de fixer des seuils qui assurent la crédibilité du concours, et par là, la crédibilité de la fonction publique territoriale elle-même. Cette double crédibilité repose sur un seuil plancher¹²⁰, symboliquement fort, de la note 10. Note minimale pour réussir un examen, ce seuil garantit le « niveau » du concours : « je suis pour garder une certaine qualité », nous dit Gilbert Martino, « faire une admission en dessous de 10, c'est inconcevable, si on veut du personnel de qualité », poursuit Gérard Rocher, « faut pas brader » ajoute Danièle Martin, « ne galvaudons pas le concours » conclut Luc Bouvez.

On perçoit dans ces quelques affirmations les liens étroits entre la légitimité du concours et celle du monde territorial. Les concours doivent participer au renouvellement de la fonction publique territoriale et au déroulement de carrière des agents - ce qui explique que les jurés fixent des seuils qui permettent, en général, de pourvoir l'ensemble des postes ouverts. Ils doivent aussi assurer l'adéquation entre les caractéristiques des lauréats et les besoins des collectivités - et le seuil d'admission en est l'indice le plus immédiatement visible. Parce qu'ils perçoivent les menaces pesant sur les concours et qu'ils sont convaincus de la nécessité de les défendre, les jurés et organisateurs sont particulièrement attachés à garantir leur équité et leur qualité. Et ils tendent à en faire des lieux de promotion du monde territorial, en soutenant les candidats qui leur paraissent les plus attachés à celui-ci. C'est d'ailleurs une des raisons qui les conduit à privilégier l'interne, ainsi que l'explique Gilbert Martino.

« Je suis assez l'idée que s'il y a à favoriser, il faut favoriser l'interne. *[sourir]* L'interne, il est déjà sur place. Il a donc déjà travaillé dans la fonction, ou dans la collectivité. Il a déjà fait des efforts. Il a rendu un certain travail à sa collectivité. Les externes, je trouve que quelquefois, il y a un peu trop de différences de niveau de départ. Je vais le dire méchamment : l'agent interne qui réussit, je le valoriserai plus que l'externe. *[rire]* C'est mon sentiment. »

Le concours est, comme nous allons à présent le montrer dans le chapitre VI, un moment où le monde territorial se met en scène et reconnaît les siens.

¹¹⁹ Nous étudierons, dans la quatrième partie, les arbitrages de certains étudiants entre le concours d'attaché territorial et le concours des Instituts Régionaux d'Administration (IRA).

¹²⁰ Dans les délibérations observés, on est une seule fois tombé en dessous : de peu (9,79 pour la voie interne) et au stade de l'admissibilité, ce qui laisse la possibilité de relever le seuil à l'admission (il sera effectivement fixé à 10,35).

Conclusion

Poursuivant, avec ce chapitre, l'étude des pratiques qui font les concours, nous nous sommes confrontée à une question centrale pour les membres des institutions organisatrices : comment faire sélectionner ensemble des individus qui ont peu en commun ? Nous avons analysé les différentes techniques de réduction de l'hétérogénéité des évaluateurs, depuis la sélection à l'entrée et la socialisation au(x) rôle(s) jusqu'à l'encadrement de leurs pratiques concrètes. Processus collégial de sélection, le concours repose sur des conventions forgées à partir des possibilités bornées par le droit et des représentations relatives aux « bonnes manières » d'organiser un concours : convention qui associe compétence et légitimité à intervenir ; convention de délégation du jugement à ceux qui répondent à cette double exigence¹²¹ ; convention qui fixe ce que l'on fait ensemble et ce qu'on l'on fait séparément, ou encore ce qui se discute et ce qui se ne discute pas. On a montré le rôle joué par l'existence de croyances partagées sur les concours dans la définition et l'acceptation de ces conventions. De ce point de vue, la scène concourante apparaît comme le prolongement des arènes délibératives démocratiques, où l'argumentation et l'impartialité sont des normes centrales. L'examen des pratiques qui font les concours confirme en ce sens l'analyse wébérienne des processus croisés de bureaucratisation et de démocratisation¹²². Mais elle montre aussi que ces normes structurantes ont des effets sélectifs, tant au niveau des opinions qui peuvent s'exprimer (la défense du principe du concours fait partie des postures obligatoires) que des acteurs qui peuvent y prendre part. Ces conventions sont toutefois fragilisées par les contraintes cognitives et temporelles qui pèsent sur les acteurs ainsi que par les remises en cause, à la fois pratiques et idéologiques, des concours. Les rôles dans lesquels sont pris les jurés sont toutefois apparus comme de puissantes forces de rappel qui conduisent à « jouer le jeu » avec d'autant plus de conviction que sa légitimité doit en permanence être refondée.

Plus précisément, les jurys donnent un point de vue inhabituel sur les rapports entre élus et cadres territoriaux. Ces derniers, qu'ils travaillent en collectivité ou dans les institutions organisatrices, disposent d'une légitimité et d'un pouvoir qui contrastent avec la position subordonnée et peu visible qu'ils occupent dans les institutions (en particulier communales)

¹²¹ Christine Musselin a elle aussi observé ce mécanisme délégataire dans certaines commissions de spécialistes universitaires. Musselin C., 2005, *Le marché des universitaires. France, Allemagne, États-Unis*, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », p.98 et suiv.

¹²² Rappelons cette formule célèbre de Max Weber : la bureaucratisation « est partout l'ombre inséparable de la "démocratisation de masse" en progrès ». Weber M., 1995, *op.cit.*, p. 301. Voir aussi Dreyfus F., 2000, *op.cit.*, chapitre 8. Nous renvoyons à la conclusion générale pour une étude plus détaillée des relations entre bureaucratisation et démocratisation, appliquée aux concours territoriaux.

où les élus sont les plus présents. En ce sens, les concours extra-communaux se distinguent nettement des recrutements organisés en collectivité, où les élus conservent une place importante. Ils se distinguent aussi des épreuves scolaires, puisque les savoirs savants sont ici ancillaires de l'expertise professionnelle revendiquée par les cadres territoriaux. Les concours favorisent d'ailleurs l'émergence d'une figure intermédiaire entre l'École et la vie professionnelle, incarnés par les chargés de cours du CNFPT, qui sont, de par leur disponibilité, des substituts commodes, car ni trop académiques, ni trop professionnels, aux cadres territoriaux comme aux universitaires.

Face aux candidats, les doutes, hésitations, désaccords, palpables lorsque les jurés sont entre eux, sont peu perceptibles. Tout au plus les candidats nous ont-ils parlé d'un juré posant plus de questions que les autres, évoquant ainsi les formes de division du travail que nous avons étudié. C'est aussi une des prescriptions du rôle de juré que d'adopter, une attitude « neutre », de présenter, face aux candidats, la face d'un jury uni et assuré. Ce chapitre a insisté sur la dimension formelle des interactions, en restant allusif sur les supports cognitifs et pratiques des décisions (sujets, copies, exposés etc.) et sur les critères précis d'évaluation. Dans le chapitre VI, nous adopterons un autre regard sur le travail des jurés, l'étudiant non plus dans l'entre-soi des délibérations, mais face aux candidats. L'examen de leur projet socialisateur vis-à-vis de ces derniers nous permettra d'affiner notre définition du concours comme institution à la fois morale et capacitaire.

Chapitre VI

Face aux candidats : socialiser par les concours

« Le candidat W... a démontré lors de son entretien avec le jury son inadaptation complète au cadre d'emplois de rédacteur. En effet, tant par son instabilité gestuelle, que par son débit quasi-ininterrompu de paroles, le candidat a montré son incapacité à dominer et à gérer le stress inhérent au cadre d'une épreuve de concours. En outre, les présentations schématiques poussées à l'extrême proposées par le candidat, ainsi que ses références permanentes à des articles de lois ou à des textes juridiques, sans en expliquer ni le sens, ni le contenu, ont rendu la communication unilatérale et insuffisamment compréhensible pour la totalité des membres du Jury. Par ailleurs, les réponses interminables et sinueuses aux quelques questions posées, l'absence d'esprit d'analyse et de synthèse, ainsi que la confusion introduite par des volte-face fréquentes dans de pseudo-raisonnements, révèlent une inadéquation avec une communication essentielle à la pratique des collectivités locales. Enfin, par son comportement et ses réponses souvent hostiles voire agressives envers le Jury, le candidat a démontré un refus systématique à être évalué et une incapacité à se situer sagement dans un cadre hiérarchique », note non signée,¹ concours de rédacteur 2004, centre de gestion du Bas-Massif

« Faites comme tout le monde ! Voilà le niveau. Ne soyez pas commun ! Voilà la barrière », Edmond Goblot²

Introduction

Après avoir montré, dans le chapitre V, comment sont construits des critères d'évaluation communs aux différents jurés, il nous faut à présent préciser quels sont ces critères et à quel type de socialisation ils renvoient. L'hypothèse d'une « socialisation par les concours », qui fonde l'intérêt de notre recherche, mérite toutefois d'être justifiée, avant que de présenter ses différentes dimensions. Comme le précédent, ce chapitre étudie la socialisation du point de vue des agents de socialisation davantage que de celui des socialisés, dont nous parlerons dans le chapitre VIII. Pour autant, c'est parce que nous présumons que les concours ont des « effets » sur les candidats que nous étudions les moyens dont les jurés disposent pour les produire. Qu'est-ce qui autorise ce postulat, à certains égards contestable ? Les sociologues interactionnistes engagés, dans les années 1960, dans l'étude d'une école de médecine américaine, ont bien montré que la socialisation professionnelle au sein de celle-ci se jouait autant entre pairs (étudiants) qu'au travers des savoirs transmis, et que, du reste, on y apprenait davantage à être étudiant en médecine que médecin³. Enquêtant, dans les années

¹ A-CDG, « Concours rédacteur 2004 : épreuves orales d'admission et facultatives. Bordereaux de notation et bordereaux d'émargement. Copies épreuves facultatives ».

² Goblot E., 1925, *La barrière et le niveau. Étude sociologique sur la bourgeoisie française moderne*, Félix Alcan, coll. « Bibliothèque de philosophie contemporaine ».

³ Becker H., Geer B., Hughes E., Strauss A., 1997, *Boys in white : student culture in medical school*, Transaction Publishers (première édition 1961).

1980, à l'école des Arts et Métiers, Denys Cuche concluait, de manière concordante, que « la réussite au concours ne suffit pas à faire l'ingénieur »⁴.

Notre choix de prendre les concours comme objets centraux, et d'ignorer, à ce stade, le rôle des pairs dans cette socialisation, nous semble pourtant justifié par l'organisation concrète des concours observés. Si nous mettons ici exclusivement l'accent sur les interactions entre candidats et jurés, c'est parce que le public est dans les faits absent des épreuves orales, bien que celles-ci lui soient légalement accessibles⁵. Au cours des six jours d'épreuves observées, nous étions la seule personne présente comme observatrice. Ni le CNFPT ni le centre de gestion ne semblaient avoir d'ailleurs anticipé cette présence, les organisateurs cherchant, au moment de notre arrivée, une chaise pour nous faire asseoir, sans non plus que le lieu où placer celle-ci ait été préalablement fixé (nous avons tantôt été placée derrière le candidat, tantôt sur le côté, entre le jury et le candidat, selon la place disponible)⁶. De surcroît, les interactions entre candidats, déjà peu probables du fait de l'absence d'interconnaissance préalable, sont étroitement limitées par les appariteurs (chargés de conduire les candidats devant le jury et à la salle de préparation), de manière à préserver le secret des sujets.

Mais c'est surtout la place des concours dans la fonction publique territoriale qui nous conduit à accorder tout notre intérêt aux épreuves elles-mêmes, davantage qu'à la formation qui suit la réussite. Celle-ci est en effet peu développée dans la fonction publique territoriale, voire inexistante dans la catégorie C jusqu'à la loi du 19 février 2007. Surtout, quand elle existe, elle ne prend qu'exceptionnellement la forme d'une scolarité dans une école spécialisée⁷, du type de celle que l'on trouve dans la fonction publique de l'État, pour les médecins ou pour les ingénieurs. Ce n'est en effet qu'une fois embauché par une collectivité donnée qu'un agent est amené à suivre, par des sessions de quelques jours, des stages de formation initiale, largement optionnels. De ce fait, le moment du concours, dont nos enquêtés se souviennent souvent mieux que des stages, constitue le repère commun, si ce n'est à l'ensemble des fonctionnaires territoriaux, du moins à ceux qui y ont tenté leur chance (de l'ordre de 50% des agents de Tozay, rappelons-le). Les concours ont aussi cette particularité, *via* la voie externe et depuis peu le troisième concours, de toucher des individus qui ne travailleront jamais dans la fonction publique territoriale. Enquêter sur les concours eux-mêmes, c'est donc aussi se

⁴ Cuche D., 1988, *art. cit.*, p.42.

⁵ *A contrario*, Gérard Noiriel a bien montré le rôle central du public assistant aux soutenances des thèses de doctorat à la fin du 19^e siècle dans l'évaluation de celles-ci par le jury. Noiriel G., 1991, « Le jugement des pairs. La soutenance de thèse au tournant du siècle », *Genèses*, n°5, p.132-147.

⁶ Nous avons pris des notes pendant les interrogations et les délibérations, ce qui nous permet d'en rendre compte précisément.

⁷ Seuls les administrateurs et les conservateurs territoriaux, formés à l'INET avec le statut de fonctionnaire-stagiaire, sont placés dans une situation comparable à celle des nouveaux fonctionnaires de l'État.

donner les moyens d'étudier ceux qui ne deviendront pas fonctionnaires territoriaux (*cf.* chapitre VIII) et de tenter d'expliquer pourquoi ils échouent.

Qu'évaluent les concours ? Que faut-il pour y réussir ? Bien plus que l'aptitude à exercer une fonction spécifique (un « emploi »), les concours testent la capacité des candidats à devenir des fonctionnaires territoriaux parmi d'autres, inscrits à une place donnée de la taxinomie statutaire. Nous les considérerons de ce fait comme des lieux de cristallisation d'une « culture d'institution », au sens que Jean-Michel Eymeri donne à cette expression, « composé indécomposable de représentations, de croyances, de savoirs, de savoir-faire et de pratiques »⁸. Toute la culture d'institution n'est pas observable par les concours, qui doivent être confrontés aux pratiques mobilisées dans les situations concrètes de travail. Pour autant, ce qui se joue dans les concours est bien de l'ordre de la culture, au sens de processus cognitifs proches de ceux de l'univers scolaire. Au contraire de l'*ethos*, plus diffus, la culture est en outre fortement objectivée, et le concours constitue justement un des lieux de cette objectivation.

Par ailleurs, le singulier du terme d'institution peut paraître inadapté à la situation que nous étudions : les candidats sont (ou seront) en effet engagés dans autant d'institutions différentes que de collectivités-employeuses. Les concours se distinguent de la socialisation professionnelle opérant dans les collectifs localisés de travail en ce qu'ils font exister une institution singulière : la fonction publique territoriale, entité juridique par eux dotée d'un contenu concret fait de croyances, de représentations et de savoir-faire propres. Notre propos est donc d'étudier à quelle culture, revendiquée par les jurés et par les institutions organisatrices comme propre à la fonction publique territoriale, ceux-ci socialisent les candidats.

Poursuivant en quelque sorte l'analyse d'Edmond Goblot sur le rôle du baccalauréat dans la construction de la bourgeoisie française au début du 20^e siècle, Pierre Bourdieu a analysé les verdicts scolaires, et particulièrement ceux qui donnent accès à la « noblesse d'État », comme des « opérations magiques de séparation et d'agrégation »⁹. Cette double dynamique, de socialisation et de sélection, bien mise au jour par Jean-Michel Eymeri à propos de l'ENA¹⁰, nous semble généralisable, au-delà des concours élitaires, à l'ensemble des concours territoriaux, A, B et C, que nous avons observés.

⁸ Eymeri J-M, 2006, « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publique », in Dreyfus F., Eymeri J-M. (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Economica, coll. « Études politiques », p.271-272.

⁹ Bourdieu P., 1989, *op.cit.*, p.140.

¹⁰ Eymeri J-M., 2001, *La fabrique des énarques*, Economica.

Le « niveau » des concours renvoie aux savoirs que les candidats doivent maîtriser. À cet égard, il nous faudra creuser la piste suggérée par Jacques Chevallier sur « la place tenue par le droit public et le droit administratif dans le dispositif d'inculcation aux candidats à la fonction publique des représentations relatives à l'État et à l'administration »¹¹. Dans l'emploi communal, ainsi que l'a montré Renaud Payre à propos des formations organisées par l'École Nationale d'Administration Municipale (ENAM) dans l'entre-deux-guerres¹², le droit tient une place centrale mais non exclusive. Cette place, de plus, est potentiellement remise en cause par l'évolution contemporaine des techniques de gouvernement¹³. Assiste-t-on, comme Julie Gervais l'a récemment mis au jour dans le cas de l'école des Ponts, à l'introduction de nouveaux savoirs (tels que les sciences de gestion), pensés comme des vecteurs de « modernisation »¹⁴ ? La question des savoirs mobilisés dans les épreuves nous conduit, en outre, à examiner les rapports entre les concours territoriaux et les autres concours de la fonction publique, et plus largement, à étudier les possibles concurrences entre institutions¹⁵. On a vu, dans le chapitre I, le rôle essentiel de la comparaison avec le concours d'attaché de préfecture dans l'invention du concours d'attaché communal. Nous verrons que la référence à l'État est toujours centrale, près de trente ans plus tard, mais dans une perspective de distinction bien plus que d'imitation. Nous étudierons d'abord les éléments communs à l'ensemble des concours et des épreuves (A) : l'ensemble de nos observations indiquent en effet que c'est à une double position de fonctionnaire parmi les fonctionnaires et de fonctionnaire face aux élus que les concours socialisent. Mais ce positionnement, finalement proche de celui demandé aux fonctionnaires de l'État, est nuancé par la revendication d'une posture spécifiquement territoriale : c'est ici l'expression indigène de « culture territoriale », ensemble commun de références définissant « la territoriale » comme une fonction publique au service des politiques publiques locales et des élus locaux, qu'il nous faudra analyser.

La « barrière », chère à Edmond Goblot, nous renvoie, dans un second temps (B), aux mécanismes de différenciation et de hiérarchisation à l'œuvre dans le processus de sélection. Nous montrerons que celui-ci constitue une opération de « catégorisation légitime »¹⁶, qui

¹¹ Chevallier J., 2002, *Science administrative*, Presses Universitaires de France, coll. « Thémis », première édition 1986, p.590.

¹² Payre R., 2005, « Le stade de l'expérience. Une incertaine "science communale" et la question de l'institutionnalisation disciplinaire des savoirs urbains », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n°12, p.104.

¹³ Jacques Caillosse estime ainsi que le statut de « pensée officielle » longtemps conféré au droit est aujourd'hui menacé. Caillosse J., 1998, *Introduire au droit*, Montchrestien, p. 81.

¹⁴ Gervais J., 2007, « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique - L'"identité managériale" et le corps des Ponts et Chaussées », *Politix*, v.20, n°79, p.101-123.

¹⁵ Sur un tout autre terrain, Yves-Marie Abraham a montré comment les créateurs de HEC, à la fin du 19^e siècle, avaient repris le modèle de Harvard pour concurrencer Saint Cyr. Abraham Y-M., 2007, *art. cit.*, p.42.

¹⁶ Bourdieu P., 1989, *op. cit.*, p.166.

inscrit les candidats dans les taxinomies bureaucratiques que sont la catégorie hiérarchique (A/B/C), la filière d'emplois (administratif/technique/culturel) ou encore la voie du concours (interne/externe). Mais nous verrons aussi qu'il s'appuie sur des critères éloignés de la définition officielle des épreuves, telle que la culture savante socialement située et l'*hexis* corporelle. C'est finalement un jugement de plus en plus individualisé que les concours mobilisent.

A - Faire exister la fonction publique territoriale

Tableau 6 : « Qualités » et « défauts » des candidats-attachés

III. QUELQUES QUALITÉS ET DÉFAUTS RELEVÉS PAR LES JURYS	
Le jury essaie de juger son futur collaborateur, ses qualités d'esprit et de caractère, ses qualités humaines.	
QUALITÉS HUMAINES ET PROFESSIONNELLES APPRÉCIÉES	DÉFAUTS À ÉVITER
<ul style="list-style-type: none"> • Aptitude à analyser, c'est-à-dire à repérer l'essentiel. • Aptitude à raisonner, c'est-à-dire à soutenir une discussion et à s'engager, <i>donner son sentiment, son avis.</i> • Rapidité et sûreté de réflexion. • Savoir prendre des risques. • Penchant à résister aux défaillances, c'est-à-dire savoir lutter dans les situations difficiles. • Faculté de sympathie. • Sens des réalités concrètes. • Largeur de vue ; ouverture d'esprit. • Richesse et générosité du candidat. • Sens de la répartie. • Expression claire, sans timidité, sans prétention, avec aisance et naturel. • Se montrer direct, adroit, original et animé. • Donner des réponses qui permettent d'apparaître au mieux de son expression. • Faire preuve de fermeté et de courage. • Ne pas rechercher l'originalité à tout prix. • Ne pas faire preuve d'un pragmatisme excessif. • Faire preuve de souplesse et de réserve. 	<ul style="list-style-type: none"> • Être trop sûr de soi, agressif. • Utiliser la langue de bois (phraséologie stéréotypée) ; être trop « schématique ». • Se perdre dans la contemplation pure d'idées en ignorant tout des réalités sociales et humaines. • Entretenir une ambiance morne et pesante. • S'en tenir aux abstractions et aux généralités : tourner systématiquement autour des problèmes sans les aborder. • Abandonner dans les situations difficiles. • Reprendre systématiquement les gadgets à la mode ; être superficiel. • Faire semblant de connaître la réponse à une question alors qu'on l'ignore. • Couper toute possibilité de dialogue. • Trahir de trop fréquentes lacunes. • Louvoyer (prendre des détours pour atteindre un but, tergiverser). • Excès d'esprit critique. • Indifférence aux réactions et aux pensées du jury ou, de façon générale, des autres.

Ce florilège publié dans un manuel de préparation au concours d'attaché¹⁷ fait état des exigences variées formulées vis-à-vis des candidats, et sur lesquelles nous reviendrons tout au long de ce chapitre. Ce qui nous intéresse à ce stade, c'est la phrase liminaire par laquelle l'inventaire est introduit. « Le jury essaie de juger son futur collaborateur » - ce type de formulation est omniprésent dans les entretiens avec des jurés, tout comme dans les sources écrites consultées.

¹⁷ Brana J., Hoffbeck G., Littlolf P., Lévy J-P., Walter J., 1996, *op.cit*, p.199.

Le président du concours d'attaché 1994 écrit par exemple dans son rapport : « Un membre du jury me disait un jour "j'essaie de m'imaginer, si j'aimerais travailler avec le candidat que j'écoute, si je pourrais lui faire entière confiance aussi bien sur le plan intellectuel que moral" »¹⁸.

Notons aussi cette phrase d'un journaliste de *La Gazette*, conseillant les candidats : « Pour départager un jury, [le président] n'hésite pas à demander à chacun de ses membres : "Et vous, est-ce que vous l'embaucheriez ?" »¹⁹

Outre qu'elle occulte la nature effective de la sélection, qui ne vaut pas embauche, cette définition du concours comme opération de recrutement nous renseigne sur une représentation fondatrice. C'est toujours par anticipation d'une future situation de travail que les candidats sont jugés²⁰ : le manuel le dit bien, le candidat doit avoir « le sens des réalités concrètes ». Ces réalités sont d'abord celles des relations dans lesquelles le fonctionnaire territorial est inséré, qui travaille avec et pour ses supérieurs administratifs et politiques. La composition du jury délibérant en témoigne, de même que celle de l'épreuve de conversation : cadres et élus sont côte à côte pour évaluer les candidats. Les sujets de note de synthèse posés au concours d'attaché en apportent une preuve supplémentaire. Celui qui commande la note est tantôt un élu, en général maire, tantôt un cadre, souvent directeur général des services²¹. C'est donc principalement sur leur capacité à s'inscrire dans une double hiérarchie, administrative d'une part, politique d'autre part, que les candidats sont jugés.

En réalité, les concours sont porteurs de deux représentations concurrentes de l'ordre administratif. Ils témoignent, pour une part, d'une vision bureaucratique, où l'aptitude à se conformer à des règles et à des procédures tient une place centrale. Ils renvoient, par ailleurs, à une vision que nous qualifierons de managériale, où la « personnalité » est le premier critère de jugement. Davantage qu'à une substitution d'un modèle à un autre, on assiste à leur combinaison, qui accentue l'injonction à la conformité hiérarchique. Le tableau ci-dessus le rappelle, qui enjoint aux candidats de ne pas se montrer « indifférent aux réactions et aux pensées du jury » et à ne pas être « trop sûr » d'eux (1). La proximité avec les élus locaux, *topos* de la fonction publique territoriale, fait elle aussi l'objet d'une réappropriation, comme

¹⁸ Notons que Pierre Sadran cite exactement la même phrase, qu'il attribue à un membre du jury... en 1977 – preuve de la prégnance de cette représentation. Sadran P., 1977, *art. cit.*, p.97.

¹⁹ Dorlac M., 2007, « Concours. Comment les jurys jugent les candidats », *La Gazette des communes*, 22 janvier, p.65.

²⁰ Il ne s'agit évidemment pas d'une caractéristique propre aux concours territoriaux. Les effets de reconnaissance ont aussi été repérés par Christine Musselin dans des commissions de spécialistes universitaires qui recrutent bien souvent « à leur image » et valorisent les candidats qu'elles anticipent comme « bons collègues ». Musselin C., 2005, *op.cit.*, p.162-168 et p.176.

²¹ Cette observation porte sur les 35 sujets posés entre 1988 et 2007. 24 d'entre eux portent mention d'un commanditaire (« le maire vous demande de... »). Celui-ci est un élu dans 15 sujets, un cadre territorial dans les 9 autres.

pour mettre à distance le soupçon récurrent de politisation²². On est loin ici de l'allégeance partisane ou des connivences interpersonnelles : les concours veillent plutôt à ce que les fonctionnaires respectent une délimitation des rôles construits comme distincts et hiérarchisés, ainsi que la « réserve » mentionnée dans le manuel le rappelle (2). Cette double exigence de conformité administrative et politique est valorisée comme une spécificité de la fonction publique territoriale. La « culture territoriale », condensé de références à l'actualité des politiques publiques locales et de savoirs pluridisciplinaires orientés vers l'action, constitue un vecteur de légitimation des concours, et à travers eux, d'unification de la fonction publique territoriale, par delà la diversité des collectivités, des grades et des fonctions (3).

1) Fonctionnaires parmi les fonctionnaires : de la conformité bureaucratique à la conformité managériale ?

a) Respecter les règles et la hiérarchie

Le 20 septembre 2006, à 9 heures, les centaines de candidats au concours d'adjoint sont installées dans les différentes salles du centre de gestion²³. Chacun a sa table, les feuilles sont distribuées, les stylos sortis, les enveloppes contenant les sujets sont entre les mains des organisateurs. Dans cette atmosphère concentrée voire tendue, Gilbert Martino, président du jury, lit lentement le document présentant le déroulement de la journée. Luc Bouvez, au titre du centre de gestion, donne ensuite lecture des nombreuses consignes que les candidats doivent respecter. Son inventaire (encadré 10) illustre la portée du principe d'égalité de traitement : loin de concerner les seuls jurés (et surveillants), celui-ci pèse sur les pratiques des candidats eux-mêmes, jusque dans leurs moindres détails.

²² Rappelons ce mot de Jacques Chevallier, faisant de « la territoriale », aux côtés de la haute administration, un « îlot de politisation ». Chevallier J., 2002, *op.cit.*, p.254-255.

²³ Journal de terrain, 20 septembre 2006.

Encadré 10 : Déclaration d'ouverture du concours d'adjoint administratif (2006)²⁴

« I - INTERVENTION DU PRESIDENT DU JURY (...)

II - INTERVENTION DE LA DIRECTION DES CONCOURS DU CENTRE DE GESTION

Vous devez tout d'abord indiquer lisiblement sur l'étiquette vierge collée sur votre table votre numéro de convocation, votre nom et votre prénom. Prenez ensuite la copie sur votre table, et après avoir placé une feuille de brouillon sous le coin carboné, complétez le cadre situé en haut à droite en écrivant lisiblement : votre numéro de convocation ; votre nom ; votre prénom ; votre date de naissance ; et vous signez.

Ensuite, rabattez le coin droit et collez-le avec soin.

Enfin, en haut, à gauche : dans l'encadré, entourez la mention : CONCOURS ; après "de", indiquez : adjoint administratif territorial ; cochez le type de concours, à savoir : EXTERNE ; après "épreuve de", écrivez : Français ; enfin, indiquez la date, à savoir : 20 septembre 2006.

À l'exception de ces renseignements, vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif sur votre copie qui doit rester totalement anonyme. Si des signes distinctifs apparaissent sur votre copie en dehors des renseignements portés dans le cadre supérieur droit, vous obtiendriez la note de 0 à cette épreuve. Vous procéderez de la même façon si vous utilisez plusieurs copies, les copies supplémentaires devant être insérées et agrafées à l'intérieur de la première copie.

Voici maintenant quelques règles relatives au déroulement du concours :

Il est bien entendu interdit durant les épreuves de communiquer entre vous et d'échanger ou d'utiliser des documents. Vous ne devez pas, sans avoir obtenu l'autorisation préalable d'un surveillant, vous déplacer, ni quitter la salle. Si vous avez besoin de quoi que ce soit, il vous suffit de lever la main, un surveillant viendra vous voir. Il est interdit de fumer dans les salles de concours, ainsi que dans tout le bâtiment, qui est non fumeur.

Les personnes disposant d'un téléphone portable ou d'un messenger de poche sont priées de le mettre en position « Arrêt » et de le ranger dans leurs affaires personnelles. L'introduction et l'utilisation dans les salles de concours d'appareils photographiques ou audiovisuels de toute nature sont strictement interdites.

Tout manquement d'un candidat à ces consignes générales pourra être considéré comme une fraude.

Démarrage de l'épreuve :

Vous ne devez avoir sur votre table que le matériel autorisé (matériel d'écriture, agrafeuse, règle, gomme et correcteur liquide), la copie et les brouillons fournis par le Centre de Gestion, ainsi qu'une pièce d'identité avec photographie et votre convocation. Les brouillons ne peuvent être considérés comme faisant partie de la copie. Il est donc inutile de les joindre à votre copie car ils ne seront pas corrigés. De même, un traitement du sujet au moyen du sujet lui-même ne serait pas pris en compte. Seules les copies de concours sont corrigées.

Ecrivez et soulignez si nécessaire au stylo bille, plume ou feutre, de couleur bleue ou noire uniquement. Une autre couleur serait considérée comme un signe distinctif, et entraînerait l'attribution de la note 0.

Les sujets vont maintenant être distribués. (SIGNE AUX SURVEILLANTS). Ils seront placés sur vos tables à l'envers. Vous ne pourrez les retourner et en prendre connaissance qu'après mon signal.

(distribution des sujets par les surveillants) Au début de l'épreuve, les surveillants vont passer auprès de chaque candidat pour l'émargement. Après avoir vérifié votre identité, ils vous demanderont d'indiquer lisiblement, en lettres capitales, sur le livret d'émargement, vos numéros de convocation, nom et prénom, et de signer.

Aucune sortie ne sera autorisée pendant toute la durée de l'épreuve.

Tous les candidats doivent remettre leur copie, même blanche. Dans cette hypothèse, vous devrez signer votre copie en indiquant "copie blanche". À la fin de l'épreuve, les copies seront ramassées sur table par les surveillants. Vous ne serez invités à quitter la salle qu'une fois le ramassage terminé et les copies recomptées.

Attention : pour des raisons de sécurité, vous évacuerez les salles par les portes donnant sur l'extérieur, et non par le hall d'accueil.

(fin de distribution des sujets par les surveillants)

Chaque candidat doit maintenant être en possession d'un sujet. Ce sujet comporte 3 pages, soit 2 feuilles. Veuillez vérifier que le nombre de pages de votre sujet est bien conforme, et qu'il ne présente pas de problème de reprographie. Vous pouvez en prendre connaissance.

Toutes les portes des salles de concours doivent maintenant être fermées. Les candidats arrivant à partir de ce moment ne sont plus acceptés. J'insiste tout particulièrement sur le respect de l'anonymat de votre copie. Vous ne devez faire apparaître ni votre nom, ni votre prénom, ni nom de collectivité, ni signature, ni paraphe. Le non respect de cette consigne entraîne la note de 0. Vous avez 1H30 à partir de cet instant, soit jusqu'à 15 H.

BON COURAGE À TOUTES ET À TOUS »

²⁴ Document (reproduit à l'identique) remis à notre intention par Luc Bouvez à l'issue des épreuves.

Luc Bouvez conseille ainsi, une fois sa lecture achevée, de mettre une feuille de brouillon derrière le « coin carboné » où l'on inscrit son nom, de manière à limiter tout risque de rupture de l'anonymat. Dans une certaine mesure, la socialisation par les concours est une acculturation à ces caractéristiques que Robert Merton résumait sous l'expression de « personnalité bureaucratique ». Ce sont bien des candidats « méthodiques, prudents, disciplinés »²⁵ que l'on attend. Le traitement accordé aux rares femmes se présentant voilées aux épreuves écrites témoigne de la dimension disciplinaire du concours. Amenées dans une pièce voisine par une surveillante, celles-ci doivent découvrir leurs oreilles, le temps de vérifier qu'aucun écouteur, source de triche potentielle, ne s'y trouve caché²⁶. L'impossible accès aux épreuves, après l'heure officielle de début, montre elle aussi la coercition imposée au nom de l'égalité de traitement.

En 1996, un retard de RER conduit une soixantaine de candidats au concours d'attaché à se présenter aux épreuves avec deux minutes de retard, lesquels se voient refuser le droit de composer. Les retardataires demandent la réorganisation du concours, et sollicitent la vice-présidente communiste d'un conseil général, qui alerte à son tour le président du CNFPT²⁷. Le journal des élus communistes, *L'élu aujourd'hui*²⁸, s'en émeut lui aussi et argue du fait que les sujets n'avaient pas été distribués à l'arrivée des retardataires. Le CNFPT refuse, malgré cette mobilisation, de réorganiser les épreuves.

Quant à la prudence, elle est manifeste dans la prescription, faite lors de l'épreuve de conversation, de se présenter sans indiquer la collectivité pour laquelle on travaille. Les candidats doivent, par leur réserve, donner aux jurés les moyens de les juger en toute « impartialité ».

Daniel, candidat au concours de rédacteur dont nous reparlerons dans la quatrième partie, travaille dans un établissement public unique en son genre en Île de France. Lors de la préparation aux épreuves orales, sa formatrice, Françoise Lepic²⁹, l'a mis en garde contre le dévoilement du nom de celui-ci : le jury pourrait y voir une rupture d'anonymat. Lors de l'épreuve de conversation, dont il nous rend compte en entretien³⁰, le jury l'a effectivement averti : « En entretien, ils m'ont dit : "vous pouvez nous dire ce que vous jugez utile de nous dire, mais vous n'êtes pas obligé de nous dire de quelle collectivité vous êtes". J'ai dit que j'étais dans un établissement public. On m'a demandé dans quel secteur, "mais si vous pensez que ça dévoile de trop..." J'ai dit : "oui, je pense que ça dévoile de trop". »

Ces injonctions à la ponctualité, à la prudence, à l'honnêteté, sont légitimées, non seulement par les principes propres aux concours (tels que l'égalité de traitement), mais aussi par

²⁵ Merton R., 1940, « Bureaucratic Structure and Personality », *Social Forces*, v.18, n°4, p. 562.

²⁶ Journal de terrain, 20 septembre 2006. Cette « précaution » a été établie après qu'on a découvert qu'une femme voilée écoutait du Mozart pendant les épreuves...

²⁷ A-CNFPT, 226w88.

²⁸ « Concours d'attaché. La ponctualité contre l'emploi », *L'élu aujourd'hui*, n°222, avril 1996, p.17.

²⁹ Françoise Lepic a près de 60 ans. Titulaire d'un DEA de lettres, elle est formatrice au CNFPT depuis 20 ans. Elle a produit plusieurs sujets de concours, a été examinatrice aux épreuves orales et continue de corriger des épreuves écrites.

³⁰ Entretien sur son lieu de travail, le 8 décembre 2006.

référence à l'univers professionnel dans lequel les candidats prétendent s'insérer. Elles font figure de valeurs professionnelles : sont présumés bons fonctionnaires ceux qui se montrent capables de respecter ces valeurs dès le jour du concours. On sanctionne, pour reprendre les termes du manuel, les candidats qui « louvoient », ou qui font « semblant de connaître la réponse à une question qu'[ils] ignorent ». Tel candidat, employé comme appariteur dans une commune francilienne, est ainsi jugé « bluffeur » à l'épreuve d'entretien du concours d'adjoint, parce qu'il a fait « comme s'il savait ». Sa réponse (« j'appelle l'élu ») montre pourtant, selon les examinateurs, qu'il ne connaît pas le fonctionnement d'une collectivité, où l'élu n'intervient qu'en dernier recours en pareille situation³¹. Cette réponse erronée insinue le doute sur l'ensemble de son parcours : « il manque de franchise ; il n'a peut-être pas le bac », concluent les examinatrices, qui le notent 6. Sont donc soupçonnés de tricherie ceux qui méconnaissent les procédures et règles en cours dans la fonction publique territoriale. À l'épreuve de conversation du concours de rédacteur, où les candidats doivent exposer un texte, l'une d'entre eux se présente avec un texte qu'elle a souligné et annoté en marges. Bien qu'aucune règle n'interdise une telle pratique, et que le jury ne lui en fasse pas reproche au cours de la discussion, cette pratique est érigée, au moment de la délibération, en déviance qui grève la note. Un examinateur, cadre au ministère de l'Intérieur, s'en offusque et propose de lui mettre 4 ou 5 : « le fait qu'elle ait écrit sur le texte, c'est révélateur. Elle ne sait pas respecter les consignes »³². Et de poursuivre, avec des co-jurés, sur les problèmes qu'ils rencontrent avec des subordonnés incapables de suivre leurs instructions...

Respecter ses supérieurs, ici incarnés par les examinateurs, c'est aussi savoir leur donner raison et reconnaître ses torts. Il n'y a pas de symétrie entre supérieurs et subordonnés, et les jurés se chargent de le rappeler aux candidats qui seraient trop familiers. Parmi les dix critères retenus pour définir la domination bureaucratique³³, Max Weber retenait le fait que la « hiérarchie de la fonction [soit] solidement établie » et que « la discipline [soit] stricte et homogène ». Ces deux principes sont promus par les concours qui, comme le notait Pierre Sadran, mettent en scène des « manifestations d'allégeance hiérarchique »³⁴. Plusieurs interactions entre jurés et candidats en témoignent. Évoquons, par exemple, une candidate, intriguée par notre présence et étonnée que les examinateurs ne se soient pas présentés, contrairement à l'épreuve précédente, et qui le leur fait remarquer. Les jurés ne réagissent pas

³¹ Journal de terrain, 4 décembre 2006 (épreuve d'entretien du concours d'adjoint).

³² Journal de terrain, 8 juin 2006.

³³ Critères établis en 1921 et publiés notamment dans Weber M., 1991, « La domination légale à direction administrative bureaucratique », in Tessier R., Tellier Y. (dir.), *Théories de l'organisation. Personnes, groupes, systèmes et environnement*, Presses de l'Université du Québec, p.27.

³⁴ Sadran P., 1977, *art.cit.*, p.91.

face à elle, mais y reviendront plusieurs fois au cours des délibérations, riant entre eux de cet « aplomb mal placé », les confortant dans leur décision de lui attribuer 6 plutôt que 7³⁵. Au contraire, une autre candidate recueille l'approbation des examinateurs. Elle se trouve en difficulté pour répondre à plusieurs questions. Incapable de préciser le contenu de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante, elle s'excuse presque : « je fais fausse route ; navrée ». Lors des délibérations, les examinateurs trouvent que son exposé « a tourné en rond » mais que son attitude permet de limiter son échec : « elle reconnaît quand elle ne sait pas, c'est positif. Je me méfie de ceux qui affirment, mais ce n'est pas son cas », précise le cadre du ministère de l'Intérieur déjà cité. Elle est finalement notée 9. Catherine Morin, cadre territoriale présentée dans le chapitre V, nous le répète en entretien : « Le travail, c'est ça : expliquer, justifier, ne pas se sentir agressé, humilié. L'agressivité, c'est mal vécu par le jury. On a beaucoup de gens à la limite de l'incorrection : "je n'ai jamais dit ça". On vous traite implicitement de menteur. » La valorisation de l'« ouverture d'esprit », présente dans le manuel et régulièrement invoquée par les examinateurs, est loin d'être contradictoire avec la conformité hiérarchique. Bien au contraire, être « ouvert », c'est être capable de faire siennes les représentations du jury. Au candidat qui impute la paupérisation des salariés à la mondialisation, Catherine Morin objecte qu'il s'agit d'une analyse « réductrice » et lui demande de présenter d'autres facteurs explicatifs. Le candidat s'en montre incapable et l'examinatrice en conclut, lors des délibérations, qu'il est « enfermé dans ses clichés » et pas assez « réflexif »³⁶.

Loin d'être une spécificité des concours territoriaux, l'accent mis sur le respect des consignes, et par là de la hiérarchie, apparaît commun à la fonction publique et à l'univers scolaire. Les enseignants, chargés des préparations aux concours au CNFPT ou impliqués dans les jurys, s'ils ne partagent pas avec les autres membres du jury de communes expériences de travail, ont en revanche en tête le respect dû aux professeurs et à leurs énoncés. C'est par ce biais que se fait le lien entre l'École et la Territoriale. Dans les stages de préparation au concours d'adjoint, on observe les mêmes techniques pédagogiques que dans l'enseignement secondaire : « devoirs maison », « interros surprise », fiches d'exercices, interrogations orales etc. La dimension scolaire des préparations aux concours est sensible dans l'organisation même des lieux de formation. Ceux-ci ressemblent fort à des salles de collège ou de lycée : longues rangées de bureaux devant le tableau, ou de manière un petit peu moins classique, tables en rectangle. De même, les relations formateurs/stagiaires présentent une forte

³⁵ Journal de terrain, 6 décembre 2006 (épreuve de droit public du concours d'adjoint).

³⁶ Journal de terrain, 8 juin 2006 (épreuve de conversation du concours de rédacteur).

similitude avec les relations professeurs/élèves. Alors que le tutoiement est fréquent dans les stages de formation continue, le vouvoiement entre formateurs et stagiaires est ici la règle, de même que l'usage du « Monsieur » ou « Madame » pour interpeller les formateurs. Dans les préparations aux concours d'adjoint, les formateurs s'assurent de la maîtrise des règles de l'orthographe, de la grammaire, du calcul, de la compréhension de texte et la capacité de rédaction. Ce faisant, ils vérifient la capacité de ces petits fonctionnaires à répondre à une « commande », à comprendre une consigne et à l'appliquer. Les savoirs de l'enseignement secondaire sont bien ici des savoirs de l'exécution, qui garantissent que le futur adjoint saura s'inscrire dans une relation hiérarchique et répondre aux demandes de ses supérieurs.

La dimension morale du concours, que nous avons commencée à percevoir dans le chapitre V, est ici manifeste, à travers la valorisation de qualités que l'on pourrait décrire comme conformistes : elles font appel à la capacité des candidats à respecter l'ordre hiérarchique établi. Ces injonctions s'inscrivent en référence au quotidien des fonctionnaires : les jurys cherchent à valoriser ceux qui ne feront pas de vagues, qui se prêteront au rôle de subordonnés. Mais les procédures ne servent pas seulement à discipliner les fonctionnaires, elles sont aussi ce qui fait, au quotidien, leur compétence professionnelle. C'est en effet parce qu'ils les maîtrisent qu'ils peuvent peser comme « experts », « techniciens » ou « spécialistes » face aux élus, face aux habitants et aux autres « partenaires » des collectivités locales³⁷. Cette deuxième justification est particulièrement utile pour contrer une accusation liée à la prégnance des règles : pour ne pas être jugés tatillons, bornés, procéduriers, les candidats doivent aussi être capables de se distinguer légèrement de leurs concurrents, d'apporter, grâce à leur « personnalité », un « plus » à leur collectivité. Remplir les conditions procédurales pour être embauché ne suffit pas, il faut aussi donner envie de l'être.

b) Avoir une « personnalité intéressante »

Ce registre d'évaluation est apparemment bien distinct du précédent : il met l'accent sur des dispositions singulières, personnelles, plutôt que collectives. Dans le vocabulaire de François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal, ce sont des « compétences émergentes »³⁸, repérées dans les interactions de face à face auxquelles donnent lieu les épreuves orales, et non des « compétences planifiées », en référence à des statuts et à des diplômes, et testées dans les épreuves écrites.

³⁷ Lagroye J., François B., Sawicki F., 2002, *op.cit.*, p.513.

³⁸ Eymard-Duvernay F., Marchal E., 1997, *op.cit.*, p.25.

Lorsqu'à l'épreuve de conversation du concours d'attaché, un juré demande à une candidate dont le nom et l'accent ont une consonance italienne ce que peut apporter à une collectivité une ressortissante de l'Union Européenne³⁹, ou lorsque les examinateurs de l'épreuve d'entretien du concours d'adjoint juge que telle candidate « va apporter des choses avec son parcours purement privé »⁴⁰, on est loin des mille précautions prises pour garantir l'anonymat. Une jeune candidate comparée à Amélie Poulain est jugée « adorable » et sa « super personnalité va booster l'équipe et dépoussiérer le service » - elle mérite 13⁴¹. Une autre, qui s'est vu poser de nombreuses questions sur « l'écocitoyenneté », est notée 11 pour « ne pas s'être laissée démonter »⁴². À l'inverse, une candidate, muette après deux minutes d'exposé, est dite « pas assez combative »⁴³. Et d'un homme qui n'a pas su nommer « les compétences du département », on estime qu'il « n'avait pas envie » et qu'il n'a de ce fait pas su « donner envie » aux examinateurs de le sélectionner, lesquels le notent 4⁴⁴. Au cours des délibérations, les jugements sur la « personnalité » sont donc légion, et ils sont légitimés par les rapports des jurys.

Le rapport du concours 1992 en donne l'illustration la plus explicite⁴⁵ : « Il est convenu d'admettre que la finalité de l'épreuve [de conversation] est de cerner la personnalité du candidat, de dégager son profil, afin de rechercher s'il est apte ou non à exercer les fonctions de responsabilité qui lui seront confiées ». S'il ne s'agit pas de la seule mission de l'épreuve, celle-ci est pour partie un « test de personnalité », qui doit veiller à « écarter les candidats atteints de troubles de la personnalité ou [qui] connaissent des problèmes relationnels évidents (il peut s'agir de personnalités affaiblies, victimes de complexe de persécution, de personnalités très excessives, aux opinions tranchées et non justifiées, de personnalités frustes, incapables d'argumenter sur quelque sujet que ce soit etc.) ». En somme, on cherche à « éliminer les candidats dont nul ne souhaiterait s'attacher les services ».

Comment expliquer que ces deux modèles de compétences, pensés comme contradictoires d'un point de vue théorique, cohabitent en pratique au cours d'un même processus de sélection ? On aurait tort, en premier lieu, de considérer que le modèle bureaucratique précédemment décrit repose sur la seule évaluation de savoirs formalisés. À cet égard, l'expression de « personnalité bureaucratique », utilisée par Merton, est juste, en ce qu'elle décrit les attendus comportementaux (voire psychologiques) de la domination bureaucratique. Toutefois nous avons ici affaire à des normes comportementales d'un autre type : il ne s'agit plus tant de s'intégrer dans un collectif indifférencié sous l'effet de la culture de la légalité

³⁹ Journal de terrain, 14 juin 2006.

⁴⁰ Journal de terrain, 4 décembre 2006 (épreuve d'entretien du concours d'adjoint).

⁴¹ Journal de terrain, 6 décembre 2006 (épreuve d'entretien du concours d'adjoint).

⁴² Journal de terrain, 13 juin 2006 (épreuve de conversation du concours de rédacteur).

⁴³ Journal de terrain, 8 juin 2006 (épreuve de droit public du concours de rédacteur).

⁴⁴ Journal de terrain, 8 juin 2006 (épreuve de droit public du concours de rédacteur).

⁴⁵ A-CNFPT, 226w11.

que de se distinguer, en ayant une « personnalité intéressante », de la perception habituelle de la personnalité bureaucratique, tatillonne et routinière. Les qualités valorisées, bien que fondées sur l'individu (plutôt que sur le groupe), sont loin d'être infiniment variables. Elles relèvent de deux séries de mots d'ordre, repérées par Luc Boltanski et Eve Chiapello comme constitutives du discours du management des années 1990⁴⁶ : la « motivation », ou encore l'implication au travail d'une part, l'« autonomie » et l'« adaptabilité » d'autre part. En d'autres termes, elles relèvent d'une thématique « modernisatrice » d'inspiration managériale : elles entendent en effet rompre avec les défauts de l'ordre bureaucratique et imposer de nouvelles normes comportementales supposées garantes de l'efficacité de l'action publique. Ainsi, si le nouveau management public inspire l'affaiblissement des concours et du statut, au profit d'autres modes de sélection (contractualisation) et de rémunération (au « mérite » et non plus à l'ancienneté⁴⁷), il contribue aussi à transformer les concours eux-mêmes.

Cette transformation passe d'abord par des changements dans les épreuves des concours. Marie Cartier a bien montré le rôle joué par l'introduction d'une épreuve d'entretien au concours de facteur dans la « modernisation » du recrutement⁴⁸. Dans les concours territoriaux, un processus similaire est à l'œuvre. Si l'épreuve de conversation avec le jury est ancienne pour le concours d'attaché (comme pour celui de rédacteur), sa définition réglementaire a évolué dans le temps : d'abord conçu comme une explication de texte, elle inclut, depuis 1996, une évaluation officielle des « motivations » des candidats, elle-même associée à leur « aptitude à exercer les missions » (*cf.* tableau 1). Le concours d'adjoint a été aligné sur les deux autres en 2000, avec l'introduction d'une épreuve d'entretien, encore davantage axée sur la personnalité et les motivations, puisque les candidats doivent y présenter leur parcours⁴⁹. Davantage que par l'introduction de savoirs associés au management⁵⁰, les concours évoluent par la transformation et la généralisation des épreuves orales où l'individualisation est la plus importante.

⁴⁶ Boltanski C., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, coll. « NRF Essais », p.139-151.

⁴⁷ Pour une synthèse des effets du nouveau management public sur les modes de travail des agents publics, *cf.* Bezes P., 2002, thèse citée, introduction. Nous renvoyons au chapitre II pour une étude de ces évolutions au niveau du droit de la fonction publique et au chapitre IV pour une enquête localisée de leurs usages en collectivité.

⁴⁸ Cartier M., 2001, *art.cit.*

⁴⁹ Rappelons que, selon l'intitulé réglementaire, cette épreuve vise à « évaluer l'aptitude du candidat et sa motivation à exercer les missions dévolues aux membres du cadre d'emplois, ainsi que ses connaissances de l'environnement professionnel dans lequel il sera appelé à exercer ses fonctions. Pour le concours interne et le troisième concours, cet entretien tend également à apprécier l'expérience du candidat » (*cf.* tableau 1 du chapitre III).

⁵⁰ Seule l'épreuve optionnelle de « gestion administrative » du concours d'attaché inclut à son programme des éléments de sciences de gestion.

L'importance prise par la « motivation » et la capacité d'« initiative » dans ces épreuves doit aussi aux types d'individus impliqués dans l'évaluation. Comme nous l'avons vu dans le chapitre V, les élus sont particulièrement sollicités pour y participer et y mettre en œuvre un jugement *intuitu personae*. Ils s'y prêtent bien plus que les cadres, attachés à juger des compétences professionnelles, et d'autant plus qu'ils sont peu au fait de celles-ci.

Ainsi, pour interroger les candidats au concours d'adjoint, le directeur général adjoint d'une grande ville communiste et Danièle Martin, la conseillère municipale UMP présentée dans le chapitre V, adoptent des postures bien différentes. À la distance, qui se veut neutre, manifestée par le DGA, s'oppose la chaleur de l'élue, attachée à mettre à l'aise (« soufflez un bon coup ! ») des candidates qui pourraient être ses filles, voire ses petites-filles⁵¹. Aux questions professionnelles du premier (« comment gérez-vous l'agenda de votre chef? comment faites-vous s'il est absent au moment de commencer une réunion ? ») répondent les questions de la deuxième sur le parcours professionnel des candidates, les raisons de leur entrée en collectivité, leur perception du statut de fonctionnaire. Lors des discussions qui suivent chaque interrogation, les deux jurés apprécient les candidates en tant que futures « collaboratrices » : aura une bonne note celle qui aura donné au jury l'envie de « travailler avec elle ». Mais leur enthousiasme ne s'appuie pas sur les mêmes indices. Le cadre accorde une importance particulière aux réponses à « ses » questions, qui lui permettent de juger de la capacité du candidat à s'inscrire dans une relation hiérarchique. Danièle Martin ironise sur les critères de ce « chef » (« dans la fonction publique, on peut prendre un peu d'initiatives, mais pas trop »), et préfère apprécier la personnalité des candidates : elle s'enthousiasme pour celles qu'elle juge « agréables », « jeunes, au bon sens du terme », qui « savent où elles veulent aller ».

Enfin, ces critères contribuent à transformer le profil des candidats sélectionnés. Ainsi, malgré leurs perceptions différentes des candidats, l'élue et le cadre cités ci-dessus sont toujours d'accord sur les notes. Ils considèrent en effet tous deux que les personnes qui savent présenter leur parcours de manière cohérente doivent être sélectionnées. Ce faisant, ils définissent des « motivations » légitimes et illégitimes de candidature. Pour ce concours externe, sont privilégiés, selon les termes de Danièle Martin, les « gens qui ont un bon niveau et un accident de parcours dans le privé » à ceux qui ont connu la « galère ». C'est ainsi qu'ils mettent 15 à une candidate bachelière, qui a travaillé dans le privé quinze ans avant d'être licenciée économique, et qui a ensuite retrouvé du travail dans une collectivité. Au contraire, est notée 7 une candidate qui a échoué au bac D, puis a occupé un contrat emploi solidarité, avant d'avoir plusieurs CDD, dans le privé et le public, et d'être reconnue comme travailleuse handicapée par la COTOREP. Certaines caractéristiques des trajectoires sont définies comme normales (avoir le baccalauréat, avoir travaillé en CDI) et apparaissent comme des indices de

⁵¹ Cet après-midi-là, ce jury a interrogé sept candidates, toutes des femmes. Candidates en externe, cinq d'entre elles travaillaient pourtant déjà en collectivité et avaient entre 20 et 40 ans. Journal de terrain, 6 décembre 2006.

compétence, au contraire des trajectoires heurtées, marquées par l'échec scolaire ou la précarité, qui font douter des capacités du candidat.

Les « gens du privé » sont jugés plus facilement aptes à se conformer à cet autre test qu'est la question (posée quasiment à tous les candidats) de l'accueil du public en dehors des heures habituelles d'ouverture. Lorsqu'on lui demande si elle accepte de constituer le dossier de mariage d'une personne arrivée une minute avant la fermeture du service de l'état civil, une candidate explique que « lorsqu'on est du privé, on reste » - une remarque reprise en sa faveur lors de la délibération. Pour autant, contrairement au concours de facteur observé par Marie Cartier, les « gens du privé » ne sont pas systématiquement préférés aux fonctionnaires. Ici, l'appartenance à la fonction publique peut être revendiquée, y compris pour des motifs tels que la sécurité de l'emploi, jugés illégitimes à la Poste. Sont sanctionnés, en revanche, les candidats associés à une figure repoussoir du fonctionnaire, attaché à ses habitudes et incapable de s'adapter.

« On s'aperçoit en interne que beaucoup ont du mal à remettre en cause leur travail et la manière dont ils le font. J'imagine qu'ils ont dû avoir un chef qui leur a dit : "je veux que ça se passe comme ça". Ils en tirent très vite la conclusion que c'est comme ça que ça doit se passer partout. C'est un handicap», explique Gérard Rocher, l' élu présenté dans le chapitre V.

Chacune des deux catégories de candidats identifiées par les jurys (ceux qui travaillent déjà en collectivité / ceux qui n'y sont pas encore) fait ainsi l'objet d'attentes différentes. Le concours interne évalue la capacité des agents en poste à s'adapter aux nouvelles normes du service public, à incarner la « modernisation » par l'implication au travail. Le concours externe et la troisième voie évaluent la capacité des aspirants fonctionnaires à mettre leur efficacité au service des valeurs du public. Ainsi, dans cette dernière catégorie, les examinateurs valorisent tout particulièrement les candidats qui, comme on les y invite dans les épreuves de droit public, savent définir juridiquement le service public et insister sur son universalité, sa continuité, ou encore sur l'égalité de traitement due aux usagers. Ceux-ci sont au cœur des interrogations des jurés, directement pour les aspirants-adjoints, qui doivent expliquer comment ils assurent leur mission d'accueil du public, indirectement pour les rédacteurs et les attachés, censés réfléchir aux « problèmes sociaux » qui touchent les populations ciblées par les politiques publiques locales (chômeurs, jeunes, personnes âgées dépendantes etc.). L'accent mis sur les usagers, figure centrale des politiques de « modernisation des services publics » depuis la fin des années 1980⁵², est sensible dans les concours. Mais il s'agit, assez largement, d'une reformulation de valeurs, telles que l'empathie, le dévouement ou la

⁵² Siblot Y., 2006, *op cit.*, p.269.

serviabilité, qui renvoient à un « sens pratique du service public »⁵³ largement présent chez les petits fonctionnaires territoriaux. C'est en mobilisant ces formes plus anciennes d'*ethos* professionnel que les jurés rendent acceptables les exigences croissantes de disponibilité et d'implication au travail. Passer un concours, comme l'explique Catherine Morin en entretien, c'est « une remise en cause, c'est se former, c'est devoir bouger ». Dans une période où les services publics, notamment locaux, sont enjoins d'évoluer à vive allure, l'analyse bourdieusienne des opérations de cooptation semble particulièrement opérante. Réussissent ceux qui ont montré des dispositions « malléables », « dociles » et « ouvertes à la possibilité d'une restructuration »⁵⁴. Cet examen des usages de catégories relevant de la pensée managériale conduit à nuancer notre analyse initiale : en réalité, le respect des règles et de la hiérarchie, caractéristique de l'ordre bureaucratique, n'est pas abandonné au profit de normes individualisantes d'implication et d'initiative. Les candidats sont bien jugés sur leur capacité à satisfaire ces deux types d'exigences. Ils sont sommés d'être des fonctionnaires certes, mais des fonctionnaires « modernes » et adaptables. Leur rôle est ambigu, les enjoignant tout à la fois de rester à leur place et de l'inventer, de travailler après les horaires d'ouverture tout en respectant l'interdiction administrative de rester seuls dans les locaux.

Aline Dauge, jurée et cadre dans une DRH (*cf.* chapitre V), exprime bien les ambiguïtés de ces injonctions. C'est à un sens renouvelé du service public qu'elle fait appel pour les rendre compatibles : « "Il est 6 heures moins cinq, un administré arrive". Celui qui me répond "je m'en vais", il le veut pas, le concours ! [*rire*] Les gens savent bien ce qu'on attend (bien). Personne n'attend qu'on réponde " il est trop tard". (...) Tout le monde nous a répondu ça – sauf une dame qui nous a dit : "chez nous, c'est interdit. Une fois que le gardien est parti, on doit partir". (...) Pour avoir été dans une mairie de quartier, je ne serais pas restée seule dans une mairie de quartier. (...) Mais ça apaise bien les choses. Quelqu'un qui pose son manteau, un soir, parce que la maman arrive essoufflée parce que son train est resté coincé, quelqu'un qui prend cinq minutes pour lui encaisser sa cantine, je trouve que ça donne une image du service public qui est celle que ça devrait être. »

En d'autres termes, les critères managériaux font l'objet d'un usage instrumental de la part des jurés : loin d'être convaincus de leur efficacité pratique, ils y recourent pour relégitimer la fonction publique autour des valeurs fondatrices de « service public » et d'« intérêt général »⁵⁵. Comme nous le verrons plus loin, il ne s'agit pas, dans les concours, de reconstruire l'emploi public à l'aune du privé, mais plutôt de refonder ses spécificités, parmi lesquelles figure la proximité au politique.

⁵³ *Ibid*, p.307.

⁵⁴ Bourdieu P., 1997, *Méditations pascaliennes*, Seuil, p.120.

⁵⁵ Notre analyse se rapproche donc de celle de Julie Gervais, montrant que l'« injonction managériale », adoptée par les membres du corps des Ponts et Chaussées, constitue une tentative de relégitimer l'État et, surtout, ceux qui le « servent ». Gervais J., 2007, thèse citée, p.557 et suiv.

2) Fonctionnaires face aux élus : construire un rapport professionnel au politique

L'évocation, dans les pages qui précèdent, de la division du travail d'interrogation entre un cadre et une conseillère municipale, illustre les effets de la présence d'élus dans les jurys. Les candidats ne doivent pas seulement s'inscrire dans un ordre administratif, ils doivent aussi travailler dans des organisations dirigées par des élus, lesquels détiennent sur eux un pouvoir de nomination, de sanction et de promotion. Dans ce contexte, les obligations de neutralité et de réserve, sur lesquelles les candidats sont régulièrement interrogés en droit public, prennent un sens particulier. La prudence, évoquée par Merton, ou encore le « sens de la mesure » conseillé par un manuel de préparation aux concours⁵⁶, constitue une norme d'interaction avec les élus que les candidats côtoient dans les jurys et dans leurs collectivités. Si les concours participent à l'homogénéisation de schèmes de pensée propres au monde territorial, c'est en promouvant une fonction publique à la fois dépolitisée et ancillaire du politique. Les candidats doivent être compétents politiquement, au sens où ils doivent être capables de « reconnaître une question comme politique »⁵⁷. Mais cette compétence politique est définie comme non partisane et non idéologique et c'est une réponse technique que les fonctionnaires doivent apporter aux questions politiques qui leur sont posées.

a) Entre neutralité et compétence politique

Dans les concours territoriaux, devoir de réserve ne signifie pas absence de politique. Bien au contraire, incarné par les élus membres des jurys, le politique est en outre omniprésent dans les sujets soumis aux candidats, lesquels portent très largement sur les politiques publiques conduites par les collectivités territoriales. L'erreur qui fait le plus souvent frémir les jurés témoigne de cette omniprésence : « le maire est élu par le préfet », énoncé anachronique qui conduit à nier l'autonomie acquise, depuis 1884, par les édiles, provoque un sourire agacé, et est rapportée comme rédhibitoire jusque dans *La Gazette des communes*⁵⁸. Les candidats parlent donc, face à des politiques, de sujets politiques. Si réserve il y a, c'est dans la manière de s'exprimer sur ceux-ci face à ceux-là. Parler de politique demande en effet de ne pas prendre position. Les correcteurs des épreuves écrites (comme des tests d'accès aux préparations) codent comme « politiques » des énoncés qui seraient sans doute assimilés à des jugements de valeurs ou à des énoncés normatifs dans une copie universitaire.

⁵⁶ Brana J., Hoffbeck G., Littlolf P., Lévy J-P., Walter J., 1996, *op.cit.*, p.7.

⁵⁷ Bourdieu P., 1977, « Questions de politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°16, p.55-89.

⁵⁸ Dorlac M., 2007, *art.cit.*, p.64.

Les candidats à la préparation au concours d'attaché doivent, en 2004, commenter un article du *Monde* sur la création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). Un candidat évoque à ce propos le récent dispositif de convention entre l'IEP de Paris et des lycées de ZEP, indiquant que « l'accès hors concours (...) est de la pure démagogie sociale. ». Il ajoute : « la non gratuité de la scolarité est une mesure contraire au principe d'égalité. (...) Cette mesure oublie les élèves issus de la classe moyenne qui ont une scolarité qui leur permet d'accéder à Sciences Po mais pas de systèmes boursiers suffisamment souples pour pouvoir supporter cette charge financière. ». En marge, le correcteur juge ces propos « trop politiques » et « trop polémiques ». L'appréciation générale confirme ce jugement : « L'analyse du texte est trop politique. Le ton employé manque de recul ». Dans une autre copie, une candidate parle des médias comme « porteurs de préjugés », ce qui lui vaut un « restez mesuré ! » en marge. Dans le premier cas, ces propos « politiques » viennent minorer une note qui aurait pu être très bonne : le correcteur juge que le candidat a une « très bonne culture territoriale » mais le note 10,5. Dans le second, elle vient en plus de maladresses de style et de connaissances jugées limitées. La candidate se voit attribuer un 6/20.

En accolant « politique » et « polémique » le correcteur cité ci-dessus dévoile sa représentation négative de ce parti pris : les fonctionnaires territoriaux doivent cultiver la nuance plutôt que défendre un point de vue « militant » ou « partisan ». Être fonctionnaire territorial, c'est ainsi être capable de présenter les différents points de vue en présence, sans trancher, dans un souci d'« objectivité » et d'« impartialité ».

Françoise Lepic, jurée et formatrice au CNFPT, illustre bien cette conception⁵⁹ : « L'important, c'est de ne pas caricaturer. Ne pas dire "Nicolas Sarkozy est dans une logique ultralibérale". Il faut y mettre certaines formes. L'objectif, ce n'est pas de défendre un point de vue. C'est de montrer qu'on connaît le débat. On sait qu'il y a débat dans notre démocratie, que les élections tranchent. Il y a des candidats, des militants qui s'épanchent parfois. Ils le reconnaissent : "je ne dirais pas ça le jour du concours". Ils ont compris. Ils sentent qu'il ne faut pas aller trop loin. Il faut bien leur faire comprendre que ce n'est pas défendre un point de vue mais montrer qu'on est au courant de la manière dont se posent certains problèmes. (...) C'est impossible dans ces concours, de ne pas évoquer l'actualité, y compris dans sa dimension politique. Ce sont des choix de société, des choix de société qui sont tous défendables par définition. Ils doivent faire état d'un minimum de débats. Le mot-clé, c'est la notion de débats. Il n'y a pas de réponse péremptoire. »

Ce faisant, les concours bornent les affiliations idéologiques possibles : les candidats doivent produire un discours audible par des élus « de gauche » comme par des élus « de droite », puisqu'ils ignorent l'affiliation de l' élu qui les interroge. Les critiques des formateurs, puis des jurés, visent un type particulier de discours politique qu'ils qualifient, en formation comme dans les corrections, de « populiste », de « démagogique » ou de « poujadiste » et qui visent tout autant les positions d'extrême-droite que d'extrême-gauche. Un formateur explique ainsi à ses stagiaires que « celui qui n'est pas un bon citoyen républicain le cachera

⁵⁹ Entretien dans un café parisien, le 28 juin 2006.

le jour du concours ». « Pas de populisme, de jérémiades, de violence », ajoute-t-il⁶⁰. Les discours qui dévalorisent la fonction d' élu sont particulièrement condamnés, comme le rappelle un manuel de préparation au concours d'attaché⁶¹ :

Pour faire une bonne note de synthèse, explique l'auteur, universitaire, formateur et juré de concours, il faut « trouver une parole politique ». « Votre lecteur supposé est presque toujours, directement ou indirectement, un élu. Il faudra donc le prendre en compte en tant que tel. Sans tomber évidemment dans la caricature du type "il ne s'intéresse qu'aux sous !", l'efficacité du rapport ou de la note de synthèse réside dans leur inscription dans une dimension politique », précise-t-il.

Les élus présents dans les jurys ont une commune expérience du gouvernement local, qui explique leur goût pour les actions publiques données à commenter aux candidats. C'est aussi (en tout cas le revendiquent-ils) une même adhésion aux « valeurs républicaines », ensemble flou réunissant l'attachement à la démocratie, la tolérance, ou encore la laïcité, dont les candidats doivent à leur tour témoigner. Le républicanisme et l'exemplarité citoyenne, déjà observés par Bruno Dumons et Gilles Pollet sous la Troisième République⁶², et qui comptent aussi dans le recrutement à l'échelle locale (*cf.* chapitre IV), sont ici sensibles. La Révolution Française, pensée comme à l'origine de ces valeurs, fait encore l'objet de questions, comme au concours de rédacteur de 2006 où les candidats externes ont dû se demander si « la devise républicaine "liberté, égalité, fraternité", garde un sens aujourd'hui ». Mais, plus souvent, ces principes sont interrogés à l'aune des « problèmes » de l'époque. Les candidats au même concours, par la voie interne, sont par exemple invités à réfléchir à la « fracture sociale ». À l'oral, les textes qu'ils doivent commenter, sur la construction de logements sociaux, les émeutes urbaines ou les mobilisations en faveur de l'inscription sur les listes électorales, les invitent à rejeter la xénophobie, à défendre la mixité sociale, ou encore à montrer leur attachement au droit de vote.

La production de discours qui ne fâchent ni les uns ni les autres est porteuse d'exigences particulières, pour ceux qui choisissent les sujets comme pour ceux qui les traitent. Lorsqu'à la fin de la réunion d'admissibilité⁶³, le moment est venu de sélectionner parmi les sujets proposés par les organisateurs, les jurés sont particulièrement soucieux d'éviter les plus polémiques, ceux qui n'ont pas encore été rendus consensuels par l'action publique. Le jury hésite longuement à poser un sujet sur les femmes dans le monde arabe ; pour l'épreuve de russe, il préfère le centenaire de Chostakovitch au goulag, et il écarte un sujet jugé « tendancieux » et « sensible » sur l'euthanasie. La vigilance demeure, une fois les sujets

⁶⁰ Journal de terrain, 11 janvier 2006 (préparation au concours d'attaché).

⁶¹ Hoffbeck G., 2003, *op. cit.*, p.77-79.

⁶² Dumons B., Pollet G., 1997, *art. cit.*

⁶³ Journal de terrain, 9 novembre 2006 (concours d'adjoint).

choisis, dans les épreuves elles-mêmes. Le commentaire des politiques publiques demandé aux candidats est un commentaire sans acteurs : les hommes politiques sont absents des exposés jugés valables. Nommer un politique, lui imputer une action publique, c'est courir le risque de dévoiler des désaccords. Une candidate-rédactrice présente un article du *Monde* consacré aux mobilisations en faveur de l'inscription sur les listes électorales⁶⁴. Gérard Rocher, élu MRC (*cf.* chapitre V), lui demande comment voter quand aucun candidat ne semble convenir. La candidate évoque alors les émeutes de l'automne 2005 : « M. Sarkozy a traité les jeunes de racailles. Il se comporte comme eux », estime-t-elle. Lors des discussions qui suivent sa prestation, Catherine Morin, cadre dans une commune UMP (et elle-même sympathisante), est la plus virulente : « Vous évitez de dire ça dans un entretien. Vous vous confiez dans l'isoloir ! On ne peut pas la laisser en réunion toute seule. Elle manque de réserve, c'est dangereux ». Les deux autres membres du jury approuvent et la notent 6. En relayant les accusations portées par « les jeunes des cités » à l'endroit du ministre de l'Intérieur, cette candidate n'a pas su faire preuve de la distance qui sied à un aspirante-cadre, qui plus est fonctionnaire.

Cette posture de neutralité républicaine tient aux modalités de sélection des élus membres des jurys, étudiées dans le chapitre V. Ceux-ci, rappelons-le, sont exclusivement issus des exécutifs locaux et leur aptitude au consensus, ou du moins au dialogue transpartisan, a été préalablement jaugée. Mais elle doit aussi aux autres composantes des jurys, cadres et enseignants. Interrogés sur leur affiliation (ou proximité) partisane, tous nos enquêtés se sont situés dans l'espace des partis de gouvernement (UMP et PSMRC, majoritairement, plus rarement UDF et Verts). Tous ont dit avoir une pratique électorale très régulière. Plusieurs nous ont en outre fait part de leurs doutes sur la pertinence des clivages partisans, telle Bernadette Cros, cadre dans une ville UMP (*cf.* chapitre V), déclarant : « Je ne vois pas pourquoi une politique de gauche serait différente d'une politique de droite. Je pense qu'ils ont en tête leur réélection, leur futur mandat, et puis voilà. » ; ou encore Françoise Lepic, ancienne soixante-huitarde qui se dit « déçue par la gauche ». L'ensemble de nos enquêtés ont la conviction que les politiques, et en particulier l'action publique locale, s'homogénéisent. Chargés de sélectionner pour des collectivités de tous bords, les concours valorisent des postures « mesurées », ni trop à droite ni trop à gauche, une sorte d'idéologie du juste milieu dont témoigne par exemple le raisonnement exposé par Eric Martinet, formateur en préparation au concours : « Il est normal qu'il y ait des inégalités, le tout est qu'elles soient

⁶⁴ Journal de terrain, 8 juin 2006.

ressenties comme justes »⁶⁵. Politiste, ce formateur explicite ensuite sa référence à la théorie rawlsienne de la justice, laquelle a connu, comme le montre Mathieu Hauchecorne⁶⁶, une réception d'abord à droite, puis à gauche, par le biais de l'expertise d'État.

b) Méthode et savoirs praticiens : une fonction publique professionnelle et dépolitisée

La distance au politique demandée aux fonctionnaires se manifeste aussi dans les savoirs exigés des impétrants, et dans la manière, méthodique, de les exposer. Supposées témoigner du « professionnalisme » des candidats, ces connaissances et cette méthode sont aussi les garants de leur neutralité dans la gestion des affaires publiques.

Dans les concours, les « connaissances générales et théoriques » n'importent pas tant que la compréhension « des techniques, des procédures, des modes opératoires »⁶⁷, expliquent, dans un ouvrage synthétique sur les trois fonctions publiques, un haut fonctionnaire du ministère de la Fonction Publique et une consultante spécialisée dans le conseil aux administrations. La note de synthèse, pensée comme la plus proche des activités effectives des cadres, est emblématique de la place centrale dévolue au savoir-faire plutôt qu'au savoir. Les candidats doivent prendre connaissance rapidement d'une masse de textes relativement importante (28 pages, en moyenne, au concours d'attaché) et en rendre compte de manière organisée. On apprend donc à lire les documents dans un certain ordre, à prendre à leur sujet des notes d'une certaine manière, à formuler un objet et des titres en un nombre donné de mots. Ainsi, comme celui de l'ENA, les concours territoriaux privilégient un rapport praticien au savoir⁶⁸, sensible dans les conseils des formateurs préparant aux concours.

Une formatrice en droit public (50 ans, au CNFPT depuis plusieurs années, chargée de TD à l'université) exhorte les diplômés des 2^e et 3^e cycles qui préparent le concours d'attaché⁶⁹ à « oublier [leurs] façons universitaires de faire », « à changer de réflexes ». Oublier les façons universitaires de faire, c'est oublier le goût de la complexité propre au savoir universitaire : la formatrice revendique l'enseignement d'un droit moins approfondi qu'à l'université, des connaissances « simplifiées voire simplistes ». Elle n'hésite pas à déconseiller l'usage d'un manuel universitaire jugé « trop lourd, trop subtil, trop finaud ». Refusant l'ambition théorique, faisant l'éloge du pragmatisme et de la modestie intellectuelle, elle estime que ce droit « qui doit permettre de défendre la démocratie locale, l'intérêt général » est donc plus légitime que

⁶⁵ Journal de terrain, 11 janvier 2006 (préparation au concours d'attaché).

⁶⁶ Hauchecorne M., 2009, « Le "professeur Rawls" et le "Nobel des pauvres". Comment s'opère la requalification des productions intellectuelles selon le clivage droite-gauche », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* (à paraître).

⁶⁷ Cauden J., Cauden-Criquet I., 2002, *La formation dans les trois fonctions publiques*, Berger-Levrault, coll. « gestion publique », p.25-26.

⁶⁸ Eymeri J-M., 2001, *op.cit.*, p.69.

⁶⁹ Journal de terrain, 4 juillet 2005 (« université d'été d'attaché » ouverte aux détenteurs de la maîtrise). Cf. le chapitre VIII pour une présentation des différents dispositifs de formation.

le « droit philosophique » de l'université et ses travaux qui ne « servent à personne ». Ce faisant, elle entend préparer les candidats à la mise en œuvre pratique du droit dont ils sont chargés dans leur travail quotidien.

En économie, Jérôme Garel (38 ans, DESS banque, consultant indépendant, intervient depuis une douzaine d'années au CNFPT, et depuis peu dans un master universitaire) expose⁷⁰ des théories économiques tout à fait académiques (théorème Ricardo-Barro, théorie des Zones Monétaires Optimales...) sans utiliser la rhétorique « anti-universitaire » de sa collègue. Mais il reste allusif, rappelant aux stagiaires qu'ils ne sont pas des « chercheurs » mais « des généralistes de la chose publique ». Son développement le plus long ne porte donc pas sur un résultat de science économique, mais sur la LOLF⁷¹, une réforme qui touche directement la gestion des collectivités locales. Ce faisant, il déborde des objets d'étude de la science économique : partant des aspects techniques et comptables de la LOLF, il évoque les modes de gestion des organisations, les problèmes de surqualification et d'encadrement hiérarchique.

L'observation de règles précises d'expression et d'exposition, tant à l'écrit qu'à l'oral, participe à l'homogénéisation des représentations politiques. Le respect des consignes, dont nous avons déjà souligné le rôle dans la construction d'un ordre hiérarchique, veille aussi à ce que les candidats ne « s'épanchent » pas, selon le mot de Françoise Lopic. Dans les compositions demandées aux aspirants rédacteurs et attachés, tout comme dans les épreuves orales, le plan occupe une place centrale, qui doit justement permettre de présenter les différents « points de vue » en présence. Sous la double influence de la dissertation juridique et du modèle de pensée promu par Sciences Po⁷², la norme est au plan en deux parties. Comme l'explique Françoise Lopic, « on leur demande presque toujours un plan "oui, mais" », qui présente un point de vue, puis un autre, sans qu'une troisième partie, cherchant à les rendre compatibles ou à élaborer une alternative, ne soit demandée. Les candidats ne tranchent ni n'inventent, ils exposent le plus clairement et le plus fidèlement possible les options possibles.

La place accordée à la méthodologie des épreuves, et particulièrement au plan, est sensible à l'examen des appréciations portées sur les copies (graphe 4).

⁷⁰ Journal de terrain, 31 janvier 2006 (préparation au concours d'attaché).

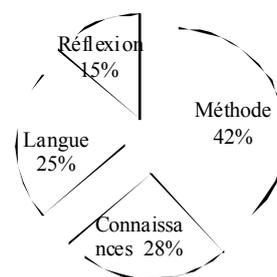
⁷¹ La loi organique relative aux lois de finances, votée en août 2001.

⁷² Eymeri J-M., 2001, *op.cit.*, p.76-77.

Graphe 4 : Primat de la méthode dans les appréciations portées sur les copies

Le codage des appréciations portées sur les copies de culture générale et de note rédigées par quarante candidats au concours de rédacteur 2006⁷³ donne les résultats suivants :

Appréciations	Positives	Négatives
Méthode dont	13	39
Plan	12	30
Problématique	1	9
Connaissances dont	9	39
Connaissances théoriques	5	29
Connaissances territoriales	4	10
Langue dont	8	36
Expression	8	25
Orthographe / syntaxe	0	11
Réflexion	9	16
Total	39	130



Répartition des annotations

NB : Nous avons codé les appréciations de la façon suivante :

Plan regroupe ce terme, ainsi que « structure », « organisation » de la copie. *Problématique* renvoie à ce terme. Quelques copies mentionnent la « méthode » (de la mini-dissertation). Dans ce cas, nous avons codé une fois dans l'item plan et une fois dans l'item problématique. *Connaissances théoriques* renvoie à ce terme ainsi qu'à « connaissance », « culture », ou à des exemples (en particulier historiques et juridiques) présents et valorisés ou absents et regrettés. *Connaissances territoriales* renvoie aux termes « terrain », « politiques publiques », « collectivités ». *Expression* renvoie à ce terme ainsi qu'à « style », « présentation », ou aux adjectifs correspondants (« maladroit », « familier » etc). *Orthographe* renvoie à ce terme ou à « syntaxe ». *Réflexion* regroupe ce terme, ainsi que « compréhension », et l'ensemble des appréciations renvoyant au registre de l'« intelligence » (ou au contraire de « plat », « creux », « manque de hauteur » etc.). Le terme « idées » est codé soit dans connaissances, soit dans réflexion selon le sens que le correcteur a semblé vouloir lui donner (référence à un élément du texte, à une réflexion personnelle du candidat).

Au concours de rédacteur de 2006, les annotations relatives au plan sont les plus présentes, à peine devant les connaissances, mais loin devant la réflexion. Avec les annotations relatives à l'expression (maîtrise des règles orthographiques et syntaxiques, de la construction des phrases etc.), ce sont près des trois-quarts des appréciations qui renvoient à la nécessité de maîtriser et de reproduire des principes standardisés. Comme l'indique le rapport du concours d'attaché de 1995, « plus que le niveau des connaissances, il est beaucoup reproché aux candidats un manque de méthode et le non-respect de conventions de forme, habituelles dans ce type d'épreuves »⁷⁴. On ne demande pas aux candidats de produire des analyses originales, et encore moins iconoclastes, mais bien d'adopter une « pensée conforme »⁷⁵, depuis le plan jusqu'à l'orthographe, indices de mesure et d'autocontrôle. En cela, les concours territoriaux

⁷³ Un cadre du centre de gestion a choisi pour nous les dossiers de ces quarante candidats (20 internes, 20 externes) à partir d'une consigne de sélection « aléatoire ». Celle-ci ne l'est en fait pas vraiment, puisque 17 de ces candidats ont été admissibles, une proportion supérieure à la moyenne (27% des présents à la totalité des épreuves écrites ont été admissibles). Ce comptage repose sur 79 copies (un candidat ayant rendu une copie blanche).

⁷⁴ A-CNFPT, 226w10.

⁷⁵ Eymeri J-M., 2001, *op.cit.*, p.76-77.

se rapprochent des concours d'État : on y observe la même prédominance de la forme⁷⁶. Parce que, explique le manuel déjà cité, « la politique ne s'exerce pas dans le débordement incontrôlé des sentiments »⁷⁷, les fonctionnaires sont supposés rappeler les règles, vérifier la conformité aux procédures, en un mot, tempérer les politiques et les inscrire dans la légalité républicaine. On perçoit ici une permanence du rôle dévolu aux secrétaires de mairie de la Troisième République, chargés de faire respecter les règles de la République, jusque dans les communes « rouges »⁷⁸.

L'importance, dans les deux fonctions publiques, de la conformité hiérarchique et du devoir de réserve, explique ces similarités. S'agissant des concours territoriaux, un autre facteur, lié aux caractéristiques des évaluateurs, y concourt de surcroît. On a vu, dans le chapitre V, le rôle central joué par les formateurs du CNFPT dans la correction des épreuves écrites. L'accent mis sur la méthode dans les concours territoriaux doit donc beaucoup à leur présence. Ces correcteurs sont habitués au public des préparations aux concours du CNFPT. Eric Martinet, déjà cité pour son évocation de John Rawls, est docteur en science politique et assure (notamment) des conférences de méthode à l'IEP de Paris. Dans les préparations, il oppose les « gentils, scolaires, supers bons », étudiants de Paris 1 ou de Sciences Po, aux stagiaires du CNFPT, « malins et stratèges »⁷⁹. Être stratège, c'est en fait appliquer des principes simples, reproductibles d'un sujet à l'autre, qui doivent permettre aux candidats relativement peu diplômés du concours interne, ou issus de formations universitaires moins prestigieuses⁸⁰, d'éviter les pièges de l'incertitude et de la dialectique. Retenir deux ou trois plans transposables d'un sujet à l'autre, mémoriser des « mots-clés » et les faire apparaître dans les titres, appliquer les règles de gestion du temps et de longueur de paragraphe, sont autant de moyens pour réduire la complexité des épreuves et les standardiser. Les prescriptions méthodologiques doivent rassurer des candidats qui n'ont pas l'expérience des concours, à la différence des anciens élèves des classes préparatoires et des IEP. Lié aux caractéristiques scolaires des stagiaires, ce primat de la méthode s'explique aussi par la position des formateurs. La méthode leur permet de faire valoir les compétences qu'ils ont en propre. À la fois formateurs, donc fins connaisseurs des candidats, mais aussi correcteurs et

⁷⁶ *Ibid.*, p.139.

⁷⁷ Hoffbeck G., 2003, *op.cit.*, p.79.

⁷⁸ Bellanger E., 2003, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique », *Revue française d'administration publique*, n°108, p.577-592.

⁷⁹ Journal de terrain, 11 janvier 2006 (université d'attaché).

⁸⁰ Alors que de plus en plus des candidats reçus au concours d'attaché sont d'anciens élèves des IEP (20% des admis par la voie externe en 2005 d'après les données fournies par le CNFPT francilien), voire titulaires d'un doctorat, les personnes se préparant à ce concours au CNFPT sont toutes passées par l'université (*cf.* le chapitre VII pour des données plus détaillées sur ce public).

concepteurs des sujets, donc fins connaisseurs des épreuves, ils construisent, sous l'appellation de « méthodologues », une identité professionnelle à la fois spécifique et positive. Ils la valorisent face aux stagiaires, en les mettant en garde contre les « pièges » du concours et en leur indiquant, selon l'expression d'une formatrice en français (DEA de lettres, mariée à un professeur de lycée), les « dadas » du jury⁸¹. Ils l'utilisent, dans les jurys, pour faire mettre en œuvre un mode d'évaluation particulièrement en phase avec le respect des consignes chères aux cadres territoriaux.

c) De la division du travail au conseil politique

En demandant aux candidats une compétence politique technique plutôt qu'idéologique, les concours socialisent à un type particulier de relations aux élus locaux. Correspondant à celui défendu par les cadres impliqués dans les jurys (*cf.* chapitre V), ce mode de relations s'écarte assez nettement des rapports concrets qui peuvent exister en collectivité. L'accent mis sur la nécessaire distance entre élus et agents occulte les liens, partisans ou personnels, existant fréquemment entre eux, ainsi que la participation des fonctionnaires à la production du politique. Passant sous silence les liens de familiarité et de loyauté entre élus et fonctionnaires, les concours s'autonomisent par rapport aux pratiques concrètes de gestion du personnel dans les collectivités. Ils bornent les liens entre fonctionnaires et élus au strict cadre des relations professionnelles et à la division du travail qui est supposée prévaloir entre eux. Aux élus l'impulsion et la décision, aux fonctionnaires le respect du droit et des procédures.

Le rôle de rappel à la légalité des fonctionnaires est régulièrement rappelé aux candidats, et illustre l'ambiguïté des jurés par rapport aux édiles, que nous avons déjà vue à l'œuvre dans le chapitre V. Au cours de l'épreuve de conservation du concours d'attaché, un universitaire demande par exemple à un jeune candidat⁸² : « Vous êtes collaborateur d'un maire, qui vous dit : "je veux que tel marché revienne à mon fils". Il insiste. Que faites-vous ? ». Le candidat parle du respect nécessaire du code des marchés publics, mais son interrogateur insiste : « il passe outre ; jusqu'où pouvez-vous aller dans le respect de la légalité ? ». Et le candidat d'évoquer le juge administratif, la chambre régionale des comptes, le rôle du préfet et du procureur...

À ceux-ci la maîtrise technique des dossiers et l'exposition des options possibles, à ceux-là l'arbitrage en fonction des convictions politiques et des contraintes électorales.

Une formatrice au concours d'ingénieur, membre de jurys et ingénieur-chef dans une intercommunalité après avoir passé les concours, tient à ses stagiaires un discours de ce type, au risque d'écorner quelque peu l'image des édiles : « Ne vous mettez pas à la place des élus, mettez-vous à votre place d'ingénieur. L'élus a une réponse café du commerce, pas l'ingénieur. Il ne dit pas "c'est vachement bien le

⁸¹ Journal de terrain, 25 avril 2006 (préparation au concours d'adjoint).

⁸² Journal de terrain, 14 juin 2006.

développement durable". Plus vous restez neutre, mieux c'est. Un ingénieur est neutre même s'il est étiqueté dans sa carrière. (...) Le rôle de l'ingénieur, c'est de faire de la veille pour les élus. L' élu doit savoir ce qu'il a le droit de faire et ce qu'il n'a pas le droit de faire. »⁸³

On perçoit toutefois que cette division du travail est loin d'être absolue. Certains, tout particulièrement les cadres, sont en mesure de dépasser le strict rôle technique qui leur est assigné. Le manuel de préparation déjà cité l'indique, en précisant qu'il existe deux types de notes de synthèse, des notes d'« exécution », demandées aux rédacteurs, et des notes de « décision », exigées des attachés⁸⁴. Ajoutant que « les informations que vous fournirez à votre lecteur lui permettront d'agir de manière *responsable* parce qu'*éclairée* », il met finalement en garde le candidat contre « une prudence administrative extrême qui obligera votre lecteur à décoder ce que vous voulez lui dire concrètement ». Ce type de conseil trouve un écho dans les questions que posent les jurés aux candidats à l'oral de conversation sur le mode du « et vous, qu'en pensez-vous ? » ou du « que feriez-vous à la place d'un élu ? ». Ce que l'on demande aux candidats, ce n'est évidemment pas de dresser un programme politique. Quand le jury l'y autorise, le candidat peut prendre position, mais en utilisant les arguments les plus précis possibles. En développant une analyse pragmatique, étayée sur des faits (chiffres, dates, références juridiques), les aspirants cadres endossent une posture d'experts, étrangers aux querelles électorales ou partisans. Ils acquièrent par là une légitimité au conseil politique, qui leur permettra, en collectivité, de faire de la politique « au sens noble », et de faire avancer leur conception de l'action publique locale⁸⁵.

3) Appartenir au « monde territorial »

Proximité au politique dans le respect des normes bureaucratiques : cette posture demandée dans les concours constitue une manière de revendiquer tout à la fois la spécificité et la valeur de la fonction publique territoriale. Le processus d'homogénéisation de représentations qui seraient constitutives du monde territorial passe aussi par la consolidation de savoirs et de savoir-faire pensés comme distinctifs. Lionel Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier ont noté, à juste titre, que « l'idéologie n'est pas seulement partisane »⁸⁶. La désidéologisation demandée aux candidats n'est donc que partielle : elle concerne les représentations et

⁸³ Journal de terrain, 22 juin 2006.

⁸⁴ Hoffbeck G., 2003, *op. cit.*, p.77-78. Termes en italique dans le texte original.

⁸⁵ Nous avons effectivement observé cette posture chez des cadres municipaux spécialistes de la démocratie participative. Biland É., 2008, « La "démocratie participative" comme entreprise de (re)mobilisation des habitants : l'exemple d'une municipalité de l'ancienne banlieue rouge », in Anquetin V., Freyermuth A. (dir.), *La figure de l'habitant dans le travail politique. Sociologie de la "demande"*, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica » (à paraître).

⁸⁶ Arnaud L., Le Bart Ch., Pasquier R., 2005, *art. cit.*, p.6.

arguments clivants du point de vue partisan. Avec la « culture territoriale », cette expression indigène visant à structurer des savoirs propres à l'univers local, est promue une idéologie « molle et implicite » (car elle se présente justement comme non-idéologique)⁸⁷ de l'action publique locale, qui a d'autant plus de force qu'elle « s'adapte aux configurations locales variées » dans lesquelles jurés et candidats sont (ou seront) insérés et qu'elle « n'exclut pas les compromis et les orientations différentes »⁸⁸.

a) Une « culture » commune

En dépit de nombreux points communs avec les concours de l'État (depuis la priorité donnée aux savoirs praticiens et à la méthode, en passant par le rapport aux règles, à la hiérarchie et aux politiques), les jurés et les organisateurs revendiquent des critères de sélection différents de ceux qui prévalent à l'État. L'expression de « culture territoriale », qu'ils utilisent pour synthétiser ces spécificités, ne recouvre aucun intitulé d'épreuve. Mais plusieurs « notes de cadrage » d'épreuves y font allusion, en utilisant soit l'expression elle-même soit les expressions voisines d'« environnement territorial » ou de « connaissances territoriales ». Dans les entretiens, elle est particulièrement utilisée par nos enquêtés les plus proches des institutions organisatrices des concours, cadres pédagogiques et formateurs. Elle est d'ailleurs omniprésente dans les formations du CNFPT : enseignée, aux côtés du français et des mathématiques, aux stagiaires de la « formation générale de base » destinée aux agents de catégorie C les moins dotés en capital culturel, elle figure aussi en bonne place du « kit pédagogique » diffusé par le CNFPT aux collectivités organisant une journée d'accueil pour leurs nouveaux agents. Enfin, les tests d'accès aux préparations aux concours comprennent des questions regroupées sous cet intitulé (encadré 11).

Encadré 11 : La culture territoriale dans les tests d'accès aux préparations aux concours

Nous reproduisons ici les questions relatives à l'« environnement territorial » posées aux agents territoriaux désireux de suivre les stages de préparation aux concours de rédacteur ou d'attaché au CNFPT en 2004. Dans chacun des deux tests, ces questions comptent pour 15% de la note finale, et accompagnent une étude d'article de journal.

Attaché : trois obligations du fonctionnaire ; principes budgétaires des collectivités territoriales ; deux compétences de la région ; aide sociale légale.

Rédacteur : par qui est élu le maire ? ; quels sont les principes budgétaires des collectivités locales ? ; citer deux grandes compétences des conseils généraux ; qu'est-ce que l'obligation de réserve du fonctionnaire ?

Cette revendication des spécificités territoriales fait écho à la rhétorique anti-étatiste, fortement présente dans les entretiens, en particulier ceux menés avec des cadres. Elle prend

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ *Idem.*

tour à tour la forme d'un refus de la technocratie, ou de la bureaucratisation excessive, ou encore de l'éloignement aux usagers. Travailler pour une collectivité serait plus intéressant que travailler pour l'État, du fait du contact avec le « terrain », de la (relative) légèreté des structures et de la variété des missions et des interlocuteurs.

Paul Turpin, cadre retraité du CNFPT (*cf.* chapitres I et V) continue de siéger dans des jurys et de présenter des concours territoriaux dans diverses formations universitaires. Il nous répète, en entretien, la manière dont il expose aux étudiants l'intérêt des emplois territoriaux : « Je continue de penser qu'il vaut mieux être administrateur territorial que 50^e à l'ENA. Si c'est pour tomber sous-chef de bureau d'une sous-direction au ministère du Commerce Extérieur et compter les camemberts... Alors qu'un administrateur qui est secrétaire général de Nantes ou même Montreuil, il a un boulot infiniment plus intéressant, il est responsable. »

Aline Dauge, cadre dans une DRH, met de son côté l'accent sur le rapport différent aux usagers : « Je peux entendre que dans un ministère, un architecte des Bâtiments de France, le gars qui rénove la flèche de Notre Dame, il ne connaisse pas trop le service du public... Mais nous, dans la fonction publique territoriale, dans la commune, j'aimerais bien que tout ceux qui m'ont répondu [qu'ils allaient rester après leurs heures de travail] le fassent pour de vrai et avec le sourire, en étant convaincus que c'est ce qu'ils doivent faire. »

Ce rapport différent au service public, moins bureaucratique, plus proche des politiques et de la population, justifie des exigences particulières manifestées par des sujets de concours qui se veulent « territoriaux ». Quels sont donc les savoirs mobilisés pour construire cette spécificité et qu'est-ce qui les rend territoriaux ? La place dévolue au droit est centrale. Elle est ancienne, d'ailleurs, dans les concours de l'État⁸⁹, comme dans les formations des agents communaux. S'intéressant aux cours délivrés par l'ENAM dans l'entre-deux-guerres, Emmanuel Bellanger parlait même, à leur propos, d'« enseignement légaliste »⁹⁰. Les sujets des notes de synthèse intègrent encore aujourd'hui, quoique moins systématiquement que dans les années 1980, un texte de loi, un décret ou encore une circulaire. Au cours de leur épreuve de bureautique, les candidats-adjoints sont d'ailleurs fréquemment appelés à se rendre sur le site Legifrance⁹¹. Et, dans quasiment toutes les épreuves, ainsi que le rapporte Michèle Leconte, professeure de français qui en est pourtant peu familière (*cf.* chapitre V), « on évalue la mise en évidence des points importants du texte, la référence à la loi. C'était vraiment les grands points du gouvernement. (...) Connaître les textes, c'est important pour le travail à accomplir. »

⁸⁹ Thuillier G., 1983, *L'ENA avant l'ENA*, Presses Universitaires de France.

⁹⁰ Bellanger E., 2005, *art. cit.*, p.82.

⁹¹ Défini comme le « service public de l'accès au droit », ce site rassemble « l'essentiel du droit français » (www.legifrance.gouv.fr).

Mais ce droit est pensé, selon la formule employée par une formatrice en droit public, comme « opérationnel »⁹². Et d'apporter pour preuve de cette opérationnalité le fait que plus de la moitié des épreuves de droit public du concours d'attaché font explicitement référence aux collectivités locales (encadré 12).

Encadré 12 : Le droit public au concours d'attaché, une épreuve « territoriale »

Concours interne puis concours externe⁹³

2007 : L'exécutif sous la Cinquième République. - L'avenir du *département*.

2006 : *Collectivités territoriales et service public*. - Quelles perspectives pour le statut général de la Fonction Publique?

2005 : Construction européenne et constitution de la 5^e république. - « Acte 2 » de la décentralisation : place à la *région* ?

2004 : *Collectivités territoriales françaises et Union Européenne*. - La primauté des normes communautaires est-elle réellement assurée en droit français ?

2003 : Les *élus locaux* et les citoyens. - La *décentralisation* et le principe d'égalité

2002 : La coopération entre *collectivités* locales : modalités et enjeux. - Faut-il encore *décentraliser* ?

2001 : L'intervention du juge dans la vie locale est-elle aujourd'hui respectueuse du principe de libre administration des *collectivités* territoriales? - Peut-on parler de déclin de la loi en France depuis 1958 ?

2000 : *L'organisation administrative* de la France et ses enjeux. - Le contrôle des actes des *collectivités* territoriales

1999 : Le pouvoir réglementaire. - Les *communes, les départements et les régions* règlent par leurs délibérations les affaires de leurs compétences

1997-1998 : Le juge administratif est-il protecteur des droits des administrés ? - Elections et *décentralisation*

1996 : Le *maire*. - Le principe de libre administration des *collectivités* territoriales, sa valeur, son rôle, son actualité

1995 : *Décentralisation* et démocratie. - La *décentralisation* et la déconcentration sont-elles contradictoires ?

1994 : La coopération intercommunale en France. - La région et le département (juristes universitaires)

1993 : Exclu des annales car sujets d'économie

1992 : Le démembrement de l'administration au travers des différents modes de gestion des *services publics locaux*. - Est-il possible d'accroître les pouvoirs du premier ministre français ?

1991 : Peut-on dire, huit ans après la loi du 2 mars 1982, que les *collectivités* locales ont bénéficié de façon égale des réformes de la décentralisation ? - L'obligation de réserve des fonctionnaires.

1990 : Commentez l'article 72 de la Constitution de 1958 : « Dans les *départements* et les territoires, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. » - L'amélioration des relations entre l'administration et les administrés.

1988-1989 : Commentez l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. » - Service public et fonction publique

1979 : L'évolution des services publics *communaux* - La notion de service public est-elle encore utilisable en droit administratif contemporain ?

Cet inventaire permet de constater que 21 sujets sur 36 (soit 58%) peuvent être qualifiés de « territoriaux »⁹⁴. Tous ces sujets ont été posés à partir du milieu des années 1990, signe du mouvement de « territorialisation » des concours, signalé dans le chapitre V. Outre l'évocation de collectivités (communes, département ou région voire intercommunalité), la décentralisation apparaît comme un thème majeur, traité dans six sujets.

Mais, comme à l'ENAM, le droit, même « territorialisé » et opérationnalisé, ne saurait suffire à évaluer les candidats. À la manière de la science communale, dont Renaud Payre a étudié

⁹² Journal de terrain, 4 juillet 2005 (université d'attaché).

⁹³ Annales reconstituées à partir des archives du CNFPT. Les sujets posés entre 1980 et 1987 sont introuvables. Il s'agit de la composition de droit public pour le concours externe et de la composition sur un sujet portant sur les institutions politiques et administratives de la France en interne. C'est nous qui mettons en italique.

⁹⁴ Les termes « collectivité territoriale ou locale, communes, département, région, intercommunalité, décentralisation, élus locaux, maire » ont été retenus pour identifier un sujet « territorial ».

les tentatives d'institutionnalisation dans l'entre-deux-guerres⁹⁵, la culture territoriale peut être décrite comme un « ensemble de [connaissances] qui cherchent à compléter et à dépasser la seule formation juridique »⁹⁶ et fonctionnent comme un « savoir prescriptif »⁹⁷ sur l'action publique locale. À l'image de la gestion, décrite par Fabienne Pavis⁹⁸, comme « le langage commun minimal » au monde de l'entreprise depuis les années 1980, la culture territoriale constituerait, dans l'esprit de ses promoteurs, un langage commun à tous les agents territoriaux, quelles que soient leur position hiérarchique et leur spécialité technique. Les auxiliaires de puériculture, agents de catégorie C travaillant en crèches, doivent par exemple répondre à un questionnaire à choix multiples évaluant à la fois la compréhension des « consignes élémentaires d'hygiène et de sécurité » et des « notions élémentaires relatives à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales »⁹⁹.

Il n'est pas indifférent que ces savoirs soient portés et diffusés par les centres de gestion, et surtout par le CNFPT, organisme national garant de l'unicité de la fonction publique territoriale dont le statut et les concours sont des composantes essentielles. En ce sens, la culture territoriale peut être analysée comme une culture d'institution : elle renvoie à la prétention du CNFPT à dire ce qu'est (ou devrait être) la fonction publique territoriale. Les concours visent en particulier à rompre avec les (supposés) particularismes locaux pour construire des manières communes d'être au service des collectivités locales. Les formateurs se prêtent particulièrement à ce type de construction mi-théorique, mi-pratique. Il leur permet d'intervenir légitimement dans les concours, puisqu'ils se sont approprié des contenus, certes situés dans le monde territorial, mais largement déconnectés de l'expérience concrète des agents en collectivité. Les notes de synthèse, pourtant supposées être les épreuves les plus professionnelles, présentent des mises en situation très rudimentaires¹⁰⁰. À peine plus d'un tiers des énoncés des sujets posés entre 1988 et 2007 font allusion au poste que le candidat est censé occuper. En faisant fi de ce qui est perçu comme des spécificités liées au contexte local,

⁹⁵ Il ne s'agit pas pour nous d'étudier la diffusion de cette « culture » hors de la scène des concours. Mais on peut noter que le développement de DESS (puis de masters 2) préparant aux emplois communaux a contribué à une certaine reconnaissance universitaire (cf. encadré 10 du chapitre VII pour une présentation de ces masters). Notons en outre qu'un manuel de culture territoriale est paru récemment, coécrit par des formateurs au CNFPT. Alcaud D. (dir.), 2006, *Manuel de culture territoriale*, Hachette Supérieur. Il s'appuie principalement sur les disciplines juridiques, politiques et économiques.

⁹⁶ Payre R., 2005, « Le stade de l'expérience. Une incertaine "science communale" et la question de l'institutionnalisation disciplinaire des savoirs urbains », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n°12, p.104.

⁹⁷ Payre R., 2002, « Un possible non institutionnalisé. Socio-histoire de la "science communale" (1900-1950) », in Déloye Y., Voutat B. (dir.), *Faire de la science politique*, Belin, p.172.

⁹⁸ Pavis F., 2003, thèse citée, p.18.

⁹⁹ Décret n°93-398 du 18 mars 1993.

¹⁰⁰ Mais toutefois un peu moins « bidons et abstraites » que celles proposées à l'ENA. Eymeri J-M., 2001, *op.cit.*, p.131.

politique, professionnel, est construite une représentation unifiée d'un univers pourtant caractérisé par sa diversité.

Aux candidats qui travaillent déjà en collectivité, on demande ainsi de dépasser leur spécialisation professionnelle et leur univers quotidien de travail, pour monter en généralité et avoir une vision d'ensemble sur l'action publique locale.

Odile Folio a passé tous les concours, depuis sténodactylo jusqu'à attaché principal. À 56 ans, elle est responsable de la formation dans une commune de banlieue parisienne et participe à ce titre au groupe de réflexion « ressources humaines » mis en place par le CNFPT. Elle aide aussi certains collègues à se préparer aux concours et explique ici¹⁰¹ pourquoi un ingénieur contractuel a échoué à son concours.

« J'avais un collègue avec un diplôme d'ingénieur qui échouait au concours. Je m'en doutais. Il fait partie des gens spécialisés dans leur métier qui ne s'occupent pas de ce qui se passe dans la rue. Il est dans l'informatique, mais il doit prendre en charge un service. Il doit dépasser sa technicité. Il s'est étalé à cause de ça. On lui a fait une préparation à l'oral, avec des sujets d'actualité, comme la dématérialisation. Moi, mon système part, quand on me pose une question comme ça. Ça devient réflexe, l'actualité, les responsabilités juridiques. (...) Il faut préserver l'environnement territorial, qu'ils comprennent bien que l'ingénieur informatique, c'est pas l'ingénieur informatique de chez Bull. »

Quant aux jeunes frais émoulus des études, ils doivent appliquer leurs connaissances académiques aux préoccupations propres aux collectivités, se montrer plus pragmatiques que théoriciens et être capables de s'imaginer dans leur futur rôle.

Les membres du jury se chargent de le rappeler à un jeune homme en costume, diplômé de Sciences Po, ayant disserté avec aisance sur la « signification de la solidarité intergénérationnelle ». Son exposé, appuyé sur trois pages de notes, a cité Gøsta Esping-Andersen (*The Three Worlds of Welfare Capitalism*) et Gilles Lipovetsky (*L'ère du vide*). Il a parlé de capital humain et de système assurantiel, mais l'élue regrette de « ne pas l'avoir entendu parler d'intervention sur le terrain » et lui demande les structures qui assurent l'aide directe aux personnes âgées. Le candidat, pour la première fois, est pris en défaut¹⁰².

Pour autant, la culture territoriale est loin de constituer un ensemble homogène. Les références disciplinaires sur lesquelles elle s'appuie varient selon la formation des formateurs et des jurés et, plus encore, selon la filière et la catégorie hiérarchique du concours. Pour les concours de catégorie C, mais aussi pour les concours de cadres des filières autres qu'administratives, elle est principalement réduite aux « notions fondamentales » du droit administratif et du droit constitutionnel, comme l'explique Paul Turpin, qui en a été le promoteur lorsqu'il était responsable des préparations aux concours.

« La culture territoriale, c'est cette construction inductive de tout l'ensemble de la vie territoriale. C'était du droit sans être du droit, de telle manière qu'un ingénieur, qui n'a pas de droit au concours, ait quand même des éléments de culture, qu'il soit capable de dire ce qu'est l'intercommunalité. À un moment quelconque à l'oral, il y aura un professionnel qui dira "une piscine, c'est trop cher pour une commune de

¹⁰¹ Entretien dans son bureau en mairie, le 17 mai 2006.

¹⁰² Journal de terrain, 14 juin 2006 (épreuve de conversation du concours d'attaché).

4000 habitants. Vous avez d'autres solutions ?" S'il ne sait pas ce que c'est que l'intercommunalité, il est foutu. Cette culture générale professionnelle, j'en mettais dans tous les cycles qui n'ont pas de droit au concours. La toile de fond d'une collectivité locale, et par conséquent d'un concours territorial, c'est quand même ce droit. (...) C'est le substrat obligatoire pour aborder des disciplines aussi variées que la gestion d'une bibliothèque, d'un centre sportif, la police... »

C'est d'ailleurs parce qu'il est nécessaire de les familiariser à cet ensemble de connaissances que les candidats au concours d'adjoint suivent un cours de droit public, alors même qu'ils n'auront pas forcément une telle épreuve au concours. On retrouve ici la définition du fonctionnaire comme « citoyen exemplaire », au courant des enjeux, des règles et usages de la vie politique et des institutions.

Aline Dauge, titulaire d'une maîtrise de droit privé, se souvient de l'épreuve de droit public qu'elle a fait passer aux candidats-adjoints : « Il y a des personnes qui pensaient qu'on élisait les sénateurs et qui ne savaient pas dire ce qu'était une élection législative. Ça va au-delà de la méconnaissance de la vie d'une collectivité territoriale. Même en tant que citoyens... Ils vont voter dans quelques mois pour les élections législatives... (...) Sur les seize du premier jour, en interne, il y en a une qui a su donner la date de l'élection présidentielle et une, pas la même, qui a su nous dire à quoi servait l'élection législative. Les quinze autres ne savent pas pour qui et pour quoi elles vont voter. Ça me pose un souci, point de vue citoyenneté. »

Pour les concours les plus élevés, et en particulier celui d'attaché, cadre d'emplois défini par sa polyvalence et par son rôle d'aide à la décision¹⁰³, le droit ne suffit pas. Les connaissances juridiques côtoient des approches liées, en particulier, à la sociologie des organisations, à la science politique et à l'économie publique.

Jérôme Garel, le formateur en économie déjà évoqué (qui est aussi examinateur au concours d'attaché), la définit ainsi¹⁰⁴ : « La culture territoriale, vue par Paul Turpin en particulier, c'est quelque chose de globalisant, c'est comprendre les mécanismes, les processus de décision. Je me suis engouffré là-dedans. Je suis capable aujourd'hui de faire des éléments sur les attachés principaux. Il y a des aspects techniques qui peuvent être dépassés par des aspects liés à l'organisation, au management. On fait intervenir sur le management participatif, sur la démocratie de proximité, sur la fonction publique territoriale, l'évaluation des politiques publiques. »

Ces disciplines, perçues comme moins rigides que le droit et donc plus facilement appropriables par des candidats non spécialistes, sont aussi plus directement liées aux débats politiques sur lesquels les candidats sont interrogés. Elles permettent de traiter des problèmes sociaux sur lesquels les collectivités sont supposées agir. Ceux-ci, comme l'indiquait Herbert Blumer, « n'existent pas en eux-mêmes, comme un ensemble de conditions sociales

¹⁰³ Rappelons-en la définition réglementaire : les attachés « participent à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques décidées dans les domaines administratif, financier, économique, sanitaire, social, culturel, de l'animation et de l'urbanisme. ». Décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987 modifié.

¹⁰⁴ Entretien dans un café parisien, le 13 mars 2006.

objectives, mais [sont] fondamentalement les produits d'une définition collective »¹⁰⁵. En mettant l'accent, ici sur la délinquance juvénile, là sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes, les concours cristallisent ces définitions et les diffusent dans le monde territorial¹⁰⁶. Il n'est pas indifférent que l'on fasse appel à des publications et à des auteurs qui s'inscrivent davantage du côté de l'essayisme que de la production scientifique ou littéraire. Les textes retenus pour l'épreuve de conversation puisent certes chez Paul Valéry¹⁰⁷, mais en citant *Regards sur le monde actuel*, jamais son œuvre poétique. Michel Crozier est quant à lui l'auteur d'*État modeste, État moderne*¹⁰⁸ mais jamais celui du *Phénomène bureaucratique* ou de *L'acteur et le système*. Et l'on trouve surtout des universitaires médiatiques (Alain Finkielkraut¹⁰⁹, Jacques Marseille¹¹⁰), ou encore des hauts fonctionnaires passés du côté de l'expertise (Alain Minc¹¹¹), voire du politique (René Lenoir¹¹²).

Si le droit ne suffit pas, si l'on fait appel aux sciences humaines et sociales, c'est parce qu'il ne s'agit plus seulement de connaître la différence entre contrôle d'opportunité et contrôle de légalité : il importe aussi de réfléchir au mode de gestion le plus adapté au service public. La culture territoriale dévoile une conception du rôle des collectivités territoriales et de leurs agents, que nous proposons à présent d'étudier.

b) Pour une « modernisation » modérée

Le recours aux intellectuels médiatiques est un indicateur d'une caractéristique majeure de la culture territoriale, marquée par l'omniprésence de l'actualité. Le droit en particulier est principalement présent à travers l'actualité législative. Une loi est en préparation ? Une autre a-t-elle été votée depuis suffisamment longtemps pour qu'il soit temps d'en faire le bilan ? Elles font l'objet d'une note de synthèse (encadré 13).

¹⁰⁵ Blumer H., 2004, « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, v.17, n°67, p.185 (traduction française de l'article « Social Problems as Collective Behavior », *Social Problems*, v. 18, n°3, 1971, p. 298-306).

¹⁰⁶ Nous étudierons dans le chapitre VIII leur impact sur les représentations effectives des candidats.

¹⁰⁷ Valéry inspire deux sujets à la session de 2001. On utilise notamment la citation suivante : « Si l'État est fort, il nous écrase ; s'il est faible, nous périssons ».

¹⁰⁸ Notamment dans un sujet, posé en 1988 (un an après la parution de l'ouvrage).

¹⁰⁹ « Il y a des limites au pouvoir de chacun sur sa vie qui ont la paradoxale vertu de rendre la liberté possible », est un sujet posé à l'épreuve de conversation de 2001.

¹¹⁰ Sur les « modèles » français et américain. Rappelons que Jacques Marseille est l'auteur, en 2008, d'un dossier du *Point* sur les fonctionnaires (cf. chapitre II).

¹¹¹ À qui on doit deux sujets en 1988, tirés de *La Machine égalitaire*, et un sujet en 2001 sur la « réinvention de l'idée nationale ». On retrouve ici le constat, établi par Jacques Chevallier, selon lequel « des hauts fonctionnaires se sont arrogés un authentique "pouvoir intellectuel" en venant concurrencer les grands intellectuels sur leur propre terrain, voire en se substituant à eux dans le travail de production des idées (J. Attali, A. Minc) » Chevallier J., 2002, *op.cit.*, p.302.

¹¹² Outre le sujet d'écrit qu'il a inspiré en 1993 (cf. chapitre V et encadré 14), un sujet de conversation du concours d'attaché 1988-1989 a utilisé son compte-rendu de la *Noblesse d'État* (Pierre Bourdieu) dans le *Monde*.

Encadré 13 : L'actualité territoriale vue par les sujets de note de synthèse

Liste des thèmes des notes de synthèse (ou de rapport) du concours d'attaché depuis 1988¹¹³. Externe puis interne.

2007 : fonction publique territoriale (2 sujets)

Actualité législative : Une loi sur la fonction publique territoriale a été votée le 19 février 2007, dont la première lecture a eu lieu au Sénat le 14 mai 2006 (cf. chapitre II)

2006 : contrats de partenariat public - privé / pôles de compétitivité

Actualité législative : Les contrats de partenariat ont été introduits par l'ordonnance du 17 juin 2004. Les pôles de compétitivité ont eux aussi été lancés en 2004.

2005 : évaluation des politiques publiques / installations à risque

Actualité législative : La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels redéfinit les mesures relatives aux installations à risque.

2004 : surendettement / commerce de proximité

Actualité législative : La loi du 1^{er} août 2003 (« Borloo ») transforme le dispositif de traitement du surendettement. La loi SRU du 13 décembre 2000 modifie les règles de l'urbanisme commercial.

2003 : service public / sécurité des personnes et des biens

Actualité législative : loi sur la sécurité civile du 19 décembre 2001

2002 : développement durable / gouvernance

Actualité internationale : sommet des Nations Unies sur le développement durable à Johannesburg.

2001 : relations entre l'administration et les habitants / sujet introuvable

Actualité législative : un projet de loi relatif à la démocratie de proximité a été déposé à l'Assemblée Nationale le 23 mai 2001

2000 : police municipale / coopération intercommunale

Actualité législative : loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales ; loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

1999 : transports urbains / budget municipal

Actualité législative : la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 rend obligatoire l'instauration dans les villes de plus de 100 000 habitants d'un « plan de déplacements urbains » (PDU).
Actualité réglementaire : l'instruction comptable M14 a été généralisée à l'ensemble des communes le 1^{er} janvier 1997.

1997 : politiques du sport / site internet municipal

1996 : élimination des déchets / personnes âgées dépendantes

Actualité législative : la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 crée la « prestation spécifique dépendance ». La loi du 13 juillet 1992 institue des Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers.

1995 : politique de la ville / protection du littoral

L'intitulé du premier sujet précise « La politique de la ville fait l'objet de nombreux débats. Depuis une dizaine d'années, les procédures se succèdent et les difficultés semblent perdurer. Peut-on parler d'échec ? ». Le second sujet se réfère lui aussi dans une politique publique déjà ancienne (1975 : création du conservatoire du littoral ; loi du 3 janvier 1986 : loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

1994 : pompes funèbres / monde rural

Actualité législative : la loi du 8 janvier 1993 relative à la législation dans le domaine funéraire

1993 : plans municipaux d'environnement / transports urbains

Actualité réglementaire : la circulaire du 24 juin 1991 a défini le champ d'application des plans municipaux et départementaux d'environnement.

1992 : parc naturel régional / logement social

Actualité réglementaire : décret du 25 avril 1988 relatifs aux parcs naturels régionaux ; loi du 31 mai 1990 (« Besson ») visant à la mise en œuvre du droit au logement

1991 : accueil de la petite enfance / les DOM dans la construction européenne

Actualité législative : loi du 6 juillet 1990 relative aux prestations familiales et aux aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants

1990 : exploitants privés de salles de cinéma / handicap

1988 : syndicat d'agglomération nouvelle / personnes âgées

Actualité législative : la loi du 13 juillet 1983 (« Rocard ») met en place les SAN.

¹¹³ Etablie à partir des archives du CNFPT et des données disponibles sur internet pour les années les plus récentes. Nous ne prenons en compte que la spécialité « administration générale ».

Le droit des concours n'a pas seulement fait l'objet d'une attention récente du Parlement et du gouvernement ; il a aussi retenu l'attention des médias. Chaque note de synthèse ou presque propose un article (voire davantage) paru dans *La Gazette des Communes*, hebdomadaire le plus diffusé dans les collectivités¹¹⁴. Culture médiatique, la culture des concours est aussi une culture où les auteurs comptent peu. À l'épreuve de culture générale, pourtant définie comme la plus scolaire, seul un sujet sur quatre fait appel à un auteur (encadré 14). L'originalité d'une pensée, ou encore son inscription dans une histoire intellectuelle, n'est pas discutée. Ce qui compte, c'est ce que cette pensée apporte aux débats médiatico-politiques du moment.

Encadré 14 : Une culture générale sans (beaucoup d')auteurs
Les sujets de culture générale¹¹⁵ au concours externe d'attaché

2007 : *Ernest Renan* [philosophe] écrit en 1850 : « Un monde sans science c'est l'esclavage, c'est l'homme assujéti à la matière, assimilé à la bête de somme. Le monde amélioré par la science sera le royaume de l'esprit, le règne des hommes libres ». Cette réflexion, selon vous, est-elle toujours d'actualité ?

2006 : La sécurité constitue-t-elle un droit de l'homme ?

2005 : Religion et espace public

2004 : Principe de précaution, développement durable, risque zéro, les sociétés modernes croient-elles encore au progrès ?

2003 : Les États sont-ils encore souverains ?

2002 : La citoyenneté : idéal, conquête, réalité, utopie ?

2001 : « La nature sociale a horreur du vide. Enlevez la foi dans l'avenir, qu'est-ce qui peut servir de repère organisateur de la vie collective ? Le passé fait tout naturellement retour. », *Marcel Gauchet* [philosophe], septembre 1998

2000 : Pensez-vous, comme *André Malraux* [écrivain, homme politique], « qu'aucune espèce d'État ne peut assurer le bonheur de qui que ce soit » ?

1999 : Droit à la différence et différence des droits

1997-1998 : La fraternité vous paraît-elle une valeur fondamentale dans la société française contemporaine ?

1996 : Que vous suggère l'affirmation selon laquelle « Jamais la nation n'a été une idée plus moderne ? »

1995 : « La culture, comme la richesse, est un privilège ». Analysez et commentez.

1994 : Face aux mutations que connaît le monde contemporain, que pensez-vous du jugement récent d'un historien : « L'humanité est sauvée par une foule d'esprits lents : ils feignent ».

1993 : « Dans un pays comme la France, affaiblir l'État, c'est affaiblir la citoyenneté », *René Lenoir* [haut fonctionnaire, homme politique].

1992 : Que pensez-vous de la place faite aux minorités dans la société française depuis 1945 ?

1991 : « Identité, mot difficile à définir et derrière lequel se masquent toutes les grandeurs comme toutes les barbaries ». Que pensez-vous de cette affirmation ?

1990 : Notre monde se caractérise par une montée des savants et des experts, prêts à tout prendre en charge. « Le Tiers Monde a faim, consultons les experts. Notre belle jeunesse se drogue, consultons les experts. La violence s'étend, consultons les experts. Les affaires vont mal, consultons les experts... Chaque difficulté engendre ses petits ou ses grands experts... », écrit *Pierre Thuillier* [philosophe], *Le petit savant illustré*, 1980. Qu'en pensez-vous ?

1988-1989 : « Aujourd'hui, la réforme prioritaire n'est pas celle de l'enseignement, c'est celle de l'éducation. » Que pensez-vous de cette affirmation ?

1987 : « Après moi le déluge », une maxime de notre temps ?

¹¹⁴ Nous en avons été témoin à Tozay, où l'hebdomadaire circule dans tous les services de la mairie, associé à une fiche, que chaque chef de service doit signer. Un de nos enquêtés nous a d'ailleurs transmis un article qu'il y avait trouvé sur les concours.

¹¹⁵ Il s'agit des sujets de l'épreuve « composition sur un sujet d'ordre général », reproduits dans un manuel de préparation au concours d'attaché jusqu'en 2003, disponibles sur internet pour les années les plus récentes. Hoffbeck G., 2003, *op.cit.*, p.199-200.

1986 : Commentez ce jugement de *Jean-Marc Lech* [président de l'IPSOS] : « Les disparités dans la société vont s'accroître. Nous allons vers un pays à deux vitesses : la France et la sous-France. Nous allons vivre le propre sous-développement de notre pays. La ligne de partage ? Ceux qui ont du travail et ceux qui n'en ont pas. La division sera accentuée par ceux qui sont formés et ceux qui le sont beaucoup moins. Notre société va s'atomiser. Des groupes distincts ne communiqueront même pas entre eux. »

1985 : « Les urbanistes et les architectes ont donné à la France l'eau courante et le gaz à tous les étages. Ils ne leur ont pas donné, avec la clé de leur F4, le mode d'emploi de la ville. (...) Une ville n'est pas faite seulement de pierres, mais d'hommes. Elle est le résultat d'une lente accumulation de gestes et de regards, d'habitudes et d'usages. Cela, nul architecte ne peut l'édifier. Ce sont les habitants, et non les urbanistes qui construisent les villes ». *Frédéric Gaussen* [journaliste], *Le Monde* du 30 mai 1982. Commentez.

1984 : « La science ne vous donnera aucune indication éthique. Ce que nous devons à autrui, ce n'est pas elle qui pourra nous le dire ». Quelles réflexions sur le progrès et le rôle de la science cette pensée de *J.-M. Domenach* [philosophe engagé en politique] vous suggère-t-elle ?

1983 : Que reste-t-il de la société rurale dans la France contemporaine ?

1982 : Faut-il encore enseigner l'histoire ?

1981 : L'égalité des chances dans la société contemporaine

1980 : Le rôle de la presse écrite dans la formation de l'opinion publique en France

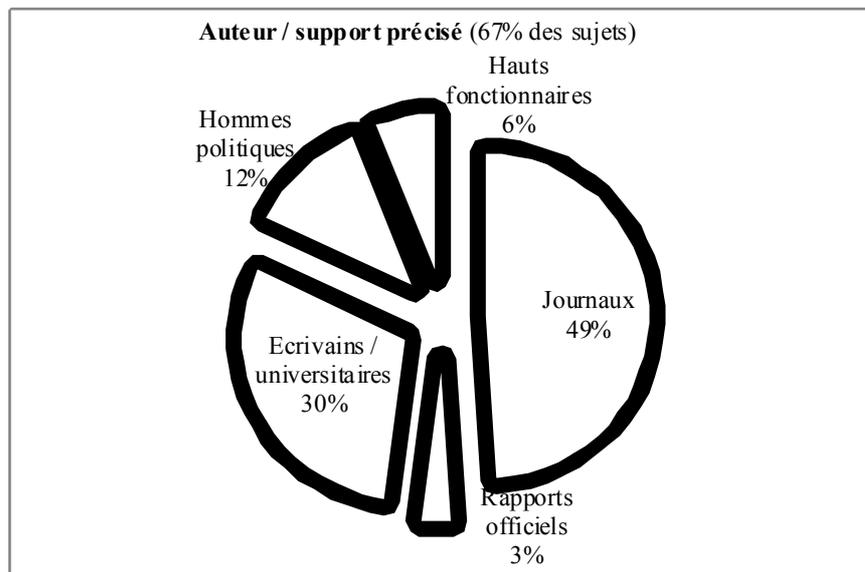
1979 : La vie associative dans la société française contemporaine

Cet inventaire fait ressortir qu'un quart (sept sujets sur vingt-sept) seulement des sujets de cette épreuve font appel à des auteurs. Tous ces auteurs, exception faite d'Ernest Renan, vivent ou ont vécu au 20^e siècle, et beaucoup sont connus pour leur engagement politique. Les autres sujets (représentant un autre quart du total) se présentent sous la forme de citation font appel à des maximes, dictons ou idées reçues. La citation s'est considérablement raréfiée dans les années 2000 (deux sujets sur huit contre onze sur dix-neuf auparavant), en même tant que les sujets s'éloignent des « questions de société » pour se rapprocher des politiques publiques mises en œuvre par l'État ou les collectivités locales. Si seulement cinq sujets utilisent le terme « contemporain », beaucoup renvoient, quoique moins explicitement, à l'actualité.

Pour l'épreuve de conversation, le recours aux articles de presse est fréquent : un sujet sur cinq est issu du seul journal *Le Monde*, journal supposé donner les gages de sérieux et d'apolitisme recherchés dans les concours. Un candidat hypothétique qui aurait passé les concours d'attaché 1988 et 2001 aurait ainsi eu deux chances sur trois d'être interrogé à partir d'un article de journal, ou à partir d'un sujet « sec » reprenant une formulation de type journalistique (« le cinéma est-il en crise ? »). Il aurait eu seulement une chance sur cinq d'être interrogé sur un écrivain ou un universitaire (graphe 5).

Graphe 5 : Le primat de la culture médiatique à travers les sujets de conversation du concours d'attaché

Nous avons constitué une base de données à partir des sujets de l'épreuve de conversation des deux concours d'attaché pour les années dont nous en disposons en intégralité¹¹⁶. Cette base de données compte 218 sujets, 100 posés en 1988, 118 en 2001. Un tiers des sujets sont dit « secs » (par exemple « les maires et la violence »). Les deux autres tiers des sujets sont des citations, de quelques mots ou de quelques lignes, et précisent soit le source, soit un auteur, soit un support de publication (journal, rapport officiel). Le graphe ci-dessous présente les auteurs / supports de ces sujets.



Cette tendance se renforce dans les années 2000 et explique la place accrue faite à l'actualité dans les préparations aux concours. Un manuel de préparation au concours de rédacteur¹¹⁷ présente par exemple les épreuves orales en alternant rubrique « connaissances » et rubrique « actualité ». En droit public, il retient, comme faisant partie de l'actualité à maîtriser, l'expérimentation locale, le nouveau code des marchés publics, le rapport de 2006 du Conseil d'État, le service minimum, et l'évolution institutionnelle de l'Union Européenne. Conscients de cette importance de l'actualité, les formateurs insistent particulièrement sur la maîtrise du vocabulaire politico-médiatique du moment. Françoise Lepic, face aux candidats-rédacteurs, explique que toute analyse d'un sujet doit commencer par une réflexion sur « ce qu'en disent les médias »¹¹⁸. Elle évoque, pêle-mêle, les thèmes qui « font l'actualité » : le système de financement des retraites, la prise en charge des personnes âgées dépendantes, la pollution visuelle, le surendettement, la rentabilité, le neuvième art, le devoir de mémoire, l'amendement contesté sur les « bienfaits de la colonisation », le développement durable, le *peer to peer*, la repentance nationale, les indigènes de la République, le mariage homosexuel,

¹¹⁶ A-CNFPT, 293w2 (concours 1988), non côté, versement du service des concours en janvier 2007 (concours 2001).

¹¹⁷ Hardy A-S. (dir.), 2006, *Rédacteur territorial*, Sirey, coll. « Spécial concours ».

¹¹⁸ Journal de terrain, 23 janvier 2006 (préparation à l'épreuve de culture générale).

le principe de précaution, la décroissance, la rurbanisation. Elle explique ensuite ce qu'il faut savoir sur chacune de ces expressions : une ou deux phrases sont supposées décrire de manière correcte ces processus sociaux, économiques, politiques. La culture des concours est donc aussi une culture du dictionnaire, qui figure en bonne place parmi les ouvrages recommandés par les formateurs, une culture des « mots-clés » qui réduit la complexité du réel à quelques traits significatifs.

L'importance accordée à l'actualité, et à son traitement journalistique, n'est pas spécifique aux concours territoriaux. Jean-Michel Eymeri a lui aussi noté la « surexposition durable à la construction journalistique de la réalité »¹¹⁹ dont les hauts fonctionnaires font l'objet, depuis Sciences Po jusqu'à l'ENA. La focalisation sur l'immédiat, et la sujétion à la hiérarchisation des sujets opérée par les médias, présentent une forte similitude et les candidats territoriaux doivent eux aussi maîtriser les « cercles dénotatifs et connotatifs appropriés sur tel ou tel sujet » et les « mots-marqueurs »¹²⁰ propres au champ journaliste. On constate d'ailleurs que la volonté d'autonomisation vis-à-vis de l'État se traduit peu dans les sujets : les politiques publiques locales demeurent dépendantes de normes juridiques nationales que les candidats doivent maîtriser.

Frappante est en revanche la manière dont ces sujets d'actualité sont présentés dans les dossiers administratifs des concours et dans les entretiens. L'actualité permet de revendiquer la modernité de la fonction publique territoriale et de l'action publique locale. Elle illustre l'attitude ambivalente des jurés (en particulier des cadres), attachés à la fonction publique mais convaincus de la nécessité de la réformer – attitude manifeste jusque dans les blagues qui émaillent les conversations entre examinateurs.

Lors d'une journée d'oraux¹²¹, nous nous trouvons à déjeuner, dans la salle prévue à cet effet par les organisateurs, avec une demi-douzaine d'examinatrices. L'une d'elles raconte ce qu'elle présente comme une histoire drôle : « On est à la mairie de Bordeaux. Il y a beaucoup de souris dans les caves. On embauche un chat ; plus de souris. Puis, quelques temps après, à nouveau des souris. Le maire demande au gardien ce qui se passe. "On a titularisé le chat", explique le gardien ». Tout le monde rit, mais s'empresse d'ajouter qu'on préfère embaucher des titulaires, pour lutter contre la précarité et parce que les lauréats de concours connaissent mieux la « culture territoriale ».

Les sujets des épreuves écrites, et surtout de l'épreuve de conversation (encadré 14), demandent régulièrement aux candidats de réfléchir au devenir de la fonction et des services publics. Quelques sujets évoquent les valeurs qui font la « grandeur » de la fonction publique (impartialité, attachement au bien public etc.), mais la plupart se concentrent sur les critiques

¹¹⁹ Eymeri J-M., 2001, *op.cit.*, p.72-73.

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ Journal de terrain, 11 décembre 2006 (concours d'adjoint).

dont les fonctionnaires font l'objet : les candidats doivent répondre des accusations de corporatisme, de privilèges, de sclérose ou encore d'immobilisme. Ces sujets sont aussi l'occasion d'introduire la *novlangue* de l'action publique autour des termes de qualité, d'efficacité, de performance et d'innovation.

Encadré 14 : La fonction publique vue par les sujets de conversation

Nous relevons ici les sujets relatifs à la fonction publique, à l'administration ou aux services publics posés à l'épreuve de conversation du concours d'attaché en 1988 et 2001. Ces sujets représentent 12% du total (cf. graphe 5).

« La Corse soigne ses agents », *Le Monde*, 1989

« Le rapport Prévot sur les PTT », *Le Monde*, 1989

Citation de Michel Debré : « l'administration n'est pas un pouvoir »

Extrait d'Alain Duhamel, *Le complexe d'Astérix*, 1985 : « pourquoi les fonctionnaires se comportent-ils comme les supérieurs hiérarchiques des Français qui les paient et leur garantissent l'emploi ? »

Extrait de Paul Doumer, *Livre à mes fils* : « il faut (...) une administration attachée au bien public, tenue en dehors de la lutte des partis, mise avec impartialité au service de tout le monde »

Extrait de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, expliquant l'attrait des « fonctions publiques » par rapport aux « carrières industrielles »

Compte-rendu de l'ouvrage de Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État*, dans *Le Monde*, par René Lenoir

Extrait d'Alain Minc, *La machine égalitaire* sur les corporatismes

Extrait d'Alain Minc, *La machine égalitaire* sur la crise de l'État Providence

Extrait de Maurice Halbwachs, *Esquisse d'une psychologie des sciences sociales* : « dépendre de l'État, c'est-à-dire de tous, ce n'est pas une servitude, c'est même le contraire ».

Citation de Pierre Joxe devant l'académie des sciences morales : « notre droit public est peu orienté vers l'efficacité ».

Extrait de *Notre État*, sur la haute fonction publique.

Point de vue de Christian Blanc dans *Le Monde* : « notre administration (...) sclérosée et immobile ».

Le cadre territorial exerce-t-il une influence sur l'action de sa collectivité ?

Motivation et statut public sont-ils antinomiques ?

Quelle place de la règle de droit dans l'action administrative quotidienne ?

Les fonctionnaires sont-ils des privilégiés ?

« Si l'État est fort, il nous écrase ; s'il est faible, nous périssons », Paul Valéry.

La qualité du service public. Objectif d'efficacité et de performance ? Objectif de communication ? Ou les deux à la fois ?

L'administration est-elle rebelle à l'innovation ?

Administration des choses et gouvernement des hommes

Comment sélectionner les élites dirigeantes ?

Le financement des services publics : l'utilisateur et le contribuable

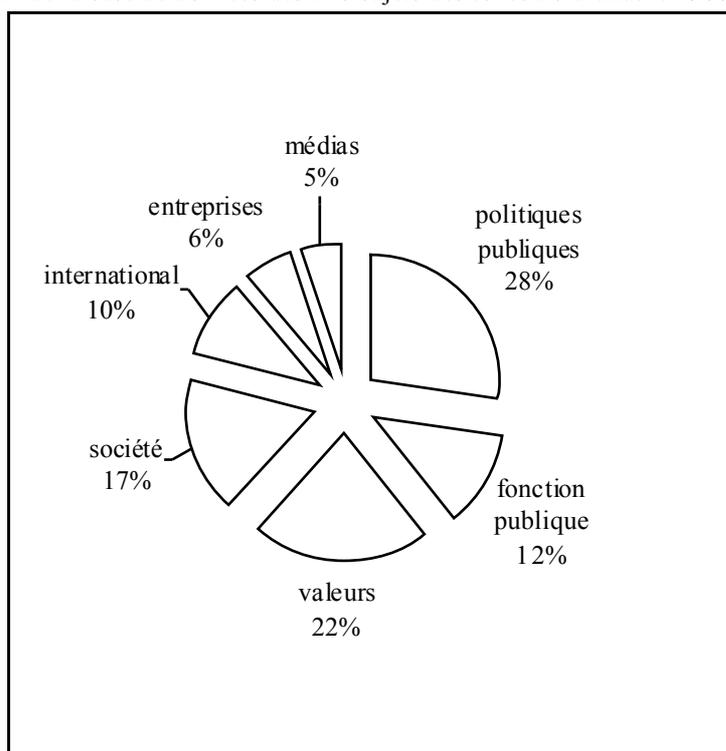
Le politique et le fonctionnaire

Les hauts fonctionnaires

Finalement, les sujets de conversation oscillent entre trois pôles structurants : outre les « valeurs républicaines » déjà mentionnées, ce sont les « problèmes sociaux » et les politiques publiques mises en place pour y répondre qui sont au centre des interrogations, ainsi que le montre le graphe ci-dessous.

Graphe 6 : Les sujets de conversation : entre action publique, valeurs et problèmes sociaux

À partir de la base de données des 218 sujets des concours d'attaché 1988 et 2001



En interrogeant les candidats sur les nouveaux dispositifs de politiques publiques ou encore sur les « problèmes sociaux » auxquels les collectivités sont censées faire face, les sujets promeuvent une action publique sans cesse renouvelée, à l'écoute des « besoins » des citoyens, adaptable et efficace. En ce sens, la référence à l'actualité est complémentaire de la valorisation, déjà étudiée, de la motivation des candidats. Les aspirants fonctionnaires doivent afficher, à leur tour, leur croyance dans la pertinence et l'efficacité de l'action publique locale. Les connaissances, comme les modes d'argumentation, doivent en attester : le plan en deux parties, le repli dans le présent des références sont des signes de l'efficacité et de la modernité de cette fonction publique.

Les « problèmes » évoqués dans les concours sont principalement urbains. Dans les années 2000, la « crise du lien social »¹²², associée aux difficultés des quartiers d'habitat social, est au centre des préoccupations. Au contraire des sujets posés dans le Bas-Massif dans les années 1970-1980 (cf. chapitre III), il est rarement fait référence explicitement au territoire couvert par les concours¹²³. L'usage de la presse quotidienne régionale est d'ailleurs exceptionnel. La

¹²² Notamment objet du résumé posé aux candidats internes au concours d'attaché 2000, à partir d'un article de Jean-Pierre Worms (cf. chapitre II), paru en 1999 dans la revue *Développements*.

¹²³ Précisons que les sujets d'admissibilité du concours d'attaché sont à valeur nationale et établis par le siège (cf. chapitre V). Les sujets d'admission, comme ceux des concours de rédacteur et d'adjoint, sont élaborés par les deux institutions franciliennes étudiées.

banlieue parisienne, ou plus exactement la représentation médiatique de ses « problèmes » (violences, jeunesse, exclusion, immigration) est pourtant bien présente dans les concours. Les caractéristiques démographiques des collectivités qui la composent sont plus sensibles encore : les sujets évoquent des politiques publiques prévues pour et mises en œuvre par des villes moyennes et grandes, voire par des départements. Sont valorisées les communes qui disposent des moyens financiers, humains et juridiques de « faire des choses ». À quelques exceptions près, les (petites) communes rurales sont absentes des concours. La parenté avec l'entre-deux-guerres est ici frappante : la formation des agents communaux y était déjà ancrée dans la dynamique d'urbanisation que connaissait alors la Seine-banlieue¹²⁴ ; de même la « science communale » était marquée par les références urbaines et par l'interventionnisme¹²⁵. On mesure l'effet d'éviction, vis-à-vis des préoccupations des communes rurales, entraîné par la diffusion de ces sujets sur l'ensemble du territoire (cf. chapitre III). On est en tout cas bien loin du reflux de la municipalité-providence identifiée dans sa conclusion par Renaud Payre¹²⁶. Si les sujets s'ouvrent à la « gouvernance »¹²⁷, si l'on parle beaucoup des « partenaires » des collectivités (entreprises, associations, citoyens)¹²⁸, l'accent est toujours mis sur le rôle central des collectivités dans la conduite de l'action publique.

Peut-être parce qu'elles sont contestées, les missions dévolues aux collectivités sont pensées sur un mode fédérateur : sont retenues les thématiques qui ont déjà fait l'objet d'une mise sur agenda, voire d'une régulation législative, et surtout qui mobilisent au-delà des clivages partisans.

Au concours interne d'attaché 2001, le texte proposé dans le cadre de l'épreuve de résumé s'intitule « la commune, une identité en mutation ». Il s'agit d'un article récemment publié dans la revue *Projet*¹²⁹. On remarque à cette occasion que l'auteur du texte, Hugues Portelli, a une double position d'universitaire et d'élus qui le dispose à être sollicité pour un sujet de concours. Professeur de science politique à l'université Paris 2, il est maire d'Ermont (Val d'Oise) depuis 1996, et deviendra sénateur UMP trois ans plus tard. Le concepteur de l'épreuve (qui ne nous est pas connu) précise le sens à donner à ce texte dans ses indications de correction : « L'interrogation porte sur l'avenir de la commune, héritée de la structure paroissiale. Jusqu'à présent les tentatives de regroupement autoritaires ont échoué mais les lois de décentralisation semblent modifier la situation en profondeur. Les compétences étendues données aux élus,

¹²⁴ Bellanger E., 2005, *art. cit.*

¹²⁵ Payre R., 2007, *op. cit.*, troisième partie.

¹²⁶ *Ibid.*, p.289-291.

¹²⁷ Citons la note de synthèse posée en 2002 au concours interne d'attaché : « Le mot "gouvernance" apparaît aujourd'hui dans de nombreux articles ou textes officiels. Il n'est pas toujours facile de trier entre ce qui serait un effet de mode et une réflexion efficace face aux problèmes nouveaux rencontrés dans le champ de l'action publique. »

¹²⁸ Citons Françoise Lepic en préparation au concours de rédacteur : « il faut que tout le monde s'y mette : société civile, collectivité territoriale, entreprise, que chacun joue son rôle. Retenez-le, c'est valable pour beaucoup de sujets ». Journal de terrain, 23 mai 2006.

¹²⁹ Portelli H., 2001, « La commune, une identité en mutation », *Projet*.

la complexité croissante des procédures, mais également de la gestion financière, liées à la plus grande responsabilité des maires conduisent, en particulier les plus petites ou les plus pourvues, à entrer dans le mouvement des nouvelles règles de l'intercommunalité. Avec, à l'horizon, sans doute l'élection du pouvoir intercommunal. Est-ce la fin des communes ? Sans doute pas ; elles devraient garder un rôle important, fait de compétences de proximité. Pour plusieurs raisons leur fonction politique semble bien en place. Cette réflexion essentielle pour les agents territoriaux est donnée dans un langage simple. »

Deux ans après la loi sur la coopération intercommunale, ce texte s'inscrit au cœur de l'actualité territoriale du moment. Mais l'auteur du texte, et surtout celui qui l'a proposé aux candidats, se garde d'évoquer les sujets qui fâchent, tels que la revendication (par les communistes en particulier) de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct.

La politique de la Ville, qui a survécu aux changements de gouvernement depuis la fin des années 1970, la démocratie participative, la dépendance des personnes âgées et le développement durable, affichés, dans les années 2000, comme des priorités politiques par l'ensemble des partis gouvernementaux, sont particulièrement sollicités dans les épreuves. Ces politiques transpartisanes permettent une « pacification politico-idéologique »¹³⁰ confortée, comme on l'a vu plus haut, par la posture « mesurée » exigée des candidats. Elle concourt à la construction d'une « architecture argumentative commune »¹³¹, favorable à une « modernisation » modérée de l'action et de la fonction publique locales.

Au terme de cette première analyse, les concours font figure d'épreuves de la conformité. Celle-ci est jaugée à l'aune d'exigences relevant, pour une part, d'une filiation bureaucratique biséculaire (respect de la hiérarchie et des consignes, rapport distancié au politique), pour une autre part, de mots d'ordre inscrits dans les nouveaux schèmes de l'action publique (motivation, implication, efficacité etc.). Potentiellement contradictoires, ces deux types d'injonctions sont rendus compatibles par une « mesure » présente aussi bien dans les représentations de l'action publique que dans la posture demandée aux candidats. Il importe, pour le dire vite, de ne pas trop en faire ni dans la défense de la bureaucratie ni dans sa critique. Pour fonder la légitimité de l'action publique locale et promouvoir ceux, élus et fonctionnaires, qui la mettent en œuvre, les concours jouent sur une modération censée subsumer les divergences entre acteurs (élus / cadres, de gauche / de droite...) et institutions (petites / grandes collectivités...) impliqués dans les concours. Porteurs d'une conception « molle » de l'action et de la fonction publiques, les concours n'en exigent pas moins des

¹³⁰ Cadiou S., 2005, contribution citée, p.22.

¹³¹ *Ibid*, p.25.

candidats qu'ils se montrent adaptables – adaptabilité qui doit leur permettre d'entrer dans chacune des visions du service public portées localement.

B - Hiérarchiser les fonctionnaires

Homogénéisant les comportements et les représentations, les concours participent aussi à la différenciation interne de la fonction publique territoriale. À travers les concours, se joue en effet une socialisation anticipatrice¹³² à la place que les candidats prétendent tenir dans l'ordre bureaucratique. Les épreuves occupent en cela une place importante dans la reproduction des taxinomies bureaucratiques (1). L'individualisation de la sélection, déjà vue à l'œuvre à travers la valorisation de la « personnalité », ne vient pas contrer ce phénomène. Elle contribue au contraire à le renforcer à partir de critères moins légitimes mais qui ont l'efficacité des jugements sociaux (2).

1) Construire les différences bureaucratiques

Prolongeant Max Weber, Robert Merton a mis l'accent sur les processus de division du travail à l'œuvre dans les bureaucraties. « Dans une telle organisation, explique-t-il, sont intégrés une série de services et de statuts hiérarchisés. À chacun de ceux-ci correspondent des obligations et des privilèges étroitement définis par des règles limitées et précises. Chacun de ces services détient en propre sa part de compétence et de responsabilité. »¹³³ En ce sens, la sélection bureaucratique et méritocratique, « loin d'affaiblir les hiérarchies (...), est plutôt de nature à les renforcer en leur donnant une assise rationnelle, en étroite concordance avec les exigences fondamentales (efficacité, équité) des systèmes politiques et sociaux contemporains »¹³⁴. L'étude des concours territoriaux confirme ces analyses. Le critère de la compétence n'est pas univoque. Il s'ajuste aux fonctions que les lauréats seront appelés à tenir. En ce sens, les concours s'intègrent dans ce processus constant de catégorisation¹³⁵, processus que l'on peut décliner en trois dimensions. Les concours différencient ceux qui viennent apporter du « sang neuf » à la fonction publique de ceux qui bénéficient à travers eux d'un « ascenseur social ». Ils socialisent en outre les candidats à un univers professionnel particulier, ici administratif, là artistique, et à autant de manières de servir les collectivités locales. Ils contribuent enfin à séparer les fonctionnaires en fonction de leur catégorie hiérarchique, et subséquemment, en fonction de la position sociale que celle-ci est supposée révéler.

¹³² Merton R., 1965, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Plon.

¹³³ Merton R., 1940, *art. cit.*, p.560.

¹³⁴ Sadran P., 1977, *art. cit.*, p.85.

¹³⁵ Merton R., 1940, *art. cit.*, p.561.

**a) « Sang neuf » ou « ascenseur social » :
distinguer les deux voies d'accès au grade**

Nous avons montré, à la fin du chapitre V, le caractère central des deux principales voies du concours – externe et interne – dans les représentations des candidats par les jurés. Nous voudrions à présent montrer que ces représentations ont pour corollaires des critères différents de sélection. Dans les rapports de jury, comme dans les entretiens, les jurés exposent les attentes différentes qu'ils formulent à l'égard des deux types de candidats.

Le rapport du président du jury du concours d'attaché¹³⁶ dit par exemple : « Pour les candidats au concours externe, les sujets et les questions sont généralement plus larges et plus ouverts, alors que l'on attend davantage des candidats au concours interne une expérience administrative, le sens des responsabilités, des connaissances sur l'administration locale etc. »

Gérard Rocher, membre du collège « élu » du concours d'attaché 2006, est prolix sur ces différences : « Entre un interne et un externe, il est bien évident que les questions ne sont pas les mêmes, les réponses à des questions similaires ne sont pas les mêmes et le cheminement intellectuel est totalement différent. On sent que l'interne a la tête dans le guidon et dans sa fonction précise, n'a pas le temps de penser de la même manière que quelqu'un en externe qui a deux ans de formation, qui a été préparé directement au concours, qui fournit une bonne réponse, mais totalement dénuée d'intérêt parce qu'il n'aura pas d'exemples à citer. »

Ces différences s'appuient sur des stéréotypes : les internes auraient les qualités et les défauts procurés par l'expérience : connaissance concrète du travail en collectivité d'un côté, difficulté à monter en généralité et à enrichir leur pratique d'éléments théoriques de l'autre. Comme le dit un examinateur à propos d'une candidate quadragénaire, ils risquent d'être « trop dans le moule ». Pourtant, ils « sont titulaires de leur grade, mais pas de leur poste »¹³⁷, et doivent pouvoir s'adapter au changement de poste qui accompagnera vraisemblablement leur réussite au concours (*cf.* chapitre VIII). Les externes, de leur côté, sont, par définition, ignorants de la pratique mais davantage savants, et plus ouverts à une perspective générale sur la fonction publique territoriale. Ces discours ont leur importance : en amont du processus de sélection, ils se traduisent par une différenciation des épreuves qui va croissante au fil des années¹³⁸. Au concours d'attaché, par exemple, on est passé d'une épreuve différenciée sur six, entre 1979 et 1987, à une différenciation complète des épreuves depuis 1996 (*cf.* tableau 1). Les intitulés réglementaires font en outre plus souvent référence à l'expérience professionnelle dans les épreuves internes qu'externes. Les premières se veulent moins

¹³⁶ A-CNFPT, 226w11.

¹³⁷ Journal de terrain, 4 décembre 2006 (épreuve d'entretien du concours d'adjoint, propos d'un examinateur, cadre territorial).

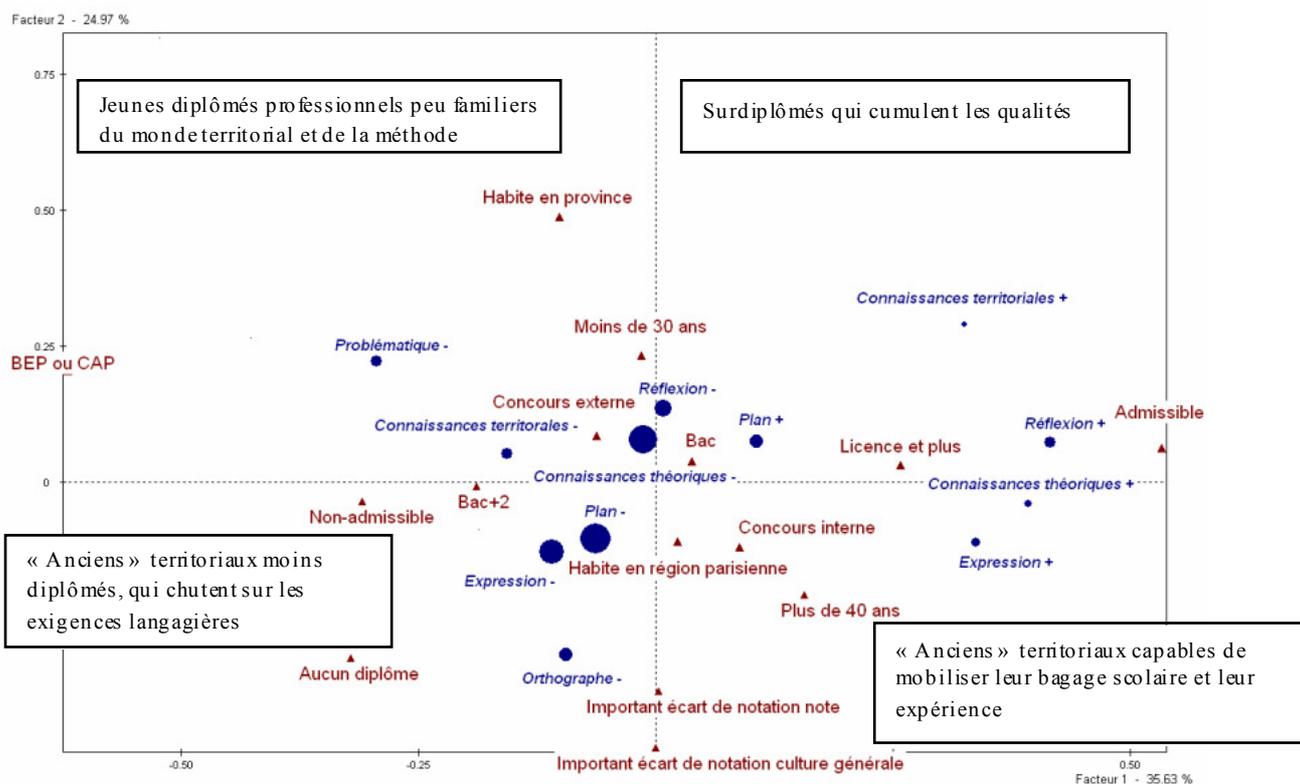
¹³⁸ Exception faite du concours d'adjoint, où les épreuves demeurent communes, sans doute en raison de la moindre ancienneté exigée en interne (un an contre quatre ans dans les autres concours) et de l'absence de diplôme demandé en externe jusqu'en 2008.

exigeantes scolairement que les secondes : les épreuves dites de culture générale du concours de rédacteur, que nous évoquons ci-dessous, prennent la forme, en externe, d'une composition (ou dissertation), en interne, de trois à cinq questions. En aval, enfin, ces perceptions débouchent, comme nous l'avons vu dans le chapitre V, sur des arbitrages en termes d'admission légèrement favorables aux internes.

À ce stade, il nous paraît important de confronter ces discours aux modalités concrètes d'évaluation des copies. Pour ce faire, nous avons codé les appréciations portées sur 79 copies du concours de rédacteur 2006¹³⁹ (déjà présentées dans le graphe 3) et les avons mis en relation avec les caractéristiques des candidats au moyen d'une analyse des correspondances binaires (graphe 7).

Graphe 7 : Internes / externes, des critères de sélection (en partie) différents

Le graphe suivant rend compte de l'analyse des correspondances binaires (CORBIT) réalisée, avec le logiciel SPAD, sur les copies de composition et de note de 40 candidats au concours de rédacteur 2006. Nous avons projeté d'une part (modalités marquées par un triangle) les caractéristiques des candidats (âge, résidence, succès ou échec etc.) et d'autre part les modalités (marquées par un rond) qui synthétisent les appréciations portées sur les copies. Ce graphique n'indique que les modalités qui contribuent le plus significativement aux axes (cf. annexe statistique). La taille des points représentent le poids des différentes appréciations : les appréciations critiquant le plan (« plan -») sont par exemple plus nombreuses que celles le gratifiant (« plan +»).



¹³⁹ Nous avons choisi le concours de rédacteur plutôt que celui d'adjoint car les appréciations générales y sont nettement plus étayées. Rappelons qu'une copie peut présenter plusieurs types d'appréciations.

Variabiles actives : caractéristiques des candidats et des copies

Variables et modalités	Coordonnées		Contributions partielles à l'inertie	
	Dim. 1	Dim. 2	Dim. 1	Dim. 2
<u>Voie du concours</u>				
Externe	-0.06	0.08	0.9	2.5
Interne	0.09	-0.12	1.3	3.6
<u>Age</u>				
Moins de 30 ans	-0.02	0.23	0.0	13.0
Entre 30 et 40 ans	<i>-0.19</i>	<i>-0.09</i>	<i>3.7</i>	<i>1.1</i>
Plus de 40 ans	0.16	-0.21	3.5	8.9
<u>Diplôme</u>				
Aucun ou CEP	-0.32	-0.32	3.0	4.4
BEP / CAP/ BEPC	<i>-0.62</i>	<i>0.21</i>	<i>3.8</i>	<i>0.6</i>
Baccalauréat	<i>0.04</i>	<i>0.04</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>
Bac+2	<i>-0.19</i>	<i>-0.1</i>	<i>4.6</i>	<i>0.0</i>
Licence et plus	<i>0.26</i>	<i>0.03</i>	<i>9.2</i>	<i>0.3</i>
<u>Lieu de résidence</u>				
Province	-0.10	0.49	0.8	25.9
Île de France	0.2	-0.11	0.2	5.8
<u>Ecart de points en culture générale</u>				
Inferieur à 2	<i>0.00</i>	<i>0.06</i>	<i>0.0</i>	<i>1.8</i>
Supérieur à 2	0.00	-0.49	0.0	15.2
<u>Ecart de points en note</u>				
Inferieur à 2	<i>0.00</i>	<i>0.07</i>	<i>0.00</i>	<i>2.3</i>
Supérieur à 2	0.00	-0.39	0.0	13.1
<u>Admissibilité</u>				
Admissible	<i>0.53</i>	<i>0.06</i>	<i>43.6</i>	<i>0.9</i>
Non-admissible	<i>-0.31</i>	<i>-0.04</i>	<i>25.2</i>	<i>0.5</i>

NB : en italique, les modalités qui contribuent le plus à la première dimension (axe des abscisses sur le graphe) ; en gras, les modalités qui contribuent le plus à la deuxième dimension (axe des ordonnées). Le seuil de contribution a été fixé à 2.5.

Individus : appréciations portées sur les fiches d'évaluation

Variables et modalités	Coordonnées		Cosinus carrés	
	Dim. 1	Dim. 2	Dim. 1	Dim. 2
<u>Connaissances territoriales</u>				
Appréciations positives	<i>0.33</i>	<i>0.29</i>	<i>0.41</i>	<i>0.32</i>
Appréciations négatives	<i>-0.16</i>	<i>0.05</i>	<i>0.22</i>	<i>0.02</i>
<u>Connaissances théoriques</u>				
Appréciations positives	<i>0.39</i>	<i>-0.04</i>	<i>0.61</i>	<i>0.01</i>
Appréciations négatives	-0.01	0.08	0.01	0.31
<u>Expression, style</u>				
Appréciations positives	<i>0.34</i>	<i>-0.11</i>	<i>0.62</i>	<i>0.07</i>
Appréciations négatives	-0.11	-0.13	0.19	0.26
<u>Langue : orthographe, grammaire</u>				
Appréciations négatives	<i>-0.9</i>	<i>-0.32</i>	<i>0.06</i>	<i>0.32</i>
<u>Problématique</u>				
Appréciations positives	<i>-0.43</i>	<i>0.27</i>	<i>0.23</i>	<i>0.09</i>
Appréciations négatives	-0.29	0.22	0.40	0.23
<u>Plan</u>				
Appréciations positives	<i>0.11</i>	<i>0.07</i>	<i>0.36</i>	<i>0.17</i>
Appréciations négatives	-0.06	0.10	0.21	0.56
<u>Réflexion</u>				
Appréciations positives	<i>0.42</i>	<i>0.07</i>	<i>0.91</i>	<i>0.03</i>
Appréciations négatives	0.01	0.14	0.00	0.32

NB : Aucune fiche d'évaluation ne mentionnait une appréciation positive de l'orthographe, ce qui explique que cette modalité n'ait pas été retenue pour l'analyse. En italique, les modalités significatives sur le premier axe ($\cos^2 > 0.2$) ; en gras sur le second.

Il serait illusoire de voir dans cette approche un moyen d'objectiver le « niveau » des copies : nous ne percevons celui-ci qu'à travers le jugement des correcteurs¹⁴⁰. Ce sont les louanges et les reproches faits aux candidats qui nous intéressent ici. Cette approche permet d'identifier des points communs entre les deux voies du concours. L'axe vertical oppose ceux qui ont été admissibles (à l'est) à ceux qui ne l'ont pas été (à l'ouest). Sans surprise, et comme nous le précisons à partir d'effectifs plus importants dans la quatrième partie, il existe une corrélation entre niveau de diplôme et chances de succès au concours, ainsi qu'entre lieu de résidence et type de concours (les externes étant plus souvent provinciaux). Cet axe permet aussi d'identifier des exigences formulées aussi bien envers les internes qu'envers les externes : la méthode (problématique et surtout plan), de même que les connaissances, jouent pour les deux voies, signe de leur centralité, déjà étudiée dans le processus de sélection.

Mais cette projection permet surtout de repérer les critères différents mobilisés par les correcteurs selon la voie du concours. Pour être admissibles, externes et internes n'ont pas tout à fait à montrer les mêmes qualités. L'axe horizontal du graphe oppose en effet les candidats externes au nord aux candidats internes au sud (sans surprise, plus âgés que les premiers). Internes et externes ne butent pas sur les mêmes difficultés¹⁴¹. Aux externes mal notés, on reproche leur méconnaissance du monde territorial et de la méthode (quart nord-ouest). Chez les internes en situation d'échec, c'est la non-maîtrise des normes de l'expression écrite (style, orthographe, syntaxe) qui est stigmatisée (quart sud-ouest). Ces reproches peuvent être rapprochés des différences de diplôme entre ces deux groupes : toujours moins diplômés que leurs homologues, ils sont, dans le cas des externes, titulaires de diplômes professionnels (du BEP au bac+2¹⁴²), dans le cas des internes, des non-diplômés, par opposition aux admissibles, titulaires de diplômes généraux et universitaires.

Enfin, la correction apparaît moins standardisée en interne : ce sont pour ces candidats que des écarts de note supérieurs à deux points¹⁴³ sont observés. Le graphe suggère l'existence d'une corrélation entre écart de note et orthographe, ce que l'analyse fine des fiches d'évaluation confirme. Les écarts de note proviennent principalement de l'inégale importance accordée par les correcteurs aux fautes d'orthographe. Le concours externe, où les exigences

¹⁴⁰ Il faut de surcroît rester prudent dans l'interprétation des résultats, au vu du petit nombre de copies consultées dans chaque voie (39 dans l'une, 40 dans l'autre).

¹⁴¹ Précisons qu'au sein de cet échantillon, comme en population générale, les internes connaissent plus le succès que les externes (11 admissibles sur 20 pour les premiers, 6 sur 20 pour les seconds).

¹⁴² Dans cet échantillon, la quasi-totalité des « bac+2 » ont un DUT ou un BTS, et non un DEUG.

¹⁴³ Rappelons qu'un écart inférieur à deux points correspond à la norme promue par les organisateurs (cf. chapitre V).

sont stabilisées (primat d'exigences de type scolaire – méthode et connaissances théoriques – assorties de connaissances territoriales générales) contraste avec le concours interne, qui hésite entre la valorisation de l'expérience professionnelle et l'évaluation des compétences proprement scripturales.

La différenciation entre les deux principaux modes d'accès aux grades est donc partielle : en externe comme en interne, les qualités scolaires sont centrales et la connaissance des collectivités est évaluée. La définition de chacune de ces compétences varie cependant selon la voie du concours : en externe, les qualités scolaires sont proches de celles exigées au baccalauréat et à l'université (organisation de l'argumentation, réflexion, connaissances), en interne, elles renvoient plutôt à une maîtrise de la langue française, supposée acquise à l'issue du collège. De même, en interne, la culture territoriale dérive de l'expérience professionnelle, par un mécanisme de « délocalisation » et de montée en généralité déjà décrit. En externe, elle prend la forme de savoirs objectivés, notamment dans les manuels, et qui doivent faire l'objet d'un apprentissage conscient. Surtout, les candidats à chacune des deux voies doivent éviter des écueils bien distincts : enfermement dans un mode scolaire d'appréhension du monde d'un côté, dans une expérience professionnelle nécessairement spécialisée et localisée de l'autre. Dans les deux cas, les concours appellent à une conversion par rapport aux univers de référence, scolaire en externe, professionnel en interne.

b) Prendre sa place dans un univers professionnel

Les concours contribuent en outre à la construction des différents univers professionnels réunis au sein de la fonction publique territoriale. Le chapitre IV nous a permis d'étudier les modes différenciés d'accès à l'emploi et de déroulement de carrière dans les filières administratives et techniques. Nous avons en outre senti, bien que notre analyse ait été moins fine à leur endroit, que d'autres emplois, de celui de professeur de musique à celui d'éducateur sportif, pouvaient être décrits comme marginaux par rapport à ces deux univers de référence, en ce sens qu'ils ne valorisaient ni la culture de l'écrit propre à la « mairie » ni la compétence technique présente aux services techniques. Nous avons perçu que la définition du « bon » agent territorial variait selon les contextes d'emploi (on ne travaille pas de la même manière dans un bureau ou sur un port) et selon les missions dévolues aux agents (faire chanter les enfants des écoles ou rédiger un appel d'offres). Les concours traduisent ces représentations différenciées, et socialisent les candidats à des manières différentes d'être fonctionnaire territorial.

Sans nous livrer à une comparaison systématique de la centaine de concours et examens territoriaux existants, on peut remarquer qu'un mécanisme analogue à celui observé entre les voies du concours est à l'œuvre : la construction progressive de filières d'emplois, depuis les années 1980, érige des frontières entre les groupes professionnels constitutifs de l'emploi territorial. La mise en place de processus distincts de sélection participe à l'unification de chaque filière d'emplois et à sa différenciation vis-à-vis de ses voisines. L'évolution des conditions d'accès au concours d'ingénieur subdivisionnaire, au début des années 2000, en fournit un bon exemple. La commission de recevabilité des titres, qui siège au CNFPT pour statuer sur les cas litigieux, a durci ses critères en publiant une liste de titres universitaires (complémentaires des titres délivrés par les écoles d'ingénieur) permettant l'accès aux concours. Cette liste a eu pour effet de limiter le nombre de formations permettant d'accéder au concours d'ingénieur. Les titulaires de troisième cycle spécialisés en urbanisme et en Politique de la Ville, en particulier, qui pouvaient arbitrer entre les concours d'attaché et d'ingénieur¹⁴⁴, ont largement perdu cette possibilité. Il s'agissait en effet d'éviter que des « administratifs » ne viennent prendre les places des « techniques », du fait de leur plus grande aisance supposée à l'écrit. Au moment de notre enquête, le même processus est à l'œuvre s'agissant du concours externe d'éducateur des activités physiques et sportives, jusque là ouvert aux titulaires d'un diplôme de niveau IV (de type baccalauréat), comme tout concours de catégorie B, et désormais en partie réservé¹⁴⁵ aux titulaires d'un diplôme de même niveau « à finalité professionnelle, délivré dans le domaine du sport »¹⁴⁶. Ici, plus que la crainte de la concurrence de non-sportifs, c'est le nombre important de lauréats de concours ne trouvant pas d'emploi qui a motivé cette évolution¹⁴⁷.

Le rapport à l'univers scolaire constitue un autre facteur de différenciation entre les concours. La filière administrative est celle qui reconnaît le moins les diplômes : les concours sur titres n'y existent plus depuis fort longtemps et les conditions d'accès aux concours sont très générales – un diplôme « bac +3 », quel qu'il soit, permet par exemple de se présenter au concours d'attaché. Mais c'est aussi celle où les épreuves des concours empruntent le plus directement aux modes scolaires d'évaluation, depuis l'épreuve de français (et autrefois de dictée) au concours d'adjoint, jusqu'aux diverses « compositions » exigées des rédacteurs et attachés. Les autres filières, technique, mais aussi sportive, sanitaire et sociale, et culturelle, se

¹⁴⁴ Rappelons que les primes sont plus élevées dans la filière technique – ce qui augmente l'attrait de ces concours.

¹⁴⁵ Pour 40% des postes à pourvoir.

¹⁴⁶ Décrets n° 2005-812 et 2005-813 du 20 juillet 2005.

¹⁴⁷ Entretien avec la responsable des contentieux concours au siège du CNFPT, le 19 février 2007 (avec Alexis Spire).

caractérisent par une plus grande précision sur les titres exigés pour se présenter au concours. Jusque dans les années 1980, le concours d'ingénieur était un concours sur titres, ce qui demeure le cas des concours de la filière sanitaire et sociale. Corollairement, les épreuves y sont moins nombreuses (le concours externe d'ingénieur compte seulement deux épreuves contre six pour celui d'attaché) et davantage conçues comme professionnelles (seules la note de synthèse¹⁴⁸ et l'entretien ont été conservés pour le concours d'ingénieur).

Au-delà des conditions d'accès aux concours et du nombre d'épreuves, les sujets et les interactions avec les jurés socialisent les candidats à des univers professionnels différents. La « culture territoriale » se décline différemment selon les filières. Les références médiatiques, en particulier, ne sont pas les mêmes : dans les notes de synthèse du concours d'ingénieur, *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment* tient une place homologue à *La Gazette des communes* au concours d'attaché¹⁴⁹. Les candidats sont enjoins de tenir un rôle pensé par différence aux grades de la même catégorie hiérarchique. Le mode d'argumentation et d'expression, dans les copies, est perçu comme un indicateur de la capacité à tenir ce rôle, ainsi que l'explique l'ingénieure territoriale déjà citée :

« Le discours d'ingénieur n'est pas un discours d'attaché. L'ingénieur a le style le plus simple possible, argumenté, technique. Il ne fait pas de phrases alambiquées. L'attaché a un discours philosophique, journalistique, juridique. Ça s'explique : en réunion, le maire demande son avis au directeur général des services, il demande des coûts, des délais au directeur des services techniques. »¹⁵⁰

La différenciation opérée par la définition réglementaire des épreuves a d'autant plus de chances d'opérer qu'elle concorde avec les représentations partagées par les jurés. Dans les propos tenus en entretien ou dans les délibérations, les taxinomies bureaucratiques deviennent des supports de jugement : chacune des catégories fait l'objet d'un travail de disqualification ou de requalification, en fonction de la trajectoire des jurés.

Lors de la réunion d'admissibilité¹⁵¹, une maire-adjointe évoque son expérience au Centre Communal d'Action Sociale de sa commune pour expliquer que les candidats passant le concours dans la spécialité « sanitaire et social » sont des « gens de l'oral ». De ce fait, estime-t-elle, il ne faut pas être trop sélectif au stade des épreuves écrites, et leur laisser la possibilité de se rattraper à l'oral.

Pour les formateurs, c'est le rapport aux stagiaires qui sert de référence pour penser les différences entre filières professionnelles. « Le plus dur, ce sont les attachés ou les

¹⁴⁸ « L'épreuve a pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à exercer ses fonctions au sein d'une collectivité territoriale. Cette épreuve consiste, à partir de l'analyse d'un dossier remis au candidat, en la rédaction d'une note tenant compte du contexte technique, économique ou juridique lié à ce dossier. » Décret n° 2002-508 du 12 avril 2002.

¹⁴⁹ Comme *La Gazette*, *Le Moniteur* est édité par le groupe du même nom, spécialisé dans la construction, et qui exerce une activité de travaux, mais aussi de conseil et d'édition pour des entreprises et des collectivités. *Le Moniteur* est orienté vers ces activités techniques, au contraire de *La Gazette*, qui se veut plus généraliste.

¹⁵⁰ Journal de terrain, 22 juin 2006 (préparation au concours d'ingénieur subdivisionnaire).

¹⁵¹ Journal de terrain, 4 mai 2006 (concours de rédacteur).

bibliothécaires : des gens persuadés qu'ils sont cultivés, qu'ils savent tout. Les sportifs, sont très agréables. Ils ne se la jouent pas », dit par exemple Françoise Lepic.

Les missions dévolues à chaque cadre d'emplois débordent des situations de travail : elles renvoient, dans les propos des jurés, aux qualités quasi-intrinsèques de la personne – que traduisent bien les termes de « caractère » et de « tournure d'esprit », utilisés ci-dessous par Gérard Rocher.

Gérard Rocher a commencé à siéger dans un concours de professeur de musique (cf. chapitre V). Depuis six ans, il a participé à des concours dans différentes filières et en compare les candidats, à l'aune des qualités attendues au travail et, plus généralement, de leur personnalité.

« Il y a des professions où les qualités humaines sont importantes, mais on recherchera plutôt quelqu'un de carré, ayant un sens de l'organisation. C'est peut-être pas la qualité première que l'on va chercher chez un artiste, par exemple. (...) *Vous disiez « côté humain, personne carrée » ; ça change selon les professions ?* Oui. Il y a des profils types qui sont liés à la profession et au caractère des gens. Il y a des profils-types en fonction des filières, sans tirer de jugement. On sent ces choses-là. On sait qu'un ingénieur ne va pas se présenter sur un concours artistique, même si c'est un excellent musicien. Il y a une espèce de rigueur d'esprit qui est totalement différente. Une espèce de chaleur, autre chose. Ce n'est pas le même métier. Ce qui n'empêche pas qu'on peut parler avec un ingénieur. Je ne suis pas en train de dire qu'un ingénieur est quelqu'un de limité... Mais un attaché va avoir une vision globale des choses, totalement différente d'un musicien ou d'un ingénieur. La problématique et la formation qu'ils ont suivies font qu'ils ont un esprit tout à fait différent. Ils peuvent vous dire la même chose, mais pas avec les mêmes mots, et surtout pas la même tournure d'esprit. (...) C'est la filière qui le veut. Les bibliothécaires ont une culture livresque. Ce sont des gens qui vont très souvent au cinéma, au théâtre, dans les spectacles, de part leur profession. Quelque part, c'est valorisant pour le membre du jury : on a des niveaux de débat intéressants. »

Le concours est ici perçu comme le parachèvement d'une socialisation entamée bien avant les épreuves, et sensible jusque dans la vie privée des candidats. En demandant aux candidats de coller à l'image que les jurés se font de l'univers professionnel auquel ils aspirent, d'être « conformes à l'idée que le jury se fait de la fonction »¹⁵², ils affirment la dimension morale que nous leur avons déjà attribuée : il s'agit, selon ses aspirations professionnelles, d'être « humain » ou « carré », « rigoureux » ou « chaleureux ».

c) Anticiper un positionnement hiérarchique

Mais ce que notre enquête, dans trois concours de la même filière d'emplois, nous permet le mieux d'étudier, ce sont les assignations hiérarchiques produites par les concours. Nous avons vu, dans le chapitre V, que la composition des jurys (plus féminisés en bas de l'échelle) diffère selon le niveau des concours ; nous avons indiqué que les normes de comportement

¹⁵² Sadran P., 1977, *art.cit.*, p.98.

(plus « décontractées » au concours d'adjoint) varient elles aussi. Il s'agit à présent de montrer que les attentes formulées par ces jurés à l'égard des candidats sont elles aussi structurées par la catégorie hiérarchique que le concours permet d'atteindre.

La manière la plus simple de présenter les différences entre les concours A, B et C est d'évoquer le « niveau » différent auquel ceux-ci sélectionnent. Parce que les exigences réglementaires de diplôme, en externe, vont croissantes (aucune exigence pour adjoint, détention du baccalauréat pour rédacteur, d'un « bac+3 » pour attaché), les attentes doivent elles aussi aller *crescendo*. Effectivement, les épreuves du concours d'adjoint font référence à l'enseignement primaire et au collège (dictée, rédaction et aujourd'hui explication de texte), au contraire de celles d'attaché, dont le programme se situe clairement à un niveau « universitaire ». Il est frappant de remarquer, toutefois, que le moindre « niveau » des concours subalternes ne se traduit pas, ou très peu, par un nombre moins important d'épreuves. Il importe en effet, pour la légitimité de la fonction publique territoriale, et subséquemment, de chaque grade, qu'aucun concours ne puisse être dit « facile ». C'est bien par les missions dévolues aux futurs titulaires du grade que les différences sont justifiées.

Les annotations portées sur les tests d'accès aux préparations aux concours¹⁵³ sont à leur tour porteuses de représentations des différents cadres d'emplois. Officiellement « chargés des tâches administratives comportant la connaissance et l'application des règlements administratifs et comptables »¹⁵⁴, les adjoints doivent, d'après les correcteurs des tests, maîtriser l'orthographe, la grammaire, l'expression écrite et la compréhension des textes. Les rédacteurs, « chargés des tâches de gestion administrative et financière, du suivi de la comptabilité et de la préparation des décisions » en « rédigeant des actes juridiques »¹⁵⁵, doivent eux être surtout capables de « précision », et dans une moindre mesure de « réflexion ». Les attachés, enfin, qui « participent à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques décidées dans les domaines administratif, financier, économique, sanitaire, social, culturel, de l'animation et de l'urbanisme »¹⁵⁶, doivent être aptes à l'« analyse », à la « réflexion » et au « raisonnement ». Ils doivent maîtriser les « concepts », les « enjeux », les « arguments », faire preuve de « nuance », de « rigueur » et de « recul ». Les qualités attendues diffèrent donc selon la catégorie à laquelle le concours donne accès.

¹⁵³ Nous utilisons ici les tests plutôt que les copies, car nous n'avons pas pu consulter les copies du concours d'attaché, et parce que les annotations sont en général plus étayées dans les tests que dans les copies.

¹⁵⁴ Décret n° 2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux.

¹⁵⁵ Décret n°95-25 du 10 janvier 1995 portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux.

¹⁵⁶ Décret n° 2001-1197 du 13 décembre 2001 modifiant le décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux.

Aux catégories A, la complexité et les activités intellectuelles, dont témoigne la longue définition du cadre d'emplois d'attaché et la richesse des expressions mobilisées pour décrire les qualités de ces cadres. Aux catégories C, les tâches d'exécution, d'application des règlements, reposant sur des « savoirs de base ». Ces définitions des cadres d'emplois montrent bien que les concours ne visent pas à recruter des individus dotés d'un métier spécifique, mais des personnes capables de tenir un certain rang hiérarchique.

On observe, à cet égard, que les trois catégories ne se situent pas à égale distance les unes des autres. La couverture des annales publiées par le centre de gestion indique que les catégories A ont une fonction d'« encadrement », les catégories B d'« application » et les C d'« exécutant ». Le concours d'adjoint, avec ses écrits basés sur le français et les mathématiques, apparaît très spécifique, face aux concours de rédacteur et d'attaché, rapprochés par la commune d'appartenance au groupe des « cadres ». L'épreuve de la note, commune à ces deux concours, est symptomatique de leur proximité. François Caron, formateur et auteur de plusieurs sujets (*cf.* chapitre V), justifie¹⁵⁷ son existence par le fait que les cadres A et B ont « vocation à devenir dirigeants » au cours de leur carrière. La note doit leur permettre de « parler [cette] même langue » de dirigeant. Il en est de même pour la principale épreuve orale, dite d'entretien pour le concours d'adjoint et de conversation pour ceux de rédacteur et d'attaché : alors que la première formulation, faisant écho à celle d'entretien d'embauche, insiste sur le caractère asymétrique et formel de l'interaction, la seconde joue au contraire sur une connivence et une familiarité qui n'existent qu'entre pairs. La comparaison des thèmes des sujets posés aux épreuves d'admissibilité des trois concours, sur une période relativement longue (encadré 15) permet de préciser ces relations de proximité et de distance entre les concours (graphe 8).

Encadré 15 : Présentation de la base de données « sujets d'écrits »

Nous avons construit une base de données regroupant les sujets des épreuves écrites des trois concours étudiés en fonction des informations disponibles dans les archives du CNFPT, sur internet, ou dans les institutions organisatrices. Nous n'avons ainsi retenu que les années pour lesquelles nous disposions de l'intégralité des sujets donnés, avec, pour autres exigences, d'avoir un nombre de sujets relativement similaire d'un concours à l'autre et d'avoir des sujets répartis dans le temps. Nous avons ainsi réuni 165 sujets : 54 pour le concours d'adjoint/commis, 62 pour le concours de rédacteur, 49 pour le concours d'attaché. Les dates des concours retenues sont les suivantes :

- . adjoint / commis : 1966, 1967, 1969, 1971, 1974, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1990, 2003, 2006
- . rédacteur : 1969, 1972, 1973, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 2003, 2004, 2006
- . attaché : 1979, 1988, 1996, 2006

Nous avons regroupé les sujets (hormis les 24 sujets de mathématiques, trop atypiques pour être intégrés dans ce codage) en six items, selon le classement suivant :

- . sont codés « politiques locales » tous les sujets qui utilisent le terme de « collectivité locale » (ou territoriale) ou un terme voisin (commune, département etc.), ainsi que les sujets qui renvoient explicitement à l'action des collectivités locales.

¹⁵⁷ Discussion à l'issue de son cours de note de synthèse à l'université où il est PRAG, 7 mars 2006.

. sont codés dans l'item « politiques nationales », tous les sujets qui renvoient à l'État (en termes d'institutions, de normes, de politiques publiques, ainsi que les sujets qui font référence, de manière générale, à l'« administration », au « service public » à la « fonction publique »). Nous y avons enfin ajouté les quelques sujets relatifs aux questions européennes.

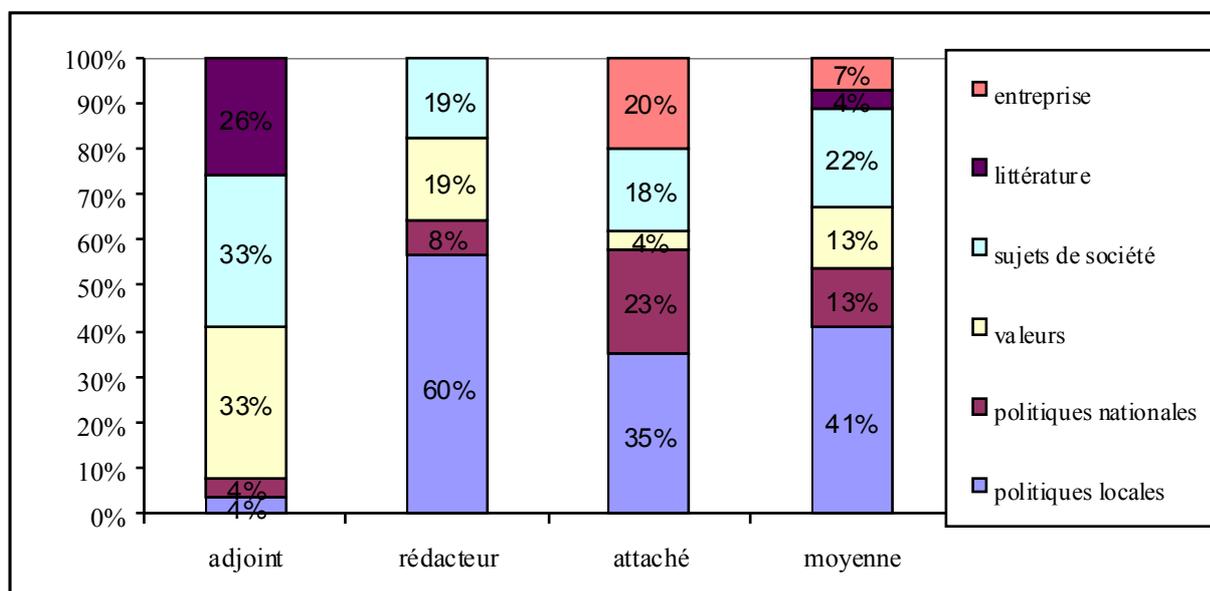
. sont codés dans l'item « sujets de société », les sujets qui renvoient à des problèmes sociaux (école, chômage, violences, pauvreté, handicap...), à des catégories ou groupements sociaux (jeunes, personnes âgées, famille etc.).

. sont regroupés dans l'item « valeurs » les sujets faisant référence aux valeurs républicaines (liberté, égalité, citoyenneté, droits de l'homme, justice...) ou à des qualités morales (courage, sagesse, authenticité etc.)

. sont codés dans l'item « littérature » les sujets extraits d'œuvres littéraires, qui n'entrent dans aucune des catégories précédentes, souvent parce qu'ils portent sur la culture (lecture, cinéma...). Il s'agit principalement des sujets de dictée et de rédaction du concours d'adjoint.

. sont codés dans l'item « entreprise » les sujets qui font référence à l'économie, à l'entreprise, au privé (voire aux relations entre public et privé) ou qui mobilisent des notions de science économique (investissement, taux de change...) sans faire référence ni à l'État ni aux collectivités locales.

Graph 8 : Types de sujets selon le concours à partir de la base de données sujets¹⁵⁸



Confirmée, la proximité entre les concours d'attaché et de rédacteur n'empêche pas certaines différences. C'est au niveau du concours de rédacteur que la « territorialisation » des sujets est la plus forte. Sa moindre importance dans le concours d'attaché peut être attribuée à la demande de « prendre de la hauteur », de « mettre les choses dans leur contexte », ou encore, selon l'expression de Françoise Lepic citée ci-dessous, de « conceptualiser ». Cette montée en généralité se traduit par un changement d'échelle : les attachés sont les seuls à être interrogés sur la construction européenne. C'est aussi à ce niveau de responsabilité que la thématique du rapprochement entre public et privé est sensible.

« Comment vous percevez les différences entre rédacteur et attaché ? (...) On demande à un attaché d'être plus capable de conceptualiser. C'est la différence essentielle. (...) Un rédacteur, c'est les banalités

¹⁵⁸ Nous adoptons une présentation en pourcentage pour faciliter la comparaison, mais il faut se rappeler que les effectifs sont inférieurs à 100 dans chaque catégorie.

du *Monde*, et c'est déjà pas mal. La différence n'est pas forcément très grande au niveau des textes. Les attachés ont des sujets courts : la mondialisation, l'État, la citoyenneté. C'est quand même plus difficile.

"La violence peut-elle être légitime ?" - un rédacteur, on ne lui balance pas ça comme ça. »

Dans les concours territoriaux, comme dans le système d'enseignement étudié dans les années 1960 et 1970 par les sociologues bourdieusiens, « le degré d'intellectualité reconnu à une profession semble être directement fonction de la position qu'elle occupe dans la hiérarchie sociale »¹⁵⁹. Le concours d'adjoint (dans une moindre mesure celui de rédacteur) met l'accent sur la morale et sur les valeurs, plus que sur les connaissances et sur la réflexion. L'encadrement moral des candidats apparaît ainsi plus fort (ou en tout cas plus explicite) pour les petits fonctionnaires que pour les cadres, comme si le risque de non-conformité était plus important les concernant.

On touche ici à une dimension essentielle de la socialisation hiérarchique. Les candidats-adjoints se préparent à la subordination, tandis que les aspirants-attachés (et dans une moindre mesure rédacteurs) doivent être prêts à exercer le pouvoir. Les concours mettent les candidats « en situation fictive d'appartenance au groupe »¹⁶⁰ qu'ils prétendent intégrer. La composition différentielle des jurys en atteste, comme nous l'avons vu dans le chapitre V – les questions posées au cours des épreuves de conversation et d'entretien aussi. Aux futurs adjoints, on demande de gérer l'agenda du chef de service. Aux futurs attachés, d'être des « managers » et d'aider les élus à prendre leurs décisions.

Après que l'élue l'a interrogé sur le rôle des collectivités dans la solidarité intergénérationnelle, le candidat diplômé de Sciences Po déjà évoqué¹⁶¹ est questionné sur la situation démographique de la France. Mais très vite, les jurés en viennent à des questions liées au rôle des attachés. L'universitaire (par ailleurs élu) lui demande de préciser les différences entre petites et moyennes collectivités, l'élue le questionne sur sa « philosophie du management », puis lui demande comment il « gère les conflits ». Le candidat en appelle aux « psychologues » et à la « médiation » et se trompe sur la question suivante, estimant qu'une commune de 20 000 habitants emploie 200 agents, alors que la norme est plutôt à 400. Après l'épreuve, le candidat, visiblement déçu, nous confie qu'il ne s'attendait pas à ces questions de « management ».

Certains attachés sont chargés de mission sur des postes techniques et ne sont pas en situation d'encadrement. Pourtant, dans l'épreuve de conversation, le grade est perçu à travers la figure du chef de service, ayant à gérer des agents et étant en prise directe avec l'élue délégué à son service. Le lauréat du concours doit se projeter dans la fonction qu'une carrière réussie lui promet : celle de directeur général des services d'une ville petite ou moyenne¹⁶². On trouve à

¹⁵⁹ Grignon C., 1971, *L'ordre des choses. Les fonctions sociales de l'enseignement technique*, Minit, p.46.

¹⁶⁰ Sadran P., 1977, *art.cit.*, p.94.

¹⁶¹ Journal de terrain, 14 juin 2006 (épreuve de conversation du concours d'attaché).

¹⁶² Un attaché territorial peut être directeur général des services d'une commune de moins de 40 000 habitants.

nouveau un témoignage du type de collectivité qui sert de référence aux concours : Tozay, avec ses 15 000 habitants, où le DGS est attaché territorial, correspond à ce modèle – pas le conseil régional d'Île de France où les chefs de service sont principalement administrateurs territoriaux. Le rôle des adjoints véhiculé par le concours procède lui aussi par typification des tâches effectivement assumées par les titulaires de ce cadre d'emplois. Les questions de l'épreuve d'entretien renvoient pour l'essentiel à leur rôle ancillaire de l'encadrement (la figure de référence étant celle de l'assistante de direction) et à leur mission d'accueil du public (et c'est ici le travail au guichet qui est évalué). Ce faisant, le concours accentue l'invisibilité des tâches proprement administratives dévolues aux adjoints, et qui constituent l'essentiel de l'activité de ceux qui travaillent dans les services dits fonctionnels (juridique, finances, ressources humaines...). Présentes dans les épreuves dites techniques (celle de bureautique aujourd'hui, celle de sténo autrefois), les activités de classement, de copie, d'enregistrement de données, semblent dévalorisées, parce qu'elles ne paraissent directement utiles ni aux élus ni aux usagers, et qu'elles sont assimilées à la bureaucratie, routinière et inefficace. Le concours s'en tient en outre à la définition réglementaire du grade et omet les situations de décalage entre le grade et le poste, où les adjoints sont appelés à exercer un pouvoir hiérarchique. Pour autant, ce concours ne sélectionne pas de « pur exécutants ». Les jurés, quand ils défendent des seuils d'admission relativement élevés (« pas moins de 10 ») mettent en avant le rôle d'intermédiaire joué par les adjoints, placés entre les agents, recrutés sans concours et à qui échoient les tâches les moins valorisées, et les rédacteurs / attachés chefs de service. De ce point de vue, la position d'adjoint administratif est homologuée à celles des ouvriers qualifiés formés dans les collèges d'enseignement technique au milieu des années 1960. Dotés d'un « rudiment de connaissances théoriques » (les « notions de droit public »...), ils doivent à la fois « s'acquitter d'un rôle d'intermédiaires techniques entre les [agents] et les cadres » et « instaurer, par le biais de cette collaboration technique, un minimum de collaboration morale entre ceux qui commandent et ceux qui exécutent »¹⁶³. Ils ont aussi une mission de pacification des usagers - comme en témoignent les questions récurrentes sur leurs réactions face aux personnes agressives. C'est là une autre dimension du mandat moral qui leur est confié et qui explique l'accent mis sur les « valeurs » dans le processus de sélection.

Les jurés attendent des candidats, en particulier internes, qu'ils se montrent aptes à franchir la barrière des cadres d'emplois. Le concours permet l'ascension hiérarchique, à condition que ceux qui y prétendent renoncent aux caractéristiques de leur groupe d'appartenance pour

¹⁶³ Grignon C., 1971, *op.cit.*, p.20.

adopter celles du groupe de référence¹⁶⁴. Cette exigence est particulièrement forte pour les adjoints qui passent le concours interne. Pour quitter leur position d'exécutant et devenir cadre, ils doivent marquer leur distance vis-à-vis des employés subalternes, renoncer aux relations de connivence, être capables d'imposer leur autorité, comme l'explique ci-dessous Catherine Morel, responsable d'un service de trente agents.

« En conversation, on cherche à tester l'aptitude du candidat à occuper les fonctions. (...) Comment il se situe par rapport à la hiérarchie aussi. Dans les administrations, on fonctionne dans des rapports hiérarchiques. Il y a des agents qui ne se positionnent pas du tout par rapport à la hiérarchie, ou par rapport aux gens qu'ils auront à encadrer. C'est tout consensuel. C'est très important le consensuel. Ne jamais fâcher la personne que l'on a en face de soi, tout expliquer. C'est très important, mais, dans une dimension hiérarchique, il y a un moment où tout le monde ne va pas être d'accord. Il y a un moment : c'est comme ça. Vous-même, vous rendez des comptes à votre hiérarchie qui vous a demandé de mettre des choses en place. Les gens sont dans des rapports de copinage, ils n'arrivent pas à se projeter dans le grade au dessus. *À partir de quel niveau, vous testez ça ?* Il y a des rédacteurs qui ont vocation à encadrer. On est surpris sur certains concours. La notion de conflit est assez tabou, les gens n'acceptent pas qu'il puisse y avoir des conflits dans le travail. Alors qu'il y aura des moments où il faudra savoir négocier, voire imposer après une négociation. »

Inscrites dans l'univers de travail, les positions hiérarchiques renvoient, hors travail, à des positions sociales : la rémunération, les responsabilités, les interlocuteurs contribuent à éloigner les lauréats de concours du « petit personnel », et par là, des classes populaires. Les jurés jaugent ainsi la capacité des candidats à sortir de leur condition sociale antérieure. Leurs discours, entre eux et dans une moindre mesure dans les entretiens, sont empreints de préjugés sur les agents d'exécution. En aparté des épreuves, Gérard Rocher et Catherine Morel estiment par exemple que trop de candidats « réfléchissent peu » et « sont dans l'émotion »¹⁶⁵. La maîtrise de soi, qui permet l'expression de la rationalité, est fortement valorisée dans les jurys.

Michèle Leconte l'explique en entretien : « Il y a le facteur de l'émotion qui peut intervenir. Il y a des gens qui ont une parfaite maîtrise d'eux-mêmes, qui arrivent à mettre leurs émotions de côté. On est allé jusqu'à 19. Ceux qui ne paniquent pas, ce sont eux qui auront la meilleure note. »

On retrouve ici le « racisme de l'intelligence » décrit par Pierre Bourdieu comme « racisme de classe »¹⁶⁶ : en accusant les catégories subalternes d'être incapables de raisonner correctement, ils réservent l'intelligence à ceux qui seront dignes d'être leurs pairs, en étant lauréats des concours d'encadrement.

¹⁶⁴ Nous reprenons ici la distinction classique de Robert Merton. Merton R., 1965, *op.cit.*, « Contribution à la théorie du groupe de référence », p.202-294.

¹⁶⁵ Journal de terrain, 8 juin 2006 (épreuve de conversation du concours de rédacteur).

¹⁶⁶ Bourdieu P., 2002, « Classe contre classe », *Interventions 1961-2001*, Agone, p.177.

Lors de la journée d'écrit du concours d'adjoint¹⁶⁷, Bernadette Cros, DGA, discute avec une professeure de mathématiques des enfants en difficulté à l'école et des responsabilités parentales. L'enseignante parle de son expérience dans le secondaire, Bernadette Cros évoque le témoignage de sa fille, professeure des écoles : « ma fille me dit qu'en CP, il y a des enfants qui ne sont pas formatés pour apprendre ; rien ne rentre. » Les deux femmes condamnent, tout en plaignant les enfants, ces parents qui ne lisent pas de livres à leurs enfants, qui les laissent faire ce qu'ils veulent (se coucher tard etc.). Elles évoquent les candidates qu'elles ont entendues le matin et se demandent comment elles se comportent avec leurs propres enfants.

Soupçonnés de moindres capacités intellectuelles, les candidats sont aussi associés aux problèmes sociaux que les politiques publiques doivent chercher à résoudre. Dans l'expression d'une attitude conforme face au vote (participation) ou face à l'école (valorisation) est jugée la capacité des fonctionnaires à se départir des maux sociaux attribués aux classes populaires. Dans les concours se construit une partie de la distance sociale entre les fonctionnaires et les fractions les plus fragiles de la population. Le concours de catégorie C sépare les agents méritants des plus « petits » fonctionnaires, dont le recrutement est réputé assistanciel plus que capacitaire (*cf.* chapitre IV). Les concours A et B instituent une frontière entre des classes moyennes appelées à « diriger » et des classes populaires, honorables peut-être mais exécutantes. Nous rejoignons ici l'analyse de Marie Cartier, qui a bien analysé l'importance de la morale dans la construction de l'« élite ouvrière » que constituaient les facteurs dans les Trente Glorieuses, et qui a aussi démontré le rôle de la socialisation administrative dans la construction d'une éthique à la fois professionnelle et privée¹⁶⁸.

2) Individualisation et jugements sociaux

Les jugements sociaux par lesquels les jurés évaluent les candidats ne s'appuient pas seulement sur les catégories bureaucratiques. Les jurés ne s'appuient pas seulement sur les taxinomies légitimes pour former leur jugement. À un moment où la bureaucratie est contestée, la volonté de garantir la meilleure adéquation du candidat à son futur poste tend à individualiser l'évaluation, comme nous l'avons montré plus haut. Les jurés s'appuient, en particulier dans les épreuves orales, sur des critères pensés comme individuels. Ces critères ne sont pas pleinement légitimes : ceux qui portent sur la culture personnelle des candidats semblent contraires au processus de professionnalisation des concours ; ceux qui regardent l'*hexis* corporelle semblent contradictoires avec le principe du recrutement au seul mérite. Ils apparaissent donc dans les interstices de l'évaluation : dans les délibérations, mais pas dans les fiches d'évaluation ; en fin d'entretien, mais pas au début. Pouvant être perçus comme des

¹⁶⁷ Journal de terrain, 20 septembre 2006 (déjeuner).

¹⁶⁸ Cartier M., 2003, *op. cit.*, p.149 et suiv.

ruptures dans l'ordre de l'interaction (on ne suit plus les consignes de correction, on dit ce qu'on a « sur le cœur »), ces modes d'évaluation ne sont pourtant pas contradictoires avec les critères les plus légitimes. Ils renforcent les effets d'assignation sociale produits par les concours.

a) Les rémanences de la culture savante

Abandon de la dictée et de la rédaction basée sur des textes littéraires, raréfaction des références historiques dans les compositions d'attaché et de rédacteur¹⁶⁹, construction d'une culture territoriale d'inspiration médiatique : les évolutions connues par les concours depuis les années 1990 se traduisent par un déclin des références littéraires et artistiques. Associée au concours de l'ENA - dénoncé plus haut par Paul Turpin, la culture savante est fortement délégitimée, renvoyant à un élitisme inefficace car peu lié à la compétence professionnelle que le concours est supposé juger. Tout le travail (décrit dans le chapitre V) demandé aux membres enseignants des jurys consiste justement à se déprendre d'un rapport savant aux connaissances, pour les rendre pratiques et opérationnelles.

Cette délégitimation ne se traduit évidemment pas par une disparition des critères culturels dans l'évaluation. Outre la prégnance, déjà décrite, des références scolaires, les concours jaugent la culture médiatique des candidats, ou plus précisément, définissent la culture médiatique légitime.

Véronique Rousseau, formatrice au CNFPT, explique : « En novembre [2005], je leur avais fait un dossier sur les émeutes. Je ne voulais pas qu'ils aient une vision étriquée. Je leur dis de ne pas regarder le journal de TF1. Je leur dis : "TF1, vous supprimez. Vous regardez d'autres chaînes". [rire] Il ne faut pas prendre les choses brutes. »

À l'oral de conversation du concours de rédacteur¹⁷⁰, un candidat est noté 7. On lui reproche principalement d'avoir tenu des propos « café du commerce ». L'élus commente : « il a lu *Le Parisien*, mais il ne doit pas lire *Le Monde* ».

Ces deux exemples, l'un tiré d'un entretien, l'autre d'une discussion entre jurés, permettent de préciser la manière dont les jurés se représentent le champ médiatique. Les médias dits de masse (tels que TF1), et avec eux la presse populaire (*Le Parisien*), sont renvoyés du côté de l'illégitimité, car associés aux défauts que les jurés dénoncent chez les candidats : absence de réflexion, sensationnalisme, manque de recul. Ces accusations ne sont pas sans rappeler les défauts (telles que la crédulité et l'irrationalité) attribués par les élites aux nouveaux électeurs

¹⁶⁹ « Au début, l'enseignement était beaucoup plus proche de la littérature. Une sorte de culture générale littéraire pour les premiers concours. Connaître les grands auteurs, des choses comme ça. », explique Françoise Lepic en se remémorant son arrivée au CNFPT au milieu des années 1980.

¹⁷⁰ Journal de terrain, 8 juin 2006.

du suffrage universel au 19^e siècle¹⁷¹. L'opprobre s'est déplacé vers le divertissement de masse et ses consommateurs. Elle permet de dévaloriser les pratiques récréatives, hors travail, des candidats jugés incapables de « réfléchir » au travail.

À l'oral de conversation par exemple¹⁷², Gérard Rocher demande, à une candidate interrogée sur un texte de La Gazette consacré à la vidéosurveillance, si elle peut citer un ouvrage de Georges Orwell. La candidate reste muette – un silence qui l'accable au cours de la délibération : « Big Brother ne lui dit rien, Loff Story et Les feux de l'amour, oui, par contre ». Cette candidate s'est en outre « montrée incapable de respecter les consignes » et sa réflexion est jugée « pauvre ». Le fait qu'elle dit avoir regardé le journal télévisé pour préparer le concours est perçu comme un indice supplémentaire de sa non-conformité aux attendus culturels. Un juré conclut : « elle est habillée pour l'hiver », et on la note 5.

Les questions sur les pratiques culturelles sont malgré tout relativement peu fréquentes. Les jurés que nous avons interrogés sont conscients du caractère socialement situé des pratiques culturelles et disent vouloir éviter de « piéger » les candidats avec elles. Mais ils infèrent, à partir des réponses des candidats aux questions générales, des pratiques, réelles ou supposées, qui leur semblent plus ou moins adaptées aux ambitions des candidats. La situation est différente pour les « bons » candidats. Des pratiques culturelles reconnues comme légitimes peuvent constituer des éléments distinctifs qui leur permettent d'obtenir une très bonne note. Elles parachèvent le processus cooptatif : les très bons candidats sont ajustés aux connaissances théoriques et territoriales attendues par les examinateurs ; ils sont aussi considérés comme des pairs du fait de leur connivence culturelle avec les jurés.

Quelques jours plus tard¹⁷³, Gérard Rocher interroge, avec deux autres examinateurs, un candidat d'une trentaine d'années, vêtu d'une chemise et d'un pantalon sombres assez élégants. Le candidat présente un article du *Monde* consacré à la politique de l'État vis-à-vis des associations. Son plan en deux parties est clair (I/Constat II/ Réponses des pouvoirs publics). Il utilise les bons mots-clés : contractualisation, cohésion sociale, médiation, crise de la représentation. Juste avant la sonnerie de la minuterie, Gérard Rocher lui pose deux dernières questions : « Quel est le dernier livre que vous avez lu ? - *Le potentiel érotique de ma femme*. – Quel est le dernier concert que vous êtes allé voir ? – Un groupe folk à la Maroquinerie ». En citant un ouvrage paru dans une collection légitime du champ littéraire (la « NRF » de Gallimard), en disant fréquenter une salle connue de concert parisienne, le candidat confirme sa réussite. Lors de la délibération, Gérard Rocher conclut : « je l'embauche demain ». Le candidat est noté 16, meilleure note de la demi-journée.

Les références à maîtriser pour réussir, même quand elles sont présentées comme étrangères à la culture savante, inscrivent les candidats à une position donnée de l'espace social, à

¹⁷¹ Garrigou A., 2002, *Histoire sociale du suffrage universel en France : 1848-2000*, Paris, Seuil, coll. « Points Histoire », p.109-123.

¹⁷² Journal de terrain, 8 juin 2006 (concours de rédacteur).

¹⁷³ Journal de terrain, 13 juin 2006 (concours de rédacteur)

proximité de celle occupée par les jurés. Il en est de même pour l'évaluation corporelle et langagière.

b) Dits et non-dits de l'évaluation corporelle

L'évaluation des caractéristiques physiques des candidats fait l'objet d'une dénégation encore plus forte que l'appréciation de leur culture. L'explicitation des critères vestimentaires fait l'objet d'une forte résistance de la part de certains jurés. Ceux-ci les estiment contradictoires avec l'évaluation « au mérite » des candidats, que les concours sont supposés mettre en œuvre.

Lors de la réunion d'admissibilité du concours d'adjoint¹⁷⁴, on discute le barème et le temps à attribuer à chaque partie de l'épreuve d'entretien avec le jury (*cf.* tableau 1, chapitre III). Dans la note de cadrage préparée par les organisateurs, deux ou trois points sont réservés à la « mise en valeur » des candidats, expression qui inclut leur « tenue vestimentaire ». Une femme, cadre territoriale, s'en offusque : « ça me choque ; on n'a pas à prendre en compte la manière dont ils s'habillent ». Luc Bouvez prend alors la défense de la note de cadrage : « Un candidat dégueulasse, pas coiffé, pas lavé et en pyjama, ne serait pas pénalisable ? En formation, je leur dis d'avoir une tenue correcte, d'être à l'aise dans leurs baskets sans être en baskets ». Son raisonnement semble évident, et tout le monde acquiesce. Mais le mot « vestimentaire » continue de poser problème à plusieurs. On décide de l'enlever : les candidats seront évalués sur leur seule « tenue ». Cette euphémisation de l'évaluation corporelle la rend compatible avec la prééminence, défendue par les jurés, du « fond » sur la « forme », de ce que les candidats disent sur ce qu'ils sont. La personne qui avait demandé le retrait de l'adjectif conclut : « c'est normal, ils n'ont pas besoin de venir avec une cravate. »

Dans l'évaluation des prestations des candidats, l'*hexis* corporelle¹⁷⁵ est régulièrement évoquée, mais là encore, sur le mode de la dénégation : chaque affirmation est immédiatement désamorcée et délégitimée. Ainsi, alors que les femmes refusent, comme dans l'exemple cité ci-dessus, de formaliser des exigences trop explicitement corporelles, elles semblent aussi enclines que les hommes (conduits à l'autocensure par cet univers fortement féminisé ?), à produire, en situation, des jugements liés à l'*hexis*¹⁷⁶.

La candidate « habillée pour l'hiver » que nous avons évoquée plus haut a, entre autres reproches qui lui sont faits, un « rire catastrophique » et « un petit côté Adriana Karembeu » (elle est blonde, porte un pantalon noir et un haut moulant sans manche). Catherine Morin, auteure de ces remarques, précise tout de même que « ce n'est pas ce qu'on nous demande de juger ». Au cours d'un oral de droit public¹⁷⁷, une avocate juge une candidate « mal maquillée », mais dit à son collègue (un homme, cadre territorial)

¹⁷⁴ Journal de terrain, 9 novembre 2006.

¹⁷⁵ Définie par Pierre Bourdieu comme l'ensemble « des gestes, des manières de se tenir debout, de marcher, de parler » manifestant l'habitus incorporé. Bourdieu P., 1984, « Le marché linguistique », *Questions de sociologie*, Minuit, p.135.

¹⁷⁶ Nos observations contrastent donc avec celles de Christine Musselin et Frédéric Pigeys indiquant que les femmes membres des commissions de spécialistes ont un rôle modérateur dans les remarques sur le physique des auditionnés. Musselin C., Pigeys F., 2008, *art. cit.*, p.59.

¹⁷⁷ Journal de terrain, 8 juin 2006 (concours de rédacteur).

qu'elle ne « tient pas compte de ce genre de choses ». Au cours d'un autre oral de droit¹⁷⁸, les deux examinateurs ne sont pas tout à fait d'accord sur la note à attribuer à une candidate. L'homme, cadre dans une DRH, propose 10. La femme, responsable des affaires juridiques dans une commune, souhaite 12. Elle ajoute : « et ce n'est pas parce qu'elle est enceinte ».

L'impossible aveu de l'importance de la présentation de soi dans l'évaluation des candidats conduit à valoriser une forme d'*hexis* conforme aux exigences morales et politiques des concours : mesurés dans leurs prises de position, les candidats doivent aussi l'être dans leur tenue. L'expression de « tenue correcte », employée ci-dessus par Luc Bouvez, le refus de la cravate obligatoire, formulé par la jurée contestataire, ou encore le conseil de « s'habiller comme d'habitude en un peu mieux », donné par Françoise Lepic à ses stagiaires¹⁷⁹, sont symptomatiques de la modération vestimentaire demandée aux candidats.

Ainsi, en juin 2006, alors que le temps est agréable : les candidats au concours de rédacteur portent quasiment tous un pantalon uni (avec ou sans pli) et une chemise, parfois à manches courtes, très rarement une veste. Les candidates, de loin les plus nombreuses¹⁸⁰, portent soit un pantalon uni (voire un pantacourt), soit une jupe longue jusqu'aux genoux, toutefois moins stricte qu'un tailleur. Cette relative similarité des tenues conformes des candidats et des candidates (à la jupe près) peut être résumée par une commune sobriété, prise, par les jurés, pour une marque de sérieux. Ce sérieux fait écho à celui des jurés, tous en tenue « de ville », tout en situant les candidats « un cran en dessous » de leurs évaluateurs. La manière de se vêtir incarne l'asymétrie propre à la scène du concours, laquelle reflète souvent la relation de domination prévalant en collectivité (« chefs » *versus* exécutants ou jeunes cadres *versus* chefs de service)¹⁸¹. En outre, plus le concours est élevé, plus les normes vestimentaires se formalisent : au concours d'attaché, la cravate se noue autour du cou des jurés tandis que les candidats adoptent plus souvent une veste ; le pantacourt des rédactrices disparaît tandis que la jupe unicolore se généralise chez les candidates et que les jurées adoptent plus souvent le tailleur.

La plupart des candidats se conforment à ces prescriptions. Y déroger, dans le sens d'une trop grande correction comme d'une décontraction trop visible, est un signe distinctif. Les costumes-cravates ne sont guère portés que par les diplômés de Sciences Po et servent même à les reconnaître. Quant aux déviances par sobriété insuffisante, elles font apparaître des

¹⁷⁸ Journal de terrain, 11 décembre 2006 (concours d'adjoint).

¹⁷⁹ Journal de terrain, 23 mai 2006 (préparation à la conversation du concours de rédacteur).

¹⁸⁰ Les hommes représentent 18% des admis au concours de rédacteur 2004, 11% des admis au concours d'adjoint 2003 et 32% des admis au concours d'attaché 2004. Cf. le chapitre VII pour une analyse des caractéristiques sociodémographiques des candidats et lauréats.

¹⁸¹ À l'appui de cette observation, ajoutons que nous avons plusieurs fois entendu, dans des discussions informelles avec des fonctionnaires, qu'« il vaut mieux éviter d'être mieux habillé que son chef ».

normes clairement genrées¹⁸². Le sérieux vestimentaire n'est pas défini de la même manière selon que l'interrogé est un homme ou une femme. Aux hommes, on reproche une trop grande décontraction, dont les vêtements froissés et les cheveux mal peignés témoignent. Michèle Leconte évoque ainsi, en entretien, des candidats « décoiffés », avec une « tenue sale », « sortis du lit », « qui montrent un certain laisser-aller », et paraissent « négligés ». Elle ajoute, dans une exagération significative de sa représentation de la déviance corporelle masculine, qu'on ne se présente pas « cigarette au bec » et avec ses « pantoufles » à un concours. Comme dans les auditions à l'université¹⁸³, les hommes sont jugés (trop) sûrs d'eux, mais parfois peu sérieux dans leur préparation, tandis que les femmes semblent plus stressées bien qu'elles se soient mieux préparées. Les reproches physiques sont eux aussi différents : les références au maquillage, au rire, aux décolletés renvoient à l'écueil, défini comme proprement féminin, de la séduction. Michèle Leconte demande une tenue « ni luxueuse, ni tape à l'œil ». Françoise Lepic décourage ses stagiaires de porter un « décolleté plongeant », et précise : « n'en rajoutez pas dans la séduction. Ce n'est pas comme ça pour un concours de la fonction publique »¹⁸⁴.

Ces différences de critères renvoient aux assignations de rôles, masculin et féminin, dans le monde professionnel. Les injonctions à une féminité assumée mais discrète sont particulièrement fortes pour les concours donnant accès aux emplois définis comme féminins. Pour tenir leur rôle d'auxiliaire de puériculture, les candidates doivent, selon les termes de Danièle Martin, « avoir un beau visage, agréable pour les petits », être « soignées » et « souriantes ». S'ils renvoient aux représentations de la fonction publique et de ses agents (« neutres » et « réservés »), les jugements portés sur les candidats s'appuient sur des stéréotypes genrés largement diffusés, dont on peut supposer qu'ils doivent aussi aux rapports sociaux de sexe dans les collectivités. La sévérité de certaines femmes-cadres vis-à-vis des candidates qu'elles trouvent séductrices peut être interprétée comme une manière de légitimer leurs efforts pour être jugées, au travail, sur leurs seules compétences. La tenue de ces jurées est elle-même porteuse de la féminité discrète qu'elles encouragent chez les candidates : le maquillage est présent, mais discret ; les talons sont de hauteur modérée etc.

Les stéréotypes de genre ne sont pas les seuls opérateurs des assignations essentialistes produites par les jurés. Les représentations liées à l'origine nationale ou régionale des

¹⁸² « L'*hexis* corporelle [n']est [donc pas seulement] le support principal d'un jugement de classe qui s'ignore comme tel ». Elle sert aussi de support à des jugements genrés. Bourdieu P., Saint Martin M. (de), 1975, *art. cit.*, p.73.

¹⁸³ Musselin C., Pigeyre F., 2008, *art. cit.*, p.55.

¹⁸⁴ Journal de terrain, 23 mai 2006 (préparation aux épreuves orale du concours de rédacteur).

candidats sont aussi importantes. La représentation d'une fonction publique territoriale unifiée, rassemblant des agents pouvant se mettre au service de n'importe quelle collectivité, est remise en cause par le dévoilement de leurs origines géographiques supposées. Inconnue des jurés¹⁸⁵, la région d'origine, ou la collectivité d'appartenance des candidats, fait l'objet de supputations qui, comme les pratiques culturelles, sont portées au crédit ou au discrédit des candidats. Des personnes disant solliciter le maire en cas de problème, nous avons plusieurs fois entendu qu'elles devaient être « de province ». L'origine provinciale, dans un concours organisé en région parisienne, est pensée comme un gage de mérite (les candidats ont fait un long voyage) et de sérieux (ils sont jugés moins dilettantes que les « Parisiens »). Mais elle est aussi associée à la naïveté et à la tradition : les candidats de province sont perçus comme des agents de petites communes, dotées de peu de moyens et de peu d'ambitions, et dont le fonctionnement « familial » (« la porte du maire est toujours ouverte ») contraste avec la modernité revendiquée des villes d'Île de France. On blague sur le « calva » ou le « chouchen » qui doit remplacer le café à la pause¹⁸⁶ et l'on estime qu'ils feront de bons exécutants, respectueux sans doute de leur hiérarchie, mais seront rarement « moteurs » dans leur service – ce qui justifie une note moyenne. Toujours « blancs » de peau, ils sont en outre présumés attachés à leur commune et peu mobiles. À l'inverse, des traits physiques renvoyant à une origine extra-européenne (en particulier maghrébine ou nord-africaine) constituent des marqueurs d'une identité « banlieusarde ». Un comportement codé comme villageois et bon enfant de la part d'un présumé provincial sera perçu comme déviant par l'agent supposé d'une ville moyenne ou grande d'Île de France. Ainsi, quand l'agent, à la peau noire, déclare alerter le maire en cas de violence d'un usager, on le soupçonne de malhonnêteté, la situation paraissant par trop invraisemblable. « Il nous l'a fait à la tchatche, à l'africaine »¹⁸⁷, estime une examinatrice.

Pour exceptionnelles qu'elles soient, ces appréciations n'en sont pas moins significatives de la prégnance d'une représentation à la fois urbaine et nationale de la fonction publique territoriale. Des candidats, on attend toujours qu'ils soient français : la correction de la langue, l'accent, la couleur de la peau demeurent des indices de l'appartenance nationale privilégiée.

¹⁸⁵ Sauf dans l'épreuve d'entretien des concours interne et troisième voie d'adjoint, où les candidats présentent leur trajectoire.

¹⁸⁶ Journal de terrain, 4 décembre 2006 (épreuve d'entretien du concours d'adjoint, discussion entre examinateurs, après l'interrogation d'une agent d'une ville de 13 000 habitants dans la banlieue nantaise).

¹⁸⁷ Journal de terrain, 4 décembre 2006 (épreuve d'entretien du concours d'adjoint).

Les préoccupations actuelles de la « diversité » souhaitable des agents publics ¹⁸⁸ ne transparaissent guère dans les discussions entre jurés.

Conclusion

De même qu'il existe une division du travail entre jurés (*cf.* chapitre V), le processus de sélection est partagé entre différentes épreuves qui, de l'écrit à l'oral, des épreuves sur dossier aux épreuves dites techniques, concourent à multiplier les exigences formulées vis-à-vis des candidats. Pour comprendre ce qui motive cette multiplicité, il faut expliciter la représentation des concours qui prévaut dans les institutions organisatrices : ceux-ci doivent permettre l'accès à des postes dans des collectivités variées, postes eux-mêmes d'autant plus différents que le recrutement inscrit l'agent dans une carrière de plusieurs décennies. La volonté de promouvoir la fonction publique territoriale, sensible dans le chapitre V, est ici encore prégnante : le maintien d'épreuves nombreuses et exigeantes (en termes d'heures et de capacités rédactionnelles) peut être analysé comme un de ses corollaires. On a vu dans le chapitre II que le concours d'adjoint administratif territorial était beaucoup plus « lourd » que celui de ses homologues ministériels. On pourrait en dire autant du concours externe d'attaché par rapport à celui des Instituts Régionaux d'Administration (IRA) : celui-ci compte cinq épreuves au lieu de six, l'épreuve de culture générale y est strictement contemporaine (alors que les territoriaux doivent composer « depuis 1945 »), la composition spécialisée n'est pas une dissertation mais une série de dix à quinze questions à réponse courte¹⁸⁹. Tout se passe comme si les concours territoriaux continuaient, au moment où les concours de l'État reculent, en tout cas en nombre de postes, à rechercher leur légitimité dans une inspiration encore largement tirée du monde scolaire et universitaire.

Dire que les épreuves écrites sont plus bureaucratiques et les épreuves orales individualisantes est toutefois insuffisant. La multiplicité des critères de sélection est sensible à l'intérieur d'une épreuve donnée. La délégitimation des modes bureaucratiques de sélection (critères standardisés, compétences générales, importance des procédures) produit ici ses effets. Accusés d'être peu adaptés aux situations professionnelles, par les employeurs¹⁹⁰ comme par les candidats (*cf.* chapitre VIII), les concours sont pris en tension entre deux références contradictoires : un modèle bureaucratique où l'anonymat, le respect des procédures, les connaissances tiennent une place centrale, et un modèle managérial qui pousse à

¹⁸⁸ Nous renvoyons au chapitre II pour une évocation des débats contemporains autour de la notion de bureaucratie représentative.

¹⁸⁹ Ministère de la fonction publique, 2007, *IRA, les concours d'accès 2007*, DGAFP, ressources humaines.

¹⁹⁰ La presse territoriale relaie largement ces accusations. Mallet E., Meyer F., 2007, « Concours : une réforme globale plutôt que de simples ajustements », *La Gazette des communes*, 6 juin, p.22-28.

l'individualisation de la sélection en imposant la « motivation » et l'« autonomie » comme des qualités indispensables pour les « bons » fonctionnaires. En prenant leurs distances vis-à-vis de l'État et de son supposé immobilisme, tout en manifestant leur attachement au service public, les jurés se font les hérauts d'une fonction publique modernisée. Cette conception se traduit par un redoublement des attentes à l'égard des candidats, enjoins d'être des fonctionnaires attachés aux valeurs mais adaptables, dociles mais faisant preuve d'initiatives. Nous ne voudrions pas laisser croire, au terme de cette analyse, que l'individualisation de la sélection est une nouveauté liée à la délégitimation de la sélection bureaucratique. Il y a individualisation du jugement, pourrait-on dire, dès lors qu'il y a cooptation. Toutefois, la pression à une individualisation croissante donne une nouvelle légitimité à des critères qui pouvaient paraître contraires à la « morale » des concours (tenue vestimentaire, langage, personnalité etc.). On ne saurait non plus attribuer cette individualisation aux seuls élus présents dans les jurys. Marie Cartier l'a par exemple observée au concours de facteur, auquel les édiles ne prennent évidemment pas part. Toutefois, le rôle confié aux élus, du fait de leur incompétence supposée et de leur position en collectivité (*cf.* chapitre V), les met, plus que les autres membres du jury, en situation de juge *intuitu personae*.

Malgré tout, l'individualisation semble moins marquée dans « la territoriale » que dans les concours organisés par la Poste à la fin des années 1990, alors qu'elle est sur le point de devenir une entreprise. Les concours territoriaux contemporains peuvent ainsi être rapprochés des concours élitaires, mais aussi des concours communaux de l'entre-deux-guerres.

- Le cadre institutionnel de référence des concours a une pérennité frappante. Bien que la fonction publique territoriale réunisse, depuis un quart de siècle, les communes, les conseils généraux, les conseils régionaux et des établissements publics locaux de plus en plus nombreux, la commune en constitue l'institution locale privilégiée. La proximité au(x) politique(s), redoutée dans ses aspects interpersonnels et partisans, valorisée dans sa dimension professionnelle et experte, en est un des indicateurs. La ville, parce qu'elle dispose de moyens pour agir, parce qu'elle est perçue comme une concentration de problèmes à résoudre, est, de tous les types de commune, celle que ces concours franciliens mettent au centre, comme avant eux ceux du département de la Seine. Par ailleurs, en dépit d'un mouvement de « territorialisation » des concours (tant dans les jurys que dans les épreuves), le cadre étatique et national demeure très présent. Les références à la citoyenneté - et les représentations du fonctionnaire « bon Français » - sont d'autant plus présentes que celles à l'international sont rares. Les candidats sont jugés sur leur capacité à s'inscrire dans le cadre

de la « République décentralisée », conformément à la révision constitutionnelle de 2003, bien davantage que dans un cadre européen, par exemple.

- « Mesure », « modération », « réserve », ces différents adjectifs par lesquels nous avons successivement caractérisé l'attitude attendue des candidats vis-à-vis de la hiérarchie administrative, vis-à-vis de la politique et vis-à-vis d'eux-mêmes (dans le rapport aux valeurs et dans l'*hexis*), constituent une deuxième caractéristique majeure des concours territoriaux contemporains. La résonance est forte, avec l'« élite modeste »¹⁹¹ promue par l'École Nationale d'Administration Municipale (ENAM) dans l'entre-deux-guerres, et dont Dominique Lorrain trouve encore trace chez les secrétaires généraux des années 1980¹⁹². Cette conception est historiquement liée au caractère dominé de l'emploi communal par rapport aux fonctionnaires de l'État. Elle est aussi redevable de la définition du rôle des fonctionnaires territoriaux, ancillaire des politiques. On ne saurait pour autant considérer qu'il s'agit là d'une particularité intrinsèque de la fonction publique territoriale. Pierre Bourdieu a de longue date montré que, dans la culture d'État, la contradiction entre culte du brillant et vertus scolaires se résout par une « exaltation du juste milieu et de la mesure »¹⁹³. C'est ce que confirment en quelque sorte Christine Musselin et Frédérique Pigeyre dans les années 2000, en décrivant une figure d'universitaire « ni trop » (extraverti par exemple), « ni pas assez » (communicatif)¹⁹⁴.

- Le rapport à la culture scolaire mériterait donc d'être creusé, et ce d'autant plus qu'il renvoie à une troisième caractéristique des concours territoriaux, marqués par un rapport ambigu aux univers professionnels. La « culture territoriale » est symptomatique de cette ambiguïté, qui prétend fonder un *corpus* de savoirs et de savoirs-faire indexés sur l'univers concret de travail mais irréductibles à celui-ci. Les concours demandent aux candidats d'avoir de l'expérience mais de savoir s'en détacher, de disposer de connaissances suffisamment générales pour s'adapter à différents postes, sans être toutefois théoriques. Ils sont pris dans les contradictions d'une sélection pour le travail mais qui opère hors contexte, d'épreuves professionnelles qui ne valent que comme mises en scène d'une fonction publique territoriale trop unifiée pour rendre compte de la variété des situations locales. Mais là encore, cette distance aux univers professionnels n'est pas spécifique à l'emploi public local, et à son caractère éparpillé, géographiquement et politiquement. Cédric Moreau de Bellaing a par exemple montré qu'une ambiguïté du même type, entre « terrain » et « école », entre « art » et

¹⁹¹ Bellanger E., 2001, *art. cit.*

¹⁹² Lorrain D., 1989, *art. cit.*

¹⁹³ Bourdieu P., 1989, *op. cit.*, p.41.

¹⁹⁴ Musselin C., Pigeyre F., 2008, *art. cit.*, p.54.

« science », structure la formation à l'École Nationale de Police de Paris¹⁹⁵. Yves-Marie Abraham, de son côté, a insisté sur la tension entre culture scolaire et culture des affaires à HEC¹⁹⁶ - une tension qui ne serait donc pas le propre de la culture « du public », mais davantage un attribut des dispositifs de formation qui ne sont pas directement contrôlés par les employeurs. S'agissant des concours territoriaux, c'est la « délocalisation » des concours, des collectivités vers des établissements publics que les employeurs ne maîtrisent qu'imparfaitement (en raison du rôle central qu'y jouent les fonctionnaires, *via* les organisations syndicales, les cadres membres des jurys, et les cadres salariés de ces institutions elles-mêmes), qui nous apparaît comme à l'origine de la perception d'un décalage important entre la scène du concours et les pratiques de travail.

¹⁹⁵ Moreau de Bellaing C., 2006, « La police dans l'État de droit. Les dispositifs de formation initiale et de contrôle interne de la police nationale dans la France contemporaine », thèse de sociologie politique, IEP de Paris, chapitre 1.

¹⁹⁶ Abraham Y-M., 2007, *art.cit.*, p.41.

Conclusion

L'analyse bourdieusienne des rites d'institution place au cœur de son argumentation la « magie sociale »¹⁹⁷ qui leur serait propre. Les concours territoriaux contemporains sont bien des rites d'institution au sens où ils assignent des identités bureaucratiques à ceux qui en sont parties prenantes, jurés comme candidats. Ce sont aussi des rites d'institution en ce qu'ils font exister, au moins en leur sein, cette catégorie juridique, pourtant fortement marquée de forces centrifuges, qu'est la fonction publique territoriale. Ils véhiculent en effet un discours de légitimation, sensible dans les attentes formulées à l'égard des jurés comme dans celles exigées des candidats, qui confortent tout à la fois l'institution-concours (censée doter les collectivités d'un personnel compétent et doté d'un langage commun) et les institutions publiques, CNFPT et centres de gestion, chargés de les organiser.

Pourtant, leur magie sociale est fortement affaiblie. Certes, dans les collectivités, nous le verrons dans la quatrième partie, les assignations hiérarchiques et professionnelles produites par les concours structurent largement les interactions entre agents. Certes, la réussite ou l'échec à un concours, une année donnée, peut avoir des effets durables sur les trajectoires. Malgré cette portée indéniable, la capacité des concours à produire des agents des collectivités territoriales est fortement remise en cause. Depuis 1987, et le retour aux listes d'aptitude (*cf.* chapitre II), la réussite au concours ne vaut plus recrutement. Cette brèche juridique a trouvé un écho d'autant plus important que les pressions à la flexibilité du marché du travail touchent aussi les collectivités locales. Les critiques vont croissantes contre des épreuves qui seraient à la fois coûteuses, trop longues et inadaptées aux situations professionnelles.

Pour autant, les concours territoriaux ne sont pas des « institutions démotivées »¹⁹⁸. Dans une période de délégitimation des concours, les jurés sont attachés à montrer leur modernité : la dimension morale des concours se manifeste aussi dans les valeurs que les jurés mobilisent pour les défendre. Mais ils sont en permanence conduits à désamorcer les critiques et à adapter les critères de sélection. Si la croyance des jurés dans ce mode de sélection doit beaucoup à leur mode de sélection, il faut aussi prendre en compte les pratiques, organisées par les institutions de la fonction publique territoriale, pour actualiser ces croyances. Nous

¹⁹⁷ Bourdieu P., 1982, *art.cit.*

¹⁹⁸ Nous faisons ici référence à la lecture de Fustel de Coulanges et de Durkheim proposée par François Héran, qui le conduit à qualifier de démotivée une institution qui est réduite au formalisme et au rite. Héran F., 1987, « L'institution démotivée De Fustel de Coulanges à Durkheim et au-delà », *Revue Française de Sociologie*, v.28, n°1, p. 67-97.

verrons d'ailleurs, dans le chapitre VIII, que les candidats eux-mêmes sont conduits à être attachés aux concours, par leurs pratiques mêmes de concourants.

Dans ce contexte de déstabilisation des représentations, la rhétorique « modernisatrice » apparaît comme une condition même de la perpétuation de la croyance et de l'institution-concours. C'est ainsi que l'on peut analyser les appropriations, somme toute limitées et prudentes, des mots d'ordre managériaux (« motivation », « autonomie » etc.). Parce que leur position de jurés ou de responsables des institutions organisatrices en dépend, les individus impliqués dans les concours mobilisent un registre de « modernisation » modérée de l'institution, qui permet de justifier la permanence de ce mode de sélection. La création de nouvelles épreuves (plus « professionnelles »), de nouvelles options (en accord avec les nouveaux secteurs de politiques publiques, tels que l'animation ou l'urbanisme) et de nouvelles voies de concours (davantage ouvertes aux « gens du privé ») doit accréditer l'idée que ces concours, bien qu'ils échappent très largement aux employeurs, s'adaptent aux évolutions de l'action publique locale. On perçoit ici la différence entre les concours « locaux », organisés par les collectivités elles-mêmes (*cf.* chapitre IV) et ces concours « délocalisés » aux institutions de la fonction publique territoriale. Délégitimés en raison de leur trop grande dépendance vis-à-vis des élus (*cf.* le qualificatif de « bidon » qu'on leur accolait dans les années 1970, étudié dans le chapitre I), les premiers ont laissé leur place à des concours à leur tour critiqués pour leur trop grande distance vis-à-vis des missions concrètes des agents publics locaux.

Cette troisième partie a donc complété notre analyse du processus d'institutionnalisation des concours territoriaux, de plus en plus « nationaux » (au sens où les modes d'organisation et les critères d'évaluation s'homogénéisent sur l'ensemble du territoire), mais aussi de plus en plus bureaucratiques. À la bureaucratiation formelle et capacitaire, nous avons ajouté une caractéristique morale, incluant les représentations et valeurs qui la légitiment. Cette partie a mis l'accent sur le projet socialisateur des concours, socialisation à des règles et procédures, socialisation à des savoirs, socialisation à des valeurs et à des attitudes. Il nous faut à présent confronter ce projet à ses effets sur les candidats. La quatrième partie, en donnant la parole aux agents des collectivités locales et aux aspirants à la fonction publique territoriale, permettra d'étudier plus précisément les liens entre socialisation par les concours et socialisation au et par le travail. Ce faisant, elle examinera la contribution des concours à la construction de ce « groupe statutaire » (*cf.* introduction générale) qu'est la fonction publique territoriale.

QUATRIEME PARTIE

PASSER DES CONCOURS, « SE FAIRE » FONCTIONNAIRE TERRITORIAL

Introduction

Nous avons jusqu'ici étudié les concours territoriaux du côté de ceux qui mettent en place les normes juridiques les régissant (première partie), du côté des employeurs qui les utilisent pour recruter et gérer leur personnel (deuxième partie), du côté, enfin, de ceux qui les fabriquent, en pratique, dans les jurys (troisième partie). Il nous paraissait en effet nécessaire d'examiner le « travail d'unification et d'organisation »¹⁹⁹ (mais aussi de différenciation) dont la fonction publique territoriale fait l'objet à travers ses concours, avant que d'étudier les carrières individuelles qui s'y inscrivent. Ce travail achevé, nous pouvons, dans ce dernier mouvement de la thèse, nous intéresser aux agents publics eux-mêmes : comment les concours s'inscrivent-ils dans leurs trajectoires sociales, familiales et résidentielles ? Comment les fonctionnaires les investissent-ils et les utilisent-ils dans leurs carrières professionnelles ? Les approches par les trajectoires et/ou par les carrières des groupes professionnels se sont particulièrement développées en histoire sociale²⁰⁰. Elles sont aussi présentes en sociologie du travail, comme attestent la thèse, plusieurs fois citée, de Marie Cartier sur les facteurs ou encore celle de Pierre Fournier sur les travailleurs du nucléaire²⁰¹, et, plus récemment, celle de Geneviève Pruvost sur la police²⁰². Loin d'être exhaustive, cette rapide évocation illustre l'importance acquise, depuis une dizaine d'années, par le longitudinal (ces recherches mobilisent régulièrement une approche en termes de « génération »), mais aussi par la volonté de situer les trajectoires professionnelles au regard des autres sphères dans lesquelles les individus sont insérés. Ces approches mettent l'accent sur les pratiques par lesquelles les identités professionnelles se construisent et les groupes professionnels se soudent : c'est la vente du calendrier et la répartition des tournées chez Marie Cartier²⁰³, ou le rapport aux

¹⁹⁹ Luc Boltanski ajoute d'ailleurs : « On ne peut étudier les "carrières" individuelles des agents sans analyser préalablement les propriétés spécifiques du champ (...) où ces trajectoires s'inscrivent ». Boltanski L., 1982, *op.cit.*, p. 375.

²⁰⁰ Outre la recherche, déjà maintes fois citée, d'Emmanuel Bellanger sur les agents communaux de Seine-Banlieue, citons l'étude, par Catherine Omnès, des trajectoires des ouvrières parisiennes du début du siècle et l'enquête d'Odile Join-Lambert sur les receveurs des Postes. Omnès C., 1907, *Ouvrières parisiennes. Marchés du travail et trajectoires professionnelles au 20^e siècle*, Éditions de l'EHESS, coll. « Recherches d'histoire et de sciences sociales ». Join-Lambert O., 2001, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'utilisateur (1944-1973)*, Belin, coll. « Histoire et modernité ». La thèse en cours de Paul Costey à l'EHESS sur les « mobilités ouvrières et marché du travail local autour de la Société Métallurgique de Normandie (1910-1993) » s'inscrit à son tour dans cette dynamique de recherche.

²⁰¹ Fournier P., 1996. « Mobilisation industrielle et position sociale. Deux générations de travailleurs du nucléaire sur le Centre de Marcoule (Gard) », thèse de doctorat en sciences sociales, EHESS.

²⁰² Pruvost G., 2007, *Profession : policier. Sexe : féminin*, Éditions de la MSH.

²⁰³ Cartier M., 2003, *op.cit.*, p. 103-121.

pratiques « violentes » des femmes policiers étudié par Geneviève Pruvost²⁰⁴. On remarque d'ailleurs que ces options de recherche sont loin d'être l'apanage de la sociologie du travail et des professions, et ont contribué, dans le même temps, au renouvellement de la sociologie du militantisme²⁰⁵ et au rapprochement de ces deux champs de recherche²⁰⁶. On notera enfin que c'est encore ce type d'approche qui est mobilisé quand il s'agit d'étudier, en sociologie, un objet jusqu'ici étranger à la discipline²⁰⁷.

Il y a toutefois une différence essentielle entre le travail de Muriel Darmon sur l'anorexie et le nôtre : dans son enquête, la carrière apparaît comme un moyen de légitimer le discours sociologique et de le distinguer des discours, médicaux et psychologiques, habituels sur l'objet. Sur notre terrain au contraire, la carrière fait figure de terme indigène : employée par certains enquêtés, elle est aussi un élément constitutif du statut (le « droit à la carrière » est légalement reconnu aux fonctionnaires) et des pratiques administratives qui s'y rattachent (nous avons, dans le chapitre IV, longuement travaillé sur des « dossiers de carrière »). Carrière et bureaucratie semblent ainsi aller de pair, jusque dans les analyses qu'en font les sociologues : Everett Hughes, dans son article éponyme, faisait ainsi référence à la définition de ce terme par Karl Mannheim, entendu comme la « progression d'une personne à l'intérieur d'une bureaucratie »²⁰⁸. Le terme de carrière est d'ailleurs largement présent dans les caractérisations de la bureaucratie produites par Max Weber²⁰⁹ et par Robert Merton²¹⁰. Toutefois, la construction sociologique du concept de carrière par les interactionnistes américains s'est construite par dépassement et par déplacement de la définition bureaucratique. Tout parcours professionnel devient analysable en termes de carrière²¹¹, et pas seulement ceux qui se déroulent au sein des bureaucraties, ni ceux qui connaissent une progression. Et ni

²⁰⁴ Notamment dans Pruvost G., 2006, « Force, violence et virilité : les conditions de l'intégration des femmes policiers », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°60, p. 69-92.

²⁰⁵ Voir en particulier le dossier « Devenir militant » de la *Revue française de science politique* (2001, v.51, n°1) et le colloque « Comment penser les continuités et discontinuités du militantisme ? Trajectoires, pratiques et organisations militantes » qui s'est tenu à Lille en juin 2006.

²⁰⁶ Dont les recherches sur l'activité des « humanitaires » constituent de bons exemples. Collovald A. (dir.), 2002, *L'humanitaire ou le management des dévouements. Enquête sur un militantisme de "solidarité internationale" en faveur du Tiers Monde*, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica ».

²⁰⁷ Darmon M., 2003, *Devenir anorexique. Une approche sociologique*, La Découverte, coll. « Textes à l'appui ».

²⁰⁸ Hughes E., 1996, *op.cit.*, p.175.

²⁰⁹ Parmi les dix traits par lesquels Weber caractérise les fonctionnaires figure ainsi « la carrière i.e. un "avancement" selon l'ancienneté ». Weber M., 1971, *op.cit.*, p.224.

²¹⁰ « La sécurité de l'emploi, des pensions, d'un salaire croissant et d'une promotion régulière concourt à l'exécution dévouée des fonctions officielles ». Merton R., 1997, *op.cit.*, p.189.

²¹¹ Howard Becker, avec son approche de la déviance, Erving Goffman, dans son étude des institutions totales, ont utilisé ce concept bien au-delà du seul cadre de la sociologie du travail. Becker H., 1985, *Outsiders. Etude de sociologie de la déviance*, Métailié (première édition américaine 1963) ; Goffman E., 1979, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Minuit, coll. « Le Sens Commun » (première édition américaine 1961).

l'échelon, ni le grade, ni le corps ne suffisent à décrire les carrières vécues par les individus. La définition très large qu'en donne Hughes montre qu'on ne peut se contenter d'étudier les effets, fussent-ils prégnants, des règles et des catégories juridiques. « Tout moment de notre âge, explique-t-il, coïncide également (...) avec une étape dans la carrière des institutions et des systèmes sociaux dans lesquels nous travaillons, dans la technologie et le marché du travail, ainsi qu'avec une étape dans la carrière des groupes sociaux (reposant sur la race, la nation, l'ethnie, la religion, la classe sociale ou le sexe) auxquels nous appartenons »²¹².

Appliqué à trois entités distinctes (individu, institution, groupe social) qu'il s'agit d'étudier de manière relationnelle, le concept de carrière forgé par Hughes apparaît relativement proche de la définition bourdieusienne de la trajectoire, entendue comme une « série de positions successivement occupées par un même agent (ou un même groupe) dans un espace lui-même en devenir et soumis à d'incessantes transformations »²¹³. Dans les deux cas, il s'agit d'explorer l'« effet de l'inscription [dans de multiples institutions sociales] sur l'enchaînement des séquences biographiques » en relation avec les « transformations dans le temps de [ces] institutions »²¹⁴, ou, de manière plus synthétique encore, d'étudier la « rencontre entre les itinéraires singuliers et un état donné du groupe »²¹⁵. Nous prêterons ainsi attention à l'inscription des individus dans des collectivités données, et plus largement, dans un segment du marché du travail, la fonction publique territoriale, régi par des règles en partie spécifiques, elles-mêmes sujettes à des transformations. Il s'agira, en outre, de situer ces agents publics dans les groupes de classe, d'âge et de sexe (eux-mêmes géographiquement et historiquement situés), auxquels ils appartiennent. Nous suivrons en cela la définition de « la démarche longitudinale et biographique » proposée par Catherine Omnès, qui restitue « la continuité et la cohérence de la réalité sociale et individuelle en croisant les trajectoires socio-géographiques, les comportements familiaux et sociaux et les itinéraires professionnels »²¹⁶. Comme elle, nous serons particulièrement attentive aux différents phénomènes de mobilité : la carrière est marquée par des passages d'un statut à un autre (*status-passage*²¹⁷) dont le changement de catégorie hiérarchique est un bon exemple, mais elle renvoie aussi à des mobilités entre fonctions, services et collectivités. Ces dernières sont d'autant plus

²¹² *Ibid.*, p.177.

²¹³ Bourdieu P., 1986, « L'illusion biographique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°62-63, p.71.

²¹⁴ Magri S., 1996, « Trajectoires », *Genèses*, n°24, p.2-3.

²¹⁵ Fillieule O., 2001, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel », *Revue française de science politique*, vol 51, n°1, p.210. Rappelons cette phrase de Hughes : « l'étude des carrières a pour objet la dialectique entre ce qui est régulier et récurrent d'un côté, et ce qui est unique de l'autre ». Hughes E., 1996, *op.cit.*, p. 176.

²¹⁶ Omnès C., 1997, *op.cit.*, p.8.

²¹⁷ Hughes E., 1968, in Glaser B. (ed.), *op.cit.*, p.13.

intéressantes à étudier que l'inscription locale est un facteur important du recrutement en collectivité. Elles constituent un enjeu central, à un moment où, nous l'avons vu (chapitre IV), les trajectoires professionnelles « au local » (une vie professionnelle passée dans la même collectivité) sont délégitimées.

Les concepts de trajectoire et de carrière méritent, malgré ces points communs, d'être distingués. Ils sont d'ailleurs souvent opposés, renvoyant pour le premier à une tradition bourdieusienne qui privilégie l'objectivation statistique²¹⁸, pour le second à une sociologie américaine centrée sur les interactions et les pratiques. La première approche, orientée vers la recherche des causes, ou du moins des conditions sociales de possibilité, semble ainsi contrevenir à la « ficelle » beckerienne consistant à demander, non « pourquoi ? », mais « comment ? »²¹⁹. Aussi chaque approche a-t-elle fait l'objet de critiques distinctes. On a largement souligné l'incomplétude d'une approche strictement statistique des trajectoires tant il est vrai que les facteurs sociaux « n'agissent pas tous de la même façon ni au même moment »²²⁰. À l'opposé, une étude des carrières omettant d'inscrire les acteurs dans l'espace social apparaîtrait trop microsociologique pour être pleinement explicative.

Plutôt que de les renvoyer dos à dos, nous proposons de les utiliser successivement pour analyser à la fois ce que les concours font aux agents publics et ce que ceux-ci en font. Sur notre terrain, il est en effet essentiel de prendre en compte les effets statistiquement objectivables de la réussite à un concours (gagner plus d'argent, changer de collectivité etc.), mais il l'est tout autant de prêter attention aux changements plus discrets, intimes (avoir l'impression de maîtriser davantage son avenir), ou inscrits dans l'ordre des interactions (obtenir la reconnaissance de ses collègues ou son conjoint).

Cet usage combiné des concepts requiert, comme l'ont bien montré Olivier Fillieule²²¹ et Muriel Darmon²²², un usage combiné des méthodes d'analyse. Ainsi, nous nous servirons de

²¹⁸ On laisse de côté la conception de la trajectoire développée par Anselm Strauss car l'objet n'est pas véritablement ici de reconstituer les différents points de vue sur les concours et les différentes actions entreprises à leur propos. Pour une présentation de cette approche, Baszanger I., 1992, « introduction » in Strauss A., *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », p.11-64.

²¹⁹ Becker H. 2002, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, La Découverte, coll. « Guides Repères » (première édition américaine 1998), p. 105-109.

²²⁰ Agrikoliansky É., 2001, « Carrières militantes et vocation à la morale : les militants locaux de la Ligue des Droits de l'Homme dans les années 80 », *Revue française de science politique*, v.51, n°1, p.31. Pour une critique plus détaillée d'une théorie mécaniste de l'habitus, cf. Passeron J-C., 1990, « Biographies, flux, itinéraires, trajectoires », *Revue française de sociologie*, v. 31, n° 1, p.3-22.

²²¹ Dans son enquête, menée avec Christophe Broqua, sur les militants de l'association Act-Up. Fillieule O., 2001, *art.cit.*

²²² Darmon M., 2008, « La notion de carrière : un instrument interactionniste d'objectivation », *Politix*, v. 21, n° 82, p.161. Il s'agit, rappelons-le, de l'approche qu'elle a mobilisée dans son étude sur l'anorexie, raisonnant

données quantitatives, permettant de situer, au moyen d'outils descriptifs et économétriques, la place des concours dans les trajectoires professionnelles. Nous mobiliserons de plus des observations menées dans les préparations aux concours, dans les épreuves, et marginalement, sur les lieux de travail, pour étudier les pratiques auxquelles donnent lieu les concours, et les comparer aux pratiques professionnelles (et scolaires) habituelles. Enfin, nous analyserons des récits de vie recueillis par entretiens auprès d'(aspirants) fonctionnaires territoriaux (encadré 1). Ni simples supports illustratifs d'une argumentation construite *ex ante*, ni paroles livrées brutes aux lecteurs²²³, ces récits seront régulièrement comparés entre eux afin de faire émerger des « familles de trajectoires », elles-mêmes rapportées à des formes typiques de discours sur soi. Nous interrogerons particulièrement les rapports au statut et aux concours de nos enquêtés. Comment les individus s'approprient-ils leur appartenance bureaucratique ? Dans quelles conditions celles-ci font-elles figure de contraintes ou de ressources ? L'institutionnalisation des groupes professionnels produite par les concours et le statut se mesure en effet à la prégnance des catégories juridico-administratives dans les formes de présentation de soi et d'identification. Le constat, établi par Didier Demazière et Claude Dubar, selon lequel « la traduction des catégories indigènes en catégories statistiques [ici administratives²²⁴] ne pose pas trop de problèmes lorsque les catégories officielles sont stabilisées et dotées d'une forte légitimité »²²⁵, semble particulièrement opérant sur notre terrain, où les agents sont familiarisés, par les concours, à ces catégories. On peut toutefois se demander si leur efficacité n'est pas remise en cause par la délégitimation contemporaine de la fonction publique et de ses agents.

d'abord, à partir d'entretiens et d'observations, sur la notion de carrière, puis reconstituant, à partir de statistiques, les conditions de possibilité de ces carrières.

²²³ Demazière D., Dubar C., 1997, *Analyser les entretiens biographiques. L'exemple des récits d'insertion*, Nathan, coll. « Essais et Recherches ».

²²⁴ Rappelons, à la suite d'Alain Desrosières, la proximité entre catégories statistiques et catégories administratives, qui ont en commun la construction « de classes d'équivalence, des catégories, et [qui] affectent des cas singuliers à celles-ci à travers des jugements, des décisions, des diagnostics, des procédures de codage social ». Desrosières A., 1995, « Classer et mesurer : les deux faces de l'argument statistique », *Réseaux*, n°71, p.14.

²²⁵ Demazière D., Dubar C., 1997, « Dire les situations d'emploi. Confrontation des catégorisations statistiques et des catégorisations indigènes », *Sociétés contemporaines*, n°26, p.106.

Encadré 1 : Quels enquêtés pour quels récits de vie ? Précisions méthodologiques²²⁶

Les entretiens que nous mobilisons dans cette partie sont variés, tant dans leur déroulement et leur contenu qu'au niveau des individus auprès de qui ils ont été réalisés. Cet éclectisme des sources est volontaire : nous avons cherché à varier les modes de sélection des enquêtés de manière à faire ressortir la diversité des trajectoires et des expériences des concours, dans différents contextes locaux et générationnels. Nous avons principalement retenu deux principes de sélection :

- Une sélection par la collectivité : neuf entretiens ont ainsi été menés avec des agents municipaux de Tozay (cf. chapitre IV). Il s'agit explicitement de récits de vie (entamés par la question « pourriez-vous me raconter votre carrière à la mairie de Tozay ? ») pour les deux entretiens menés avec des agents communaux retraités. Les sept autres, menés avec des agents en activité, conjuguait cette dimension biographique avec un intérêt pour les pratiques de travail (tout particulièrement les deux entretiens menés avec des agents du service du personnel et avec une chef de service) et pour l'activité des sections syndicales (pour les deux entretiens menés avec les délégués CFDT et CGT). L'intérêt de ce *corpus* est d'intégrer des agents qui ont une expérience très diverse des concours : certains en ont réussi beaucoup, d'autres les ont tous ratés, certains en ont passé récemment, d'autres il y a plus de vingt ans etc. Ils occupent en outre des fonctions variées, dans les filières administrative et technique. Ce *corpus* vient en outre compléter l'exploitation (notamment statistique) des dossiers de carrière des agents tozayiens. Nous avons en particulier consulté les dossiers des huit agents en activité, ce qui permet de comparer leurs propos aux données présentes dans leur dossier.

- Une sélection par les concours : nous mobilisons en outre les entretiens menés avec une quinzaine de stagiaires se préparant aux concours d'adjoint, de rédacteur et d'attaché au CNFPT francilien en 2006 et que nous avons rencontrés dans le cadre de nos observations de ces stages. Plusieurs enquêtés ont été interrogés à deux reprises, avant et après le concours. Nous avons en outre passé une journée de travail avec deux d'entre eux. Ces entretiens comportaient une dimension biographique elle aussi importante, quoique principalement centrée sur le moment du concours (la première question des entretiens était : « comment en êtes-vous venu à préparer le concours au CNFPT ? »). Ils visaient aussi à compléter les observations de ces candidats en situation de préparation et par là, à préciser les différentes modalités du « travail de concourant ». Par ailleurs, nous utilisons les entretiens menés avec des cadres territoriaux membres des jurys de concours (et cadres du CNFPT) et que nous avons déjà présentés dans la troisième partie. Ces entretiens visaient à éclairer leur travail de juré, observé dans les réunions de jury et dans les épreuves, mais ils avaient eu aussi une dimension biographique, centrée sur leur expérience des concours en tant que candidats. Ces deux groupes d'enquêtés ont en commun une forte proximité aux concours (puisqu'ils les passent ou les font passer). Ils sont de plus tous agents de la filière administrative (à l'exception de Daniel). Tous travaillent dans des collectivités de petite couronne, au demeurant diverses dans leur taille et leur couleur politique.

- Enfin, nous avons réalisé des entretiens épars, avec des personnes non reliées à ces deux terrains, dans un souci de diversification des profils. Nous avons interrogé trois étudiants préparant un master 2 collectivités en région parisienne en 2006, ainsi que quelques cadres territoriaux (dont un retraité) rencontrés en marge de nos autres terrains (directeur des services techniques de Nars, époux d'une jurée de concours etc.). Nous utilisons enfin quelques entretiens menés avec des cadres de la Politique de la Ville de Gennevilliers, dans le cadre de notre mémoire principal de DEA²²⁷.

Cette diversité des sources permet de varier les points de vue sur les trajectoires, mais elle comporte aussi des difficultés. Le contexte des entretiens se traduit par des informations inégales sur les trajectoires des enquêtés. Nous nous sommes efforcée d'y pallier en recontactant, par courriel et téléphone, une douzaine d'enquêtés, en juillet 2008 - ce qui nous a aussi permis de faire un point sur leur trajectoire deux ans après la plupart des entretiens. Une autre limite est liée aux différences d'âge des enquêtés : il faut évidemment être prudent dans l'analyse de trajectoires professionnelles à peine commencées, et prendre garde à ne pas comparer leur position de débutant à celle que leurs aînés occupent en fin de carrière. Pour garantir la comparabilité entre les cas que nous présentons, nous avons regroupé (dans le chapitre VII en particulier) les enquêtés par groupe d'âge, par sexe et par position hiérarchique. Nous avons en outre à plusieurs reprises comparé les trajectoires d'individus très proches, qu'ils soient collègues de travail, amis ou conjoints.

²²⁶ On se reportera aux matériaux d'enquête, présentés à la fin de la thèse, pour une présentation synthétique de ces différents enquêtés. Nous présenterons les données statistiques au début du chapitre VII et les observations au début du chapitre VIII.

²²⁷ Biland É., 2004, « Politiques des quartiers. Communisme municipal et démocratie participative en banlieue parisienne », mémoire principal pour le DEA de sciences sociales, ENS/EHESS.

Les deux concepts de carrière et de trajectoire permettent d'ordonner le déroulement de notre argumentation. Dans le chapitre VII, nous situons les concours dans les trajectoires professionnelles, elles-mêmes liées aux trajectoires scolaires, familiales, géographiques, des agents publics locaux. Cette première approche permettra de mesurer les transformations dans le temps des modalités d'accès aux emplois publics locaux et des déroulements de carrière. Elle montrera en outre l'importance des différenciations opérant à partir des positions socio-professionnelles et de genre dans la structuration des trajectoires. Le chapitre VIII resserrera ensuite la focale sur les séquences successives, depuis la « décision » de passer le concours, jusqu'aux conséquences de sa réussite (ou de son échec), en passant par le travail (variable) de préparation dans lesquels les candidats sont engagés. À travers l'étude de « carrières de concourants », nous chercherons à caractériser les différentes formes prises par le « travail de soi » mis en œuvre par les impétrants, depuis la confirmation des dispositions acquises dans la socialisation primaire et jusqu'à la conversion d'habitus. C'est par ce double mouvement que nous espérons inscrire, avec toute leur épaisseur pratique et relationnelle, ces carrières concourantes dans les trajectoires biographiques de nos enquêtés²²⁸.

²²⁸ Nous paraphrasons ici la formule d'Eric Agrikoliansky : « la carrière militante dans une trajectoire biographique ». Agrikoliansky É., 2001, *art. cit.*, p.39.

Chapitre VII

Trajectoires de concourants : emplois, statuts, mobilités

« Le concours, ça me saoulait. Je ne voyais pas l'intérêt de le passer. Au début, j'avais ce côté là : je n'ai pas envie d'être attachée à la fonction publique. J'ai pas envie d'être attachée à vie. Si j'ai envie d'aller bosser dans le privé, je n'ai pas envie d'être retenue parce que je suis fonctionnaire. Je voyais plutôt négativement le fait d'être obligée de passer le concours. Et puis, quelques années aidant, sachant que le marché du travail, c'est super dur (dans le domaine de la communication, c'est super dur de trouver du boulot), comme c'est dans mon bagage, pourquoi pas ? Mais je ne suis toujours pas convaincue. »
Lucie, 29 ans, candidate au concours d'attaché en 2006²²⁹

Introduction

Dans quelles conditions obtient-on un emploi en collectivité ? Dans quelles conditions devient-on fonctionnaire territorial ? Dans quelles conditions connaît-on une mobilité, entre niveaux hiérarchiques, entre postes et entre collectivités ? Et quelle est la place des concours dans ces différentes étapes des trajectoires professionnelles des agents publics ? Nous avons déjà commencé à répondre à ces questions dans le chapitre IV, en montrant, en particulier, que le concours est rarement antérieur à l'embauche, et que l'accès au statut de fonctionnaire est loin de correspondre immédiatement au recrutement. Les concours font ainsi partie des possibles, ouverts aux employeurs locaux, pour recruter et gérer leurs personnels. Leurs usages varient selon les contextes locaux, devant à la fois aux propriétés et convictions des acteurs (depuis les équipes politiques au pouvoir jusqu'aux cadres impliqués dans ce que l'on appelle désormais la gestion des ressources humaines) et aux relations tissées, parfois de longue date, entre l'emploi municipal et le marché local du travail. Ils s'inscrivent, corollairement, dans les bornes fixées par l'État, à un moment donné, des règles juridiques définissant les modalités de l'embauche, de l'accès au statut et du déroulement des carrières. En cherchant à situer les concours dans les trajectoires des agents publics, ce chapitre précise, par une analyse plus fine des entretiens, et systématise, par la quantification, les « familles de trajectoires » que nous avons esquissées à partir de l'enquête à Tozay (cf. chapitre IV) : ouvriers promus localement ; cadres-maisons ; cadres diplômés du supérieur et mobiles etc. Les variables d'analyse mobilisées sont pour partie les mêmes : nous poursuivrons en particulier notre réflexion sur les variations entre collectivités, entre filières d'emploi, entre hommes et femmes et entre générations (ce terme restant à préciser) de territoriaux. Les enquêtes dans le Bas-Massif et à Tozay l'ont bien montré : les trajectoires des agents territoriaux sont (ou ont longtemps été) situées à l'intérieur d'espaces locaux (en général

²²⁹ Entretien dans un café parisien, le 15 février 2006.

communaux) déterminés. Pour autant, comme le montrera la comparaison avec les trajectoires d'agents rencontrés en région parisienne, elles sont structurées par les règles juridiques et les normes pratiques, elles-mêmes changeantes, qui régissent l'emploi public local. Elles doivent aussi être rapportées aux trajectoires, à un moment donné du temps, des groupes, identifiés par la nomenclature des PCS, par le niveau de diplôme ou encore par le sexe, auxquels les fonctionnaires appartiennent.

De nombreuses données peuvent être mobilisées pour situer les fonctionnaires territoriaux au sein de leurs groupes sociaux de référence, et en particulier pour comparer leurs trajectoires à ceux des fonctionnaires de l'État et à ceux des salariés du privé. La question des mobilités professionnelles a ainsi fait l'objet d'études quantitatives poussées. On sait en particulier, grâce à l'enquête Formations Qualifications Professions (FPQ) et à l'exploitation qu'en a fait Simone Chapoulie²³⁰, que la mobilité professionnelle s'est intensifiée depuis le début des années 1970. On connaît en outre les principales voies qu'elle emprunte : passage du salariat à l'indépendance (qui semble peu fréquent dans l'emploi public au regard des données dont nous disposons²³¹), progression au sein d'une filière administrative et féminine (des employés vers l'encadrement), progression au sein d'une filière technique et masculine (des ouvriers aux techniciens et des techniciens vers les ingénieurs). La conjugaison de l'enquête à Tozay (où les agents techniques sont nombreux) et de celle dans les institutions franciliennes (sur les concours administratifs) nous permettra d'étudier ces deux derniers modes de promotion professionnelle, et la place que les concours y occupent. La dernière conclusion de l'étude de Simone Chapoulie nous intéresse au premier chef : en montrant que les « mouvements professionnels [sont] de faible amplitude tout au long de la carrière »²³², elle conduit à nous interroger sur l'ampleur des mobilités dans l'emploi public local. À quelles conditions des agents connaissent-ils de fortes mobilités, et quelle place occupent les concours dans ces trajectoires minoritaires ? La question des mobilités, envisageable à l'échelle d'une vie active, peut aussi être approchée de manière intergénérationnelle. C'est ici que résiderait une spécificité de l'emploi public, « milieu particulièrement favorable à l'ascension sociale »²³³, en particulier pour les enfants d'ouvriers, ainsi que le montre Sibylle Gollac à partir de l'enquête Emploi. Nous verrons que, dans l'emploi territorial, les possibilités de mobilité intergénérationnelle sont associées à la période de construction statutaire (milieu des années

²³⁰ Chapoulie S., 2000, « Une nouvelle carte de la mobilité professionnelle », *Économie et statistique*, n°331, p.25-45.

²³¹ Il n'existe, à notre connaissance, aucune enquête quantitative qui étudie spécifiquement les sorties de l'emploi public, alors même que le recrutement dans la fonction publique fait l'objet d'attentions récurrentes.

²³² Chapoulie S., 2000, *art.cit.*, p.25.

²³³ Gollac S., 2005, *art.cit.*, p.50-51.

1970 – milieu des années 1980) et semblent aujourd’hui largement compromises, au moins en début de carrière.

L’insertion professionnelle des jeunes, et la question corollaire des conditions d’accès à l’emploi public, fait elle aussi l’objet de constats précis, qui guident notre réflexion. On observe, en population générale, un allongement bien connu de la durée de scolarisation et un recul de l’âge d’entrée sur le marché du travail. « La durée moyenne des études a augmenté de cinq ans depuis le début des années 1960, et de près de deux ans depuis 1985 »²³⁴. En 1965, la moitié des jeunes sont sortis du système scolaire à 15 ans ; l’âge médian d’insertion sur le marché du travail dépasse aujourd’hui 20 ans. Cette tendance lourde à l’élévation du niveau de diplôme des actifs est renforcée dans l’emploi public local. Dans la fonction publique de l’État, les agents sont plus diplômés que ceux du privé²³⁵. Depuis une vingtaine d’années, la fonction publique territoriale (et dans une moindre mesure le privé) s’est engagée dans un dynamique de rattrapage vis-à-vis de l’État²³⁶. On sait aussi que la « distorsion entre la formation des anciens et celle des nouveaux »²³⁷ est plus accentuée dans le public que dans le privé. En comparant les trajectoires d’individus entrés en collectivité dans les années 1970 et de jeunes gens embauchés dans les années 2000, ainsi que les niveaux de diplômes des lauréats de concours, nous étayerons la thèse de l’importance accrue du capital scolaire dans l’emploi public local. On sait toutefois, toujours grâce à Florence Audier et à l’enquête « Jeunes et carrières », que la fonction publique ne recrute pas seulement aux niveaux élevés de formation : les emplois d’ouvriers sont encore largement pourvus par des non-bacheliers²³⁸. Nous ferons la même observation à Tozay et nous nous interrogeons sur les possibilités de stabilisation dans l’emploi et de progression dont disposent ces agents.

La première section du chapitre (A) propose donc d’objectiver la place et les effets des concours dans les trajectoires, par l’exploitation quantitative des dossiers de carrière des agents tozayiens et des dossiers d’inscription aux (préparations des) concours franciliens. Les deux suivantes opèrent un élargissement et un déplacement de point de vue. La comparaison de trajectoires individuelles d’agents territoriaux, reconstruites à partir d’entretiens, nous permettra ensuite de préciser les résultats statistiques, en repérant des trajectoires probables et d’autres qui le sont moins. Nous chercherons aussi à inscrire les trajectoires professionnelles

²³⁴ Poulet P., 1999, « Sortie du système éducatif et chômage des jeunes », *Données sociales. La société française*, INSEE, p.87.

²³⁵ Pouget J., 2005, *op.cit.* Ceci s’explique cependant largement par le poids des professeurs de l’enseignement primaire et secondaire.

²³⁶ Audier F., 2000, « La transmission du statut dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, n° 337-338, p. 123.

²³⁷ *Ibid*, p.124.

²³⁸ *Idem*.

au sein des autres sphères dans lesquelles les individus sont insérés, en particulier la sphère familiale. C'est ici que le renversement de point de vue avec les chapitres précédents est le plus sensible. Alors que nous concentrons auparavant notre propos sur les usages des concours *par les employeurs locaux*, c'est à présent, comme l'exergue du chapitre le souligne, les appropriations des concours *par les agents* que nous étudierons (une étude largement poursuivie dans le chapitre VIII).

La sociologie du travail apporte des pistes pour penser la manière dont les individus vivent leur trajectoires professionnelles. Le choix de parler ici de trajectoire, plutôt que de carrière, outre ses fondements théoriques déjà énoncés, renvoie à la volonté de nous départir des présupposés sociaux attachés à cette notion. La capacité à penser sa trajectoire professionnelle en termes de carrière, et corollairement en termes de progression et de stratégie, est socialement située. C'est, comme l'indique Luc Boltanski²³⁹, l'« objet permanent d'intérêt et d'attention » des cadres. C'est aussi une affaire d'hommes. Au début du 20^e siècle, rappelons-le, « l'ambition, signe incongru de virilité, est déplacée »²⁴⁰ pour les femmes, et leur ascension professionnelle est longtemps associée au célibat. La capacité d'individualisation, nécessaire pour forger des perspectives de carrière²⁴¹, serait encore limitée dans un contexte où l'activité féminine demeure réversible²⁴², voire contingente aux aléas de la vie conjugale et parentale²⁴³. Ces rapports présumés différents à la trajectoire professionnelle, font écho à l'observation statistique de deux usages modaux des concours : le concours comme voie d'accès au statut de fonctionnaire pour la majorité des cadres d'une part ; le concours comme voie de promotion pour une minorité des agents d'exécution d'autre part. Ces deux constats nous conduiront à distinguer, dans nos études biographiques, les usages des concours faits par les agents d'exécution (B) de ceux des cadres (C). Nous chercherons à établir si ces rapports différents aux concours se manifestent aussi par des appropriations distinctives du statut de fonctionnaire. Prolongeant une réflexion récurrente (et pourtant peu documentée) sur les motifs de l'entrée dans la fonction publique (hasard ou vocation ? sens du service public ou recherche de la sécurité de l'emploi ?), nous mettrons en relation les motifs avancés par les

²³⁹ Boltanski L., 1982, *op.cit.*, p.373. C'est d'ailleurs ce qu'observe, vingt ans plus tard, Sylvain Laurens, dans les entretiens qu'il mène avec des hauts fonctionnaires de l'immigration. L'attention prêtée aux possibilités d'évolution, aux relations à nouer pour ce faire, et aux stratégies à mobiliser, y est omniprésente. Laurens S., 2007, « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants" », *Genèses*, n°69, p.112-127. .

²⁴⁰ Perrot M., 1987, « Qu'est-ce qu'un métier de femme ? », *Le mouvement social*, n°40, p.6.

²⁴¹ Testenoire A., 2001, « Les carrières féminines : contingence ou projet ? », *Travail, genre et société*, n°5, p.118.

²⁴² Pitrou A. *et alii*, 1984, « La continuité de l'activité professionnelle : trajectoires d'employés du secteur tertiaire », *Sociologie du travail*, n°3, p. 298.

²⁴³ Alonzo P., 1996, *Femmes employées. La construction sociale sexuée du salariat*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », p.161.

acteurs avec l'espace des possibles qui était le leur au moment de leur embauche. Nous réfléchissons en outre aux transformations que l'accès au statut induit dans les représentations et dans les pratiques des enquêtés. Observe-t-on, dans les trajectoires familiales et résidentielles, et dans le quotidien du travail, cette « dignité dans le rapport au pouvoir, [cette] sérénité dans le rapport à l'argent, [cette] continuité dans le rapport au temps » dont parle Alain Supiot²⁴⁴ ?

A - Inscrire les concours dans les trajectoires professionnelles : approches statistiques

Les deux voies les plus anciennes des concours, externe et interne, renvoient aux deux motifs modaux de candidature : aux externes l'ambition d'entrer dans la fonction publique, aux internes la volonté d'y progresser dans la hiérarchie des emplois. Nous proposons d'examiner la pertinence de ces deux motifs à l'aune de l'expérience effective des concours par les agents de la ville de Tozay (encadré 2).

Encadré 2 : Comment savoir qui a passé des concours à partir des dossiers ? Précautions interprétatives

Dans les dossiers, le fait de passer un concours fait l'objet systématique d'une déclaration... quand il a été réussi : ce sont les courriers au maire par lesquels les lauréats demandent à être intégrés sur le grade, ou encore les arrêtés de nomination précisant le motif de l'accès au grade. Les candidats qui décident de passer un concours interne doivent fournir un formulaire justifiant de leur ancienneté, et donc en faire la demande au service du personnel, qui en garde trace. Les demandes de stage de préparation aux concours sont ensuite portées aux dossiers. Plusieurs facteurs conduisent toutefois à penser que notre estimation de la part d'agents ayant passé des concours est (légèrement sans doute) sous-estimée. D'abord les concours passés avant l'embauche en collectivité ne font *a priori* l'objet d'une déclaration à l'employeur que lorsqu'ils ont été réussis et peuvent permettre une titularisation. Ensuite, les personnes qui tentent des concours alors qu'elles travaillent en collectivité mais n'ont pas l'ancienneté nécessaire pour l'accès à la voie interne (quatre ans en général) ne sont pas obligées d'en faire déclaration à l'employeur. Enfin, depuis la création d'un poste de responsable de la formation (2001), les demandes de stage de préparation aux concours sont conservées dans un dossier séparé, que nous n'avons pas consulté²⁴⁵. Le faible taux d'échec aux concours établi à partir des dossiers (18% des agents ayant passé des concours ont connu au moins un échec) semble faible, eu égard à la sélectivité de ceux-ci. Tout pousse donc à penser que notre recensement sous-estime les échecs aux concours. Néanmoins, nous retenons l'expression « passer un concours » plutôt que « réussir un concours », dans la mesure où notre *corpus* compte aussi des individus (au nombre de 20) qui ont passé des concours... et les ont tous ratés.

L'étude quantitative de la place des concours dans les trajectoires de tous les fonctionnaires (et contractuels permanents) d'une commune donnée permet en effet de préciser leur contribution aux différentes lignes de clivage (hiérarchiques, professionnelles, générationnelles, sexuées) qui traversent le personnel communal. Pour ce faire, nous utiliserons de manière conjointe des tableaux croisés et des régressions logistiques (tableau 1).

²⁴⁴ Supiot A., 2000, *op.cit.*, p.18.

²⁴⁵ Il faut toutefois avoir en tête que s'inscrire à une préparation aux concours ne veut pas dire le passer effectivement (*cf.* chapitre VIII).

Ces dernières nous permettront d'étudier, en nous dégagant des effets de structure liés à la composition du personnel communal²⁴⁶, les facteurs favorables au passage de concours, et d'autre part, le poids relatif du concours dans les différentes étapes de la carrière (changer de service, connaître une promotion, changer de collectivité etc.).

Tableau 1 : Liste des variables utilisées dans les régressions

Deux choix s'ouvraient à nous pour réaliser des régressions logistiques (LOGIT) permettant de situer les concours dans les trajectoires professionnelles : nous pouvions décider d'établir, pour chaque régression, le modèle le plus explicatif possible (à partir du nombre de variables significatives ou encore du degré de concordance) ; nous pouvions au contraire fixer un modèle une fois pour toutes (à quelques exceptions près, liées à la nécessité de ne pas choisir des variables explicatives redondantes de la variable expliquée). C'est ce deuxième choix que nous avons adopté, qui nous paraît plus pertinent pour comparer, d'une part, les déterminants des concours en début de carrière et ceux des concours en cours de carrière, d'autre part, la place des concours dans les différentes formes de mobilité. Précisons que les régressions ainsi réalisées (avec le logiciel SAS) sont satisfaisantes d'un point de vue statistique : le taux de concordance est compris entre 70% et 90% selon les modèles. Toutes les régressions sont effectuées sur l'ensemble de la population (N=376). Les variables utilisées dans les six régressions sont les suivantes. NB : en italique, la modalité de référence.

Variables	Modalités	Commentaire
Age en 2006	Variables continues	Utilisées dans toutes les régressions
Age d'entrée dans la fonction publique ²⁴⁷		
Catégorie hiérarchique en 2006	A,B,C	Utilisée dans toutes les régressions (sauf catégorie)
Filière d'emplois en 2006	Administratif, <i>technique</i> , autre	Utilisée dans toutes les régressions
Lieu de naissance	<i>Tozay</i> , ailleurs dans le département, dans un autre département	
Sexe	Femme, <i>homme</i>	
Niveau de diplôme	Bachelier, BEP/CAP, sans diplôme (et BEPC)	
Mobilité entre employeurs publics	A déjà travaillé pour un autre employeur public / <i>N'a travaillé que pour la mairie de Tozay</i>	Utilisée dans les régressions sur les mobilités
Mobilité entre services municipaux	A déjà travaillé dans un autre service / <i>a toujours travaillé dans le même service</i>	

Nous commencerons par montrer que ce n'est pas tant pour l'embauche que pour l'accès au statut que le concours est déterminant, et surtout, que les agents recourant à ce mode de titularisation ont des propriétés particulières : ce sont des cadres, et des cadres diplômés et extérieurs au département (1). Les déterminants du passage de concours en cours de carrière étant plus difficiles à cerner, nous étudierons, de manière plus large, les relations entre les

²⁴⁶ On pourra s'étonner (dans la mesure où nous nous sommes revendiqué d'une approche bourdieusienne des trajectoires) que nous n'ayons pas mobilisé l'outil précieux, dans la construction des espaces sociaux, constitué par les analyses factorielles. Nous avons tenté une telle approche, qui ne nous a toutefois paru peu satisfaisante. Nous ne sommes en effet pas parvenue à obtenir des résultats à la fois robustes du point de vue statistique et instructifs d'un point de vue sociologique. Il nous semble que la composition du personnel municipal (prédominance des catégories C, éparpillement des emplois dans les filières autres qu'administrative et technique) se prête peu à l'utilisation de cet outil, qui requiert une distribution relativement homogène des individus entre les différentes modalités. Lebaron F., 2006, *L'enquête quantitative : recueil et analyse des données*, Dunod, coll. « Psycho Sup ».

²⁴⁷ Nous avons retenu cette variable, pour estimer l'ancienneté, plutôt que le nombre d'années passées dans la fonction publique, car elle est moins directement corrélée à l'âge atteint en 2006.

concours et les divers phénomènes de mobilité (2). Le concours, en plus d'être un facteur de stabilisation des trajectoires en début de carrière pour les cadres, est un facteur de mobilité, hiérarchique, mais aussi géographique, au cours de celle-ci, y compris pour certains agents d'exécution. Cette première approche statistique, centrée sur les agents tozayiens, ne saurait être complète sans confronter les chances de candidater aux chances de réussir. De surcroît, le mouvement de « délocalisation » des concours, étudié dans la troisième partie, conduit à une concurrence pour les postes entre collectivités. Pour cerner à quel type de sélectivité les agents tozayiens sont confrontés (encadré 3), nous quitterons donc le terrain municipal pour étudier, à partir des données du CNFPT et du centre de gestion franciliens, les caractéristiques des lauréats des concours administratifs, ainsi que l'évolution, dans le temps et selon les organisateurs, de la sélectivité (3).

1) Des dispositions différentes aux concours selon les moments de la carrière

Les personnes diplômées du supérieur, celles qui sont situées en haut de la hiérarchie des emplois (en catégorie A et B), celles qui sont entrées en mairie à leur sortie de l'école, sont plus nombreuses à avoir passé des concours que, respectivement, les non-bacheliers, les catégories C, et les personnes recrutées tardivement. Ces quelques résultats, obtenus à partir de tableaux croisés (tableau 2) semblent indiquer des corrélations, au demeurant peu étonnantes, entre concours et niveau de diplôme, entre concours et position hiérarchique, ainsi qu'entre concours et ancienneté.

Tableau 2 : Accès au statut par concours selon le diplôme et la catégorie

2-1 : Selon le niveau de diplôme

Sans diplôme (55 agents)	BEP/CAP (166 agents)	BEPC/Bac (91 agents)	Bac+2 (37 agents)	Licence et plus (27 agents)	Total (376 agents)
9%	13%	23%	38%	56%	20%

Lecture : 56% des licenciés travaillant actuellement en mairie ont accédé au statut par concours.

Nous avons regroupé les niveaux « bac » et BEPC car on note très peu de différence entre ces deux niveaux (respectivement 24% et 22%).

2-2 : Selon la catégorie hiérarchique (en 2006)

C (292 agents)	B (61 agents)	A (23 agents)	Total (376 agents)
13%	39%	65%	20%

Elles suscitent aussi des interrogations. Doit-on par exemple attribuer le fait que les quinquagénaires aient plus souvent passé des concours à un possible effet de génération ou simplement à leur plus grande ancienneté dans la ville ? La surreprésentation des catégories A et B parmi les « concourants » nous informe sur le lien entre concours et position hiérarchique, mais elle renvoie aussi à la relation concours / diplôme, les cadres étant en moyenne plus

diplômés que les agents d'exécution. La réalisation de régressions logistiques (« à diplôme donné », « à ancienneté donnée ») permet de trancher entre ces différentes hypothèses ou de les valider conjointement.

**a) Le concours avant le statut,
une pratique de cadres, diplômés et allochtones**

À Tozay, 20% des agents actuels sont devenus fonctionnaires en réussissant un concours. La grande majorité d'entre eux (70%) travaillaient déjà à la Ville avant leur réussite au concours. D'après les enquêtes nationales, passer de non-titulaire à fonctionnaire procure, outre la garantie de l'emploi, un gain salarial non négligeable²⁴⁸. C'est donc cette situation, d'accès au statut par concours, que nous avons retenue pour la première régression logistique, présentée dans le tableau 3. Qui sont ces agents qui ont fait l'expérience précoce, et déterminante dans la stabilisation de leur trajectoire professionnelle, du concours ?

Tableau 3 : Régression logistique sur le fait d'avoir accédé au statut par concours

Ont accédé au statut par concours : 76 agents ; n'ont pas accédé au statut par concours : 300 agents.
79.3% de concordance.

Variables explicatives	Coefficient estimé	Probabilité
Constante	-3.1	0.0014
Être plus vieux (variable continue)	0.59	0.0013
Être entré plus vieux dans l'emploi public (variable continue)	-0.06	0.0033
<i>Être un homme</i>	<i>Référence</i>	-
Être une femme	0.31	0.35
<i>Catégorie C en 2006</i>	<i>Référence</i>	-
Catégorie B en 2006	1.56	0.0022
Catégorie A en 2006	1.66	0.061
<i>Filière technique en 2006</i>	<i>Référence</i>	-
Filière administrative en 2006	0.58	0.1286
Autre filière en 2006	-1.08	0.0321
<i>Être né à Tozay</i>	<i>Référence</i>	-
Être né ailleurs dans le même département	-0.13	0.7862
Être né dans un autre département	0.8	0.0253
<i>Ne pas avoir de diplôme (ou un CEP ou un BEPC)</i>	<i>Référence</i>	-
Être bachelier	0.80	0.0598
Avoir un BEP et/ou un CAP	0.05	0.8878

NB : En gras, les modalités significatives au seuil 5% (probabilité <0.05).

Lecture : Un coefficient de signe positif (respectivement négatif), statistiquement significatif, indique qu'on est en présence d'un facteur qui accroît (respectivement réduit) les chances, pour un agent de Tozay, d'avoir accédé au statut par concours.

La régression confirme la proximité entre emplois administratifs et techniques dans le mode d'accès à l'emploi, et *a contrario* le caractère atypique des emplois culturels, sportifs et

²⁴⁸ « En 2005, 14% [des non-titulaires de la fonction publique territoriale] ont été titularisés (notamment par concours), ce qui a entraîné une hausse sensible de leur salaire (+8,6 % en euros constants) ». Il s'agit surtout de jeunes et de femmes. Amar M., Gombault V., 2008, « Les salaires des agents de la fonction publique territoriale en 2005 », *INSEE Première*, n°1182, p.3.

sociaux, les titulaires de ces emplois ayant des chances moindres d'avoir accédé au statut par concours.

Elle montre que la catégorie et le diplôme ont des effets cumulatifs. Côté diplôme, la césure s'établit entre bacheliers (plus sujets au concours en début de carrière) et non-bacheliers. Le niveau d'éducation est déterminant pour l'embauche (*cf.* chapitre IV), il oriente aussi les modalités de la stabilisation dans l'emploi. Côté catégorie hiérarchique, la césure s'établit entre la catégorie B et la catégorie C. L'interprétation de ce dernier résultat est cependant problématique dans la mesure où nous raisonnons sur la catégorie atteinte en 2006. Doit-on conclure qu'avoir accédé au concours par statut augmente les chances de connaître une mobilité hiérarchique en cours de carrière ou bien que la différence entre cadres et agents d'exécution est sensible dès le début de carrière ? Nous préciserons plus tard ce point.

Les effets d'âge et d'ancienneté se cumulent eux aussi. Autrement dit, quel que soit son âge, un individu entré tôt dans l'emploi public aura plus de chances d'avoir accédé à la fonction publique par concours. Ce résultat semble corroborer l'hypothèse d'une dissociation progressive des concours et du statut, forgée à partir de l'étude du droit des concours (*cf.* première partie). À Tozay comme ailleurs, le recrutement direct est désormais la norme pour l'ensemble des emplois d'exécution²⁴⁹.

Enfin, la régression met au jour une relation négative entre inscription locale et passage précoce du concours. Ce sont ainsi 15% des agents nés à Tozay qui ont accédé au statut par concours contre 35% des agents nés en dehors du département.

Tout se passe comme si les conditions mises à la pérennisation de l'emploi étaient plus fortes, ou du moins plus bureaucratiques, pour ceux qui ne sont pas insérés dans les réseaux locaux. Notons à ce propos que ce n'est pas tant la naissance à Tozay que la naissance dans le département des Côtes Maritimes qui paraît définir l'autochtonie. À observer en détail les lieux de naissance, on s'aperçoit que la plupart des personnes nées en dehors de Tozay mais à l'intérieur du département sont issues de petites communes, en général éloignées de moins d'une vingtaine de kilomètres de Tozay. Il semble que l'on soit en présence d'une mobilité géographique des villages vers la ville, souvent entamée dès les études secondaires, parfois confirmée par un mariage avec un(e) Tozayien(ne), et qui ne fait donc pas obstacle à la constitution de ressources relationnelles dans la ville.

Ces observations sont amplifiées si l'on s'intéresse aux rares personnes qui ont réussi un concours avant d'être embauchées en collectivité. 13 sur 23 sont bachelières, soit 56% contre 30% des agents. 11 sont aujourd'hui cadres A ou B, soit 48% contre 22% en moyenne. Et 14

²⁴⁹ Observatoire de la fonction publique territoriale, 2004, *art. cit.*

sont nés hors du département, soit 60% contre 28%. Au terme de cette première analyse, trois groupes d'agents semblent se distinguer :

- Des agents très peu nombreux (6%), pour lesquels le concours a été un facteur d'embauche. Notons qu'on trouve parmi ceux-ci quatre fonctionnaires de l'État arrivés dans la territoriale par détachement. C'est par exemple le cas de Gilles Moine dont nous détaillerons la trajectoire plus loin.

- Des agents un peu plus nombreux (14%), pour qui concours signifie accès au statut. Associée au diplôme, à la catégorie hiérarchique et à l'allochtonie, cette situation méritera d'être étudiée plus précisément, en particulier pour déterminer la position des lauréats de concours, « vrais externes », sur le marché du travail territorial. C'est ce que nous ferons en évoquant les débuts d'Elisabeth Legrand, la responsable du service du personnel.

- Enfin, la plus grande masse des agents (80%) pour qui les concours (ou du moins leur réussite) s'inscrivent dans le cadre du déroulement de carrière, une fois le statut de fonctionnaire acquis. Cette dernière catégorie est elle-même très hétérogène : seulement un tiers des agents qui la composent a effectivement passé des concours. Nous allons à présent examiner leurs caractéristiques.

b) Le concours en cours de carrière, des déterminants plus complexes

Dans un souci de comparaison avec la régression précédente, nous conservons les mêmes variables et les mêmes individus que précédemment, mais nous cherchons cette fois à estimer les déterminants du passage du concours *tout au long de la vie professionnelle* (ou plus exactement entre l'embauche et 2006) et non seulement *à son début*. Ceux-ci sont-ils différents des précédents ?

Tableau 4 : Régression logistique sur le fait d'avoir passé un concours au cours de sa carrière

Ont déjà passé un concours : 198 agents ; n'ont jamais passé de concours : 178 agents. 71.6% de concordance.

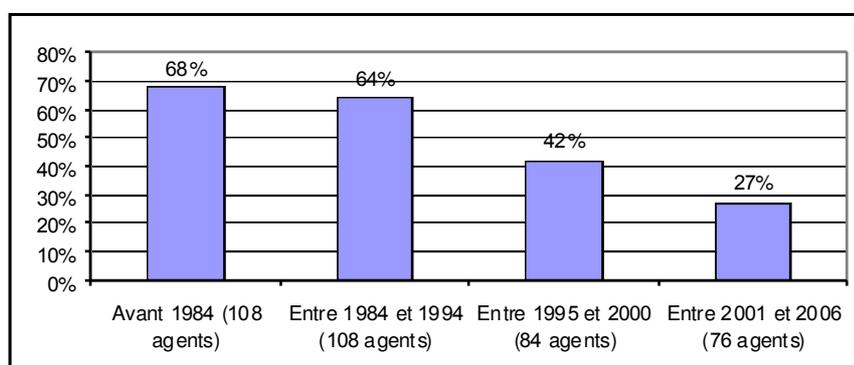
Variables explicatives	Coefficient estimé	Probabilité
Constante	-0.43	0.51
Être plus vieux (variable continue)	0.59	<0.0001
Être entré plus vieux dans l'emploi public (variable continue)	-0.08	<0.0001
<i>Être un homme</i>	<i>Référence</i>	-
Être une femme	0.72	0.0095
<i>Catégorie C en 2006</i>	<i>Référence</i>	-
Catégorie B en 2006	1.42	0.0019
Catégorie A en 2006	1.36	0.0280
<i>Filière technique en 2006</i>	<i>Référence</i>	-
Filière administrative en 2006	-0.56	0.0921
Autre filière en 2006	-1.49	0.0002
<i>Être né à Tozay</i>	<i>Référence</i>	-
Être né ailleurs dans le même département	-0.004	0.9899
Être né dans un autre département	0.26	0.38
<i>Ne pas avoir de diplôme (ou un CEP ou un BEPC)</i>	<i>Référence</i>	-
Être bachelier	0.46	0.1804
Avoir un BEP et/ou un CAP	0.42	0.1349

NB : En gras, les modalités significatives au seuil 5% (probabilité <0.05).

La catégorie hiérarchique joue dans le même sens. L'écart entre les catégories se réduit toutefois. 37% des catégories C qui n'ont pas accédé au statut par concours en passent ensuite, contre 11% des catégories A. Le concours en cours de carrière est bien un attribut distinctif de certains agents d'exécution.

L'âge et l'ancienneté sont confirmés comme facteurs structurants du rapport aux concours. Ainsi, les deux tiers des personnes qui ont fait toute leur carrière en mairie ont passé un concours. Le tri croisé présenté dans le graphe 1 confirme le déclin du recours au concours, y compris en cours de carrière, pour les agents entrés depuis le milieu des années 1990.

Graphe 1 : Part des agents ayant déjà passé un concours selon la période d'entrée dans la fonction publique



Une partie de ce graphe s'explique par un effet d'ancienneté : il s'écoule en général quelques années entre l'embauche et la candidature (cf. chapitre VIII). Mais le décrochage entre la période 1984-1994 et la période 1995-2001 est trop brutal pour être uniquement imputé aux

mécanismes de test et de mise en attente des « nouveaux ». Il coïncide avec la « délocalisation » des concours au centre de gestion. Celle-ci peut décourager les candidatures, en raison du plus grand éloignement des épreuves et de leur sélectivité accrue (*cf.* chapitre IV). Dans la mesure où notre évaluation du passage des concours sous-estime les échecs, ce décrochage signifie peut-être surtout que les chances de réussite ont diminué avec leur délocalisation.

Le diplôme, en revanche, n'est plus significatif. Se trouve ici confirmée l'hypothèse d'une moins grande sélectivité par le diplôme des concours internes par rapport aux concours externes, que nous préciserons ci-dessous. La « disparition » du diplôme doit en outre être rapportée aux déterminants liés à la filière d'emplois. Désormais, c'est la filière technique qui se distingue : les ouvriers et techniciens ont plus de chances de passer un concours en cours de carrière que les sportifs et les culturels, mais aussi que les administratifs. On retrouve ici l'importance des concours ouvriers et internes, organisés par la mairie jusqu'au milieu des années 1990 et qui fonctionnaient comme des occasions de rattrapage scolaire (*cf.* chapitre IV).

La « disparition » du lieu de naissance masque deux effets distincts. La variable expliquée « avoir passé un concours en cours de carrière »²⁵⁰ regroupe deux populations déjà identifiées comme distinctes : des agents ayant passé des concours pour accéder au statut, plutôt allochtones, et des agents qui en passent seulement plus tard. La non-significativité du lieu de naissance ne signifie pas que l'accès aux concours internes n'est pas facilité par l'appartenance locale, mais plutôt que cet effet favorable de l'autochtonie, s'il existe, n'est pas assez fort pour dépasser celui de l'allochtonie en matière de concours externes. Nous verrons plus loin que les liens entre concours et mobilité géographique (voulue ou subie) peuvent décourager les agents les plus ancrés localement de les passer.

Enfin, le facteur « sexe », précédemment absorbé par les corrélations entre variables (*cf.* le fait que les femmes sont moins nombreuses dans les catégories encadrantes) apparaît ici comme un effet propre. Toutes choses égales par ailleurs, une femme a plus de chances de passer un concours qu'un homme. Difficile à interpréter, cet effet renvoie peut-être aux rapports différenciés des hommes et des femmes aux exigences scolaires (*cf.* chapitre VIII).

Les résultats comparés des deux régressions (et leur comparaison avec les tableaux) permettent finalement d'établir deux figures modales de concourants à Tozay, qui nous serviront à construire, dans la suite du chapitre, des trajectoires typiques :

²⁵⁰ Nous avons choisi de ne pas faire de régression sur la pratique « avoir passé un concours en cours de carrière quand on n'en a pas passé pour accéder au statut », car bon nombre d'agents ayant accédé au statut par concours continuent à passer des concours ensuite.

- des cadres administratifs diplômés qui font l'expérience du concours dès le début de leur carrière et souvent aussi au cours de celle-ci ;
- des ouvriers, moins diplômés, qui bénéficient de possibilités de promotion par les concours internes.

Mais ces régressions soulèvent aussi des difficultés d'interprétation qu'il nous faut essayer de lever en considérant à présent le concours, non plus comme une variable à expliquer, mais comme une variable explicative des différentes mobilités permises par le statut de la fonction publique.

2) Les concours, facteurs de mobilités

Changer de grade, voire de catégorie hiérarchique ; changer de poste de travail voire de service ; changer de collectivité voire passer de la fonction publique de l'État à la territoriale, sont autant de séquences possibles des trajectoires dans l'emploi public. Comment s'articulent-elles avec les concours ? Les changements de grade, de cadre d'emplois et de catégorie constituent des mobilités statutaires, permettant l'ascension sociale. Celle-ci se manifeste en premier lieu par les gains salariaux permis par ces changements. Ainsi, en 2005, les personnes qui ont changé de catégorie (soit 4% des fonctionnaires territoriaux au plan national) ont connu un gain salarial près de 5% en euros constants. Celles qui ont changé de grade à l'intérieur de leur catégorie (5% des agents) ont gagné près de 3% en euros constants, contre 0,4% pour celles qui sont restés à la même position statutaire²⁵¹. Les concours jouent, *a priori*, un rôle central dans ces mobilités verticales. C'est même, nous l'avons dit, le rôle officiellement assigné à la voie interne des concours. Nous commencerons donc par estimer le poids de la variable « concours » dans les mobilités verticales. Nous montrerons aussi que les concours occupent une place non négligeable dans les mobilités dites horizontales²⁵² constituées par les changements de service à l'intérieur de la ville de Tozay et par les mutations d'autres employeurs publics vers Tozay.

a) Changer de grade, changer de catégorie : concours et mobilités verticales

Le lien évident entre concours et promotion hiérarchique semble remis en cause par la première régression (tableau 5), portant sur les changements de catégorie (de C ou B vers A et de C vers B).

²⁵¹ Amar M., Gombault V., 2008, *art. cit.*

²⁵² La distinction entre mobilités horizontale et verticale est notamment utilisée par Howard Becker dans son analyse des carrières d'institutrices. Becker H., 1970, *Sociological work. Method and Substance*, Aldine, p.165-176.

Tableau 5 : Régression sur le fait d'avoir changé de catégorie en cours de carrière

Ont changé de catégorie hiérarchique : 28 agents ; n'ont pas changé de catégorie : 348 agents.
87.8% de concordance.

Variables explicatives	Coefficient estimé	Probabilité
Constante	-7.1	0.0002
Être plus vieux (variable continue)	1.43	<0.0001
Être entré plus vieux dans l'emploi public (variable continue)	-0.11	0.0027
<i>Être un homme</i>	<i>Référence</i>	-
Être une femme	-0.89	0.1223
<i>Filière technique en 2006</i>	<i>Référence</i>	-
Filière administrative en 2006	1.37	0.0258
Autre filière en 2006	-0.08	0.8976
<i>Être né à Tozay</i>	<i>Référence</i>	-
Être né ailleurs dans le même département	0.92	0.2444
Être né dans un autre département	1.30	0.0359
<i>Ne pas avoir de diplôme (ou un CEP ou un BEPC)</i>	<i>Référence</i>	-
Être bachelier	1.45	0.0212
Avoir un BEP et/ou un CAP	-0.86	0.2418
<i>N'avoir jamais passé de concours</i>	<i>Référence</i>	-
Avoir déjà passé un concours	0.55	0.2975
<i>N'avoir jamais travaillé pour un autre employeur public</i>	<i>Référence</i>	-
Avoir déjà travaillé pour un autre employeur public	0.55	0.3527

NB : En gras, les modalités significatives au seuil 5% (probabilité <0.05).

Pourtant sensible quand on s'en tient aux tableaux croisés (à Tozay, les trois quarts des personnes qui ont changé de catégorie ont passé un concours), le concours ne jouerait pas « toutes choses égales par ailleurs ». La prise en compte des autres variables de la régression est nécessaire pour comprendre ce paradoxe.

Les facteurs favorisant les changements de catégorie sont proches de ceux qui déterminaient, dans la première régression, le passage d'un concours pour l'accès au statut. Ce sont encore une fois les plus vieux, les plus anciens, et les allochtones qui se distinguent respectivement des jeunes, nouvelles recrues, et des natifs des Côtes Maritimes par leurs chances accrues de mobilité verticale (alors même que nous contrôlons la mobilité entre collectivités). Côté diplôme, la différence s'établit entre bacheliers et non-bacheliers. Ainsi, à Tozay, comme en population générale²⁵³, les diplômes généraux semblent offrir davantage de possibilités de changement de catégorie que les diplômes professionnels. On peut donc penser que la variable « concours » est « absorbée » par la variable « diplôme ». En particulier, le concours passé dans une optique de changement de catégorie (d'adjoint à rédacteur ou de rédacteur à attaché, par exemple) aurait essentiellement une fonction de rattrapage scolaire. Nous verrons, dans la suite du chapitre, que les trajectoires de ce type sont fréquentes parmi nos enquêtés,

²⁵³ Les titulaires de diplômes généraux sont plus nombreux à passer de la position ouvriers / employés aux positions professions intermédiaires / cadres. Chapoulie S., 2000, *art.cit.*, p.42-43.

qui ont souvent mis plusieurs années pour atteindre la catégorie que leur diplôme leur permettait d'espérer (eu égard aux conditions de candidature au concours externe).

Un élément nouveau mérite d'être souligné : nous voyons pour la première fois la filière administrative se distinguer des autres. La régression suivante (tableau 6) permettra ainsi de confirmer l'existence de deux types de mobilité hiérarchique :

- une mobilité de grande ampleur (changement de catégorie) dans la filière administrative (toutefois accessible à un petit nombre d'agents, tels Claude Amiot et Gilles Moine, dont nous reparlerons) ;
- une mobilité plus limitée (changement de grade à l'intérieur d'une catégorie donnée) dans la filière technique (accessible à un nombre beaucoup plus important d'ouvriers).

Tableau 6 : Régression sur le fait d'avoir changé de grade sans passer de concours

Ont déjà changé de grade sans passer de concours : 176 agents ; n'ont jamais changé de grade sans passer de concours : 188 agents. 89.1% de concordance. NB : En gras, les modalités significatives au seuil 5%.

Variables explicatives	Coefficient estimé	Probabilité
Constante	-1.82	0.0418
Être plus vieux (variable continue)	1.59	<0.0001
Être entré plus vieux dans l'emploi public (variable continue)	-0.14	<0.0001
<i>Être un homme</i>	<i>Référence</i>	-
Être une femme	0.09	0.7808
<i>Catégorie C en 2006</i>	<i>Référence</i>	-
Catégorie B en 2006	-0.25	0.6743
Catégorie A en 2006	-0.26	0.7212
<i>Filière technique en 2006</i>	<i>Référence</i>	-
Filière administrative en 2006	-1.83	<0.0001
Autre filière en 2006	-1.85	0.0002
<i>Être né à Tozay</i>	<i>Référence</i>	-
Être né ailleurs dans le même département	0.27	0.5114
Être né dans un autre département	-0.46	0.2086
<i>Ne pas avoir de diplôme (ou un CEP ou un BEPC)</i>	<i>Référence</i>	-
Être bachelier	-0.63	0.1622
Avoir un BEP et/ou un CAP	-0.02	0.9481
<i>N'avoir jamais passé de concours</i>	<i>Référence</i>	-
Avoir déjà passé un concours	0.79	0.0088
<i>N'avoir jamais travaillé pour un autre employeur public</i>	<i>Référence</i>	-
Avoir déjà travaillé pour un autre employeur public	0.60	0.0582

Que nous dit la régression sur les changements, beaucoup plus répandus, de grade non soumis à concours²⁵⁴ ? Bien que le concours ne soit pas cause de la promotion ici repérée, il est positivement associé aux trajectoires de petite mobilité verticale. Ici, l'absence de datation des différentes étapes de la carrière fait défaut. On ne sait pas si les promotions sans concours sont intervenues avant ou après la candidature à un concours, mais on sait en tout cas que les

²⁵⁴ Il s'agit pour une part de changement de grade accessible à l'ancienneté (par exemple d'agent administratif à agent administratif qualifié au début des années 2000), pour une autre part de changement de grade pour lequel un concours (ou plus souvent un examen professionnel) existe, aux côtés d'autres modes de promotion (ancienneté, choix). Nous n'avons retenu ici que les promotions obtenues sans concours ni examen.

individus qui ont tenté les concours ont aussi plus de chances d'avoir connu une promotion sans concours. Ainsi, 67% des personnes qui ont connu une promotion sans concours ont passé un concours, et 60% des personnes qui ont passé un concours ont aussi connu une promotion sans concours. Cette forme de mobilité verticale apparaît toutefois distincte de la précédente : ce ne sont plus les bacheliers, ni même les cadres, qui sont favorisés (ces deux variables ne sont pas significatives) mais les personnes appartenant à la filière technique. À quelques nuances près, cette régression a les mêmes caractéristiques que celle portant sur l'expérience du concours en cours de carrière. On retrouve au moyen de la régression logistique, la trajectoire typique des ouvriers, qualifiée de « mobilité modeste » dans le chapitre IV : une trajectoire qui commence par une titularisation sur titre ou sur concours comme OP1, se poursuit par un concours interne d'OP2 et se termine par une promotion comme agent de maîtrise à l'ancienneté²⁵⁵.

On observe donc, au terme de ces deux régressions, que le concours est fortement corrélé à la mobilité hiérarchique, quoique de manière différente selon que celle-ci soit de faible ou de grande ampleur. Etudions à présent les liens entre expérience du concours et mobilités horizontales.

b) Changer de service, changer de collectivité : concours et mobilités horizontales

N'étant pas directement liés à la logique administrative qui préside à la constitution des dossiers de carrière²⁵⁶, les changements de postes et de fonctions ne sont que très imparfaitement indiqués dans les dossiers. Nous retiendrons donc la mobilité entre services, mieux renseignée²⁵⁷, pour estimer la mobilité horizontale au sein de la collectivité, puis examinerons la relation entre concours et mobilité géographique.

²⁵⁵ On peut aussi faire l'hypothèse que les mobilités ascendantes, avec ou sans concours, nécessitent le même type de repérage par la hiérarchie (*cf.* chapitre VIII).

²⁵⁶ Biland É., Béliard A., 2008, *art. cit.*, p.109.

²⁵⁷ En particulier parce que le service permet de repérer facilement les agents, notamment ceux qui portent le même nom (lors de notre présence au service du personnel, nous avons plusieurs fois entendu des allusions à des agents du type « Cédric du service des eaux » ou « Gaëlle de la médiathèque »). Une série de documents (visite médicale, demande de temps partiel, de supplément familial de traitement) prévoit en outre la mention du service.

Tableau 7 : Régression sur le fait d'avoir changé de service depuis l'embauche en mairie

Ont déjà changé de service : 130 agents ; n'ont jamais changé de service : 246 agents. 71.5% de concordance.

Variables explicatives	Coefficient estimé	Probabilité
Constante	-0.77	0.2853
Être plus vieux (variable continue)	0.23	0.1019
Être entré plus vieux dans l'emploi public (variable continue)	-0.02	0.098
<i>Être un homme</i>	<i>Référence</i>	-
Être une femme	-0.88	0.0033
<i>Catégorie C en 2006</i>	<i>Référence</i>	-
Catégorie B en 2006	-0.27	0.5744
Catégorie A en 2006	-0.61	0.3480
<i>Filière technique en 2006</i>	<i>Référence</i>	-
Filière administrative en 2006	0.86	0.0127
Autre filière en 2006	0.30	0.4609
<i>Être né à Tozay</i>	<i>Référence</i>	-
Être né ailleurs dans le même département	-1.04	0.0066
Être né dans un autre département	-0.37	0.2313
<i>Ne pas avoir de diplôme (ou un CEP ou un BEPC)</i>	<i>Référence</i>	-
Être bachelier	0.10	0.7723
Avoir un BEP et/ou un CAP	0.20	0.4947
<i>N'avoir jamais passé de concours</i>	<i>Référence</i>	-
Avoir déjà passé un concours	0.71	0.0049
<i>N'avoir jamais travaillé pour un autre employeur public</i>	<i>Référence</i>	-
Avoir déjà travaillé pour un autre employeur public	-0.88	0.0033

NB : En gras, les modalités significatives au seuil 10% (probabilité <0.1).

La régression sur le fait d'avoir changé de service depuis l'embauche en mairie confirme la corrélation entre concours et mobilité horizontale. Les tris croisés vont dans le même sens : 67% des personnes mobiles ont passé un concours, contre 27% des personnes ayant toujours travaillé dans le même service. Là encore, l'absence de chronologie limite l'analyse : on ne sait quel événement a précédé l'autre. Mais nous confirmerons, en étudiant des trajectoires détaillées, que le concours est à plusieurs titres favorable à la mobilité interne. Il peut d'abord être nécessaire de changer de service pour être nommé sur le grade. Quand bien même il ne s'agit pas de nécessité, la réussite à un concours favorise le repérage comme capacitaire et le fait de se voir confier de nouvelles tâches. À l'inverse, le passage du concours peut suivre le changement de service, et constituer un moyen d'« officialiser » une promotion. Ce résultat confirme en tout cas que la mobilité est rarement strictement horizontale : même s'il n'est pas associé à une mobilité statutaire, le changement de service, y compris sur un poste relativement proche (de secrétariat par exemple) se traduit par une évolution des tâches, associées par les agents (*cf. infra*) à de nouvelles compétences, à un plus grand intérêt ou encore à des formes différentes de reconnaissance.

L'exemple du secrétariat est pertinent, car il semble bien correspondre à une trajectoire décrite par la régression : ce sont les agents de la filière administrative²⁵⁸ qui ont le plus de chances d'avoir changé de service. On trouve ici une illustration de la polyvalence des administratifs, à laquelle correspond leurs concours généralistes (*cf.* chapitre VI), et qui faciliterait le passage d'un service à un autre. Le reste de la régression tempère toutefois le réalisme de ce constat²⁵⁹. On remarque ainsi que les femmes ont moins de chances que les hommes de connaître une mobilité entre services ; or les femmes sont largement majoritaires (70%) dans la filière administrative. Ce sont les hommes de la filière administrative, à l'image de Claude Amiot et de Gilles Moine, qui ont le plus de chances de mobilité. Entre un homme et une femme de la filière administrative ne passant pas de concours, c'est le premier qui a la plus grande probabilité de changer de service.

Une différence significative, entre cette régression et les précédentes, est à souligner : les variables d'âge et d'ancienneté, si prégnantes auparavant, sont ici à la limite de la significativité. Ce résultat est corroboré par une analyse de la distribution des « mobiles » en fonction de leur ancienneté en mairie : les différences selon la date d'entrée en mairie sont peu sensibles. La mobilité entre services apparaît comme une étape du « milieu » des trajectoires en mairie, intervenant quelques années après l'entrée (le temps d'avoir fait ses preuves sur un premier poste), mais rarement en toute fin.

Ces remarques méritent d'être prises en compte à l'aune d'un dernier critère, celui de la mobilité géographique. La corrélation négative reliant les variables « mobilité entre employeurs publics » et « mobilité entre services tozayiens » laisse entrevoir deux trajectoires modales de mobilité horizontale : mobilité au sein de la mairie pour les uns, mobilité entre employeurs (c'est-à-dire le plus souvent entre mairies) pour les autres.

Enfin, une surprise apparaît à la lecture de ces résultats : être né dans les Côtes Maritimes, mais en dehors de Tozay, apparaît comme un facteur d'immobilité entre services, à l'opposé de notre analyse précédente, qui rapprochait natifs de Tozay et natifs du département. Pour éclairer ce résultat, étudions les déterminants de la mobilité géographique. Dans la fonction publique de l'État, la mobilité géographique, habituelle en début de carrière, est aussi nécessaire aux promotions hiérarchiques. C'est ce que rappelle Marie Cartier en indiquant, à

²⁵⁸ Notons que la catégorie ne joue pas, sans doute parce que les postes accessibles aux personnes peu gradées sont plus nombreux.

²⁵⁹ C'est un des risques inhérents aux régressions logistiques que de construire des abstractions vides de sens. Sur cet écueil, *cf.* ce que Jean-Claude Passeron – s'appuyant sur Maurice Halbwachs – appelle le « paradoxe de Simiand » (à travers l'exemple célèbre du chameau transporté dans les régions polaires). Halbwachs M., 1972, « La statistique en sociologie », *Classes sociales et morphologie*. Minuit, p.329-348 (première édition 1935). Passeron J-P., 1991, *Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Nathan, coll. « Essais et recherches », p. 128.

propos des décennies d'après-guerre, que « rester facteur, c'est garder la stabilité territoriale que ceux qui montent dans la hiérarchie des grades perdent »²⁶⁰. Qu'en est-il dans l'emploi public local ?

Tableau 8 : Régression sur le fait d'avoir travaillé pour un autre employeur public

Ont déjà travaillé pour un autre employeur public : 52 agents ; n'ont jamais travaillé pour un autre employeur public : 324 agents. 85.1% de concordance.

Variables explicatives	Coefficient estimé	Probabilité
Constante	-3.86	0.0011
Être plus vieux (variable continue)	0.11	0.6122
Être entré plus vieux dans l'emploi public (variable continue)	-0.48	0.2311
<i>Être un homme</i>	<i>Référence</i>	-
Être une femme	0.72	0.0095
<i>Catégorie C en 2006</i>	<i>Référence</i>	-
Catégorie B en 2006	0.74	0.1530
Catégorie A en 2006	0.79	0.1822
<i>Filière technique en 2006</i>	<i>Référence</i>	-
Filière administrative en 2006	1.07	0.0302
Autre filière en 2006	0.67	0.2217
<i>Être né à Tozay</i>	<i>Référence</i>	-
Être né ailleurs dans le même département	1.51	0.0053
Être né dans un autre département	1.43	0.019
<i>Ne pas avoir de diplôme (ou un CEP ou un BEPC)</i>	<i>Référence</i>	-
Être bachelier	0.62	0.1853
Avoir un BEP et/ou un CAP	-1.00	0.0784
<i>N'avoir jamais passé de concours</i>	<i>Référence</i>	-
Avoir déjà passé un concours	0.94	0.0185

NB : En gras, les modalités significatives au seuil 10% (probabilité <0.1).

Appartenir à la filière administrative augmente les chances d'avoir travaillé dans une autre collectivité. La polyvalence des emplois administratifs permettrait ainsi, non seulement la mobilité entre services, mais aussi celle entre collectivités. Ici l'effet de la filière se cumule à celui du sexe, puisque les femmes, dont on sait qu'elles sont surreprésentées dans la filière administrative, ont aussi plus de chances d'avoir travaillé ailleurs. À l'opposé, les détenteurs d'un CAP ou BEP (à 70% des hommes) ont plus de chances de n'avoir travaillé qu'à Tozay. Combiner les variables que la régression sépare suggère l'existence de trajectoires genrées :

- une trajectoire plutôt masculine et technique, qui se vit au local ;
- une trajectoire plutôt féminine et administrative, associée à la mobilité géographique.

La plus grande polyvalence des emplois administratifs et le poids des spécialités professionnelles dans la filière technique ne suffisent à expliquer ces différences. Les femmes sont aussi plus nombreuses que les hommes (32% contre 26%) à être nées hors du département. Il faudrait pouvoir étudier plus précisément les couples auxquels les agents

²⁶⁰ Cartier M., 2002, thèse citée, p.278.

communaux appartiennent (en particulier l'origine géographique des deux conjoints) et les relations entre les trajectoires professionnelles des deux membres du couple. Au vu des nombreux cas que nous indiquerons en ce sens dans la suite du chapitre, la plus grande mobilité des femmes pourrait correspondre à un ajustement aux mutations de leur conjoint.

Et le concours dans tout ça ? Il est, une fois de plus, associé à la mobilité : les personnes qui ont travaillé pour un autre employeur public²⁶¹ avant d'arriver à Tozay ont plus de chances d'avoir passé un concours que celles qui ont toujours travaillé à la mairie. Nous verrons dans le chapitre VIII que, dans les anticipations des concourants, la mobilité géographique est souvent présente, tantôt espérée, tantôt redoutée. Sans surprise au vu des liens déjà établis entre ancrage local et emploi municipal, le fait d'être né à Tozay diminue les chances d'avoir travaillé dans une autre commune. Ici, ce sont bien les natifs de la ville qui se distinguent des autres, ayant vécu de petites (au sein du département) ou de plus grandes mobilités (d'un autre département voire d'une autre région²⁶²). Le double ancrage, par la naissance et la résidence, à la ville est associé au travail sur place : les natifs de Tozay qui y résident toujours sont très peu nombreux à avoir travaillé ailleurs (6 sur 169). Au contraire, plusieurs personnes originaires des Côtes Maritimes ont d'abord travaillé au chef-lieu (et dans une moindre mesure dans l'autre grande ville, plus éloignée). D'autres ont aussi commencé leur vie professionnelle dans des communes rurales. Les filières d'accès à la mairie de Tozay se précisent :

- Près de la majorité des agents (43%) sont nés à Tozay, habitent Tozay et n'ont travaillé que dans cette ville, du moins depuis leur entrée dans l'emploi public. Dans leur dossier, on ne trouve pas trace de recommandations, celles-ci fonctionnant davantage par l'oralité et la réputation (*cf.* chapitre IV).

- À l'opposé, une petite minorité d'agents (8,5%) a connu des mobilités importantes et de plusieurs types : nés hors du département, ils sont arrivés à Tozay après avoir travaillé pour un ou plusieurs autres employeurs publics. Dans leur cas aussi, les traces de recommandations sont absentes, une absence qui signifie que leur recrutement s'est inscrit dans le cadre des possibilités ouvertes par les règles statutaires, et dans certains cas, par un repérage de type partisan (*cf.* chapitre IV). La très grande majorité d'entre eux (25 sur 32), en tout cas, a déjà passé des concours.

- Les autres agents, représentant près de la moitié du total, ont connu de petites mobilités : certains se sont installés dans les communes rurales proches de Tozay, d'autres ont fait le

²⁶¹ 9 de ces personnes ont travaillé préalablement pour l'État, 43 pour une autre collectivité territoriale.

²⁶² On compte seulement neuf agents nés à l'étranger, un aux États-Unis (qui porte toutefois un nom français), six en Europe (arrivés en France dans le cadre d'un mariage) et deux en Afrique du Nord (« pieds-noirs »).

trajet inverse, d'autres encore ont travaillé pour d'autres communes, en général proches, avant d'arriver à la mairie. Les quelques cas de recommandation édilitaire sont associés à ce type de trajectoire – comme celle de ce maire des Côtes Maritimes écrivant à son homologue tozayien pour lui recommander un « garçon de chez [lui] ». En termes de mobilité verticale, ce profil se distingue peu du premier : quand la mobilité existe, elle reste modeste, au sein d'une même catégorie hiérarchique, et permises, soit par l'ancienneté soit par la voie interne des concours. Un dernier résultat mérite d'être commenté : il concerne la non-significativité des variables d'âge et d'ancienneté. Celle-ci nous semble aller dans le sens de la valorisation (récente à Tozay) de la mobilité entre collectivités. Les personnes entrées depuis longtemps en collectivité, ont, par un effet d'ancienneté (on change rarement de collectivité tous les six mois), plus de chances d'avoir travaillé dans une autre collectivité. Mais la valorisation de la mobilité, qui pèse surtout sur les personnes en début et en milieu de vie active, tend à réduire ce poids de l'ancienneté. Confirmant les données générales sur la mobilité professionnelle²⁶³, nous verrons plus loin que les jeunes entrant dans la fonction publique territoriale sont souvent très mobiles, quand leurs aînés connaissent plutôt la mobilité en milieu de carrière. Au terme de ces différentes régressions, on peut dégager quatre grands types de trajectoires à la mairie de Tozay :

- une trajectoire typique des hommes, ouvriers qualifiés, titulaires de BEP et/ou CAP, originaires de Tozay et qui connaissent localement de petites mobilités statutaires au sein d'un même service ou atelier. Le concours typique de cette trajectoire est un concours interne, tel que la Ville en organisait jusqu'en 1995. Nous en avons donné plusieurs exemples dans le chapitre IV.
- une trajectoire féminine, associée aux emplois administratifs et aux diplômes généraux intermédiaires (BEPC puis baccalauréat), marquée par une certaine mobilité entre services (sur des fonctions proches) et par une progression statutaire moindre. La mobilité géographique semble liée à la trajectoire du conjoint davantage qu'à un projet de promotion personnelle. Dans ce cas les concours sont de longue date « délocalisés », et les échecs sont plus nombreux.

La trajectoire de l'actuelle secrétaire des services techniques en donne un bon exemple. En 1982, à 19 ans, à l'issue de son école de secrétariat, cette femme réussit le concours de commis organisé par un syndicat de communes pour le personnel francilien. Elle est rapidement embauchée à la mairie de la ville de banlieue où elle est née, où elle travaille comme animatrice pendant six ans. En 1989, elle devient secrétaire du directeur des services techniques, poste qu'elle occupe pendant deux ans, avant d'obtenir

²⁶³ Simone Chapoulie indique que la mobilité professionnelle est plus intense chez les jeunes et diminue régulièrement avec l'âge. Chapoulie S., 2000, *art. cit.*, p.35.

une mutation pour Tozay. Motivée par le départ de son mari dans les Côtes Maritimes, cette mutation la conduit à occuper un poste proche qu'elle ne quittera plus. Elle obtient sa dernière promotion, à l'ancienneté, en 1995, à 32 ans.

- une trajectoire associée aux cadres, ayant souvent fait l'expérience des concours dès le début de leur carrière, et qui ont connu une promotion statutaire, en général par concours, de la catégorie B à la catégorie A. Deux trajectoires, que nous étudierons plus précisément plus bas, se distinguent autour de ce modèle général, selon le sexe, l'âge et la mobilité géographique. L'ancien modèle de promotion en interne, plutôt masculin, qui correspond aux agents les plus âgés et remis en cause par le recrutement, quantitativement important au cours des deux derniers mandats, et qui voit arriver en mairie des cadres quadragénaires (plus souvent femmes) ayant commencé leur carrière dans une autre collectivité.

La trajectoire de l'actuel responsable du service informatique illustre l'importance des différentes formes de mobilité dans les trajectoires des cadres quadragénaires. Né aux États-Unis en 1961, il est marié à une agent technique qui travaille pour la mairie de chef-lieu, où le couple et leurs trois enfants habitent. Après un bac C en 1979, un DUT informatique de gestion en 1982, il travaille dans deux entreprises d'informatique pendant deux ans. En 1984, il réussit le concours de programmeur organisé par la mairie du chef-lieu, où il travaille jusqu'en 1997, gravissant progressivement les grades : technicien-chef par examen professionnel en 1993 (examen le conduisant à changer de service), ingénieur subdivisionnaire sur concours en 1995. En 1997, il répond à une annonce de la ville de Tozay parue dans un quotidien régional et devient responsable du service informatique. La mobilité géographique correspond ici à une progression professionnelle (il prend la direction d'un service) et à une promotion hiérarchique : deux ans plus tard, il est en effet promu au grade d'ingénieur-chef, promotion justifié par son poste.

- une trajectoire correspondant aux professeurs de musique et aux entraîneurs sportifs : elle correspond à un niveau intermédiaire dans la hiérarchie des emplois (encadré 3), construite sur la base de spécialités mi-professionnelle mi-vocationnelle (professeur de violon ou entraîneur de football), permettant peu de mobilité hiérarchique, d'autant que les concours sont éloignés²⁶⁴. Les contractuels y sont plus nombreux que dans les autres filières²⁶⁵, si bien que les dispositifs de résorption de l'emploi précaire concernent principalement ces individus.

La trajectoire du professeur de saxophone de la ville correspond bien à ce profil. Né en 1969 à Tozay (où il réside toujours), il commence à enseigner pour la mairie à 21 ans, après avoir fait l'école de musique de la plus grande ville du département. Son emploi de contractuel, d'ailleurs, n'est pas remis en cause par son service militaire, qu'il effectue l'année suivante. Peu de temps après son retour, il obtient un temps

²⁶⁴ Leur organisation, confiée au CNFPT, est répartie, selon les spécialités instrumentales, dans les différentes délégations régionales. L'explication par l'éloignement est régulièrement mobilisée par les DRH rencontrés au cours de la thèse, qui estiment en outre que ces agents sont trop peu « scolaires » pour investir et réussir les concours. Nous indiquerons d'autres raisons de leur distance aux concours dans le chapitre VIII.

²⁶⁵ À Tozay, sept des neuf « contractuels permanents » sont professeurs de musique ou d'arts plastiques. Au niveau de la fonction publique territoriale dans son ensemble, 40% des emplois de la filière culturelle sont occupés par des contractuels, contre 21% pour l'ensemble de la FPT. DGCL, 2005, *Les collectivités locales en chiffres*, ministère de l'Intérieur, p.115.

complet (20 heures par semaine au lieu de 9), mais reste contractuel. Au total, dix contrats sont signés entre 1990 et 2002. Les professeurs de musique entrés à la mairie avant 1984 sont devenus fonctionnaires par le biais des emplois spécifiques (*cf.* chapitre IV) ou par intégration, suite aux lois statutaires. Lui doit passer un concours : c'est d'ailleurs ce que lui indique le maire, quand il lui demande, en 1994, d'être titularisé pour « s'investir à plus long terme dans [sa] ville ». En 1996, il échoue au concours réservé d'assistant d'enseignement artistique (de catégorie B) mis en place dans le dispositif Perben de résorption de l'emploi précaire (*cf.* chapitre II). Il lui faudra attendre 2002 pour devenir assistant d'enseignement artistique, au titre d'un autre dispositif de résorption de l'emploi précaire, qui reconnaît son ancienneté et sa médaille d'or de l'école de musique.

Encadré 3 : « Les B » : entre catégorie de passage et catégorie atypique

Dire que la catégorie B constitue une catégorie intermédiaire peut sembler tautologique, eu égard à sa position, dans la nomenclature des grades comme dans l'alphabet. Nous avons montré, dans le chapitre VI, comment cette position intermédiaire se traduisait dans les exigences des jurés, plus proches de celles faites aux cadres que de celles faites aux agents d'exécution. La place des cadres d'emplois relevant de cette catégorie (contrôleur de travaux et technicien dans la filière technique, rédacteur dans la filière administrative) dans les trajectoires professionnelles précise cette position : la catégorie B est régulièrement une catégorie de passage, à partir de la catégorie C pour les uns, vers la catégorie A pour les autres. Plus de la moitié des actuels cadres A de Tozay (12 sur 23) n'ont pas commencé leur carrière dans cette catégorie, et sont donc préalablement passés par la B. Un quart des actuels fonctionnaires B (15 sur 61) ont démarré en catégorie C. Ces résultats corroborent le constat établi, dans la suite du chapitre, à partir des trajectoires individuelles : celles des cadres commencent souvent en B, catégorie qui est en général le sommet atteint par les agents d'exécution en promotion.

Toutefois la structure par filière d'emplois de la catégorie B à Tozay montre aussi que celle-ci n'est pas, au contraire des autres, principalement composée d'agents techniques et administratifs. Elle est constituée, pour les deux tiers (38 sur 61), d'agents des filières sportive et culturelle. Or, les « cultureux » (ainsi qu'on les appelle souvent en collectivité) et, dans une moindre mesure les « sportifs », accèdent moins souvent au statut par concours, et connaissent une moindre mobilité hiérarchique que les administratifs et les techniques (*cf.* chapitre IV).

Au terme de cette rapide analyse, la catégorie B de la fonction publique territoriale apparaît duale. Elle s'inscrit pour une part dans les trajectoires de mobilité « de proche en proche » bien identifiées par Simone Chapoulie, dans leurs filières administrative et technique²⁶⁶. Elle correspond, pour une autre part, à des grades construits sur une logique de métier dans les autres filières (infirmière, bibliothécaire etc.). Si nous ne faisons pas une place spécifique aux catégories B dans cette thèse, c'est parce que celle-ci porte sur des agents occupant des positions modales dans la fonction publique territoriale (administrative et technique), bien plus que sur ceux qui détiennent des fonctions marginales de par leur lieu de travail (ni mairie, ni services techniques), leur trajectoire scolaire (ils sont diplômés d'État) et leur déroulement de carrière.

Au terme de cette première approche, les concours occupent une place centrale dans les différentes dynamiques de mobilité, ils ne sont ni nécessaires ni suffisants pour en rendre compte. Un quart des cadres A tozayiens n'ont par exemple jamais réussi de concours. Il est donc indispensable d'analyser, non seulement l'effet propre de chaque variable, mais aussi les interactions entre les différents facteurs. Une modalité non significative dans la régression n'est pas forcément inopérante en pratique : son « invisibilité » est souvent liée aux corrélations avec d'autres variables, que les tris croisés, ou encore les trajectoires détaillées, permettent d'éclairer. Le cas bien connu des inégalités genrées, sensibles « toutes choses

²⁶⁶ Chapoulie S., 2000, *art.cit.*

inégales par ailleurs »²⁶⁷ plus souvent que toutes choses égales par ailleurs, est ici illustré par les différences entre filières administrative et technique. Il faudra donc étudier en détail des trajectoires individuelles, en les rapportant aux trajectoires modales identifiées ci-dessous, pour analyser ses corrélations entre variables. Mais il faut, auparavant, préciser un point que les dossiers de carrière ne nous permettent pas d'étudier précisément. C'est une chose de se présenter à un concours, c'est une autre de le réussir. Les échecs des agents tozayiens nous étant mal connus, nous proposons de déplacer le regard vers les trois concours administratifs observés en Île de France (*cf.* troisième partie), et d'étudier, toujours statistiquement, leur sélectivité et ses variations dans le temps.

3) De la candidature à la réussite : quelle sélectivité ?

L'évolution dans le temps de l'attractivité et de la sélectivité des concours de la fonction publique a fait l'objet de plusieurs études concluant à l'importance de la conjoncture économique. Généralisant, en quelque sorte, le constat de Marie Cartier sur le concours de facteur²⁶⁸, Denis Fougère et Julien Pouget ont ainsi établi que la « décision d'entrer dans le secteur public [est déterminée] par deux des principaux déterminants économiques » : le risque de chômage [en particulier pour les catégories C et les femmes] et le niveau relatif des salaires [en particulier pour les A] »²⁶⁹. Très significatifs pour les emplois effectivement accessibles par concours externes, les effets de ces deux variables sont difficiles à estimer finement à partir des données dont nous disposons (encadré 4). De surcroît, la variation dans le temps des institutions organisatrices des concours rend d'autant plus nécessaire leur prise en compte que ces changements transforment les conditions concrètes d'accès aux concours (distance au domicile ou au lieu de travail, connaissance plus ou moins grande des jurés et des candidats etc.).

Encadré 4 : Candidats et lauréats de concours : des données lacunaires

La multiplicité des organisateurs de concours territoriaux (CNFPT national et délégations régionales, centres départementaux de gestion, grandes collectivités) et l'absence de centralisation²⁷⁰ de données relatives aux candidats et lauréats rendent délicate la reconstitution, sur la longue durée, de la sélectivité. Alors même que la sélectivité des concours est plus justement mesurée par le ratio admis / présents aux épreuves, nous avons dû utiliser le ratio admis / inscrits, le seul pour lequel nous disposions de données régulières. Celles-ci sont de

²⁶⁷ Silvera R., 1998, « Les salaires, toutes choses inégales par ailleurs ? », in Maruani M. (ed.), *Les nouvelles frontières de l'inégalité, hommes et femmes sur le marché du travail*, La Découverte / MAGE.

²⁶⁸ Marie Cartier a identifié trois périodes (années 1950-1970, fin des années 1970-fin des années 1980, années 1990) dans son histoire du concours de facteur, chacune caractérisée par des taux de sélectivité relativement proches, à rapprocher des situations de plein emploi (ou au contraire de chômage de masse) sur le marché du travail et des conditions de rémunération offertes aux facteurs. Cartier M., 2003, *op.cit.*, p.173 et suivantes.

²⁶⁹ Fougère D., Pouget J., 2003, *art. cit.*, p.15.

²⁷⁰ La DGCL collecte chaque année, *via* les préfetures, les données relatives aux concours des différents centres de gestion. Nous avons sollicité nos enquêtés à la DGCL pour les obtenir – sans succès.

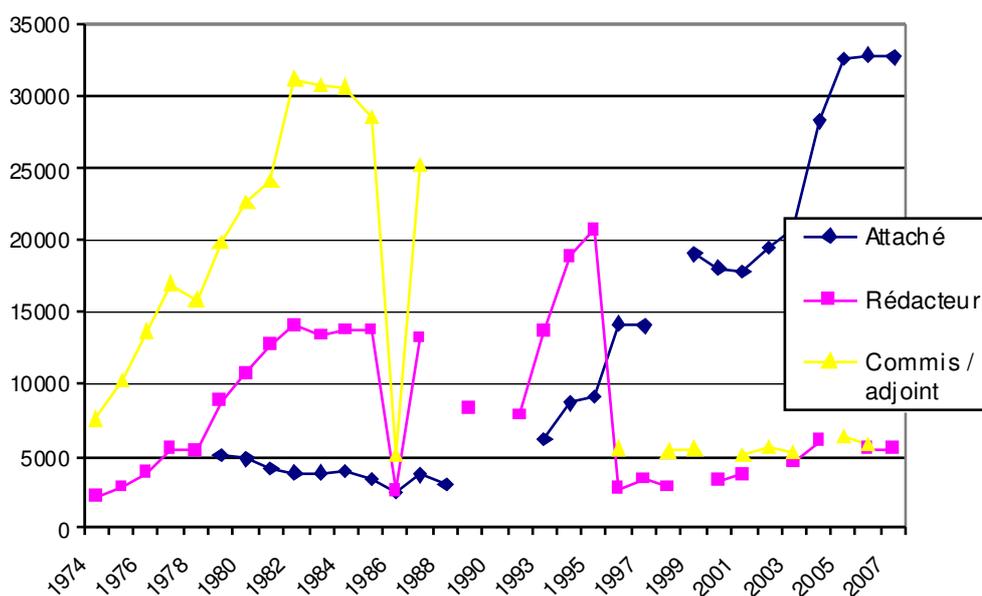
surcroît peu prolixes sur les caractéristiques des lauréats : nous n'avons pu systématiser la comparaison dans le temps des niveaux de diplôme ni de la part de candidats déjà employés en collectivité.

Finalement, les chiffres présentés ci-dessous rassemblent les données du CNFPT (siège et délégation francilienne) et celles du centre de gestion francilien. Les concours du début des années 1990 sont absents de ces archives (cf. matériaux d'enquête à la fin de la thèse), si bien que les séries que nous présentons sont discontinues. Nous avons disposé de données plus précises pour le concours de rédacteur 2004 dans le cadre de notre stage au CNFPT francilien. Le site web de l'institution donne des données générales pour les années les plus récentes. Les chiffres relatifs aux concours du centre de gestion francilien sont tirés, pour les plus récents, des rapports de jurys disponibles en ligne ; pour les années plus anciennes, nous utilisons des documents transmis par Luc Bouvez. Ceux-ci permettent de cerner l'évolution quantitative des concours depuis 1996, mais ne nous donnent aucune indication sur les années antérieures. En particulier, nous ne disposons d'aucune information sur les premières années du concours d'adjoint administratif (1990-1995)²⁷¹. Luc Bouvez nous a aussi transmis les Powerpoint utilisés pour les délibérations des concours d'adjoint et de rédacteur 2006, lesquels contiennent notamment des informations relatives au niveau de diplôme des inscrits et des admissibles (mais nous ne disposons pas de ces informations sur les admis).

a) Variations dans le temps, variations selon les organisateurs

En raisonnant, comme nous le faisons dans le graphe 2, sur les concours de commis / adjoint, de rédacteur et d'attaché, nous devons distinguer les périodes où ceux-ci sont organisés nationalement (par le CFPC puis le CNFPT) de celles où ils sont organisés à l'échelon départemental par les centres de gestion.

Graphe 2 : Effectifs des candidats aux trois concours administratifs (1974-2007)



NB : Le concours d'attaché est organisé par le CFPC-CNFPT sur toute la période ; le concours de rédacteur est organisé par le CFPC-CNFPT jusqu'en 1995 ; le concours de commis est organisé par le CFPC-CNFPT jusqu'en 1989. Il devient concours d'adjoint en 1990 et est depuis par les centres de gestion. Nous représentons les données nationales quand le concours est organisé par le CFPC-CNFPT, celles du centre de gestion francilien quand les concours lui sont confiés.

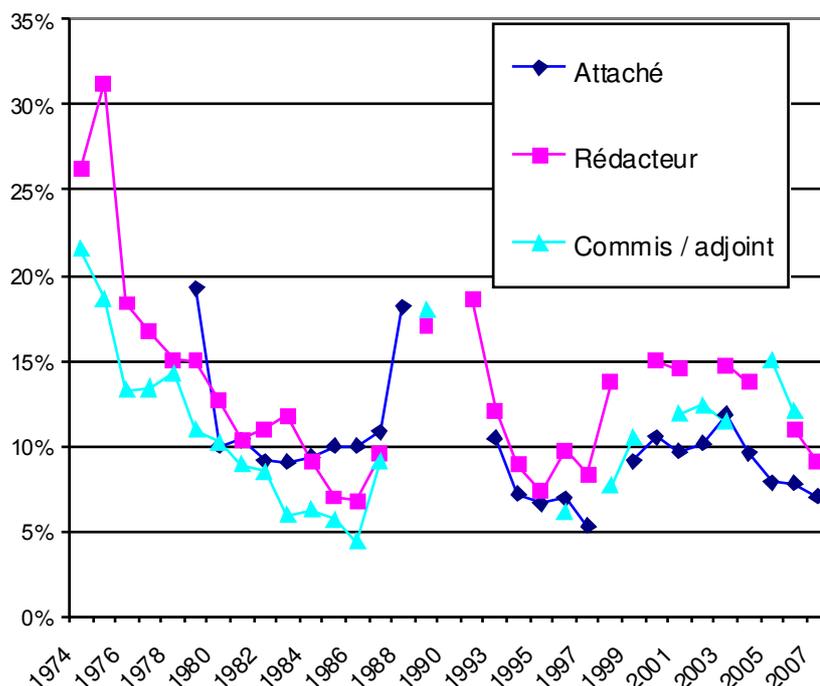
²⁷¹ Entre 1996 et 2007, pour les concours de commis / adjoint et de rédacteur, la discontinuité n'est qu'apparente : elle correspond au fait que ces concours ne sont pas forcément organisés tous les ans.

Ce graphe indique d'abord une tendance générale à la croissance du nombre de candidats, tendance sensible depuis les premiers concours organisés par le CFPC mais d'une ampleur variable selon les concours et les périodes. La croissance du nombre de candidats est particulièrement précoce et forte pour le concours de commis, mais elle s'est tarie depuis le milieu des années 1990. Elle est tout aussi ancienne, mais plus modérée pour le concours de rédacteur, qui connaît un ralentissement depuis le milieu des années 1990. Enfin, il faut attendre les années 1990 pour que cette progression concerne véritablement le concours d'attaché. En somme, jusqu'à la fin des années 1980, les concours du CNFPT sont des concours d'agents intermédiaires plus que de cadres, situation qui s'inverse à partir du transfert progressif des concours C (1990) puis B (1995) vers les centres de gestion et du fait de l'attractivité plus grande du concours d'attaché. En rejoignant, au début des années 1990, le rythme de croissance du concours de rédacteur, le concours d'attaché devient un concours quantitativement majeur. Dépassant, au début des années 2000, le niveau atteint par le concours de commis vingt ans plus tôt, il tient désormais une place centrale dans les aspirations des futurs cadres de la fonction publique, comme en atteste d'ailleurs l'enquête réalisée par Dominique Meurs et Florence Audier auprès des étudiants des IPAG en 2003²⁷².

Une rupture ponctuelle dans les trois séries mérite ensuite d'être soulignée : le petit nombre (relativement aux années antérieures et ultérieures) des candidats aux concours de la session 1986 peut être décrit comme un effet de conjoncture. 1986 représente une année de transition entre les concours communaux, héritiers du CFPC, et les nouveaux concours issus de la création de la fonction publique territoriale et organisés, à partir de 1988, par le CNFPT, créé en 1987. Les impétrants semblent avoir préféré reporter leur candidature, et ce d'autant plus que le nombre de places offertes a nettement diminué cette année-là. Le graphe 3, qui projette les taux de sélectivité des trois concours, confirme que ces moments de transition institutionnelle ont des effets importants sur la sélectivité.

²⁷² 195 étudiants sur 594 déclarent le passer, ce qui en fait le premier concours présenté. Le concours de rédacteur territorial est de son côté le premier concours catégorie B (135 candidats). Meurs D., Audier F., 2004, « Qui se présente dans la fonction publique et pourquoi ? Premiers résultats d'enquêtes spécifiques sur les candidats à différents concours de la fonction publique d'État », *Revue française d'administration publique*, n°111, p.551.

Graphe 3 : Evolution de la sélectivité des concours d'attaché, de rédacteur et de commis / adjoint (1974-2007)



NB : On définit la sélectivité comme le ratio admis / candidats.

Les candidats, en un sens, ont eu raison d'attendre les nouveaux concours : la première organisation d'un concours, à l'occasion d'une création (1979 pour attaché), du passage des concours communaux aux concours territoriaux (1988 pour les trois concours) ou d'un changement d'organisateur (1996 pour rédacteur) se traduit en effet par une sélectivité ponctuellement moins grande. Nous verrons plus loin que ces variations de sélectivité peuvent se traduire par des divergences durables des trajectoires, selon que le concours a été passé la « bonne » ou la « mauvaise » année.

Cette approche par la sélectivité permet en outre de préciser les différences entre les trois concours. Globalement, le nombre de candidatures s'ajuste insuffisamment au nombre de postes offerts²⁷³ : les concours les plus sélectifs sont aussi ceux dont le nombre de candidats s'accroît le plus fortement. Ainsi, le concours de commis est le plus sélectif dans les années 1970 et 1980, à une époque où les concours ouvriers le sont beaucoup moins (*cf.* graphe 2 du chapitre III). On perçoit, une fois de plus, la différence entre les trajectoires administratives, de longue date limitées par des concours sélectifs et lointains, et des concours techniques,

²⁷³ La date de publication du nombre de postes à pouvoir est en général postérieure à la date de clôture des candidatures, mais les postes ouverts lors des sessions précédentes, indiqués dans les rapports de jurys et les annales peuvent servir de repères aux candidats potentiels.

encore récemment largement ouverts. Alors qu'il demeure relativement accessible dans les années 1980 (relativement à ces homologues des catégories inférieures), le concours d'attaché est désormais le plus sélectif. Il faut y voir un signe du durcissement des conditions d'accès à l'encadrement, que nous étudierons en détail à partir des trajectoires individuelles.

Un dernier résultat mérite d'être souligné : le transfert des concours B et C aux centres de gestion semble s'être traduit par une sélectivité moindre, à partir de la fin des années 1990. La robustesse de ce résultat mériterait d'être testée en comparant les sélectivités de différents centres de gestion. En effet, au contraire de la relative homogénéité qui prévaut entre les délégations régionales du CNFPT²⁷⁴, la variabilité semble plus importante entre les centres de gestion, si l'on s'en tient, en tout cas, à une comparaison entre le CDG francilien et celui du Bas-Massif. Pour le concours de rédacteur organisé en 2004, le taux de sélectivité s'élève à 14% dans le centre de gestion francilien contre 5% dans le Bas-Massif. Le taux de sélectivité des différents concours et examens organisés par le premier entre 2000 et 2005 oscille entre 15 et 20%, entre 7 à 15% dans ce second. Ces écarts contribuent sans doute à l'attractivité des concours franciliens, qui sont en outre organisés plus souvent et avec davantage d'options possibles. En 2004, 21% des candidats adjoints au centre de gestion francilien résident en province ; ils sont 34% au concours de rédacteur.

Ces quelques chiffres permettent d'identifier deux variables concourant, à titre principal, à la sélectivité des concours. Celle-ci dépendant d'abord, et sans surprise, de leur attractivité, définie comme le nombre de candidats s'y inscrivant. Outre la situation, en matière de chômage et de salaire, sur le marché du travail, il faut mentionner l'effet de l'attractivité relative des concours territoriaux par rapport aux autres concours de la fonction publique. Les données ci-dessus n'indiquent pas d'impact majeur du rétrécissement des recrutements dans la catégorie C de la fonction publique de l'État, mais elles soulignent l'importance désormais acquise par le concours d'attaché territorial chez les aspirants-cadres du public²⁷⁵. La sélectivité des concours dépend aussi de la politique en matière de postes à pourvoir adoptée par chaque institution organisatrice, elle-même liée au dynamisme de l'emploi territorial sur le territoire concerné²⁷⁶. Se trouve éclairé sous un autre jour le débat, étudié dans le chapitre II, sur le transfert des concours du CNFPT vers le centre de gestion : celui-ci semble en effet

²⁷⁴ Par exemple, le taux de sélectivité du concours d'attaché de 2007 est 6,8% en moyenne nationale, 6,2% dans la région dont dépend Tozay et 8,7% en Île de France.

²⁷⁵ Cf. le graphe 3 du chapitre II pour une comparaison entre le nombre de lauréats du concours des IRA et celui du concours d'attaché territorial.

²⁷⁶ Rappelons (cf. chapitre III) que le nombre de postes ouverts aux concours est fixé en fonction du nombre d'intentions de recrutement déclarées par les collectivités. La procédure de recensement, et d'évaluation de la sincérité des intentions d'embauche, est cependant peu transparente, et mériterait d'être enquêtée plus précisément.

avoir des conséquences sur la sélectivité des concours ainsi que sur l'homogénéité de la sélection d'un département à l'autre.

Comment les variations dans le temps de la sélectivité se traduisent-elles sur les profils des lauréats ? Observe-t-on, comme Marie Cartier à propos du concours de facteur, une élévation progressive du niveau de recrutement, du CEP jusqu'au DEUG²⁷⁷ ? Qu'en est-il du concours d'attaché, dont le niveau minimal de recrutement en externe est fixé à la licence depuis près de trente ans ?

b) Des candidats et des lauréats de plus en plus diplômés

Que les candidats et les lauréats de concours territoriaux soient de plus en plus diplômés n'a rien de surprenant dans un contexte général d'élévation du niveau de diplôme. Ce qui importe, ce sont le rythme et l'ampleur de cette progression relativement à ceux des autres concours de la fonction publique. Pour tenter de les établir, nous utiliserons comme points de départ les concours organisés, dans les années 1960, par l'ANEM et le syndicat de communes pour le personnel de Seine et Oise²⁷⁸, que nous comparerons aux concours organisés, dans les années 2000, par le CNFPT et le centre de gestion franciliens.

Au milieu des années 1960, le BEPC est le diplôme modal des candidats et des lauréats du concours de commis (tableau 9). Pour des agents entrés en classe de sixième sur examen²⁷⁹, la possession du BEPC, alors détenu par moins d'un tiers des employés de bureau²⁸⁰, permet de se distinguer des simples agents de bureau. De surcroît, une attestation de scolarité jusqu'en seconde est alors demandée aux candidats, ce qui limite les candidatures émanant des titulaires de CEP, BEP et CAP, lesquels doivent justifier de trois ans d'ancienneté en commune. Dès cette période toutefois, la frontière entre candidats « grâce au diplôme » et candidats « grâce à l'ancienneté » est floue. La grande majorité des candidats, y compris les plus diplômés, travaillent déjà en commune, depuis peu de temps toutefois. Le concours de commis installe donc des femmes²⁸¹ ayant réussi la première partie des études secondaires dans des positions intermédiaires de l'administration communale : plus tout à fait agents d'exécution, pas encore cadres. Leur faible ancienneté dans l'emploi communal ne doit toutefois pas laisser penser qu'il s'agit toujours d'un concours de fin d'études : 40% des candidats ont 30 ans et plus, et ont donc terminé leurs études depuis plus de dix ans. Mais

²⁷⁷ Cartier M., 2003, *op.cit.*

²⁷⁸ Nous présentons les données les anciennes dont nous disposons, celle du concours de commis 1966 (A-CNFPT, 112w1-5) et de rédacteur 1968 (A-CNFPT, 112w17).

²⁷⁹ Seuls les six candidats alors âgés de moins de 20 ans ont pu entrer en 6^e après la suppression de cet examen en 1959.

²⁸⁰ Chenu A., 1994, *Les employés*, La découverte, coll. « Repères », p.84.

²⁸¹ 40 des 47 candidats et 37 lauréats sur 44 sont des femmes.

l'absence de corrélation significative entre âge et niveau de diplôme indique que l'emploi communal n'est pas encore entré dans une dynamique d'élévation rapide du niveau de diplôme de ces recrues. En outre, la faible sélectivité du concours (44 lauréats sur 47 présents aux épreuves écrites) se traduit par un profil similaire des candidats et des admis : le nombre de recalés est alors trop faible pour que l'on puisse identifier un effet propre du niveau de diplôme. L'auto-sélection (et la sélection par les employeurs, jugeant tel agent digne de se présenter) joue alors à plein dans la mesure où ceux qui se présentent ont encore toutes chances d'être admis.

Tableau 9 : Niveau de diplôme et expérience professionnelle des candidats au concours de commis 1966 présents aux épreuves écrites

	Bac	BEPC	BEP / CAP	CEP	Vide	Total
Echec		1	1		1	3
Réussite	1	28	9	2	4	44
Total	1	29	10	2	5	47

Ne travaille pas en commune	Moins d'un an d'ancienneté	Deux à cinq ans	Six à dix ans	Plus de dix ans
8	19	12	7	2

Le concours de rédacteur organisé deux ans plus tard est assez nettement différent. Non que le niveau de diplôme y soit nettement plus haut : bien que ce concours soit alors le plus élevé, les bacheliers ne représentent encore que 14% des candidats. C'est principalement la sélectivité (la moitié des candidats sont recalés²⁸²) et le moment du concours dans la trajectoire professionnelle qui distingue alors le concours de rédacteur de celui de commis (tableau 10).

Tableau 10 : Niveau de diplôme et expérience professionnelle des candidats au concours de rédacteur 1968 présents aux épreuves écrites

	Licence	Bac	BEPC	BEP / CAP	CEP	Vide	Total
Echec	1		6	1		3	11
Réussite		2	4	2	1	1	10
Total	1	2	10	3	1	4	21

Ne travaille pas en commune	Moins d'un an d'ancienneté	Deux à cinq ans	Six à dix ans	Plus de dix ans
0	1	10	7	3

L'expérience professionnelle des candidats en commune est ainsi beaucoup plus significative, la moitié y travaillant depuis plus de cinq ans. La moyenne d'âge s'en ressent, qui passe de 27 à 43 ans, quand la plus jeune lauréate a 33 ans et non 17. Le concours de rédacteur est alors un concours de promotion destiné à des agents ayant fait leurs preuves comme commis

²⁸² Une sélectivité semblable est observée l'année suivante, avec 13 reçus pour 12 recalés. A-CNFPT, 112w18.

communaux. Il n'est pas indifférent que ces promus soient un peu plus souvent des hommes (26%) : la voie de la promotion interne est alors corrélée au repérage, par les employeurs, des capacités de progression, repérage favorisant les hommes parmi les employés. La trajectoire de Claude Amiot, lauréat du concours quelques années plus tard, nous permettra de préciser plus loin ces inégalités genrées dans l'accès à l'encadrement administratif.

À partir de quand les concours de commis et de rédacteur ont-ils divergé ? Quand le niveau de diplôme a-t-il commencé à croître bien au-delà des exigences légales ? Les données quantitatives dont nous disposons ne nous permettent pas de répondre précisément à ces questions, dans la mesure où nous ne disposons pas du profil des lauréats des années 1970 à 2000. Les trajectoires de nos enquêtés, développées plus loin, attestent toutefois de deux dynamiques différentes, que l'on peut rapidement évoquer :

- Au milieu des années 1970 déjà, des licenciés se présentent au concours de rédacteur au sortir de leurs études. Le concours de rédacteur 1968 présente donc une situation rapidement remise en cause et entérinée, dix ans plus tard, par la création du concours d'attaché, destinée à doter les communes de cadres diplômés du supérieur.

- La création du CFPC a entraîné une élévation de la sélectivité, jusque là très limitée, du concours de commis. La femme de Claude Amiot, qui présente le concours en 1988, au moment où la sélectivité de celui-ci atteint son sommet, dit avoir été confrontée à « des jeunes qui avaient des formations assez pointues, des DEUG, des licences »²⁸³ - un propos qui surprend son mari, candidat en 1971, et qui perçoit son niveau de diplôme (BEPC) comme normal pour le grade. Le concours de commis semble ainsi avoir connu une évolution semblable à celui de facteur, où la fin des années 1980 marque aussi un pic de sélectivité.

Où en est-on dans les années 2000 ? La féminisation des concours administratifs s'est encore renforcée mais diminue toujours quand le concours s'élève : les hommes ne comptent que pour 11% des admissibles au concours d'adjoint 2006, et pour 16% des admissibles à celui de rédacteur. Ils représentent un tiers des admis au concours d'attaché organisé en 2004 en Île de France. Instituée par la loi de 1972, la distinction entre voies interne et externe a certes ouvert les concours aux personnes extérieures aux collectivités locales, mais celles qui y travaillent déjà sont toujours les plus nombreuses, y compris au concours d'attaché, réputé le plus universitaire. Pour la session 2004 du concours d'attaché organisé en Île de France, ce sont 35% des admis en externe, 61% des admis en 3^e voie et 93% des admis en interne (les 7% restant travaillant dans une autre fonction publique) qui sont déjà agents territoriaux, fonctionnaires ou contractuels. Au total, ce sont plus de la moitié des admis (57%) qui sont

²⁸³ Entretien à son domicile, après celui avec son mari, le 11 avril 2006.

déjà insérés en collectivité, alors même que le concours d'attaché est celui où la part de postes en externe est la plus importante (56%).

Les changements les plus importants portent donc sur le niveau de diplôme des candidats et des lauréats. Dans tous les concours, le niveau minimal requis pour se présenter en externe est largement dépassé. Lors de la session 2007 du concours de rédacteur, 77% des candidats externes, 62% des candidats en 3^e voie et 39% en interne ont au moins un bac+2. À chaque étape de la sélection, depuis les tests mis en place par le CNFPT pour réguler l'accès aux préparations jusqu'à l'admission²⁸⁴, le niveau de diplôme augmente.

Tableau 11 : Taux de réussite aux tests régulant l'accès aux préparations selon le niveau de diplôme (session 2002)

11-1 : Test d'adjoint

CEP, sans diplôme (93 candidats)	BEPC, CAP, BEP (540 candidats)	Baccalauréat (294 candidats)	Bac+2 et plus (102 candidats)	Total (1029 candidats)
29%	32%	48%	52%	39%

Lecture : 52% des candidats au test d'adjoint titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur réussissent le test.

11-2 : Test de rédacteur

In férieur au bac (340 candidats)	Baccalauréat (416 candidats)	Bac+2 (323 candidats)	Bac+3 et plus (119 candidats)	Total (1098 candidats)
24%	29%	38%	49%	31%

11-3 : Test d'attaché

In férieur au bac (48 candidats)	Baccalauréat à bac+2 (86 candidats)	Bac+3 à bac+4 (255 candidats)	Bac+5 (131 candidats)	Total (520 candidats)
21%	27%	33%	49%	35%

Le taux de réussite à ces tests est bien corrélé au diplôme : si aucun diplôme ne la garantit, la réussite est d'autant plus probable que le diplôme est élevé. Le tableau 11 indique plus précisément le niveau associé à un taux de réussite notablement supérieur à la moyenne (autour de 50%). Pour chaque test, celui-ci s'établit bien au-dessus de l'exigence légale de diplôme. La détention du baccalauréat, et pas seulement d'un diplôme de niveau V²⁸⁵, apparaît nécessaire pour réussir le test d'adjoint. Pour le test de rédacteur, donnant accès à un concours théoriquement de niveau bac, un bac+2, voire davantage, est souhaitable. Pour le test

²⁸⁴ Cf. chapitre VIII pour une présentation détaillée de ces dispositifs. Nous avons disposé de ces données dans le cadre de notre stage au CNFPT, qui a débouché sur un « état des lieux quantitatif sur les préparations aux concours et leurs publics », rendu en août 2005. Les personnes ayant suivi ces stages représentent une proportion non négligeable des candidats, en particulier aux concours d'adjoint et de rédacteur. En 2006, 30% des admissibles au concours d'adjoint (contre 2% au CNED et 2% dans d'autres organismes) et 39% des admissibles au concours de rédacteur (contre 3% en IPAG, 4% au CNED et 2% par d'autres organismes) ont préparé au CNFPT. Pour la filière administrative dans son ensemble, les stagiaires du CNFPT représentent 8% des inscrits aux concours 2004, mais 17% des lauréats.

²⁸⁵ Jusqu'en 2008, aucune exigence de diplôme n'est fixée en externe, mais les diplômes de niveau V (BEPC, CAP, BEP) servent largement de référence aux organisateurs, quand ils décrivent le « profil-type » des candidats.

d'attaché enfin, seuls les « bac+5 » tirent leur épingle du jeu. On observe ainsi un fort décalage entre le niveau de diplôme modal des candidats et le niveau associé à la réussite : les diplômés de niveau V pour le test d'adjoint, de niveau IV pour le test de rédacteur, de niveau III et II pour le test d'attaché, sont toujours les plus nombreux, alors même que ces diplômes sont souvent insuffisants. Nous verrons dans le chapitre VIII que ce décalage, bien perçu par les candidats, est de nature à limiter leurs ambitions et/ou à décourager leur investissement dans la préparation du concours.

La sélection par le diplôme ne s'arrête évidemment pas aux tests d'accès aux préparations. La comparaison des profils des candidats et des admissibles au concours d'adjoint 2006 montre que les diplômés du supérieur réussissent mieux, au détriment des titulaires de BEPC, CAP et BEP. Mais ce que le tableau 12 montre surtout, c'est que la sélection par le diplôme fonctionne toujours largement en amont de la sélection, par un mécanisme d'autocensure des moins diplômés. Près des deux tiers des candidats sont à présent bacheliers : si leur grade et leur salaire situent les adjoints dans un emploi d'exécution, leur profil scolaire les éloigne et des ouvriers territoriaux et des agents de l'État participant aux fonctions régaliennes. Seulement 38% des candidats au concours de surveillant pénitentiaire sont par exemple bacheliers²⁸⁶. Le concours d'adjoint est bien, comme autrefois celui de facteur, un des concours les plus « intellectuels » de la petite fonction publique.

Tableau 12 : Répartition par niveau de diplôme des candidats et admissibles au concours d'adjoint 2006

	CEP, sans diplôme	BEPC, CAP, BEP	Baccalauréat	Bac+2 et plus	Non déclaré
Candidats (5750)	5%	24%	33%	30%	8%
Admissibles (1091)	5%	16%	32%	36%	2%

Au concours d'attaché, le niveau de la sélection par le diplôme dépend nettement de la voie du concours. Grâce à notre stage au CNFPT, nous avons pu disposer du fichier nominatif des lauréats du concours d'attaché de 2004. Ce fichier nous a permis de suivre la cohorte ayant passé le test en 2002, ayant suivi la préparation en 2003²⁸⁷, et ayant finalement passé le concours en 2004.

²⁸⁶ Concours 2003 en région Nord Pas de Calais. Meurs D., Audier F., 2004, *art.cit.*, p.557.

²⁸⁷ Parmi les stagiaires, on trouve 184 lauréats du test et 244 personnes dispensées de test du fait de leur niveau de diplôme (bac+4 et bac+5) et du type de stage auquel ils veulent accéder (formation dite « universitaire », plus courte).

Tableau 13 : Taux de réussite au concours d'attaché 2004 des stagiaires 2003

In férieur au bac (13 candidats)	Baccalauréat (27 candidats)	Bac+2 à bac+4 (172 candidats)	Bac+5 (204 candidats)	Total (428 candidats)
15%	15%	19%	10%	14%

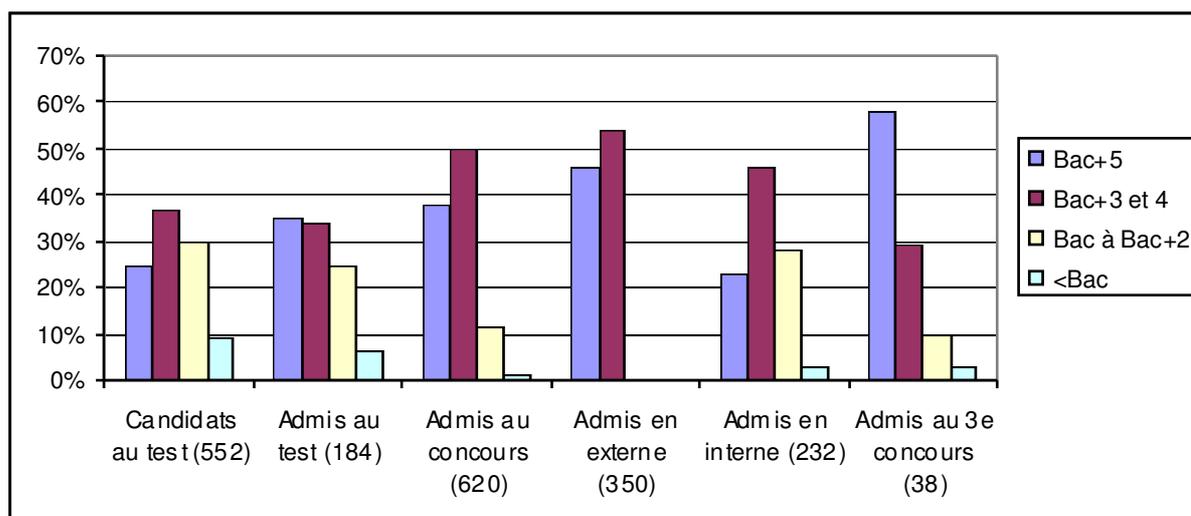
Lecture : 15% des stagiaires titulaires d'un diplôme inférieur au baccalauréat réussissent le concours.

Le tableau 13 semble relativiser les résultats précédents : sur des effectifs peu nombreux (59 lauréats), ce sont les plus diplômés (bac+5) qui réussissent le moins, tandis que certains des moins diplômés tirent leur épingle du jeu. Ces résultats apparemment paradoxaux renvoient à deux phénomènes distincts :

- d'abord, l'échec au test, massif chez les moins diplômés, a éloigné du concours la grande majorité de ceux-ci ;
- ensuite, la plus grande sélectivité par le diplôme du concours externe, auquel se présentent la plupart des « bac+5 »²⁸⁸ explique largement leur échec plus important.

Le graphe 4 confirme l'écart entre le niveau de diplôme des stagiaires du CNFPT, tous déjà employés en collectivité, et les lauréats du concours externe.

Graphe 4 : Répartition par niveau de diplôme des candidats au test 2002 et des lauréats du concours 2004 (attaché territorial)



NB : Les données relatives aux admis portent uniquement sur le concours organisés en Île de France.

Les stagiaires du CNFPT qui ont assez d'ancienneté pour accéder au concours interne semblent avoir un niveau de diplôme rendant possible la réussite. Cela étant, le concours interne est largement fermé aux non-bacheliers et peu ouvert aux diplômés du supérieur court.

²⁸⁸ 45% des stagiaires (et 66% des bac+5) sont non-titulaires, lesquels ont rarement les quatre ans d'ancienneté nécessaire pour passer le concours interne.

Le concours interne d'attaché territorial est même légèrement plus sélectif scolairement que son homologue des IPAG, où encore 30% des admis n'ont pas de diplôme du supérieur²⁸⁹.

Les jeunes contractuels candidats au concours externe sont mis en concurrence avec d'autres diplômés du troisième cycle, régulièrement issus de filières plus prestigieuses que les leurs. Les étudiants non-universitaires, autrefois absents des concours territoriaux (*cf. infra*), s'y intéressent à présent : 18% des lauréats sont, en Île de France, d'anciens élèves des IEP. La hiérarchie interne aux formations supérieures, dont nous retrouverons trace en comparant des trajectoires individuelles, est désormais sensible pour l'accès au statut de cadre territorial. Et les lauréats du concours externe d'attaché territorial sont à présent aussi diplômés que ceux du concours des IRA²⁹⁰.

B - Des concours de promotion pour les agents d'exécution

Avec ces deux approches quantitatives, centrées pour la première sur les agents de Tozay, pour la seconde sur les concours administratifs, nous avons dégagé les principales variables structurant les trajectoires professionnelles des fonctionnaires territoriaux. C'est à partir de ces variables que nous construisons à présent les familles de trajectoires à l'intérieur desquelles seront présentés les cas individuels. La position dans la hiérarchie des emplois à l'entrée dans l'emploi public local organise l'expérience des concours : concours passés en début de carrière pour ceux que le diplôme et l'origine sociale « destinent » à la position de cadre, en cours de carrière pour les agents d'exécution en voie de mobilité professionnelle. Parce qu'elle renvoie à des socialisations, familiales et scolaires, distinctes, à une exposition différente aux aléas du marché du travail (en particulier au chômage) ainsi qu'à des expériences opposées dans l'emploi territorial (« chefs » contre « base »), la catégorie hiérarchique peut être considérée comme une bonne approximation de la différenciation sociale à l'intérieur de l'emploi public local. Elle constituera un élément structurant de notre présentation des trajectoires : nous commencerons en effet par examiner la place des concours dans les trajectoires d'agents d'exécution (B) avant d'étudier celles des cadres (C).

À l'intérieur de cette dichotomie générale, d'autres facteurs doivent être mobilisés. Le moment d'entrée dans la fonction publique est apparu comme une variable statistiquement significative à de multiples reprises. Notre argumentation s'organise donc comme une analyse comparée des conditions de l'ascension sociale par les concours (puis de l'accès au statut de

²⁸⁹ DGAFP, 2006, *op. cit.*, p.157-159.

²⁹⁰ Le concours des IRA 2004 compte 37% de lauréats titulaires d'un troisième cycle et 29% issus d'un IEP – un résultat montrant que le concours d'attaché territorial reste tout de même davantage accessible aux « universitaires ». *Idem*.

cadre) des années 1970 aux années 2000. Elle fera aussi une place au cycle de vie, à travers la prise en compte du moment d'entrée dans l'emploi public, début de vie active ou « deuxième carrière »²⁹¹. Dans le premier cas, il s'agira d'étudier le « double passage de l'école à la vie professionnelle et de la famille d'origine à la famille de procréation » ou encore les relations entre « insertion sur le marché du travail et sur le marché matrimonial »²⁹². Dans le second, nous étudierons des exemples de réinsertion après une période de retrait de marché du travail ou de chômage, relativement aux liens conjugaux déjà tissés et aux trajectoires professionnelles des deux membres du couple. Ces dernières remarques appellent un troisième critère de différenciation : celui constitué par l'appartenance genrée. S'agissant en particulier des agents d'exécution, nous aurons à différencier des trajectoires masculines et des trajectoires féminines. Cette troisième distinction en appelle une quatrième : nous veillerons à prendre en compte les différences entre les filières d'emplois, et en particulier entre les emplois techniques et les emplois administratifs, que notre enquête a le plus documenté.

Pour présenter ces trajectoires individuelles, nous opérerons par comparaison de profils relevant de chacune des familles de trajectoires. Pour ce faire, nous mobiliserons des extraits d'entretien, ainsi que des « techniques d'agrégation qualitative »²⁹³ : tableaux présentant les principales caractéristiques des enquêtés et permettant une comparaison rapide, représentations graphiques des trajectoires (encadré 5) visualisant le rythme et l'ampleur des mobilités.

Encadré 5 : Lecture des représentations graphiques des trajectoires

La suite du chapitre présente neuf représentations graphiques de trajectoires. Cet outil nous est apparu comme un moyen de synthétiser le déroulement des vies professionnelles marquées par des mobilités à la fois statutaires et géographiques²⁹⁴.

Au bas de la frise, sont figurés deux éléments de datation : l'année et l'âge de l'individu à cette date. Juste au dessus, nous indiquons les différents employeurs, privés et publics, de l'enquêté, ainsi que les différents postes éventuellement occupés au sein d'une même organisation. Dans le haut du graphe, nous indiquons le grade concomitamment occupé par l'agent (pour la partie de sa vie professionnelle dans le public), ainsi que le mode d'accès à ce grade : *par concours (fond grisé) ou sans (fond blanc)*. Nous commençons la chronologie à la sortie du système scolaire, en précisant le diplôme obtenu. Nous la terminons soit à la retraite soit à la dernière date où nous avons été en contact avec l'enquêté. Enfin, nous faisons figurer les événements relatifs à la vie familiale lorsque nous les connaissons (mise en couple, naissance d'enfants).

²⁹¹ Marie Cartier utilise le terme de deuxième carrière pour décrire les trajectoires de facteurs entrés à la Poste après 40 ans. Cartier M., 2005, *art.cit.*

²⁹² Mauger G., 1995, « Jeunesse : l'âge des classements. Essai de définition sociologique d'un âge de la vie », *Recherches et prévisions*, n°40, p.30.

²⁹³ Darmon M., 2008, *art.cit.*, p.161.

²⁹⁴ Ce qui explique que nous l'ayons réservé aux trajectoires professionnelles relativement longues - à l'exclusion donc des personnes entrées depuis peu dans l'emploi territorial, dont les mobilités sont en général moins importantes.

Dans la section consacrée aux agents d'exécution, nous commencerons par examiner le devenir de la trajectoire modale de « mobilité modeste » identifiée à partir de l'enquête à Tozay des ouvriers qualifiés. Cette première étape nous conduira à étudier les conditions d'entrée dans la fonction publique territoriale, à des positions subalternes, des diplômés de l'enseignement supérieur issus des classes populaires (1). Dans un deuxième temps, nous décrirons une autre modalité d'entrée dans l'emploi territorial, à un stade plus avancé du cycle de vie, et nous comparerons les formes masculines et féminines d'investissement du statut après 40 ans (2). Ces deux premières familles de trajectoires montreront que l'emploi public peut permettre de connaître une mobilité ascendante jusqu'aux petites classes moyennes, mais qu'il est surtout un moyen de stabiliser sa trajectoire professionnelle au moment où le risque de déstabilisation est forte pour les salariés relativement peu diplômés. Il nous faudra toutefois, pour terminer, étudier les conditions sociales et historiques de fortes mobilités, et rendre compte des trajectoires nettement ascendantes de quelques-uns de nos enquêtés (3).

1) Mobilités modestes : une importance accrue de concours pourtant plus sélectifs

Les agents peu diplômés restent largement majoritaires dans une fonction publique où la catégorie C représente plus de trois quarts des emplois : en 2000, 28% des agents ont tout au plus le certificat d'études primaires, 8% le BEPC, 30% un CAP ou un BEP. Cette double structure, des diplômés et des emplois, continue de différencier la territoriale de la fonction publique de l'État et à la rapprocher du secteur privé²⁹⁵. Les perspectives offertes à ces agents, souvent issus des classes populaires, seraient toutefois bien plus favorables que celles concédées à leurs homologues du secteur privé : « en raison précisément du caractère contingent des mobilités modestes, les institutions publiques revêtent une importance capitale, de même que l'emploi public qui, en raison, de la dégradation du marché du travail et de la difficulté pour les salariés d'origine populaire de faire carrière dans le privé, fonctionne plus que jamais à la manière d'un marchepied vers les positions moyennes de l'espace social »²⁹⁶. Nous proposons ici de confronter cette thèse à partir de la situation de nos enquêtés : ouvriers et employés administratifs de Tozay, employés administratifs de collectivités d'Île de France rencontrés dans les préparations aux concours d'adjoint et de rédacteur.

²⁹⁵ Dans la FPE, les titulaires de CEP représentent 12% des agents (respectivement 26% dans le privé), les BEPC 7% (respectivement 6%), les CAP/BEP 16% (respectivement 32%). Pérez C., 2003, « La formation des agents de la fonction publique au miroir du secteur privé », *Formation Emploi*, n°81, p.85.

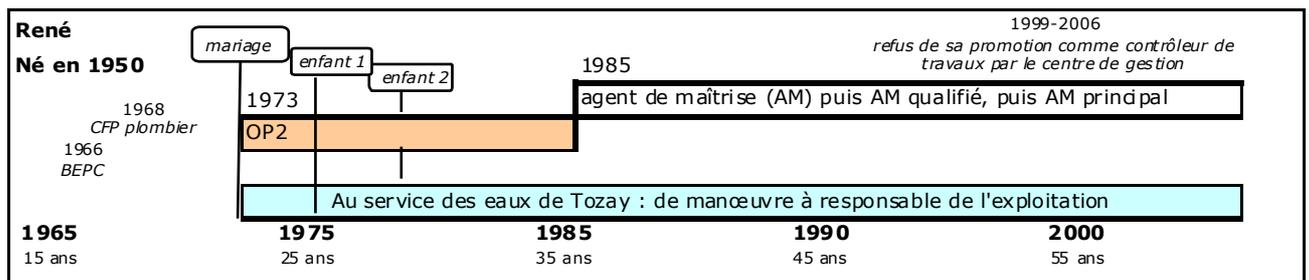
²⁹⁶ Cartier M., Coutant I., Masclet O., Siblot Y., 2008, *op.cit.*, p.128.

a) Promotion locale des ouvriers qualifiés : un modèle aujourd'hui remis en cause

Olivier Cayla a justement souligné l'invisibilité des ouvriers de la fonction publique dans la représentation, en particulier statistique, du monde ouvrier²⁹⁷. Notre enquête à Tozay atteste pourtant de l'importance quantitative et symbolique des ouvriers dans la structuration du groupe des « communaux » (cf. chapitre IV). À l'instar de celles de Julien Langumier sur les ouvriers de la DDE de l'Yonne²⁹⁸ et Christophe Pronon sur les balayeurs de l'agglomération lyonnaise²⁹⁹, elle montre aussi que ces ouvriers connaissent des déroulements de carrière et de promotion qui les différencient des autres agents communaux. Nous rappellerons leurs caractéristiques avant de nous demander ce qu'elles sont devenues dans les années 2000.

La trajectoire d'un agent de maîtrise du service des eaux de Tozay, reconstituée à partir de son dossier de carrière et représentée ci-dessous (trajectoire 1), permet de se remémorer les différentes étapes de la carrière des ouvriers qualifiés entrés en mairie de la fin des années 1960 à la fin des années 1980.

Trajectoire 1 : Une promotion locale jusqu'au sommet des grades ouvriers



Né en Tozay en 1950, René entre à la mairie à 23 ans, après un début de vie professionnelle semble-t-il marqué par des hésitations : il rejoint la filière technique par le biais de la formation continue³⁰⁰ après un BEPC, puis part au service militaire et entre à la mairie un an plus tard, dans des conditions qui nous sont inconnues. Ce qui est sûr, en tout cas, c'est que cette embauche s'est accompagnée d'une stabilisation conjugale : il s'est marié la même année et a un premier enfant deux ans plus tard. S'il ne parvient pas à faire valoir son diplôme pour être recruté sur titre, il ne reste auxiliaire que six mois, et réussit ensuite un examen

²⁹⁷ « La question jugée pertinente par les sciences sociales, de savoir si un cadre supérieur, un cadre moyen ou un employé travaillent dans un souci d'intérêt général ou de simple intérêt particulier, est une question qui ne paraît plus se poser s'il s'agit d'un ouvrier. L'appartenance à la fonction publique ne semble pas pouvoir se concevoir d'un simple col bleu, mais seulement d'un col blanc. » Olivier Cayla, 1998, *art. cit.*, p.76.

²⁹⁸ Langumier J., 2005, « Des ouvriers de la fonction publique d'État face aux réformes de modernisation. Enquête auprès d'agents d'exploitation de la DDE », *Sociétés contemporaines*, n°68, p.65-84.

²⁹⁹ Pronon C., 2005, « Du cantonnier à l'agent d'entretien : la rationalisation d'un emploi public », thèse de sociologie, Université de Grenoble 2.

³⁰⁰ Le CFP (certificat de formation professionnelle) est un diplôme de niveau V, équivalent du BEP/CAP.

d'aptitude lui permettant d'accéder directement au deuxième grade des ouvriers qualifiés (OP2). Cet examen est le seul qu'il passe, ce qui ne l'empêche pas d'être promu agent de maîtrise douze ans après son embauche. Cette promotion statutaire accompagne sa prise de responsabilité au sein du service des eaux où il encadre aujourd'hui les huit agents du service d'exploitation des réseaux d'assainissement, chargés des achats, commandes et devis. La promotion à l'ancienneté le porte finalement, à 46 ans, au sommet de la catégorie C, comme agent de maîtrise principal. Le travail de René (à présent davantage administratif que technique) ainsi que son traitement de fin de grille assorti de primes le placent aux limites du monde ouvrier, de même que son cadre d'emplois, relevant de la PCS des professions intermédiaires.

Les ouvriers communaux nés dans les années 1950 sont entrés sur le marché du travail alors que le groupe ouvrier était à son apogée démographique³⁰¹. Ils ont connu des possibilités de promotion semblable à celles des ouvriers nés dix ou quinze ans plus tôt et qui ont majoritairement réussi à quitter la PCS « ouvriers »³⁰². Ainsi, en mairie comme dans le privé, « les ouvriers qualifiés restent la plaque tournante de la mobilité ouvrière » jusqu'au début des années 1990³⁰³. Mais alors que sur le marché du travail dans son ensemble, la probabilité de quitter la condition ouvrière est plus forte pour ceux ayant changé d'établissement³⁰⁴, la mairie est, à l'instar des grandes entreprises des trente glorieuses, un lieu où la promotion interne est possible. Le statut de l'emploi semble avoir été protecteur pour cette génération d'ouvriers du public, à un moment où leurs homologues du privé subissaient régulièrement les conséquences des restructurations industrielles. De surcroît, les ouvriers communaux ont en commun avec les agents de la DDE un fort ancrage local, qui se traduit notamment par une porosité des activités et du temps au et hors travail³⁰⁵. Serge Lemonnier, actuel délégué de la CFDT, nous raconte ainsi³⁰⁶, avoir passé la matinée du dimanche à vérifier l'état des routes autour des services techniques, et avoir rebouché les trous au goudron, avec l'aide de son fils. Le jour de l'entretien, c'est aussi de la partie de pêche du week-end, en train de s'organiser avec les collègues, dont on discute.

³⁰¹ Chenu A., 1993, « Les ouvriers et leurs carrières : enracinements et mobilités », *Sociétés contemporaines*, n°14-15, p.85.

³⁰² 70% des ouvriers de 1960 ne le sont plus en 1990. Un tiers d'entre eux sont devenus petits patrons, les deux tiers appartiennent aux PCS professions intermédiaires et cadres. *Ibid*, p.79.

³⁰³ Chapoulie S., 2000, p.34.

³⁰⁴ Chenu A., 1993, *art.cit*, p.84.

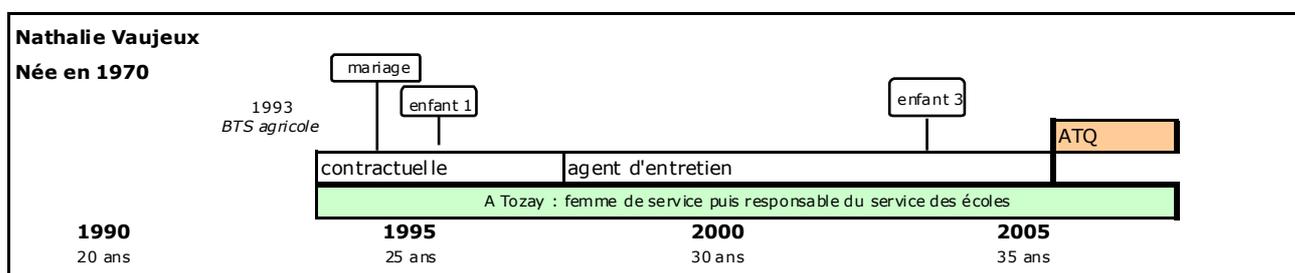
³⁰⁵ Langumier J., 2005, *art.cit*.

³⁰⁶ En marge de l'entretien mené avec lui au local de la section, le 22 août 2007. Serge nous explique aussi que son prédécesseur au poste de délégué était impopulaire auprès des « gars » pour avoir dénoncé le « travail au noir » pratiqué par plusieurs d'entre eux.

Ces mobilités au local sont en général modestes, inscrites à l'intérieur de la catégorie C. Le cas de René l'illustre. Le centre de gestion, qui régule les promotions depuis 1995, lui refuse systématiquement l'accès à la catégorie B. Son déroulement de carrière se heurte à la concurrence instaurée par les « quotas » de promotion (cf. chapitre IV) : en 2005, la commission administrative paritaire (CAP) doit ainsi choisir parmi quarante-cinq dossiers recevables pour un poste à pourvoir. Les anciens agents d'exécution promus à l'ancienneté contrôleur de travaux sont bacheliers, à l'instar de Serge, titulaire d'un baccalauréat de génie mécanique, entré à la mairie deux ans après René et promu agent de maîtrise cinq ans avant lui. C'est lui que la CAP préfère à René (et à six autres candidats) en 1999 : il dispose d'un diplôme plus élevé, d'une ancienneté plus importante dans le grade et encadre, au sein du service des fêtes, un nombre plus important d'agents³⁰⁷.

La situation est bien différente pour les agents nés depuis la fin des années 1960 et entrés en mairie dans les années 1990 : de rares et peu sélectifs, les concours sont devenus indispensables à la mobilité, même modeste. La trajectoire de Nathalie Vaujeux (trajectoire 2), responsable du service des écoles et ancienne femme de service, permet d'attester de changements intervenus au cours de la dernière décennie³⁰⁸.

Trajectoire 2 : Les concours indispensables à la promotion



Comme René, Nathalie est née et habite à Tozay, et est entrée en mairie à 23 ans. Mais, de vingt ans sa cadette, elle a fait des études beaucoup plus longues : un brevet de technicien agricole puis un BTS technico-commercial fruits et légumes. Quelques mois après la fin de ses études, et après avoir travaillé quelques temps sur les marchés, elle se décourage et « postule partout »³⁰⁹. La lettre de motivation qu'elle envoie en mairie en novembre 1993 demande un « poste de femme de services dans les écoles maternelles ou dans les cantines municipales ». Le mois suivant, elle entre comme femme de service remplaçante et reste un

³⁰⁷ L'encadré 13 du chapitre IV présente les différents indicateurs pris en compte pour la promotion sans concours.

³⁰⁸ Nous renvoyons au chapitre IV pour une analyse des différentes causes de ces changements (affiliation au centre de gestion, changement de politique municipale etc.).

³⁰⁹ Entretien dans son bureau à la cuisine municipale, le 27 août 2007.

an à ce poste. Fin 1994, la mise en cessation progressive d'activité (CPA) du responsable du service des écoles conduit à la recruter pour le remplacer un an plus tard. Ici, son BTS lui est clairement utile : elle peut faire valoir sa connaissance des règles d'hygiène ainsi que son aptitude à la gestion des stocks et des marchés. Mais, au milieu des années 1990, la titularisation sur titres n'a plus cours. C'est donc comme contractuelle, non plus remplaçante mais « permanente » que la mairie la recrute, ce qui lui permet de bénéficier d'une rémunération équivalente à celle d'un agent technique qualifié (ancien OP2). En 1997, la mairie lui demande de passer le concours d'agent technique pour être titularisée, mais elle le rate une première fois et y renonce finalement, préférant être titularisée au grade le plus bas, seul accessible sans concours.

« J'ai voulu me faire titulariser parce que j'étais mère de famille. J'étais mariée. Je me disais : au moins, il y a un de nous deux qui aura un poste sûr [son mari travaille dans le privé et est souvent absent]. J'ai préféré être titularisée au bas de l'échelle pour avoir quelque chose. Entre temps, j'ai fait trois enfants. Du coup, les concours... »

Les raisons familiales qui l'ont poussée à préférer la sécurité de l'emploi au grade et au salaire afférent la maintiennent, pour près de dix ans, « au bas de l'échelle ». Ce n'est qu'en 2006 qu'elle réussit le concours interne d'agent technique qualifié. Le décalage entre ses aspirations, nourries par son niveau d'études et par ses responsabilités effectives (elle gère 60 personnes), et sa situation effective, suscite un fort sentiment d'injustice :

« À l'époque, les gens montaient en grade sans concours. C'était à la tête du client ou... J'ai été très longtemps la moins gradée de toute la cuisine. Il y a des anciens qui ont monté en grade, qui n'en rament pas une. Et des jeunes qui sont agents d'entretien et qui n'arrêtent pas de bosser. »

Ce dernier extrait d'entretien illustre sa perception du changement, avéré statistiquement, entre les agents de sa génération et leurs aînés. Nathalie est surdiplômée par rapport à eux, et échoue tout de même à réussir des concours désormais indispensables pour dépasser le grade le plus bas. Et si elle a rapidement atteint des responsabilités comparables à celles que les ouvriers qualifiés de la génération précédente n'acquièrent qu'après quinze ou vingt ans, c'est au prix d'un fort investissement au travail et sans que la reconnaissance, salariale et symbolique, permise par le grade, suive.

Nathalie a cependant une position doublement particulière parmi les agents techniques de la mairie. C'est une femme d'abord, ce qui n'est pas sans incidence sur son rapport au concours. Elle est diplômée du supérieur ensuite, ce qui est loin d'être le cas de la majorité des ouvriers. Il faut en effet souligner une particularité durable des emplois ouvriers à la mairie de Tozay : l'élévation du niveau de diplôme exigée à l'embauche est moins sensible qu'ailleurs, et en particulier que dans les emplois administratifs municipaux. Alors même que la proportion de

bacheliers parmi les diplômés de l'enseignement professionnel s'est fortement accrue³¹⁰, on peut toujours entrer à la mairie avec un CAP ou, plus fréquemment à présent, avec un BEP : les titulaires de ces diplômes représentent 58% (56 sur 97) des agents embauchés dans la filière technique depuis 1995, tandis que les bacheliers ne sont que 30%. La mairie se trouve en effet en concurrence avec les entreprises locales (celles du bâtiment en particulier) pour recruter des ouvriers qualifiés, relativement rares sur le marché local³¹¹. Mais alors que les CAP et BEP des années 1980 devenaient OP1 sur titre puis, rapidement, OP2 par examen local, ceux d'aujourd'hui peinent à dépasser le grade d'agent d'entretien.

Sébastien Ballay, né en 1972, a été recruté comme agent d'entretien affecté au port de plaisance après dix ans passés dans la Marine Nationale. Titulaire d'un bac de génie mécanique, il a eu, comme nous l'avons vu dans le chapitre IV, des difficultés à passer le concours d'agent technique. Mais il explique que les candidats titulaires de seuls CAP ont eu encore plus de problèmes que lui : « Il y avait des gens qui avait des problèmes de niveau, des gens qui étaient rentrés à la ville de suite après un CAP, qui ont fait leur petit trou chez les communaux, mais leur niveau scolaire est très bas. (...) En mathématiques, tu avais des calculs de surface à faire. On a fait des dictées. Toi, tu fais une faute ou deux parce que tu n'as pas fait gaffe, eux, ils vont en faire 10-15. Waouh ! Mon collègue et moi, on était tous les deux bacheliers. Même moi, au sein de la Marine, j'ai passé des niveaux, pour monter en grade. [cite différents brevets] Tout ça, c'est de l'école. Si tu veux suivre correctement, il faut bien être bachelier. C'est un minimum. Sinon, tu n'y arrives pas. »³¹²

Cantonnés au bas de l'échelle, en tout cas en début de carrière, les ouvriers tozayiens se distinguent en tout cas nettement de leurs homologues administratifs, nettement plus diplômés : 71% des agents recrutés depuis 1995 dans la filière administrative sont bacheliers. Les bacheliers représentent aujourd'hui 40% de la catégorie C administrative, contre 18% de la catégorie C technique. Le constat, formulé par Christian Baudelot et Roger Establet il y a dix ans, est donc plus que jamais d'actualité à la mairie de Tozay, et dans la fonction publique territoriale tout entière : « la concurrence est particulièrement vive sur le marché des emplois tertiaires où la frontière entre les formations professionnelles et les formations générales est ténue »³¹³. Si les employés administratifs, des entreprises et de la fonction publique, constituent de longue date « les fractions les plus intellectuelles des employés »³¹⁴, cette tendance semble encore s'accroître avec la « démocratisation scolaire ».

³¹⁰ En 1978, 79% des diplômés de l'enseignement professionnel sortent du système scolaire avec un BEP ou un CAP. En 1995, 38% ont un baccalauréat professionnel. Poulet P., 1999, *art.cit.*, p.90.

³¹¹ Cette rareté s'explique en partie par le fait que la ville compte un lycée professionnel tertiaire, mais pas industriel.

³¹² Entretien dans un café du port de plaisance, le 13 juillet 2006.

³¹³ Baudelot C. Establet R., 2000, *Avoir 30 ans en 1968 et 1998*, Seuil, coll. « L'épreuve des faits », p.148.

³¹⁴ Chenu A., 2004, *op.cit.*

b) Devenir employé après des études supérieures : enfants de la démocratisation scolaire en mairie

Cette expression renvoie à l'enquête réalisée par Stéphane Beaud³¹⁵ au cours des années 1990, et qui s'intéresse principalement à des fils d'ouvriers de la région de Sochaux-Montbéliard accédant, premiers de leur famille, aux études universitaires. Elle décrit les effets de la politique dite de « 80% au bac » lancée par le ministère Chevènement en 1985. Celle-ci a conduit à l'allongement de la durée moyenne d'études, au point que Louis Chauvel parle, pour qualifier la décennie 1985-1995, de « deuxième explosion scolaire »³¹⁶ (après celle des années 1960, sur laquelle nous reviendrons). Les jeunes issus des classes populaires nés au début des années 1970 investissent alors les filières générales du baccalauréat, en particulier la série ES. L'enquête de Stéphane Beaud le montre : leur expérience du système scolaire est bien différente de celle des cohortes de dix ans plus âgées, majoritairement orientées vers les filières courtes. Les études longues ne se traduisent pas, cependant, par un accès plus facile au marché du travail : après avoir souvent connu des échecs à l'université, ces étudiants de « première génération » font régulièrement l'expérience du chômage et de la précarité. Nous intéressés à présent aux employés administratifs, c'est à ces jeunes que nous sommes confrontés. Certes, et nos propos précédents en atteste, les CAP et BEP constituent toujours le terme de la scolarité pour un certain nombre de jeunes Tozayiens, mais ils sont de plus en plus nombreux³¹⁷ à avoir fait des études universitaires. Josette Bourgade, adjointe au personnel, les reçoit à ses permanences :

« Un CAP, un BEP arrivent plus facilement à trouver que quelqu'un qui a une licence d'espagnol, on dirait. J'ai vu des gens venir avec une licence : "écoutez, comme je ne veux pas faire prof je vais faire... - Mais vous ne connaissez pas le métier du secrétariat. - J'ai une licence d'espagnol". Mais toutes les finesses de tous les logiciels, ça ne s'apprend pas en licence d'espagnol. Il y a des gens qui ont des diplômes et qui trouvent moins. »³¹⁸

Présentées sur le mode de la déploration, les difficultés d'insertion de ces jeunes diplômés, couplées à la sélectivité des concours administratifs, permet à la mairie de recruter, en catégorie C, des jeunes titulaires de DUT ou de BTS tertiaires. Tel est le cas par exemple de Franck et Sonia, les deux agents de paye du service du personnel :

³¹⁵ Beaud S., 2002, *80% au bac... et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*, La Découverte, coll. « Enquêtes de terrain ».

³¹⁶ Chauvel L., 1998, « Le seconde explosion scolaire. Diffusion des diplômes, structure sociale et valeur des titres », *Revue de l'OFCE*, n°66, p.5-36.

³¹⁷ Il faudrait, pour préciser notre propos, mener une étude sur leurs origines sociales, ce que nos données ne nous permettent pas de faire (la profession des parents n'est qu'exceptionnellement présente dans les dossiers de carrière).

³¹⁸ Entretien en mairie, le 16 avril 2007.

Franck, né à Tozay en 1968, a un DUT d'informatique et un DUT de gestion des entreprises et administrations (GEA), obtenus respectivement en 1992 et 1993 après un baccalauréat B. Pendant trois ans, il alterne des petits contrats dans divers cabinets comptables et des formations à l'ANPE, tout en préparant le DECF (diplôme de comptabilité de niveau bac+3) qu'il validera finalement en 1997. Il entre à la mairie de Tozay dans le cadre d'un stage ANPE, fin 1996, avant d'être embauché comme remplaçant et d'être titularisé dix-huit mois plus tard comme agent administratif. Il s'engage rapidement dans la préparation des concours de rédacteur et d'adjoint, qu'il rate plusieurs fois (pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre VIII). Il lui faut attendre près de dix ans pour dépasser le grade le plus bas, grâce à sa réussite, en 2006, à l'examen professionnel d'adjoint administratif.

Sa collègue, Sonia, née au chef-lieu en 1974, a eu une insertion professionnelle plus facile. Après un baccalauréat A, elle suit un BTS d'assistante de direction, à l'issue duquel elle travaille cinq ans comme agent de paye dans une petite entreprise. En 2001 et 2002, elle enchaîne les petits contrats dans différents cabinets comptables du département, avant de réussir le concours d'adjoint administratif – ce qui lui permet d'être embauchée comme fonctionnaire à la mairie de Tozay. Mais comme Franck, elle échoue au concours de rédacteur et est toujours catégorie C.

Les employés administratifs tozayiens ne sont pas isolés. Les diplômés du supérieur court, DUT et plus encore BTS, connaissent, depuis les années 1990, un fort risque de déclassement : un quart d'entre eux sont ouvriers ou employés dans les années qui suivent leur diplôme³¹⁹. Dans les préparations aux concours d'adjoint et de rédacteur d'Île de France nous avons rencontré de nombreux trentenaires présentant ce type de profil. Il semble³²⁰ que ce soit en particulier le cas des jeunes femmes d'origine maghrébine relativement nombreuses dans les stages. Amel, par exemple, a un BTS comptabilité et travaille depuis 2001 en conseil général : elle a commencé à un poste de classement qui, nous explique-t-elle, n'avait « rien à avoir avec [son] niveau d'études »³²¹. Elle est restée deux ans à ce poste, au cours desquels elle a réussi le concours d'adjoint. Depuis, elle occupe un poste de « liquidation » de l'Aide Personnalisée à l'Autonomie (APA) : « c'est de la compta, mais simple, sans réflexion. », dit-elle, en espérant mieux, c'est-à-dire « rejoindre son niveau d'études ». Mais elle a raté le test d'accès à la préparation au concours de rédacteur.

La trajectoire d'Alain, rencontré dans la préparation au concours de rédacteur, puis deux fois en entretien, permet, bien qu'il ait un profil relativement atypique³²² (c'est un homme dans un

³¹⁹ Bouffartigue P., 1994, *De l'école au monde du travail. La socialisation professionnelle des jeunes ingénieurs et techniciens*, L'Harmattan, p.171.

³²⁰ Il ne nous a malheureusement pas été possible de mener des entretiens avec ces jeunes femmes, les trois que nous avions sollicitées n'ayant pas honoré les différents rendez-vous que nous leur avions fixés. Il s'agit d'ailleurs des seuls refus d'entretiens que nous ayons subis de la part d'agents territoriaux.

³²¹ Journal de terrain, 9 mai 2006 (discussion en marge du stage de préparation aux tests de catégorie B).

³²² Mais il ne l'est pas tant que cela parmi les jeunes hommes présentant ses caractéristiques scolaires : « tout se passe comme si les enfants d'ouvriers les plus diplômés privilégiaient, quel que soit leur sexe, des voies "féminines" d'ascension sociale, alors même que, en termes de destinées sociales, les fils d'ouvriers les plus diplômés semblent ne tirer qu'un faible avantage de l'entrée dans le public ». Gollac S., 2005, *art.cit.*, p.58.

grade et un service « de femmes »), de préciser les conditions d'entrée dans l'emploi public local de ces étudiants de « première génération ». Né en 1978, Alain gère, depuis quatre ans, les tableaux de bord relatifs aux activités et aux agents des centres de santé d'une ville de Seine Saint Denis. Entré dans cet emploi comme agent administratif, il a réussi le concours d'adjoint administratif en 2004, mais rate, en 2006, celui de rédacteur. Son père est ouvrier qualifié à Eurocopter, sa mère longtemps au foyer, travaille depuis quelques années comme auxiliaire de vie. Originaire du Nord de la France, la famille vit dans une cité de Seine Saint Denis depuis de nombreuses années. Alain est l'aîné de trois garçons, qui vivent encore tous chez leurs parents : le cadet a un BTS environnement ; le benjamin est en terminale STG. Premier bachelier de sa famille, Alain obtient, au rattrapage mais « à l'heure », un bac ES, « le bac [selon lui] de ceux qui ne vont ni en S ni en L »³²³. Son orientation dans les études supérieures est aussi incertaine que celle des années précédentes : entre manque d'idées, recherche de la proximité géographique et d'une formation offrant des débouchés³²⁴, il décide finalement de préparer un DUT GEA dans une ville voisine de son domicile. En 1999, son diplôme en poche, il est admis à poursuivre ses études en IUP mais préfère « aller bosser ». À l'instar de son choix d'études supérieures, ce renoncement à une scolarité longue peut être compris en relation avec son milieu social d'origine : la probabilité de poursuite d'études est en effet moins élevée chez les étudiants dont le père est ouvrier ou employé³²⁵. Lui estime avoir réussi parce les exigences formulées à son égard étaient moindres que celles de la « fac » et ne parvient pas à se projeter dans un deuxième cycle universitaire. Sa manière de se vêtir et de parler témoigne d'ailleurs de sa position d'entre deux, entre des codes propres au style étudiant (un jean passe-partout, de petites lunettes, une expression orale aisée) et d'autres qui le rattachent au monde des cités (un sweat-shirt à capuches, une pointe d'accent). Sa recherche d'emploi est source de désillusions : bien que professionnel, son diplôme « n'a rien à voir avec le monde du travail ». Rétrospectivement, il se rend compte, par exemple, que le logiciel Excel, dont il se sert à présent plusieurs heures par jour, lui était quasiment inconnu à sa sortie de l'école. C'est « dans le privé », où il a fait son stage de DUT, qu'il cherche, sans succès, du travail :

³²³ Entretien dans son bureau en mairie, le 28 janvier 2006.

³²⁴ Le choix d'Alain correspond à celui des bacheliers issus de familles modestes, qui privilégieraient les filières réputées offrir des débouchés sur le marché du travail. Convert B., 2006, *Les impasses de la démocratisation scolaire*, Raisons d'agir, p.83. Ajoutons que la filière ES est la filière générale qui conduit le plus souvent au DUT (26% des bacheliers poursuivant leurs études y sont scolarisés). Lemaire S., 1999, « L'entrée dans le supérieur », *Données sociales. La société française*, INSEE, p.82.

³²⁵ Un tiers des étudiants des IUT entrent sur le marché du travail après leur diplôme. Coquard A., Jagers C., Sandoval V., 2005, « L'insertion professionnelle des diplômés universitaires de technologie », *Note d'information*, ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, n°18.

« J'étais d'abord parti sur l'entreprise, parce que tu as les *a priori* que tout le monde a sur les collectivités locales, c'est à dire la mairie, c'est bien sympa, mais bon, ça paye pas, tu n'as pas vraiment d'évolution, fonctionnaire, t'es un planqué – tout ce qu'on dit, quoi. J'avais un peu cet *a priori*. »

À l'instar de Nathalie Vaujeux et « comme tout le monde », nous dit-il, il dépose un CV à la mairie de son domicile. Postuler dans « sa » Ville relève d'une démarche à la fois évidente et ambivalente : les stéréotypes négatifs sur l'emploi public et les fonctionnaires en font un choix par défaut, parce qu'il est trop difficile de trouver du travail dans le privé. Il est effectivement embauché mais cette première expérience se passe mal : aucun poste ne lui est proposé au terme de son contrat de six mois. La période de chômage qui suit ce court passage par l'emploi public dure plus d'un an. C'est finalement dans la mairie d'une ville voisine, qu'il trouve à nouveau du travail. Il enchaîne pendant deux ans les contrats d'un mois, puis de six mois, sur un remplacement de longue maladie. Cette fois, il prend goût au public.

[suite de la citation précédente] « J'ai vu que les *a priori* étaient faux, qu'il n'y avait pas que ce qu'on disait dans les mairies, qu'ils avaient des gens hyper intelligents, qui travaillaient vachement, qui faisaient vachement bien leur boulot. À partir de là, ça m'a plu, je suis resté, j'ai eu la possibilité d'entrer dans la fonction publique et de rester. Après, c'est un choix de vie. Il y a la sécurité de l'emploi qui joue. Tu sais que la mairie ne mettra pas la clé sous la porte. Tu as des horaires plus ou moins fixes. Ton patron ne peut pas te dire : « ben écoute, tu pars à Nancy ou je ne sais pas où pour prendre le poste. C'est ça ou tu es viré ». Tu as un poste quasiment fixe avec des horaires plus ou moins fixes. Tu as un boulot qui correspond plus ou moins avec ce que tu as envie de faire. Si à un moment, tu n'as plus envie de le faire, tu as la possibilité de changer. Tu peux changer de service, tu peux changer de mairie. Tu as une grande facilité de changement qui est importante. (...) C'est un des choix qui m'a fait m'orienter sur la fonction publique. »

Par défaut au départ, son accès à l'emploi public devient électif. Il travaille avec trois femmes, une attachée, une rédactrice et une agent, et apprécie cette ambiance féminine, où le tutoiement est rapidement de mise, où l'on déjeune ensemble dans le vaste bureau personnalisé par chacun et où les congés sont gérés collectivement. Alors qu'il prépare le concours d'adjoint, son poste se libère et il est recruté comme fonctionnaire-stagiaire, à l'issue d'un entretien de pure forme. Être employé quelques années après son DUT est un horizon probable pour les diplômés de sa spécialité (13% seulement sont cadres ou techniciens deux ans après leur diplôme) mais son salaire, de l'ordre de 1200 euros est largement inférieur à la médiane, établie à 1400 euros³²⁶.

Au terme de quatre années à la mairie, sa position de catégorie C commence d'ailleurs à lui peser. Alain a atteint, avec ses études et son emploi stable dans un bureau, une position relativement favorable eu égard aux situations d'emploi de ses parents. Mais il ressent de la

³²⁶ *Idem*.

part de sa hiérarchie un manque de « reconnaissance » et de « respect », qui complique son travail au quotidien et le renvoie du côté des expériences de travail caractéristiques des classes populaires. Monter dans la hiérarchie des emplois, devenir B, permettrait d'échapper aux aspects les plus négatifs de cette condition. Mais l'ambition d'Alain reste inscrite dans les cadres pensables par sa condition : « Je ne pense pas arriver jusqu'à A ; je pense que je m'arrêterai à B. », dit-il. Connaissant la sévérité des mécanismes de promotion par les concours, reconnaissant à l'égard de ses parents qui ont permis à leurs trois fils de poursuivre des études, il souhaite que la prise de distance ne soit pas trop importante – et sait qu'elle ne le sera sans doute pas.

« Ma mère est aide à domicile, mon père est ouvrier en usine. Ce sont des gens qui travaillent de leurs mains. Je n'oublierai pas ceux qui travaillent dur. Ce n'est pas parce que je travaille dans un bureau... »³²⁷

Malgré le décalage entre son niveau de diplôme (bac+2) et les qualifications officiellement requises pour occuper son poste (enseignement secondaire), Alain ne se vit pas comme un déclassé. Le fait d'avoir suivi des études supérieures n'est pas associé à des attentes en termes de statut social. Ce qui importe, c'est d'avoir un emploi stable et des conditions de travail acceptables (en termes d'horaires et de pression de la hiérarchie en particulier), l'accès à des positions intermédiaires dans la hiérarchie des emplois vient au surplus. Alain semble avoir intégré le glissement des niveaux de qualification : avec un bac+2, il devient employé sans exprimer aucun étonnement, aucune déception. Dans son cas, le statut de fonctionnaire n'est pas une compensation au déclassement, c'est une ressource pour espérer, à terme, s'élever dans sa condition sans en sortir³²⁸. La génération qui l'a précédée termine sa vie active dans des emplois subordonnés et pénibles - son père, par exemple, a eu d'importants problèmes de santé, qui l'ont conduit à arrêter son travail de ponceur et à devenir peintre. Sa génération entre sur le marché du travail par des emplois de service peu qualifiés et peu stables. À côté de son frère, qui n'a trouvé d'autre emploi que Décathlon après son BTS, à côté de sa copine, qui a elle aussi rejoint Décathlon après un échec à l'université, être agent d'exécution à statut représente finalement une position enviable.

Bachelier à un moment où ce diplôme s'est banalisé³²⁹, Alain a connu un chômage d'insertion, à l'instar de nombreux jeunes entrés relativement précocement sur le marché du travail³³⁰, et

³²⁷ Deuxième entretien à son bureau, le 28 septembre 2006.

³²⁸ En cela, il se distingue de Fehrat, enquêté par Stéphane Beaud, et qui avait, il est vrai, fait davantage d'études. À 26 ans en 1997, Fehrat veut devenir « prof ou flic » mais « il semble tétanisé (...) devant cet Everest que constituent les concours de la fonction publique et adopte malgré lui un comportement de fuite. (...) Comme beaucoup d'étudiants demi-accurturés et relégués dans les filières moins exigeantes de l'Université (...), il donne l'impression, face aux concours, de partir battu d'avance. » Beaud S., 2003, *op.cit.*, p.223-228.

³²⁹ 62% des jeunes de sa génération en sont titulaires. Lemaire S., 1999, *op.cit.*, p.81.

se retrouve employé comme de nombreux jeunes issus de son DUT. L'entrée en mairie, rapidement envisagée mais pas vraiment souhaitée, permet une stabilisation professionnelle qui n'est toutefois pas immédiate : il a dû changer d'employeur et rester contractuel pendant deux ans ensuite. Mais Alain valorise d'autant plus la sécurité de l'emploi qu'il fait l'expérience du chômage et des CDD, expérience commune dans son entourage. On mesure le changement intervenu depuis le début des années 1980 : Roland Toiboul, DGA de Tozay depuis 2001 (*cf.* chapitre IV), a été embauché comme agent de relèvement du service des eaux, en 1982, juste après son service militaire. Lui aussi titulaire d'un DUT GEA, il lui faudra sept ans pour devenir rédacteur. Ce parcours nous est présenté par Serge Lemonnier, de la CFDT, comme exceptionnel et choquant : « il était à la pompe à merde » nous dit-il, alors même que Roland a presque immédiatement occupé un emploi administratif. Vingt ans plus tard, la situation d'Alain ne surprend personne. Dans son cas, l'origine sociale contribue même à limiter les ambitions : le statut de cadre est trop éloigné, tant en termes de milieu social qu'en termes de diplôme, pour qu'y accéder soit possible et pensable. L'accès rapide à l'encadrement, à travers le grade d'attaché et même de rédacteur, est réservé aux enfants des classes moyennes, titulaires de diplômes de troisième cycle, ainsi que nous le verrons dans la section suivante.

2) Après 40 ans : entre refuge contre le chômage et reconversion

René, Nathalie, Franck, Sonia et Alain sont entrés en mairie avant 30 ans, et même avant 25 ans pour trois d'entre eux. L'entrée précoce dans l'emploi territorial, dans les cinq ans qui suivent la sortie du système scolaire, caractérise un peu moins de la moitié (47%) des agents tozayiens. Les autres ont travaillé plusieurs années dans le privé avant d'arriver en mairie. Le terme de « deuxième carrière » semble même approprié pour 22% d'entre eux, qui ont travaillé plus de quinze ans avant d'entrer dans l'emploi public. Les modalités d'entrée en mairie de ces « anciens du privé » ont évolué depuis les années 1970. L'embauche intervenait alors par anticipation du risque de chômage. Les formulaires de candidature mentionnaient régulièrement l'imminence d'un licenciement, attestée par les mauvais résultats de l'entreprise ou le débauchage déjà effectif de collègues. Depuis les années 1990, les agents entrent plus souvent en mairie après une période de chômage de plusieurs mois, voire de plusieurs années. D'autres n'ont jamais eu d'emploi stable, enchaînant depuis plusieurs années les CDD et l'intérim. Au total, ce sont 80% des « anciens du privé » qui n'ont jamais

³³⁰ Entre 1995 et 2001, on constate une forte augmentation des interruptions d'emploi, surtout chez les 15-24 ans. Cordellier C., 2006, « De 1977 à 2002, l'emploi des jeunes salariés est de plus en plus découpé par des interruptions », *INSEE Première*, n°1104, p.2.

travaillé en CDI. Quoique de manière moins accentuée, on observe donc à la mairie le même phénomène qu'à la DDE³³¹ : entrer en mairie correspond régulièrement à un « changement de trajectoire [consécutif] à un accident de parcours »³³². Dans quelle mesure l'entrée dans l'emploi public après une expérience significative dans le privé correspond-elle, ainsi que l'analysait Julien Langumier, à une « stratégie de repli » ou encore à « une position refuge en regard de l'incertitude »³³³ touchant les classes populaires sur le marché du travail ? C'est ce que nous tenterons d'établir en examinant les trajectoires d'agents entrés en collectivité aux alentours de la quarantaine. Ces cas permettront d'éclairer les trajectoires sociales d'individus appartenant à une génération intermédiaire, entre les premiers enfants du *baby boom* entrés sur le marché du travail avant 1975, qui ont fortement bénéficié de la mobilité structurelle de la période de plein emploi (*cf. infra*), et les cohortes sorties du système éducatif depuis les années 1990, touchées par le chômage et les formes atypiques d'emploi dès leur insertion professionnelle. Pour ces générations intermédiaires, c'est en cours de vie active, sous la forme de licenciement économique principalement, que les ruptures professionnelles interviennent. Comment s'approprié-t-on le statut et les concours quand on a longtemps travaillé sans ? Nous verrons que l'origine sociale, le niveau de diplôme, les expériences professionnelles antérieures (souvent fortement genrées), la situation du conjoint et la diversité interne à la catégorie C sont autant de facteurs qui comptent pour se dire satisfait dans sa position d'agent d'exécution.

a) Chance ou déchéance ? Deuxièmes carrières masculines

Nous comparerons, pour commencer, les trajectoires de Bernard³³⁴ et de Daniel, tous deux âgés de 50 ans et ouvriers, l'un au service nettoyage de Tozay, l'autre dans une station d'épuration francilienne. Nous tenterons d'expliquer pourquoi ils vivent de manière bien différente leur statut de fonctionnaire.

Nous rencontrons Bernard en avril 2006 lors d'un stage en informatique organisé par la mairie de Tozay à l'intention des agents de catégorie C. Son aisance face à l'ordinateur, son *hexis* corporelle (lunettes demi-lune, barbe finement taillée) et son registre de langue soutenu nous

³³¹ L'âge moyen d'entrée en mairie est 29 ans (la médiane s'établissant en 28 ans) contre 35 ans au service d'exploitation de la DDE. Seulement 11% des agents sont entrés après 40 ans. Langumier J., 2005, *art.cit.*, p.68.

³³² *Ibid.*, p.69.

³³³ *Ibid.*, p.70.

³³⁴ Un troisième de nos enquêtés, Karim, né en Seine Saint Denis de parents algériens en 1965, correspond lui aussi à cette trajectoire. Il a fait des études longues (doctorat de génie médical obtenu après un baccalauréat E et un DUT), qu'il n'a pas réussi à faire valoir à l'université. Après avoir enchaîné les CDD dans de petites entreprises d'informatique, il a passé le concours d'adjoint administratif et a été embauché, à 39 ans, comme agent de logistique dans un établissement public parisien.

donnent alors à penser qu'il dirige le service de nettoyage où il nous dit travailler. Principal interlocuteur du formateur, il est d'ailleurs décrit par une collègue, employée de bibliothèque en CES, comme un « puits de science ». En fait, comme il nous l'apprend au moment où nous échangeons nos coordonnées, Bernard est balayeur de rue. Depuis six ans, il parcourt tous les jours les dix-huit kilomètres qui constituent son aire de nettoyage, passant notamment au pied de l'immeuble HLM où il réside. Entré en mairie comme contractuel, « stagiairisé » comme agent d'entretien quelques mois plus tard, il a réussi le concours d'agent technique en 2003. Il a été nommé agent technique qualifié par promotion interne en janvier 2006. Lorsque nous nous revoyons, chez lui, quelques mois plus tard, il nous montre son important matériel de photographie, nous regardons rapidement les étagères bien remplies de sa bibliothèque, où *San Antonio* côtoie les mémoires de Raymond Aron. Fils de boulangers prospères, frère d'une cadre de la Banque de France, Bernard a un bac B et a fréquenté pendant un an la faculté de droit. Lors de ce premier entretien, il a du mal à mettre des mots sur son parcours professionnel et familial. Alcoolique depuis longtemps, il s'éclipse régulièrement au cours de l'entretien, revenant l'haleine chargée d'alcool. Surtout, Bernard décrit son métier de balayeur comme une « déchéance » : tantôt au bord des larmes, tantôt exprimant une lucidité distanciée vis-à-vis de sa situation, il parle d'une profession « entachée », d'un chef de service qui prend l'équipe de balayeurs pour des « cas sociaux » et d'habitants qui les traitent de « simplets du village ».

En consultant son dossier en mairie quelques jours plus tard, nous comprenons mieux que Bernard vive son activité de balayeur comme un stigmaté. Une fois entré à la mairie, ses deux candidatures à des postes plus qualifiés lui ont été refusées, sans doute pour partie en raison de sa dépendance à l'alcool. Bernard n'a pas réussi à sortir de cette condition dégradante qui devait être provisoire :

« J'arrive à 50 ans. À 30 ans, j'aurais fait un, deux ans, même pas. Juste le temps de me refaire le moral.

Je n'ai plus le pouvoir réactif que j'avais avant. Je ne réagis plus pareil. »

Nous nous rendons compte que sa trajectoire, difficile à exprimer face à nous, l'est aussi face à l'institution. Dans son curriculum vitæ, Bernard ne mentionne aucune activité professionnelle entre 1978, année où il accomplit son service militaire, et 1991 où il travaille comme vendeur de supermarché. Le dossier mentionne en outre une condamnation à des travaux d'intérêt général pour récidive de conduite en état alcoolique, intervenue peu avant son recrutement en mairie. Un deuxième entretien, en avril 2007, permet de lever certains des silences du premier entretien et du dossier : nous apprenons en particulier qu'il est entré en mairie grâce à Brigitte Morel, alors maire de Tozay, ancienne camarade d'université et épouse du notaire de ses parents (*cf.* chapitre IV). Sa trajectoire professionnelle se détaille : après

avoir abandonné ses études de droit, il a été quelques temps éducateur, sans avoir suivi la formation, emploi qu'il a dû quitter suite à une bagarre avec un jeune. Il a ensuite été ouvrier dans une usine agroalimentaire de Tozay, avant de connaître une longue période de chômage, qui l'a conduit à suivre, *via* l'ANPE, une formation de vendeur de supermarché. Il est même devenu quelque temps directeur d'un Intermarché. Les circonstances de la perte de cet emploi sont peu claires, mais on comprend que Bernard avait mis tous ces espoirs dans ces nouvelles responsabilités, et que leur perte a été d'autant plus difficile que sa plus jeune fille souffrait alors d'une grave maladie. Il a de surcroît divorcé peu après et quitté la maison familiale pour une HLM. Ce deuxième entretien est toutefois moins morose : Bernard recouvre la santé après une pleurésie qui l'a éloigné plusieurs semaines du travail, il revient de la piscine et a l'air en forme. Très critique vis-à-vis de la mairie et du « népotisme » qui y règne, il met en avant les avantages, en termes de salaire et de « liberté »³³⁵, de son emploi de balayeur, qui l'ont conduit à refuser un emploi de gardien de piscine :

« Quand je vois les avantages que j'ai en tant que balayeur de rue. La fête, ça dure trois jours. Pour nous, c'est l'équivalent de deux jours d'heures supplémentaires. Il y a toutes les fêtes, l'été, il y en a pas mal. On fait des heures. Moyenne année, j'estimais que je perdais 100 euros par mois. [évoquant l'entretien d'embauche] "Vous comprendrez facilement que je vais pas lâcher un boulot où j'ai une souplesse de fonctionnement". J'ai eu droit à un grand sourire : "on sait". Ils savent très bien. Ils connaissent la pénibilité du boulot, mais on est assez souple dans les horaires. C'est des secrets d'alcôve... On est censé commencer à 7h. En fait, on arrive à 7h en n'étant pas encore changé. On démarre à 7h30. On finit à 11h30. On baisse les avirons à 11h. On reprend à 13h. On reprend à 13h20. On arrête à 15h30 au lieu de 16h. On a droit à un temps pour se doucher. Comme il n'y a qu'une seule douche. Tout ça pour dire que c'est quand même plus souple. Notre hiérarchie, G... en tant qu'agent de maîtrise, je le trouve très bien, très sympa, très arrangeant, très souple. Il n'est pas emmerdant. (...) Je ne fuis pas le balai. Il y a des moments un peu pénibles, mais il y en a d'autres aussi où on est bien. C'est agréable d'être dehors. Je me sens bien dehors. On rencontre du monde, on renseigne du monde. »

C'est finalement en exploitant les possibilités ouvertes à la fois par son emploi (arrangements sur les horaires, travail solitaire qui permet d'ajuster ses efforts, proximité de son domicile) et par le statut (monter en grade par les concours) que Bernard parvient à s'accommoder d'une position professionnelle qui contrevient pourtant à son origine sociale, à ses études et aux espoirs suscités par son emploi précédent. Gagnant environ 1300 euros, il peut verser une pension alimentaire à son ex-femme (1100 francs en 2001), tout en aidant sa nouvelle épouse, une Camerounaise de treize ans sa cadette, à prendre ses repères à Tozay.

³³⁵ La valorisation du travail à l'extérieur a été repérée par de nombreux observateurs des hommes de milieu populaire. Weber F., 1989, *op.cit.*, p.56-57. Isaac J., 1992, « Le temps partagé. Le travail du machiniste-receveur », *Sociologie du travail*, v.34, n°1, p.7. Cartier M., 2003, *op.cit.*, p.99.

Bien différente est la situation de Daniel, agent de maîtrise dans une station d'épuration francilienne depuis neuf ans. Fils unique d'une employée de compagnie d'assurances qui l'a élevé seule, il s'engage dans la Marine Nationale après sa réussite au BEPC. Après six ans dans les transmissions, il rentre en région parisienne et trouve rapidement un emploi de « gratte-papier » dans une banque. C'est là qu'il rencontre sa femme, employée de banque elle aussi et fille de garagiste. Ils atteignent ensemble, au fil d'examens professionnels, des positions intermédiaires dans leur entreprise. Au début des années 1980, ils profitent d'un taux de crédit avantageux pour acheter un vaste pavillon en grande banlieue. Leur fille unique, aujourd'hui en deuxième année de droit, naît peu après. Mais Daniel est licencié au début des années 1990. Il reste quatre ans au chômage, chômage qui n'a pas, malgré sa durée, de graves conséquences financières : le couple a rapidement remboursé la maison, sa femme continue à travailler avec un salaire correct. N'ayant pas de diplôme reconnu dans le secteur bancaire, il ne parvient pas à y retrouver du travail. Au bout de quelques mois, il cherche à reprendre des études dans un domaine qu'il pratique depuis longtemps en bricoleur : l'électricité. Avec l'aide financière du conseil général, il passe un CAP puis un baccalauréat professionnel d'électrotechnique. À l'occasion d'un stage, il commence à travailler dans une station d'épuration proche de son domicile. Cette station est gérée par la Ville de Paris, elle l'embauche comme contractuel après sa réussite au diplôme. Il réussit ensuite le concours d'ouvrier-maître³³⁶ et devient titulaire de son poste.

Comme Bernard, Daniel a connu le chômage mais il a pu s'appuyer sur son épouse, qui a toujours eu un emploi stable. L'emploi de celle-ci la situe dans la frange supérieure de la catégorie des employés, là où les deux femmes successives de Bernard, caissières du supermarché, se placent dans sa frange inférieure. La propriété de son logement a constitué un autre facteur de stabilité, rendant la chute sociale moins probable. Bernard décrit son emploi de directeur de supermarché sur le mode de l'investissement total : « 70 à 80 heures par semaine, la responsabilité, de l'argent en jeu, des chiffres, des objectifs, 300 km/heure ». Au contraire, Daniel a bénéficié des conditions de travail relativement favorables qu'offraient les grandes banques dans les années 1970-1980, et s'est impliqué dans des activités hors travail : il a longtemps eu des responsabilités dans un club de rugby et s'occupe à présent d'une association de généalogie. Grâce aux primes liées à sa technicité mais aussi aux astreintes propres aux stations d'épuration, il touche un salaire de près de 2000 euros, 700 euros de plus

³³⁶ Equivalent d'agent de maîtrise à Paris. Le statut des agents de la commune, du département de Paris et de leurs établissements publics est dérogatoire au statut général de la fonction publique territoriale (article 118 de la loi du 26 janvier 1984). Il est à bien des égards plus proche de celui de la fonction publique d'État (notamment par le fait que la réussite au concours vaut recrutement, en fonction du classement).

que Bernard. Enfin, Daniel s'est découvert un goût pour le service public, qui renforce son attachement à son emploi et à son statut. Comme Alain, il a transformé ce qui avait pu être vécu comme un hasard de carrière en choix assumé et apprécié. Ce goût pour le service public s'appuie sur des dispositions politiques et militantes (aujourd'hui syndicaliste à la CGT, il vote socialiste depuis toujours), qu'il rattache de surcroît à une disposition, transmise familialement, à « rendre service ».

« Il y a quand même la notion de service public, que l'on n'a pas forcément avant de rentrer, mais on la perçoit après. De tout temps, on peut dire que j'ai été au service. Je le retrouve dans la fonction publique. J'y suis arrivé un peu par hasard, un peu contraint et forcé, dans un premier temps. Par contre, ça m'a remis sur mes rails en quelque sorte, avec les responsabilités syndicales. *Vous dites que vous n'aviez pas cette notion avant ?* Elle n'est pas évidente. Service public. Il y a le mot service : moi, j'ai souvent été au service des autres. Dans le quartier, j'étais connu pour être le bon Samaritain. Je ne sais jamais dire non. (...) Le fait de rendre service, être disponible, c'est quelque chose qui est en moi, que je tiens de [*hésite*] ma mère, certainement. C'est pareil : c'est resté dans le cercle familial, mais elle a toujours été dévouée pour rendre des services. »³³⁷

Cette comparaison des modalités d'accès à l'emploi public et d'exercice du métier permet d'éclairer les conditions dans lesquelles opère l'appropriation du statut. Daniel se rattache par sa longue carrière d'employé de banque, par l'activité de sa femme, par la propriété de son domicile et par son revenu, aux classes moyennes fussent-elles inférieures³³⁸. Toutefois, au contraire de Bernard, il revendique son appartenance au monde ouvrier : c'est en son sein qu'il a construit sa sociabilité professionnelle et personnelle et ses activités militantes. Rendu possible par son origine sociale modeste (en entretien, il revendique aussi une filiation provinciale et paysanne), cette appropriation positive de sa condition d'ouvrier-fonctionnaire est aussi liée à la technicité de son métier d'électrotechnicien, source de satisfaction quotidienne et de reconnaissance à l'intérieur de son cercle professionnel. Bernard, de son côté, est issu de la petite bourgeoisie locale. Il a obtenu le baccalauréat à une époque où ce diplôme constitue encore une assurance pour se maintenir à ce type de position sociale³³⁹. Or sa trajectoire brisée (divorce, perte du logement, alcoolisme, condamnation judiciaire) se termine par un emploi subalterne, stigmatisé, qui ne peut se prévaloir d'aucune compétence distinctive. Les caractéristiques physiques qui nous l'avaient fait prendre pour un cadre constituent des marqueurs visibles de son déclassement. La manière dont il nous rapporte les marques de reconnaissance que lui témoignent certains habitants (« certains m'appellent

³³⁷ Entretien dans un café parisien, le 2 février 2006.

³³⁸ On reprend ici les catégories utilisées notamment par Louis Chauvel. Chauvel L., 2006, *Les classes moyennes à la dérive*, Seuil, coll. « La République des idées », p.22.

³³⁹ En 1975, moins de 20% d'une génération obtient un bac général. Estrade M-A., Minni C., 1996, « La hausse du niveau de formation », *INSEE Première*, n°488.

M.Parret ») est elle-même ambiguë : elle lui permet de prendre ses distances vis-à-vis d'un monde qui n'est pas le sien (les autres balayeurs n'ont pas droit au « Monsieur ») tout en lui rappelant qu'il n'est pas à sa place. Dans son cas, le statut, pourtant élément de stabilité, qui évite de « tomber encore plus bas », est associé à une position professionnelle qui le rapproche trop des classes populaires pour ne pas susciter l'amertume.

b) Retour sur le marché du travail et entrée dans l'emploi public : le statut au féminin

Le couple de Daniel, où la stabilité professionnelle est le fait de la femme et la discontinuité celui de l'homme, est relativement atypique. Plus fréquentes sont les situations où c'est au contraire la femme qui a une carrière discontinue. Les retraits temporaires du marché du travail, s'ils sont aujourd'hui beaucoup moins fréquents que dans les décennies d'après-guerre³⁴⁰, participent du « schéma classique de division du travail au sein des ménages, constitutif du système d'emploi français »³⁴¹. Dans celui-ci, la continuité de l'activité professionnelle, garante du statut social du ménage, repose sur les hommes. Les femmes, de leur côté, assument, les premières, la prise en charge des jeunes enfants³⁴², tout en étant les plus touchées par le chômage et la précarité, que l'inactivité permet, au moins un temps, d'éviter. Les deux enquêtées³⁴³ que nous allons présenter (rencontrées dans les préparations au concours d'adjoint) appartiennent à des couples relevant de cette configuration. Elles ont arrêté de travailler pour élever leurs enfants, ont connu des difficultés à se réinsérer sur le marché du travail et sont entrées dans la fonction publique vers 40 ans, tandis que leurs maris continuaient à occuper l'emploi stable qu'ils avaient depuis de nombreuses années.

La discontinuité se manifeste dans l'emploi public lui-même : le travail à temps incomplet (en général non choisi)³⁴⁴ et la contractualisation³⁴⁵ sont plus fréquents chez les femmes, les

³⁴⁰ Maruani M., 2000, *Travail et emploi des femmes*, La découverte, coll. « Repères ».

³⁴¹ Letablier M-T., Nicole-Drancourt C., 2007, « Le salariat féminin et le modèle de l'intermittence », in Vatin F. (dir.), *Le salariat. Théories, histoires et formes*, La dispute, p.257.

³⁴² Pailhé A., Solaz A., 2006, « Vie professionnelle et naissance : la charge de la conciliation repose essentiellement sur les femmes », *Population et sociétés*, n°426.

³⁴³ La trajectoire de Claudine, née en 1952, correspond elle aussi à ce profil. Mariée à un conducteur de travaux dans une petite entreprise de BTP, ayant quitté le lycée à l'occasion de ce mariage, elle a surtout travaillé comme secrétaire, en CDD et en intérim, de part et d'autre de la naissance de ses jumeaux, qui l'ont tenue plusieurs années éloignée du marché du travail. Elle a été recrutée en conseil général à 50 ans et a réussi le concours d'adjoint en 2006.

³⁴⁴ À Tozay, 88% des hommes ont toujours travaillé à temps complet, contre 53% des femmes. Général sur le marché du travail, le caractère genré du temps partiel est aussi attesté dans la fonction publique de l'État. Pauron A., Quarré D., 2002, « Les agents de l'État », *INSEE Première*, n°865. Angeloff T., 2000, *Le temps partiel : un marché de dupes ?*, Syros.

³⁴⁵ En 2004, les femmes représentent 57% des titulaires, mais 67% des non-titulaires, dans la fonction publique territoriale. DGCL, 2007, *Les collectivités territoriales en chiffres 2007*, ministère de l'Intérieur, p.117.

éloignant par là des possibilités de promotion statutaire et de titularisation³⁴⁶. Cécile Pérez a ainsi noté que, toutes choses égales par ailleurs, les femmes et les personnes travaillant à temps partiel ont moins de chances de suivre des formations³⁴⁷. Colette et Martine ont toutefois accédé au statut de fonctionnaire et travaillent à temps plein. Dans leur cas, l'entrée dans la fonction publique s'inscrit dans un mouvement de prise en main de carrières professionnelles longtemps mises au second plan. Comme Bernard et Daniel, leur position professionnelle, mais aussi leur alliance matrimoniale et leurs conditions de logement, les inscrivent dans un espace social qui va des fractions stables des classes populaires aux fractions inférieures des classes moyennes. Le concours est vécu comme le moyen de se déplacer vers le haut au sein de cet espace. Les possibilités offertes par l'emploi public pour, selon l'expression consacrée, concilier vie professionnelle et vie familiale, ne concerne pas seulement les femmes (encadré 6), mais, au vu de la répartition traditionnelle des rôles au sein du couple, c'est principalement sur celles-ci que repose la charge de cette conciliation. Au sein des couples où la femme a longtemps été en situation de sous-activité, le retour sur le marché du travail de celle-ci se traduit par une redéfinition (au moins partielle) des rapports conjugaux, que ces deux cas permettent d'étudier.

Encadré 6 : Concilier vie professionnelle et vie familiale par l'emploi public :
du côté des femmes, du côté des hommes

Les formulaires de candidature à la mairie de Tozay font une place importante à la situation familiale des impétrants, en précisant le statut matrimonial, le nombre et l'âge des enfants (cf. encadré 10 du chapitre IV). Dans les annotations marginales, ou dans les lettres de motivation jointes au dossier, des différences apparaissent cependant selon que le candidat est un homme ou une femme. Loin d'être systématiquement tués par les hommes³⁴⁸, les responsabilités familiales constituent des arguments à l'embauche : « je viens de me marier » (ou d'avoir un enfant) ou « ma femme est handicapée et ne peut travailler », sont des mentions rappelant que l'homme doit jouer son rôle de soutien de famille et qu'un travail stable est une condition essentielle pour l'assumer. En étudiant leurs trajectoires (dont celle de René, présentée plus haut), on remarque d'ailleurs que les hommes, plus souvent que les femmes, se sont mariés ou ont eu des enfants avant ou immédiatement après leur entrée dans la fonction publique³⁴⁹. La détention d'un emploi stable semble encore considérée comme un préalable à la « construction d'une famille », quand celle-ci peut intervenir, pour les femmes, comme une manière de compenser une insertion professionnelle difficile³⁵⁰. Le cas de Walid, 45 ans, gardien d'immeuble d'origine tunisienne rencontré au CNFPT³⁵¹, montre toutefois que, lorsque les « charges de famille » sont particulièrement lourdes, la présence de l'homme peut être requise au foyer. Walid dit ne pas avoir fait beaucoup d'études, il a longtemps vendu des fruits et légumes sur des marchés. Il arrête il y a

³⁴⁶ Le dernier dispositif de résorption de l'emploi précaire, issu de la loi « Sapin », dispose par exemple que « les agents non titulaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel doivent [avoir travaillé] trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années. » (décret du 28 septembre 2001).

³⁴⁷ Pérez C., 2003, *art. cit.*, p.90.

³⁴⁸ Ce qui conduit à nuancer la thèse selon laquelle les hommes, dans le récit de leur carrière, occulte fréquemment leur vie privée. Testenoire A., 2001, *art. cit.*, p.118.

³⁴⁹ Enquêtant auprès d'agents de maîtrise de la communauté urbaine de Nantes, Marie Cartier et Rémy Le Saout ont fait le même constat. Le Saout R., Cartier M., « Les conditions d'entrée dans la fonction publique territoriale. Enquête auprès d'agents de maîtrise du nettoyage à Nantes métropole », colloque *Employés et ouvriers à statut d'hier à aujourd'hui*, Nantes, 16-17 juin 2008.

³⁵⁰ Testenoire A., 2001, *art. cit.*,

³⁵¹ Journal de terrain, 23 juin 2006 (discussion en marge de la formation à la « culture territoriale ».)

dix ans, à la naissance de ses triplés. « C'était difficile, avec les gamines, d'être debout à 4 heures du mat ». Il trouve alors un emploi dans un OPHLM et est titularisé au cours de trois remplacements. S'il semble aujourd'hui lassé par ce métier, il explique qu'il lui a permis de s'occuper de ses enfants, en étant proche de la maison et immédiatement disponible en cas de problème.

La situation familiale apparaît d'une toute autre manière dans les formulaires de candidature remplies par les femmes. C'est quand l'homme fait défaut, soit qu'il ait « abandonné » sa famille (cf. chapitre IV) soit que son activité professionnelle soit remise en cause (on indique alors la date de son licenciement économique ou les difficultés récurrentes de la pêche) que la carrière féminine devient prioritaire³⁵² et que la situation familiale est mobilisée comme argument à l'embauche.

Colette a 46 ans. Elle travaille depuis deux ans à l'accueil d'un centre de santé d'une commune du Val de Marne. Originnaire de province, elle y est arrivée à vingt ans, au moment de son mariage avec un natif de cette ville d'origine portugaise, ouvrier fraiseur. Son mari a continué à travailler dans la même entreprise, et y est devenu programmeur sur commande numérique. Elle a trouvé du travail comme technicienne de laboratoire dans une ville assez proche, métier qu'elle exerçait depuis sa réussite au brevet de technicien. Cinq ans plus tard, elle a décidé de changer de laboratoire et a trouvé un emploi plus près de son domicile. Mais ce laboratoire a fermé au bout de deux ans.

« Suite à ça, j'ai eu mon fils [cadet], qui a eu beaucoup de problèmes de santé. Je m'en suis occupée pas mal. Après, je me suis remise à chercher du travail. J'ai fait un peu d'intérim quand je voyais qu'il allait bien. Toujours en tant que technicienne. (...) *Tu n'as pas eu de périodes de chômage ?* Disons que quand il y a eu des périodes de chômage, elles étaient voulues. C'était quand j'ai eu mon fils qui était malade, qui était souvent à l'hôpital. Je travaillais en pédale douce.»³⁵³

Suite à la naissance de son deuxième enfant, en 1986, Colette reste donc plusieurs années aux frontières de l'emploi, dans ce « halo du chômage »³⁵⁴ dont les statistiques rendent si difficilement compte. Passant tour à tour de l'emploi et à l'inactivité, de l'inactivité au chômage, du chômage à l'emploi, elle vit une situation, mi-choisie, mi-subie : elle assume ses charges de famille tout en améliorant les revenus du foyer, quand cela est possible, et en maintenant ses compétences professionnelles. Cet équilibre est rompu dans les années 1990. Son fils grandit, il a moins besoin d'elle, elle voudrait retrouver son emploi de technicienne qu'elle appréciait beaucoup. Mais les exigences pour occuper un tel emploi se sont accrues. Il faut à présent être titulaire d'un BTS. Peu investie dans sa vie professionnelle au moment du changement d'exigence, elle n'a pas obtenu ce diplôme. Elle commence alors, à contrecœur, à faire du secrétariat médical. Les emplois se succèdent, jamais très longs. Son dernier contrat, au début des années 2000, dure trois ans. Puis le médecin qui l'emploie est suspendu pour

³⁵² Testenoire A., 2001, *art. cit.*, p.128.

³⁵³ Entretien dans la cour du centre de santé, le 14 mars 2006.

³⁵⁴ Cézard M., 1986, « Le chômage et son halo », *Économie et statistique*, n°193-194, p.77-82. Sur la place des femmes dans ce halo, cf. Maruani M., Meulders D., 2005, « Chômage, sous-emploi et précarité », in Maruani M. (dir.), *Femmes, genre et sociétés. L'état des savoirs*, La découverte, p.227-236.

alcoolisme. La possibilité de postuler à des emplois publics apparaît à ce moment là ; son mari l'y encourage : « si tu rentres dans la fonction publique, c'est très bien. Tu auras la sûreté de l'emploi et tu auras moins de soucis », rapporte-t-elle. Elle postule dans les établissements de santé de sa commune, et est rapidement recrutée comme contractuelle dans le centre de santé où elle travaille aujourd'hui. Elle est « stagiairisée », au grade d'entrée, un an plus tard.

Il y a deux ans, Martine quitte Montpellier pour le Val d'Oise : son mari, fonctionnaire d'État, a obtenu une promotion à Paris. C'est alors qu'elle est recrutée dans une mairie de Seine Saint Denis. Née en Bretagne il y a 42 ans, dans une famille de petits commerçants, elle avait dû arrêter ses études après un échec au bac G. Ses parents venaient de divorcer et son père était parti dans le Sud de la France, laissant sa mère gérer seule le commerce. Ayant rejoint son père, elle avait cherché du travail pendant un an avant de trouver un emploi de secrétaire dans un journal. Dans les années 1990, le journal allait mal et licenciait régulièrement. En 1996, elle a fait partie, comme elle le dit, « de la dernière charrette »³⁵⁵. Elle a alors trouvé un contrat de trois mois à la Mutualité Sociale Agricole, qui n'a pas été renouvelé. Elle a postulé à d'autres emplois, mais n'a pas été retenue. Comme Colette, ses difficultés sur le marché du travail l'ont conduite à endosser le rôle féminin de prise en charge des enfants.

« J'ai dit : "stop, j'en ai plus qu'assez, je vais faire un break". Mon mari pensait venir en région parisienne. On s'est mis d'accord. On avait un petit garçon de six ans [né en 1993]. On a décidé d'en faire un deuxième. On se pose. On réfléchit. On a eu le deuxième. J'ai dit : « je fais un break de trois ans, je l'élève ». J'en avais plus qu'assez d'entendre parler de licenciements. Si on monte sur Paris et que ça marche bien, je rentre dans la fonction publique. (...) Mon mari, qui est aussi fonctionnaire, a réussi un concours sur Paris. J'avais été licenciée trois ans auparavant. J'avais dit : je fais un break, je me repose un peu. Sachant qu'on partait sur Paris, ayant un enfant en bas âge, je me suis dit que je ferais les démarches sur Paris pour entrer dans la fonction publique. J'en avais marre du privé. À 40 ans, dans le privé, on est considéré comme vieux. Je n'avais pas envie de m'entendre dire ça. »

Choisir le public est la condition de son retour sur le marché du travail, au moment de l'installation en Île de France. Ce choix est d'autant plus pensable qu'elle est familière du public par son mari, mais aussi par sa sœur jumelle, cadre dans un OPHLM, et par son père, élu local et enseignant en collège technique. Ce nouvel emploi est pensé comme une prise d'indépendance, comme une compensation aussi, des concessions faites à la carrière de son époux :

« Je voulais trouver un travail qui me corresponde vraiment parce que je pouvais très bien vivre avec son salaire. Mais il en était hors de question. Je ne suis pas le genre à rester à la maison. Je suis indépendante. Par contre, je voulais prendre le temps, la réflexion nécessaire pour trouver moi aussi quelque chose qui me convienne. D'autant plus que j'avais fait un gros effort en venant sur Paris. »

³⁵⁵ Entretien dans son bureau, le 16 mars 2006.

Trois mois après le début de sa nouvelle recherche d'emploi, Martine devient l'assistante du directeur d'un foyer municipal pour personnes âgées, à une heure de transport de son domicile. Un an après, elle est nommée agent administrative stagiaire, puis entame la préparation au concours d'adjoint administratif. La sécurité de l'emploi, ainsi que les possibilités de promotion offertes par la fonction publique, dont son mari et sa sœur ont bénéficié, ont compté dans le choix de cet emploi, pourtant moins rémunéré qu'un autre emploi qui lui était proposé dans le privé.

« Arrivée ici, j'ai eu la possibilité de travailler dans le privé, avec un salaire de 1500 euros. Je gagne moins à la mairie (1300 euros), mais au moins, j'ai un avenir. Je n'avais pas envie de revivre encore le chômage. »

La stabilité du statut et le passage du concours lui permettent en effet d'envisager de faire construire une maison en grande banlieue et de quitter l'immeuble, proche des cités, où la mairie lui a trouvé un logement.

Pour Colette et Martine, le statut de la fonction publique constitue un ordre protecteur dans lequel les projets, professionnels et non plus seulement familiaux, sont possibles. À quelles conditions des femmes qui ont longtemps mis leur carrière au second plan peuvent-elles ainsi prendre en main leur carrière ? Le facteur « cycle de vie » a une importance majeure. C'est parce que leurs enfants ont grandi qu'il leur est possible d'investir de cette manière la sphère professionnelle. S'investir au travail ne fait pas figure de contrainte : l'époux conserve son rôle traditionnel de pourvoyeur aux besoins du ménage, le salaire féminin vient en plus. Source de satisfaction personnelle dans les deux cas, le travail toutefois nourrit des aspirations différentes selon l'origine familiale et la position sociale du mari. Colette tente de se distinguer des fractions les plus stigmatisées des classes populaires : sa famille, qui avait toujours vécu dans une cité HLM, s'est installée dans un pavillon, qu'elle loue à la famille de son époux. « On ne leur en veut pas, mais ce n'était plus possible », explique-t-elle pour expliquer ce départ. Mais ses projets professionnels restent inscrits au sein de ce monde social, ainsi que dans une vision traditionnelle de l'activité féminine. Le sommet de la catégorie C constitue son horizon : sa réussite au concours d'adjoint, en 2006, lui apparaît une heureuse surprise (« je n'y croyais pas »³⁵⁶) et elle ne pense pas aller plus loin. Elle doute de ses capacités (« je n'ai jamais fait de note de synthèse ») et craint de surcroît de devoir devenir « chef » (« ce n'est pas facile de faire plaisir à tout le monde ») et aspire plutôt à « rendre service » aux usagers :

³⁵⁶ Déjeuner dans un restaurant de sa commune, le 18 janvier 2007.

« Ce que j'aime bien ici – je ne le renie pas – c'est quand même le contact avec le public. Pouvoir accompagner les gens qui sont dans la difficulté. Ici, je me sens à l'aise. »

Comme de nombreuses femmes, elle « valorise fortement l'aspect relationnel de leur travail »³⁵⁷, au détriment des responsabilités hiérarchiques. Martine aspire au contraire à quitter une position professionnelle qui contraste et avec celle de ses proches (son mari, titulaire d'un « bac+4 », est interprète à la préfecture de police, sa sœur a été promue cadre) et avec l'image qu'elle a d'elle-même et dont son *hexis* témoigne : le jour où nous la rencontrons, au CNFPT, elle porte un fond de teint discret, plusieurs bijoux en or, un vernis à ongles rose pâle et un châle couleur pastel, qui nous conduit à la décrire, sur notre journal de terrain, comme la plus « chic » du groupe de stagiaires³⁵⁸.

À l'évocation de ces deux trajectoires, on perçoit le rôle joué par l'emploi public dans la réinsertion sur le marché du travail de ces femmes à un moment où ni leur niveau de diplôme ni leurs réseaux relationnels ne leur garantissent une stabilisation rapide. Au contraire des jeunes actifs qui ressentent fortement le durcissement des exigences pour l'accès au statut de fonctionnaire et le rétrécissement des possibilités de promotion, ces femmes semblent « réconciliées »³⁵⁹. Si elles se satisfont de leur position d'employée du public, c'est aussi parce que priorité est donnée, depuis longtemps, au sein de leur couple, à l'activité professionnelle de leur mari, et qu'elles (re)découvrent au travail un espace d'indépendance vis-à-vis de celui-ci et d'autonomie vis-à-vis de la sphère domestique.

3) Du bas au sommet de l'échelle : les conditions sociales et historiques de fortes mobilités

Entrés jeunes ou plus âgés dans la fonction publique territoriale, il y a plusieurs décennies ou récemment, les enquêtés que nous avons jusqu'ici présentés ont connu des mobilités modestes, inscrites à l'intérieur de la catégorie C. Ces agents, se situant à la frontière entre classes populaires et classes moyennes, sont majoritaires au sein des fonctionnaires territoriaux. Plusieurs études attestent toutefois de l'existence, dans l'emploi public, de grandes mobilités. Distinguant trois filières d'emploi dans la fonction publique (l'enseignement, la santé et le travail social, l'administration), Sibylle Gollac montre par exemple que cette dernière est la plus promotionnelle³⁶⁰. Dans la fonction publique territoriale, la promotion par combinaison

³⁵⁷ Baudelot C., Gollac M., 2003, *Travailler pour être heureux ? Le bonheur et le travail en France*, Fayard, p.129.

³⁵⁸ Journal de terrain, 28 février 2006.

³⁵⁹ Alonzo P., 1996, *Femmes employés. La construction sociale sexuée du salariat*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », chapitre 6. Rappelons que Philippe Alonzo fait de « l'employée réconciliée » une figure du monde des bureaux, en particulier dans la fonction publique.

³⁶⁰ Gollac S., 2005, *art.cit.*, p.55.

de critères d'ancienneté et de mérite (mesuré à l'aune des concours) a même été érigée en modèle par le CFPC et le monde de la réforme communale des années 1970 (*cf.* chapitre I). Aussi Gérard Marcou pouvait-il écrire, en 1987, qu'au contraire de la « Fonction Publique de l'État, [où] la formation a été dominée par l'élitisme et les procédures de sélection, (...) dans les collectivités territoriales, la formation a d'abord été associée à la promotion interne, qui est demeurée la principale source de recrutement des cadres communaux. »³⁶¹. Si la mobilité interne a bel et bien constitué une forme typique (sans être unique) d'accès à l'encadrement communal³⁶², elle doit être replacée dans les conditions historiques qui l'ont rendue possible. Celles-ci renvoient certes à l'histoire de la fonction publique communale, et au fort développement qu'elle a connu dans les années 1970, mais elle doit aussi, plus généralement, à la forte mobilité structurelle caractéristique des trois décennies d'après-guerre et dont les individus nés dans les années 1940 ont principalement bénéficié. En d'autres termes, la dynamique propre à l'emploi public local (lié aux pressions décentralisatrices) a permis d'amplifier une tendance générale bien connue depuis les travaux de Louis Chauvel : « les enfants nés dans les années 1940 ont bénéficié d'une situation exceptionnelle ; (...) confrontés à des anciens comptant peu de cadres, et ainsi à une hiérarchie peu garnie »³⁶³ ; ils ont bénéficié plus nombreux que leurs prédécesseurs et que leurs successeurs d'une forte mobilité professionnelle.

Claude Amiot et, dans une moindre mesure Gilles Moine, dont nous commencerons par présenter les trajectoires, s'inscrivent dans ce processus ascendant. Mais ce modèle promotionnel, au moment où il est établi par Gérard Marcou, atteint en réalité son terme. D'abord parce que dès le milieu des années 1970, de « jeunes universitaires » (selon l'appellation utilisée à l'époque pour parler, principalement, des licenciés en droit) ont commencé à occuper des postes de responsabilité dans les communes (*cf. infra*). Ensuite, parce que les années 1980 ont vu, notamment du fait des possibilités de mutation facilitées par la création de la fonction publique territoriale, le développement des mobilités entre collectivités, remettant en cause la légitimité de la mobilité interne. Pourtant, ainsi que nous le montrerons pour terminer, ce modèle promotionnel connaît un certain renouveau dans les années 1980, par déplacement des métiers de l'administration vers les métiers de l'animation

³⁶¹ Marcou G., 1987, « Introduction », in Marcou G. (dir.), *Fonction publique et décentralisation. Recrutement et formation*, Presses Universitaires de Lille, p.9-10.

³⁶² On en trouvera un autre exemple dans le témoignage d'un « commis supplétif » devenu directeur au conseil général de Seine Saint Denis, recueilli par Emmanuel Bellanger. « Daniel Péron, un sans-grade devenu administrateur territorial ou la "promotion mairie" à l'œuvre », in Bellanger E., Girault J. (dir.), 2008, *op.cit.*, p.201-205.

³⁶³ Chauvel L., 1998, *op.cit.*, p.55.

socio-culturelle. Mais cette nouvelle filière connaîtra à son tour ses limites, au point de l'encadrement territorial semble aujourd'hui réservé à ceux qui disposent, dès leur socialisation primaire, de ressources sociales et scolaires relativement élevées.

a) Années 1970 : des cadres (encore) promus localement³⁶⁴

Dans les années 1920, on compte un seul bachelier parmi les secrétaires de mairie de la Seine-banlieue, qui détiennent tout au plus le brevet élémentaire. Comme l'explique Emmanuel Bellanger, « jusque dans les années 1970, les secrétaires généraux de la banlieue parisienne et leurs adjoints sont "entrés à la ville" comme commis ou, de façon marginale, comme sténodactylographes »³⁶⁵. La création du CFPC, au début des années 1970, vise à généraliser le modèle de formation promotionnelle mis en place dès l'entre-deux-guerres par l'ENAM, et à compenser, par l'apprentissage en cours de carrière, un niveau de formation initiale qui demeure, dans l'emploi communal, très inférieur à celui de la population active dans son ensemble³⁶⁶. Un certain nombre d'agents vont bénéficier des possibilités ouvertes par le développement de la formation et des concours. Au milieu des années 1990 encore, certaines villes de plus de 5000 habitants sont dirigés par des hommes ayant suivi ce parcours³⁶⁷. Claude Amiot, DGA de Tozay de 1982 à 2002, et Gilles Moine, responsable d'un des principaux services de la Ville à la même époque, sont de ceux là. Claude et Gilles³⁶⁸ sont tous deux nés à Tozay dans les années 1940 et appartiennent à la cohorte qui a connu la « première explosion scolaire »³⁶⁹. L'allongement de la scolarisation est particulièrement marqué chez les enfants d'artisans et commerçants³⁷⁰ et peut être analysée comme une stratégie de reconversion face au déclassement promis par la crise des petites entreprises commerciales et artisanales³⁷¹. Les fratries de Claude et Gilles s'inscrivent dans ce mouvement. Gilles est le fils aîné d'un cordonnier. Il obtient, quoiqu'avec retard, un baccalauréat sciences expérimentales, puis suit une année d'histoire et géographie à l'université. Son frère, de dix

³⁶⁴ Nous remercions Hélène Richard pour avoir analysé ces deux trajectoires, à partir de nos entretiens, à l'occasion d'une séance du GRIP. Plusieurs éléments présentés ci-dessous s'inspirent de ses commentaires.

³⁶⁵ Bellanger E., 2001, *art.cit.*, p.166.

³⁶⁶ En 1969, 1,5% des agents communaux ont un niveau supérieur au bac, contre 8,3% de la population active. Lorrain D., 1987, *op.cit.*, p.88.

³⁶⁷ En 1995, 15% des secrétaires généraux des communes de plus de 5000 habitants n'ont pas le baccalauréat, 45% vivent dans la région de leur enfance, 20% ont occupé leur premier emploi dans la même commune. Et encore seulement 10% sont des femmes. Thoenig J-C., Burlen K., 1998, *art.cit.*, p.150.

³⁶⁸ Précisons que nous avons rencontré le second par l'intermédiaire du premier : les deux hommes sont liés par des liens d'amitié anciens et par une trajectoire similaire qui expliquent cette recommandation.

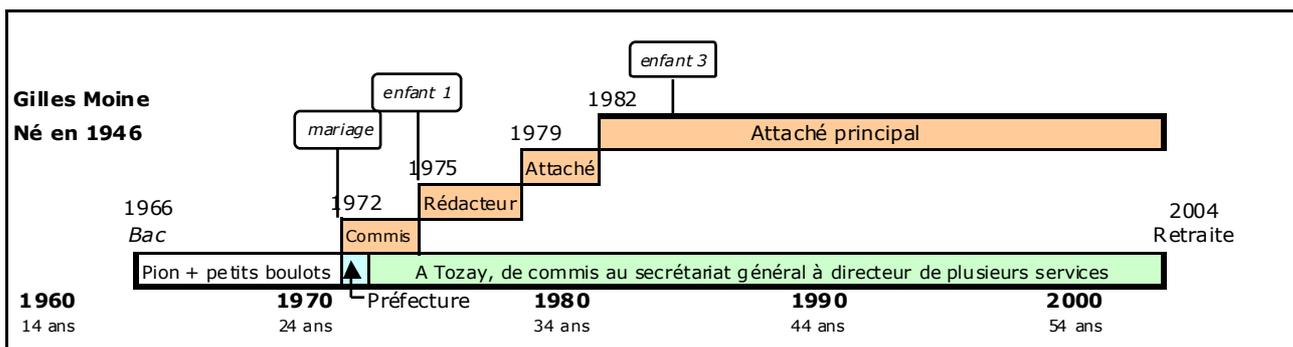
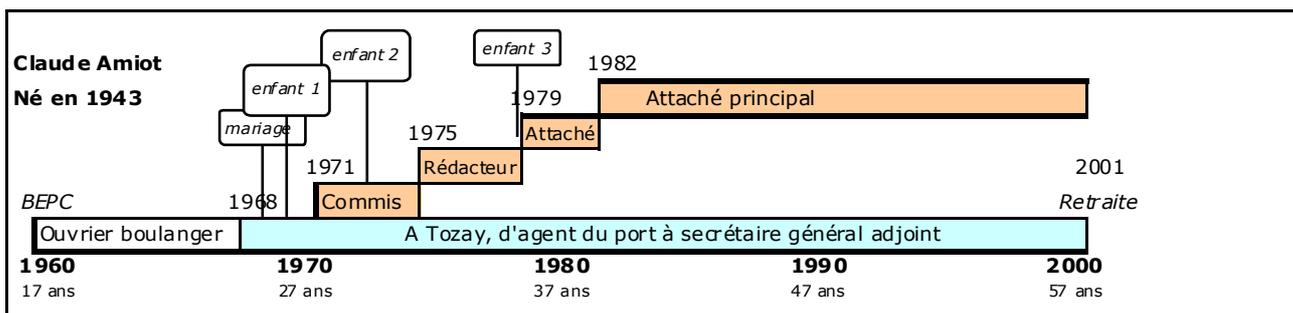
³⁶⁹ Chauvel, 1998, *art.cit.*, p.8-9.

³⁷⁰ On compte plus de 40% de titulaires du BEPC chez ceux nés en 1944, contre moins de 10% chez leurs pères. Bourdieu P. 1978, « Classement, déclassement, reclassement », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v.24, n°1, p.2.

³⁷¹ *Ibid*, p.6-7.

ans son cadet, sera lui aussi bachelier, en électrotechnique. Claude, fils cadet d'un boulanger, est le benjamin d'une fratrie inscrite dans un parcours d'ascension sociale. Son frère aîné obtient une licence en droit et fait une carrière dans la banque ; sa sœur aînée devient institutrice. Les difficultés alors rencontrées par le commerce de son père forcent Claude à se faire apprenti-boulangier après son BEPC, mais la dynamique promotionnelle alors engagée dans la fonction publique communale lui permettra, quelques années plus tard, de compenser les études qu'il n'a pu faire.

Trajectoires 3 et 4 : Du bas au sommet de l'échelle, à Tozay



Les graphes ci-dessus présentent leurs trajectoires professionnelles, fortement promotionnelles et inscrites au sein de la mairie de Tozay. Comme l'ensemble des agents d'exécution rencontrés, les deux hommes sont entrés dans la fonction publique sans enthousiasme particulier, à un moment où ils cherchaient un travail stable. Le témoignage de Claude fait état d'une stigmatisation ancienne des fonctionnaires :

« Bon, je n'étais pas spécialement attiré par la fonction communale. C'est vrai que je n'avais pas une vision très valorisée de la fonction communale. [rire] J'avais un peu la vision des fonctionnaires [rire] qui ne travaillent pas beaucoup. »³⁷²

Dans les années 1960 et 1970, l'emploi public est surtout connu pour « ne pas payer beaucoup » (Claude), mais il permet aux deux jeunes gens de se stabiliser après une période plus ou moins longue d'hésitations : incertitude pour l'avenir de la boulangerie après le décès du père de Claude, qui le conduit à travailler quelque temps comme représentant de

³⁷² Entretien à son domicile, le 11 avril 2006.

commerce ; inconstance du jeune Gilles, qui s'essaie d'abord aux études universitaires tout en étant pion, avant de gagner tant bien que mal sa vie de son activité de musicien d'orchestre, complétée par quelques contrats en usine. Cette stabilisation professionnelle a des effets (quasi) immédiats sur leur situation matrimoniale, le mariage suivant de peu leur accès à la fonction publique. Sur le plan résidentiel, elle leur permet aussi, dans les années qui suivent, de devenir propriétaire : Claude achète dès 1972 l'ensemble de la maison de ville jusque là partagée entre son père et la sœur de celui-ci ; Gilles fait construire, en 1975, une maison non loin de celle de ses parents.

Amis depuis le milieu des années 1960, jouant dans le même orchestre, Claude et Gilles s'inscrivent ensemble, du début des années 1970 au début des années 1980, dans une entreprise de promotion, reposant sur la réussite des différents concours. Ils bénéficient alors des préparations aux concours mises en place par le CFPC dès 1974 dans le département, et réussissent les concours de rédacteur et d'attaché les années où ceux-ci sont les moins sélectifs (*cf.* graphe 3). Racontée sur le mode de l'évidence (« de fil en aiguille », dit Gilles), leur ascension professionnelle doit être replacée dans le contexte propre à la fonction publique communale et mise en relation avec leur position sociale et familiale. D'abord, rappelons-le, la fonction publique communale souffre alors d'un déficit de cadres. Tozay n'est pas une ville universitaire, certains jeunes diplômés, comme Gilles (d'abord commis de préfecture), sont tentés de partir pour trouver un emploi à leur mesure. Comme dans les entreprises³⁷³, le facteur « taille » est ici important : c'est dans les petites villes, dotées d'une administration suffisamment développée pour avoir besoin de cadres mais pas assez pour attirer les plus diplômés d'entre eux, que les perspectives de promotion sont les plus importantes, ainsi que l'explique Claude :

« En rédacteur, dans ma promotion, je n'étais pas mauvais, j'étais dans les meilleurs. On m'avait proposé plein de postes : à Y [chef-lieu d'un département voisin]..., à X... [préfecture de région]. Mais comme j'étais ici, j'ai dit "non, jamais, jamais". À l'époque, il y a vraiment un sous-encadrement de la mairie. C'est ce qui faisait que j'avais des perspectives extraordinaires. J'ai eu une voie royale. C'était si peu riche en cadres que je montais. C'était super. Tant mieux. (...) Le secrétaire général est décédé [en 1982]. Le secrétaire adjoint est monté secrétaire. Il m'a été proposé le poste de secrétaire général adjoint. Ouais. C'était pas mal secrétaire général adjoint à la mairie de Tozay. [*rire*] Par rapport au cursus que j'avais, à la formation, à la promotion dont j'avais bénéficié depuis le départ... Je suis passé du grade quasiment le plus faible de la mairie au grade le plus haut presque. Je m'y attendais, non, mais les circonstances... J'étais bien coté par rapport aux élus. Ils ont été sympas. Ils auraient très bien pu choisir un secrétaire général de l'extérieur. Ils ont pris quelqu'un de la mairie. C'est vraiment un choix des élus. Il faut les

³⁷³ Dans les années 1970, les cadres autodidactes sont plus nombreux dans les petites unités (entreprises traditionnelles de moins de 100 salariés) que dans les grandes. Boltanski L., 1982, *op cit*, p.385.

remercier pour ça, les élus de l'époque, Jean Micaux [maire de 1971 à 1995] et Fernand Dricourt [son premier adjoint], pour nous avoir promus. Il faut croire qu'ils nous faisaient confiance. »

Les propos de Claude le soulignent : c'est l'entretien de relations privilégiés avec les élus, et en particulier le maire, qui permet que le déficit de cadres lui profite. C'est d'ailleurs par sa moindre proximité à l'édile que l'on peut expliquer l'amplitude moins grande de la carrière de Gilles. L'entrée dans l'emploi public de celui-ci témoigne d'une certaine avance, liée à son niveau d'études : Gilles entre par le mode impersonnel du concours (en l'occurrence celui de la préfecture des Côtes Maritimes dont il a vu une annonce dans le journal) alors que Claude est « secouru » par le secrétaire général de la mairie, après le décès de son père. Gilles est immédiatement commis, alors que Claude entre sans concours, comme agent de port. Mais rapidement, l'avance s'amenuise : Claude, rapidement repéré comme apte à un emploi de bureau, passe le concours de commis à un moment où le BEPC en permet encore la réussite (cf. tableau 9). Il aide ensuite Gilles, désireux de se rapprocher de son domicile, à entrer à la mairie. De surcroît, comme nous l'avons vu dans le chapitre IV, il devient rapidement un très proche conseiller du maire. S'il se dit plus proche du socialisme que du communisme, il est proche du régionalisme comme Micaux et participe, d'ailleurs, avec lui, à plusieurs associations culturelles. De son côté, Gilles, sans être critique, reste plus distant - Claude d'ailleurs nous le présente comme un « anarchiste », manière de marquer sa distance aux institutions et aux hommes de pouvoir. Leur réussite concomitante aux concours, indiquée sur les graphes, masque de légers décalages chronologiques, qui ont ensuite leur importance, au moment de désigner le secrétaire général adjoint : le changement de responsabilité précède la réussite au concours, dans le cas de Claude, sollicité par Micaux pour prendre en charge un nouveau service ; il le suit pour Gilles, sollicitant le maire pour être nommé sur le grade.

« Pour le concours d'attaché, avant, j'ai demandé à Micaux s'il me nommerait à Tozay. Il m'a dit : "on a besoin de créer un service culturel et de développer le service des sports" qui n'était qu'un bureau. "Si tu passes le concours d'attaché, tu prendras la tête de ce service, et tu l'organiseras." » (Gilles)³⁷⁴

Si la trajectoire de Gilles est de l'ordre du probable (62% des bacheliers sont cadres à 30 ans en 1969³⁷⁵), c'est bien sa connivence avec l'édile qui a permis à Claude de suivre une ascension plus improbable. Celui-ci remplit en outre les conditions, identifiées à l'époque par Jean Hédoux³⁷⁶, pour s'inscrire dans une dynamique de formation : c'est un homme trentenaire, qui a tout de même le BEPC et qui n'a pas été en échec scolaire ; il est de surcroît très investi dans les associations locales, tant musicales et sportives que régionales. Au final,

³⁷⁴ Entretien à son domicile, le 12 juillet 2006.

³⁷⁵ Baudelot C. Establet R., 2000, *op.cit.*, p.130.

³⁷⁶ Hédoux J., 1982, « Des publics et des non-publics de la formation d'adultes », *Revue Française de Sociologie*, n°23, p.253-274.

l'ascension professionnelle de Claude et Gilles, inscrite dans un cadre local et dans un segment particulier du marché du travail, n'en suit pas moins des logiques promotionnelles bien connues, qui donnent en particulier l'avantage aux hommes³⁷⁷. À Tozay, la catégorie A est jusque dans les années 1990 largement masculine (cf. chapitre IV)³⁷⁸, et ce d'autant plus que l'accès à l'encadrement repose largement sur la camaraderie entretenue avec le maire. Ces différences genrées se jouent aussi à l'intérieur des couples de Gilles et Claude³⁷⁹. Leurs épouses, elles aussi employées municipales, sont restées catégorie C. Celle de Claude, pourtant plus diplômée que lui (fille de pêcheur, elle a un baccalauréat de secrétaire), est longtemps restée à la maison et a soutenu, en prenant en charge l'éducation de leurs trois enfants, les efforts promotionnels de son époux.

Mais lorsque Claude et Gilles partent à la retraite, en 2001 et en 2004, le modèle de promotion locale des cadres est fortement délégitimé : la valorisation de la mobilité entre collectivités, perçue comme un gage de compétence, se traduit, à Tozay, par un recrutement plus important de femmes-cadres. C'est la trajectoire d'une femme, un peu plus jeune que ces deux hommes, et qui a connu, au contraire d'eux, une mobilité statutaire étroitement liée à sa mobilité géographique que nous allons à présent étudier.

³⁷⁷ Les employés hommes sont deux fois plus nombreux que les employées à accéder à des emplois de cadres ou de professions intermédiaires. 25,1% des hommes ayant débuté 20 à 29 ans auparavant leur vie professionnelle comme employés étaient cadres en 1993 (contre 5,5% des femmes). Ces différences sont aussi manifestes pour les petites mobilités, qui n'impliquent pas de changement de catégorie hiérarchique : 49% des hommes employés dans le public depuis trente ans ont connu une promotion, contre 22% des femmes. Chapoulié S., 2000, *art. cit.*, p.39 et 44. Céreq, 1993, *Les carrières dans la fonction publique*, rapport pour le ministère de la fonction publique, cité par Dubar C., Tripier P., 1998, *op.cit.*, p.158. Françoise Battagliola a elle aussi observé la plus grande mobilité des hommes en comparant, dix ans après leur embauche, le devenir professionnel d'employé(e)s de la Sécurité Sociale. Battagliola F., 1984, « Employés et employées. Trajectoires professionnelles et familiales », in *Le sexe du travail, Structures familiales et système productif*, Presses Universitaires de Grenoble, p.57-70.

³⁷⁸ Le fait que la féminisation diminue au fur et à mesure que l'on monte dans la hiérarchie des emplois, en particulier administratifs, est une constante ancienne et bien connue. Rappelons par exemple que le grade de commis du ministère des Postes est réservé aux hommes à la fin du 19^e siècle, qui demandent la création d'un corps spécial de femmes employées, sans possibilité de promotion. Elles n'accèdent au concours de rédacteur que dans les années 1910, et en sont de nouveau exclues en 1934. Les femmes sont encore totalement absentes du corps des receveurs en 1946. Schweitzer S., 2002, *Les femmes ont toujours travaillé. Une histoire du travail des femmes aux 19^e et au 20^e siècles*, Odile Jacob, p.212-235. Thuillier G., 1988, *Les femmes dans l'administration depuis 1900*, Presses Universitaires de France, coll. « Politiques aujourd'hui ».

³⁷⁹ La production des inégalités de genre doit donc bien être analysée à partir du travail *et* à partir de la situation familiale. Alonzo P., Angeloff T., Maruani M., 2005, « Travail, famille et genre : une relation à double sens », in Maruani M. (dir.), *op.cit.*, p.374.

b) Années 1980 : mobilité géographique et accès à l'encadrement

Dans les décennies d'après-guerre, la population active connaît une forte féminisation³⁸⁰, qui accentue encore la part de femmes dans la CSP employés, catégorie précocement féminisée³⁸¹. La fonction publique communale connaît elle aussi ce mouvement : c'est au cours de cette période que les femmes y deviennent majoritaires, comptant pour 42% des effectifs en 1969 et pour 55% en 1983³⁸². Si ces nouvelles entrantes, en particulier les moins diplômées, restent pour la plupart agents d'exécution, certaines ont connu, à l'instar des hommes, une forte mobilité. Quelles sont les conditions féminines d'une telle mobilité ? Bernadette Cros³⁸³, aujourd'hui DGA d'une commune moyenne des Hauts de Seine, appartient à une génération marquée par le développement du salariat féminin, où la continuité de l'activité face à la maternité est plus fréquente³⁸⁴. Si sa trajectoire professionnelle a en partie dépendu de celle de son époux (qu'elle a suivi en région parisienne), elle a aussi réussi à s'inscrire, dès son arrivée en Île de France, dans des réseaux professionnels plutôt masculins³⁸⁵. Un autre facteur contribue à rendre atypique sa trajectoire : au contraire de la plupart des agents d'exécution, Bernadette n'est pas ancrée localement. En acceptant la mobilité géographique, puis en la recherchant au nom de l'ascension professionnelle, elle inaugure un nouveau modèle de carrière professionnelle.

Nous avons rencontré Bernadette Cros lors des écrits du concours d'adjoint, qu'elle surveille en tant que membre du jury (*cf.* troisième partie). Quelques semaines plus tard, elle nous reçoit dans son bureau en mairie, et commence à se présenter par ces mots, répondant à notre envie de connaître sa trajectoire professionnelle pour mieux comprendre son activité de jurée :

³⁸⁰ Entre 1962 et 1982, l'emploi salarié masculin croît de 16%, l'emploi salarié féminin de 57%. Maruani M., 2003, *Travail et emploi des femmes*, La Découverte, coll. « Repères », p.13.

³⁸¹ Les hommes représentent 35,5% de la CSP employés en 1975, 20% en 1982. Alonzo P., 2004, « Les employés : "un archipel à la dérive" », in Bouffartigue P. (dir.), *Le retour des classes sociales*, La dispute, coll. « État des lieux », p.95.

³⁸² Lorrain D., 1987, *op.cit.*, p.95.

³⁸³ Le cas de Geneviève Folio, née en 1950 et titulaire d'un BEP de sténodactylographe, aurait aussi pu être mobilisé pour décrire ce type de trajectoire. Entrée très jeune comme secrétaire à la mairie de la petite commune du Val de Marne où elle habite, elle y gravit les différents échelons (de sténo à attaché) en suivant les formations du CFPC, ayant pour finir la responsabilité de plusieurs services. Il y a dix ans, elle quitte cette commune pour une ville plus importante du même département, où elle prend la responsabilité du service formation. Elle passe alors l'examen d'attaché principal.

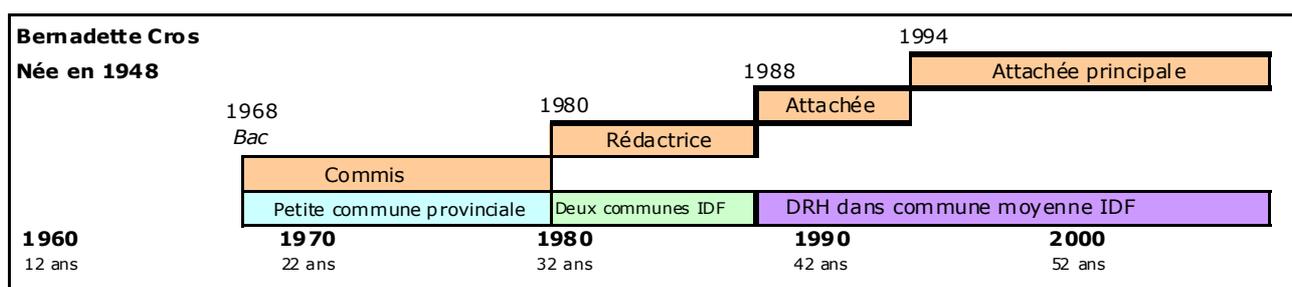
³⁸⁴ Il est frappant de constater, au sein de notre *corpus*, que toutes les mères d'enquêtés nés dans les années 1940 et 1950 étaient inactives, quand quasiment toutes celles des enquêtés nés dans les années 1970 sont actives. Pour un cadrage statistique de l'évolution des taux d'activité des femmes, *cf.* Maruani M., 2000, *op.cit.*

³⁸⁵ Il faudrait étudier les modes de fonctionnement des couples pour comprendre l'attitude différente de femmes ayant des niveaux de diplôme et des origines sociales proches (telles Bernadette et la femme de Claude) et analyser le rapport différent au travail des unes et des autres. Notre enquête, d'abord centrée sur la sphère du travail, ne nous permet pas de les comparer précisément.

« Je suis une autodidacte. J'ai passé un bac philo et puis, mon père étant décédé, je me suis dit : je vais entrer dans la fonction publique. Donc, j'ai passé tous les concours. J'ai passé commis, après rédacteur, après attaché, attaché principal, et je suis arrivée directeur territorial. Depuis un an, je suis directrice générale adjointe des services. J'ai eu quinze ans dans une petite commune, où j'étais pratiquement l'adjointe du secrétaire général à l'époque. Ça m'a apporté une expérience très riche. Venant en région parisienne, il a fallu que je cherche une collectivité. J'ai d'abord travaillé dans la comptabilité, à C... [commune des Yvelines]. Ensuite, je suis allée à V... [autre commune moyenne des Yvelines] : j'ai pris le personnel. Puis je suis arrivée à X... [commune de 60 000 habitants dans les Hauts de Seine] et j'y suis toujours. »³⁸⁶

La représentation ci-dessous (trajectoire 5) permet de visualiser rapidement les similitudes et les différences entre sa trajectoire et celles de Claude et de Gilles. Comme eux, son ascension statutaire (et corollairement son accession à des postes à responsabilité) est graduelle – ce qui justifie qu'elle se qualifie d'autodidacte. Mais à la différence des deux Tozayiens, elle est inscrite dans un parcours de mobilité géographique, qui l'a conduite du Sud de la France à l'Île de France, où elle travaille dans trois communes différentes.

Trajectoire 5 : Quand mobilité statutaire et mobilité géographique vont de pair



Les conditions d'entrée dans l'emploi communal se rapprochent pour un part de celles de Claude : comme lui, c'est suite au décès de son père, peintre en bâtiment, qu'il lui faut travailler.

« Vous aviez pensé comment à entrer à la mairie ? C'est parce que ma mère... Comme il a fallu que je choisisse très vite, je me suis dit : "pourquoi pas ?". Ce n'est pas un choix. Après, je m'y suis fait. (...)

Mon père était décédé. Je me disais : "s'il me voyait !". À l'époque, la mairie, c'était quelque chose. »

On perçoit ici l'importance des aspirations parentales à la fonction publique, particulièrement fortes en milieu populaire (encadré 7), mais aussi la différence de perception de cet univers professionnel selon la position sociale et l'ancrage local. Issu d'un milieu de petits indépendants, habitant de surcroît dans un quartier éloigné du centre-ville, Claude manifestait, rappelons-nous, une distance vis-à-vis des fonctionnaires. Bien différente est l'attitude de la mère de Bernadette, au foyer, veuve d'un ouvrier, habitant dans un bourg (3000 habitants), où

³⁸⁶ Entretien dans son bureau en mairie, le 17 janvier 2007.

ainsi que le raconte Bernadette ailleurs dans l'entretien, la mairie fait partie des institutions fortement ancrées dans la vie quotidienne et « le maire, c'était quelque chose ». Elle choisit pour la plus diplômée de ses filles un emploi qui sied à la fois à son niveau d'études et à son sexe. La sœur de Bernadette, de son côté, devient coiffeuse.

Encadré 7 : Aspirations parentales à l'emploi public : exemples contemporains

Les projets de sortie de la condition ouvrière, tels qu'ils sont portés par les parents, semblent régulièrement passer par une aspiration à l'emploi public. Celui-ci, outre la sécurité de l'emploi qu'il procure, est associé aux emplois de bureau, réputés moins éprouvants physiquement et aux horaires plus réguliers que le travail en usine. Outre le témoignage apporté par Bernadette, rapportons ces propos d'un homme d'origine maghrébine, rencontré aux écrits du concours d'adjoint³⁸⁷. À environ 35 ans, il est agent de médiation à la ville de Paris, son contrat se termine au printemps 2007. Il n'a pas envie de travailler dans un bureau mais sa mère « aimerait bien ». Son frère travaille à l'Éducation Nationale. « Je suis le seul à ne pas être casé au niveau emploi », dit-il. Il a commencé par travailler comme aide-comptable dans une entreprise, mais a été licencié. Il compte aussi passer les concours de la ville de Paris.

L'enquête dirigée par Danièle Linhart sur les agents de la préfecture du Nord rapporte des interventions analogues de parents. C'est par exemple cet agent de catégorie C qui avait trouvé un emploi de manœuvre mais que sa famille pousse à entrer à la préfecture : « C'est pas tout à fait l'avenir que mes parents voyaient pour moi »³⁸⁸. C'est aussi cet ingénieur fils de maçon, que les parents ont encouragé, après sa classe préparatoire, à entrer dans une école d'État (l'ENTPE) : « tiens, voilà ce qu'il te faut. En plus, on est payé pendant les études »³⁸⁹. Ce dernier exemple n'est pas d'ailleurs sans rappeler le rôle joué par les écoles normales d'instituteurs dans l'accès des enfants de paysans aux classes moyennes au cours du premier 20^e siècle.

Mais, avec la dégradation des conditions d'entrée dans la vie active, il semble que cette aspiration à l'emploi public se généralise au-delà des classes populaires, comme en témoignent régulièrement les sondages³⁹⁰. Citons par exemple, à défaut de démonstration plus étayée, ce propos recueilli par Julien Langumier auprès d'une secrétaire administrative de la DDE, ayant passé le concours en 1990 : « *Qu'est-ce qui vous a motivé pour passer le concours ? Rien du tout, j'avais une licence de droit, je ne savais pas ce que je voulais faire, je n'avais pas de boulot. Alors ma mère m'a inscrite à ce concours et je l'ai passé. Sans conviction aucune parce que j'avais une vision très péjorative de l'administration. (...) C'est votre mère qui vous a inscrite à ce concours, comment ça s'est produit ? C'est qu'elle voyait que j'étais paumée, que je ne savais pas quoi faire, elle a vu un concours dans le journal et elle a dit, tiens, je t'inscris.* »³⁹¹

Pour une autre part, son mode d'entrée dans la fonction publique se rapproche de celui de Gilles : le rôle du diplôme est ici central – bacheliers, les deux jeunes gens peuvent accéder sur concours au grade de commis, à la préfecture pour Gilles, à la mairie pour Bernadette. L'administration municipale est encore peu développée dans ce gros village : à son arrivée, le poste de secrétaire général est vacant et elle se forme « toute seule », c'est-à-dire dans ce contexte pré-décentralisation, à partir des remontrances des services de l'État.

« Je me suis retrouvée toute seule dans cette mairie. Il y avait 3000 habitants, c'était une petite collectivité. Comme j'avais été recrutée pour m'occuper des paies, de la compta, je me suis retrouvée toute seule, avec un bac philo. Les payes, je ne connaissais pas trop. J'ai eu une formation un peu difficile. Je me suis

³⁸⁷ Journal de terrain, 20 septembre 2006 (discussion pendant la pause entre les deux épreuves).

³⁸⁸ Linhart D. (dir.), 2006, *Les différents visages de la modernisation du service public*, La documentation française, coll. « Perspectives », p.45.

³⁸⁹ *Ibid.*, p.105.

³⁹⁰ Plus des deux tiers des personnes interrogées (68%) encourageraient leur enfant à devenir fonctionnaire, dans un sondage IPSOS pour *La Gazette* réalisé début 2008. www.ipsos.fr/CanalIpsos/articles/2428.asp

³⁹¹ Langumier J., 2005, *art.cit.*, p.71.

occupée de tout, à être formée par la perception qui me renvoyait les mandats faux. J'allais à la préfecture, je me débrouillais. »

Son ascension professionnelle commence dès cette période. Elle est rapidement repérée comme capable d'exercer davantage de responsabilités (c'est notamment elle qui inaugure les premiers postes informatiques) et est promue rédactrice sans concours, sur un emploi spécifique, comme le statut de 1952 le permettait. Dans le même temps, elle fait un mariage hypergame³⁹², en épousant un homme de la région : fils d'un instituteur exerçant également comme secrétaire de mairie dans un village, il deviendra cadre chez Véolia Transport. Le couple a deux enfants, nés au cours des années 1970.

1980 constitue une rupture importante dans la vie de la famille : le mari de Bernadette est muté en région parisienne, sa femme et leurs deux enfants suivent. En entretien, Bernadette raconte un déracinement : son fils a honte de son accent, redouble une classe à l'école ; elle ne peut faire valoir son emploi spécifique de rédacteur (qui n'autorise pas les mutations). Elle réussit tout de même le concours de rédacteur mais ne trouve du travail qu'à l'autre bout de département. Sa première mutation est d'ailleurs motivée par le souci de se rapprocher de son domicile.

« Je me suis rendue compte qu'habitant V... et travaillant à C... C'était infémal. Je ne voyais plus mes enfants. Tout le monde était paumé en région parisienne. Dès qu'il y a eu un poste à V..., j'ai postulé. C'était vraiment pour retourner près de chez moi. »

L'installation en Île de France, où le maillage territorial est serré, permettant des mobilités plus faciles entre des administrations municipales où les postes de cadre sont plus nombreux, lui permet, passée la période difficile de l'installation, de poursuivre son ascension professionnelle. Au contraire de Claude, pour qui la promotion est liée à une proximité aux élus, Bernadette s'inscrit dans des réseaux professionnels de cadres : elle participe à des jurys de concours, milite au syndicat national des cadres territoriaux (affilié à la CGC) et doit finalement sa dernière mutation, en 1996, au secrétaire général de V... parti à T..., et qui la demande à ses côtés. Si ses mobilités, comme celle du DGS de Tozay (*cf.* chapitre IV), s'inscrivent dans la même moitié de l'échiquier politique (en l'occurrence à droite), elle dit ne pas s'être « posée de questions » - prolongeant une présentation apolitique d'elle-même déjà envisagée dans le chapitre V.

³⁹² Rappelons que « la formation des couples reste toujours porteuse d'un enjeu social plus important pour les femmes ». La détention de titres scolaires est un facteur favorable au mariage hypergamique chez les femmes. Bozon M., Héran F., 2006, *La formation du couple. Textes essentiels pour la sociologie de la famille*, La découverte, coll. « Grands Repères », p.21. Singly F. (de), 1982, « Mariage, dot scolaire et position sociale », *Économie et statistique*, n°142, p.7-21.

Cette fois, c'est sa famille qui la suit, en s'installant à T..., à côté de la mairie. Cette proximité lui permet un investissement encore accru au travail, maintenant que ses enfants ont quitté la maison³⁹³ : promue DGA depuis un an, elle commence à travailler vers 7 heures du matin, mange à son bureau, et termine vers 19 heures, lorsqu'il n'y a pas de réunions en soirée. À partir de l'enquête Formation Qualification Professions de 1970, Alain Blum, Gilles de la Gorce et Claude Thélot ont montré que la mobilité sociale intergénérationnelle est la plus forte parmi les individus ayant commencé à travailler dans des communes rurales ou dans de petites villes, et qui ont continué leur vie professionnelle dans des villes plus importantes³⁹⁴. La trajectoire de Bernadette Cros s'inscrit dans cette configuration ; elle aurait toutefois été hautement improbable dix ans plus tôt, au moment de l'enquête de l'INSEE³⁹⁵. Les sociologues montrent bien que c'est alors principalement parmi les cadres supérieurs de l'État que l'on trouve ces « déracinés », venus de province jusqu'en région parisienne³⁹⁶. Dix ans plus tard, et sans qu'il s'agisse encore d'un phénomène massif (à Tozay, les recrutements par mutations se développent vraiment dans les années 2000), ce type de trajectoire devient possible pour des cadres communaux. On a vu que le statut de 1952 rendait encore difficile les mobilités entre collectivités - celui de 1984 va les faciliter. Bernadette peut ainsi être qualifiée de précurseur : la mobilité géographique fait aujourd'hui figure de norme, en particulier pour les jeunes cadres (*cf. infra*).

c) Années 1980-1990 : l'animation, nouvelle filière d'accès à l'encadrement

Dans les années 1980 et 1990, le niveau de diplôme des cadres de la fonction publique territoriale se rapproche de celui des cadres de l'État (*cf. infra*) et les modes d'accès à l'encadrement s'alignent en conséquence : la détention d'un diplôme universitaire fait figure de passage obligé. La sélectivité accrue du concours de rédacteur, la montée en puissance du

³⁹³ Sa fille est professeure des écoles, et son fils a acheté, après un BTS, une entreprise de peinture. Les enfants de Bernadette, Claude et Gilles ont des parcours scolaires et des insertions professionnelles similaires, qui confirment l'inscription de leurs familles au sein des classes moyennes : ils ont tous fait des études supérieures, en général assez courtes et ont un emploi stable, correspondant à leur niveau d'études, après une insertion plus ou moins difficile. Le fils aîné de Gilles a un BTS audiovisuel et est preneur du son à France 2. Sa fille travaille en CDI chez un paysagiste après avoir été emploi-jeune. Elle a un DUT communication. Le plus jeune a passé son bac en 2007 et va faire de l'informatique à l'université. La fille aînée de Claude est assistante sociale dans la Marine Nationale. Son fils a un BTS de géomètre et travaille pour un expert-géomètre. Sa plus jeune fille (née en 1979) a une formation de tapisserie décoratrice, mais fait des ménages en attendant de trouver du travail dans son domaine.

³⁹⁴ Blum A. de la Gorce G., Thélot C., 1985, « Mobilité sociale et migration géographique », *Population*, v.40, n°3, p.405.

³⁹⁵ Courant aujourd'hui, le fait d'aller passer un concours à Paris quand on réside en province est exceptionnel dans les années 1960 : seul un candidat sur quarante-sept au concours de commis 1966 est dans ce cas, et deux candidats sur vingt-et-un au concours de rédacteur 1968. A-CNFPT 112w1, 112w17.

³⁹⁶ *Ibid.*, p.424.

grade d'attaché (cf. graphes 2 et 3), devenu nécessaire pour l'exercice des responsabilités les plus élevées dans les communes petites et moyennes, font que l'accès aux postes de cadres est devenu quasi-impossible aux bacheliers nés dans les années 1960³⁹⁷. Le développement de nouveaux emplois, dans le secteur de l'animation dite à l'époque socioculturelle, va toutefois inaugurer une nouvelle filière d'accès à l'encadrement. Souvent issus du militantisme, *via* notamment les associations d'éducation populaire³⁹⁸, ayant en général commencé cette activité pendant leurs études, les premiers animateurs « professionnels » n'ont pas immédiatement accès aux positions d'encadrement. Nés dans les années 1960, bacheliers, ils sont d'abord vacataires puis contractuels et passent ensuite le concours de commis³⁹⁹, en tout cas dans les villes qui ont intégré précocement les centres de loisirs (ou maisons de l'enfance) à l'administration communale⁴⁰⁰. La structuration de services enfance, puis jeunesse, dans les mairies, va leur donner accès aux postes de directeurs des centres de loisirs, ainsi qu'à ceux (moins nombreux) de cadres en mairie. La mise en place de diplômés par le ministère de la Jeunesse et des Sports (en particulier le DEFA⁴⁰¹), ainsi que le passage du concours de rédacteur, participent à leur professionnalisation et à leur accès progressif à l'encadrement municipal.

Si nous avons rencontré plusieurs d'entre eux⁴⁰² au cours de notre enquête sur la démocratie participative à Gennevilliers, c'est parce que ce nouveau secteur de politique publique (étroitement liée, dans les villes de banlieue, à la Politique de la Ville⁴⁰³) a constitué, au cours

³⁹⁷ Rappelons les chiffres en population générale : en 1993, 62% des licenciés sont cadres à 30 ans, contre seulement 19% des « bac+2 ». Galland O., Rouault D., 1998, *art. cit.*, p.3.

³⁹⁸ Dubois V., 2006, « Du militantisme à la gestion culturelle. L'institutionnalisation de l'action culturelle dans une ville de banlieue (Bron, 1970-1990) », in Tissot S., Gaubert C., Lechien M-H. (dir.), *Reconversions militantes*, Presses Universitaires de Limoges, p. 139-162. Olivier Borraz a lui aussi montré que l'animation est un « secteur hautement sensible » à la demande des habitants, ce qui explique que « la distinction entre l'apport des élus et celui des agents s'opère moins nettement » et que les profils militants soient recherchés. Borraz O., 1994, « Le gouvernement des villes. Une analyse comparée dans deux villes suisses et deux villes françaises », thèse de sociologie, IEP Paris, p.334-335.

³⁹⁹ Doté d'une option « animation » dès le début des années 1980.

⁴⁰⁰ Outre les villes de la « banlieue rouge », on peut citer l'exemple de la ville (socialiste) de Besançon, pionnière en la matière, étudiée par Olivier Borraz. Un de nos deux enquêtés, Joseph Leconte, y a été recruté en 1980 comme responsable d'une maison de quartier, avec le grade de rédacteur. Borraz O., 1994, thèse citée.

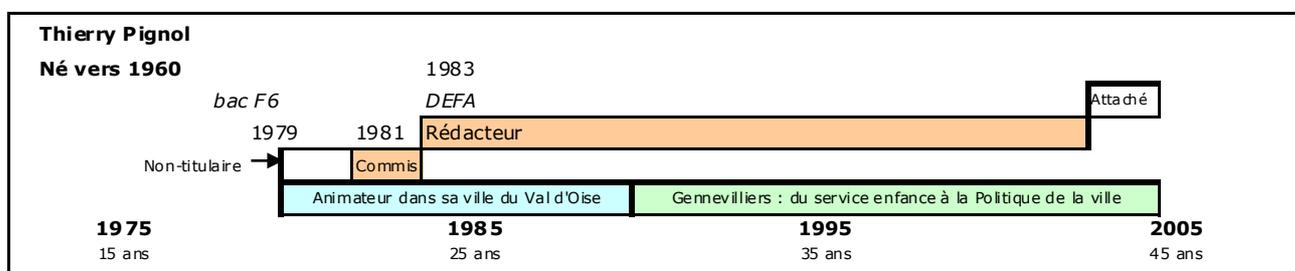
⁴⁰¹ Diplôme d'État relatif aux Fonctions d'Animation, créé en 1979, et qui remplace progressivement le DECEP (diplôme d'État de conseiller d'éducation populaire) qu'a par exemple passé Joseph Leconte.

⁴⁰² Le parcours de Laurent Evrard s'inscrit lui aussi dans la filière de promotion, quoiqu'avec une coloration plus directement politique. Né au début des années 1960, Gilles devient animateur au cours de son DEUG d'AES dans une université de province. Il est alors repéré par la fédération nationale des MJC, qui lui permet de suivre une formation pour devenir directeur de maisons de jeunes. Au bout de cinq ans comme directeur, il devient directeur de cabinet d'un maire PS, parti dont il est militant. Il rejoint ensuite les services administratifs, passe un concours d'intégration (cf. chapitre V) et poursuit une mobilité fonctionnelle et géographique qui en fait aujourd'hui le DGA d'une petite ville de Seine Saint Denis.

⁴⁰³ Sylvie Tissot a observé le même type de recrutement dans son enquête sur la Politique de la Ville à Montreuil. Tissot S., 2002, « Réformer les quartiers. Enquête sociologique sur une catégorie de l'action publique », thèse de sociologie, EHESS, p.432.

des années 1990 et 2000, un espace de reconversion pour ces anciens animateurs. Nous pourrions évoquer le cas de Mounia Ghezal⁴⁰⁴, qui, après son baccalauréat G2, est quelques temps aide-comptable tout en militant aux Ceméa, puis rejoint Gennevilliers, attirée par une ville réputée « à la pointe de l’animation »⁴⁰⁵. Devenue rédactrice, elle dirige ensuite un centre de loisirs, puis un point infos jeunes, avant de devenir, au début des années 2000, chef de projet dans un quartier en Politique de la Ville. Sa collègue, Sylvie Lucas, est arrivée à Gennevilliers, la même année, en 1982. Elle a un baccalauréat B et suit alors des études de droit à Nanterre qu’elle abandonne rapidement pour devenir animatrice à temps plein. Elle est responsable-adjointe du service jeunesse et enfin agent de développement social et urbain. Le responsable de la direction de la vie des quartiers, dont elles dépendent, présente une trajectoire similaire (trajectoire 6).

Trajectoire 6 : Devenir cadre par l’animation



Thierry Pignol, né lui aussi au début des années 1960, commence à travailler à la mairie de son domicile, dans le Val d’Oise, après son baccalauréat chimie (F6). Son inscription dans la fonction publique communale est rapide : à 25 ans, il est déjà rédacteur. Il rejoint Gennevilliers en 1989, suite à un conflit dans sa ville : il y connaît déjà Mounia, par le réseau Ceméa, et prend la direction d’une maison de l’enfance. C’est à lui et à Sylvie que la Ville fait appel, en 1996, lorsqu’elle crée deux postes d’agents de développement et à nouveau vers lui qu’elle se tourne, trois ans plus tard, pour prendre la responsabilité de la direction chargée de gérer la politique des quartiers. En 2003, du fait de son ancienneté dans le grade de rédacteur et de ses fonctions de directeur de service, il est promu attaché, sans passer de concours. Il suit au même moment un DESS en formation continue. En entretien, il rend compte de ce qu’il appelle un « cheminement logique », de l’animation vers la démocratie participative :

⁴⁰⁴ Ce n’est pas un hasard si nous trouvons ici la première cadre promue d’origine maghrébine (algérienne, en l’occurrence). La mise en place, dans les villes de gauche en particulier, de la politique dite des « grands frères » au début des années 1980, a permis un accès des jeunes « beurs » aux métiers d’animateur et d’éducateur. Joseph Leconte explique que lorsqu’il a été recruté à Besançon, les animateurs qu’il avait sous sa responsabilité étaient pour beaucoup issus des « cités ». À Gennevilliers, l’intégration des beurs à la vie politique municipale est toutefois limitée par une incompréhension réciproque. Maslet O., 2003, *La gauche et les cités, un rendez-vous manqué*, La dispute.

⁴⁰⁵ Entretien dans son bureau de quartier, le 21 janvier 2004.

« Pour commencer, j'avais envie de vous demander comment vous êtes devenu directeur de la direction de la vie des quartiers ? C'était un cheminement logique, je dirais. Je viens du service enfance, dans lequel j'ai occupé un certain nombre de postes. À l'époque, j'occupais ce que l'on appelait une direction de quartier, dans une maison de l'enfance, avec aussi une ouverture, en termes de projets, avec le secteur scolaire. J'étais aussi la personne qui devait coordonner la mise en place de la fête de quartier sur le quartier dans lequel je travaillais. Ensuite, il y a eu cette volonté municipale de mettre en place des comités de quartier sur chaque quartier. Avec la création de postes d'agent de développement pour mettre en œuvre ce travail. Je suis passé du service enfance, de manière logique, à un poste d'agent de développement. J'étais déjà dans cette démarche de travailler avec une population captive, qui était la population enfantine, mais aussi avec des orientations de développement de projets sur les quartiers, sur les lieux éducatifs de manière plus globale. C'était une suite tout à fait logique de mettre en place des projets sur les quartiers et d'inciter les habitants à développer des projets sur leur quartier et de les aider à la mise en œuvre. »⁴⁰⁶

Leur mode d'accès à l'encadrement communal, ainsi que les secteurs où ils se sont spécialisés (« services à la population » plutôt que « directions fonctionnelles » selon les expressions utilisées en mairie), conduisent ces animateurs promus à adopter une définition de leur rôle qui les distingue à la fois des cadres administratifs et des jeunes diplômés recrutés dans les années 2000. Alors que la mairie encourage Sylvie et Mounia à préparer le concours d'attaché, les deux femmes s'y refusent, préférant suivre des formations universitaires (un DESS développement social urbain pour la première, un DUT carrières sociales pour la seconde). La référence au « terrain » est constante dans leurs discours : cette génération valorise le fait de participer à une invention collective (les comités de quartier, la démocratie participative), de développer des pratiques professionnelles innovantes, de rester fidèle à l'*ethos* des animateurs (« être dans le faire et dans le plaisir de faire », dit Mounia), ce que permettent ces cursus, certes théoriques, mais ancrés dans la pratique grâce aux stages longs qu'ils intègrent. Ils opposent d'ailleurs volontiers le temps perdu en réunions au temps utile dans les quartiers, opposition qui sert à marquer leur différence vis-à-vis des « bureaucrates » de la mairie, supposés à cheval sur les horaires : « on ne compte pas nos heures », est une expression qui revient souvent dans leur bouche. À travers la figure de l'engagement total (« je me donne corps et âme », dit Sylvie), ces anciens animateurs revendiquent une exemplarité qui en ferait des fonctionnaires pas comme les autres. Ils se distinguent aussi des trentenaires embauchés pour la Politique de la Ville à la sortie de leurs études par une insertion ancienne dans les réseaux politiques locaux : vivant leur carrière professionnelle sur le mode de la proximité, pratique et idéologique, avec les élus, ils voient dans l'entrée en politique un moyen de prolonger leur activité professionnelle.

⁴⁰⁶ Entretien dans son bureau en mairie, le 17 mars 2004.

La directrice du service jeunesse, dont Sylvie a été adjointe, est devenue maire-adjoint à Gennevilliers. Sylvie envisage à son tour de se présenter aux municipales de 2007, sur une liste d'union de la gauche dans son village de Seine-et-Marne : « Je pense que je peux apporter pas mal, sur la vie citoyenne en tout cas, sur le développement d'un coin, sur l'aspect fédérateur aussi. Je crois que c'est une très bonne école [l'animation de quartier] pour apprendre à fédérer les gens. Pour apprendre à mobiliser. »

Se limitant pourtant aux seuls agents d'exécution ayant passé des concours, cette section a illustré la diversité interne de la catégorie C de la fonction publique territoriale, laquelle se manifeste notamment dans des rapports différents aux concours. Nous voudrions, pour conclure, mettre l'accent sur les questions communes soulevées par ces différentes trajectoires. Nous pensons avoir montré l'importance d'une prise en compte de l'environnement familial dans lequel les agents publics se situent. L'accès au statut ne stabilise pas seulement la trajectoire professionnelle de celui qui travaille en collectivité, il assure aussi son entourage familial, permettant par exemple l'accès à la propriété du logement. Quant à la promotion permise par les concours internes, elle nécessite souvent la mobilisation du groupe familial (*cf.* chapitre VIII) qu'elle peut ensuite entraîner tout entier dans une dynamique d'ascension sociale (dont attestent en particulier les études suivies par les enfants). La deuxième question transversale posée par ces trajectoires est celle de leur spécificité par rapport à celles des « petits » fonctionnaires de l'État. Si la comparaison terme à terme est impossible avec les matériaux dont nous disposons, les références bibliographiques mobilisées laissent à penser que les points de convergence sont nombreux : l'importance du statut dans la protection contre le chômage et dans la stabilisation familiale sont de ceux-ci. La « mise en mobilité » géographique croissante des fonctionnaires territoriaux (toutefois nettement plus accentuée chez les cadres) ainsi que la sélectivité accrue des concours territoriaux contribuent encore à rapprocher les trajectoires des agents des deux fonctions publiques. Une spécificité importante demeure : les concours n'interviennent que rarement pour devenir agent d'exécution. Mais cette manière de « devenir fonctionnaire » ne permet plus qu'exceptionnellement d'accéder au statut de cadre. Il faut donc nous intéresser à présent à ceux qui ont accédé rapidement et sur concours à ce statut.

C - Le concours pour le statut : devenir cadre territorial

Exception statistique, le passage du concours avant l'accès à l'emploi public local est cependant significatif pour une population particulière : celle constituée par les diplômés du supérieur qui entrent dans la fonction publique territoriale à des postes de cadre. Un deuxième élément distingue ces diplômés : ils entrent en général dans l'emploi public immédiatement après la fin de leurs études, au contraire des agents d'exécution, qui, même s'ils y arrivent au

même âge, ont souvent déjà passé quelques années sur le marché du travail⁴⁰⁷. Dès les années 1980, Florence Audier a mis en évidence la place non négligeable⁴⁰⁸ de l'emploi public dans les trajectoires d'insertion des jeunes. Et les cadres sont surreprésentés parmi ces fonctionnaires précoces : les jeunes recrutés en collectivités locales et dans les hôpitaux immédiatement après leur sortie du système scolaire sont pour 45% des catégories B⁴⁰⁹, pour 35% des catégories A⁴¹⁰. Ce recrutement privilégié de jeunes cadres se traduit en termes de niveau de diplôme : la fonction publique accueille, en début de vie active, un jeune sur deux titulaire d'une licence ou d'un diplôme supérieur⁴¹¹.

Comment expliquer ce qui semble faire figure de préférence pour la fonction publique chez les plus diplômés ? D'abord, selon un résultat classique, par la transmission familiale du statut de fonctionnaire : celle-ci est en effet davantage marquée en haut de l'échelle qu'en bas⁴¹². Ensuite par la différenciation plus importante des formations universitaires selon le clivage public / privé. Bien que plusieurs BEP et CAP, et même aujourd'hui des BTS et des DUT, soient clairement orientés vers les emplois de bureau, la pluralité des employeurs potentiels est affichée jusque dans l'intitulé de diplômes (« gestion des entreprises et des administrations »). Au contraire, l'organisation de l'enseignement supérieur, au sein des facultés de droit (publicistes *vs.* privatistes⁴¹³) et des grandes écoles (écoles de service public *vs.* écoles de commerce⁴¹⁴) a de longue date « destiné » certains étudiants, souvent d'extraction plus modeste, à l'emploi public. Dans la fonction publique territoriale elle-même, la mise en place, dès la fin des années 1970, des premiers DESS préparant explicitement à

⁴⁰⁷ À Tozay, moins du quart des agents ont fait leur première expérience professionnelle à la mairie. Cette différence entre agents d'exécution et cadres n'est pas l'apanage de la « territoriale ». Dominique Maurs et Florence Audier l'ont par exemple remarqué en comparant le concours des IRA, où les candidats en externe sortent souvent immédiatement des IEP ou des IPAG et le concours de surveillant pénitentiaire (de catégorie C), est passé en moyenne sept ans après la sortie du système éducatif Meurs D., Audier F., 2004, *art. cit.*, p.563.

⁴⁰⁸ Audier F., 1989, « Secteurs d'activité économique et emplois des jeunes à la sortie du système éducatif », *Formation-Emploi*, n°31, p.46-60. Elle actualise ses données dans les années 1990 et montre que « 23% des hommes et 31% des femmes qui occupent un emploi quelques mois après la fin de leur scolarité y ont trouvé leur emploi ». Audier F., 1997, « La fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés », *Économie et statistique*, n°304-305, p. 140.

⁴⁰⁹ Il s'agit toutefois davantage de fonctionnaires hospitaliers (infirmières) que de territoriaux.

⁴¹⁰ Audier F., 1997, *art. cit.*, p. 140.

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 143.

⁴¹² Audier F., 2000, *art. cit.*, p. 125-126. Différence déjà mentionnée par Claude Thélot. Thélot C., 1982, *Tel père tel fils. Position sociale et origine familiale*, Dunod.

⁴¹³ Nous renvoyons à ce sujet sur l'étude menée en 1985 par Daniel Gaxie auprès des étudiants de la faculté de droit d'Amiens, et qui montre bien les différences, en termes d'origine sociale et d'aspirations professionnelles, de ces deux « types » de juristes. Gaxie D., 1987, « Sur quelques déterminants de la "vocation" de fonctionnaire », in Marcou G., (dir.), *Fonction publique et décentralisation. Recrutement et formation*, Presses Universitaires de Lille, p.107.

⁴¹⁴ Il faut toutefois souligner que les lignes de clivage se brouillent, du fait du pantouflage banalisé des membres de grands corps techniques de l'État et, plus récemment, des transformations de la formation à l'IEP de Paris, tendant à se rapprocher de celle d'une *business school*.

l'emploi communal⁴¹⁵ a contribué à spécialiser le recrutement des cadres territoriaux. La structuration de l'offre de formations universitaires explique sans doute le constat, établi par Isabelle Bertaux-Wiame et Sacha Leduc à propos des fonctionnaires de la préfecture du Nord, selon lequel les cadres A ont « une position d'emblée plus volontaire qui se traduit par le fait de passer des concours »⁴¹⁶. Nous montrerons que si le projet d'entrer en collectivité a souvent été mûri pendant les études supérieures, on ne saurait pour autant conclure à un rapport « vocationnel » à la fonction publique territoriale. Les autres possibilités offertes sur le marché du travail et la préférence pour un emploi près du domicile influencent, comme pour les agents d'exécution, le choix de l'emploi public local.

Cette dernière remarque nous encourage, comme nous l'avons fait pour les agents d'exécution, à nous poser la question d'une éventuelle spécificité des jeunes cadres territoriaux par rapport à leurs homologues de l'État. N'a-t-on pas mis en évidence, au cours de la section précédente, un modèle spécifique de production des cadres par promotion interne ? Le temps où la fonction publique territoriale était sous-encadrée par des personnels sous-qualifiés est bien révolu. Dès 1995, le niveau de diplôme des hommes recrutés en collectivités locales ou en hôpitaux juste après leurs études dépasse celui des hommes recrutés par l'État⁴¹⁷. Et l'on a vu que les profils des lauréats aux concours d'attaché territorial et des IRA s'étaient suffisamment rapprochés pour attirer des candidats présentant des parcours scolaires relativement similaires. L'enquête Génération 98 du Céreq montre d'ailleurs que la distinction n'est pas tant à établir entre les cadres de l'État et de la territoriale, mais entre les enseignants et les autres cadres du public. Les jeunes employés ailleurs que dans l'Éducation Nationale ont en effet une probabilité plus importante d'être « déclassés statistiquement de niveau »⁴¹⁸, c'est-à-dire d'appartenir à un emploi recrutant théoriquement à un niveau d'études inférieur au leur. On sait aussi que la majorité des jeunes recrutés dans la fonction publique immédiatement après leurs études « sont désormais recrutés en dehors des statuts qui régissent normalement les personnels »⁴¹⁹. Or les non-titulaires de la fonction publique sont objectivement plus souvent déclassés et ressentent subjectivement plus souvent ce déclassement que les fonctionnaires⁴²⁰.

⁴¹⁵ Nous renvoyons au chapitre I pour une genèse (rapide) de cette nouvelle offre de formation.

⁴¹⁶ Linhart D. (dir.), 2006, *op.cit.*, p.48.

⁴¹⁷ 37% ont un niveau I ou II, contre 21% en 1990. Audier F., 1997, *op.cit.*, p.145.

⁴¹⁸ Di Paola V., Moullet S., 2006, « Femmes et fonction publique : un risque calculé de déclassement ? », communication aux 13^e journées d'études sur les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail », Aix en Provence, p.8.

⁴¹⁹ Audier F., 1997, *op.cit.*, p.144.

⁴²⁰ Di Paola V., Moullet S., 2003, « L'emploi public et les trajectoires d'insertion des jeunes », *Économie et statistique*, n°369-370, p.61.

Que retenir de ces nombreux indicateurs chiffrés ? Pour le dire très vite, nous allons être confrontés, à travers les trajectoires examinées ci-dessous, à deux tendances lourdes (outre la mobilité géographique croissante, déjà évoquée) :

- une difficulté accrue à faire valoir des diplômes qui assuraient, dans les années 1970, un accès rapide au statut de cadre ;
- un accès croissant à cette catégorie non par le statut de fonctionnaire mais par celui de contractuel.

Il nous faudra nous demander comment ces deux dynamiques structurantes de l'encadrement administratif (*cf.* encadré 8) sont vécues par les personnes qu'elles concernent et comment elles influencent des rapports différenciés aux concours.

Encadré 8 : Les attachés au début des années 2000 : repères quantitatifs⁴²¹

Les attachés territoriaux, sur lesquels cette section porte quasi-exclusivement, sont au nombre de 43 500 au 31 décembre 2003. Ils représentent un tiers des cadres A de la fonction publique territoriale, mais travaillent moins souvent en commune que la moyenne (46% contre 65%). La proportion de non-titulaires (27%) y est aussi plus importante que la FPT dans son ensemble, et a de surcroît augmenté d'un point entre 2000 et 2003. La contractualisation est particulièrement importante chez les cadres d'Île de France (33%) et chez ceux qui travaillent en conseil régional (43%). Nettement moins féminisé que le reste de la filière administrative (57%), ce cadre d'emplois est vieillissant : 36% des titulaires ont plus de 50 ans. C'est aujourd'hui par la contractualisation que le groupe se renouvelle.

Pour ce faire, notre présentation comparera les trajectoires de deux cohortes de cadres territoriaux. Nous commencerons par étudier les modalités d'accès au statut de cadre communal de jeunes licenciés dans les années 1970, en analysant les usages différenciés, au cours de leur vie professionnelle, de leur statut précocement obtenu (1). Nous présenterons ensuite les débuts de vie active de jeunes titulaires de troisième cycle dans les années 2000. Nous étudierons l'importance prise par la contractualisation, par la mobilité géographique, voire par des formes de déclassement importantes pour ceux qui ne disposent ni des titres les plus reconnus ni des ressources politiques favorables à un accès rapide au statut de cadre (2).

1) Années 1970 : devenir cadre communal à l'issue de la licence

« Depuis douze années, la fonction communale s'est requalifiée assez fortement »⁴²², constate Dominique Lorrain en 1989. Les cadres sont à présent pour moitié diplômés du supérieur, un taux comparable à celui prévalant à l'État et dans les entreprises. Les moins de quarante ans, arrivés, après 1974, ont un niveau « bac+4 » et sont attachés, si bien que le sociologue qualifie la période 1974-1986 de « phase de rattrapage sauvage »⁴²³. Loïc Brémaux montre que ces

⁴²¹ D'après Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, 2006, *op. cit.*

⁴²² Lorrain D., 1989, *op. cit.*, p.106.

⁴²³ *Ibid.*, p.137.

jeunes diplômés, devenus directeurs généraux des services dans les communes d'Île et Vilaine, sont issus des classes moyennes⁴²⁴, qu'ils ont accédé rapidement au statut de cadre (26 ans en moyenne), et que les juristes prédominent en leur sein (30%), suivis de près par les cadres ayant une formation en économie et gestion (25%)⁴²⁵. Les anciens élèves des grandes écoles sont très peu nombreux, seuls représentés parmi les cadres issus de la fonction publique de l'État⁴²⁶ : les jeunes cadres communaux de l'époque sont bien, ainsi qu'ils se décrivent encore en entretien, des « universitaires ». Parce qu'ils en ont incarné le renouveau, et parce que nombre d'entre eux ont aujourd'hui acquis des positions élevées qui assurent leur visibilité, ces cadres font partie des groupes les mieux connus de la fonction publique communale, Nous nous attachons ici à présenter les trajectoires de cinq d'entre eux. Ces cadres ont de nombreux points communs (cf. tableau 14) : ils sont nés dans la première moitié des années 1950, ont effectivement un niveau « bac+4 » au moins⁴²⁷, tous en droit ; ils ont occupé leur premier emploi en commune⁴²⁸, sont devenus attachés avant 30 ans (à l'exception d'Elisabeth Legrand) et ont connu une mobilité géographique limitée.

Tableau 14 : Cadres des années 1970 : parcours scolaire et insertion professionnelle

	Année de naissance	Filière et diplôme	Concours	Année d'embauche	Type de collectivité	Nombre de collectivités	Age statut
Michel Carne	1952	Droit licence	Réussit rédacteur en 75	1975	Commune 150 000, CU	1	23 ans (B) 27 ans (A)
Marc Authier	1952	Droit licence	Pas de concours (spécifique puis intégré)	1977	Commune 180 000, CA	1	25 ans (A)
Yvon Berger	1953	Droit DESS collectivités	Réussit attaché de préfecture en 76	1976	Préfecture, CR, CDG	2 (en 15 ans)	23 ans (A)
Elisabeth Legrand	1953	Droit licence	Réussit rédacteur en 75	1976	Commune 15000	2 (les deux premières années)	23 ans (B) 32 ans (A)
Pierre Nodet	1956	Droit maîtrise	Pas de concours (sur titres puis intégré)	1979	Commune 3000, CDG	2 (les trois premières années)	23 ans (B) 25 ans (A)

Mais le tableau permet aussi de repérer des différences. Leur mode d'entrée dans l'emploi communal est loin d'être toujours le concours d'attaché. Et pour cause : exception faite de Pierre Nodet, tous nos enquêtés sont entrés dans l'emploi public avant la création de ce concours. L'afflux d'universitaires dans la fonction communale est donc la cause de la

⁴²⁴ Nous ne disposons pas d'informations systématiques sur l'origine sociale de nos enquêtés, mais les rares que nous avons confirmés la thèse d'une rupture par rapport aux cadres promus de la génération précédente : Marc Authier est fils de sous-officier ; Pierre Nodet est fils de secrétaire de mairie.

⁴²⁵ Brémaud L., 2004, « De la "petite" à la "grande" porte. Deux générations, deux modèles de formation des directeurs généraux des services communaux », *Recherche et formation*, n°45, p.69-82.

⁴²⁶ Thoenig J-C., Burlen K., 1998, *art. cit.*, p.148.

⁴²⁷ La licence de droit se faisait alors en quatre ans.

⁴²⁸ À l'exception de Marc Authier, qui a travaillé un an dans un cabinet de contentieux parisien.

revendication du nouveau concours davantage que sa conséquence : il fallait pouvoir les rémunérer à hauteur de leur diplôme pour continuer à les attirer. Par ailleurs, deux configurations locales permettent encore, en ces années 1970, d'échapper au concours à l'entrée : dans un contexte rural, le recrutement sur titre des secrétaires de mairie demeure possible (Pierre Nodet) ; dans le contexte d'une grande ville, comme celle où travaille Marc Authier, il existe des emplois spécifiques d'attaché (cf. chapitre I), accessibles sans concours. Il existe donc, ici encore, un « effet taille », qui correspond aux possibilités légalement offertes aux collectivités, mais aussi au rythme de développement de l'administration communale et à la volonté, diversement manifestée selon les élus, de se doter de collaborateurs universitaires. À Rennes, en 1981-1982, les cadres non titulaires de diplômes de l'enseignement supérieur sont déjà minoritaires. Joseph Fontaine a souligné la politique volontariste du maire, Edmond Hervé (PS), lui-même universitaire, pour renouveler l'encadrement communal⁴²⁹. Cela est évidemment loin d'être le cas dans toutes les collectivités.

Manifestes au moment du recrutement, les différences s'expriment aussi en cours de leur vie professionnelle : on peut distinguer, ainsi que nous le faisons ci-dessous, deux types de « carrières » de cadres : celles où le grade obtenu à l'entrée n'est qu'un passage vers des positions à la fois statutaires et fonctionnelles plus élevées (cas des quatre hommes), celles où, au contraire, le grade et le poste initiaux sont ceux de toute une vie (Elisabeth Legrand).

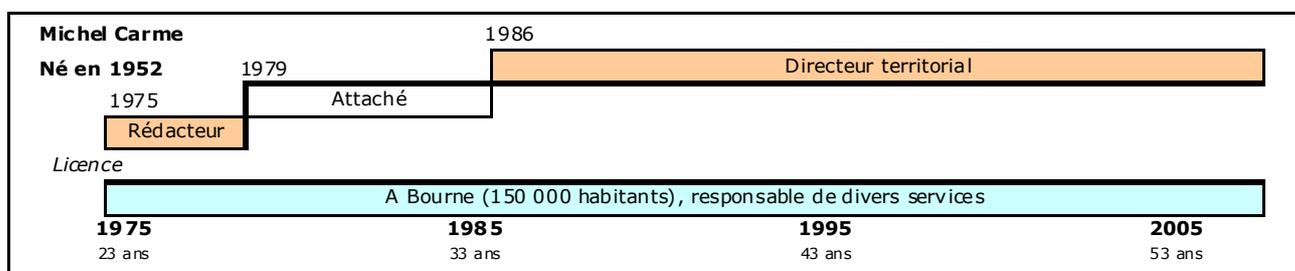
a) De rédacteur à cadre dirigeant : des cadres mobiles

Les hommes montent : telle pourrait être la conclusion à l'examen des trajectoires de Michel, Pierre, Yvon et Marc. Les deux premiers sont directeurs territoriaux, grade le plus élevé du cadre d'emplois d'attaché. Les derniers ont été promus administrateurs. Michel et Yvon dirigent des services importants dans de grosses collectivités ; Pierre et Marc sont détachés sur des emplois fonctionnels, de DGA d'une communauté d'agglomération pour l'un, de DGS d'un centre de gestion pour l'autre. Ces ascensions, du premier grade de la catégorie A à son sommet, de la responsabilité d'un service à celui de directeur général, prennent cependant, chez nos enquêtés, deux modalités distinctes. Michel, Pierre et Marc connaissent une mobilité interne au sein d'une même collectivité, ou plus exactement, ils profitent des possibilités de mobilité organisationnelle sans mobilité géographique offertes par leur configuration locale : Michel et Marc passent de la ville à sa structure intercommunale, Pierre passe de la commune

⁴²⁹ Fontaine J., 1986, « Être cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville », *Politiques et management public*, v.4, n°3, p.31-32.

au centre de gestion qui y siège (cf. chapitre III). Yvon présente un profil tout à fait différent : il est arrivé dans la territoriale par la préfectorale, suite à un choix délibéré d'expatriation, et a aussi connu une mobilité géographique consécutive à son dernier changement statutaire. Commençons par la trajectoire de Michel, prise comme exemple de la promotion en interne (trajectoire 7).

Trajectoire 7 : Devenir cadre dirigeant en interne



Michel, dont nous avons pour le moment surtout étudié le rôle de maire et de dirigeant de centre de gestion (cf. chapitres III et V), passe, à l'issue de sa licence de droit, obtenue à Bourne, le concours de rédacteur organisé par cette même ville, en association avec le CFPC. Entrer dans une commune est loin d'être un projet de longue date : « je trouvais ça assez baroque et assez peu conforme à l'idée que je me faisais des études juridiques »⁴³⁰, indique-t-il aujourd'hui. Mais cela fait bien partie des possibles à la sortie de la licence de droit : c'est un camarade de promotion, qui, formulant le projet de devenir secrétaire général de mairie, l'encourage à passer le concours. L'idée mûrit pendant son service militaire ; la perspective d'un mariage prochain avec une employée de la ville de Bourne finit de le convaincre.

Au sein de cette grande ville, il occupe des postes variés, tantôt proches du politique, tantôt à dominante juridique, tantôt exigeant un investissement important dans le « management ». Nommé au bout d'un an directeur de cabinet du président (centriste) de la communauté urbaine, il le reste lorsque celui est battu par un socialiste. En 1983, il revient à la mairie⁴³¹ où il dirige les services des affaires foncières. Trois ans plus tard, en 1986, il prend la responsabilité de la direction des ressources humaines de la communauté urbaine, où il restera sept ans. En 1993, il revient à la mairie à la tête de la direction « enfance, jeunesse, action socioculturelle », comptant 730 agents. Enfin, en 2005, il est nommé directeur des sports – une nouvelle fonction où il lui faut être « bon politiquement »⁴³² pour conseiller les élus dans

⁴³⁰ Premier entretien dans son bureau de directeur des sports, le 11 avril 2007.

⁴³¹ Dans cette commune, comme dans celle où travaille Marc Authier, les administrations communale et intercommunale sont peu distinctes : certains services relèvent formellement de la première structure, d'autres de la seconde, ce qui permet des passages relativement aisés (et en fait assez formels) de l'une à l'autre.

⁴³² Deuxième entretien dans son bureau de directeur des sports, le 16 août 2007.

la construction d'un nouvel équipement sportif ou dans leurs relations avec les clubs. Ces changements de poste, il les décrit comme demandés par les élus plutôt que souhaités par lui :

« Après, pour diverses circonstances, on m'a proposé d'avoir les fonctions de chef de cabinet. (...) On m'a dit : "il y a une grosse direction, à la ville de Bourne, qui est en difficulté". Il y a deux ans, le poste s'est trouvé vacant et l'adjoint aux sports avec qui j'avais déjà travaillé au socioculturel entre 93 et 95, m'a dit : "Michel, tu ne veux pas venir ?". L'opportunité a fait que l'on m'a confié cette nouvelle direction. »

Ce mode de présentation de soi, qui est aussi fréquemment celui des élus locaux⁴³³, n'occulte toutefois pas le fait que sa « carrière » (ou plutôt ses carrières, professionnelle et politique) dépendent aussi de ses mobilités internes : le poste de directeur des ressources humaines le motive parce qu'il lui permet de tenter l'examen d'attaché principal et de passer rapidement d'attaché à directeur⁴³⁴ :

« La personne qui assurait la direction des ressources humaines à la communauté urbaine partait. On m'a dit : "écoute, est-ce que tu ne veux pas prendre cette fonction". J'ai trouvé ça pénible, mais bon. On m'a dit : "tu vas passer l'examen d'attaché principal". Il y avait un puissant facteur de motivation. J'ai travaillé énormément. (...) J'avais envie, absolument, de réussir cet examen. Par chance, sans doute, j'ai eu de bons résultats. J'ai été nommé attaché principal, et le lendemain, j'ai été nommé directeur. »

La similitude entre les trajectoires de Michel Carme et de Claude Amiot est plus grande qu'il n'y paraît au premier abord. Ce qui change indéniablement, entre Michel et Claude, c'est le niveau de recrutement (du BEPC à la licence), qui permet au premier d'être attaché à 28 ans quand le second a attendu huit ans de plus. Les deux hommes ont suivi ensemble⁴³⁵ la formation initiale d'attaché, en 1980, mais Michel n'a pas eu à passer le concours : avec sa licence et ses quatre ans d'ancienneté, il remplit les conditions d'intégration. Mais dans leur proximité au(x) politique(s), dans leur enracinement local (plus départemental que communal chez Michel), dans leur manière de changer de poste au gré des projets que les élus formulent pour eux, Michel et Claude se ressemblent. Les carrières en interne sont donc toujours possibles pour les agents nés dans les années 1950, mais elles nécessitent un niveau de formation initiale plus élevé.

Michel, lui-même élu local depuis 1983, va toutefois plus loin que Claude dans l'engagement politique. C'est la volonté de mener de front sa vie professionnelle et son mandat de maire (qu'il occupe depuis 1995) qui guide à présent ses changements de poste : il va là où les élus l'appellent, sous réserve qu'ils acceptent de le voir travailler à 80%. Cet investissement

⁴³³ Le Bart C., 2003, *op.cit.*, p.136.

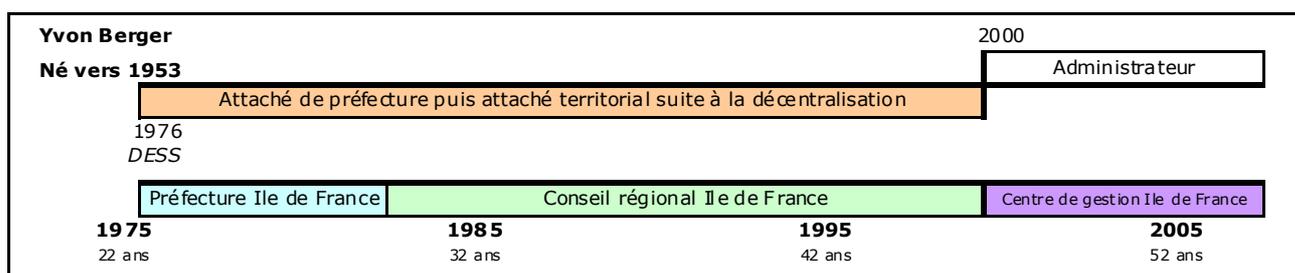
⁴³⁴ En d'autres termes, de passer deux grades à la fois, suite à une sorte d'incohérence juridique rapidement supprimée.

⁴³⁵ Ainsi qu'avec Gilles. C'est ce dernier qui nous met en relation avec Michel quand nous lui demandons s'il connaîtrait d'autres attachés communaux de sa génération.

privilegié dans son mandat de maire lui permet, au printemps 2008, de prendre la présidence de sa communauté de communes. Mais elle le conduit, selon lui, à renoncer à l'ultime mobilité statutaire, consistant à accéder au grade d'administrateur territorial.

Yvon Berger, qui a fait ses études de droit à Bourne à la même époque, est lui devenu administrateur. Ce différentiel statutaire et salarial final (qui ne se traduit toutefois pas par des fonctions plus prestigieuses) est lié à ses modalités d'entrée dans l'emploi public. Comme Marc, le seul autre de nos enquêtés à avoir été promu administrateur, Yvon n'entre pas dans la fonction publique en catégorie B mais directement en catégorie A (trajectoire 8).

Trajectoire 8 : D'attaché à administrateur : le poids de la collectivité et de la mobilité



Mais ce qui distingue Yvon de tous les autres, restés dans leur département d'origine, c'est une mobilité géographique précoce, volontaire, qui le conduit à entrer à la préfecture régionale d'Île de France⁴³⁶.

« J'avais aussi passé le concours de secrétaire de mairie. J'avais envisagé de travailler pour une collectivité territoriale. En fait, je suis des Côtes Maritimes. J'ai fait toutes mes études universitaires à Bourne, qui ont été terminées par un troisième cycle spécialisé dans le droit des collectivités territoriales, l'un des rares qui existaient à l'époque. *Vers 75-76 ? Oui. J'ai une enquêtée [Elisabeth Legrand] qui a passé à la même époque le concours de rédacteur de la ville de Bourne. Vous en entendiez parler ? Oui.* J'avais fait un stage à la communauté urbaine de Bourne. On était informé. *La préfecture plutôt que secrétaire de mairie ? [Soupir]* J'avais été admissible et je n'avais pas poursuivi parce que j'avais eu le résultat d'attaché de préfecture. Une question de calendrier. J'avais aussi le souhait de quitter les Côtes Maritimes. *[rires]* Tandis que secrétaire de mairie, je serais resté. »⁴³⁷

Yvon n'arrive dans la territoriale qu'à la faveur de la décentralisation. En 1982, il est chargé des équipements sanitaires et sociaux, « des tâches purement du conseil régional », qui lui ouvrent un « droit d'option » : il l'exerce en se faisant détacher puis intégrer au grade d'attaché territorial principal. En quelques années, sa représentation de l'emploi public local a changé : d'associée aux petites communes immobiles, elle représente à présent « l'avenir, le

⁴³⁶ Il faut souligner qu'il s'agit d'un choix atypique pour l'époque. Entre 1950 et 1985, les corps d'administration centrale (et déconcentrés en Île de France) demeurent principalement composés de personnes nées en Île de France. Massal P., 1993, *art. cit.*, p.24.

⁴³⁷ Entretien dans son bureau, au centre de gestion francilien, le 6 avril 2007.

dynamisme par rapport à l'administration d'État, qui était très, très hiérarchisée ». Yvon est directeur des ressources humaines pendant une dizaine d'années : « J'ai vu la mise en place de la fonction publique territoriale dans une grande collectivité. C'était passionnant ». Ensuite, en particulier à partir de l'alternance, en 1998, les choses se dégradent (« j'étais de l'ancienne équipe ») mais c'est le statut qui retient Yvon à la région :

« C'est très simple. Je suis resté au conseil régional le temps qu'ils puissent me promouvoir administrateur territorial. J'ai attendu longtemps. »

Au conseil régional, les possibilités de promotion, liées au nombre de recrutements sur concours, sont plus nombreuses que dans la plupart des collectivités. C'est à la fois parce qu'il avait une ancienneté importante en catégorie A (qu'il n'aurait sans doute pas eu en optant pour la fonction communale en 1976) et parce qu'il travaillait dans une grande collectivité qu'il a obtenu cette promotion suprême. Il peut ensuite, le grade en poche, quitter le conseil régional pour un nouveau poste, en l'occurrence celui de secrétaire général adjoint du centre de gestion francilien⁴³⁸.

Le type et la taille des collectivités ont donc bien des effets sur les perspectives de carrière des cadres. En matière de promotion interne des agents d'exécution, ce sont les petites villes des années 1970 qui nous sont apparues les plus propices. En matière de promotion des cadres universitaires, nous avons vu ici l'avantage des grosses collectivités, permettant un accès précoce à la catégorie A, des possibilités d'intégration plus nombreuses et/ou l'exercice de responsabilités variées. Mais il ne faudrait pas oublier que les petites communes, sous réserve d'en sortir, ont aussi assuré une « carrière » aux individus nés dans les années 1950. Avec le principe du recrutement sur titre (ou sur des concours moins sélectifs, tel que celui de secrétaire de mairie des communes de 2000 à 5000 habitants), elles ont ménagé des entrées en fonction moins scolaires. Pierre Nodet en a bénéficié, grâce ensuite à sa promotion au centre de gestion. Il en est de même pour Gisèle, responsable de la cellule sujets au CFNPT depuis 1987, entrée comme secrétaire de mairie à la commune où ses parents étaient agriculteurs : « J'ai été pile le délai nécessaire pour être intégrée attaché. J'ai vraiment eu du bol. Le temps qu'il fallait, sur la strate démographique qu'il fallait. »⁴³⁹, reconnaît-elle.

b) Cadre immobile : une trajectoire féminine

Elisabeth Legrand n'a pas eu la même « chance ». Le début de son parcours est pourtant identique à celui de Michel : elle a fait une licence de droit à Bourne et passé le même

⁴³⁸ Nous avons sollicité un entretien avec le président du centre de gestion. Celui étant indisponible (nous étions en période électorale et il préparait sa réélection comme député), c'est Yvon qui nous a reçue.

⁴³⁹ Entretien dans son bureau, le 14 février 2007.

concours de rédacteur. Contrairement à lui, le choix de ce concours est une évidence, qui correspond à sa formation universitaire (« C'était ce à quoi on était destiné quand on faisait ça »⁴⁴⁰), et surtout à sa volonté de rester dans la région :

« J'allais voir ma mère à Paris. Je me disais : "non, je ne vivrai jamais chez ces fous là !" Je voulais absolument trouver du travail dans la région. C'était le seul concours qui offrait cette possibilité. »

On perçoit ici comment la préférence pour le local (Elisabeth), ou au contraire pour l'expatriation (Yvon), compte dans l'arbitrage entre les deux fonctions publiques. Dans le cas d'Elisabeth, le choix du local, renforcé par le fait qu'elle a rencontré son futur époux à l'université de Bourne, est pourtant contrarié. En effet, la ville de Bourne ne recrute que trois lauréats du concours, les autres sont placés sur une liste d'aptitude à valeur nationale leur permettant de candidater dans d'autres communes. Elisabeth et son fiancé sont de ceux-là. Leur mise en couple va jouer à l'inverse de celle de Michel Carme. Le mariage de celui-ci avec une employée de Bourne encourage son installation professionnelle dans cette ville, d'autant plus désirable qu'elle leur permet de « faire construire » dans le bourg, distant de moins de vingt kilomètres, où Michel est né et dont il deviendra le maire. Au contraire, le semi-échec au concours complique l'entrée dans la vie active des futurs époux Legrand. Il les conduit à quitter les Côtes Maritimes, pour une ville à deux heures de route de Bourne, afin de trouver deux postes voisins, lui au SIVOM d'une grande agglomération, elle dans une commune de celle-ci, où elle s'occupe du bureau du personnel. La manière dont elle raconte son recrutement témoigne des conditions favorables à un accès rapide au statut de cadre qui prévalaient alors dans cette commune de 20 000 habitants.

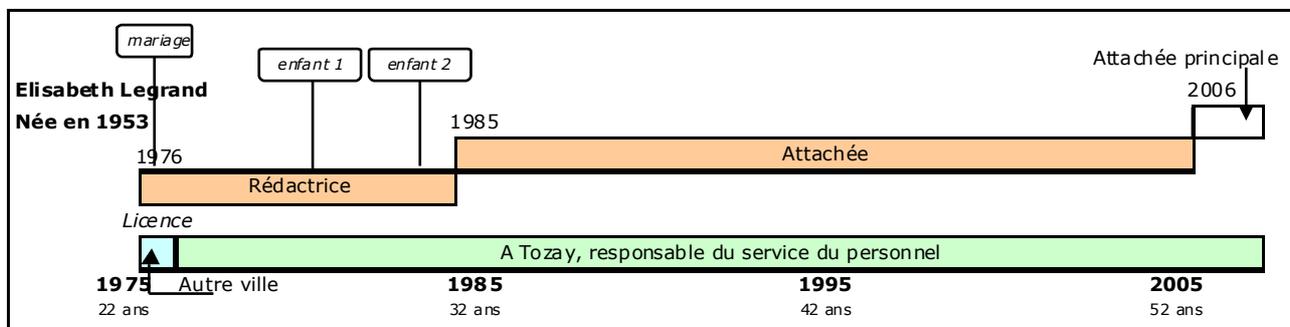
« On trouvait facilement du travail avec le concours externe de rédacteur ? Relativement. C'était plus facile que maintenant. Dans les mairies, il n'y avait pas beaucoup de rédacteurs, pas beaucoup de postes d'encadrement, peut-être moins de besoins aussi parce qu'il y avait la tutelle préfectorale. Il y avait moins de compétences. Le recrutement était essentiellement local, il n'y avait pas beaucoup de personnel d'encadrement. Je n'ai pas trouvé ça très difficile. *Vous avez postulé à plusieurs postes ?* J'ai dû poser deux candidatures. *Vous avez été recrutée tout de suite comme responsable du bureau du personnel ?* Oui, parce qu'ils étaient dans une situation [rire] Il n'y avait plus personne depuis un moment. (...) Ils avaient besoin de quelqu'un qui prenne la responsabilité du service. »

Rapidement toutefois, le couple cherche à retourner dans son département d'origine. L'installation à Tozay répond à la même contrainte qu'un an auparavant : le couple s'y établit parce qu'il réussit à obtenir deux postes à la mairie. Lui est responsable du bureau d'aide sociale, elle du service du personnel.

⁴⁴⁰ Entretien dans son bureau en mairie, le 19 avril 2007.

Les quelques mois passés à la recherche d'emploi comptent au moment de la création du grade d'attaché. Contrairement à Michel Carme, il lui manque quelques mois d'ancienneté pour être intégrée sans concours. Cette différence occasionne un retard de carrière de plusieurs années : Michel devient attaché à 27 ans, Elisabeth à 32 (trajectoire 9).

Trajectoire 9 : Être attachée et responsable du même service depuis trente ans



Elisabeth en effet a tenté le concours, mais confrontée, en externe, à une sélectivité plus importante que Claude et Gilles en interne⁴⁴¹, elle y échoue une première fois. Cet échec, ainsi que la naissance de ses deux enfants (une fille en 1981, un garçon en 1984), repousse à 1985 son accès à la catégorie A :

« Après, j'ai eu les gamins. J'ai eu moins de temps pour préparer les concours. J'ai tardé un peu. ».

Alors que l'insertion professionnelle d'Elisabeth et de son mari a des atouts plutôt égalitaires⁴⁴², la naissance des enfants se traduit par une asymétrie croissante entre leurs deux carrières. Au début des années 1990, son époux, faisant partie des cadres opposés au projet d'aménagement portuaire (cf. chapitre IV), quitte Tozay pour le chef-lieu. Le fait de ne plus travailler à la mairie facilite son accès au conseil municipal⁴⁴³, lorsque la gauche regagne la ville en 2001. Elisabeth reste au service du personnel de Tozay, pour demeurer proche de son domicile et s'occuper de leurs enfants. Comme elle l'explique ci-dessous, c'est bien cette immobilité géographique qui a limité ses perspectives de mobilité fonctionnelle et statutaire. Tozay n'est pas une grande ville, qui, comme Bourne, offre un grand nombre de postes accessibles aux attachés. Les plus hautes responsabilités ont été confiées à des « cadres-maisons » jusqu'au début des années 1980, lesquels ont été remplacés, au début des années 2000, par des cadres recrutés par mutation. En n'appartenant à aucune de ces catégories, ayant

⁴⁴¹ Au premier concours, en 1979, le taux d'admissibilité est de 30% au premier concours externe (réservé aux titulaires de la licence) contre 39% au concours interne. A-CNFPT, 53w35.

⁴⁴² On peut toutefois souligner une asymétrie (peut-être fortuite) dans leur première recherche d'emploi, dont Elisabeth fait un argument à l'embauche dans sa lettre de motivation (conservée dans son dossier) : « Je dois prochainement me marier et mon fiancé s'est vu proposer un poste de rédacteur au SIVOM ».

⁴⁴³ Il y a en effet incompatibilité entre le fait d'être salarié d'une mairie et le fait d'y être élu (ce qui peut aussi se régler par une mise en disponibilité).

renoncé à la mobilité géographique comme à l'examen d'attaché principal⁴⁴⁴, Elisabeth n'a pas eu accès à d'autre poste que celui de son début de carrière.

« *Rester trente ans dans la même mairie, c'était prémédité ? Ça s'est fait comme ça ?* Non, pas du tout. Je regrette un peu. J'aurais bien voulu changer. J'avais postulé à une certaine époque. J'avais même été convoquée à un entretien dans une autre mairie et puis, bon... Pour raisons familiales, je n'ai pas voulu le faire. Faire une heure de route le matin, une heure de route le soir en voiture avec des gamins qui... Je préférerais être là le soir et puis tant pis, c'est comme ça. C'est dommage, mais tant pis. *[rire]* On ne peut pas toujours. *Et maintenant, pour une fin de carrière ?* Honnêtement, j'ai déjà essayé. Ça n'a pas été possible non plus. À un moment, je me suis dit : "mes enfants n'ont plus besoin, je peux essayer de trouver autre chose". Ça n'a pas marché. J'ai été à un entretien et je n'ai pas été prise. Après, je n'ai plus eu d'entretien. C'est difficile passé un certain âge. Ils ne recherchent pas forcément une personne qui n'a pas assez bougé. *[rire]* *Votre mari est parti il y a longtemps ?* Ça fait quinze ans, je crois. Lui aussi souhaiterait changer, mais bon... *[rire]* Si on veut vraiment changer de secteur, au niveau des catégories A, il faut le faire tout de suite. Après, on est un peu coincé. On n'a jamais l'expérience qu'il faut. Si on est resté trop longtemps dans un secteur, c'est pas évident. »

Les Legrand ont privilégié la mobilité pour le mari et la « conciliation » pour son épouse, qui a travaillé à 80% entre 1983 et 2002. En limitant les postes accessibles, le temps partiel a pu constituer un obstacle à son ascension professionnelle⁴⁴⁵. D'abord vécu de manière positive, le fait de travailler près de chez soi, à des horaires convenables, peut susciter, en fin de vie active, alors que les enfants ont grandi, une certaine amertume, voire un sentiment d'enfermement. Comme la régression (tableau 8) nous l'indiquait, la trajectoire d'Elisabeth confirme que la mobilité entre collectivités est désormais un facteur central des mobilités fonctionnelle et statutaire pour les agents qui n'ont pas commencé leur carrière dans de grandes collectivités. La place de la mobilité géographique se manifeste, de manière encore plus forte, pour les personnes nées à la fin des années 1960 et au début des années 1970, dont nous présentons rapidement les trajectoires ci-dessous (encadré 9).

Encadré 9 : Aspirants-cadres nés à la fin des années 1960 et au début des années 1970 :
une cohorte intermédiaire

Si nous ne présentons pas en détail les trajectoires des individus entrés en collectivité dans les années 1990, c'est parce qu'elles nous semblent constituer un intermédiaire entre la situation des individus nés dans les années 1950 et celle des individus nés après 1975. Pour justifier ce point de vue, nous les décrivons succinctement à partir de leurs caractéristiques principales :

- les individus titulaires du seul baccalauréat au sein de cette cohorte n'ont toujours pas atteint la catégorie A, alors qu'ils abordent la deuxième moitié de leur vie professionnelle. Des trajectoires comme celles de Gilles Moine et de Bernadette Cros sont désormais hautement improbables ;

⁴⁴⁴ Roland Toiboul, nommé DGA en 2001, a réussi cet examen peu avant cette nomination, qu'il rend ainsi possible.

⁴⁴⁵ Philippe Alonzo en un témoignage explicité à propos d'une commis du ministère des Affaires Etrangères. Demandant un temps partiel, celle-ci se voit proposer l'arbitrage suivant : « ou c'est le temps partiel ou c'est le grade de commis ». Elle a « pris le grade » et retardé le temps partiel. Alonzo P., 1996, *op.cit.*, p.182.

- le niveau « bac+4 » ne permet plus un accès aussi rapide à la catégorie d'emplois la plus élevée. Nombre de trentenaires sont d'abord passé par le grade de rédacteur, alors même que le concours d'attaché existait, et ont attendu la trentaine pour le réussir.

S'agissant des bacheliers, nous prendrons l'exemple de **Véronique**, rédactrice dans une commune moyenne des Hauts de Seine, et de **Sabrina**, animatrice dans la même commune, toutes deux rencontrées en préparation au concours d'attaché. La première illustre les difficultés de l'accès à la catégorie A par la filière administrative, la seconde, la fermeture de la filière animation. Véronique, née en 1966, fille d'un conducteur de travaux et d'une secrétaire, connaît le chômage dès son entrée dans la vie active, après un baccalauréat chimie (F8), qui la conduit à passer un BEP de comptabilité. Elevant seule son enfant, elle est recrutée en commune à 29 ans, après une dizaine d'années de contrats plus ou moins pérennes. Contractuelle jusqu'à sa réussite au concours d'adjoint, en 1998, elle réussit le concours de rédacteur en 2000 et se voit alors confier la responsabilité du service administratif de la direction des bâtiments. En 2006, elle rate le concours d'attaché, mais réussit l'examen professionnel de rédacteur-chef. En 2008, la réorganisation des services techniques lui laisse penser que ses perspectives de promotion sont bloquées : « je n'ai pas trouvé de place ni de promotion dans cette nouvelle organisation », explique-t-elle⁴⁴⁶. Elle quitte la ville quelques mois plus tard, pour une autre, où elle s'occupe des marchés publics. Sabrina, née en 1973, est la fille d'un ouvrier et d'une assistante maternelle, d'origine kabyle. Elle arrête son DEUG de psychologie suite au divorce de ses parents et devient alors animatrice à plein temps, en 1994. Elle intègre la fonction publique comme adjointe d'animation (C) par le biais d'un dispositif de résorption de l'emploi précaire, en 1999. Elle réussit le concours d'animatrice, de catégorie B, en 2002, mais rate le concours d'attaché en 2006. Elle renonce à passer ce concours, mais pense tenter l'examen d'animateur-chef. Dans les deux cas, le sommet de la catégorie B apparaît comme l'horizon limite, une douze d'années après leur entrée en collectivité.

Qu'en est-il des « bac+4 » des années 1990 ? Au moment où un tiers des trentenaires diplômés de 2^e ou 3^e cycle sont cadres (contre la moitié quinze ans plus tôt)⁴⁴⁷, la fonction publique territoriale ne fait pas exception.

Germain Muret, Aline Dauge, Stéphane Brachet (nés en 1970 et 1971) appartiennent à la génération de la seconde explosion universitaire⁴⁴⁸. Stéphane, fils d'une fleuriste et d'un technicien, qui a eu le bac B avec deux ans de retard, et a poursuivi ses études jusqu'au doctorat de sociologie, raconte un parcours scolaire sociologiquement improbable⁴⁴⁹, mais aussi la nécessité de travailler rapidement pour ne plus dépendre de ses parents. Comme lui, Aline et Germain, titulaires d'une maîtrise de droit, sont rédacteurs plusieurs années avant de réussir, entre 30 et 35 ans, le concours d'attaché. Catherine Morin, pourtant un peu plus âgée (née en 1966) et diplômée de l'IEP de Lyon, commence elle aussi par ce grade de catégorie B. Et il a fallu que Rachel⁴⁵⁰, titulaire d'un DEA de sciences criminelles, poursuive ses études par une licence d'administration publique, pour réussir, seule de cette cohorte, le concours d'attaché à la première tentative. Une autre caractéristique de leurs dix premières années de vie active mérite d'être soulignée : tous ont travaillé dans plusieurs collectivités (deux pour Rachel et Aline, trois pour Germain, Stéphane et Catherine) – la mobilité géographique se banalise. Enfin, c'est au sein de cette cohorte que l'on rencontre les premiers cadres étant restés contractuels plusieurs années.

⁴⁴⁶ Courriel, le 16 juillet 2008.

⁴⁴⁷ Chauvel L., 2000, *op.cit.*, p.119.

⁴⁴⁸ Le nombre de licenciés sortant du système éducatif passe de 50 000 en 1987 à 100 000 en 95. Poulet P., 1999, *art.cit.*, p.90.

⁴⁴⁹ Ses parents peuvent être décrits comme des « petits-moyens », au vu de la description qu'il nous en donne en entretien : « Des gens qui se sont fendus pour avoir leur petit pavillon, pas si cher que ça. J'étais pas chez les bourgeois. J'étais dans cette classe pop-moyenne, mais plus moyenne que pop. ». Et d'ajouter, à propos de sa socialisation sociologique : « J'appartiens à une catégorie sociale qui ne va pas vers la thèse. Parce que s'impose à toi le travail avant les autres. Je voulais accéder à une autonomie financière, je voulais partir de chez moi. (...) Un des premiers cours que j'ai eus, c'était la réussite scolaire, selon les catégories. Autour des *Héritiers*. Je n'étais pas là pour réussir le diplôme. J'ai eu une réaction forte comme ça. Je voulais casser le déterminisme. Je bossais tous les jours. Ça a super bien marché. » Entretien au CNFPT francilien, le 31 janvier 2007.

⁴⁵⁰ Rachel est directrice des ressources humaines de la communauté d'agglomération dont Marc Authier est le DGA. Née dans l'Aube, elle a changé de département pour trouver du travail. Ce qui laisse penser que la mobilité géographique n'est pas un attribut des cadres franciliens, bien qu'elle y soit à l'évidence à la fois plus développée et plus aisée.

2) Années 2000 : mobilité géographique, contractualisation, déclassement

Pionnier au milieu des années 1970, le DESS de droit des collectivités locales suivi par Yvon Berger existe aujourd'hui dans de nombreuses universités. Les formations de troisième cycle spécialisées dans l'accès à l'emploi public, voire ciblant spécifiquement l'emploi territorial, se sont considérablement développées (encadré 10, graphe 5). Elles constituent, de manière déjà ancienne, un pôle important des UFR de droit et d'économie, ainsi que des IEP. Elles s'inscrivent en outre dans la professionnalisation des études de lettres et de sciences humaines, vers les domaines de la communication, de l'urbanisme et de la culture.

Encadré 10 : 165 masters professionnels préparant à l'emploi public local

A l'aide de l'atlas ONISEP (DVD édition 2006), nous avons identifié les spécialités de masters professionnels indiquant dans leur intitulé un débouché vers l'emploi public, éventuellement local. Pour ce faire, nous avons répertorié l'ensemble des formations dont l'intitulé mentionne les termes « public », « administratif », « local » et « collectivité ». Nous avons ainsi pu réunir 165 formations, réparties dans 58 universités (ainsi que le CNAM, quelques écoles d'ingénieurs et de commerce) soit les deux tiers des universités françaises. Leur répartition régionale correspond à la répartition de la population (19% en Île de France, 79% en province, 2% dans les DOM et la Corse), davantage qu'à l'offre globale d'enseignement supérieur, encore relativement concentrée en Île de France. La place, déjà soulignée dans les années 1970 (cf. chapitre I), des universités provinciales dans la professionnalisation de l'emploi public local demeure centrale. L'implication des collectivités locales dans ces formations est d'ailleurs à présent de plus en plus directe, par l'intermédiaire de professeurs associés, par le soutien financier à des programmes de recherche sur l'action publique locale, ou encore la mise en place de stages de formation continue.

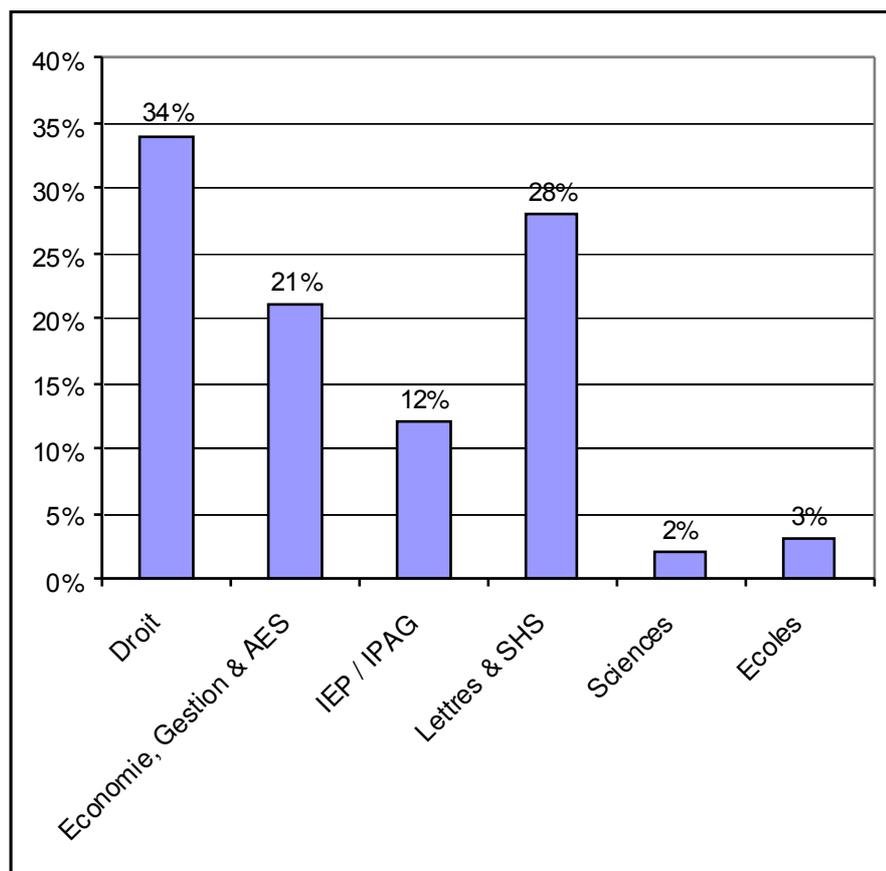
En revanche, depuis le milieu des années 1970, l'offre de formation s'est considérablement diversifiée. Bien que les UFR de droit demeurent, comme le graphe 5 le montre, le pôle le plus important, il est très loin d'être hégémonique. On observe, sans surprise, une répartition des spécialités et des domaines de compétences en fonction des orientations disciplinaires. Ce sont toujours les UFR de droit qui proposent l'offre la plus ciblée : le terme « collectivité » y revient le plus souvent, associé aux noms « droit » ou « administration ». Les UFR d'économie et gestion se distinguent par le recours au vocable du « management ». Le pôle « sciences humaines et sociales » est plus divers, avec deux domaines principaux : communication et urbanisme / aménagement / Politique de la Ville. On compte aussi quelques formations dans le domaine de la culture (archives, musées, livres). Enfin, du côté du pôle scientifique, on peut noter quelques formations relatives à l'environnement et quelques autres au sport (dans les UFR de STAPS). Les IEP de province proposent les formations dont l'intitulé semble le plus généraliste, oscillant entre formation juridique et formation par les sciences sociales. Il faut souligner que les domaines de formation des agents préparant le concours d'attaché au CNFPT⁴⁵¹ correspondent à la répartition établie au plan national. Toutefois, comme nous l'avons déjà souligné, les IEP et les grandes écoles ne fournissent pas de stagiaires. Au final, le pôle droit / économie / AES demeure structurant chez les aspirants-cadres territoriaux, alors qu'ils ne représentent qu'un quart des licenciés⁴⁵². La prééminence de ce pôle explique largement la forte présence de bacheliers ES parmi les enquêtés que nous présentons ci-dessous, ce type d'études universitaires étant particulièrement couru par ces derniers⁴⁵³.

⁴⁵¹ 267 des 351 stagiaires de la préparation 2003 ont déclaré leur domaine de formation, qui se répartit comme suite : droit / administration 38% ; économie / gestion / AES 20% ; sciences humaines et sociales 35% ; sciences 5%.

⁴⁵² La répartition disciplinaire des licenciés en 2005 est la suivante : droit / économie, gestion / AES 26% ; lettre, sciences humaines et sociales, 48% ; sciences 25%. Fabre E., Frydel Y., 2007, « Deux titulaires d'une licence sur trois poursuivent en master en 2005 », *Note d'information*, ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, n°30, p.1.

⁴⁵³ 45% des licenciés en droit, sciences éco et AES ont fait un bac ES. Plus de 80% des licenciés de ces filières poursuivent leurs études après licence. Fabre E., Frydel Y., 2007, *art. cit.*, p.2.

Graphe 5 : Répartition des 165 masters par UFR ou établissements



Les onze enquêtés que nous allons maintenant présenter ont tous un diplôme de troisième cycle, pour la plupart spécialisé dans l'emploi territorial (tableau 15). Nés dans la deuxième moitié des années 1970 et au début des années 1980, neuf d'entre eux travaillent en collectivité, où ils sont entrés (à l'exception de Rudy) dès leur entrée sur le marché du travail. Les deux autres (Anthony et Carole) sont étudiants dans un master 2 collectivités (dépendant d'un UFR d'AES) en région parisienne. Les femmes y sont majoritaires (sept femmes sur onze), signe que l'encadrement territorial se féminise – une tendance qui, d'après notre *corpus*, est sensible dès la cohorte née au début des années 1970. La plupart d'entre eux sont issus des classes moyennes salariées. En particulier, six d'entre eux ont au moins un parent fonctionnaire, conformément à la thèse d'une forte transmission du statut chez les jeunes cadres⁴⁵⁴. En revanche, une seule (Hélène) est fille de fonctionnaire territorial : l'emploi public local ne semble pas constituer, à ce niveau de diplôme et d'origine sociale, une filière autonome de transmission familiale. Cette observation confirme celle que nous avons faite à Tozay (*cf.* chapitre IV), où les seuls liens de filiation identifiés dans les dossiers concernent

⁴⁵⁴ 44% des salariés du public ont au moins un parent travaillant dans le public. La moitié des cadres (hors enseignants et chercheurs) sont dans ce cas. Audier F., 2000, *art. cit.*, p.125-126.

seulement les agents d'exécution. Pour expliquer leur poursuite d'études, la position professionnelle atteinte par leurs parents à l'approche de la retraite ne suffit pas, il faut souligner que la majorité de ceux-ci ont fait des études supérieures. Nous sommes loin des étudiants de la « première génération » rencontrés parmi les jeunes agents d'exécution. Leurs frères et sœurs, d'ailleurs, ont tous fait des études supérieures, et occupent des positions allant des « professions intermédiaires » à l'encadrement et aux professions intellectuelles. Ce qui se joue, dans leur insertion professionnelle, c'est leur capacité à reproduire, plus ou moins rapidement, le statut social de leurs parents.

Tableau 15 : « Troisièmes cycles » des années 2000 : parcours scolaire, origine sociale, début de carrière

Nom	Année de naissance	Baccalauréat		Filière et diplôme	Profession père	Profession mère	Temps entre diplôme et 1 ^e embauche	Concours	Age à l'accès au statut	Temps entre diplôme et statut	Nombre employeurs publics	Employeurs (habitants en milliers)
		Age	Série									
Rudy	1976	19	S	Géographie DESS 2000	Restaurateurs		6 mois	Rate attaché trois fois, réussit ingénieur Défense	31 (A)	6 ans	2 en 3 ans	Etablissement public ; État
Delphine	1976	18		Droit DESS 2000		Infirmière hôpital	Quelques mois	Rate attaché en 2002, réussit en 2004	28 (A)	4 ans	3 en 5 ans	Paris ; ville 40 ; ville 20
Lucie	1977	19	ES	Communication DESS 2002	Expert-comptable (Cameroun)	Magistrate (Cameroun)	7 mois (puis 8 mois de chômage)	Rate attaché en 2004, 2005, 2006, 2007	Contrat (A)	Contrat 5 ans	3 en 5 ans	Ville 80 ; CR ; ville 40 IDF
Cédric	1977	19	ES	AES DESS 2002	Chef de travaux LEP	Professeure des écoles	Quelques mois	Réussit attaché en 2003 (1 ^e tentative)	26 (A)	1 an	3 en 2 ans	Ville 20 CG ; ville 60 IDF
Sylvain	1979	18	ES	AES DESS 2002			3 mois	Réussit attaché en 2006 (après 2 échecs)	29 (A)	6 ans	3 en 5 ans	CG ; ville 50 ; CR IDF
Nadège	1979	18	L	Droit DESS 2003	Directeur financier	Au foyer puis vendeuse	6 mois	Rate attaché en 2005 et 2006	25 (C)	3 mois	1 en 2 ans	OPHLM IDF
Caroline	1979	19	L	Droit DEA 2004	Militaire puis magasinier	Assistante sociale hôpital	5 mois	Rate rédacteur et attaché en 2006	26 (C)	3 mois	3 en 4 ans	OPHLM IDF ville 1 ; ville 3 province
Hélène	1979	18	ES	Économie DEA 2003	Dessinateur conseil général		1 an	Réussite attaché 2005 (1 ^e tentative)	26 (A)	1 an	1 en 3 ans mob. prévue	Ville 9 province
Anthony	1981	18	ES	AES DESS 2006	Archiviste hôpital	Conseillère ANPE		Rate attaché et administrateur 2006	Doctorat	Poursuite d'étude		
Guillaume	1982	18	STT	Communication M2 2007	Conseiller d'orientation	Professeure des écoles	3 mois	Jamais passé	Contrat (A)	Contrat < 1 an	2 en 7 mois	CR ; ville 30 province
Carole	1982	19	STT	AES DESS 2006	Secrétaire	Informatique		Rate attaché 2006	Etudiante			

Cette reproduction se fait dans des conditions qui ont considérablement changé depuis les années 1970. D'abord le niveau de diplôme nécessaire à un accès rapide au statut de cadre a augmenté. Mais il s'agit là d'une dynamique commune à l'ensemble des marchés du travail, et vis-à-vis de laquelle nos enquêtés semblent relativement bien armés, avec leur « bac+5 » (cf. graphique 4). Toutefois, le développement des diplômes de troisième cycle se traduit par une forte hiérarchisation entre eux, qui explique largement la variabilité de leur insertion professionnelle. Nos enquêtés ont été des bacheliers généraux « moyens » bien plus que des élèves brillants : près de la moitié ont eu le baccalauréat avec un an de retard¹, et les mentions sont rares.

Les deux plus jeunes ont passé un baccalauréat STT. Plutôt que la sanction d'un échec scolaire, cette orientation est vécue par Guillaume, fils de deux enseignants diplômés du supérieur, comme un moyen de maintenir le faible investissement scolaire qui le caractérise alors. Encouragé par ses parents, il poursuit ses études jusqu'à un master 2 coté, accueillant une proportion importante d'anciens élèves des IEP. Le cas de Carole est différent, celle-ci étant la plus proche des « nouveaux » étudiants dont nous avons déjà parlé. Si son père a fait ses études supérieures, c'est sa mère, secrétaire dotée d'un BEP, qui l'a élevée seule. Ayant redoublé le CP², elle fait figure de « rescapée »³, ne devant sa réussite qu'à une application très grande au travail pendant plusieurs années et aux exigences relativement modestes de son DESS, situé dans une université au recrutement populaire et où les bacheliers généraux sont minoritaires⁴.

Ce n'est pas un hasard si l'on retrouve, parmi les deux personnes ayant réussi le concours d'attaché à la première tentative, l'enquêtée ayant eu le parcours scolaire le plus reconnu.

Hélène, ancienne élève de khâgne⁵, sous-admissible à l'ENS Cachan, a suivi le magistère d'économie et sociologie, achevé par un DEA d'économie de l'environnement. Alors que pour les autres (y compris pour Cédric, toujours étonné par sa propre réussite), le concours d'attaché représente le niveau le plus élevé auquel ils peuvent espérer accéder, c'est pour elle un second choix, après un échec à l'agrégation⁶ et une recherche d'emploi infructueuse dans le domaine de l'environnement.

¹ En 1996, 63% des bacheliers généraux et 22% des bacheliers technologiques sont « à l'heure ». Lemaire S., 1998, « Que deviennent les bacheliers après leur bac ? », *Note d'information*, ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie, n°5, p.2.

² Plusieurs études ont montré l'effet négatif du redoublement au CP sur la suite de la trajectoire scolaire. Voir en particulier Troncin T., 2005, « Le redoublement : radiographie d'une décision à la recherche de sa légitimité », thèse de sciences de l'éducation, Université de Bourgogne.

³ 11% des bacheliers STT (en sixième en 1989) obtiennent un diplôme supérieur à la licence. Lemaire S., 2006, « Le devenir des bacheliers : parcours après le baccalauréat des élèves entrés en sixième en 1989 », *Note d'information*, ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie, n°1, p.4.

⁴ 35% des premières années AES de cette université (en 2004-2005) ont un bac technologique, 34% un bac général, 31% un baccalauréat professionnel ou une équivalence. Statistique établie par nos soins à partir des fiches remplies par les 343 étudiants des TD assurés par Ana Deram, que nous remercions pour ces données.

⁵ Hélène est une ancienne camarade de classe préparatoire. Nous n'avons pas mené d'entretien formel avec elle, mais avons suivi son parcours depuis 1997.

⁶ Une autre khâgneuse du même lycée, d'un an sa cadette, illustre le caractère « secondaire » du concours d'attaché parmi ces jeunes gens au cursus académique. Après deux années de classe préparatoire, elle entre dans un IEP de province, puis suit un master au CELSA. En 2006, elle prépare l'agrégation de sciences économiques et sociales par le CNED, qu'elle réussit. Elle s'était aussi inscrite au CAPES et au concours d'attaché « au cas

L'élévation des exigences scolaires pour la réussite au concours n'explique à elle seule les différences observées entre les insertions professionnelles de ces jeunes et leurs aînés. Qu'observe-t-on au juste ? D'abord un développement important de la contractualisation : tous l'ont été avant, le cas échéant, de devenir fonctionnaire. L'échec au concours n'est pas la première cause de cette entrée en collectivité par la voie contractuelle : la majorité d'entre eux n'avait pas passé le concours avant de se faire recruter. La création des premiers DESS, puis du concours d'attaché, avait pour objectif de fournir du « sang neuf » aux collectivités, en l'occurrence celui des « universitaires ». Le développement de la contractualisation se cumule avec la sélectivité accrue du concours d'attaché, pour diminuer les chances de décider, comme l'ont fait Elisabeth, Michel et Yvon, de passer un concours dès les études achevées. Plusieurs enquêtés nous ont d'ailleurs rapporté que, dans leur DESS, les enseignants conseillaient aux étudiants de se faire d'abord embaucher comme contractuels avant de tenter le concours. Seuls les étudiants les plus dotés scolairement (tels Hélène, et surtout, les anciens élèves des IEP) peuvent aujourd'hui faire, sans trop de risques, cet arbitrage. Les jeunes « universitaires » se différencient donc à la fois, parmi les individus de leur génération, des plus titrés, rapidement cadres *et* fonctionnaires, et des jeunes diplômés du premier cycle de l'enseignement supérieur, pour qui le chômage est une menace bien plus vive.

C'est dans ce contexte que nous aurons à étudier le rapport au statut et aux concours de ces enquêtés : nous verrons que ceux qui expriment une forte préférence pour le statut peuvent accepter des situations de fort déclassement⁷, en l'occurrence un grade de catégorie C. Dans d'autres cas (Anthony ici, qui s'inscrit en doctorat), l'échec au concours peut conduire à repousser encore l'entrée sur le marché du travail. Au contraire, la projection dans une identité plus « politique » qu'« administrative » peut rendre désirable la position de contractuel : Guillaume⁸, responsable national d'un mouvement politique de jeunesse, directeur de cabinet et directeur de la communication du maire dont il a dirigé la campagne électorale, endosse d'autant plus aisément son statut de contractuel qu'il est associé au salaire le élevé de tous notre *corpus* (3000 euros mensuels) et qui le conforte sa représentation de lui-même comme politique, assumant la responsabilité des victoires comme des défaites⁹.

où ». L'ancien élève de l'IEP de Paris, rencontré aux oraux d'attaché (*cf.* chapitre VI), ordonnait lui ses préférences au sein des concours administratifs, et espérait réussir le concours d'administrateur territorial.

⁷ Le fait que Louis Chauvel forge un cas fictif de jeune, titulaire d'un DEA devenu emploi-jeune puis jardinier en collectivité, est significatif de la place qu'occupent les collectivités territoriales dans ces trajectoires déclassées. Chauvel L., 2006, *op. cit.*, p.73.

⁸ Comme Hélène, Guillaume est un de nos proches. Nous n'avons pas mené d'entretien formel avec lui mais avons suivi son parcours depuis plusieurs années.

⁹ Nous préciserons, dans le chapitre VIII, les différents facteurs qui contribuent à l'éloigner des concours.

Nous observons aussi une forte mobilité de ces jeunes actifs entre employeurs publics. Entrée précoce dans la fonction publique locale ne veut plus dire, comme pour Elisabeth, Michel, Marc ou Pierre, enracinement local. La mobilité n'est plus, comme pour Aline, quittant en 2008 la collectivité où elle travaille depuis dix ans, la marque d'une deuxième étape dans la vie professionnelle. En cinq ans tout au plus, nos plus jeunes enquêtés ont connu autant de collectivités que Stéphane, Aline ou Germain en dix ans. Le passage d'une collectivité à l'autre, s'il est corrélé au fait d'être contractuel (nous verrons avec Lucie qu'un non-renouvellement de contrat vaut mobilité forcée), ne disparaît pas une fois le statut obtenu. La mobilité entre collectivités s'est considérablement banalisée, parce qu'elle fonctionne comme une injonction en vue d'une carrière réussie, mais aussi parce qu'elle correspond aux aspirations personnelles de ces jeunes actifs, encore dans une phase de transition entre leur famille d'orientation et leur famille de procréation, et qui ont, dès leurs études supérieures, connu la mobilité. Beaucoup en font un surcroît une condition pour un intérêt maintenu au travail.

Le courriel que Cédric nous envoie en juillet 2008 montre que la question de la mobilité se pose aussi aux titulaires. « Je suis toujours à N... sur les mêmes fonctions [chargé de recrutement] mais il y a eu du changement (ce qui explique en partie que j'y sois toujours). Après six mois sans responsable (fin 2006-début 2007), j'ai cherché un poste ailleurs (pour l'absence de responsable et pour voir autre chose, et à cause de quelques dysfonctionnements dans l'organisation des services). En mars 2007 est arrivée ma responsable actuelle avec qui ça se passe très bien - ce qui a remis à plus tard mes envies de partir (bien que j'y songe à moyen terme dans les 2 ans à venir). Quatre ans sur mon poste actuel, je commence à en avoir fait le tour même si ça a l'avantage d'être confortable (ce qui veut pas dire que je manque de boulot au contraire) car je connais bien l'environnement et son fonctionnement et les chefs de service me connaissent tous et n'hésitent pas à travailler avec moi (partie la plus intéressante du boulot). J'ai élargi mes compétences notamment niveau suivi budgétaire. »

Fait significatif : aucun d'entre eux n'a commencé à travailler dans la collectivité où il est né, alors même que c'était encore le cas de Germain et de Stéphane. En revanche, c'est dans la collectivité où ils ont fait leur stage de DESS que Guillaume et Cédric ont obtenu leur premier emploi. La spécialisation de la formation universitaire conduit aussi à la construction de réseaux (pré)professionnels qui facilitent ensuite la mobilité géographique.

Pour étayer et préciser les affirmations de cette longue introduction, nous recentrons à présent notre propos sur les trajectoires contrastées de deux de ces jeunes. Dans un premier temps, nous présenterons une trajectoire de contractuelle, Lucie, plutôt contente de son sort. Dans un deuxième temps, nous rendrons compte de celle de Caroline, adjointe administrative et responsable du personnel dans une petite commune de Loire-Atlantique, pour comprendre comment est vécue cette situation de déclassement.

a) Contractuelle... sans attendre le statut ?

Lucie est une de nos principales enquêtées. Nous l'avons rencontrée dans une préparation au concours d'attaché, en janvier 2006, puis l'avons revue, en février¹⁰ et en mars, pour deux entretiens réalisés dans un café proche de son domicile parisien. En octobre de la même année, nous avons passé une journée avec elle au conseil régional provincial où elle travaillait alors. Enfin, en juillet 2008, notre relance, par courrier électronique, pour quelques nouvelles, nous conduit à nous revoir, dans un autre café parisien. Ces entretiens répétés nous permettent de dresser le portrait de cette trentenaire plutôt satisfaite de sa situation professionnelle. Qui est donc cette Lucie, refusant, en exergue du chapitre, d'être « attachée à vie » à la fonction publique ? Professionnellement, trois éléments permettent de la caractériser rapidement : elle occupe, depuis l'obtention de son DESS, des fonctions de chargée de communication correspondant à son niveau d'études ; elle travaille, depuis janvier 2008, dans sa troisième collectivité en cinq ans ; elle est contractuelle et a raté quatre fois le concours d'attaché. Lucie ferait-elle de nécessité vertu en rejetant ce qu'elle ne peut manifestement obtenir ?

Au conseil régional, elle a en tout cas pu toucher du doigt le différentiel de reconnaissance et de stabilité accordé selon la hiérarchie des diplômes. Les trajectoires de Lucie et des deux collègues qu'elle nous présente le jour de notre « visite » semblent en effet étroitement corrélées à celle-ci. La première, Amélie, a deux ans de moins que Lucie. Elle a fait un Institut d'Études Politiques provincial, complété par un master « Europe » dans un autre IEP. Elle a réussi le concours à la fin de ses études et a été embauchée au conseil régional comme chargée de mission « Europe », début 2004. Elle est la seule à venir habiter dans cette ville qui lui est pourtant inconnue, suivie quelques temps plus tard par son compagnon, italien, à son tour embauché au conseil régional. L'autre collègue, Emma, a deux ans de plus que Lucie, et un parcours professionnel déjà consistant. Originnaire de la ville, elle y a fait une maîtrise de langues (LEA), complétée par une maîtrise « montage de projets culturels » à Paris. Elle a ensuite travaillé un an dans le journal local d'une grande ville, à l'autre bout de la France, avant de rejoindre une troisième région. Elle met alors du temps à retrouver du travail, mais obtient finalement un contrat d'un an (renouvelé une fois) dans une ville de 30 000 habitants, comme chargée de communication. Les relations avec les élus se passent mal : elle ne sollicite pas un deuxième renouvellement de son contrat et reste à nouveau un an au chômage. Son frère travaille au conseil régional de sa ville natale et l'informe d'une vacance de poste, qui lui

¹⁰ Ce premier entretien est le seul à avoir été enregistré. Pour les autres, nous avons pris des notes précises au plus tard le lendemain de la discussion (cf. matériaux d'enquête). Ceci explique que nous citons rarement de longs extraits entre guillemets et que nous adoptons un style qui relève davantage du style indirect que de la mise à distance de ses propos.

permet d'être embauchée comme rédactrice du magazine de la collectivité en mai 2006. Mais elle n'a qu'un contrat de trois mois, rémunéré sur un grille de rédacteur, et il lui faut attendre début 2007 pour obtenir un contrat d'attaché, de trois ans cette fois. Elle continue d'habiter dans son ancienne collectivité, les trajets lui pèsent et elle cherche à y revenir. Avec son contrat de trois ans obtenu immédiatement, Lucie occupe une situation intermédiaire entre celles de ses collègues. Son salaire convenable (actuellement 1900 euros par mois), un travail qui l'intéresse lui donnent les moyens de compenser ses échecs et un statut qu'elle décrit elle-même comme « précaire ». Mais la causalité semble aussi pouvoir fonctionner dans l'autre sens : c'est parce qu'elle ne « tient pas plus que ça au concours » (selon sa formule en juillet 2008) qu'elle s'y investit insuffisamment pour le réussir. En 2005, alors que son contrat s'était terminé dans sa première collectivité, elle avait arrêté la préparation aux concours. En 2008, elle a raté les dates pour s'y inscrire. Nous voudrions expliquer pourquoi Lucie manifeste si peu d'engouement pour une sécurité de l'emploi que beaucoup recherchent, et alors qu'elle a connu deux périodes de chômage de plusieurs mois. Si une partie de l'explication résulte effectivement de son rapport au travail, celui-ci ne peut être pleinement compris qu'à partir de sa situation personnelle et familiale.

Lucie s'est forgée relativement tôt des intérêts professionnels précis. Si elle est indécise au moment de son orientation professionnelle post-bac, elle travaille, d'abord en stage puis comme salariée, pendant ses études, à la cellule chargée de communiquer sur le désamiantage du campus de Jussieu. Dès lors, elle cherche à trouver un emploi de « communicante avec un aspect technique », selon sa formule lors de notre premier entretien. Il ne s'agit pas encore d'une orientation vers l'emploi public, encore moins local. Celle-ci se dessine au cours de son DESS de « communication politique et publique », par réaction contre le premier adjectif. Lucie se dit proche de Lutte Ouvrière mais n'a jamais voté – double manière de se tenir en marge du champ politique. En entretien, elle se place en position d'experte, éventuellement d'aide à la décision, mais refuse tout parti-pris partisan et toute querelle électoraliste. Finalement, c'est une amie, qui vient d'être embauchée dans une commune du Val de Marne, qui l'incite à candidater en collectivité. Progressivement, elle élabore un CV qu'elle veut « ciblé collectivités » (encadré 11).

Encadré 11 : Un CV de « communicante ciblé collectivités »

Lors du premier entretien, Lucie nous explique sa « lettre de motivation [est] formatée : je change deux, trois trucs. Sinon, ce serait vraiment pénible. J'ai trois CV différents. Mes expériences professionnelles sont présentées de manière différente. Selon le poste ou la boîte. ». Lors du deuxième entretien, elle précise qu'elle cherche à avoir un CV « original mais pas trop ». La mise en page du document se veut un indice de son profil de communicante, capable de « fantaisie ». Elle développe davantage son expérience à la mairie quand elle s'adresse à une collectivité qu'à un autre type d'employeur. Dans tous les cas, elle indique « chargée de communication » ou « chargée de relations publiques », car elle estime que ces expériences professionnelles précédentes la préparent à ces deux types d'emploi.

Ci-contre, CV daté de fin 2005.

Lucie GONBÉ
28 ans, célibataire, nationalité française
..., rue... 75... PARIS
Tél. : 01 / 06
lucie.gonbé@mel.fr

CHARGÉE DE COMMUNICATION

FORMATION

2002 : **DESS** de Communication politique et publique en France et en Europe (Paris XII).

2001 : **Maîtrise** d'Information et Communication (Paris II).

1998 : **BTS** de communication des entreprises (Ecole Nationale de Commerce Bessières)

Avril 2003 à sept. 2005 – Chargée de mission communication de projet

Direction Générale des Services Techniques
Mairie de X... (80 000 habitants / 1600 agents).

Missions : proposition, mise en œuvre et suivi d'actions de communication sur des projets spécifiques.

Exemples de réalisations :

- Définition et mise en œuvre du plan de communication annuelle sur la propreté urbaine (guide propreté de la Ville, collecte sélective des déchets, opérations ponctuelles des services municipaux, etc).
- Organisation, recherche de partenariats et suivi de la participation de la ville à des événements divers (Festival de l'OH, Salon de la Nouvelle Ville, Journée en ville sans ma voiture, Assises de la sécurité routière).
- Rédactrice pour les supports d'information municipaux : participation aux comités de rédaction, choix des sujets et rédaction des articles et dossiers.

2002 – stagiaire Chargée de relations publiques avec les collectivités locales (6 mois)

Boygues Telecom – Direction Régionale Ile-de-France

Missions : réalisation de la revue de presse hebdomadaire destinée aux cadres, rédaction pour le journal interne, organisation d'événements pour les collectivités locales, suivi des relations presse et lobbying.

1999-2002 – Assistante de communication

Etablissement Public du Campus de Jussieu

(désamiantage, rénovation et mise en sécurité du site universitaire)

Missions : réalisation de revues de presse mensuelles, suivi des relations presse, rédaction pour le site Internet et les documents d'information, organisation d'événements pour les différents publics (étudiants, enseignants, associations, riverains, institutionnels).

EN PLUS !

Langues : Anglais et espagnol (lues et parlées)

Informatique : logiciels bureautique (Word, Excel, PowerPoint), Microsoft Outlook et Internet

Sports et voyages : Boxe thaïlandaise, tennis, natation et course à pieds.
Séjours : régions françaises, Pays-Bas, Angleterre, Belgique, Allemagne, Egypte, Mexique, Espagne.

Penchants prononcés pour : Le cinéma, les livres (auteurs anglo-saxons et indiennes) et la cuisine (inventions personnelles selon inspiration)

Elle trouve, au bout de quelques mois, un poste qui correspond à son projet : elle devient chargée de communication des services techniques d'une ville de 80 000 habitants au Sud de Paris. Dans la manière dont elle décrit ses deux autres recherches d'emploi, ses exigences précises demeurent : elle se voit chargée de communication (et non journaliste), ayant affaire à des matières techniques, plutôt qu'à de la communication interne ou à un journal municipal. Au conseil régional, elle est ainsi chargée de la communication relative à l'environnement et à l'aménagement ; dans la ville où elle a pris ses fonctions début 2008, elle est officiellement « chargée de communication à l'action économique, à l'urbanisme et au tourisme ».

La position de contractuelle, et la recherche d'un travail à la fois intéressant et bien rémunéré, se conjuguent pour favoriser ses changements de collectivités. La première fois, c'est le non-renouvellement de son contrat qui la contraint : son poste, affecté aux services techniques, a été « récupéré » par la direction de la communication, qui veut lui attribuer d'autres fonctions et ne la garde pas. La deuxième fois, sa mobilité est choisie : la DGA d'une commune proche de Paris avec qui elle avait eu un entretien d'embauche deux ans plus tôt est venue la chercher. Comme raisons de ce changement, Lucie évoque le rapprochement de son domicile parisien, mais indique que ce n'est pas ce qui l'a décidée : cette ville s'est lancée dans l'aménagement

d'un quartier représentant le quart de la surface de la commune, et ce projet a été décisif dans le choix de ce poste. Deux facteurs ont rendu moins attractif le travail au conseil régional. La directrice de la communication lui a fait comprendre, lors de l'entretien annuel d'évaluation, qu'elle ne « monterait » pas : il était question que son responsable quitte son poste pour prendre la direction de la télévision régionale, mais il ne semblait pas question d'y nommer Lucie. Le responsable en question est un militant politique, qui disposerait selon elle de perspectives de carrière qui lui sont inaccessibles. On lui a de plus refusé l'augmentation de salaire qu'elle demandait. La manière dont elle repère ses collègues, par leur statut d'emploi (fonctionnaires / contractuels) et par leur rapport au politique (militants ou encartés / « pas politique ») illustre la double distance que Lucie ressent. Sa mobilité géographique est lui d'ailleurs liée : d'abord contrainte par sa position de contractuelle, son changement de collectivité est ensuite associé au fait qu'elle dispose de relations professionnelles dans d'autres collectivités plutôt que de réseaux localisés. Pour elles, sont en effet stables ceux qui sont insérés dans les réseaux locaux, en particulier politiques, mobilisables pour leur carrière. Et si Lucie ne compte pas non plus sur les règles statutaires pour progresser, c'est parce qu'elle a observé, dans ces différents emplois et au cours des entretiens d'embauche, que celles-ci sont loin de toujours prévaloir.

« J'ai passé un entretien à C... [commune des Hauts de Seine], en septembre [2005], avec le directeur de la communication. Il a vraiment dit : "Je m'en fous que vous ne soyez pas titulaire. Je ne voudrais même pas de titulaire. Je préfère les contractuels : on leur met la pression, ils bossent." [rire] C'est un peu fou quand on sait qu'on nous demande de passer des concours pour être titularisé. »

En revanche, elle ne doute pas de ses compétences professionnelles et cherche à les faire reconnaître par une rémunération satisfaisante. Avant de quitter le conseil régional, elle veille à négocier un salaire équivalent à celui qu'elle percevait jusque là, mais ne réalise qu'après coup que son contrat sera d'un an et non de trois – signe de l'importance plus grande accordée à la rémunération qu'à la sécurité de l'emploi. Lorsque nous lui faisons part, au cours de notre dernier entretien, de notre constat d'une grande mobilité entre collectivités parmi nos enquêtés, elle répète qu'elle n'est pas « attachée » à son employeur, qu'elle n'est pas sûre d'y rester plus de trois ou quatre ans. Ce ne sont pas les collectivités qui manquent à quarante-cinq minutes de chez elle ! D'ailleurs, elle regarde toutes les semaines les annonces de *La Gazette*, et ce, depuis qu'elle a commencé à travailler. Un peu à la manière de Bernadette Cros, elle accorde aussi beaucoup d'importance aux « relations » qu'elle se forge au travail, ou même dans les entretiens d'embauche : si ce sont des liens d'amitié qu'elle valorise, elle sait aussi que ces réseaux peuvent lui être utiles professionnellement, pour changer de collectivité.

La fréquence de ses mobilités ne doit pas laisser penser que, tout, dans sa vie, est mobile. Il faut ici revenir sur le parcours migratoire de Lucie, sur la vie qu'elle a construite en France et sur la manière dont celle-ci structure ses dispositions à l'égard du travail. Les parents de Lucie appartiennent à la bourgeoisie camerounaise. Ils ont progressivement envoyé leurs six enfants dans différents pays d'Europe, Lucie étant partie, la première, à l'âge de douze ans, vivre en banlieue parisienne chez sa tante et le mari de celle-ci, cadre à la SNCF et français de naissance. Ce dernier est son tuteur, ce qui lui permet d'acquérir rapidement la nationalité française. Ses liens avec le Cameroun sont très distendus, et sa vie familiale s'est construite à distance par téléphone, courriels et visites épisodiques entre frères et sœurs. Ayant toujours parlé le français avec ses parents, athée, elle se décrit comme une « dénaturée complète »¹¹ à qui ses parents rendent visite, à Paris. C'est en effet à Paris, où elle s'installe seule à vingt ans, qu'elle a construit ses attaches locales. Locataire du même F1 depuis huit ans, elle témoigne d'un profond attachement à son quartier et à sa ville. Nos trois entretiens ont lieu dans des cafés et ce n'est pas un hasard : sa vie hors travail est construite autour des lieux d'agitation urbaine, de fêtes et de vie nocturne. Elle relaie *a contrario* une vision stéréotypée de la vie provinciale, où les magasins ferment tôt et où les gens d'ailleurs sont malvenus. Si mobilité il y a, c'est donc à condition que son temps libre reste parisien : elle désigne d'ailleurs, comme nous l'indiquons plus haut, ces employeurs potentiels en fonction de leur distance à son domicile. Cette vie parisienne est une vie de célibataire : Lucie n'a jamais vécu en couple. En plus de payer son loyer (600 euros), son salaire lui permet de sortir et de voyager, par exemple pour se rendre au mariage de son frère à Moscou, comme il y a quelques mois.

b) DEA en catégorie C : consentir au déclassement ?

Bien qu'elle ait un parcours relativement proche de celui de Lucie (bac à 19 ans et troisième cycle universitaire), Caroline présente un début de vie active qui semble aux antipodes de celui de Lucie. Dans son cas, c'est le fort attachement au statut de la fonction publique qu'il nous faut comprendre, celui-ci participant à l'acceptation, bon gré mal gré, de son déclassement professionnel. Après cinq mois de recherche d'emploi, début 2005, Caroline devient agent administratif (C) dans un office municipal HLM (OPHLM) de Seine Saint Denis.

« C'est vrai que j'ai envie de progresser parce que j'ai un bac+5 et je suis agent C. C'est un peu... juste. », nous dit-elle début 2006¹².

¹¹ Lorsque nous lui posons la question de discriminations qu'elle aurait pu ressentir, elle répond par la négative, indiquant que son nom peut passer pour français.

¹² Entretien au CNFPT francilien, où Aurélie prépare le concours d'attaché, le 12 janvier 2006.

Pour analyser une insertion professionnelle où priment aversion pour le chômage et recherche d'une stabilisation professionnelle rapide, il faut faire référence à la fois à sa scolarité, à sa socialisation familiale et politique ainsi qu'à sa situation conjugale. Au contraire de Lucie, Caroline n'a pas un projet professionnel précis à la fin de ses études. Elle qui rêve d'être avocate depuis le collège se rend compte au fur et à mesure de ses études supérieures qu'elle n'a pas le « niveau » et que, de surcroît, ce qu'elle apprend de ce métier ne lui convient pas.

« Je pense que j'étais arrivée à un niveau où je n'en pouvais plus, moi. Je n'avais pas forcément le niveau pour faire ce DEA. J'ai énormément galéré. C'était trop dur. Si c'était à refaire, je ne le referai pas. *Qu'est-ce que c'est qui était dur particulièrement ?* Le niveau, je pense. Je bossais énormément pour avoir des résultats ras les pâquerettes. C'était très dur moralement. J'arrivais au bout de cinq ans en plus. *[rires]* J'étais un peu essouffée. Je me suis énormément investie pour pas grand chose, enfin, pour avoir des résultats un peu justes. (...) Ça ne collait plus du tout avec mon état d'esprit. On nous bassinait : « il faut être avocat d'affaires » *[rires]*, juriste en entreprise, même avec le diplôme d'avocat. *Une fois que tu as eu renoncé à ce concours d'avocat, tu t'imaginais comment ?* Je te dis : ça a été tellement dur le DEA que je voulais vraiment passer dans le milieu professionnel. Finalement, je cherchais un peu, je ne vais pas dire tout et n'importe quoi, je cherchais un poste de juriste... C'était dur ! Trouver du travail avec un DEA. Ça vaut rien tant qu'on n'a pas d'expérience. (...) *Quatre mois [de recherche d'emploi], ça t'a paru long ?* Oui. Très long, désespérant. À chaque fois, on est hyper motivée. On voit une annonce, on se casse la tête à bien faire une lettre de motivation. Et puis on reçoit une réponse négative. À la longue, c'est démoralisant. "Est-ce que quelqu'un veut bien de moi ? Je suis capable !" Je voulais juste qu'on me donne ma chance. Finalement, c'est grâce à la fonction publique *[rire]* qui donne sa chance !

On perçoit, à travers cet extrait d'entretien, ses difficultés à se projeter dans la vie active, d'autant plus prégnantes qu'elle doute de la valeur de son diplôme. On ressent aussi son ambivalence vis-à-vis d'une insertion professionnelle dans le privé, logique au vu de sa spécialité universitaire, difficile pourtant et contraire à son « état d'esprit ». Pourquoi Caroline doute-t-elle de son employabilité ? Comment se construit sa préférence pour le public ? La situation de Caroline diffère de celle de Lucie en termes d'employabilité comme en termes de position conjugale. Originaire de province où elle a étudié jusqu'à la maîtrise, Caroline arrive alors en région parisienne, pour rejoindre son époux, ingénieur. Le choix de sa formation de troisième cycle, un DEA de droit privé, est lié à sa réticence à se projeter dans le monde professionnel (d'où un DEA plutôt qu'un DESS) et sa volonté d'étudier à proximité de leur lieu de résidence, en banlieue Ouest. Au contraire de Lucie, qui a déjà construit, au fil de ses stages, un réseau professionnel source de conseils et d'informations pendant sa recherche d'emploi, Caroline ne dispose que d'une connaissance limitée du marché du travail francilien et n'a guère de capital social aisément mobilisable. C'est finalement en réactivant une amitié née dans son université provinciale qu'elle parvient à trouver du travail : Nadège, rencontrée en première année de droit, travaille depuis quelques mois à l'OPHLM et l'informe d'une

vacance de poste. Elle rejoint son amie, alors même qu'elle travaillait depuis quelques jours, en CDD de six mois, dans une mutuelle. Sa réponse, lorsque nous lui demandons pourquoi elle a choisi l'office HLM plutôt que la mutuelle, est assortie d'un petit rire manifestant l'évidence de sa préférence pour la sécurité de l'emploi : « déjà, c'était un CDI ! ». Travailler dans un service contentieux, c'est aussi avoir la perspective de « faire du droit privé », matière appréciée à l'université. Requérant une certaine technicité juridique, cet emploi lui laisse en outre une certaine autonomie : chaque agent contentieux est responsable d'une partie du parc HLM de la ville ; il y gère, du début à la fin, les procédures liées aux impayés locatifs. Caroline, pourtant, ne tait pas les défauts de ce poste : « c'est un poste C », « avec un salaire de C », répète-t-elle à plusieurs reprises. Elle gagne 1200 euros par mois, soit 200 euros de plus que le traitement de base mais encore 400 ou 500 euros de moins que le salaire moyen d'un attaché débutant. De surcroît, Caroline et Nadège sont les plus diplômées du service (leurs deux collègues agents administratifs « n'ont pas fait d'études », leur chef de service a un niveau maîtrise) et elles savent qu'il n'y aurait pas de place pour elles comme attachées. La mobilité statutaire ne leur est accessible qu'à la condition d'une mobilité géographique.

Cependant Caroline dit y « trouver [son] compte ». Cet emploi lui procure des rétributions symboliques : elle s'y sent fidèle à ses convictions politiques, elles-mêmes ancrées familialement. Mobilisant la notion de « service public » pour décrire son activité, elle apprécie d'aider les « locataires » plutôt que les « actionnaires », un peu à la manière dont le faisait sa mère, assistante sociale à l'hôpital, et en cohérence avec son positionnement politique à gauche (elle vote PS ou Verts). Mais c'est principalement sur la scène conjugale que se joue son acceptation de la catégorie C : le salaire d'ingénieur de son époux diminue vraisemblablement les conséquences de son salaire modeste sur le niveau de vie du ménage :

« Disons qu'avec son salaire et mon salaire, on vit bien. On profite bien. Ça nous suffit pour le moment.

À deux, ça nous suffit. On n'a pas forcément envie non plus de dépenser des milliers d'argent. On se fait plaisir. Ça nous suffit. »

Être dans le public, c'est aussi, au contraire de ce que son mari vit dans le privé, travailler sans trop de « pression »¹³ :

« C'est un bon compromis. Je bosse, je suis quand même fonctionnaire, donc j'ai moins la pression quelque part. Quand je vois ceux qui sont contractuels, certains vont se retrouver au chômage dans deux ou trois mois, c'est un peu dur comme situation... Mais sur le principe, être fonctionnaire, ça me dit tout à fait. J'ai tout à fait l'esprit service public. Ça me plaît vraiment plus que de travailler dans le privé. Je ne

¹³ L'enquête « Bonheur et Travail » a noté que le ressenti d'une moindre pression était valorisé par les cadres du public comme une source de satisfaction au travail. Baudelot C., Gollac M., 2003, *op.cit.*, p.220.

suis pas du tout dans cet état d'esprit, pas de compétition, mais de compétitivité, de rendement : être le meilleur. Dans la fonction publique, je suis tout à fait à ma place. »

Travailler 35 heures par semaine, à son rythme, lui permet de faire des projets : préparer les concours (auxquels elle échoue), puis attendre un enfant, qui naît en octobre 2006. Après avoir adopté la posture féminine de la serviabilité (déjà observée chez Colette), elle donne la priorité à son rôle de mère. Pendant son congé de maternité, son époux trouve du travail en province, à 200 kilomètres au sud de leur département d'origine. La famille s'y installe, tandis que Caroline prend un an de congé parental. Les nouvelles que Caroline nous donne, en juillet 2008, par courrier électronique, illustrent l'ambivalence avec laquelle elle perçoit sa situation : elle est contente de son poste, mais insatisfaite de son grade, tout en semblant accorder le primat au nouveau cadre de vie dans laquelle la famille s'installe :

« J'ai pris un congé parental jusqu'en octobre 2007, puis j'ai trouvé un poste dans une mairie où j'étais à l'accueil à mi-temps tous les matins. C'était une mairie de 900 habitants et il n'y avait pas beaucoup de travail alors j'ai continué à chercher et depuis le mois de février 2008, je travaille dans une autre mairie où je m'occupe des ressources humaines. C'est très intéressant, mais c'est toujours un poste de catégorie C malgré mon DEA de droit privé. Mon travail est à dix kilomètres de celui de mon mari, nous faisons donc construire une maison entre les deux. Nous nous plaisons beaucoup à la "campagne". »¹⁴

Les statistiques indiquent que les femmes connaissent plus souvent le déclassement que les hommes en début de carrière¹⁵, mais que les femmes employées dans la fonction publique ressentent de manière moins forte que les hommes un déclassement objectivement établi¹⁶. La trajectoire de Caroline a montré ce que cette perception doit à sa situation familiale. Le fait de subordonner le travail aux responsabilités familiales dépasse les frontières de classe (*cf.* Elisabeth) et illustre la permanence d'une différenciation genrée dans le rapport au travail. Ainsi, comme nous l'avons déjà vu avec Nathalie, le statut de fonctionnaire peut, dans certains circonstances non réductibles à la sphère du travail, rendre acceptable un déclassement que l'on espère provisoire.

Les trajectoires de Lucie et de Caroline doivent être considérées comme polaires plutôt que comme modales : la plupart de nos enquêtés se situent quelque part entre la distance manifestée par la première à l'égard du statut et le fort attachement de la seconde. Nadège, qui a un peu plus d'ancienneté à l'OPHLM et dont le compagnon a repris ses études, vit beaucoup plus mal que Caroline sa position d'agent administratif. Elle ne passe d'ailleurs que le concours d'attaché, pensant « partir dans le privé » en cas d'échec – une décision impensable

¹⁴ Courriel, le 15 juillet 2008.

¹⁵ Forgeot G., Gautié J., 1997, « Insertion professionnelle des jeunes et processus de déclassement », *Économie et statistique*, n°304-305, p.53-67.

¹⁶ di Paola V., Moullet S., 2006, « Femmes et fonction publique : un risque calculé de déclassement », communication citée.

pour Caroline qui passe aussi celui de rédacteur. C'est en contrastant fortement les trajectoires que l'on a pu prendre la mesure des incertitudes qui président à l'entrée de ces jeunes diplômés sur le marché du travail. L'usage de points d'interrogation dans les titres précédant les deux portraits en témoignent : en quelques années, dans la foulée d'une mise en couple ou de la naissance d'un enfant, les arbitrages initiaux peuvent être remis en cause. À un moment où « l'écart entre les étapes scolaire et professionnelle et les étapes familiales s'est resserré »¹⁷, le calendrier de ces différentes étapes du passage à l'âge adulte joue nettement sur les modalités d'accès à l'emploi public. En filigrane de ces trajectoires, apparaissent aussi les pratiques de recrutement mises en œuvre par les collectivités, déjà étudiées dans la deuxième partie. Ainsi que nous l'étudierons dans le chapitre VIII, le développement de la contractualisation, assorti d'une injonction maintenue aux concours, érode la confiance de ces jeunes agents publics dans leurs employeurs. La contractualisation est aussi perçue sur le mode de l'ambivalence par les cadres qui accèdent à l'emploi public en deuxième partie de carrière. Si la place de ceux-ci n'a fait l'objet d'aucune étude quantitative fine, si nous avons entretenu cette méconnaissance en privilégiant ceux qui accèdent à l'emploi public en début de vie active, une meilleure appréhension de cette population serait utile à un moment où elle est constituée en exemple de l'« ouverture » de la fonction publique (*cf.* chapitre II).

Encadré 12 : L'emploi public, un espace de reconversion pour les cadres du privé ?

Nous avons rencontré, au cours de notre enquête, deux personnes entrant dans l'emploi public à la quarantaine, l'une (Fathia) par le biais de la contractualisation, l'autre (Chantal) par la voie du master 2 et du concours. L'évocation rapide de leur trajectoire permet de situer ces deux modes d'accès à une étape ultérieure du cycle de vie.

Fathia Zénati, née en 1959 de parents algériens dans un bidonville, a connu une forte ascension sociale, permise par des études longues (INALCO). Elle arrive en collectivité en 2000, comme chargée de mission emplois-jeunes dans la commune où elle réside depuis longtemps. Cette insertion dans l'emploi public est un prolongement de son activité antérieure : elle travaillait en effet dans une association d'insertion dans cette même ville. Si son statut de contractuelle est perçu comme une évidence sur son premier poste (le dispositif emplois-jeunes devant se terminer), il en va autrement lorsqu'elle est recrutée au service de préparation aux concours du CNFPT francilien, où elle fait effet l'objet de vives incitations de son employeur, garant du statut, pour passer le concours d'attaché (*cf.* chapitre VIII).

Chantal Prioul, née en 1961 d'une mère secrétaire et d'un père maçon, a elle aussi connu une forte ascension sociale par l'école, puisqu'elle est devenue cadre bancaire après une classe préparatoire et une école de commerce. Elle est mariée à un cadre d'EDF, ancien élève de Télécom Paris, lui aussi issu d'un milieu modeste. Mais contrairement à Fathia, elle a conçu dès le départ le concours comme un préalable à sa reconversion professionnelle. Les motifs de son entrée dans l'emploi public s'apparentent à ceux que nous avons vus à l'œuvre chez les agents d'exécution : c'est la crainte du chômage (confirmée par un licenciement économique en cours de master), qui la conduit à reprendre des études à l'IPAG le plus proche de son domicile puis au master 2 où nous avons enquêté. Entrer dans la fonction publique représente pour elle un fort renoncement salarial (sa rémunération risque d'être divisée par trois), rendu possible par le salaire de son époux, la maison déjà remboursée et la modestie de son train de vie, qu'elle attribue à son origine sociale (je « n'ai pas de rang à tenir »¹⁸).

¹⁷ Galland O., 2000, « Entrer dans la vie adulte : des étapes toujours plus tardives, mais resserrées », *Économie et statistique*, n°337-338, p. 13.

¹⁸ Entretien à l'université, le 1^{er} juin 2006.

L'examen de ces trajectoires de cadres permet de revenir sur une spécificité souvent attribuée à la fonction publique territoriale : les carrières y seraient moins déterminées par les règles statutaires que par le capital relationnel, entretenu auprès des supérieurs¹⁹ ou des élus. Les trajectoires de cadres nés dans les années 1950 et les années 1970-1980 nous permettent, pour conclure cette section, de réfléchir à cette question. Nous avons été confrontée à deux voies majeures de mobilité professionnelle, au côté de la voie statutaire : dans certaines trajectoires, cette mobilité se construit dans une proximité avec les élus, dans d'autres, les relations avec les pairs ou les supérieurs, cadres de sa collectivité ou d'autres, sont privilégiées. Cette deuxième modalité n'est pas propre à la fonction publique territoriale : les carrières des cadres d'entreprise s'inscrivent dans les mêmes logiques²⁰ et posent la question de la place des femmes dans ces processus largement cooptatifs²¹. Plus intéressants sont les espaces dans lesquels ces relations se nouent : le lieu de travail y tient une place majeure mais il n'est pas le seul. Les stages de masters, les formations pré et post-concours, l'activité syndicale (toutefois très minoritaire chez les cadres), les jurys de concours (ou les activités de formation au CNFPT), les coopérations entre les collectivités rendent possible la circulation des cadres entre collectivités en développant les réseaux professionnels. La première modalité serait, elle, une véritable spécificité territoriale. La proximité aux élus, plus souvent d'ailleurs par des liens d'interconnaissance qu'à partir de la seule carte partisane²², nous est en effet apparu comme une voie récurrente de promotion. Elle fonctionne comme un accélérateur de carrière pour les uns (Guillaume, Laurent²³) ; pour d'autres (Claude) comme un moyen d'ascension sociale, à la manière de la filière militante, partisane ou syndicale²⁴, pour l'accès aux mandats électifs. Mais on observe, à l'image de la voie statutaire, une relative fermeture de cette filière

¹⁹ Le caractère bureaucratique des promotions dans la fonction publique de l'État est toutefois sans doute un peu vite admis : à la préfecture du Nord, les rapports hiérarchiques sont omniprésents dans les entretiens. Linhart D., 2006, *op.cit.*

²⁰ Les travaux de Sophie Pochic et Cécile Guillaume sur la « fabrique organisationnelle des cadres dirigeants » (d'une grande entreprise française) le montrent notamment. Guillaume C., Pochic S., 2007, « La fabrication organisationnelle des dirigeants. Un regard sur le plafond de verre », *Travail, Genre et Sociétés*, n°17, p.79-103.

²¹ Il en est de même pour le recrutement dans certaines institutions académiques. Backouche I., Godechot O., Naudier D., 2009, « Un plafond à caissons : les femmes à l'EHESS », *Sociologie du travail* (à paraître).

²² Dans les années 1990, 10% des DGS ont « leur » carte. Ceux-ci travaillent plus souvent dans des villes de gauche que dans des villes de droite. Burlen K., Thoenig J-C., *art.cit.* Les trajectoires fortement liées au politique se déroulent toutes (exception faite de Michel Carne, maire sans étiquette, plutôt centriste) à gauche de l'échiquier politique – mais on se gardera d'y voir la preuve d'une particularité de cette partie d'un spectre politique, puisque c'est aussi celle où nous avons réalisé nos enquêtes localisées.

²³ Le fait que ce type de profil soit représenté, au sein de notre *corpus*, par des enquêtés plutôt jeunes ne signifient évidemment pas qu'il s'agit d'un profil nouveau. Philippe Keraudren l'avait par exemple déjà noté, au milieu des années 1980, chez les cadres de l'État employés dans des conseils régionaux : « La proximité au politique, le contact avec certains grands élus accentuent certainement cette stratégie de mobilité, de guet et de disponibilité. Ils sont "en attente" d'une opportunité qu'ils chercheront à agripper afin de dynamiser leur vie professionnelle ». Keraudren P., 1988, *art.cit.*, p.634.

²⁴ Dogan M., 1999, « Les filières propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers », in Offerlé M., *op.cit.*, p.171-200.

promotionnelle. L'accusation de clientélisme y est pour beaucoup, de même que l'évolution du recrutement social des partis politiques de gauche²⁵ : les jeunes militants devenant cadres territoriaux ont régulièrement suivi des troisièmes cycles – leur légitimité est politique *et* universitaire. Le rapport différencié au(x) politique(s), proximité personnelle et/ou idéologique, ou distance construite au nom du professionnalisme, clive les cadres territoriaux, jusque dans leurs possibilités de mobilité géographique et fonctionnelle. Les fonctionnaires les plus attentifs à leur neutralité ou les plus dépourvus de capital relationnel dans le monde politique peuvent ainsi manifester leur incompréhension face à des logiques d'étiquetage qui leur échappent voire leur amertume face à des postes qui leur semblent fermés.

« Quand on travaille dans des villes [de banlieue dirigée par des maires communiste] [*rires*], il y a toujours chez les autres collègues... J'ai l'impression que la question ne se pose pas pour les autres couleurs politiques. Il y a toujours la question : est-ce qu'il travaille à U... parce que c'est coco et qu'il est coco aussi, par affinité politique, ou est-ce que c'est au pif? J'ai toujours l'impression... "Ah ben oui, vous à U..., il n'en reste plus beaucoup des comme vous !" C'est pas insidieux mais c'est toujours sous-entendu. Moi, j'ai découvert que c'était communiste après. [*rire*] Mais bon, c'est pas grave, ça m'a pas dérangé ! (...) Je ne suis pas proche politiquement de la couleur politique de la mairie de B.... Voilà, pour être clair. Mais en même temps, ce qu'ils font, ça me va. », explique par exemple Aline Dauge²⁶.

Conclusion

Dans son article sur les générations politiques et la transformation des mouvements sociaux²⁷, Nancy Whittier définit ce qu'elle appelle une approche générationnelle des mouvements sociaux, insistant sur les « dynamiques de recrutement et d'identité collective ». L'analogie est manifeste avec notre propre argumentation. Pour conclure ce chapitre, nous voudrions montrer en quoi l'approche générationnelle mise en œuvre pour les mouvements sociaux est aussi heuristique pour analyser l'emploi public et les trajectoires qui s'y déploient.

Comme les mouvements sociaux, la fonction publique territoriale, ou encore le personnel d'une collectivité donnée, « est composée, à un moment donné du temps, d'une multitude de cohortes de personnels, incluant à la fois des individus engagés sur le long terme et des nouvelles recrues »²⁸. La simplicité de ce constat n'en obère pas sa pertinence et la difficulté des questions qu'il pose. Tout au long de ce chapitre, nous avons en effet cherché à construire, avec les indicateurs les plus rigoureux possibles, les facteurs de différenciation internes à la

²⁵ Sur le parti socialiste, cf. Lefebvre R., Sawicki F., 2006, *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Le Croquant, chapitre 4.

²⁶ Entretien dans son bureau en mairie, le 1^{er} février 2007.

²⁷ Whittier N., 1997, « Political Generations, micro-cohorts, and the political transformation of social movements », *American Sociological Review*, v.62, p.760. Traduction par nos soins.

²⁸ *Ibid*, p.761.

fonction publique territoriale, en particulier dans le rapport aux concours. Il serait à la fois prétentieux et illusoire de prétendre avoir rendu compte de ces facteurs, pour les 1,7 million d'agents territoriaux. Seule une enquête quantitative, inédite à ce jour, permettrait de mener à bien ce travail bien utile de cartographie. La thèse a méconnu les trajectoires des agents exerçant dans des filières minoritaires de la « territoriale » (mais représentant, à elles toutes, 30% des effectifs²⁹). Nous avons aussi passé sous silence ceux, saisonniers ou remplaçants, qui ne sont que de passage dans l'emploi public, ainsi que ceux, vacataires des écoles de musique ou du CNFPT (entre autres), qui sont tenus durablement à l'écart du statut et des concours. Notre étude porte ainsi sur des individus inscrits dans les emplois modaux des collectivités locales, ainsi que dans des relations d'emploi suffisamment pérennes pour que l'éventualité des concours puisse se poser.

Ces restrictions précisées, notre travail a bien été d'établir comment le temps travaille les trajectoires individuelles, ou plus exactement, comme le moment d'entrée dans l'emploi public se combine avec ses autres dynamiques structurantes (catégorie, filière, type de collectivité, sexe) pour faire diverger les trajectoires. La coexistence d'individus d'âge et d'ancienneté différentes dans les institutions publiques a des incidences sur la manière dont celles-ci fonctionnent, autrement dit, dans le cas des collectivités, sur la manière dont l'action publique locale est mise en œuvre. Dans le cas de la politique des quartiers à Gennevilliers, nous avons montré comment les deux grands types d'accès à l'emploi (promotion interne ou DESS en formation initiale) se manifestaient par des représentations et modes de travail concurrents, au point de nourrir des conflits au sein du service³⁰. Notre focale s'est ici déplacée vers le rapport au statut et aux concours des agents et sur l'articulation entre celui-ci et leurs autres sphères de vie (en particulier la sphère familiale).

À la manière de Nancy Whittier, le terme de « micro-cohortes » nous semble davantage approprié que celui de générations, héritier de Karl Mannheim³¹ et supposant une durée et une unité plus grandes des groupes. Nous avons vu, en particulier, que les différences se jouaient parfois à une année près, selon que le concours est passé lors d'une session particulièrement sélective ou plus accessible. Si l'approche générationnelle a du sens, c'est bien parce que la modalité d'entrée dans la fonction publique a des conséquences à long terme : elle inscrit du côté de l'encadrement ou des emplois subalternes, elle accélère ou retarde les possibilités de promotion. Un poids important de notre analyse est constitué par les inflexions liées à

²⁹ DGCL, 2005, *op.cit.*, p.115.

³⁰ Biland É., 2004, mémoire cité, chapitre 3.

³¹ Mannheim K., 1990, *Le problème des générations*, Nathan, coll. « Essais et recherches » (première édition allemande 1928).

l'évolution du droit des concours. Certaines de ces inflexions sont sensibles dans les trajectoires individuelles : la fin du recrutement sur titres et sur « emplois spécifiques », la « délocalisation » des concours puis leur transfert du CNFPT vers les centres de gestion, modifient les chances objectives d'entrer et de progresser. En nous plaçant au plus près des parcours individuels, nous avons voulu montrer comment des trajectoires autrefois modales d'embauche et de déroulement de carrière devenaient improbables, tandis que d'autres apparaissaient. On a ainsi établi la distance croissante entre agents d'exécution et d'encadrement, séparés par des frontières de classe. On a vu la place croissante attribuée à la mobilité géographique dans la promotion professionnelle. On a montré que la féminisation de l'encadrement n'empêche pas la persistance d'inégalités de genre dans les trajectoires professionnelles³². Toutefois le mode et le moment d'accès à l'emploi public ne suffisent à structurer des groupes promis à la même destinée professionnelle. C'est en prenant en compte l'articulation continue entre vie familiale et vie professionnelle que l'on peut analyser les variations à partir d'une même filière de recrutement. Les trajectoires professionnelles se construisent par rapport aux structures familiales mais aussi au sein de collectifs de travail. À partir des trajectoires individuelles, c'est le poids des institutions employeuses que nous avons senti. Un double mécanisme de différenciation et d'homogénéisation est à l'œuvre entre celles-ci. On observe à la fois de nettes différences selon la taille de la collectivité, et en même temps, deux tendances lourdes (contradictoires ?) à la contractualisation et à l'importance accrue des concours pour la mobilité en cours de carrière. Dans le chapitre VIII, il nous faudra donc étudier de plus près les interactions entre les agents et leur environnement de travail, leurs collègues et leur hiérarchie, pour comprendre comment ceux-ci influent sur le rapport aux concours et sur les chances de les réussir.

Entre droit spécifique et institutions particulières, qu'en est-il des trajectoires des agents publics locaux par rapport aux autres actifs ? Certains traits observés témoignent à l'évidence de la généralité des analyses générationnelles et genrées du marché du travail : la division du travail dans la famille et la vie professionnelle, peu favorable à la promotion professionnelle des femmes, la dynamique promotionnelle dont ont bénéficié les cohortes de la guerre et de l'immédiat après-guerre, enfin la plus difficile insertion professionnelle des individus nés après 1965, sont manifestes dans notre enquête. D'autres facteurs, tels que l'expérience préalable dans le privé ou le recrutement local contribuent à tempérer la coupure entre public et privé. Mais notre analyse a aussi mis l'accent sur les dispositifs qui la construisent : filières

³² Il en est de même, d'ailleurs, dans le monde de la recherche, encore moins féminisé cependant. Marry C., Jonas I., 2005, « Chercheuses entre deux passions : l'exemple des biologistes », *Travail, genres et sociétés*, n°14, p.69-88.

spécifiques (interne à l'organisation ou entre collectivités) de déroulement de carrière ; alliances matrimoniales et filiation ; la sécurité de l'emploi et du revenu, procurant une importante capacité de projection - dans l'achat d'une maison comme dans le désir d'enfant.

La question des motifs d'entrée dans la fonction publique mérite d'être examinée à l'aune de ses supposées singularités. Nous avons vu l'ambivalence des impétrants vis-à-vis de ce monde du travail, à la fois enviable et stigmatisé, aux particularités évidentes et pourtant peu connues dans le détail. Jamais hasard, l'entrée dans l'emploi public est toutefois rarement une vocation. C'est le plus souvent dans l'emploi que se construit, comme nous le détaillerons dans le chapitre VIII, un attachement non seulement au statut d'emploi mais aussi aux missions du service public. Et il faut disposer de ressources de plus en plus importantes pour que la stabilité de l'emploi ne soit pas une priorité³³. Parmi ces ressources figurent évidemment ce que les économistes nomment l'employabilité : un diplôme (DESS bien sûr mais aussi certains baccalauréats professionnels industriels) correspondant aux missions des collectivités donne à la fois confiance dans ses chances d'insertion et conduit à penser au public. Sur le marché du travail, les ressources (nous l'avons vu dans le chapitre IV) sont aussi relationnelles : les témoignages de conseils, d'informations, voire d'injonctions formulées par l'entourage familial et amical et rendant pensable l'entrée dans l'emploi public sont nombreux. Les coups de main et recommandations existent aussi. C'est ici qu'il faut faire une place aux lieux dans lesquels ces recherches d'emploi se déroulent. La possibilité de trouver un emploi près de chez soi demeure un facteur d'attractivité de la fonction publique territoriale, et ce d'autant plus que le statut permet une mobilité géographique plus choisie que subie. Le rapport à la localité contribue aujourd'hui à différencier les personnes issues des classes populaires, dont les voies historiquement possibles de promotion se sont construites au local, et les personnes issues des classes moyennes, tôt confrontées, par leurs études et par leurs alliances matrimoniales³⁴, à la mobilité géographique. La norme contemporaine de mobilité (en tout cas pour « faire carrière ») pèse de manière différenciée selon les coûts, économique, symbolique, relationnel, auxquels elle est associée. Nous verrons ainsi dans le chapitre VIII que l'investissement dans les concours diffère selon que la mobilité géographique est désirée ou redoutée, nécessaire ou éventuelle.

³³ Citons cette observation de Florence Audier et Dominique Meurs : les étudiants de l'IPAG qui disent vouloir entrer dans la fonction publique pour la sécurité de l'emploi sont les moins diplômés. Meurs D., Audier F., 2004, *art. cit.*, p.553.

³⁴ Rappelons que les cadres constituent le groupe social où la rencontre du conjoint sur le lieu des études est le plus fréquent. Bozon M., Héran F., 2006, *op. cit.*, p.64-67.

Comment font-ils, ces agents qui veulent passer des concours ? Et d'ailleurs, est-ce si évident de se décider ? Que fait-on quand on les a réussis ou ratés ? Présents en toile de fond de ce chapitre VII, les concours vont être au cœur du dernier chapitre de la thèse, qui étudie les pratiques des candidats, depuis la projection dans une éventuelle épreuve à passer jusqu'aux conséquences de son verdict.

Chapitre VIII

Carrières de concourants et travail de soi

« De toute façon, je n'ai pas la stature d'une attachée ; ça m'aurait assez étonnée de réussir le concours. »
Sabrina, candidate au concours d'attaché 2006¹

« Bien des gens dans notre société font un travail qui porte un nom. Ces noms sont des étiquettes, à la fois étiquettes de prix et cartes de visite. » Everett Hughes²

Introduction

Les concours permettent de bénéficier d'un emploi stable puis d'une promotion au sein de la fonction publique territoriale. Mais tous les agents territoriaux n'ont pas accédé au statut par concours, et ceux qui réussissent ensuite des concours internes ne sont pas les plus nombreux. D'ailleurs, réussir au concours ne suffit à progresser, puisque la décision de nomination revient à l'autorité territoriale, qui peut la refuser. Au début du chapitre VII, nous avons identifié des régularités statistiques permettant de définir différentes expériences des concours. Dans ce chapitre, il s'agit de mettre en relation ces résultats quantitatifs avec les processus pratiques par lesquels certains deviennent candidats, puis lauréats, et le cas échéant nommés au grade escompté. Pour ce faire, nous raisonnerons, non plus en termes de trajectoire, mais en termes de carrière, au sens que la tradition interactionniste donne à ce terme.

Dans une présentation pédagogique de ce paradigme, Jean-Manuel de Queiroz et Marek Ziotkowski indiquent que le concept de carrière renvoie à « deux processus distincts : celui de la fabrication et de l'imposition des normes, celui de la socialisation et de la construction identitaire »³. Ce chapitre prend pour objet le deuxième de ces processus. En ce sens, il complète la réflexion engagée dans le chapitre VI, qui mettait l'accent sur les normes cognitives et relationnelles promues par les jurés. Ici, nous nous demanderons comment ces normes sont appropriées par les candidats, et dans quelle mesure l'expérience des concours transforme leurs représentations de leur univers professionnel et leur place au sein de celui-ci. La notion mertonienne de « personnalité bureaucratique »⁴ correspond-elle à la manière dont les individus se définissent et aux pratiques qu'ils engagent ? La « culture territoriale » promu par les concours contribue-t-elle effectivement à homogénéiser les agents publics locaux et à

¹ Entretien sur son lieu de travail, le 9 octobre 2006.

² Hughes E., 1996, « Le travail et le soi », *op.cit.*, p.75.

³ Queiroz J-M. (de), Ziotkowski M., 1994, *L'interactionnisme symbolique*, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Didact Sociologie », p.69.

⁴ Merton R., 1940, *art.cit.*

les distinguer à la fois de leurs homologues de l'État et du privé ? Pour répondre à ces questions, nous considérerons le concours comme une étape de la socialisation secondaire. Peter Berger et Thomas Luckmann définissent cette dernière comme « l'intériorisation des "sous-mondes" institutionnels » par laquelle les individus acquièrent « des connaissances liées à leur rôle, les rôles étant liés directement ou indirectement à la division du travail »⁵. La socialisation concourante peut être rattachée à cette définition, au sens où les concours doivent sélectionner ceux qui seront capables de passer de la position d'étudiant à celui d'agent public, du statut de contractuel à celui de fonctionnaire, ou encore de celui d'agent d'exécution à celui de cadre. Pour ce faire, elle emprunte, ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre VI, aux socialisations scolaire et professionnelle, tout en promouvant des schèmes propres aux institutions qui les organisent. Dans le vocabulaire de Berger et Luckmann, ce sont donc plusieurs sous-mondes institutionnels, auxquels les candidats sont (ou ont été) socialisés, qu'elle met en relation. Pour comprendre pourquoi Sabrina, candidate malheureuse, estime ne pas avoir la « stature d'un attaché », il faut donc analyser « l'emboîtement des socialisations »⁶ dans laquelle elle se trouve prise : socialisation concourante, dans les préparations et les épreuves, évidemment, mais aussi socialisation primaire, en famille et à l'école, et socialisation professionnelle sur le lieu de travail.

Pour étudier comment opère l'acquisition de l'« étiquette de prix et carte de visite » dont parle Everett Hughes, nous attacherons aussi à saisir le rôle des « autres significatifs »⁷, ces individus appartenant aux différentes sphères dans lesquels les candidats sont insérés (famille, collectifs de travail, stages de préparation) et qui contribuent à la construction d'un rapport pratique aux concours, et à la définition de leur « valeur » symbolique. Loin de nous limiter aux seules interactions avec les formateurs et jurés de concours, nous prêterons attention aux processus de socialisation « horizontale », entre candidats et collègues de travail, ou entre conjoints.

Enfin, notre travail sur les normes promues par les jurés et les épreuves ne saurait être complet sans une analyse de leur réception par les candidats. C'est ici que la notion de

⁵ Berger P., Luckmann T., 1991, *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Penguin Books (première édition américaine 1966), p.158.

⁶ Darmon M., 2006, *La socialisation*, Armand Colin, coll. « 128 », p.112.

⁷ La notion d'autrui significatif, initialement forgée par George Herbert Mead pour décrire la socialisation du jeune enfant, a été reprise par Everett Hughes pour analyser la socialisation des futurs médecins. Celle-ci, ainsi qu'il l'a montré, se joue ainsi autant auprès des enseignants qu'avec les autres étudiants, et les patients. Mead G-H., 1934, *Mind, Self, and Society*, University of Chicago Press. Hughes E., 1955, « The making of a physician », *Human organization*, v.14, p.21-25. Becker H., Geer B., Hughes E., Strauss A., 1997, *op.cit.* Dans le même esprit, Denys Cuhe a montré que les élèves de l'école nationale des arts et métiers accordent plus d'importance aux activités extra-scolaires organisées par la société des anciens élèves qu'aux apprentissages scolaires. Cuhe D., 1988, *art.cit.*, p.44.

« travail de soi », forgée par Muriel Darmon pour décrire les carrières anorexiques, nous est utile⁸. La socialisation ne fonctionne comme processus d'inculcation que pour autant que les individus s'investissent, symboliquement et pratiquement, dans les changements demandés par les institutions. En ce sens, « les acteurs [se] font en étant faits »⁹, et c'est « l'apprentissage [qui] fait le lien entre l'imposition des normes et des identités et la socialisation, d'une part, l'activité d'autre part »¹⁰. En l'occurrence, les candidats apprennent, en assistant aux cours, en rendant (ou pas) les devoirs, en se présentant dans la tenue idoine aux épreuves, à jouer leur rôle de concourants, de manière plus ou moins conforme aux prescriptions des formateurs¹¹. Les carrières de concourant s'analysent donc en pratiques : pratiques scripturales d'entraînement aux épreuves, pratiques vestimentaires de présentation de soi, pratiques langagières d'interaction avec les évaluateurs etc. Ce sont par ces pratiques que se construisent les changements identitaires (de « petit » fonctionnaire à cadre ou de col bleu à col blanc) propres à la socialisation concourante, par elles aussi que certains candidats développent une croyance dans les concours, tandis que d'autres restent à distance.

L'analyse de ces carrières implique en conséquence d'analyser les dispositions facilitant les appropriations conformes ou au contraire l'échec de l'inculcation. Sur ce dernier point, la tradition interactionniste rejoint des interrogations récurrentes de la sociologie bourdieusienne. Fondant leur théorie du système d'enseignement, Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron ont distingué deux modes polaires d'inculcation : « (1) le mode d'inculcation visant à opérer une substitution complète d'un habitus par un autre (conversion) et (2) le mode d'inculcation visant à confirmer purement et simplement l'habitus primaire (entretien ou renforcement) »¹². En portant principalement son regard sur les grandes écoles et la noblesse d'État, la sociologie bourdieusienne a été conduite à privilégier ce deuxième mode d'inculcation et à être particulièrement attentive aux processus de sélection inscrits en amont de la formation, par lesquels les institutions attirent des « individus déjà formés conformément aux attentes de l'entreprise de formation »¹³. Jean-Michel Eymeri a d'ailleurs utilisé cette analyse pour étudier le long processus, engagé dès la prime éducation, qui conduit certains enfants de la

⁸ Ce titre fait référence à Darmon M., 2002, « Approche sociologique de l'anorexie : un travail de soi », thèse de sociologie, Université Paris 5, p.145.

⁹ Queiroz J-M. (de), Ziotkowski M., 1994, *op.cit.*, p.69.

¹⁰ Darmon M., 2003, *Devenir anorexique. Une approche sociologique*, La Découverte, coll. « Laboratoire des sciences sociales », p.87.

¹¹ Muriel Darmon souligne que « l'effet de ce type de socialisation ne peut a priori être assimilé ni aux buts explicites promus par l'institution elle-même, ni même à leurs contraires ». Darmon M., 2006, *op.cit.*, p.112.

¹² Bourdieu P., Passeron J-C., 1970, *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*, Minuit, coll. « Le sens commun », p.59-60.

¹³ Bourdieu P., 1979, *op.cit.*, p.143.

bourgeoisie parisienne à devenir énarques¹⁴. Yves-Marie Abraham s'est lui aussi servi de cette distinction pour analyser les différents « modes d'adaptation à l'institution » HEC, selon l'origine sociale et le sexe des étudiants¹⁵. Ce faisant, il a montré qu'aux côtés d'une socialisation de renforcement, particulièrement efficace chez les étudiants issus de la bourgeoisie d'affaires, opérait une socialisation d'alternation, sensible chez les étudiant(e)s étranger(e)s à ce milieu.

Les concours territoriaux nous invitent, à leur tour, à utiliser les deux termes de cette opposition. S'y présentent en effet des étudiants et de jeunes actifs ayant fait de longues études et pour qui le concours constitue un prolongement de l'expérience scolaire ainsi qu'un moyen de reproduire le statut social familial. D'autres candidats, en revanche, ont fait l'objet d'une acculturation scolaire moins prolongée et/ou plus ancienne. Dans leur cas, c'est l'espoir de « monter », voire de quitter sa condition, qui préside au passage du concours. Dans cette configuration, le concours est « l'occasion d'acquérir de nouvelles dispositions (...) au contact d'individus porteurs de manières de faire et de voir différentes de celles acquises dans l'univers d'origine »¹⁶. Mais les concours territoriaux, y compris lorsqu'ils sont insérés dans une dynamique s'étalant sur plusieurs années, depuis leur préparation jusqu'à la formation suivant leur réussite, ne prennent pas place dans les institutions totales auxquelles pensent Bourdieu et Passeron. Ici, les moments de socialisation ne coupent les individus de leur univers professionnel et familial que brièvement : la préparation aux concours a lieu un jour par semaine pendant un an, les épreuves des concours s'étalent sur trois à quatre jours, et la formation initiale des attachés et rédacteurs prend la forme de stages discontinus, d'une à deux semaines tout au plus.

En ce sens, ces concours peuvent être rapprochés, une nouvelle fois, de la socialisation par les événements politiques¹⁷, qui pour être brève et discontinue n'en a pas moins des effets de long terme¹⁸. Le concept d'alternation, utilisé par Yves-Marie Abraham dans son enquête sur HEC, renvoie à la recherche de Douglas McAdam sur le *Freedom Summer*¹⁹. Celui-ci a montré que

¹⁴ Eymeri J-M., 1999, *op.cit.*

¹⁵ Abraham Y-M., 2007, *art.cit.*, p.53.

¹⁶ Cartier M., Coutant I., Masclet O., Siblot Y., 2008, *op.cit.*, p.110. Voir aussi Lahire B., 2004, *La culture des individus, Dissonances culturelles et distinction de soi*, La Découverte, coll. « Textes à l'appui », p.417.

¹⁷ Sears D., Valentino N., 1997, *art.cit.* Ihl O., 2002, *art.cit.*

¹⁸ Les enquêtes sur les dispositifs d'insertion des jeunes « en difficulté » (mission locale, PJJ) constituent un autre champ de recherche, qui montre l'effet socialisateur d'institutions non totales. Zunigo X., 2008, « L'apprentissage des possibles professionnels. Logiques et effets sociaux (des missions locales pour l'emploi des jeunes) », *Sociétés contemporaines*, n°70, p.115-131. Coutant I., 2005, *op.cit.*, chapitre 9.

¹⁹ McAdam D., 1989, « The biographical consequences of activism », *American Sociological Review*, v.54, n°5, p.745-746. Le concept d'alternation est à l'origine construit par Peter Berger et Thomas Luckmann pour décrire les processus de « re-socialisation » (telle que la conversion religieuse). L'usage du concept par McAdam,

la participation, le temps d'un été, d'étudiants blancs à une campagne pour les droits civiques, a eu des changements identitaires importants et durables, mais moins radicaux que ne le suggère l'expression de conversion. Nous utiliserons à notre tour ce terme pour étudier la contribution de la socialisation par les concours aux « remaniements subjectifs »²⁰ et aux ajustements vis-à-vis des collègues et des supérieurs hiérarchiques associés aux changements de position.

Pour étudier ces différents phénomènes, une méthode interactionniste s'impose. Notre exposé fera une place importante aux activités engagées par les candidats au cours de la préparation aux concours, ainsi qu'aux discours qu'ils tiennent sur leur travail de concourant. Cette argumentation se veut aussi attentive aux dynamiques relationnelles dans lesquelles les candidats sont insérés, et qui les conduisent à décider de passer un concours, puis à le préparer avec plus ou moins de constance. Pour ce faire, nous resserrerons la focale sur l'environnement professionnel et familial immédiat des enquêtés. Nous chercherons à déterminer dans quelles configurations, à l'intérieur d'une collectivité et d'un service donnés, des individus « se lancent » dans les concours et quelles organisations familiales permettent leur investissement dans la préparation. L'approche interactionniste nous conduit, en outre, à prendre en considération ceux qui « entrent dans la carrière » et la mène à son terme, mais aussi ceux qui en restent à l'écart ou qui en sortent en cours de route²¹. Il nous faudra donc témoigner une attention particulière à ceux qui ne se portent pas candidats ainsi qu'à ceux qui abandonnent cette voie après un ou plusieurs échecs. Le séquençage de la carrière de concourant, élément essentiel de la méthodologie interactionniste, constitue un quatrième et dernier point d'appui de notre démonstration. Il est à première vue évident : il y a un avant, un pendant et un après concours. Ainsi, à la différence d'autres carrières, où l'espace des possibles se découvre au fur et à mesure des séquences, celles-ci sont souvent anticipées par les candidats : il faut, pour se porter candidat, accepter les conséquences d'une éventuelle réussite comme d'un éventuel échec. Nous étudierons donc comment ces anticipations s'ajustent au fil de la carrière et comment elles influent sur le travail de concourant.

auquel nous nous référons, peut donc être présenté comme une version « adoucie » (et qui correspond mieux aux processus que nous observons) de la formulation initiale. Berger P., Luckmann T., 1991, *op.cit.*, p.176-182.

²⁰ Fillieule O., 2001, *art. cit.*, p.203.

²¹ Ces phénomènes de sortie de carrière ont récemment été constitués en objet de recherche par la sociologie du militantisme. Fillieule O. (dir.), 2005, *Le Désengagement militant*, Belin, coll. « Sociologiquement ».

Ces trois étapes de la carrière de concourant présideront à l'organisation du chapitre. Dans un premier temps, nous étudierons la fabrique à la fois relationnelle²² et organisationnelle²³ des candidats. Nous montrerons que les candidats se distinguent des non-candidats par leur place en collectivité, par les relations qu'ils nouent avec leurs collègues et leurs supérieurs ainsi que par leur connaissance des catégories bureaucratiques (A). Dans un deuxième temps, nous nous concentrerons sur le travail de concourant, une fois prise la décision de préparer le concours. A partir de l'observation de stages de préparation aux concours, d'épreuves de ceux-ci et d'entretiens menés avec des candidats (encadré 13), nous étudierons les conditions pratiques, au « travail » et à la « maison » de l'investissement dans les concours, ainsi que les réceptions différenciées dont les formations font l'objet (B). Enfin, nous nous demanderons ce qui se passe une fois les résultats connus. Si la réussite pose la question de la nomination sur le grade, et celle-ci acquise, de l'ajustement à une nouvelle position, l'échec peut conduire à sortir de la carrière de concourant et à s'investir sur d'autres scènes (C).

**Encadré 13 : Le travail de concourant,
saisi par entretiens et par observations dans les préparations**

Notre enquête de plusieurs mois dans les stages de préparation aux concours nous a conduit à ne pas limiter le travail de concourant aux pratiques engagées dans le passage des épreuves, et à y inclure l'ensemble des activités de préparation. En effet, notre observation des épreuves était principalement centrée sur le travail des jurés, dont la troisième partie de la thèse a rendu compte. De surcroît, nous n'avons eu que peu de contacts avec les candidats, avec lesquels nous n'avons pu réaliser d'entretiens. Au contraire, présente au service de préparation aux concours entre juillet 2005 et juin 2006, nous avons eu le temps d'observer les stages tant du côté formateurs que du côté des formés. Surtout, ces observations nous ont permis de négocier des entretiens avec des stagiaires, au cours desquels nous avons pu confronter nos observations aux discours que les stagiaires tenaient à leur propos. Notre définition du travail de concourant est donc plus contextuelle que générale : elle correspond à ceux des candidats qui ont préparé le concours au CNFPT pendant un an, plus qu'à ceux qui s'y sont présentés sans préparation, ou après une préparation solitaire, à partir des seuls manuels achetés dans le commerce. Il s'agit de candidats déjà sélectionnés (par les procédures de test décrites dans le chapitre VII) et qui disposent, du fait de cette présélection et des stages suivis, de chances de réussite en général deux fois supérieure à la moyenne (cf. chapitre VII).

Il nous faut donc détailler quelque peu les conditions de nos observations pour situer les résultats ensuite présentés. Nous avons négocié notre accès à ces stages avec les responsables du service de préparation, dans une logique de don-contre-don : nous devons réaliser deux études, une quantitative, à partir des fichiers d'inscription, l'autre qualitative à partir d'entretiens avec les stagiaires, en échange desquelles nous pouvions assister aux stages souhaités. Ce sont en général les cadres pédagogiques qui nous présentaient au formateur peu avant le début de la formation, comme une « stagiaire en thèse de sociologie, chargée de faire une étude sur les stagiaires ». Certains formateurs ont relayé cette présentation aux stagiaires, en début de séance, d'autres non. C'est en tout cas toujours « côté stagiaires » que nous avons participé aux séances – une position manifestée par notre place dans la salle de cours. Notre âge (25-26 ans à l'époque) nous permettait effectivement de « passer

²² L'expression de « fabrique relationnelle des candidats » est utilisée par Isabelle Backouche, Olivier Godechot et Delphine Naudier, pour expliquer l'auto-censure des femmes dans la présentation des concours de l'EHESS. Backouche I., Godechot O., Naudier D., 2009, *art. cit.*

²³ La notion de fabrique organisationnelle, mobilisée par Cécile Guillaume et Sophie Pochic pour analyser les carrières de cadres dirigeants, renvoie au concept de carrière organisationnelle forgée par la sociologie américaine des professions, et que nous avons déjà utilisé dans le chapitre IV. Guillaume C., Pochic S., 2007, *art. cit.* Glaser B. (ed.), 1968, *op. cit.*

pour stagiaire ». Nous avons en outre un style vestimentaire et une manière de parler proche des jeunes attachés, qui ont aidé à notre identification à ceux-ci²⁴. Cette *hexis*, comme notre manière de prendre des notes, contribuait en revanche à nous distinguer des agents d'exécution préparant les autres concours. Dans les deux cas, nous avons joué sur notre statut d'étudiante pour prendre nos distances vis-à-vis de l'institution : nous nous présentions comme stagiaire au CNFPT, mais insistions sur l'autonomie de notre position et le fait que les entretiens seraient quoi qu'il en soit confidentiels²⁵. Du point de vue des formateurs, notre assimilation aux stagiaires, que nous avons aussi encouragée de manière à déjouer la suspicion de « contrôle » redoutée par certains, nous a valu d'être soumise aux mêmes injonctions. Nous avons été conduite à adopter une attitude studieuse plutôt qu'observatrice après qu'une formatrice en droit, en juillet 2005, nous ait reproché de ne pas analyser par écrit les termes du sujet « les élus locaux et les citoyens » qu'elle venait de poser : « Il faut écrire, ce n'est pas facile de formuler ; allez ! », dit-elle pour nous admonester²⁶. Sans limiter vraiment nos capacités d'observation, cette attitude nous a régulièrement permis d'aider les stagiaires à réaliser les travaux de groupe demandés (tels que faire un plan de dissertation). En « faisant avec » nos enquêtés, nous avons donc aussi eu accès aux « pratiques sociales non officielles » (telles que la distraction en classe) ainsi qu'au « processus de classement social dans des milieux d'interconnaissance » (manifeste par exemple dans les jugements des formateurs par les stagiaires)²⁷. Toutefois, notre cursus universitaire, doublé d'une première expérience d'enseignement²⁸, nous dotait d'aptitudes différentes de celles des stagiaires, y compris les plus diplômés – différence utile (en leur donnant le sentiment que nous leur rendions service, elle les encourageait à nous rendre la pareille en acceptant un entretien) mais accentuant notre distance à leur égard. Nous avons donc progressivement ajusté nos interventions aux capacités des stagiaires, et décidé de rester imprécise dans la présentation de notre propre parcours, de manière à éviter les effets d'intimidation.

A - Devenir concourant : convaincre et se convaincre

Dans quelles conditions des individus entrent-ils dans le jeu des concours et choisissent-ils, ce faisant, des procédures de recrutement et de promotion pouvant être qualifiées de bureaucratiques ? Dans la mesure où la majorité des candidats aux concours territoriaux travaillent déjà en collectivité (*cf.* chapitre VII), c'est bien dans l'emploi en collectivité que l'intérêt pour le concours devient concret – il permet d'envisager une titularisation ou une promotion – et que le passer devient envisageable – on sait pouvoir bénéficier d'une formation pour le préparer et que l'on continuera d'être rémunéré au cours de celle-ci. Pour autant, tous les agents publics locaux ne passent pas des concours. Nous étudierons d'abord trois configurations dans lesquelles la candidature est difficilement envisageable (1). En creux, apparaîtront les conditions rendant possibles une projection dans les concours, qu'une deuxième section permettra de préciser. La décision de passer un concours doit être envisagée à travers un double mécanisme de repérage et d'auto-désignation. Si des mécanismes d'exclusion et d'autocensure sont à l'œuvre pour éloigner certains agents des concours, d'autres perçoivent au contraire le concours comme un moyen de trouver leur place en collectivité. Leur aspiration au concours a d'autant plus de chances de se concrétiser que ces

²⁴ Autre indice de notre proximité avec cette population, en termes de cycle de vie cette fois : Caroline, dont nous avons détaillé la trajectoire dans le chapitre précédent, a appelé sa fille du même prénom que la nôtre et nous a écrit pour nous dire que nous lui en avions donné l'idée.

²⁵ Cet engagement à la confidentialité s'est traduit, dans l'écriture du rapport « qualitatif » au CNFPT, par un usage peu contextualisé des extraits d'entretien (du type « candidat au concours d'attaché bac+5 »).

²⁶ Journal de terrain, 5 juillet 2005 (université d'attaché).

²⁷ Weber F., 1989, *Le travail à côté. Etude d'ethnographie ouvrière*, Éditions de l'EHESS/INRA, p.27-28.

²⁸ Nous étions à l'époque monitrice à l'université Paris 1 et avons par exemple corrigé une dissertation de droit constitutionnel sur le sujet « la loi » - sujet donné à un concours blanc d'attaché à la même période.

individus sont désignés par leur hiérarchie pour s'y investir. Le groupe de pairs, constitué par les collègues de travail, participe aussi au projet de concours, la faculté de se reconnaître comme « semblable » à des concourants fonctionnant comme une incitation au concours (2). Enfin, nous terminerons cette section par une analyse des repères cognitifs mobilisés par les candidats pour choisir « leur » concours – d'État ou territorial, A, B ou C, administratif ou technique... - des repères qui renseignent sur l'appropriation des catégories bureaucratiques par les agents et sur leur représentation de l'emploi public (3).

1) Ne pas candidater : entre censure et arbitrage

Les agents qui ne passent pas de concours, en raison même de leur majorité numérique, sont très divers. Le clivage entre agents d'exécution et cadres, identifié chez ceux qui en passent (*cf.* chapitre VII), est néanmoins toujours opérant : le manque de ressources, en particulier scolaires, contribue à éloigner de nombreux agents d'exécution des concours ; au contraire, c'est parce que certains cadres disposent d'autres ressources qu'ils peuvent, au moins un temps, s'en passer. S'inscrire en dehors du statut de fonctionnaire peut en effet devenir délicat au fil du temps : pour passer des concours, ainsi que nous le montrerons pour terminer, il faut s'imaginer un avenir dans l'emploi public et non plus s'y penser de passage.

a) En bas de l'échelle : manquer de ressources

À Tozay, quatre des seize personnes reconnues comme travailleurs handicapés par la COTOREP ont déjà passé un concours. Et sur vingt-huit agents qui ont occupé un emploi aidé avant de devenir fonctionnaire, seuls huit ont passé un concours. Ces deux groupes, pouvant être assimilés aux fractions les plus fragiles, d'un point de vue médical et social, des communaux tozayiens, sont aussi ceux qui ont le moins souvent fait l'expérience des concours²⁹. Ce constat nourrit une hypothèse étayée par le reste de notre enquête : les agents ayant le parcours scolaire le moins long et/ou la trajectoire professionnelle la plus heurtée (chômage de longue durée, emplois aidés) sont les moins susceptibles de se porter candidats. Au CNFPT francilien, un dispositif de formation a été mis en place, au début des années 2000, pour accueillir des agents repérés comme inaptes aux concours. Sous le nom de « formation générale de base », il commence par un « module d'orientation » au cours duquel les stagiaires doivent présenter leurs « motivations » et leurs « difficultés » (encadré 14).

²⁹ Rappelons que 52% des 376 agents tozayiens ont, selon nos estimations, déjà passé un concours.

Encadré 14 : Un autre point de vue sur les concours : présentation des dossiers des stagiaires de la « formation générale de base »

Pour éclairer les ressorts de l'investissement dans les concours, il nous a semblé judicieux, à mi-enquête, de décentrer notre regard vers ceux qui ne sont pas, au contraire des stagiaires de la préparation aux concours, définis par le CNFPT comme « intéressés aux concours ». Nous avons étudié les dossiers individuels des 98 agents entrés en 2005 dans le dispositif de formation générale de base (FGB). Ces dossiers, complétés au cours des cinq premiers jours de la formation (« module d'orientation »), comprennent des renseignements bureaucratiques (grade, statut, ancienneté), qui permettent de situer assez précisément les agents dans l'emploi territorial. Ils contiennent en outre les productions personnelles des stagiaires (telles que « le portrait » et « le projet »), qui donnent notamment une idée de la manière dont ils se représentent les concours. Pour les analyser, il faut garder en mémoire que ces textes répondent à une commande formulée par le formateur en début de module (pour le « portrait ») ou à sa fin (pour le « projet »). La manière dont on s'y raconte, dont on met en scène ses aspirations, est évidemment conditionnée par ce contexte d'énonciation.

Première constatation : il s'agit d'une population peu diplômée (seuls 5 ont fréquenté l'enseignement supérieur, sans forcément obtenir de diplôme), familière des situations d'emploi précaire (avant d'entrer dans la FPT, 20 étaient au chômage, en intérim ou faisaient des « petits boulots »³⁰) ou d'exécution (avant d'entrer dans la FPT, 28 étaient employés de commerce ou d'administration, 8 étaient ouvriers, 12 travaillaient dans des emplois d'entretien ou de service aux personnes). Les personnes nées hors de métropole, ou descendantes d'immigrés, sont nombreuses : 24 personnes sont elles-mêmes immigrées, 7 sont nées outre-mer, 18 au moins³¹ appartiennent à la « deuxième génération », le plus souvent maghrébine.

La plupart (82) de ces stagiaires sont titulaires d'un grade accessible sans concours, bien que la majorité (54) ait déjà passé un concours. Ils connaissent donc plus souvent l'échec que la réussite aux concours – sans pour autant avoir renoncé à en passer d'autres. Dans leur « projet », 50 personnes citent le concours³² aux côtés d'autres objectifs, 24 le citent de manière exclusive³³. Cet intérêt pour les concours ne se traduit toutefois pas forcément par une candidature. Les formateurs et cadres de la FGB cherchent à déterminer, au cours du module d'orientation, si la « motivation » est bien réelle et les capacités suffisantes : les stagiaires perçus comme les « meilleurs » sont orientés vers un stage de préparation aux tests, les autres dans des remises à niveau (en français, maths, culture territoriale etc.). Ces déclarations montrent en tout cas que ce personnel subalterne a une connaissance relativement précise des règles qui régissent la fonction publique territoriale et président au déroulement de leurs carrières. Mais ce sont fréquemment des personnes qui ont échoué aux tests d'accès aux préparations, et qui cherchent une voie alternative de formation et de promotion.

Dans leurs écrits, on trouve des expressions récurrentes d'incompétence, à l'image de celles manifestées par cette femme de ménage de 49 ans, qui a grandi en Algérie et a quitté l'école à la fin du primaire :

« À cause de mes problèmes de santé, j'espère un jour travailler dans une autre branche. (...) Je n'ai pas les bases pour passer les concours. (...) J'ai oublié tout ce que j'ai appris à l'école », explique-t-elle.

Une autre femme, âgée de 44 ans, est née en Italie où elle a obtenu un baccalauréat commercial. Elle est arrivée en France il y a vingt ans pour suivre son mari. Elle a commencé à travailler il y a cinq ans, après avoir élevé ses trois enfants. Embauchée à la mairie de son domicile, elle y fait des « ménages dans les classes ». « Mon problème, c'est mon accent », dit-elle pour expliquer un premier échec au concours

³⁰ L'expression de « petits boulots » est employée par plusieurs stagiaires. Nous l'avons associée à des expressions telles que « j'ai travaillé par ci par là », « j'ai erré » etc.

³¹ Le lieu de naissance est renseigné sur le formulaire d'inscription. Le nom et/ou la déclaration (« je suis d'origine algérienne ») nous ont permis d'identifier les personnes de la deuxième génération. Ce dernier indicateur génère vraisemblablement des oublis (perte du nom par mariage etc.).

³² Nous rangeons dans cet « objectif concours » les projets de passer un test ou d'accéder à une formation qualifiante telle que l'école d'auxiliaire de puériculture. Rares sont cependant les stagiaires qui dissocient test ou concours, ou école et concours.

³³ Pour comparaison, 24 personnes disent suivre la FGB dans le cadre d'une reconversion ou d'un reclassement.

d'adjoint. Elle dit avoir renoncé au concours « pour le moment », et est même incertaine dans sa capacité à suivre la formation : « ce que je crains, c'est de ne pas réussir, j'ai des doutes sur mes connaissances. » Au cours de notre enquête, nous avons eu à plusieurs reprises l'occasion de rencontrer, quoique ponctuellement, des agents qui ne passent pas de concours et qui manifestent eux aussi un sentiment d'incapacité³⁴. Denise, la collègue d'Alain (*cf.* chapitre VII) la moins gradée du service, est par exemple étonnée lorsque nous lui demandons si elle a déjà passé des concours. Agée d'une cinquantaine d'années, elle travaille à la mairie depuis sa sortie de l'école, il y a trente-cinq ans. Elle a essayé plusieurs fois de passer le concours d'adjoint administratif mais a toujours échoué sur l'épreuve de mathématiques : « je fais un blocage », estime-t-elle. Alain, qui l'a aidée lors de sa dernière tentative, confirme ses difficultés. « J'ai abandonné », conclut Denise. Valérie, collègue de Colette (*cf.* chapitre VII), avec laquelle nous déjeunons le jour du premier entretien, n'a de son côté jamais passé de concours. Chargée de l'accueil au centre de santé, elle est encore contractuelle et a dû mal à se projeter dans un avenir de fonctionnaire qui passerait par le concours : « Pour l'avenir, tant que je suis en CDD, je ne vois pas grand-chose », explique-t-elle. Selon ses propres termes, elle n'a « pas fait de grandes études » (un CAP de comptabilité) et ne peut guère compter sur son mari, peintre en bâtiment, lui aussi titulaire du seul CAP. À 40 ans, elle n'a jamais occupé d'emploi stable, qui lui aurait permis d'être assurée de ses compétences. À son arrivée en mairie, on lui a demandé de suivre des cours du soir de français pour « se réadapter ». Elle pense « devoir rattraper pas mal de choses » avant de se lancer dans les concours. Lorsque Valérie reprend le travail, en début d'après-midi, la discussion se poursuit avec la seule Colette. Celle-ci nous dit alors que Valérie est « cataloguée » comme « un peu nunuche » dans le service, mais qu'elle apprécie sa « gentillesse ». On perçoit, à travers ce deuxième exemple, les différents facteurs qui éloignent les agents d'exécution des concours : le mode d'entrée en collectivité, par le biais de remplacements, empêche de se projeter rapidement dans ces épreuves bureaucratiques ; leur caractère scolaire intimide ceux qui ont fait le moins d'études et qui sont de surcroît désignés comme inaptes dans leurs collectifs de travail.

³⁴ Certains des petits fonctionnaires rencontrés lors de l'enquête sur les pavillonnaires de Gonesse ont manifesté le même sentiment d'incompétence et de crainte face aux concours. Nadia a par exemple attendu neuf ans avant de passer le concours de titularisation : « Elle a longtemps eu peur de ce concours, peur d'échouer et de passer aux yeux de ses collègues pour moins capable ». Cartier M., Coutant I., Masclet O., Siblot Y., 2008, *op.cit.*, p.120.

b) En haut de l'échelle : compter sur d'autres ressources

La distance aux concours manifestée par certains cadres territoriaux est de nature différente, ainsi que nous avons commencé à le voir avec le cas de Lucie (*cf.* chapitre VII) : elle est rendue possible par les ressources dont ils disposent, en dehors même de la filière statutaire. Le cas de Fathia, cadre pédagogique contractuelle au CNFPT (*cf.* encadré 13), illustre l'ambivalence des anciens cadres du privé devenus agents publics.

« Aujourd'hui, passer les concours, c'est pas intéressant pour moi. C'est paradoxal. Ça veut dire que je vais être nommée au premier échelon d'attaché. Aujourd'hui, je suis payée au huitième échelon. Le temps que je rattrape le huitième échelon, j'arrive à la retraite. En passant le concours troisième voie, je peux faire valoir trois années d'ancienneté, mais pas plus. C'est pas intéressant. (...) On me dit qu'il y a une forte probabilité de renouvellement [de son contrat]. Mais si un titulaire a des compétences égales... (...) Je me dis que je dois vérifier mon employabilité auprès d'autres collectivités ou du secteur associatif. Mais le secteur associatif, c'est très compliqué – j'ai des amis qui y travaillent. (...) *Qu'est-ce que tu entends par « vérifier ton employabilité » ?* J'envoie des candidatures. Et si j'ai des réponses, quels types de réponses. Je vais regarder la concurrence, essayer de passer des entretiens. Sur cette base, je prendrai la décision de passer ou pas le concours. Ce que j'envisage comme quelque chose de pas avantageux aujourd'hui pourrait devenir la seule possibilité pour moi. Il est temps de le faire. On va être dans un environnement qui va changer, avec les départs à la retraite, on va peut-être se positionner de manière différente. Ces départs à la retraite vont nous placer face à des pertes de compétence, qui font qu'on aura intérêt à garder les contractuels. J'estime à 20-30% de doute de non-renouvellement de mon contrat. (...) Si on trouve un titulaire du même profil que moi et que le siège met une pression pour les titulaires, on n'aura pas d'état d'âme. »³⁵

Fathia est dans une position qui réduit l'intérêt du concours : arrivée au CNFPT à près de 50 ans, elle ne peut guère compter sur la progression à l'ancienneté, d'autant qu'elle a réussi à négocier un salaire bien supérieur à celui d'un attaché débutant. Chargée des préparations aux concours, elle est de plus bien placée pour connaître leur sélectivité. Elle sait aussi le primat qu'ils donnent à des disciplines, telles que le droit, qui lui sont étrangères. Dans cet extrait d'entretien, elle présente un raisonnement digne d'un *homo economicus*, réalisant différents calculs (estimation de son employabilité, des risques de non-renouvellement de son contrat) avant de prendre sa décision. Ancienne conseillère de demandeurs d'emploi, elle utilise toutes les compétences acquises dans cet emploi pour explorer les options ouvertes par le droit territorial (elle évoque aussi le CDI, mais le refuse car il ne permet pas d'augmentation de salaire) ainsi que par le marché du travail – mais elle a bien conscience de dépendre des choix de son institution, le CNFPT, réputée pour donner la préférence aux fonctionnaires.

³⁵ Entretien dans son bureau, au CNFPT francilien, le 20 avril 2006.

Les contractuels pour lesquels la perte salariale liée à la titularisation serait importante sont minoritaires³⁶ et présentent des caractéristiques particulières. Parmi nos enquêtés, ce sont d'une part des cadres entrés dans la fonction publique après une carrière dans le privé (Fathia), pour une autre, des cadres plus jeunes disposant de ressources politiques. Ces derniers entrent souvent en collectivité par des postes de cabinet, à la fois chronophages et soumis aux aléas électoraux. Ces postes limitent la possibilité de se projeter dans la durée, tout en encourageant un investissement prioritaire dans des réseaux politiques donnant accès à d'autres fonctions en cas de déconvenue électorale. Situés en haut de la hiérarchie des emplois municipaux, ils peuvent aussi avoir l'impression d'être déjà arrivés « au sommet », quand des cadres du même âge, inscrits dans la filière statutaire de promotion, mettront de nombreuses années pour y parvenir. Ces différents facteurs expliquent largement que Guillaume (*cf.* chapitre VII)³⁷ n'ait encore tenté aucun concours.

Issu d'une famille ancrée à gauche, petit-fils d'un maire de village un temps adhérent au PSU, Guillaume milite dans une organisation politique de jeunesse depuis 2003. Il devient rapidement responsable départemental de celle-ci, puis membre de son bureau national. Ses études, entamées par un BTS audiovisuel prolongeant une passion pour le cinéma forgée au lycée, s'ajustent progressivement aux projets professionnels nourris par son engagement politique. Au sein de l'organisation de jeunes, il côtoie en effet plusieurs militants travaillant déjà en collectivité. En 2007, il termine sa scolarité par un master de communication politique, à la fois accordé à son goût ancien pour l'audiovisuel, et lui permettant d'envisager un recrutement en collectivité³⁸. Grâce à ses connaissances politiques, il obtient un stage dans un conseil régional détenu par son parti, et est ensuite embauché comme chef de service au sein de la direction de la communication de celui-ci, avec un contrat de trois ans, rémunéré 2000 euros par mois. Il refuse alors un poste d'attaché parlementaire³⁹ en circonscription, moins bien rémunéré (1700 euros) et qui l'aurait éloigné du département où il mène ses activités

³⁶ Rappelons que l'accès au statut se traduit, en moyenne, par un gain salarial (*cf.* chapitre VII). Amar M., Gombault V., 2008, *art.cit.*

³⁷ Le cas de Laurent Evrard, entré lui aussi par un emploi de cabinet, présente de fortes similarités avec celui de Guillaume. Laurent n'est devenu fonctionnaire que lorsqu'il a pu bénéficier d'un concours « allégé » (réduit à une seule épreuve), dans le cadre d'un dispositif de résorption de l'emploi précaire (*cf.* chapitre V). Il a bien pensé un moment préparer le concours d'administrateur, mais ce projet a été abandonné, lorsqu'il a été recruté comme DGA dans une ville détenue par son parti politique.

³⁸ Pour une étude détaillée du rapport aux études des militants des mouvements politiques de jeunesse et en particulier sur l'incitation à la réorientation et à la requalification politique des études que cet engagement entraîne souvent, *cf.* Bargel L., 2008, « Aux avant-postes. La socialisation au métier politique dans deux organisations de jeunesse de parti : Jeunes populaires (UMP) et Mouvement des jeunes socialistes (PS) », thèse de science politique, Université Paris 1, p.480 et suiv.

³⁹ Les emplois de collaboration politique constituent une filière classique de professionnalisation des jeunes militants. *Ibid.*, p.91-97.

politiques. Lorsque nous demandons, à ce moment là, s'il compte passer le concours d'attaché, nous percevons qu'un autre projet vient contrecarrer celui-ci : début 2008, il est en effet directeur de campagne dans une commune moyenne du département où il s'est engagé politiquement⁴⁰. En mars, « sa » liste remporte une mairie détenue de longue date par la droite : Guillaume est nommé directeur de cabinet et directeur de la communication, et assure en outre l'intérim du DGS pendant l'été. Il a négocié directement son salaire avec le nouveau maire, à hauteur de 3000 euros par mois, et a un contrat de six ans, correspondant à la durée du mandat. Le chef de cabinet lui aussi est un responsable départemental du parti, auparavant cadre dans une autre collectivité, et Guillaume embauche, pour le service de la communication, un ancien permanent de l'organisation de jeunesse. Il s'installe dans la ville, tout en continuant à exercer ses fonctions départementales au sein du parti, ses responsabilités nationales au sein de l'organisation de jeunesse, qui le conduisent à de fréquents déplacements. Dans ce contexte, le concours n'est ni possible - le temps pour le préparer continue de manquer - ni pensable – Guillaume refuse de se dire cadre territorial et se définit comme un « spin doctor »⁴¹, dont la réussite professionnelle dépendra de sa capacité à faire gagner ceux pour qui il s'engage. Il rêve de travailler un jour au service d'information du gouvernement, ou à défaut, dans une grande agence de communication.

La position actuelle de Guillaume, sans doute sans équivalent au sein de sa promotion de master⁴², rend très improbable le passage prochain d'un concours – mais elle ne joue pas seule. C'est aussi parce que réussir le concours lui demanderait une préparation importante que Guillaume ne s'y est pas lancé dès la fin de ses études. Ancien bachelier STT, il a réussi sa scolarité universitaire en prenant appui sur ses compétences techniques (en particulier en informatique) et orales (développées par son activité militante) davantage que sur ses qualités scripturales, longtemps limitées par des difficultés en orthographe. Il est de surcroît diplômé en communication, une spécialité qui ne fait l'objet d'aucune option spécifique au concours d'attaché. Bien différente est la situation de Timothée, autre jeune cadre issu d'une famille engagée en politique. Fils d'un élu local, Timothée a fait une khâgne et deux licences, d'histoire et géographie, en province, avant d'entrer à l'IEP de Paris, où il a été responsable

⁴⁰ Guillaume habite depuis l'âge de onze ans dans une région qu'il n'a quitté que pour faire une partie de ses études (BTS et master). Il a fait sa licence (2003-2005), dans le département voisin de celui où résident ses parents ; c'est alors qu'il commence à militer et c'est dans ce département qu'il exerce progressivement des responsabilités, au sein du mouvement de jeunesse et du parti.

⁴¹ L'expression *spin doctor* renvoie à la figure d'expert en communication politique incarnée par certains conseillers des présidents américains. Cf. Geschiere P., 2001, « Witch-doctors et spin-doctors. Le rôle des "experts" dans la vie politique en Afrique et aux États-Unis », *Politix*, v. 14, n°54, p.15-42.

⁴² C'est un ancien camarade de master qui l'a remplacé au conseil régional, après avoir travaillé quelques mois dans le cabinet d'un élu du même parti.

de l'UNEF. À l'issue de Sciences Po, il renonce à préparer les concours administratifs, et s'inscrit en thèse de science politique où il travaille sur les politiques publiques locales. Dans le même temps, il commence à travailler comme chargé de mission dans une association d'élus locaux, et passe le concours d'attaché, sans s'y être vraiment préparé. Lorsque nous discutons entre deux épreuves⁴³, il nous dit « aimer beaucoup travailler avec les élus » et se voit bien « cadre territorial avec quelques cours à la fac ». Il nous confie d'ailleurs être plus stressé par le colloque universitaire auquel il se rend le lendemain, que par ces épreuves, qu'il réussira effectivement. Cette réussite lui permet de quitter l'association d'élus, qu'il juge « trop loin du terrain » et d'être embauché dans un conseil général proche de la ville où il est inscrit en thèse⁴⁴.

Alors que Guillaume prolonge dans la vie active son activité militante, Timothée utilise ses ressources scolaires pour accéder au statut de cadre territorial, lequel lui permet de continuer ses études. La carrière professionnelle de Timothée est liée à ses projets universitaires et ne passe pas, à court terme, par une entrée en politique ; celle de Guillaume se construit en fonction de ses activités politiques et met le statut au troisième plan. Guillaume correspond à cette figure d'agents territoriaux, repérée par Julien Fretel au sein des militants de l'UDF, pour qui l'emploi public, souvent dans des fonctions proches des élus, permet de « nourrir leur militantisme sur un mode professionnel et concret »⁴⁵, tout en se tenant à distance de l'image discréditée du fonctionnaire « accroché » à son statut et à ses procédures.

Mais la capacité, jusqu'ici manifestée par Guillaume, à mener de front, sans d'ailleurs les dissocier, ses activités politiques et professionnelles, est conditionnée par les succès ultérieurs de son parti et de sa mairie. Virginie Anquetin a bien montré, dans le cas de la ville de Strasbourg⁴⁶, que les ressources militantes de jeunes Rocardiens se dévaluaient après la conquête de la mairie, et que les positions les plus importantes du cabinet étaient progressivement monopolisées par des personnes extérieures à la fédération locale. La formation spécialisée de Guillaume et son expérience de postes techniques dans le domaine de la communication, lui permettent de se prévaloir de l'« efficacité gestionnaire » motivant, à Strasbourg, le désengagement des militants. Dans son cas, c'est plutôt la très grande

⁴³ Journal de terrain, le 14 juin 2006.

⁴⁴ Ainsi que nous l'apprenons lorsque nous le retrouvons au congrès de l'AFSP, en septembre 2007.

⁴⁵ Fretel J., 2004, « Militants catholiques en politique. La nouvelle UDF », thèse de science politique, Université Paris 1, p.56-57. Celui-ci estime à 40% la proportion d'agents publics militants de l'UDF au début des années 2000, dont près de la moitié travaille en collectivité ou dans des EPIC.

⁴⁶ Anquetin V., 2005, « Du parti au cabinet du maire. La difficile conversion des ressources militantes dans le travail de collaborateur », in Courty G. (dir.), *op.cit.*, p.224.

implication demandée par ses différents engagements qui pourrait s'avérer difficile à moyen terme – en particulier s'il s'engage dans une vie de couple et dans un projet d'enfant.

**c) Être de passage :
statut d'emploi et aspirations professionnelles**

Valérie, Fathia et Guillaume ont en commun de ne pas imaginer leur avenir dans la fonction publique territoriale : Valérie n'est qu'en CDD et craint de perdre son emploi, Fathia commence à penser à la retraite, Guillaume se projette dans un avenir plus prestigieux. Ce paragraphe va permettre d'éclairer un résultat statistique important du chapitre précédent : l'âge et l'ancienneté sont tous deux des facteurs favorables à l'engagement dans les concours, en ce qu'ils constituent des indicateurs de l'attachement à l'emploi public. Pour passer des concours, il faut s'imaginer un avenir dans la fonction publique territoriale, il faut penser qu'il est possible d'y faire carrière. Une entrée à un âge tardif rend moins probable ce type de projection. L'attitude adoptée par Gérard Pasquier, directeur des services techniques de Nars, chez qui nous avons logé au cours de notre enquête au centre de gestion du Bas-Massif, le montre bien. Recruté vers 50 ans après trente ans d'activité dans le secteur des BTP, Gérard continue de se présenter sous son identité d'« ancien du privé » et manifeste son incompréhension, teintée de critique, vis-à-vis de ses collègues fonctionnaires.

« Je n'aurais pas fait un parcours administratif toute ma vie. Je n'aurais pas pu. On n'en avait pas envie quand on était jeune. [*hésite*] Je me vois mal imaginer un plan de carrière au départ : "dans cinq ans, j'aurais tel grade". (...) Mais il y en a beaucoup qui sont entrés là-dedans à 20 ans ou 18 ans. Très jeunes. Qui sont très limités dans leur espace. Ils savent bien faire ce qu'ils savent faire mais ils sont vite débordés, perdus, dès que ça dépasse leurs compétences. Ça ne les intéresse pas. Ils ne cherchent pas. »⁴⁷

Pour cet homme qui a souvent changé d'employeur et de région, la fonction publique territoriale, qui plus est dominée par le recrutement local comme c'est encore le cas à Nars, fait figure de repoussoir. L'entrée en mairie n'a été acceptable que dans une configuration où son activité d'indépendant (il rénoveait de vieux édifices) était économiquement peu rentable et parce qu'il était assuré d'occuper des fonctions élevées dans la hiérarchie des emplois. En nous disant être rattaché « directement au bureau du maire » (alors même qu'il n'y a pas de cabinet dans une commune de cette taille), Gérard manifeste sa distance vis-à-vis des fonctionnaires et insiste sur le fait qu'il n'a pas besoin de passer de concours. Son lien direct au maire lui rappelle les relations prévalant dans le privé : « on a eu la même discussion qu'avec un patron », dit-il par exemple pour décrire son premier entretien avec André Fortin. Jaugé au regard de ses activités antérieures, son emploi municipal a d'autant moins de chance

⁴⁷ Entretien à son domicile, en février 2007.

de déboucher sur une identification à la fonction publique qu'il se dit « en fin de carrière » et qu'il dispose, avec les deux appartements qu'il met en location, de revenus complémentaires lui permettant d'envisager la retraite avec plus de sérénité que certains anciens du privé craignant une pension insuffisante.

Les statistiques présentées au début du chapitre VII indiquaient un autre résultat constant : les agents employés dans les filières autres que techniques et administratives passent moins souvent les concours. En plus du mode d'organisation spécifique de ces concours, déjà évoqué, deux facteurs doivent être mobilisés pour comprendre la distance aux concours manifestée par les agents publics des filières minoritaires : l'identité professionnelle d'abord, le statut d'emploi ensuite. Les professeurs de musique présentent un cas exemplaire où le statut de fonctionnaire n'a qu'une place limitée dans la représentation de soi⁴⁸. À Tozay, comme d'autres collectivités, la plupart des enseignants en musique et arts plastiques consacrent une part relativement importante de leur temps à leurs activités artistiques. Les premiers jouent dans différentes formations musicales, les seconds exposent leurs œuvres⁴⁹. Le responsable de la formation, ancien professeur de violon arrivé à ce poste à la suite d'une condamnation judiciaire, consacre par exemple toutes ses vacances à la tournée de son orchestre, et anime un site web musical. Au travail, il ne cesse de moquer ses collègues « bureaucrates » et d'expliquer que sa « vie est ailleurs ». Parce qu'enseigner la musique est une activité moins noble qu'en jouer, ces musiciens manifestent leur distance vis-à-vis d'une fonction publique qui ne les reconnaît qu'en tant qu'enseignants. Mais leur éloignement vis-à-vis des concours doit aussi à leur statut d'emploi. En raison de la multiplicité des spécialités instrumentales, le recours aux vacataires est légalement facile et largement répandu. Ceux-ci ne travaillent parfois pas assez d'heures pour accéder aux concours internes ou aux dispositifs de résorption de l'emploi précaire – ce qui limite encore leurs possibilités d'identification à la fonction publique et leurs chances de passer des concours.

Être situé en marge de l'emploi public local, et rester de ce fait éloigné de ses concours, ne concerne pas seulement les agents des filières minoritaires. Les multiples modes de gestion possibles des services publics locaux se traduisent par la coexistence de statuts d'emploi différents pour une même activité. À Gennevilliers par exemple, les agents de développement affectés dans les quartiers classés en Politique de la Ville sont salariés d'une association,

⁴⁸ Aurélie Peyrin a fait le même constat à propos des médiateurs de musée. Peyrin A., 2007, « Les usages sociaux des emplois précaires dans les institutions culturelles. Le cas des médiateurs de musées », *Sociétés contemporaines*, vol. 67, p.7-26.

⁴⁹ On trouve trace de ces activités dans les dossiers (conservés dans les dossiers de carrière) qu'ils constituent au moment de candidater ou pour bénéficier des dispositifs de résorption de l'emploi précaire. La page de CV dactylographié y est le plus souvent remplacée par un *press book*, parfois très fourni.

tandis que ceux qui travaillent ailleurs sont directement employés par la mairie. Les seconds sont contraints, par leur contrat, à se présenter aux concours ; ce qui n'est pas le cas des premiers, salariés de droit privé, qui ne candidatent pas. Au cours d'une même vie professionnelle, certains agents sont conduits à changer d'employeur, tout en restant au même poste. Ce fut par exemple le cas de Josette Amiot, la femme de Claude : embauchée au port de Tozay, alors géré par la mairie, en 1986, elle a été placée en disponibilité auprès de la société d'économie mixte (SEM) créée au moment de son réaménagement (1992). Elle est redevenue fonctionnaire municipale en 1995, à la faillite de la SEM⁵⁰. Dans l'extrait d'entretien ci-dessous, Josette impute à ces trois ans passées en dehors des services municipaux son renoncement au concours de rédacteur :

« J'allais passer rédacteur. La ville a fait une SEM. J'avais l'opportunité de devenir secrétaire de direction et de m'occuper du personnel. J'ai quitté la fonction territoriale. J'ai pris une disponibilité : j'étais dans le privé. Ça ne me servait plus à rien de passer le concours de rédacteur. Puis la SEM a fait faillite. Le port est redevenu municipal. J'ai réintégré la fonction communale, en restant secrétaire. Je commençais à en avoir un peu marre. J'avais la flemme. (...) Ils m'avaient promis que je passerais cadre. J'étais trop bas dans la fonction publique. Finalement, je crois que j'ai été perdante. Avec le retour dans le système municipal, j'ai perdu tous les avantages. Je n'ai pas passé mon concours de rédacteur. J'ai pas suivi mon plan de carrière, je n'ai pas cotisé pour la retraite. »

Un statut d'emploi marginal, des aspirations professionnelles et personnelles construites en dehors de la fonction publique, des avantages négociés hors des règles statutaires, des ressources scolaires perçues comme insuffisantes et un repérage comme inapte au sein des collectifs de travail sont autant de facteurs qui éloignent nombre d'agents publics locaux des concours. Quels sont les facteurs favorables, au contraire, à un projet de concours ?

2) Ceux qui candidatent : entre repérage et auto-désignation

Au cours de leur enquête à la préfecture du Nord, Isabelle Bertaux-Wiame et Sacha Leduc remarquaient que « ce n'est qu'après avoir été titularisés et avoir été socialisés au travers de leur activité à la culture de représentation de l'État que les avantages de la fonction publique apparaissent en toute conscience »⁵¹ aux fonctionnaires. Parmi ces avantages, figurent dans leur esprit, comme dans celui de nos enquêtés, la possibilité de connaître une promotion professionnelle en passant des concours. Si ce constat est juste, au sens où il met l'accent sur le rôle primordial de la socialisation professionnelle dans le rapport aux concours, il omet d'indiquer que le projet de concours peut aussi être nourri par les contraintes propres à leur position d'agent public, et que, d'ailleurs, la candidature s'inscrit régulièrement en réponse

⁵⁰ Nous avons détaillé, dans le chapitre IV, les autres difficultés posées par cet aménagement portuaire.

⁵¹ Linhart D.(dir.), 2006, *op.cit.*, p.46.

aux injonctions formulées par les employeurs. Cette section étudie les relations, souvent dialectiques, entre le fait de vouloir passer un concours et le fait d'être désigné pour le faire. Pour analyser la fabrique des candidats, il faut donc se pencher sur la manière dont ils se représentent leur place au travail, mais aussi sur leurs relations avec leurs hiérarchies et avec leurs collègues de travail. Les candidats manifestent des propensions à l'intégration dans l'univers territorial. Celles-ci facilitent leur inscription dans un de ses dispositifs spécifiques, leur repérage par leurs supérieurs et leur identification à d'autres concurrents. Mais ils sont aussi en situation de décalage, entre la position qu'ils occupent et celle qu'ils voudraient occuper⁵², entre des « chefs », qui les contraignent autant qu'ils les encouragent et des collègues dont ils souhaiteraient se distinguer. C'est cette position particulière d'intégration imparfaite, moteur de la candidature, dont il nous faut à présent étudier les différents aspects.

a) Vis-à-vis de soi : sortir de sa position ou mieux l'occuper

Pour les contractuels de catégorie A⁵³, ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre VII, le concours constitue un moyen d'ajuster leur statut à leur emploi, ou encore leur titre à leur poste. Il ne s'agit pas tant de changer de place que de l'occuper en étant pleinement légitime et en disposant de toutes les garanties attachées à cette position centrale, sur le marché du travail territorial, qu'est le statut de fonctionnaire. À Gennevilliers, l'empressement des jeunes agents de développement contractuels à passer des concours peut ainsi être analysé comme une aspiration à être reconnus comme des agents municipaux « normaux », assurés de leur progression salariale et de leurs journées de récupération. Alors que leur activité quotidienne dans les quartiers leur donne parfois l'impression d'être cantonnés à un rôle d'« animateur avec de supers moyens » (selon l'expression de l'une d'eux), la réussite au concours d'attaché fournirait une attestation, valorisable dans le cadre d'une mobilité entre services ou entre collectivités, de leur appartenance à l'encadrement territorial.

Ici, nous voudrions surtout nous attarder sur les agents d'exécution, déjà fonctionnaires, exprimant un projet de mobilité par les concours. Dans leur cas, c'est l'observation, sur leur

⁵² Rappelons qu'« "être à sa place" dans l'espace social, c'est-à-dire occuper une position professionnelle en adéquation avec des dispositions et des aspirations socialement constituées » et que le sentiment d'être à sa place est une source de « bonheur au travail ». Baudelot C., Gollac M., 2003, *op.cit.*, p.88.

⁵³ Nous n'avons qu'exceptionnellement rencontré des agents d'exécution pour qui le concours est posé, par la collectivité, comme une condition à la titularisation. Une telle exigence semble toutefois être très mal perçue par des agents qui ne peuvent espérer ni un gain salarial significatif ni des responsabilités accrues, et qui n'ignorent pas que d'autres sont titularisés sans concours. Une candidate au concours d'adjoint, en pareille situation, nous dit ainsi qu'« on [lui] demande beaucoup pour avoir peu ». Journal de terrain, 20 septembre 2006 (discussion en marge des épreuves écrites du concours).

lieu de travail, des parcours suivis par ceux qui occupent des positions supérieures aux leurs qui nourrit la conviction que les concours sont nécessaires pour « monter ».

Fabienne, adjointe administratif, depuis 14 ans en mairie, et qui prépare le concours interne de rédacteur au CNFPT dit par exemple : « Dans la fonction publique territoriale, tu ne montes pas facilement par voie d'échelon. (...) Ils préfèrent nommer les gens qui ont le concours que les gens par promotion interne. C'est plus valorisant. Il y a plus de mérite. Les gens promus par promotion interne n'ont pas les mêmes capacités pour accéder au grade. »⁵⁴

Quant à la volonté de progresser dans la hiérarchie des grades, elle répond aux difficultés du travail en position subalterne. La fatigue physique, la pénibilité des tâches, le « petit » salaire, la confrontation aux agents les moins diplômés, le manque de reconnaissance, sont autant de réalités quotidiennes que l'on cherche à fuir en « grimper ».

Titulaire d'un doctorat de génie médical, Karim est adjoint administratif dans un établissement public parisien, où il est affecté au service logistique. Il prépare le concours de rédacteur et en explique les raisons : « Il ne faut pas que je reste trop longtemps à ce niveau là. C'est fatigant. Il y a des collègues qui sont un peu... plus ou moins... pas mal de caractères différents. Il y a des gens qui sont durs. Ça peut être fatigant, sur le long terme. Je l'ai fait deux ans. Ça va. Bien que j'aie le caractère pour encaisser. Plus que d'autres. C'est pas pour ça qu'il faut toujours... Et puis, c'est moins intéressant. Être sur le terrain, comme ça, je le fais, mais c'est en attendant mieux. (...) C'est assez fatigant physiquement. J'aide les femmes de ménage à mettre le papier [toilette] des fois. Il y a des quantités énormes. Elles ne sont pas assez nombreuses.»⁵⁵

Ne pas avoir de concours, c'est constater au quotidien - comme cette employée d'un conseil général rencontrée en marge des écrits du concours d'adjoint - que l'on est « qu'agent », « petit » fonctionnaire, « en bas »⁵⁶. Le concours donne l'espoir de sortir de cette assignation et d'accéder à une forme d'honorabilité. Pour les stagiaires de la « formation générale de base », qui occupent bien souvent les positions les plus basses dans la hiérarchie des emplois, le concours apparaît comme une promesse de quitter un quotidien difficile, qui use souvent et le corps et les nerfs.

Les personnes travaillant auprès de jeunes enfants (ATSEM et auxiliaires de puériculture), sont celles qui expriment le plus fréquemment un besoin de changer de poste. Une auxiliaire de puériculture de 47 ans, trouve par exemple son travail « infantilisant » et « pénible physiquement » et voudrait travailler en bibliothèque. Une autre stagiaire, née en Algérie il y a 49 ans, mère de six enfants, et qui travaille depuis dix ans comme agent d'entretien dans une crèche : « à cause de mes problèmes de santé, j'espère un jour travailler dans une autre branche, dans les bureaux ». Elle espère pour cela passer le concours d'adjoint.

Les ouvriers font eux aussi part d'une souffrance physique au travail. C'est par exemple le cas de cet homme de 41 ans, qui a raté son BEP d'électrotechnique et parle « d'échecs sur échecs » pour expliquer

⁵⁴ Entretien dans son bureau en mairie, le 30 mars 2006.

⁵⁵ Entretien dans son bureau, le 1^{er} février 2006.

⁵⁶ Journal de terrain, 20 septembre 2006.

son parcours. Il a travaillé pendant huit ans dans l'informatique avant d'être licencié économique et embauché dans une mairie en 1999. Il est agent de voirie et voudrait devenir chauffeur : « je veux être capable de faire autre chose. Ça use, c'est épuisant. » Il voudrait aussi que la formation lui apprenne à « ne pas s'emporter ».

Les bureaux, perçus comme des lieux de reconversion désirables par les femmes des écoles et des crèches, peuvent toutefois repousser celles qui y occupent les positions les moins élevées. Une autre stagiaire, âgée de 42 ans, qui a autrefois échoué au BTS secrétariat, est employée dans un centre de gestion depuis quelques années. La répétitivité des tâches lui est pénible : « ce que je n'aime pas dans mon travail, c'est le classement des recommandés ». Elle a renoncé à passer le concours de rédacteur, trop difficile, mais espère réussir l'examen professionnel et devenir capable de rédiger elle-même des courriers et des notes. Une femme d'une trentaine d'années, titulaire d'un baccalauréat de secrétaire, a échoué deux fois au concours d'adjoint. Depuis 1999, elle travaille au conseil régional : au bureau des affaires scolaires, elle est la seule secrétaire de douze cadres : « ce n'est pas tous les jours facile », écrit-elle dans son « portrait », avant d'indiquer qu'elle veut « évoluer » dans son travail.

Ce dernier exemple montre que la pénibilité des positions subalternes doit aussi aux relations hiérarchiques. Alors que les agents d'exécution travaillent pour d'autres, les cadres sont perçus comme autonomes. Ainsi, lorsqu'Aline Dauge demande à une jeune candidate au concours d'adjoint ce qui fait la différence entre autonomie et esprit d'initiative, celle-ci, titulaire d'une maîtrise de droit privé et agent administratif dans un centre de gestion, lui répond que beaucoup de gens ont l'esprit d'initiative mais que seuls les cadres sont autonomes : « plus on s'élève dans la hiérarchie, plus on est autonome »⁵⁷, conclut-elle.

Passer un concours, c'est donc aussi aspirer à échapper à la relation de domination vécue au travail. Alain, jeune adjoint administratif dont nous avons présenté l'insertion professionnelle dans le chapitre VII, raconte ci-dessous comment les catégories hiérarchiques structurent les relations de travail et comment chacune d'elle est associée à un degré différent de reconnaissance. Son projet de passer le concours de catégorie B se comprend à l'aune de ces perceptions : progresser dans la hiérarchie des emplois, c'est gagner en salaire, peut-être en responsabilité, mais aussi en respectabilité.

Lorsque nous lui demandons, au cours du deuxième entretien, ce qui fait la différence entre les catégories B et C, il fait référence à la perception de ses « chefs » : « C'est plus au niveau d'en haut, qu'ils nous jugent comme ça. On est C donc on ne vaut rien. [sa collègue Denise acquiesce : "il y a des jeunes, aux dents longues comme on dit, qui arrivent en haut. Pour eux, on ne vaut rien".] Passer B, c'est plus pour le respect, la reconnaissance. »

Les catégories A, B, C fournissent un cadre commun de perception des différences hiérarchiques, qui structurent les pratiques d'encadrement des chefs de service. Ceux-ci, toutefois, disposent de marges de manœuvre dans l'exercice de leur domination qui peut

⁵⁷ Journal de terrain, 6 décembre 2006 (épreuve de conversation).

réduire ces différences : prendre le café, ou le déjeuner, avec le reste du service, accepter de parler avec eux, de l'école des enfants et des parents malades, confier ses tâches à des subordonnés plutôt qu'à des pairs en cas d'absence, sont autant de manières d'« adoucir », par la familiarité, ces différences. Les changements au niveau de l'encadrement sont ressentis d'autant plus vivement par les agents d'exécution que leur travail quotidien, et leurs espérances de promotion, en dépend largement. Au cours du premier entretien, Alain avait par exemple longuement insisté sur les qualités de sa chef de service, qui facilitait la bonne entente dans le service. En février 2006, celle-ci est partie et son poste est encore vacant, sept mois plus tard. Alors que son comportement atténuait la violence des rapports hiérarchiques, son départ a rendu les trois employés à leur position dominée. Sans responsable, le service peine à être entendu par les autres services municipaux – ce qui complique leur travail. La formation d'un projet de concours doit ainsi beaucoup aux relations quotidiennes dans les services. Certains agents sont encouragés par leurs supérieurs à se lancer dans les concours, d'autres parviennent, à force de persuasion, à obtenir leur soutien, tandis que d'autres encore ont l'impression de lutter contre une hiérarchie qui les assigne aux positions les plus basses.

b) Vis-à-vis de la hiérarchie : entre contrainte et soutien

Les contractuels de catégorie A sont *a priori* dans la situation la plus favorable au passage du concours. Certains contrats précisent que l'inscription aux concours est obligatoire pour le renouvellement du contrat - une obligation en général aussi présentée au cours de l'entretien d'embauche. Manière de satisfaire aux contraintes du contrôle de légalité (qui doit veiller à l'embauche prioritaire des fonctionnaires), elle témoigne aussi de l'attachement des cadres territoriaux au statut et à des concours qu'ils ont eux-mêmes passés. Les contractuels que nous avons rencontrés au CNFPT ont de surcroît eu accès aux stages de préparations aux concours – manière pour leur collectivité de montrer son soutien à leur projet de titularisation. Les difficultés rencontrées par Lucie pour accéder à cette formation montrent toutefois que ce soutien est limité pour ceux qui viennent d'être embauchés. Dans sa première collectivité, Lucie attend deux ans avant de pouvoir suivre la formation : le règlement de formation mis en place par la commune impose, dit-elle, un tel délai⁵⁸. Dans sa deuxième collectivité, elle n'a pas non plus accès à la préparation : c'est son chef de service qui a la priorité car il a plus d'ancienneté. Dans sa troisième collectivité, enfin, la secrétaire de la DRH « oublie »

⁵⁸ Dans une autre collectivité, la charte de formation stipule une condition d'ancienneté d'un an pour s'inscrire en préparation « sauf pour les non-titulaires recrutés dans un emploi permanent pour lequel l'obligation de passer un concours est inscrite dans le contrat de travail ». On perçoit, à travers ces deux exemples, la variabilité des conditions d'accès aux formations selon les collectivités.

d'envoyer à temps son inscription à la préparation. Les péripéties de Lucie ne sont pas isolées : Cécile Pérez a observé, par une analyse « toutes choses égales par ailleurs », qu'une ancienneté de moins d'un an diminue les chances d'accéder à la formation⁵⁹. D'ailleurs, parmi nos enquêtés en préparation au CNFPT, une seule (Caroline) a commencé le stage moins d'un an après son embauche. Ces difficultés érodent en tout cas la confiance de Lucie dans le système des concours. Bien placée pour savoir que les collectivités embauchent des contractuels mais aussi que certains lauréats ne trouvent pas de poste, elle trouve l'injonction de candidater paradoxale : préparer le concours demande un investissement important, alors même qu'elle juge les gains (notamment salariaux) qu'il procure limités et que les collectivités sont loin de toujours accorder la priorité aux fonctionnaires dans l'embauche.

« Au CNFPT, en région Île de France, ils disent : "on embauche de préférence des titulaires". Et ailleurs, ils ne veulent pas des titulaires. À quoi ça sert de passer le concours ? C'est pas ça qui prime. En même temps, il faut passer le concours. », nous dit-elle par exemple au cours du premier entretien.

L'expérience de Lucie souligne que les collectivités n'ont pas toujours intérêt aux concours. Quand les agents escomptent une promotion, les employeurs évaluent la faisabilité, organisationnelle et financière, de celle-ci. Les absences répétées des agents en formation, l'impact de leur nomination sur la masse salariale et les difficultés à trouver un poste adapté à leur nouveau grade, voire le contenu même des concours, réputé trop éloigné des situations professionnelles, limitent le soutien apporté par les collectivités au projet de concours de leurs agents. Les « nécessités de service » constituent d'ailleurs, légalement, un motif de refus des demandes de formation. Comme l'explique Nayla Safi, responsable de la formation dans une commune à direction communiste, pour que l'aspiration au concours ait des chances d'aboutir, il faut que l'institution y trouve aussi son compte⁶⁰.

« Les agents passent les concours de leur propre initiative ? Ce n'est pas si évident. Comme toute formation, il y a à la fois l'initiative de l'institution et l'initiative de l'agent. Lorsqu'il y a une distorsion entre grade de l'agent et grade requis par le poste, je pense que c'est une orientation de l'institution. On doit mettre tous les moyens en œuvre pour accompagner l'agent à réussir le concours. Idem quand c'est un agent contractuel sur poste vacant. Le service formation, outil de l'employeur, doit tout mettre en œuvre. (...) Après, le concours qu'on passe dans le cadre d'un déroulement de carrière, pour atteindre un grade pas forcément compatible avec le poste qu'on occupe, c'est l'initiative de l'agent. Ça ne veut pas dire qu'on ne va pas l'aider. Ça veut dire que le positionnement du service formation va être différent. On va l'encourager, l'écouter, mais il est moins prioritaire. »⁶¹

⁵⁹ Pérez C., 2003, *art. cit.*, p.90.

⁶⁰ Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre II, cette orientation croissante de la formation continue vers les objectifs de l'employeur, plutôt que vers une optique de promotion individuelle, est observée dans l'ensemble du marché du travail. Podevin G., 1999, *op. cit.*, p.213-226. Il faut toutefois souligner que les formations sont plus souvent à l'initiative du salarié dans le public que dans le privé (36% contre 19%). Pérez C., 2003, *art. cit.*, p.87.

⁶¹ Entretien à son bureau en mairie, le 30 mai 2006.

L'attitude des employeurs vis-à-vis des concours détermine donc en partie la faisabilité des projets des agents. La part d'agents suivant chaque année des préparations aux concours varie ainsi nettement d'une collectivité à l'autre. Nous avons consulté les plans de formation⁶² de quatre villes d'Île de France (trois moyennes et une grande), ainsi que celui de Tozay : quatre sur cinq inscrivent la préparation aux concours au rang de leurs objectifs, mais le pourcentage d'agents permanents suivant une préparation aux concours une année donnée varie entre 5% et 12% selon la collectivité. À l'échelon national, ce sont 9% des agents partis en formation en 2001 qui ont suivi une préparation aux concours – une proportion qui varie notamment selon la taille de la commune (tableau 16).

Tableau 16 : Proportion d'agents en préparation aux concours parmi les agents en formation selon la taille de la commune (2001)⁶³

% agents	Concours	Formation initiale	Formation continue	Formation personnelle	Total
<1000 habitants	8.2	7	73.4	11.4	100
1000-3500	10.7	10.2	71.1	8	100
3500-5000	12.4	8.6	70.8	8.2	100
5000-10000	13.3	8.4	72.9	5.4	100
10000-20000	10.4	7.4	80.4	1.8	100
20000-50000	11.1	5.7	80.6	2.6	100
50000-100000	12.6	6.3	79.4	1.7	100
>100000	7.8	7.8	83.6	0.8	100
Ensemble	10.4	7.1	78.9	3.6	100

NB : Environ un tiers des agents territoriaux suivent au moins une formation une année donnée.

Lecture : parmi les agents des communes de moins de 1000 habitants ayant suivi une formation en 2001, 8.2% ont suivi une formation au titre de la préparation aux concours.

Si les décisions et les habitudes des élus et des directions des ressources humaines influent sur les chances de passer un concours et de le faire valoir en cas de réussite, beaucoup de choses se jouent aussi, au-delà des exigences formelles et des délais bureaucratiques, dans le quotidien des services.

« Si ton chef de service ne t'aime pas, on ne t'enverra pas non plus au concours. » (Sébastien, agent de port, que son « chef » a encouragé à passer le concours d'agent technique)

« J'imagine que certains font des remplacements mais n'ont jamais d'emploi permanent. Comment ça se décide ? Il y a des gens qui ne font pas l'affaire tout simplement. Donc, au bout d'un moment, on dit : "ça ne va pas du tout, je suis désolée, mais ça le fait pas". Et puis, il y a des gens qui passent des concours, on voit qu'ils [appuyé] en veulent. Ils font des formations. On les repère vite. » (Nathalie, responsable du service des écoles)

Comme en témoignent ci-dessus deux agents tozayiens, l'entrée en collectivité est marquée par une série de tests, plus ou moins explicites, à l'issue desquels les agents sont titularisés ou

⁶² L'existence d'un plan de formation, examiné par le comité technique paritaire, est une obligation légale depuis la loi du 13 juillet 1984. Ces plans de formation consultés sont d'une durée de un ou trois ans.

⁶³ CNFPT/DGCL, 2001, *Synthèse des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 2001 des collectivités locales*, tome 1, p.49-55.

non, et désignés, ou pas, pour connaître une mobilité ascendante. Martine (présentée dans le chapitre VII) a par exemple été recrutée comme secrétaire de direction dans deux structures municipales éloignées géographiquement. Lors de l'entretien d'embauche, il avait été entendu qu'elle serait ainsi testée pendant un an, puis travaillerait, le cas échéant, dans une seule des structures, et deviendrait fonctionnaire. Cette première année a été très difficile. Il fallait concilier les deux liens hiérarchiques, gérer les déplacements. Mais devenue agent-stagiaire, elle a pu, comme on le lui avait dit lors de l'entretien d'embauche, s'inscrire au test d'adjoint, après une longue procédure.

« Il faut argumenter pour suivre la formation : "qu'est-ce que ça va nous apporter, qu'est-ce que ça va apporter à la collectivité ?" Il faut l'aval de la hiérarchie directe, mon directeur, puis n+1, n+2... Ça a été possible pour moi. Ça a été refusé à d'autres. Ça dépend du poste. La mairie investit sur l'agent. Ils sont sélectifs. (...) Ils sélectionnent au niveau de la personnalité de l'agent. (...) Il a fallu que ma demande de formation soit acceptée et qu'il y ait une place pour moi au CNFPT. Suivant les agents, les chefs de service, n+1, une demande peut être refusée. J'ai rempli un formulaire de la DRH disant que je voulais avoir la formation. J'ai dû marquer mes motivations. J'ai fait signer le directeur, il était d'accord. J'ai dû faire signer Mme... et Mme..., l'élue du secteur. C'est revenu à la DRH, et ensuite, c'est reparti à la signature de M. le Maire. »

Ce temps d'évaluation réciproque, des capacités de l'agent et du soutien possible des supérieurs, est, pour ceux qui y étaient déjà décidés, une étape dans l'affermissement de leur « vocation » concourante. Pour d'autres, ce sont bien les chefs de service qui « imposent » cette vocation⁶⁴. Claudine, qui a arrêté le lycée en première, et est entrée dans la fonction publique à 50 ans, est dans ce cas. D'abord remplaçante au sein de la DRH d'un conseil général, elle est titularisée à la direction de la culture, où elle est la secrétaire de quatre chargés de mission. Son niveau scolaire, son âge avancé l'éloignent des concours :

« Pourquoi tu disais que ce n'était pas fait pour toi ? J'ai 54 ans. Je vais aller vers la retraite. Je n'aurais pas le temps de monter dans ma carrière. Ma carrière, elle est plutôt derrière moi. Il n'y a pas longtemps que je suis dans le service public. Il n'y a que quatre ans. Ce n'est pas la même situation que quelqu'un qui a toujours été dans le public, qui a la possibilité d'évoluer dans sa carrière. »⁶⁵

L'encouragement de sa chef de service a été déterminant dans sa « conversion » aux concours :

« L'ancienne chef de service nous pousse à faire des formations, à nous remettre en question, à réapprendre des choses. Au début, je n'avais pas très envie. J'ai plus de 50 ans. Je me suis dit : ça ne va me servir à rien. (...) C'était au moment d'une réunion secrétariat. Elle a dû nous dire : "c'est le moment de s'inscrire, pensez-y. Il faut faire des formations. C'est intéressant. Ça vous servira". Au début, je me

⁶⁴ Ce processus de sélection en amont des concours rappelle ainsi le repérage des futurs séminaristes par les prêtres du bocage vendéen, dans les écoles catholiques et les cours de catéchisme. Suaud C., 1975, « L'imposition de la vocation sacerdotale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.1, n°3, p.2-17.

⁶⁵ Entretien à son bureau, le 4 mai 2006.

disais, ce n'est pas pour moi. Elle a insisté un peu. Elle aussi continue [elle prépare un autre concours]. Je me suis rendue compte qu'elle avait raison.»

Il se joue donc, avant même la sélection par les épreuves étudiée dans le chapitre VI, une sélection sur le lieu de travail, par les supérieurs hiérarchiques. On comprend dès lors, ainsi que Sébastien le suggérait, l'importance des « bonnes relations » entretenues avec l'encadrement. C'est à la fois leur conformité aux normes relationnelles définies par les responsables et leur capacité à endosser les valeurs, en particulier d'implication au travail et de service public, dont ceux-ci se réclament qui est jugée dans ce repérage.

L'entretien mené avec Catherine Morin, responsable du service « élections et état civil » dans une grande commune francilienne (cf. chapitre V), permet d'éclairer ce travail de repérage du côté des cadres. Les trente-cinq personnes de son service sont pour l'essentiel des femmes occupant des postes de guichet, qu'elle nous décrit comme peu investies au travail et peu ambitieuses. L'extrait ci-dessous rend compte de sa perception des différences hiérarchiques :

« Elles ne sont pas allées à l'école et n'ont pas quitté l'école pour y retourner. Alors que les cadres sont boulimiques de stage, les agents n'en demandent pas : c'est la pyramide de Maslow, on n'a pas les mêmes besoins. C'est décevant. Elles travaillent, elles appartiennent à la mairie jusqu'à 17h30, pas 31. Je ne leur dis pas jusqu'à quelle heure je reste, elles me diraient : "ce n'est pas pareil, vous êtes cadre". Et elles ont raison. Moi, je ne pourrais pas partir à 17h30, mais j'ai une reconnaissance symbolique qu'elles n'ont pas. On ne tire pas la même satisfaction de son travail. On n'a pas les mêmes aspirations. Pour certaines, l'investissement au travail est réduit au minimum. Il faut comprendre, ils sont abrutis, au guichet toute la journée. Ils ont leur dose à la fin de la journée. Certaines ont des problèmes de couple, des problèmes familiaux vraiment graves. »⁶⁶

En faisant référence à la pyramide des besoins de Maslow, Catherine semble suggérer une différence d'humanité entre cadres et agents d'exécution faisant écho aux jugements sociaux qu'elle manifeste dans les jurys de concours (cf. chapitre VI). En se distinguant si fortement de ses subordonnées, Catherine parle aussi du sentiment d'isolement qui est le sien, dans un service où elle est la seule cadre A et dont elle doit assurer « l'efficacité ». En repérant des agents susceptibles de sortir du lot, elle se cherche des alliés pour pacifier les relations et maintenir le rythme de travail. Elle dit ainsi soutenir fermement la petite minorité, qui « a la gnaque », qui veut « s'en sortir et arriver à un poste flatteur » :

« J'ai nommé une agent C mon assistante. Du point de vue de l'administration, c'est une hérésie, c'est anormal. Les C sont dans l'exécution, les B dans l'encadrement intermédiaire, les A dans l'élaboration, la conception. Mon assistante est brillante, je l'ai sortie du guichet. Je la pousse pour passer le concours B. »

Si les cadres ont un pouvoir de censure et de contrainte important sur les aspirations des agents, il ne faut pas sous-estimer le rôle qu'ils tiennent dans les promotions de ceux qu'ils

⁶⁶ Entretien dans son bureau, le 25 septembre 2006.

ont choisis. Le parcours du responsable de Véronique (*cf.* encadré 9), qu'elle décrit comme un « autodidacte », a par exemple accrédité l'idée qu'elle pouvait elle aussi suivre une telle voie.

« Il se plaît beaucoup à nous dire qu'il n'a pas le bac et qu'il a gravi les échelons, qu'il a toujours eu ça dans le sang, le côté technique. Il disait toujours : "faites agir votre bon sens ! Moi, je n'ai aucun diplôme et j'y suis arrivé". Il est trop. C'est vrai qu'apparemment, tout est possible dans la vie, quand on a vraiment la volonté. »⁶⁷

Au travail comme dans les épreuves des concours, les agents dignes de « monter » sont ceux qui se distinguent de la figure communément stigmatisée du fonctionnaire routinier et peu impliqué au travail. Il importe à présent d'étudier comment les candidats eux-mêmes se situent vis-à-vis de leurs collègues.

c) Vis-à-vis des collègues : entre intégration et distinction

Si l'accès aux préparations et aux concours prend souvent quelques années après l'embauche, c'est à cause du temps nécessaire au repérage hiérarchique, mais c'est aussi le temps qu'il faut pour être inscrit dans des collectifs de travail au sein desquels l'information circule et où les témoignages des collègues encouragent la candidature. Les exemples d'encouragement aux concours entre pairs sont nombreux parmi nos enquêtés. Dans le cas de Stéphane (*cf.* encadré 9), embauché à la mairie de son domicile dans le cadre du service national civil, l'expérience des collègues a redoublé un repérage hiérarchique qui n'aurait sans doute pas été efficace à lui seul. En faisant du concours une occasion d'entraide entre collègues, la préparation collective a aussi conforté Stéphane dans ses capacités :

« Pendant ce service [national], deux personnes de l'équipe d'animation s'étaient présentées au concours de rédacteur. Ça semblait avoir une importance considérable à leurs yeux. Je ne connaissais pas les concours de la fonction publique territoriale. Je ne connaissais pas ces machins. Le chef du service jeunesse m'avait dit : "pourquoi tu ne le passes pas ce concours ? – Ça ne m'intéresse pas." Finalement, je suis allé avec eux. Pas vraiment pour entrer dans la fonction publique territoriale. C'était plus pour faire un truc avec eux. Ils se sont préparés. Ils m'ont beaucoup sollicité sur la culture générale. Mais je l'ai obtenu et ils ne l'ont pas obtenu. »

L'apport des collègues se manifeste, comme l'exemple ci-dessus en atteste, à deux niveaux. Il s'agit d'abord d'un apport cognitif, d'une familiarisation informelle aux arcanes de la fonction publique. C'est aussi un apport que l'on pourrait dire symbolique, au sens où il touche à la représentation que les agents ont d'eux-mêmes. Dans le processus par lequel d'anciens étudiants (Stéphane) ou d'anciens du privé (Colette) deviennent progressivement fonctionnaires, le rôle des collègues, qui incarnent au quotidien cette figure professionnelle, est central. Ainsi, se projeter dans les concours est d'autant plus facile que l'on a autour de soi

⁶⁷ Entretien dans son bureau, le 17 novembre 2006.

non seulement des parents (comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent), mais aussi des collègues qui en passent. En cela, le projet de concours manifeste l'intégration à la fonction publique, en même temps qu'il l'accentue.

Colette, présentée dans le chapitre VII, explique que peu d'informations arrivent jusqu'à son lieu de travail, éloigné de la mairie. C'est un ancien collègue, qu'elle appréciait bien, qui lui a conseillé de passer le concours et de se présenter au test. Lui-même a d'ailleurs réussi le concours de rédacteur et a obtenu un poste à responsabilités. Sur ses conseils, « sans le dire à personne », elle est allée à la mairie, au service du personnel, où les informations relatives aux formations et aux concours sont affichées dans le couloir.

Si intégration il y a, c'est toutefois dans un collectif qui est loin d'englober la totalité des agents de la collectivité ou du service. À l'image du public des cours du soir étudié il y a quarante ans par Christian de Montlibert, les concourants tiennent à se distinguer de la masse des fonctionnaires, « leur reprochant de se résigner à ce statut qu'eux-mêmes jugent dévalorisé »⁶⁸. En désirant quitter les positions subalternes, les agents d'exécution impliqués dans les concours, cherchent, nous l'avons vu, à éviter les tâches les plus pénibles et les moins reconnues (le « sale boulot », dirait Everett Hughes⁶⁹) ; ils veulent aussi se distinguer de ceux qui les accomplissent. Répondant à la critique politico-médiatique de fonctionnaires « privilégiés »⁷⁰ et à celle, plus locale, des cadres (et de certains élus) contre des agents jugés peu travailleurs, les concourants manifestent une distance tantôt de classe, tantôt de sexe, vis-à-vis du personnel subalterne et adoptent une présentation d'eux-mêmes qui met l'accent sur la motivation et l'effort.

Véronique, responsable administrative d'un service technique, et Martine, secrétaire de direction, appartiennent à ce groupe de « cadres à statut employé » décrit par Philippe Alonzo⁷¹. Encore officiellement proches des agents d'exécution, leurs fonctions effectives, ainsi que la position sociale de leur conjoint, les en distinguent si bien qu'elles se vivent « subjectivement dans des positions supérieures à celles des salariés d'exécution »⁷². Et elles ont des propos très durs à l'égard de certains de leurs collègues :

« Je me retrouve confrontée, notamment avec le dernier gardien, avec des (c'est un peu péjoratif...) trisomiques. La ville ne veut pas payer beaucoup. Le gardien a dû arrêter l'école en 4^e ou en 6^e. Un gardien a arrêté en CM2. On se retrouve à travailler avec ce genre d'individus. Ça passe mal. Quelqu'un qui pourrait faire ce métier, n'est pas intéressé par la paye, ni par les horaires. Il n'est pas motivé parce

⁶⁸ Montlibert (de) C., 1968, « Promotion et reclassement. Le public des cours du soir à la recherche d'une promotion par le diplôme », *Revue Française de Sociologie*, n°9, p.208-217.

⁶⁹ Hughes E., 1996, *op.cit.*, p.81.

⁷⁰ L'équipe dirigée par Danièle Linhart a elle aussi éprouvé les effets de la stigmatisation de la fonction publique au rectorat de l'académie de Lille où de nombreux agents refusent de se présenter comme fonctionnaires. Linhart D. (dir.), 2006, *op.cit.*, p.193. De son côté, Isabelle Coutant analyse le recours à la justice des fonctionnaires « victimes » comme une réponse à leur sentiment de déclassement. Coutant I., 2005, *op.cit.*, p.62 et suivantes.

⁷¹ Alonzo P., 1996, *op.cit.*, p.137 et suivantes.

⁷² *Ibid.*, p.155.

que le statut, c'est agent d'entretien. On se retrouve à travailler avec des gens... Je me demande où je suis tombée. » (Martine)

« J'ai la motivation pour avoir un poste à responsabilités, dans lequel on crée des choses, plutôt que faire des tâches débilés. Ça va cinq minutes. (...) Je n'ai pas d'ambition de supériorité. Je ne pense pas avoir une ambition malsaine. C'est pas le fait de dominer qui me motive. C'est le fait de maîtriser, participer, d'arriver à mener à bien des missions à un autre niveau. (...) Il y a quand même un petit défaut de la fonction publique territoriale. Il y a des gens qui sont "des cas sociaux", que la collectivité n'a pas su gérer en temps voulu, et dont on ne sait pas quoi faire aujourd'hui. C'est de la masse salariale inutile. »

(Véronique)

Pour Claude Amiot et Gilles Moine, monter dans la hiérarchie est aussi une manière de se distinguer des femmes, majoritaires dans les bureaux mais qui restent en général aux positions subalternes. Tandis que Claude décrit son premier chef de service, une femme, comme « une cerbère », « une célibataire », Gilles critique les femmes qu'il a eues sous son autorité :

« Il a fallu monter le service culturel. Avec toujours les femmes... La parité, je veux bien, mais... Maintenant, les jeunes ont un esprit différent. Mais à l'époque, entre les maladies du mari... J'ai pas eu trop de chances à cette période là. Après, j'ai eu la chance de côtoyer des femmes beaucoup plus jeunes, plus mobiles, plus motivées. Il y en avait qui discutaient de leurs rejets toute la journée. Pourtant, j'en avais aussi. Je ne passais pas mon temps à en discuter... De 82 à 90 à peu près, j'ai un peu morflé. Les personnes avec qui je bossais étaient toujours en congé maladie. »

Le double mécanisme d'auto-sélection et de repérage par l'entourage professionnel contribue à éloigner des concours ceux qui ont le moins de dispositions pour ceux-ci, et qui sont en particulier les moins perméables à leurs exigences de discipline et d'implication au travail (*cf.* chapitre VI). Avant d'étudier comment les préparations et les épreuves agissent sur ces agents « présélectionnés », précisons les représentations de la fonction publique de ces concourants en étudiant comment ils choisissent « leur » concours.

3) Choisir « son » concours

L'article et le pluriel employés jusqu'ici pour désigner le choix des concourants (« les » concours) est à bien des égards inexact : dans la plupart des cas, l'adjectif possessif et le singulier sont plus adéquats (« mon » concours). Ils désignent le fait que le choix du concours n'est pas théorique, mais pris dans une série de contraintes liées aux règles bureaucratiques : il faut tel niveau de diplôme pour se présenter au concours externe, telle ancienneté pour prétendre à la voie interne. Ils indiquent en outre que les candidats, surtout quand ils travaillent déjà en collectivité⁷³, ne manifestent pas un goût général pour les concours mais

⁷³ La situation des IPAG ou des « prep'ENA » des IEP est différente, dans la mesure où ces cursus visent explicitement à préparer plusieurs concours de même niveau hiérarchique (A) mais clairement hiérarchisés entre eux (l'ENA est toujours en tête du classement). Mais à l'intérieur même de ces concours, des préférences

choisissent « leur » concours, en cherchant à faire coïncider leur choix avec la place qu'ils espèrent occuper. Les mécanismes d'élection d'un concours particulier sont doublement intéressants à étudier : ils renseignent sur les connaissances qu'ont les candidats du système des concours, ainsi que sur les manières dont la socialisation anticipatrice au grade opère, dès l'inscription. Parmi les différents arbitrages opérés par les candidats, nous privilégierons ici le choix entre concours d'État et concours territoriaux, qui permet de préciser les représentations réciproques des deux fonctions publiques, déjà abordés dans le chapitre précédent. Nous montrerons ensuite que le choix de la catégorie hiérarchique du concours renseigne sur le double rapport au statut social et au statut d'emploi des candidats. Enfin, nous mettrons l'accent sur les « petites » marges de manœuvre laissées aux candidats par les textes (telles que les options) et qui renseignent sur leurs appropriations des catégories bureaucratiques.

a) État ou territoriale ? Représentations des deux fonctions publiques

L'ancrage local, la familiarité, et la proximité au politique sont trois éléments récurrents qui distinguent, dans les discours de nos enquêtés, les collectivités des administrations d'État. Dans le chapitre VII, nous avons ainsi observé, à partir des trajectoires d'Elisabeth et Yvon, que le choix de la territoriale renvoyait à une préférence pour le local tandis que celui de l'État était en affinité avec un projet d'expatriation. Ces deux types d'orientation doivent toutefois être considérés comme idéaux-typiques : les administrations déconcentrées de l'État (préfecture⁷⁴, rectorat⁷⁵, DDE⁷⁶) opèrent en effet souvent par recrutement local. De plus, sous certaines conditions que nous étudierons plus bas, la territoriale peut être considérée, *a contrario*, comme une fonction publique où la mobilité géographique est possible.

Le degré de connaissance de l'institution constitue en revanche une différence constante entre les mairies et les services déconcentrés de l'État⁷⁷. Alors que ces derniers sont rarement bien identifiés par ceux qui n'y travaillent pas, au point que dire avoir voulu travailler à la préfecture est exceptionnel⁷⁸, la mairie fait partie, avec la Poste et le centre social (et sans doute aussi l'école), des institutions familières⁷⁹ des membres des couches populaires – une

s'expriment et des contraintes existent, qui pourraient donner lieu à la même analyse que nous livrons ici. Pour un exemple des nombreux concours préparés par les étudiants des IPAG, cf. Meurs D., Audier F., 2004, *art.cit.*

⁷⁴ « La région surdétermine le choix de cette administration ». Linhart D., 2006, *op.cit.*, p.50.

⁷⁵ *Ibid.*, p.192.

⁷⁶ Les concours des ouvriers de la DDE sont départementaux et ceux-ci sont, dans un département comme l'Yonne, souvent issus du monde agricole. Langumier J., 2005, *art.cit.*, p.73.

⁷⁷ La différence est sans doute moins importante entre ceux-ci et les conseils généraux et régionaux, moins visibles, car de création plus récente et situés dans les seuls chefs-lieux.

⁷⁸ Linhart D. (dir.), 2006, *op.cit.*, p.46.

⁷⁹ Siblot Y., 2006, *op.cit.*, chapitre 6.

familiarité qui favorise la projection dans un emploi communal (*cf.* les récits d'entrée dans l'emploi communal d'Alain et Nathalie, au chapitre précédent).

Un troisième élément distingue les deux fonctions publiques, auxquels nous accorderons plus d'importance ici. Il s'agit du degré supposé de politisation de chacune des administrations, entendue comme l'influence des élus dans l'action menée et dans la gestion des personnels. La plupart des cadres rencontrés au cours de l'enquête en font même la principale différence, entre État et territoriale. Ce constat commun se traduit toutefois par des appréciations divergentes : les uns (Guillaume, Timothée, les anciens animateurs gennevillois...) apprécient leur « collaboration » avec les élus, source de gratifications symboliques et de proximité pratique au pouvoir, d'autres y voient à l'inverse un frein à l'efficacité de l'action publique et à leur autonomie professionnelle. Parmi ceux-là, certains cherchent des postes dans les institutions où les élus sont réputés moins impliqués, tels le CNFPT où Stéphane se fait embaucher après une déconvenue au conseil général :

« Ça s'est clos sur un projet européen que j'ai monté avec le réseau public de l'emploi, les collectivités, les associations. Au moment de signer les documents, les élus se sont désengagés. Ils n'ont pas souhaité aller au bout. Il y a toujours des problèmes politiques. Ça avait pris du temps, ça avait mobilisé beaucoup de personnes. Ça m'a laissé un goût amer. (...) J'étais un peu triste, de voir que c'était difficile de mobiliser les élus sur la question. C'était pénible de faire travailler les gens ensemble au conseil général. Des mondes différents, de manières de parler différentes. Pas les mêmes élus, la gauche, c'est large. Il faut trouver une forme de consensus politique. C'est compliqué. Finalement, c'était trop branlant. La cassure politique a eu lieu. Ça a merdé. J'étais épuisé. J'avais été au bout d'un truc. »

Pour ceux qui se trouvent effectivement en position de choisir entre l'État et la territoriale, l'appréciation de la politisation des fonctions publiques peut participer à l'arbitrage. Deux de nos enquêtés ont ainsi choisi l'État, plutôt que la territoriale, en raison de modes de recrutement qu'elles perçoivent comme politiques. Il s'agit dans les deux cas de femmes quadragénaires, très diplômées, dont l'univers de référence se situe, du fait de leur propre origine ou de leurs amis, dans la fonction publique de l'État, et qui n'ont en revanche pas de relations interpersonnelles avec des élus.

Ancienne cadre de banque, Chantal, (*cf.* encadré 12) a suivi un master 2 collectivités en 2005-2006. Lorsque nous la rencontrons, au mois d'avril 2006, elle pense choisir le concours d'attaché territorial : son frère est ingénieur en conseil général et lui a donné cette idée, à laquelle elle est d'autant plus perméable qu'elle juge l'État « sclérosé » et les collectivités plus « dynamiques »⁸⁰. Lorsque nous la retrouvons pour un entretien, un mois et demi plus

⁸⁰ Discussion en marge d'un cours, le 18 avril 2006.

tard, elle a finalement opté pour le concours des IRA. La recherche de stage de master a semble-t-il été déterminante dans cette décision :

« J'ai essayé de demander des stages à la région. C'est très politique. C'est un monde à part. C'est en cours, mais ça ne débouche pas. Il y a des offres d'emploi (tout le monde le sait dans la fonction publique territoriale) qui sont publiées mais qui sont déjà pourvues. Elles sont publiées pour la forme. 30% des postes à pourvoir sont publiés, à peu près. Le reste, c'est du bouche à oreille. Il faut que vous soyez cooptées, introduites. C'est pas transparent du tout. Je cherche à travailler dans les finances. C'est très politique. »⁸¹

Percevant la territoriale comme fermée à ceux qui n'y ont pas de réseau, elle choisit un marché du travail sur lequel elle a d'autant plus de chances de bien se placer qu'elle a été bien classée au concours (ce qui lui permet dans un premier temps de choisir l'institut de son choix). Les concours d'État fonctionnent, en un sens, comme ceux des écoles de commerce qu'elle a passés à l'issue de sa classe préparatoire – le classement induit une hiérarchie claire des admis et des écoles, qui lui est plutôt favorable. Au contraire, l'incertitude pèse, en l'absence de classement et de recrutement assuré, sur sa capacité à faire valoir son concours territorial. De surcroît, elle sait pouvoir mobiliser plusieurs de ses amis pour la guider, ensuite, dans ses vœux d'affectation, alors que les réseaux de son frère, résidant en province, lui seraient peu utiles.

Laurence a elle aussi fait le choix de la territoriale dans le cadre d'une reconversion professionnelle. Ancienne élève de l'ENS de Cachan, agrégée d'économie-gestion, professeur de lycée en section STT pendant treize ans, elle est depuis septembre 2004 en disponibilité pour quatre ans, et travaille, comme cadre pédagogique, à l'INET de Strasbourg. Cette période hors de l'Éducation Nationale se termine pourtant plus vite que prévu. Fin 2006, elle demande à réintégrer son ministère d'origine à la rentrée suivante. Le manque de reconnaissance et la surcharge de travail motivent cette décision : alors qu'elle est en charge depuis six mois de la préparation au concours d'administrateur, elle n'a toujours pas d'assistante, comme cela était prévu au départ, et son poste n'est pas positionné dans l'organigramme. Lorsque nous lui demandons⁸² si elle n'a pas souhaité changer de collectivité, ou passer le concours d'administrateur, elle répond immédiatement par la négative. À l'INET, comme dans les autres collectivités selon elle, les recrutements se font « au gré du vent », « à la tête du client », en fonction du « bon-vouloir » des politiques. Peu de temps après son arrivée, un cadre a ainsi été démis de ses fonctions, « pour des raisons politiques ». Bien que le personnel de l'INET ne soit que rarement au contact direct d'élus, elle a l'impression d'une

⁸¹ Entretien à l'université, le 1^{er} juin 2006.

⁸² Entretien (non enregistré) dans un restaurant strasbourgeois, le 22 mars 2007.

très grande dépendance des actions menées vis-à-vis des politiques, dont les « humeurs » sont changeantes et qu'il faut « flatter ». Sa reconversion s'inscrira finalement au sein de l'Éducation Nationale : au moment où nous la rencontrons, elle a été admissible au concours de chef d'établissement et s'apprête à passer les épreuves d'admission.

b) A, B ou C ?

Représentations de la position hiérarchique et sociale

Dans la mesure où ce n'est qu'une fois en collectivité qu'ils ont pensé aux concours, peu de nos enquêtés ont explicitement choisi entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale. Au contraire de Chantal et Laurence, leur horizon s'inscrit dans les limites de la fonction publique territoriale. C'est entre les différents concours de celle-ci qu'ils peuvent éventuellement choisir. À quelques exceptions près, dont nous donnerons plus bas un exemple, la filière d'emplois ne fait guère de doute : elle est trop liée à la formation initiale et au poste occupé pour que les marges de manœuvre des acteurs soient importantes. Celles-ci sont plus grandes si l'on considère la catégorie hiérarchique du concours. Dès l'annonce d'embauche, parfois aussi dans la fiche de poste remis au nouveau recruté, le « niveau » du poste est fixé en référence aux trois premières lettres de l'alphabet. Cette codification, nous l'avons vu, imprègne les représentations des acteurs en participant à la construction et à l'assignation des identités distinctes, indissociablement sociales et professionnelles. Cependant les zones de flou, entre catégories et entre postes et grades⁸³, existent, qui brouillent les frontières et pèsent sur les projets de concours. Ainsi, les postes subalternes sont en général ouverts aux agents comme aux adjoints, si bien que le lauréat d'un concours de catégorie C a toutes chances d'être ensuite nommé :

« Agent-adjoint, on bloque pas. Les postes sont indifféremment ouverts agent ou adjoint. », indique par exemple Nayla Safi, la responsable de service formation déjà citée.

Le passage de C à B est nettement moins certain, les postes attribués aux deux catégories étant en général distincts : si un agent C affecté sur un poste B sera presque assuré d'être nommé en cas de réussite, un agent C sur un poste C devra trouver une autre affectation voire changer de collectivité. Dans l'extrait ci-dessous, Alain est ainsi amené à affiner la catégorisation (« C+ », « B- ») pour évaluer son poste et envisager l'après-concours :

Le fait d'avoir le concours, ça te permettrait de changer de poste ou c'est pour ce poste là ? Ça, c'est la question. Est-ce que le poste est transformable en catégorie B ? C'est pas un poste de secrétariat pur, de catégorie C. C'est quand même où il y a de la gestion du budget, le budget du personnel permanent. Il y a

⁸³ Sur les intérêts des employeurs à ces distorsions, cf. Bourdieu P., Boltanski L., 1975, « Le titre et le poste : rapports entre le système de production et le système de reproduction », *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.1, n°2, p.95-107.

aussi les contractuels, mais c'est ma collègue qui s'en occupe, qui est rédacteur. Je bosse vachement avec elle. On va dire que c'est un C+, ou un B-. Est-ce qu'il est transformable ? Je ne sais pas parce qu'il faut les fonds derrière pour financer. S'il n'est pas transformable, est-ce que je vais partir ? Je ne sais pas. *Ça n'a pas été évoqué ?* Non. On ne m'a pas dit : "ton poste sera transformé en B si tu restes", ou alors, "tu auras un poste un peu plus loin en B". Non, on ne me l'a pas dit.

Caroline, quant à elle, est sur un poste C qu'elle sait « transformable » en B. Cette possibilité de mobilité statutaire sans mobilité fonctionnelle ni géographique l'encourage à passer le concours de rédacteur et la décourage au contraire de passer celui d'attaché :

« Ça ne fait qu'un an que je travaille. J'aime bien mon travail. Je suis bien à mon poste. À la limite, surtout si j'ai le concours d'attaché, où je serai carrément obligée de quitter ma collectivité... C'est cette ambiguïté... *C'est sûr ?* Oui, ils me l'ont dit. Il y a très peu de A. Je crois que chaque collectivité a un nombre délimité de A maximal. Il est déjà atteint chez nous, donc, de toute façon, je m'en vais. *Tu l'as su quand, ça ?* Dès que j'ai dit que je passais le concours. Ma responsable m'a dit qu'il n'y avait pas de place pour moi. Je sais que je trouverais un poste intéressant ailleurs. Je ne pense pas avoir le seul poste intéressant, mais... Je suis bien dans mon poste, voilà. Par contre, B, ils pourraient me nommer à ce poste là. Je pourrais rester à mon poste. »

Comme nous l'avons montré dans le chapitre VII, c'est aussi la perception d'une adéquation ou d'un décalage entre le grade occupé et le statut social visé qui conduit à vouloir « monter » ou au contraire à accepter sa position. Philippe Alonzo a observé, dans les services déconcentrés de l'État des années 1990, qu'un grand nombre d'employées renonçaient à passer des concours correspondant théoriquement à leur niveau de diplôme et se limitaient à des concours inférieurs. En passant le concours de rédacteur malgré son DEA, Caroline est dans une situation voisine :

« Je ne vois pas pourquoi, moi, j'aurais le concours d'attaché du premier coup [*rire*]. Il nous a annoncé le nombre d'inscrits, c'est affolant, il n'y en a jamais eu autant. Je ne suis pas très motivée à ce niveau là. C'est dur, les concours. (...) *Tu vas quand même y aller ?* Oui. Et le B, par contre, j'ai un peu plus d'espoir. C'est quand même pas le même niveau. *Qu'est-ce qui t'a décidé à t'inscrire en B ?* Il y a plusieurs personnes qui font la formation avec nous qui ont eu le B, qui ont dit que ce n'était vraiment pas le même niveau. À l'issue de la formation de juillet, que c'est l'horreur, attaché, par rapport à rédacteur qui est beaucoup plus abordable. ».

Cette autolimitation des ambitions est le signe que l'attachement au statut de l'emploi prime sur l'attachement au statut social : « le but recherché consiste, avant tout, à assurer l'obtention d'un statut stable plutôt que de décrocher une profession dont la qualification objective corresponde à celle de l'individu »⁸⁴, disait Philippe Alonzo. La sélectivité des concours, la place dévolue à l'emploi féminin au sein des couples, l'origine sociale personnelle et la position sociale des proches, qui influent sur les aspirations, sont autant d'éléments à prendre

⁸⁴ Alonzo P., 1996, *op.cit.*, p.174.

en compte pour analyser l'appropriation des catégories hiérarchiques par les agents. Tenter un concours de catégorie C, alors même que son niveau d'études disposerait à un concours plus élevé, semble d'autant plus probable que les difficultés ont été nombreuses sur le marché du travail et que la position de « petit fonctionnaire » est, au regard des expériences des proches, relativement souhaitable. La « stratégie » de Karim (ainsi qu'il l'a nommée), titulaire d'un doctorat de génie médical ayant passé le concours d'adjoint, ne peut se comprendre qu'en relation avec ses origines sociales (son père est un ouvrier né en Algérie), avec le parcours du frère avec lequel il partage un logement (catégorie C dans l'animation) et avec ses dix années passées entre CDD et chômage. Vouloir intégrer la fonction publique à tout prix le conduit ainsi à renoncer à passer les concours A et B de la filière technique auxquels sa formation initiale et son travail d'informaticien semblaient le destiner :

« Soit on rentre par le plus haut, mais on peut rater plusieurs fois le concours et on ne rentre jamais dans la fonction publique territoriale. Les collègues m'ont parlé de gens qui ont voulu à tout prix rentrer par le haut et qui ne sont toujours pas rentrés. Je ne pouvais pas me le permettre. Donc, une stratégie pour m'engager rapidement dans quelque chose. Si on a un travail dans le privé en même temps, c'est assez difficile. Si on arrive à supporter le stress du chômage, ça peut encore aller, ça dépend de chacun. C'est plus facile de le faire quand on sort des études, bac+2, bac+3 et passer les concours tout de suite, c'est logique. Plus on passe de temps, plus on avance dans la carrière, plus c'est difficile. »⁸⁵

Le goût indifférencié pour les concours manifesté par Carole, étudiante en master 2 (cf. tableau 15), qui tente depuis deux ans des concours de toutes catégories, peut paraître plus étonnant, dans la mesure où elle n'a pas encore connu directement les difficultés du marché du travail. Dans son cas, c'est l'encouragement de sa mère, secrétaire, ainsi que ses doutes sur la valeur de diplômes qu'elle estime obtenus par « miracle », qui la conduisent à s'imaginer catégorie C payé au SMIC, mais indépendante vis-à-vis de sa mère et enfin sortie des études :

« Il faut que je me relance dans la réussite d'un concours, quel qu'il soit. Je n'en suis pas à sélectionner mon concours. Il faut que tu vises les concours, que tu les potasses à mort. (...) Pour l'instant, je ne fais pas la difficile. N'importe quoi. Catégorie C, je m'en fous. Ce que je veux, c'est travailler. Il y a des gens qui font un travail répétitif en usine, si ça ne demande pas trop de concentration, ils peuvent penser à autre chose. Si je peux avoir cette réflexion là... Si on peut avoir un boulot intéressant et plus ou moins bien payé, on ne va pas cracher dessus. Si le travail est intéressant pour moi, que mes chefs ne me prennent pas trop la tête, qu'il y a une relativement bonne ambiance, ça me gênerait pas le salaire. C'est pas trop l'argent. Je voudrais un SMIC. (...) Je vais essayer de m'inscrire au maximum là. Ce sera fait pour dans six mois. Ça devrait être bon. J'essaie A, B ou C, je m'en fous. Je teste. De toute manière, c'est pas perdu. Ça me fera une expérience. »⁸⁶

⁸⁵ Entretien dans son bureau, le 1^{er} février 2006.

⁸⁶ Entretien à l'université, le 2 mai 2006.

Ces différents exemples montrent que la socialisation anticipatrice à la position hiérarchique, jaugée par les jurés de concours, est en fait à l'œuvre bien avant les épreuves, dans la construction de leurs attentes professionnelles par les candidats, elles-mêmes liées à leurs trajectoires scolaire, familiale et sociale. En évaluant leurs chances de réussir aux concours, et donc leur aptitude, à la fois professionnelle et sociale, à tenir leur futur rang, les candidats s'ajustent, par anticipation, aux attentes de leurs évaluateurs. Le mécanisme d'autocensure mis au jour en ce qui concerne les « non-candidats » est donc aussi à l'œuvre chez ceux qui jouent le jeu de concours, au moment de décider comment ils vont le jouer.

c) Quelle filière, quelles options ? Jouer sur les marges de manœuvre légales

Les dernières décisions prises par les candidats, parfois au dernier moment, devant l'ordinateur qui validera leur inscription, sont bien différentes. En jouant sur les petites marges de manœuvre laissées par les règles juridiques, en optant, par exemple, pour la voie interne plutôt qu'externe quand on remplit les conditions de l'une et de l'autre, il ne s'agit plus de se projeter dans un grade, mais de maximiser ses chances d'y accéder. Connaître les différentes barres d'admission et les différentes options, faire la différence entre les voies du concours et les exigences posées pour chacune d'elles, sont des compétences inégalement partagées par les candidats. Lors des écrits du concours d'adjoint, nous avons par exemple rencontré⁸⁷ une jeune candidate, agent d'accueil dans une mairie, pensant qu'il fallait huit ans d'ancienneté pour passer l'interne, quand un an suffit. *A contrario*, nos principaux enquêtés, préparant les concours du CNFPT, et étant insérés dans des collectifs de concourants venant compléter les informations dont ils disposent par leur collectifs de travail, semblent disposer d'une connaissance très fine des arcanes des concours. Une grande partie des discussions entre stagiaires, au cours des pauses et à déjeuner, est ainsi consacrée au choix des options et des voies de concours. Stéphane, le cadre pédagogique chargé de la préparation au concours d'attaché, n'hésite pas à dire aux stagiaires, lors de la session d'ouverture de la formation, qu'il a réussi le concours sans jamais avoir fait de droit, en choisissant l'option animation⁸⁸. Delphine, qui a fait un DESS Politique de la Ville (*cf.* tableau 15) et passe le concours en 2004, illustre ci-dessous une conviction partagée par bien des candidats : c'est en choisissant les épreuves reposant sur des compétences scolaires et professionnelles préalablement acquises que l'on minimisera ses efforts de préparation et que l'on maximisera ses chances de réussite.

⁸⁷ Journal de terrain, 20 septembre 2006 (discussion en marge des épreuves).

⁸⁸ Journal de terrain, 27 juin 2005.

« Tu passes le concours d'attaché avec quelle option ? J'ai pris animation parce que, si je ne prenais pas animation, à l'oral, j'avais le choix entre finances publiques et droit de l'urbanisme. J'ai fait un peu de droit de l'urbanisme, mais pas jusqu'au bout. Y'a eu plein de modifications en 2003. [sourir] Je n'ai pas envie de refaire du droit. Et finances publiques, je n'en ai pas refait depuis le DEUG. J'avais aidé [une collègue, qui a réussi le concours en 2003] quand elle l'a passé (elle a pris finances publiques), et j'ai rien à dire. J'en ai rien à foutre des budgets et des plans comptables. J'ai pris animation comme ça à l'oral, j'ai "environnement social et juridique de l'animation" et le programme, c'est le contrat éducatif local, les contrats de ville, les contrats locaux de sécurité, la Politique de la Ville, le développement local, la participation des habitants. Tout ça, je connais. Y'a d'autres choses que je ne connais pas : la législation de protection sociale, l'environnement juridique de l'animation. Ça me semble moins difficile. Mais à l'écrit, j'ai droit public... »⁸⁹

Au nom de l'égalité des chances entre les candidats, les jurys cherchent à réduire les opportunités d'arbitrage d'un concours à l'autre (cf. chapitre V). Ils veillent aussi à ce que chaque concours ait sa spécificité, garante de la compétence des lauréats. La distinction entre le concours d'ingénieur et celui d'attaché est un enjeu particulièrement important au moment où nous réalisons notre enquête. La fermeture progressive du concours d'ingénieur, par réduction du nombre de titres acceptés pour le présenter (cf. chapitre VI), contraint les candidats. Bien qu'il soit ingénieur contractuel dans sa collectivité, Rudy (cf. tableau 15) ne peut le passer : ni son DESS de géographie ni sa formation complémentaire en système d'informations géographiques ne sont reconnus.

« J'avais fait la préparation d'ingénieur, mais je ne pouvais pas le passer. (...) Je pensais que mon diplôme allait être reconnu. Mais c'est un diplôme d'une école privée, pas reconnu par la commission de recrutement de la fonction publique. J'ai dû passer attaché. J'aurais préféré avoir ingénieur du point de vue du salaire et de la difficulté. Mais c'est attaché que je dois passer si je veux rentrer dans la fonction publique. Sinon, il faut que je fasse technicien territorial [B], mais je ne pourrais pas rester sur ce poste. *Ingénieur, c'est plus facile et mieux payé ?* Carrément ! [rire] Une seule épreuve écrite, note de synthèse, méthodo et proposition, une seule épreuve sur cinq heures, un dossier comme en attaché. Un seul oral. Langue vivante en option. Pas de droit. Les ingénieurs ont un plus gros salaire que les attachés. Beaucoup plus de primes. Sur mon poste, 300 euros de différence par mois. »⁹⁰

Faute de réussir le concours d'attaché, qu'il juge trop littéraire, et qui signifierait, de surcroît, une perte salariale non négligeable, Rudy décide finalement de quitter la territoriale, et de passer le concours d'ingénieur d'études et de fabrications du ministère de la Défense, spécialité cartographie, qui lui garantit à la fois un salaire d'ingénieur et un métier dans son domaine. Au même moment, nous rencontrons, au cours de la préparation au concours d'ingénieur⁹¹, deux contractuelles, encore toutes étonnées de pouvoir passer ce concours.

⁸⁹ Entretien dans son bureau de quartier, le 3 décembre 2003.

⁹⁰ Entretien dans son bureau, le 5 avril 2006.

⁹¹ Journal de terrain, 22 juin 2006 (discussion dans le métro après la journée de formation).

Toutes deux âgées de 24 ans, Laure et Amélie ont suivi un cursus de sociologie jusqu'à la maîtrise, puis un DESS d'urbanisme reconnu par la commission des titres. Pourtant, elles ne se considèrent pas comme des ingénieurs : « je ne suis même pas scientifique, j'ai passé un bac L ! », dit par exemple Laure. De surcroît, leur travail, dans le cadre d'un projet de réhabilitation d'un quartier en Politique de la Ville, correspond selon elles davantage à celui d'un attaché. Elles évoquent la « chance » pour qualifier cette opportunité de passer un concours à leurs yeux plus facile et plus rémunérateur.

L'importance de l'année de candidature, déjà soulignée dans le chapitre VII en raison des variations de sélectivité, se manifeste ici dans les conditions changeantes d'accès au concours. Parce que certains ingénieurs (au sens où sont définis leur poste et leur identité professionnelle subjective) ne peuvent avoir accès au titre, parce que certains non-ingénieurs y parviennent au contraire, l'unification de ce cadre d'emplois autour de représentations et de pratiques communes ne semble pouvoir opérer en amont du concours. En ce sens, le concours d'ingénieur territorial est bien différent de ceux qui régulent l'accès aux corps techniques de l'État, dont la base de recrutement, fondée sur les classes préparatoires, paraît nettement plus homogène. En d'autres termes, les différents processus de « présélection » des candidats ne suffisent pas à fabriquer des concourants acculturés aux attentes des jurés. Il nous faut donc à présent étudier ce qui se joue dans les préparations aux concours et dans les épreuves elles-mêmes et tenter d'expliquer au terme de quelle socialisation certains passent de la position de candidat à celle de lauréat.

B - L'autre travail : préparer et passer le concours

Les agents qui arrivent en préparation au CNFPT, principaux protagonistes de cette section, ont déjà été plusieurs fois sélectionnés. Nous venons d'étudier l'enchevêtrement des dynamiques individuelles et collectives qui conduisent à s'inscrire aux concours. Il faut aussi rappeler que le CNFPT francilien conditionne l'accès aux formations à des tests de sélection, en excluant une part importante des impétrants (cf. tableau 11). En ce sens, les pratiques des collectivités vis-à-vis des concours n'ont pas changé seules, la place accordée par le CNFPT aux préparations a elle-même régressé (encadré 15). Cette évolution rend plus difficile la réalisation des projets de concours pour les moins diplômés⁹².

⁹² La formation contribue toutefois davantage à la mobilité professionnelle dans le public que dans le privé Pérez C., 2003, *art.cit.*, p.87.

Encadré 15 : Des préparations aux concours plus sélectives, plus courtes et moins universitaires⁹³

Dans les années 1970, les préparations aux concours (dites préformations) constituent les premières et principales formations organisées par le CFPC⁹⁴. Rapidement, les deux filières, administrative et technique, s'organisent autour de dispositifs spécifiques, permettant une progression sur plusieurs années⁹⁵. Dans la filière administrative, par exemple, la première année de formation (dite premier degré) est consacrée à la préparation du concours de commis. La seconde vise l'obtention du diplôme d'études administratives municipales (DEAM), qui dispense du baccalauréat pour passer le concours de rédacteur. Enfin, à partir de 1976, et en anticipation de la création du concours d'attaché, est créé un troisième degré, en deux ans, visant à l'obtention du diplôme d'études supérieures d'administration municipale (DESAM devenu DESAT après 1984). Ces formations se déroulent dans des structures spécifiques, les CUREM (puis CURET), créés au milieu des années 1970 sous la forme de partenariats entre les délégations départementales du CNFPT et les universités.

En 1979, les deux tiers des heures de formation étaient consacrées à la préparation aux concours⁹⁶. En 2000, celle-ci ne représentait plus qu'un quart des journées de formation⁹⁷. Au début des années 1980 en Île de France, au début des années 1990 dans les autres régions, les partenariats entre CNFPT et universités ont été rompus, si bien que les formations sont désormais organisées directement par les délégations régionales. À la fin des années 1990, le CNFPT francilien a mis en place des tests de sélection, pour faire face à l'afflux de stagiaires, une pratique qui s'est généralisée aux différentes délégations régionales dans les années 2000. En 2005⁹⁸, plus de 5000 personnes se sont inscrites aux tests de cette délégation, avec une moyenne de 448 inscrits par test. Aujourd'hui, tous les concours se préparent en un an. Le CNFPT francilien a même mis en place des formations plus courtes (appelées universités), réservées aux candidats les plus diplômés (bac+2 pour les concours B, bac+4 et 5 pour les concours A) mais accessibles sans test. La montée en puissance de ces « universités » se traduit par un nouvel afflux de stagiaires : leur nombre dépasse aujourd'hui des inscrits aux tests (5500 en 2005, préparant 38 concours et examens différents).

Ces différents mécanismes expliquent vraisemblablement la réflexivité des candidats interrogés alors qu'ils suivent la préparation aux concours. Le contraste est frappant entre le vocabulaire stratégeste que plusieurs d'entre eux utilisent pour décrire leurs projets de concours et les hasards, aléas et contingences par lesquels ils racontent leur entrée dans l'emploi public local. Il faut y voir, nous semble-t-il, un indice de la socialisation administrative intervenue depuis leur embauche en collectivité : les taxinomies bureaucratiques ont pris un sens pratique et s'inscrire dans une démarche de concours nécessitent bel et bien leur maîtrise. Mais cette socialisation administrative sur le tas, dans les interactions avec les collègues et les supérieurs, n'est pas encore vraiment une socialisation concourante. Dans les préparations, puis les épreuves, les candidats prennent progressivement conscience des attendus spécifiques des concours. Si ceux-ci ne sont réductibles ni aux compétences scolaires ni aux compétences professionnelles, c'est bien en mobilisant leurs ressources dans ces deux sphères que les candidats pourront escompter réussir. Analysée dans la première section sur la scène du travail, la carrière concourante se joue aussi sur la scène

⁹³ Cet encadré reprend et complète des informations données dans la première partie de la thèse, à laquelle on se référera pour une analyse des raisons de ces évolutions.

⁹⁴ Lorrain D., 1987, *op.cit.*, p.130.

⁹⁵ Favoreu L., 1977, *art.cit.*, p.15.

⁹⁶ A-CNFPT, non coté, rapport d'activité du CFPC, 1979.

⁹⁷ Contre 24% pour la formation initiale et 51% pour la formation continue. CNFPT/DGCL, 2001, *op.cit.*, p.55.

⁹⁸ Les chiffres qui suivent sont issus des calculs personnels, réalisés à partir des données transmises par le CNFPT dans le cadre de notre stage de l'été 2005.

familiale : il faut, en effet, sur prescriptions des formateurs, préparer des devoirs, lire la presse et faire des fiches, à la maison. Nous nous attacherons donc, dans un premier temps, à étudier les conditions pratiques de la mobilisation sur le front des concours, en distinguant les concourants selon leur expérience scolaire, leur charge de travail en collectivité, les charges familiales qu'ils remplissent et les soutiens sur lesquels ils peuvent compter (1). Les exigences des concours font elles-mêmes l'objet d'appropriations variables. Nous distinguerons trois formes typiques de socialisation, depuis l'acculturation la plus poussée jusqu'à la contestation, en passant par une attitude de conformisme instrumental (2).

1) Les conditions pratiques de la mobilisation sur les concours

En 2005, 20% des personnes inscrites aux tests ne s'y sont pas présentées ; l'année précédente, entre 30% (dans les concours sportifs) et 14% (dans les concours médico-sociaux) des stagiaires n'ont pas passé le concours préparé. Ces défections sont assimilées, par les cadres pédagogiques et les formateurs, à de l'« absentéisme » et témoignent selon eux de l'insuffisante implication des stagiaires dans leur projet de concours. Les procédures de contrôle mises en œuvre (telles que les listes d'émargement circulant dans chaque cours et le relevé de présence envoyé tous les trois mois à la collectivité employeuse) ne suffisent à garantir l'assiduité. De même, les formateurs se plaignent régulièrement, dans les discussions entre eux et avec les cadres pédagogiques, du manque de travail à la maison, des candidats qui demandent à partir avant la fin des cours pour aller chercher leurs enfants à l'école ou participer à une réunion au travail. Dans leur tentative de mettre au travail les stagiaires, les formateurs disent se heurter à des lacunes scolaires insurmontables, à la priorité que beaucoup donneraient à leur travail, ou encore à leur incapacité à faire passer le concours avant les loisirs familiaux.

Les propos tenus au cours d'un déjeuner pris avec cinq formatrices travaillant de longue date au CNFPT donnent une idée de la manière dont ces femmes perçoivent les stagiaires⁹⁹. L'une d'elle, Agnès, titulaire d'une maîtrise de lettres et mariée à un professeur de lycée, arrive légèrement en retard. Elle explique qu'elle a dû prolonger le cours de français qu'elle donne aux candidats-adjoints : « elles ne comprenaient pas ». Elle estime d'ailleurs qu'elles ont presque toutes vécu l'école comme un échec. Elle s'en rend compte quand elle leur fait étudier un texte sur l'école : « toutes les rancœurs ressortent ». Elle s'étonne de la vision que ces stagiaires ont de l'université et des formatrices : « elles croient qu'il suffit d'y aller pour avoir le diplôme, elles ne pensent pas qu'on a dû travailler. Elles ne savent pas ce que c'est, les études. Elles croient qu'il suffit d'aller au CNFPT une fois par semaine pour avoir le concours. Elles ne travaillent pas à la maison. » Les formatrices comparent ensuite les stagiaires des différentes filières. Il semble que la filière administrative soit la meilleure. Les moins bons seraient les animateurs et les

⁹⁹ Journal de terrain, 4 avril 2006 (déjeuner au self service du CNFPT).

policiers. Jacqueline, titulaire d'une maîtrise de droit, dit tout bas de ces derniers : « ils ont un pois chiche dans la tête ». Mais Maguy, formatrice en maths, conteste : certains sont tout de même curieux de l'étymologie des mots. Toutes sont d'accord sur les problèmes de retard : certains arrivent en retard sans d'excuser, d'autres partent en avance. Maguy évoque des « gros mots » : elle essaie de répondre avec humour.

Bien que normatifs, ces jugements pointent assez justement le poids de la socialisation scolaire et des situations professionnelles et familiales présentes dans la préparation des concours. Après avoir étudié la manière dont les souvenirs et les (in)compétences scolaires influent sur la préparation aux concours, nous montrerons que le travail en collectivité, puis la vie familiale, jouent tantôt comme des ressources, tantôt comme des contraintes.

a) Bonheurs et difficultés du « retour à l'école »

Les préparations aux concours s'organisent assez largement par mimétisme scolaire. De surcroît, les attentes des concours, en particulier administratifs, restent empreintes des exigences scolaires, tant en termes de discipline relationnelle qu'au niveau des connaissances évaluées (*cf.* chapitre VI). Les stagiaires, d'ailleurs, qu'ils aient quitté l'École depuis peu ou depuis des décennies, disent fréquemment avoir l'impression d'y revenir, et parlent plus volontiers de « profs » et de « cours » que de « formateurs » et de « stages ». Pour étudier comment les candidats vivent ce retour à l'École, il faut distinguer la situation des plus diplômés, en général sortis de fraîche date de l'Université, et principalement candidats au concours d'attaché, de celle des moins diplômés, souvent sortis de l'école depuis plusieurs années et candidats aux concours d'adjoint et de rédacteur. Les premiers réactivent leurs réflexes scolaires, tandis que les seconds doivent s'engager dans une forme d'autodidaxie qui impose de surmonter les difficultés déjà ressenties à l'École¹⁰⁰.

Les deuxièmes et troisièmes cycles universitaires suivis par les jeunes candidats au concours d'attaché (*cf.* tableau 15) leur ont permis de se forger et d'entretenir un goût pour l'étude et une connaissance des attendus des institutions de type scolaire. Ils entrent d'autant plus facilement dans le jeu de la préparation, que celle-ci leur permet de renouer avec des connaissances et des réflexions dont la fin des études les a éloignés.

Lucie, qui a obtenu quatre ans plus tôt un DESS de communication, dit par exemple : « J'étais contente de faire la formation. J'aime bien faire des études. J'aime bien apprendre comme ça. Ça te met un cadre. Si

¹⁰⁰ Cette distinction recoupe, dans une certaine mesure, celle établie par Claude Poliak, distinguant parmi les étudiants admis à l'université Paris 8 sans le baccalauréat les « faux » autodidactes, souvent issus des classes moyennes, manifestant des goûts cultivés et des pratiques culturelles intenses, des « vrais » autodidactes, plus proches des classes populaires, insistant sur la relégation scolaire dont ils ont été victimes. Poliak F., 1992, *La vocation d'autodidacte*, L'Harmattan, coll. « Bibliothèque de l'Éducation », p.54.

tu t'y penches un peu, tu peux apprendre des choses. En lisant les journaux et en écoutant la télé, tu n'as pas forcément tous les tenants et aboutissants.»

Ces stagiaires, qui apportent en cours leur équipement d'étudiant (plusieurs stylos, cahiers ou feuilles quadrillées, chemises)¹⁰¹, retrouvent en outre des pratiques qu'ils avaient à l'université. Relire ses manuels universitaires ou acheter les ouvrages écrits par les formateurs, prévoir des plages-horaires réservées au travail, lire la presse, faire des fiches, travailler en groupe, sont autant de manifestations de la relative continuité entre leur expérience scolaire et leur activité de concourant.

Lucie et Caroline, comme beaucoup de ces stagiaires, ont des pratiques culturelles (lecture de la presse et écoute des radios nationales « de référence », fréquentation des bibliothèques) en affinité avec les attentes du concours. Lucie : « Pour la culture G, j'ai repris des bouquins que j'avais à la fac. La culture, l'État, d'il y a cinq-six ans. Les théories ne changent pas. Je lisais les journaux, *la Gazette*. Je suis allée beaucoup à la bibliothèque Georges Pompidou. Je lisais *Alternatives Eco*, *Le Monde éco*, des journaux économiques, *Liaisons sociales*. » Caroline : « Je lis *Le Monde* une fois par semaine [*rire*]. Je lis *l'Express*. J'écoute la radio tous les jours, France Info / France Inter. Je l'écoute énormément mais pas depuis le concours, ça m'intéresse depuis longtemps. »

Collègues de travail, Nadège et Caroline ont par exemple décidé de travailler ensemble, entre midi et deux : « La formation, ça nous booste. On repart et on travaille. (...) On a décidé de s'y mettre le midi, pendant notre heure de déjeuner, de prendre une demi-heure et de travailler sur un thème, une notion. On est décidées, et puis, on est toutes les deux. », explique Nadège¹⁰².

Rudy a constitué un petit groupe de révision avec d'autres stagiaires : « Dans le groupe, on s'échangeait les fiches. C'était pratique, en droit et en culture G. On avait quasiment tous acheté le bouquin de T... [un formateur]. On bossait sur T... »

Leur rythme de travail à la maison présente d'ailleurs toujours le caractère « haché » de l'année universitaire : la survenue prochaine d'un concours blanc les stresse et les motive, la coupure de l'été les démobilise.

« Autant en juillet, tu te dis, le concours est loin, on a encore le temps. C'est juste au début des grandes vacances, tu prends tes congés d'été. Quand on revient en septembre, c'est un peu dur de s'y remettre. La formation est un peu loin, on a encore le temps. Du coup, après... Là, on est plus motivé parce que c'est la dernière semaine de formation pour les écrits. », explique Nadège.

Si leurs études ont été longues, elles ne semblent pas se traduire par des dispositions durables à l'autocontrainte : certains demandent ainsi encore plus d'école, de contrôle et d'exercices.

« Dans mes études, j'étais à fond dedans. [*rire*] J'étais une juriste motivée. Je trouvais ça hyper intéressant. Même là, c'est hyper intéressant. C'était une fin en soi pour moi, puisque c'était mes études. J'étais à fond dans le droit. J'apprenais, j'adorais, je faisais mes dissert. Mais là... Finalement, ce qui me manque, c'est la pression quelque part. J'aimerais bien, à la limite, avoir des interros écrites de cours.

¹⁰¹ Journal de terrain, 4 juillet 2005 (université d'attaché, cours de droit).

¹⁰² Entretien au CNFPT, le 13 janvier 2006.

[rires] C'est terrible ce que je vais dire : qu'on ait des notes éliminatoires et qu'on ne puisse pas poursuivre la formation à la limite. C'est triste : ça veut dire que je n'arrive pas à me motiver par moi-même. Mais j'aurais besoin d'un peu plus de pression. » (Caroline)

Finalement, ces habitués de l'étude sont les plus enclins au regard critique sur l'institution formatrice. Les cours du CNFPT sont loin d'être leurs seules sources d'informations sur les concours : lecteurs des annales, suivant, sur internet, les conseils donnés pour la préparation des concours, ils n'hésitent pas à critiquer les formateurs jugés trop théoriciens, privilégiant les concepts sur la méthode et les exemples.

Nadège et Caroline considèrent par exemple que le sujet posé par Christelle Herbin en droit public (« la hiérarchie des normes ») est « trop abstrait » et « ne tombera pas »¹⁰³. Elles partent avant la fin de sa conférence sur la démocratie locale, la jugeant trop « théorique ». Quant à Rudy, il juge que le « soleil platonicien », évoqué par un formateur, n'est pas à sa place au CNFPT : « les Sciences Po doivent comprendre, mais nous, on veut juste le concours ». Une autre stagiaire ajoute : « moi, je ne suis pas dans la conceptualisation, je suis plutôt dans la concrétisation »¹⁰⁴.

La pression de la sélection tend à encourager le conformisme au détriment d'un rapport désintéressé aux savoirs. Cet « utilitarisme », dénoncé par les formateurs, est aussi en affinité avec leur parcours scolaire. Etudiants souvent « un peu justes » (selon l'expression de Caroline), ils dévalorisent les plus intellectuelles des compétences scolaires, pour développer les plus techniques – celles qu'ils ont appris, au fil des fiches de révision et des sessions d'examen, à maîtriser.

Le rapport à l'École, et conséquemment, la manière de préparer les concours, sont bien différents chez les personnes passant des concours moins élevés. Ayant suivi des formations mettant moins l'accent sur la culture écrite que la voie générale du baccalauréat et les cursus universitaires, ayant, de surcroît, quitté l'école plus tôt et depuis plus longtemps, ils éprouvent des difficultés à entrer dans la discipline de la formation. La lisibilité de l'écriture, l'entraînement de la mémoire, la lecture quotidienne sont autant d'habitudes acquises par les diplômés de troisième cycle, et qui leur posent problème.

« Il ne faut pas mal écrire comme moi. Ça pose des problèmes. Je suis obligé de faire un effort important au niveau de l'écriture. » (Karim, 45 ans, doctorat en génie médical après un baccalauréat E)

« [L'école] C'est tellement loin, j'ai complètement oublié ! [rire] (...) Je ne pensais pas être capable de réapprendre. Il y a plein d'acquis que l'on a et qui ne sont pas toujours bons. Il y a des choses dont on est sûr. En fait, on a oublié, on a transformé. C'est pas ça. C'est bien de faire des formations. Ça permet de travailler la mémoire. » (Claudine, 54 ans, a arrêté le lycée en première)

De surcroît, à la différence des jeunes attachés, tendant à cacher leurs difficultés devant les formateurs et à donner une impression de maîtrise devant les jurys, les candidats des autres

¹⁰³ Journal de terrain, 13 janvier 2006 (discussion au cours d'un déjeuner au self service du CNFPT).

¹⁰⁴ Journal de terrain, 11 janvier 2006 (déjeuner au self service du CNFPT).

concours expriment leurs difficultés jusque devant les jurys, à l'image de cette femme, à l'oral du concours de rédacteur, qui prend la tête entre ses mains en disant d'une voix basse qu'elle ne sait plus définir l'acte II de la décentralisation¹⁰⁵.

Ces difficultés sont toutefois variables selon les cursus suivis et l'ancienneté de la scolarisation. En cours, le contraste est frappant entre ceux (et plus souvent celles) qui ont apporté l'attirail du parfait écolier (une trousse bien fournie, un cahier pour chaque matière), qui écrivent beaucoup, regardent le formateur dans les yeux et lèvent le doigt pour répondre à ses questions et ceux qui peinent à trouver un stylo et une feuille, semblent rêver, pianotent sur leur portable. Ces différences doivent être rapportés aux parcours des enquêtés. Si certains disposent à la bonne volonté et à l'autodidaxie, pour d'autres candidats l'acculturation scolaire se révèle insuffisante et le découragement est patent.

Plusieurs enquêtés ont eu une scolarité interrompue avant l'obtention du diplôme escompté : Bernadette a dû arrêter ses études suite au décès de son père, Sabrina et Martine suite au divorce de leurs parents, Claudine en raison de son mariage, Claude à cause des difficultés du commerce paternel. Vécu sur le mode de la déception ou de l'inachèvement, cet arrêt trop précoce des études les a empêchés d'accéder à des emplois valorisés, mais elle leur a donné le goût des apprentissages. La préparation au concours apparaît dans ces cas comme une sorte de revanche prise sur le passé. Comme le raconte ci-dessous Claude, les stagiaires en retirent des rétributions symboliques, en termes d'estime de soi, qui récompensent leurs efforts.

« On allait à V... suivre les cours à la fac. Je trouvais ça intéressant. J'aimais bien le droit. Ça me valorisait un peu. Comme je n'avais pas eu beaucoup de formation scolaire, je me suis dit : « tiens [rire], c'est pas mal ». Je ne suis pas plus nul qu'un autre [rire] et ça me plaisait ! (...) Je suis sorti une fois premier d'une dissertation. J'étais heureux ! [rire] C'était "l'extinction des actes administratifs". J'avais bossé, j'avais eu 15, je crois. [rire] Des souvenirs... (...) Je me suis dit : il faut absolument que je réussisse ça. Je ne rigolais pas. Il y avait des jeunes qui avaient beaucoup plus de formation universitaire que moi. Vous imaginez comme on est heureux quand on a réussi à passer le cap ! »

C'est parmi ces enquêtés que l'on trouve les personnes les plus enclines à croire que la formation est un instrument de promotion sociale, une manière de faire un pied de nez à la reproduction sociale légitimée par l'école.

Après avoir échoué au baccalauréat F8, cette jeune femme, stagiaire de la formation générale de base, a travaillé en CDI jusqu'à une démission non expliquée. Elle est entrée à la mairie il y a trois ans, au grade d'agent administratif. Elle fait valoir ses pratiques culturelles cultivées (goût pour la musique baroque, lecture du *Nouvel Observateur*, du *Point*) et espère pouvoir réussir à terme le concours de rédacteur. Mais elle vient d'échouer le test d'accès à la préparation d'adjoint et semble vivre difficilement cet échec. Au contraire, la réussite au concours lui « ouvrirait enfin de nouvelles perspectives professionnelles qui sont

¹⁰⁵ Journal de terrain, 8 juin 2006 (épreuve de droit public).

malheureusement freinées par le manque de confiance en [elle] et les crises d'anxiété qui en découlent. (...) [Elle] souhaite rattraper une scolarité médiocre en raison d'un environnement scolaire et familial non appropriés. »

Comme l'exemple ci-dessus en témoigne, ce sont aussi ces stagiaires qui adoptent des attitudes caractéristiques de l'autodidaxie, en s'essayant en particulier à de nouvelles pratiques culturelles. Sabrina, par exemple, lit *Courrier International*, fait des fiches sur les thèmes du programme et va suivre une conférence sur le développement durable quelques jours avant le concours d'attaché. Mais beaucoup ont du mal à adopter de manière prolongée ces pratiques culturelles d'intérieur. Dans les entretiens et dans les dossiers de la formation générale de base, plusieurs soulignent, comme Fabienne ci-dessous, « l'éclectisme » de leurs goûts et leurs difficultés à recentrer leur temps libre autour d'activités assimilées aux exercices scolaires.

« J'aime beaucoup lire, faire des mots croisés, me promener dans la nature, aller voir mon fils au sport. Mes goûts sont éclectiques. Je ne me cantonne pas à une seule chose. (...) Ça fait longtemps que je suis sortie de l'école. » (Fabienne, 40 ans, BTS de comptabilité)

Dans la formation générale de base, les stagiaires sont explicitement invités à raconter leurs loisirs. Les activités extérieures (jardinage et bricolage) sont fréquemment évoquées, en particulier par les hommes. Les femmes sont plus enclines à déclarer des pratiques de lecture, qui restent cependant, en général, cantonnées à une littérature et une presse identifiées comme populaires¹⁰⁶. Une femme (46 ans, née en Algérie, a arrêté l'école après la troisième), dit lire des romans policiers et *Top Santé* mais précise qu'elle « n'aime pas lire ». Une autre (33 ans, baccalauréat G2) lit *Famili*, *Parents* et *Marie-Claire* tout en disant, elle aussi « ne pas aimer lire ». Une dernière (agent d'entretien de 47 ans, titulaire du BEPC) parle de son jardin ouvrier, de balades en forêt à vélo, mais indique ne pas lire : « Je n'ai jamais aimé l'école et je n'étais pas vraiment une bonne élève. »

En d'autres termes, l'ascétisme classiquement identifié chez les autodidactes¹⁰⁷ est rare. Le travail le soir et le week-end, à la maison, pendant de longs mois, la réalisation systématique de fiches de révision, le renoncement aux vacances et aux loisirs, est le fait de ceux (Claude, Gilles, Véronique) qui ont le mieux réussi.

« Vous êtes obligé de sabrer votre vie personnelle, soyons clair. Vous sabrez votre vie personnelle. Vous êtes obligé de faire de grandes concessions sur votre vie personnelle et même parfois sur le travail pour pouvoir étudier. Parce que c'est énorme, le programme. (...) *En dehors des formations, vous travaillez ?*

¹⁰⁶ Cette constatation recoupe le résultat connu de la plus grande propension des femmes aux loisirs culturels et d'intérieur, et de celle des hommes aux loisirs d'extérieur. Pour une analyse quantitative récente des relations entre stratification sociale et loisirs, cf. Coulangeon P., Menger P-M., Roharik I., 2002, « Les loisirs des actifs : un reflet de la stratification sociale », *Économie et statistique*, n°352-353, p.39-55.

¹⁰⁷ Claude Poliak parle de « valorisation de l'esprit de sérieux » et de « mise en scène de l'ascétisme intellectuel » à propos des étudiants non bacheliers. À propos des stagiaires du CNAM, Claude Grignon parle de « style de vie ascétique » et Luc Boltanski, au sujet des cadres autodidactes, de « mode de vie ascétique qui suppose une stricte économie de l'ensemble des ressources disponibles ». Poliak C., 1992, p.186-189 ; Grignon C., 1976, « L'art et le métier. École parallèle et petite bourgeoisie », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°4, 1976, p.31 ; Boltanski L., 1982, *op.cit.*, p.451.

J'ai toujours essayé de concentrer beaucoup de choses sur le week-end, mais facilement une soirée par semaine, vous êtes obligé de vous plonger dans vos cours, de faire au moins de la recherche documentaire pour préparer vos fiches le week-end. En semaine, je faisais de la préparation, de la recherche et le week-end, je travaille. Tous les dimanches ont été consacrés à ça, hormis l'été. Pendant dix mois. Vous êtes obligé» (Véronique, 42 ans, lauréate des concours d'adjoint et de rédacteur, et de l'examen de rédacteur-chef)

« J'en ai passé des heures, des journées avec un magnétophone à apprendre des cours. Les dimanches, je ne sortais pas. Le temps passé à apprendre, seul chez soi. Réviser, réviser, rabâcher, rabâcher. [soupon] C'est un sacrifice. Il faut savoir ce que l'on veut. » (Claude, 67 ans, a passé tous les concours, de commis à attaché principal)

Si les individus les moins dotés scolairement ont pour la plupart été éliminés par les tests, et si les manifestations de rejet absolu des formations sont rares, la plupart des stagiaires n'adoptent des pratiques cultivées que de manière intermittente, « sur le tard »¹⁰⁸. Ils sont de surcroît enclins à les abandonner après une mauvaise note, à l'occasion d'un moment de fatigue ou d'une surcharge de travail. En particulier, quand la fin des études n'a pas été perçue comme une contrainte mais comme une décision délibérée de sortir de la discipline scolaire, les efforts nécessaires aux concours sont difficiles à réaliser. Le cas d'Alain, à peine trentenaire et titulaire d'un DUT, est exemplaire de l'acculturation scolaire inachevée des étudiants de « première génération », qui hypothèque la réussite aux concours. Alain achoppe dès les écrits du concours de rédacteur. La préparation ne s'est pas bien passée. Le concours de rédacteur, officiellement de niveau baccalauréat, exige, en fait, des compétences universitaires : construire la problématique d'une dissertation, lire la presse cultivée, s'exprimer longuement par écrit. Alain estime de ne pas avoir acquis de telles compétences au cours de ses courtes études supérieures : « uniquement avec le diplôme, je n'aurais pas pu passer le concours de rédacteur. », concède-t-il. La réussite de ce concours requiert de surcroît un investissement personnel, hors temps de formation, qu'il n'a pas été en mesure de fournir. Outre ses difficultés à l'autocontrainte, partagées par beaucoup¹⁰⁹, Alain n'a pas réussi à adopter les pratiques exigées par les formateurs (lire *Le Monde* plutôt que *L'Équipe*), trop éloignées de ses pratiques ordinaires :

« Bosser, ça veut dire se tenir plus au courant de l'actualité. J'ai pas le temps de regarder... Au niveau de la vie privée, de tout ce qui est activités extérieures... Les infos, je ne les vois jamais. Le midi, je ne rentre pas chez moi. Le soir à 20 heures, je ne suis jamais chez moi. Les infos, je ne les vois pas. Faut que je lise le journal. Et je n'ai pas le temps de l'ouvrir tous les jours. (...) Ils nous disaient toujours de lire *Le*

¹⁰⁸ Comme Fehrat, étudié par Stéphane Beaud, qui se met à faire des mots croisés, à acheter de temps en temps la presse d'actualité, à écouter la radio, et à prendre des notes quand il lit. Beaud S., 2002, *op. cit.*, p.231.

¹⁰⁹ L'importance des dispositions à l'autocontrainte pour la réussite à un concours a aussi été mise au jour par Marie Cartier à propos du concours de facteur. Cartier M., 2002, thèse citée, p.65.

Monde. En culture G, il fallait arriver avec son *Monde*. On passait une heure et demi dessus à le décortiquer. C'est trop ! C'est sûr que ça nous faisait réfléchir mais j'aurais préféré avoir plus de méthode pour la dissertation. Moi, je ne viens pas avec *Le Monde*, je viens avec *l'Équipe*. J'ai tenu une semaine à acheter *Le Monde* tous les jours, pas plus. Les autres, ils arrivaient avec *Le Monde*. J'arrive à lire des journaux comme *Le Parisien*, mais *Le Monde*, je n'arrive pas. »

b) Le travail en collectivité : contrainte ou ressource ?

Les souvenirs scolaires sont évidemment liés à la nature, à la durée et à l'ancienneté de la scolarisation, mais ils dépendent aussi des activités engagées depuis la fin des études. Par ailleurs, les conditions de travail, en collectivité, rendent plus ou moins facile l'investissement dans les concours. Un collègue peut-il prendre le relais pendant les absences ? Est-il possible de rattraper la journée perdue sans trop de difficulté ? Le départ en formation peut-il être compromis par l'agenda ? L'ensemble des interactions qui ont permis, quelques mois plus tôt, de partir en formation, ne s'actualisent pas forcément au jour le jour pour soutenir la mobilisation de l'agent.

« Faire le boulot de cinq jours en quatre jours, c'est dur à gérer. Parfois, j'étais obligée d'annuler ma participation à la formation parce que j'avais une réunion, je n'avais pas le choix. Quand on est contractuel, voilà le problème. On te laisse partir une semaine en formation, mais on te demande de faire ton boulot. Quand tu es fonctionnaire, tu n'as pas cette pression : si tu fais pas ton boulot, on va te virer. » (Lucie)

« Quand je reviens, j'ai mon tas de courrier mais en général, pour une semaine, il me faut la matinée pour me remettre à jour. [rire] Ça va ! Je vois cet avantage [à son poste de catégorie C] : ce n'est pas trop contraignant. » (Caroline)

« J'ai réussi à aménager mon service en fonction de la formation, qui reste prioritaire par rapport à tout, pour mon directeur. Le mardi, journée de la formation, c'est aussi la vente des tickets-restaurants ici. La secrétaire se trouve à faire ça seule. Le mercredi, j'ai des tonnes de travail sur mon bureau. (...) Je travaille beaucoup. Mais ça me permet de déléguer davantage à la secrétaire, qui travaille normalement ailleurs l'après-midi mais qui reste là toute la journée le mardi. » (Martine)

« J'ai été retenue des fois au travail. J'ai eu la malchance d'avoir pas mal de personnel malade. Vous avez des responsabilités, des fois, vous êtes obligé de rester. J'ai des délais incompressibles. Ça a toujours été ma décision de rester. Intuitivement, ça se sentait. Ça ne m'a pas été imposé. Mon directeur n'est pas une personne qui impose mais il vous fait sentir les choses. Fatalement, vous le faites. Ce qui paraît logique.

On forme une équipe. Vous foutez le bordel sur tout le reste. C'est pas l'intérêt. » (Véronique)

Lucie, Caroline, Martine et Véronique travaillent dans des configurations différentes, qui rendent plus ou moins coûteux l'investissement dans la préparation. Lucie estime qu'elle doit faire preuve d'une implication au travail d'autant plus grande qu'elle est contractuelle. Caroline, au contraire, est fonctionnaire de catégorie C, à un poste qui lui laisse du temps, y compris pour réviser de temps en temps. Quand Véronique ressent une pression implicite

mais ferme de son directeur pour accorder la priorité au travail, Martine peut compter sur le soutien de son chef de service pour aller en formation. Au-delà de ces exemples, deux aspects du travail nous semblent particulièrement structurants dans le rapport des enquêtés aux concours : il s'agit d'une part des ressources relationnelles qu'ils peuvent, ou non, mobiliser pour les aider ; d'autre part de la proximité entre les compétences demandées aux concours et celles utilisées au travail.

Certains cadres et élus prolongent leur travail de repérage des promouvables par un engagement concret dans leur préparation. Il y a trente ans, Jean Micaux, maire de Tozay, expliquait à Claude comment faire une dissertation pour le concours de rédacteur. Aujourd'hui, Véronique montre à une secrétaire comment faire une note de synthèse. Aline organise de son côté une initiation aux mathématiques pour l'examen professionnel d'adjoint et se félicite que « tous les gens de [son] groupe de travail aient eu entre 16 et 18 au tableau numérique ». Ces témoignages d'aide hiérarchique rappellent le « tutorat culturel »¹¹⁰ dont bénéficient fréquemment les autodidactes et qui permet à la fois l'initiation aux normes culturelles des classes moyennes et l'identification à ce nouveau groupe de référence. Si ces « rencontres socialement improbables » se passent, dans l'enquête de Claude Poliak, dans des cercles militants issus des événements de Mai 68¹¹¹, elles peuvent aussi exister au sein des collectifs de travail. Les « aidants » que nous venons de citer ont tous trois connu un parcours de mobilité professionnelle et/ou sociale par les concours et s'estiment redevables de l'aide qu'ils ont eux-mêmes reçue. Ci-dessous, Aline se souvient du rôle joué par ses supérieurs à son arrivée en mairie et est d'autant plus encline à rendre la pareille à ses successeurs qu'elle sait l'importance de cette socialisation hiérarchique dans la pacification des relations professionnelles.

« Tous les gens qui m'ont formé, les gens plus anciens que moi, avaient cette petite lumière, cette flamme de service. Je pense qu'on a un rôle en tant que cadre. C'est pas le grand timonier, mais... si ! Au moins un exemple, si ce n'est un guide. Les cadres ont un gros rôle pour montrer la voie. (...) Ici, même en tant que chefs de service, on est au centre du cercle. Tout le monde nous voit. On peut se transformer en cible rapidement. Mais on peut aussi servir d'exemple. Je trouve que la fonction de cadre, l'avantage c'est le salaire, mais c'est beaucoup de devoirs. Les agents viennent poser des questions, ont besoin d'un conseil, de revoir un tableau parce qu'il leur paraît pas clair. Un cadre doit prendre du temps avec ses agents. »

Le tutorat peut aussi prendre la forme d'un compagnonnage quand c'est entre pairs, entre candidats au même concours, que la préparation se déroule. L'amitié entre Claude et Gilles,

¹¹⁰ Poliak F., 1992, *op.cit.*, chapitre 6.

¹¹¹ C'est aussi ce que montre Julie Pagis dans sa thèse en cours sur les incidences biographiques du militantisme en mai 68 (chapitre 4 sur les expériences du décloisonnement social).

collègues au travail, mais aussi musiciens du même orchestre, a constitué, comme l'explique Gilles ci-dessous, un puissant moteur de leur promotion réciproque.

« On était les deux seuls à être toujours reçus du premier coup. Ça nous donnait une petite aura. [rire] On se motivait. On était très copains, à l'époque. (...) On allait les uns chez les autres, les enfants, pareil. On évitait d'aller trop souvent aux cours. On y allait quand c'était strictement nécessaire. J'allais avec lui, et des fois, avec un gars des services techniques, qui s'occupait des marchés. »

Le travail lui-même joue un rôle dans la capacité à entrer dans les exigences concourantes. Une grande partie des compétences des agents sont construites « sur le tas », dans l'interaction avec les usagers¹¹², et dans l'interprétation concrète des textes juridiques¹¹³. S'agissant des collectivités, il faudrait ajouter que certains candidats ont l'habitude de travailler à proximité des élus, quand d'autres, employés par exemple dans de grands établissements publics, n'en côtoient jamais. Dans la mesure où la majorité des candidats ont été socialisés professionnellement dans les services avant de l'être dans les concours, ces expériences fournissent le cadre à partir duquel les concours sont évalués. Chaque concours procède par typification et simplification des activités dévolues à chaque grade (*cf.* chapitre VI). Le poste occupé, plus ou moins proche de cette « définition officielle », est donc plus ou moins susceptible de fournir les ressources nécessaires à la réussite du concours. Au concours d'adjoint, par exemple, les compétences rédactionnelles et relationnelles demandées favorisent ceux qui exercent des fonctions d'accueil et de secrétariat. L'épreuve de tableau numérique permet toutefois à ceux qui, comme Alain, travaillent principalement sous Excel, de faire valoir leurs compétences calculatoires. Au concours de rédacteur, cette épreuve disparaît, et Alain, qui avait eu 19,5 au tableau numérique, s'en plaint :

« Les concours ne sont pas adaptés. Je ne fais jamais de dissert ou de note de synthèse dans mon travail. On nous demande d'être très forts en français. Moi, je suis dans les stats, dans les maths toute la journée. » Sa collègue Denise, qui a renoncé au concours d'adjoint (*cf. supra*), est dans la situation inverse : elle est chargée de la rédaction des lettres et a raté le concours à cause du tableau numérique.

Lors des épreuves orales, les références au quotidien sont récurrentes dans la bouche des candidats, qui soulignent tantôt l'étrangeté de la question posée par rapport à leur vécu au travail, tantôt leur capacité à mobiliser leur expérience professionnelle pour y répondre.

Une candidate trentenaire, agent administrative dans une commune, estime que le contrôle de légalité, « c'est là où on envoie les arrêtés »¹¹⁴. Une autre candidate¹¹⁵, un peu plus jeune, titulaire d'un BTS assistante de direction et travaillant au service juridique d'un conseil général, répond à la question

¹¹² Dubois V., 1999, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, coll. « Études politiques ». Siblot Y., 2006, *op.cit.*, chapitre 5.

¹¹³ Spire A., 2005, *op.cit.*, p.172-176.

¹¹⁴ Journal de terrain, 11 décembre 2006 (épreuve de droit public).

¹¹⁵ Journal de terrain, 6 décembre 2006 (épreuve d'entretien).

« qu'est-ce que le Trésor public ? », que c'est « l'endroit où [elle] dépose les factures ». Une autre, titulaire du BTS action commerciale, en collectivité depuis quatre ans, hésite avant de répondre à la question « comment contribuer au bon déroulement des réunions ? » car « ce n'est pas dans [ses] fonctions habituelles ». Quand on lui demande de décrire le parcours d'un parapheur, elle commence sa réponse en mentionnant « ce qui concerne [son] service... ». Le jury juge pourtant qu'elle « imagine bien les situations qu'elle ne gère pas personnellement » car elle a su dépasser son expérience personnelle pour imaginer le fonctionnement d'autres services. Un peu plus tard, une autre candidate, titulaire d'un BTS chauffage et adjointe d'un chef de service, est questionnée sur la manière dont elle gère l'agenda de celui-ci. « C'est infernal, répond-elle, il faut gérer ses rendez-vous professionnels et personnels » - une réponse qui fait rire les deux jurés au moment de la délibération.

Ces quelques exemples font ressortir la place du « rapport artisanal au droit »¹¹⁶ chez les agents d'exécution et l'injonction qui leur est faite d'ajuster ces connaissances empiriques aux exigences de la discipline juridique. À côté de l'argumentation par l'exemple, les jurés demandent aussi une approche définitionnelle, qui déconcerte les candidats les moins armés scolairement. On perçoit ici l'ambivalence de la professionnalisation des concours, déjà soulignée dans le chapitre VI, qui accorde une importance croissante à la mise en scène de l'expérience professionnelle tout en exigeant une « montée en généralité » culturellement sélective.

c) Une mobilisation familiale

« J'ai cru que j'allais exploser en vol à un moment donné. C'était très dur. J'ai essayé de tout mener de front. Ça a été très dur. Sans compter ma vie personnelle : j'ai mon fils qui m'a fait une crise d'adolescence, au niveau de l'orientation scolaire. Il a fallu que je gère ça avec un psychologue. Tout ça en même temps, c'est le bonheur ! Vous vous dites que rien n'arrive tout seul. Mon fils, ça n'a pas été généré par ce que je faisais mais je sais que le fait que je sois moins présente, que je sois moins attentive, que je sois obligée de rester plus tard au bureau, a certainement amplifié la crise. (...) Mon fils me dit : "maman, qu'est-ce que tu travailles !" »

Le témoignage apporté ci-dessus par Véronique illustre une troisième dimension de la préparation des concours : les configurations familiales pèsent sur la décision de se présenter aux concours, et ensuite sur la manière de le préparer. Véronique a longtemps élevé seule son fils ; elle a été promue, il y a trois ans, à un poste à responsabilités qui lui demande un investissement important, et s'est engagée de manière intensive dans la préparation du concours d'attaché. L'échec à celui-ci, quelques mois avant ce deuxième entretien mené avec elle, fait ressortir le coût familial de cet engagement. Conformément aux processus décrits

¹¹⁶ Spire A., 2005, *op.cit.* Cette double socialisation, par la pratique et par les concours, au droit explique sans doute que les « fonctionnaires de gestion » manifestent un attachement plus grand au respect du droit et les procédures que les autres fonctionnaires et que les salariés du privé. Rouban L., 2005, « Public/privé : la culture sociopolitique des salariés en Europe », *Les cahiers du CEVIPOF*, n°40, p.37.

dans le chapitre VII, celui-ci pèse davantage sur les femmes (ou plutôt les mères) que sur les hommes.

Revenons un instant sur les conditions familiales de l'engagement dans les concours. À l'image de Martine et Colette (*cf.* chapitre VII), de nombreuses femmes entrent dans un projet de concours après que leurs enfants ont grandi, et ce projet participe d'une prise en main professionnelle, ou comme le dit ci-dessous une stagiaire de la formation générale de base, d'une volonté de « s'occuper » d'elles¹¹⁷.

Dans son « portrait », une agent administrative de 46 ans, titulaire d'un BEP, explique que ses deux enfants sont sa « priorité ». Elle travaille d'ailleurs à temps partiel depuis douze ans. « Je prends de l'âge, et j'arrive à un moment de ma vie où je veux m'occuper de moi. C'est peut-être un peu tard dans ma vie professionnelle. (...) Je voudrais escalader les marches pour arriver au sommet : réussir le concours d'adjoint administratif », conclut-elle.

Une autre stagiaire de la FGB, bachelière, a réussi le concours d'employée de bibliothèque en 1990. Un an plus tard, elle a passé l'examen professionnel d'agent qualifié du patrimoine, qu'elle a réussi. En 1993, elle a échoué au concours d'assistant de conservation du patrimoine, et ce n'est qu'en 2005 qu'elle décide de le repasser. C'est que ses deux enfants « passent avant [sa] carrière professionnelle » : « J'ai laissé ma carrière de côté afin de m'occuper d'eux », explique-t-elle.

« J'ai élevé un enfant et à un moment donné, je me suis dit : il faut peut-être que je me réalise, que je fasse quelque chose en tant que nana. En plus, ayant divorcé, je me suis retrouvée toute seule. Il faut penser aussi à sa peau. » (Véronique)

La différence d'âge entre hommes et femmes candidats aux tests d'accès aux préparations confirme que l'âge de la maternité est, chez les femmes, peu favorable aux concours¹¹⁸. Alors que plus de la moitié des hommes candidats au test d'adjoint sont trentenaires, cette tranche d'âge représente moins d'un tiers des candidatures féminines. Au test de rédacteur, cette différence s'amenuise (36% de trentenaires chez les hommes, 27% chez les femmes) et elle est inexistante parmi les candidats aux tests d'attaché (21% de trentenaires chez les hommes, 23% chez les femmes). Sans que l'on puisse trancher entre les différents mécanismes les expliquant (inactivité plus importante des femmes, exclusion féminine du repérage hiérarchique, découragement lié aux charges familiales¹¹⁹), ces résultats montrent en tout cas que les différences sexuées dans le rapport aux concours, et corrélativement dans les

¹¹⁷ C'est aussi ce que souligne une directrice d'un foyer de la protection judiciaire de la jeunesse, s'adressant à Isabelle Coutant : « Elle a passé le concours pour être directrice, dans l'idée qu'il fallait qu'elle s'occupe de son avenir après avoir élevé ses enfants ». Baudelot C., Gollac M., 2003, *op.cit.*, p.253.

¹¹⁸ Cette observation confirme celle de Philippe Alonzo, qui évoque notamment le cas d'Agnès, aux Impôts depuis 18 ans. Le fait d'être mariée et d'avoir des enfants et d'anticiper les six mois de stage suivant le concours la décourage de passer le concours de contrôleur. Alonzo P., 1996, *op.cit.*, p.174-175.

¹¹⁹ Parmi les femmes salariées, ce sont celles disposant des plus hauts niveaux de diplôme qui parviennent à négocier un partage moins inégalitaire des tâches domestiques. Brousse C., 1999, « La répartition du travail domestique entre conjoints reste très largement spécialisée et inégale », *France. Portrait social 1999-2000*, INSEE, p.135-141.

perspectives de carrière, sont les plus sensibles au sein du salariat d'exécution. Ils accréditent la thèse d'un « ascenseur de verre »¹²⁰, dont bénéficieraient les hommes employés dans cette filière féminine, à l'image de Claude Amiot et Gilles Moine il y a trente ans.

Une fois prise la décision de passer le concours, les charges familiales continuent de peser²¹. Fabienne, mariée à un jardinier et mère de deux enfants de 10 et 14 ans, justifie son travail insuffisant par sa « vie de famille » et « les tâches familiales à faire à la maison ». Et, c'est seulement dans les interstices de la vie familiale, quand elle « attend [son] fils au foot », qu'elle trouve le temps de lire *Le Monde*. Chez les hommes, ce type de déclaration est exceptionnel : seul Gilles Moine, qui a réussi le concours de rédacteur l'année de la naissance de son deuxième enfant, exprime en entretien les difficultés liées à celle-ci :

« Je bossais beaucoup. Tout le truc de rédacteur, c'était dur parce que mon fils est né en 75. Ma femme à l'époque travaillait dans un supermarché. Elle avait des horaires pas possibles. Je faisais la nounou en plus. Comme il était assez dur, je me levais la nuit pour le secouer, il n'arrêtait pas de pleurnicher. Toute l'année 75 a été assez difficile. »

Deux ans plus tard, sa femme, jugée trop prise par son travail au supermarché, est embauchée à la mairie comme téléphoniste. Elle n'est promue adjoint que treize ans plus tard, sans concours, mais a entre temps aidé son époux à suivre ses différentes formations :

Dans son dossier de carrière est en effet conservée une lettre adressée au maire par Gilles en septembre 1980. Celui-ci demande que sa femme puisse ne travailler que l'après-midi pendant qu'il suit sa formation d'attaché, dans une ville éloignée. Il justifie cette requête, accordée, par le surcroît de « tâches ménagères » et les « enfants à préparer le matin ».

Présentée jusqu'ici comme une charge inégalement répartie entre hommes et femmes, la famille peut aussi constituer, à l'instar des collectifs de travail, une ressource dans les projets de concours. De même que les liens familiaux sont parfois mobilisables pour l'accès à l'emploi territorial (*cf.* chapitre IV), ceux-ci sont sollicités pour préparer les concours. Les concourants ayant des conjoints plus diplômés qu'eux disent souvent en discuter avec ceux-ci, voire être concrètement aidés pour préparer des devoirs. Dans certains cas, c'est toute la maisonnée¹²² qui se mobilise autour du concourant : pour réviser l'oral d'attaché, Sabrina va habiter plusieurs jours chez des cousins, qui disposent d'une maison avec jardin et d'abonnements à des journaux. Le frère de Karim lui a prêté sa carte d'emprunt au centre de

¹²⁰ Williams C., 1992, « The glass escalator : hidden advantages for Men in the "Female" professions », *Social problems*, v.39, n°3, p.253-267.

¹²¹ Yasmine Siblot fait un constat proche, à propos d'employés municipales : « Pour Fati et Claire, adjointes à l'État civil, (...) le projet de passer des concours est toujours présent, mais elles racontent qu'ayant de jeunes enfants, elles ont du mal à s'y préparer et ont échoué à plusieurs reprises ». Siblot Y., 2006, *op.cit.*, p.143.

¹²² Entendu comme groupe domestique, cohabitant ou non, engagé dans la production en commun de biens et de services pour la prise en charge de certains de ses membres. Weber F., Gojard S., Gramain A. (dir.), 2003, *Charges de famille. Dépendance et parenté dans la France contemporaine*, La Découverte, coll. « Enquêtes de terrain », p.34.

documentation du CNFPT. Claude et Gilles, de leur côté, bénéficient des connaissances du frère de Claude, licencié en droit :

Claude « avait un frère aîné très calé en droit. Ça lui a beaucoup servi, à moi aussi. Il m'a filé ses cours. Ça m'a donné toutes les bases. », explique Gilles.

Nécessitant des arrangements pratiques familiaux propices à leur préparation, les concours sont aussi perçus à l'aune des rétributions familiales qu'ils procurent. Les ouvrières et les employées, tout particulièrement, pensent leur préparation aux concours, comme leur investissement au travail, à l'aune des critères domestiques. En mettant en avant le souci d'aider leurs enfants dans leur scolarité, ces femmes indiquent que leur projet d'ascension professionnelle est indissociablement un rêve d'ascension sociale pour leur descendance : elles seront davantage en mesure d'aider leurs jeunes enfants à faire leurs devoirs, ou se montreront dignes des plus âgés, engagés dans des études universitaires.

Vendeuse en boulangerie après son CAP vente, une stagiaire de la FGB est devenue gardienne d'immeuble suite à la naissance de son premier enfant, en 1989. Reclassée dans la filière administrative après une longue maladie, elle évoque pêle-mêle, dans son « projet », le concours d'adjoint, l'aide qu'elle pourra apporter à son fils de sept ans et « une plus grande aisance dans les courriers de tous les jours ».

Une secrétaire de 45 ans, titulaire d'un CAP de sténodactylographe, entrée à la mairie par un CES, a connu deux échecs au concours d'adjoint. Elle voudrait tenter l'examen professionnel de rédacteur pour « occuper des fonctions plus importantes » (« devenir responsable de service ? »), « avoir une paye plus importante », « moins me sous-estimer ». Ce serait une « fierté vis-à-vis de la famille », conclut-elle.

Une agent d'entretien qualifiée, âgée de 44 ans, qui a arrêté l'école en cinquième, voudrait passer le concours d'agent technique. Cette première tentative l'effraie : « Je crains d'avoir honte des résultats. J'ai beaucoup de lacunes en maths ». Mais « si un jour je réussis mon examen, quelle fierté, j'aurai réussi mon défi. Mes enfants seront fiers de moi. »

Souvent femmes et mères de famille, les chargés de cours du CNFPT intervenant dans les préparations de catégorie C utilisent d'ailleurs ces aspirations inscrites dans le groupe domestique pour mobiliser les stagiaires. Tandis qu'Agnès évoque la « supériorité des dames qui font les devoirs avec leurs enfants en troisième »¹²³, Muriel explique le rôle du préfet devant les tribunaux à partir du cas de son fils, dont les lunettes ont été brisées par un camarade. Une longue discussion suit sur les déclarations d'accident et les assurances scolaires. Claudine parle de sa petite-fille, qui s'est cassé les dents à l'école. Elisabeth explique alors l'importance de la déclaration d'accident et les principes d'attribution des responsabilités. Les femmes sont attentives, et apprécient d'en savoir plus sur ce sujet qui les concerne au quotidien¹²⁴.

¹²³ Journal de terrain, 25 avril 2006 (préparation au concours d'adjoint).

¹²⁴ Journal de terrain, 25 avril 2006 (cours de droit public, préparation au concours d'adjoint).

2) Des réceptions différenciées

Le temps et les efforts que les candidats consacrent aux concours dépendent, nous venons de le voir, de la plus ou moins grande correspondance entre la socialisation par les concours et les autres institutions socialisatrices, école, travail et famille principalement. La portée de cette socialisation particulière doit elle-même être analysée à l'aune des autres scènes sociales dans lesquelles les candidats sont engagés. À la suite des rétributions familiales déjà identifiées, il nous faut étudier les effets de la socialisation concurrente sur l'activité professionnelle. Nous verrons que ceux-ci sont ambivalents : les concours conduisent à interioriser l'« ordre des choses »¹²⁵ et à rester à sa place, mais ils fournissent aussi des ressources pour améliorer cette place. Tous les concourants, cependant, ne témoignent pas d'une acculturation aussi grande aux normes concurrentes. Certains restent en retrait, soit dans une nouvelle forme d'exclusion capacitaire soit dans une posture contestataire, qui limitent les effets socialisateurs. Une attitude intermédiaire entre ces deux appropriations polaires peut être qualifiée de conformité instrumentale : les candidats disposant des ressources scolaires les plus importantes ont tendance à jouer le jeu à demi, conscients des nécessités de leur rôle, mais aussi capables de s'en distinguer.

a) S'approprier sa condition professionnelle

Yasmine Siblot a bien montré l'ambivalence de la formation à l'accueil organisée au sein de la mairie qu'elle étudie : celle-ci « diffuse des normes mais n'impose pas de contraintes directes et peut également se présenter comme une ressource pour les agents »¹²⁶. La socialisation par les concours peut être décrite dans les mêmes termes. Comme nous l'avons montré dans le chapitre VI, les concours sélectionnent des agents impliqués au travail, respectueux des règles et de la hiérarchie, inscrits à juste distance des élus et conscients des spécificités de l'action publique locale. Plusieurs indices, saisis en entretien ou dans les discussions entre stagiaires et formateurs, laissent penser qu'ils y réussissent. Les concours ont conforté le sens du service public de Véronique, qu'elle avait commencé à construire au contact des usagers et des collègues :

« Je n'avais aucune notion du service public quand je suis arrivée. Je ne savais même pas ce que c'était l'administration, un service technique, la voirie. J'ai débarqué. (...) Le service public, ça veut dire qu'on est là pour répondre au public. On doit se démerder de tous les problèmes. Tout le reste doit fonctionner. (...) On doit faire le maximum pour répondre à la demande des L... [habitants], à ce que les infrastructures fonctionnent normalement, à ce que les politiques soient heureux de travailler avec nous !

¹²⁵ Grignon C., 1971, *op.cit.*

¹²⁶ Siblot Y., 2003, thèse citée, p.496.

[rire] (...) En formation, j'ai découvert ce que c'était une collectivité territoriale. J'ai découvert qu'on avait un superbe État : j'ai découvert tout ce que faisait l'État et tout ce que faisait les collectivités territoriales. »

Quant à Claudine, les concours lui ont permis de mieux comprendre les exigences, à la fois bureaucratiques et politiques, du conseil général :

« J'ai eu un peu de mal au départ. Ce n'est pas la même façon de travailler que dans le privé. Il y a beaucoup de hiérarchie. C'est une façon de rédiger les courriers et les notes que je ne connaissais pas. J'ai appris. *Il y a des différences dans les courriers ?* Oui, il y a beaucoup de hiérarchie. Dans le privé, le matin, le directeur dicte tout ce que j'ai à faire dans la journée. Après, je m'organise dans la journée. Le soir, je donne le parapheur à signer, je porte les courriers. Ici, ça passe par plusieurs bureaux, par le courrier interne. Dans les notes, on doit mettre du plus hiérarchiquement et « à l'attention de » à la personne en dessous. Il faut mettre toute la hiérarchie de la direction. Ce sont des choses à savoir. (...) C'est quand même politique. C'est obligé, c'est normal. C'est ça les enjeux. Tout ne peut pas être dit de telle ou telle façon, même dans un simple courrier. La formation, c'est ça, apprendre à rédiger. Par exemple, des corrections sur un mot qui veut dire la même chose, mais en fait non. »

Sabrina attribue de son côté à sa formation d'attaché le fait d'avoir voté « oui » au référendum sur le traité constitutionnel européen :

« J'ai une meilleure compréhension des problèmes de société. Si j'ai voté oui au référendum, c'est parce que j'étais en formation d'attaché. Sinon, j'aurais voté non. J'en ai parlé avec un collègue que j'aime beaucoup. Il m'a dit : "tu me déçois, j'aurais pensé que tu aurais voté non". Ça a changé ma façon de voir les choses. (...) On nous disait de ne pas tenir le même discours que les gens du café du commerce. Au départ, on tient ce genre de discours. À force d'aller en formation, d'apprendre, d'assister aux cours, on a une autre vision des choses. »

Véronique, Sabrina et Claudine témoignent des différentes dimensions de l'inculcation concurrentes. Attentifs aux relations avec le public, à l'attitude des fonctionnaires vis-à-vis du (et des) politique(s), et à leur inscription hiérarchique, les formateurs contribuent effectivement à définir une bonne manière de « servir ». Quand les stagiaires rendent compte de tensions avec les usagers, les élus ou les cadres, ils s'efforcent de les pacifier, en montrant que les premiers rencontrent des problèmes sociaux que le service public doit s'efforcer de traiter, et que les employeurs ont besoin d'agents compétents mais qui restent dans leur rôle.

Au cours de la journée de « culture territoriale » que nous suivons¹²⁷, les rémunérations des cadres et des élus sont au cœur des discussions. Une stagiaire s'interroge : « notre maire à nous, il est aussi député ; j'aimerais bien savoir combien il touche ». La formatrice répond qu'il existe un barème lié au nombre d'habitants et que beaucoup d'élus gagnent moins que les cadres. Une autre stagiaire, employée à l'état civil dans une commune, évoque alors son chef qui a un téléphone, une voiture de fonction et une belle paye. La formatrice explique l'expression de « nécessités de service » et ajoute que les cadres du public sont souvent moins bien payés que ceux du privé. Les stagiaires en viennent ensuite à leur propre

¹²⁷ Journal de terrain, 23 juin 2006 (formation générale de base).

rémunération. Une stagiaire évoque sa sœur boulangère et demande si elle pourrait l'aider, pour compléter son salaire. La formatrice répond alors qu'« être fonctionnaire, c'est consacrer l'intégralité de son temps à la fonction publique », et que c'est comme ça que l'on peut être vraiment efficace. Les agents s'accordent sur le fait qu'ils ont déjà bien assez de travail.

Si ces discours de légitimation ont une efficacité vis-à-vis des stagiaires, c'est parce qu'ils leur fournissent aussi des ressources pour améliorer leur position au sein de l'ordre bureaucratique. Lors de la formation citée ci-dessus, la formatrice a par exemple longuement expliqué comment obtenir la NBI¹²⁸, une prime à laquelle beaucoup de stagiaires, employés de guichet, ont droit, mais que l'une d'entre eux a mis quatre ans à obtenir, faute de savoir comment s'y prendre. De manière générale, les formateurs cherchent à accréditer l'idée que la mobilité hiérarchique est possible et que les stagiaires ont les moyens d'y arriver. Christelle, par exemple, s'efforce de lever les craintes d'une aspirante adjoint craignant de « se faire taper sur les doigts » si elle est « meilleure que les élus »¹²⁹ en expliquant qu'en respectant quelques précautions (telles que ne pas donner son opinion politique dans une note), on est sûr d'être apprécié des élus. Véronique, de son côté, conseille de lire des récits de mobilité sociale¹³⁰, depuis les romans d'Annie Ernaux jusqu'au livre récent d'un jeune de cité devenu entrepreneur¹³¹. Les formateurs ont des marges de manœuvre importantes dans le choix des textes : si les annales de concours constituent les sources les plus nombreuses, ils ont aussi la possibilité de varier les supports et de prendre quelque distance vis-à-vis du sens commun territorial, décrit dans le chapitre VI. En d'autres termes, les formations ne nourrissent pas une idéologie univoque de la mobilité sociale : elles insistent aussi, à partir d'articles d'*Alternatives Économiques* ou de *Sciences Humaines*, sur les difficultés personnelles soulevées par celle-ci, ou encore sur son improbabilité statistique. Elles contribuent par là à la lucidité des stagiaires sur les rapports de domination qu'ils vivent au travail. Si les formateurs mettent l'accent sur la conformité hiérarchique, ils donnent aussi aux stagiaires les moyens de les contester, ou du moins de les mettre à distance.

À l'issue de la formation assurée par Véronique, nous déjeunons avec un groupe de stagiaires au self-service du CNFPT. Stéphanie et Karima, qui travaillent dans un conseil général, aperçoivent un de leurs « chefs », âgés d'une quarantaine d'années et portant un nœud-papillon. Elles le saluent. Après le repas, deux ou trois stagiaires du même groupe s'installent à la table où ce cadre prend le café. Celui-ci leur fait comprendre (sans que nous entendions ses paroles) qu'il attend d'autres personnes et qu'elles ne sont

¹²⁸ Nouvelle Bonification Indiciaire, instaurée par la loi du 18 janvier 1991, et dont les règles d'attribution doivent changer au moment du stage (décret du 3 juillet 2006).

¹²⁹ Journal de terrain, 1^{er} mars 2006 (cours de droit).

¹³⁰ Journal de terrain, 9 mai 2006 (formation de la FGB destinée à préparer les tests de catégorie B).

¹³¹ Senni A, 2005, *L'ascenseur social est en panne, j'ai pris l'escalier*, L'archipel.

donc pas les bienvenues. Elles nous rejoignent à la table voisine, ce qui conduit une autre stagiaire à dire, à notre intention : « C'est le clivage socioprofessionnel. Tu vois, je retiens les mots des formations ».

Entre d'autres termes, les formations et les concours ont des effets d'assignation mais ils peuvent aussi être perçus comme émancipateurs par certains stagiaires : ils leur permettent, comme le dit Claudine ci-dessous, de « prendre confiance » en eux, d'avoir l'impression de faire mieux leur travail et d'avoir davantage de prise sur leur trajectoire professionnelle.

« Ça me donne plus confiance en moi. Il y a des choses que j'avais oubliées et que je réintègre. Ça fait du bien à l'esprit d'apprendre, de réapprendre. (...) Je comprends mieux le système. Je survolais avant. Mon mari est beaucoup plus au courant que moi. Pour moi, c'était un peu abstrait. Ça ne me plaisait pas trop. Je n'aimais pas trop. C'est un peu contradictoire. J'aimais bien la politique, et en même temps... C'est peut-être parce que je ne connaissais pas trop le fond des choses. J'apprends beaucoup de choses, le déroulement... Des choses que l'on devrait savoir, en tant que citoyen. On s'aperçoit que l'on a des lacunes et que c'est bien de savoir. Ça me permet aussi de mieux comprendre le système du conseil général, les commissions permanentes. »

Ainsi que le suggère Claudine, la socialisation concurrente va au-delà du perfectionnement professionnel. Dans les dossiers des stagiaires de la FGB, la recherche d'un perfectionnement personnel, facilitant la vie quotidienne et améliorant l'estime de soi, est très présente.

Une femme, devenue standardiste après avoir fait une crise cardiaque, et qui a arrêté l'école à 17 ans, explique par exemple : « Je vivais cachée et endormie. Maintenant, le dormeur doit se réveiller. ». Elle veut passer « à long terme » le concours d'adjoint pour « ne plus faire de fautes lorsqu'[elle] écrit, et ne plus dépendre de quelqu'un ».

Cette dimension apparaît aussi chez des agents moins dépourvus de ressources. En comprenant davantage le fonctionnement de la vie politique, Claudine se rapproche un peu des connaissances de son époux, qui a fait des études supérieures ; Colette se sent « bonne citoyenne » ; Sabrina dit être devenue « très lucide sur le fonctionnement de notre société » et en particulier sur les discriminations subies par les personnes issues, comme elle, de l'immigration. À l'intersection des apports professionnels et personnels des formations, il faut aussi mentionner les liens noués avec d'autres stagiaires. Plusieurs enquêtés soulignent le fait que les formations sont d'autant plus agréables que l'on s'y fait des « copains », avec lesquels on prépare le concours et à qui on téléphone ensuite pour obtenir tel ou tel renseignement utile au travail.

Cette socialisation concurrente, à la fois importante et vécue positivement, est le fait de ceux qui se sont le plus investis dans la préparation. Bachelières pour la plupart, les femmes que nous avons citées au cours de cette section ont toutes vécu la formation comme une occasion de rattrapage scolaire, elles ont été assidues en cours et ont réalisé un travail personnel plus ou moins conséquent. Cette attitude, qualifiée plus haut de bonne volonté concurrente, est d'autant plus susceptible de produire des effets durables que les normes transmises dans les

formations correspondent à celles effectives au travail. Nous allons à présent étudier des configurations où il y a à l'inverse contradiction entre la socialisation concurrente et les socialisations antérieures – ce qui limite la portée de celle-ci.

b) Rester à distance : entre incapacité et contestation

Déjà examinée dans la section consacrée à la socialisation scolaire des candidats, la distance vis-à-vis des codes culturels mobilisés par les formateurs mérite d'être évoquée à nouveau. Elle explique dans une large mesure les échecs de la socialisation concurrente, en tout cas dans ses aspects cognitifs. Alain, par exemple, n'a pas réussi à entrer dans le raisonnement en deux parties qu'exigent les dissertations du concours de rédacteur (*cf.* chapitre VI). S'il a déjà fait des dissertations, c'était il y a près de dix ans, au lycée, et celles-ci étaient en trois parties. La note de synthèse est un exercice nouveau pour lui, et il a du mal à mettre en œuvre la méthode conseillée.

« Au début, je comptais faire un plan en trois parties, mais comme ils nous ont dit de faire en deux, j'ai essayé de réduire à deux. C'est peut-être pas évident. Je ne vois pas comment on peut défendre une idée et dire ensuite son contraire », explique-t-il après son échec au concours. Pour la note, il a essayé de suivre la méthode du texte-pivot¹³² mais n'est pas sûr d'y avoir réussi : « je n'arrive pas à faire comme ils disent, choisir un ou deux documents pivots et compléter avec les autres. Il y a toujours des textes que je ne lis pas, je n'ai pas le temps. »

Les préparations aux concours apparaissent trop courtes et trop éparpillées pour remettre en cause les habitudes de l'École et en forger de nouvelles. Le droit est, chez les candidats au concours d'adjoint, la discipline qui suscite le plus de craintes et qui semble la moins bien assimilée : à l'exception de ceux qui ont fait des études supérieures, les stagiaires ne peuvent en effet s'appuyer sur leurs connaissances antérieures pour se l'approprier. Aux oraux du concours, les usages malencontreux et inappropriés du vocabulaire juridique sont nombreux et agacent les jurés.

Une candidate de 25 ans environ doit présenter un exposé sur « les compétences de la région »¹³³. Après son exposé, Laurent Caby, titulaire d'un DEA de droit et attaché d'administration centrale (*cf.* chapitre V), lui demande de définir la décentralisation. « Je vais faire avec mes mots à moi : c'est parce que l'État avait trop de pouvoir », répond la jeune femme. Laurent Caby tente de susciter un raisonnement juridique : « Qu'est-ce que ça veut dire en droit ? », demande-t-il. « Je ne sais pas, je ne voulais pas tomber dessus », répond la candidate. Quelques minutes plus tard, elle explique que la DDE est gérée par le conseil général et l'État – situation qu'elle juge « un peu bâtarde ». Elle termine l'épreuve en parlant de

¹³² Recommandée par les formateurs, cette méthode consiste à identifier rapidement le texte le plus important au vu de la commande, à construire le plan à partir de celui-ci et à compléter les arguments à partir des informations contenues dans les autres textes.

¹³³ Journal de terrain, 6 décembre 2006 (épreuve de droit public).

« déconcentration », et explique qu'elle ignore la « différence juridique » entre ce terme et celui de décentralisation. Au cours de la délibération, Laurent Caby rappelle ces trois épisodes et conclut : « elle a de l'aplomb ! Je n'aurais pas osé ». La voici notée 6.

La difficulté à respecter la méthode et les raisonnements demandés renvoie certes à des incapacités cognitives, liées à la socialisation scolaire, mais elle est indissociablement liée à la distance sociale qui sépare les formateurs et les stagiaires. Les exemples sont nombreux, dans les formations que nous avons suivies, de décalages entre les références et les pratiques des formateurs et celles des stagiaires. Christelle, fille d'universitaire et ancienne doctorante, souhaite par exemple envoyer des documents aux stagiaires par courrier électronique mais plusieurs d'entre eux n'y ont pas accès régulièrement. À la sortie des vacances scolaires d'hiver, elle évoque son séjour au ski, et demande aux stagiaires ce qu'ils ont fait durant cette période. L'une d'elles répond, visiblement agacée : « ce n'est pas parce que c'était les vacances qu'on était en vacances »¹³⁴. Lors du concours blanc de rédacteur, l'expression « fracture numérique », à commenter pour l'épreuve de culture générale, a suscité de nombreuses incompréhensions. Lorsque que Roland rend les copies, et s'étonne de ces difficultés, une stagiaire explique qu'elle « pensait qu'il s'agissait de sous ». Les stagiaires s'inquiètent de devoir définir des termes inconnus, d'autres demandent au formateur, sur le ton de la blague : « Trouvez-nous des mots compliqués, qu'on rigole ! »¹³⁵.

Le fait que nous ayons rapidement été repérée par les candidats de catégorie C comme stagiaire « pas comme les autres » (cf. encadré 13) est un autre indice de la distance des candidats aux capacités cognitives et corporelles requises par les concours. Lors d'un déjeuner pris avec plusieurs stagiaires du concours de rédacteur, Fabienne nous a longuement expliqué qu'elle « n'arrivait pas suivre » ce jour là. Nous avons effectivement remarqué qu'elle s'occupait de son agenda, lisait un magazine féminin et écrivait des SMS. Elle s'est aussi moquée gentiment de notre « tête de prof » en concluant : « les gens comme toi, ils écrivent comme ça, en prenant des notes, en abrégé »¹³⁶.

Les moqueries de Fabienne, le ton blagueur des stagiaires demandant des « mots compliqués » peuvent être compris comme des tentatives de sauver la face dans ces situations d'incapacité. La décontraction manifestée par certains stagiaires, prenant peu de notes, discutant avec leurs voisins, ou encore leur manière de rire lorsqu'ils sont pris en défaut, sont tout à la fois causes et conséquences de leurs incapacités. Limiter ses efforts permet de rejeter

¹³⁴ Journal de terrain, 1^{er} mars 2006 (cours de droit, préparation au concours d'adjoint).

¹³⁵ Journal de terrain, 18 janvier 2006 (cours de culture générale).

¹³⁶ Journal de terrain, 18 janvier 2006 (déjeuner avec Daniel, Fabienne et deux autres stagiaires).

un échec socialement probable sur un manque ponctuel de sérieux plutôt que sur des inaptitudes qui renvoient à toute leur histoire sociale.

« Le problème, c'est que je n'ai pas travaillé du tout. (...) Je suis dans le flou artistique. Je pars du principe que je ne l'aurai pas. » (Fabienne, échoue au concours de rédacteur dès les écrits)

On aurait pourtant tort de penser que l'incompétence, objective et subjective, est une condition nécessaire et suffisante pour ne pas « jouer le jeu ». En effet, les enquêtés que nous venons de citer se distinguent peu des précédents en termes de socialisation scolaire. Ce qui détermine l'implication dans la préparation, pour ces candidats ayant un niveau compris entre le baccalauréat et « bac+2 », ce ne sont pas tant les ressources scolaires que les ressources familiales et professionnelles mobilisables pour aider à la préparation. Claudine a un conjoint plus diplômé qu'elle, et travaille dans un service où elle est une des seules catégories C. Au contraire, Fabienne, mariée à un jardinier titulaire du BEP, travaille dans une petite commune, où elle est déjà une des plus gradées : « c'est trop petit pour m'aider », explique-t-elle. Par ailleurs, des enquêtés davantage dotés en ressources scolaires manifestent eux aussi une distance vis-à-vis des normes concourantes.

Outre la contradiction entre la socialisation scolaire et la socialisation concourante (non compensée par d'autres ressources), il faut faire référence au possible décalage entre la préparation aux concours et la socialisation politique des candidats pour expliquer le refus d'adhérer aux normes concourantes. Alors que les formateurs recommandent de lire *Le Monde*, Daniel arrive en cours avec un *Canard Enchaîné* bien visible. Intervenant fréquemment en cours, il critique à plusieurs reprises la politique des gouvernements de droite, mettant par exemple en avant les conséquences néfastes de la suppression de la police de proximité¹³⁷. Il regrette aussi que les étrangers n'aient pas le droit de vote et estime que le métissage est une bonne chose pour la société toute entière. À ces trois remarques, le formateur répond en rappelant le devoir de modération (*cf.* chapitre VI) : la suppression de la police de proximité « n'explique pas tout », le droit de vote des étrangers, « ce n'est pas si simple », et le métissage est « plus complexe ». Militant à la CGT, électeur socialiste depuis toujours, Daniel suit la formation avec une autre responsable syndicale, Sylvie, elle aussi repérée pour ses irrévérences. Daniel y voit une raison de leur échec à l'oral :

« On a éliminé en fonction de la personnalité. Les formateurs nous ont bien dit. Moi et ma copine Sylvie, on a tellement contesté le système [*rire*] qu'on est passé pour révolutionnaires. J'ai quitté le cours, une fois. *Mais c'est pas Roland Davert qui vous a fait passer le concours ?* Non, mais s'il y a quelque part une petite annotation "celui-là on peut le prendre" (...) Il a dû y avoir une note de conduite, en sous-main. Après tout, c'est normal, ça en fait partie. C'est pas tout de savoir faire une note administrative.

¹³⁷ Journal de terrain, 18 janvier 2006 (cours de culture générale, préparation au concours de rédacteur).

Mais de ne pas avoir le comportement ou l'attitude que j'ai laissé entrevoir et que je pourrais éventuellement tenir devant un administré. (...) Je suis assez épidermique, des fois. »¹³⁸

Peu plausible dans ses termes exacts, cette explication le devient si on considère la neutralité partisane que doivent manifester les candidats au cours des épreuves. Si Daniel ajoute qu'il « arrive à [se] tenir à l'oral », c'est bien parce qu'il est conscient du travail d'autocontrôle qu'il doit effectuer au moment de la sélection. À la différence des candidats cités plus haut, en général électeurs réguliers mais ni syndicalistes ni sympathisants d'un parti politique, Daniel et Sylvie peuvent mobiliser un discours syndical et politique potentiellement contradictoire avec celui diffusé dans les concours. Alors que les premiers forgent une partie de leur compétence politique à travers les concours, les seconds utilisent celle-ci, préexistante, pour contester le consensus transpartisan des concours. Si cette contestation peut s'exprimer dans les préparations, elle doit être censurée au moment des épreuves.

La socialisation par les concours n'est donc pas homogène et dépend des étapes de la carrière de concourant. Les normes sont moins univoques dans les stages du CNFPT qu'au cours des épreuves elles-mêmes. Avant et après le concours, les agents sont mis au contact de discours concurrents sur la fonction publique et l'action publique locales. Les souvenirs que Claude, Gilles et Michel gardent de leur formation post-concours d'attaché, en 1980, illustrent bien les divergences existant entre la conception que s'en font les promus, qui plus est ancrés à gauche et dans une collectivité soucieuse de ses spécificités locales, et celle diffusée par l'institution. Leur refus des « termes emphatiques » et des théories, les relations à plaisanterie qu'ils cherchent à instaurer sont autant de manifestations de leur distance, indissociablement scolaire et politique, aux enseignants du CNFPT¹³⁹.

Lors du premier entretien mené avec Claude, celui-ci nous parle de « l'analyse systémique de la fonction municipale » qui leur était présentée et des « engueulades » que cette « systématisation » suscitait entre les stagiaires et les formateurs. Rencontrant Gilles quelques mois plus tard, nous lui faisons part des critiques de Claude, qui confirme et développe : « On se moquait des termes emphatiques. Ils ne formataient pas l'intelligence, ils formataient le comportement. Ils essayaient de nous faire croire, ou aux jeunes qui étaient là (nous, on était plus âgés, j'avais 35 ans)... Ils ont été vite dépucelés. Il y avait énormément de contestataires. Nous, les Tozayiens, on était assez bordéliques (...) *C'était quel genre de formatage ? Il fallait avoir le costume trois pièces. C'est ce qui se passe dans les entreprises. C'est la culture d'entreprise, la docilité. (...) Pour eux, un ordre, c'est un ordre. Le formatage, c'est le lavage de cerveau et c'est l'armée. »*

¹³⁸ Entretien sur son lieu de travail, le 8 décembre 2006.

¹³⁹ Michel Offèrlé a observé le même type de comportement chez les syndicalistes fréquentant l'Institut des Sciences Sociales du Travail de Paris 1, prompts à critiquer les universitaires et à rappeler leur identité militante. Offèrlé M., 1994, « En salle : formation syndicale et transactions éducatives », *Politix*, v.4, n°14, p.44-52

Michel a suivi la même formation que Claude et Gilles, en 1980. Il nous parle spontanément de Gilles comme d'un contestataire : « La plupart des gens qui étaient là avaient un peu de bouteille. Quand vous avez quelqu'un qui vient vous expliquer comment on fait les raccords de tuyaux d'eau (je me souviens de ça)... Gilles Moine disait quelquefois en début de séance (on dormait sur place) : "vous voyez Madame, je suis venu en chaussons, si vous êtes aussi nulle que celle qu'on a eue hier, je retourne au lit". [rire] Il y avait cet espace de grade qui se créait, un peu nouveau. Il avait le fait qu'on était dans la période qui précédait juste et qui suivait juste les élections présidentielles de 81, qui ont énormément marqué les gens de ma génération, quel que soit le vote. Enfin, la plupart étaient de gauche. Il y avait une collègue qui était militante, à fond, du parti communiste. Toutes les discussions tournaient autour de ça. Il y avait une espèce d'effervescence. »

Trente ans plus tard, alors que le temps a cristallisé une définition plus précise des grades, que la filière promotionnelle s'est restreinte et que la sélectivité s'est accrue, la contestation des normes concourantes semble cependant plus difficile et plus rarement indexée sur une critique politique, en tout cas dans les préparations (encadré 16).

Encadré 16 : Formations post-concours des années 2000 : données de cadrage et perceptions

Bien que nous n'ayons pas observé de stages de formations post-concours (cf. introduction générale), nous avons tenu à interroger nos enquêtés sur celles-ci. Rappelons rapidement les dispositifs en place au moment de notre enquête, avant d'évoquer la manière dont ils sont perçus par quelques-uns de ceux qui les ont suivis.

De par la loi du 12 juillet 1984, les nouveaux agents de catégorie A et B (ainsi que les policiers et pompiers de catégorie C), doivent suivre des formations obligatoires prévues par les statuts particuliers de leurs cadres d'emplois. La loi du 27 décembre 1994 a précisé ces dispositifs en distinguant la formation avant titularisation (devant être effectuée au cours de l'année de stage) et une formation d'adaptation à l'emploi dans les trois ans suivant la titularisation. Exception faite des administrateurs et des conservateurs territoriaux, ces formations ne sont donc pas continues, en un lieu fixe, mais dispersées dans le temps et variable dans leur forme : elles incluent des formations proprement dites (un « tronc commun » à l'ensemble des agents d'une catégorie donnée et un « parcours individualisé », en partie au choix des agents) et des stages pratiques, dans la collectivité où l'agent travaille et dans d'autres. Au moment de notre enquête, les formations de rédacteur ont lieu à la délégation régionale du CNFPT et celles d'attaché dans les ENACT, situés en province (Angers, Montpellier, Dunkerque, Nancy) et dans l'antenne d'Issy les Moulineaux.

Au cours de notre enquête, les critiques ont été quasi-constantes contre la formation d'attaché, beaucoup moins contre celle de rédacteur. À la première sont mêlés reprochés la longueur des formations (la formule « un nouvel attaché est absent la moitié du temps du travail la première année » est récurrente), leur redondance avec les formations universitaires déjà suivies, le manque de choix, l'éloignement et les insuffisances des formateurs. Stéphane, qui l'a suivi en 2000-2001, en donne, six ans plus tard, une appréciation dont la montée en généralité doit à sa position actuelle de cadre du CNFPT, soumis aux critiques des stagiaires : « Le regard des cadres A en formation initiale est implacable. Ça ne servait à rien. On était sur un truc de culture commune à l'ensemble des cadres, sur un truc de culture d'entreprise. Comment faire un moule territorial. » Cette déclaration va dans le sens d'une continuité entre concours et formations : dans les deux cas, la « culture territoriale » (cf. chapitre VI) est au centre du projet socialisateur. Toutefois, les critiques répétées à son égard laissent penser que ce projet échoue à convaincre. Cédric, par exemple, qui a suivi la formation avant titularisation en 2004 parle de « formations pipeau » et indique, comme plusieurs autres enquêtés, que les stages « bidons » (où un collègue signe l'attestation à un stage qui n'a pas été fait) sont fréquents.

Ces appréciations négatives deviennent plus mesurées quand on poursuit la discussion avec les stagiaires. Un apport récurrent des formations post-concours, comme des préparations, réside dans les réseaux professionnels qui s'y constituent. Cédric parle par exemple des soirées et des fêtes à Nancy, mais aussi des liens noués avec de futurs collègues. Responsable de recrutement dans la collectivité où il venait d'être embauché, ces rencontres avec des ingénieurs, des bibliothécaires etc. l'ont particulièrement intéressé. Il souligne en outre que les formations dites de « professionnalisation » lui ont permis d'approfondir ses connaissances en ressources humaines.

La loi du 19 février 2007 a en partie pris en compte ces critiques. La formation obligatoire d'attaché est allégée, tandis qu'une formation de quelques jours pour tous les nouveaux agents de catégorie C est créée.

c) Faire comme si : un conformisme instrumental

On aurait donc tort de partager les concourants entre d'une part « ceux qui y croient » et d'autre part « ceux qui n'y croient pas ». Outre que la croyance fluctue au fil de la préparation et que l'on peut s'investir dans certains cours plus que d'en d'autres, il faut mentionner une attitude intermédiaire consistant à « faire comme si », le temps de la sélection, on était convaincu par les normes concourantes. Pour avoir des chances de réussir, il faut en effet faire l'effort de se convertir, au moins en apparence, aux attentes des jurys.

Alain donne plusieurs exemples de ce conformisme, qu'il a essayé de mettre en œuvre à l'écrit comme à l'oral : « Même si ton cerveau te dit autre chose, tu te plies à ce qu'ils disent. La dernière fois [en formation], j'étais parti sur autre chose, sur "vive la pub", et puis je me suis dit : c'est vrai, il faut aller dans le sens du sujet, il faut dire "oui mais". Même si toi, tu pensais à autre chose, tu fais "oui", tu fais "mais". (...) On m'avait expliqué que ce qu'il fallait dans ce cas là, c'est donner aux personnes qui sont en face de toi l'envie de travailler avec toi. Tu n'es pas jugé sur tes qualités professionnelles, t'es jugé sur ton comportement : est-ce que les gens auraient envie de travailler avec toi ? Déjà, tu souris. Tu dis bonjour, tu souris. (...) *C'est en formation qu'on t'avait dit qu'il fallait donner l'envie... Oui. En formation, on nous avait dit : "vous allez passer un entretien. Vous n'êtes pas jugé sur votre travail personnel. Ce qui va ressortir, c'est : "est-ce que les personnes ont envie de travailler avec vous ou non, est-ce que vous donnez envie de travailler avec vous ou pas ?" Si tu as moins de la moyenne, c'est que tu ne donnes pas envie de travailler avec toi, si tu as plus, c'est que la personne a envie de bosser avec toi. Sourire obligatoire. »*

Fabienne évoque elle aussi son souci de répondre aux « attentes », à l'oral du concours d'adjoint : « Ils m'ont demandé sur quel poste j'étais, ce que je faisais, ce que j'avais le droit de faire, pas le droit de faire, les droits et obligations des fonctionnaires. "Si une personne arrive à l'accueil à midi, est-ce que vous la prenez ?" À l'époque, on parlait beaucoup de la réforme de l'administration. Ça va faire trois ans. J'avais dit que je faisais rentrer la personne parce que la porte n'était pas fermée. "Est-ce que vous lui dites qu'elle est à la bourre ? - Non, je lui réponds correctement, on est service public". Je pense que c'est ce qu'ils attendaient. "Comment vous répondez au téléphone ?" On avait eu une formation. Il ne faut pas dire "allo", ni "attendez", ni "je vous le passe". On l'avait vu dans la prépa à l'oral. »

Il y a donc un écart entre la « personnalité bureaucratique » que les concours encouragent et celle qu'ils produisent effectivement. Sans regarder les concourants comme des acteurs rationnels au sens économique du terme, on doit considérer les marges de manœuvre dont ils disposent pour endosser leur rôle. Alain précise d'ailleurs qu'il est incapable de répondre à trois téléphones à la fois, et qu'on ne dit pas, dans les concours, ce que l'on fait vraiment au travail. Ayant conscience du *hiatus* entre les concours et leur travail au quotidien, les concourants savent aussi qu'ils doivent satisfaire aux attentes prévalant dans cette première sphère. L'attitude de réserve vis-à-vis du politique, dont nous avons déjà signalé qu'elle est loin de toujours prévaloir en collectivité, est ainsi adoptée parce que la réussite l'exige.

« Il ne faut pas oublier qu'on est dans un concours. On n'est pas là pour défendre son parti politique, ou Dieu si tu es croyant. C'est assez lisse comme manière de voir les choses. Prendre parti ni pour l'un ni pour l'autre. "Oui mais", "non mais" : c'est ce qu'ils demandent. Même si j'aborde ce sujet dans ma vie différemment, dans le concours, ce n'est pas ce qu'ils demandent. Ils demandent de rentrer dans un format. Il vaut mieux rentrer dans ce format et ne pas trop sortir des sentiers battus. » (Lucie)

Au cours des épreuves elles-mêmes, les candidats dévoilent parfois partiellement leur jeu. À la question « les médias contribuent-ils à l'amélioration de la démocratie ? », une candidate attachée commence par répondre « je vais faire une réponse "oui mais" »¹⁴⁰, s'attirant les sourires des membres du jury. Au concours d'adjoint, une candidate se censure à haute voix, relevant une faute qui lui a sans doute été signalée en formation : « il ne faut pas dire "je crois" »¹⁴¹. Un peu plus tard, un homme, qui a soigneusement préparé ses notes, témoigne de son sérieux au jury : « je vais commencer par lire ce que j'ai écrit », dit-il avant de commencer. Si les jurés veillent à sanctionner ceux qui « bluffent » (cf. chapitre VI), ils cherchent aussi à valoriser ceux qui ont préparé les épreuves. Avoir suivi la méthodologie des épreuves connue par les jurés pour être celle diffusée par le CNFPT donne ainsi la quasi-assurance d'obtenir la moyenne.

Ainsi, à l'oral de droit public du concours de rédacteur, une candidate traite le sujet « Le préfet » en commençant par une première partie consacrée au rôle de celui-ci « avant la décentralisation » et terminant par une deuxième partie consacrée à l'« après-décentralisation ». Son exposé est jugé imprécis, et manquant de « rigueur ». Mais son plan lui permet d'échapper à une mauvaise note. Une des deux jurés, avocate, propose de lui mettre 9 en justifiant : « c'est un plan préparé mais c'est dur de les sanctionner pour ça »¹⁴².

À l'oral de conversation¹⁴³, une candidate traite d'un article des *Echos* sur l'écocitoyenneté, en présentant d'abord « l'architecture du texte » puis en livrant son « commentaire ». Son exposé est jugé « bien structuré », mais il « manque de connaissances ». Une des jurés, jeune DGS, commente le plan : « au CNFPT, ils font résumé / commentaire : elle est là-dedans, c'est de la méthode » et propose de la noter 11. La capacité à respecter les formes prescrites par les formateurs dépend étroitement des compétences scolaires antérieurement acquises (cf. *supra*). En dépit de son souci de bien faire, Alain est rattrapé par ses difficultés scolaires et échoue, comme indiqué plus haut, à faire effectivement un plan en deux parties le jour des écrits. Ce conformisme instrumental sied surtout aux jeunes candidats au concours d'attaché, dotés d'un capital culturel supérieur à celui des autres candidats, qui leur permet d'entrer, sans trop d'efforts, dans les formes requises par les concours.

¹⁴⁰ Journal de terrain, 14 juin 2006 (épreuve de culture générale).

¹⁴¹ Journal de terrain, 6 décembre 2006.

¹⁴² Journal de terrain, 8 juin 2006.

¹⁴³ Journal de terrain, 13 juin 2006.

Les propos sur la « méthode » et les « stratégies » sont nombreux dans les entretiens menés avec ces candidats. Nous retenons ici un extrait de l'entretien mené avec Caroline : « Je sais qu'un concours, c'est plus stratégique. Il faut plus être malin qu'avoir tout appris par cœur, savoir tout. Je ne dis pas qu'il ne faut rien apprendre mais je pense qu'il a raison, que c'est aussi stratégique : faire le bon truc, sympathique, plus que ressortir tout son cours, toutes les citations géniales. On le voit bien dans la formation : ce qu'ils nous apprennent, c'est des trucs, des plans, c'est technique en fait, le plan-type, les erreurs à ne pas faire. Ce n'est que stratégique ce qu'ils nous apprennent. *Tu es convaincue par cette méthode ? Ça t'apporte ?* Oui, oui. Même sans contenu, on arrive à sortir un truc. C'est vrai ! Par exemple en droit public, elle [*la formatrice*] nous a donné toute une méthode d'approche du sujet. Pourquoi ce sujet aujourd'hui ? On a tout un système de questions à se poser. Finalement, on se rend compte qu'on sort des trucs. Après, c'est sûr qu'il faut le fond pour remplir les cases. Mais le plan découle... En droit, je n'ai jamais fait des plans comme ça. Jamais. Là, c'est vraiment une technique, ça découle. Le plan "oui, mais". Le truc ultra bateau. À la fin, fallait un peu se casser la tête. "Oui mais", "non mais", c'est un peu basique mais ça marche. Elle nous dit : pour faire un titre dynamique, il faut mettre "montre que", "prouve que". C'est hyper technique en fait. Il faut mettre ça là. On dirait qu'il y a des cases et il faut remplir les cases. »

Ce rapport initialement instrumental aux concours peut toutefois déboucher sur une conversion, plus ou moins durable, aux normes et pratiques promues par les concours. Fabienne, pourtant relativement peu investie, envisage de continuer à lire *Le Monde*, pour se montrer qu'elle a bien acquis, grâce aux concours, de nouvelles capacités.

« Je m'intéresse plus à l'information. Tu ne vois pas les choses de la même chose. Je sais trier quand j'écoute les infos. (...) Ça m'a apporté énormément. Ça m'a appris à lire un journal, à savoir ce qu'il faut garder. Même si je n'ai pas le concours, c'est pas perdu. Même si tu ne sais pas tout, tu sais un peu sur tous les sujets. Tu peux discuter avec toutes sortes de gens. (...) Je ne sais pas si je vais continuer à lire *Le Monde*. Tout dépend du résultat du concours. Si je l'ai, je pense que je ne continuerai pas à le lire. Si je ne l'ai pas, je continuerai à le lire. C'est un peu paradoxal. Si j'ai le concours, j'aurai atteint un but que je me suis fixé. »

C - Réussir, échouer et après ?

La portée de la socialisation concurrente, ou plus exactement le fait que quelques mois de préparation et quelques jours d'épreuves puissent induire des changements durables dans les croyances et les pratiques des candidats dépend, à l'évidence, de l'issue de la sélection. Il faut donc poursuivre l'analyse de ces carrières concurrentes, en nous demandant ce que deviennent les agents quelques mois ou quelques années après leur réussite ou leur échec. Dans quelle mesure les pratiques expérimentées perdurent-elles ? Dans quelle mesure la socialisation concurrente permet-elle d'adopter un nouveau rôle en collectivité ? Qu'en reste-t-il chez ceux qui ont échoué ? Le paradoxe de l'implication dans les concours est qu'elle n'est pas sûre d'être payée de retour. Outre le risque d'échouer - élevé si l'on s'en tient aux statistiques, le risque de réussir sans obtenir de promotion est réel. Nous commencerons donc par étudier les incertitudes qui pèsent sur la nomination au grade et les pratiques mises en œuvre par les lauréats pour « transformer l'essai » (1). Le travail de soi engagé au cours de la préparation aux concours n'est qu'un moment dans l'entreprise de transformation engagée par ceux qui s'inscrivent dans un processus de mobilité professionnelle et dont il nous faudra étudier les aspects au et hors travail. Luc Boltanski avait noté l'attachement particulièrement fort des cadres promus aux « marques nominales du statut (titres, termes d'adresse etc.) » mais aussi un tiraillement, chez ceux-ci, entre leur identité originelle et l'identité visée¹⁴⁴. Pour évaluer la pertinence de ce constat sur notre terrain, nous envisagerons les changements de rôle induits par la réussite du concours, qu'il s'agisse de promotion hiérarchique ou de changement de métier (2). Enfin, nous nous préoccupons de ceux qui ont échoué, en décrivant deux conséquences polaires d'un tel échec : le désengagement de la scène des concours, voire de la sphère professionnelle elle-même d'une part, l'engagement dans d'autres voies de mobilité professionnelle d'autre part (3).

1) Être nommé sur le grade : anticipations et incertitudes

Comme nous l'avons vu plus haut, la possibilité d'être effectivement nommé sur le grade dont on espère réussir le concours fait l'objet d'anticipations bien avant le passage des épreuves, constituant même un motif d'encouragement ou de découragement au projet concurrent. Les résultats augmentent toutefois l'acuité de ces préoccupations, puisque les agents perdent le bénéfice de leur concours s'ils n'ont pas été nommés sur le grade au plus tard trois ans après

¹⁴⁴ Boltanski L., 1982, *op.cit.*, p.458-459.

leur réussite¹⁴⁵. Les configurations présentées ci-dessous permettent d'étudier ce qui se joue au cours de cette période d'incertitude. Être nommé suppose en effet souvent de changer de poste voire de collectivité. Qui accepte, qui refuse ces différents changements et qui, de toute façon, n'y a pas accès ?

a) Être promu sans changer de poste : une promotion ambiguë

Olivia et Bernard occupent, au moment où ils passent les concours des positions subalternes correspondant à leur grade (agent administratif pour elle, agent d'entretien pour lui). Bernard est balayeur de rue et s'est vu refuser deux candidatures à des postes plus valorisés (cf. chapitre VII). Olivia, âgée de 36 ans et titulaire d'un baccalauréat B, travaille depuis 2004 au service patrimoine d'un conseil général, où elle gère les réserves de voirie. Au contraire de Bernard, elle a connu une mobilité fonctionnelle interne, puisqu'elle a atteint ce poste après deux ans sur un poste réputé moins qualifié, consistant à instruire des dossiers d'aide sociale. Mais elle s'estime mal perçue par ses chefs de service et est sujette à des états dépressifs. Des échecs récurrents au concours et à l'examen professionnel d'adjoint, pourtant moins sélectif, n'ont d'ailleurs pas amélioré son estime de soi. Ces deux cas permettent d'étudier dans quelles conditions des lauréats peuvent s'accommoder, faute de mieux, d'une nomination sans changement de poste, et donc sans assurer les tâches correspondant à leurs compétences certifiées par concours.

Olivia réussit presque par surprise le concours de rédacteur en décembre 2007. C'est un moment si important pour elle qu'elle nous téléphone pour nous en faire part, alors que nous ne nous étions pas vus depuis dix-huit mois et n'avions réalisé aucun entretien¹⁴⁶. Lorsque nous nous voyons quelques jours plus tard, elle nous fait part de ses incertitudes sur sa nomination¹⁴⁷. Immédiatement après l'annonce de sa réussite, elle a écrit à son chef de service, pour lui demander d'être nommée à son poste actuel. Mais elle a rapidement regretté cette décision, et pense postuler à un poste de gestionnaire des assurances, vacant au sein du même service. Elle émet de nombreuses critiques contre son poste actuel, emploi « bâtard », qui la conduit à travailler avec des services différents dont elle ne comprend pas toujours le fonctionnement. Ce poste est d'ailleurs un second choix puisqu'elle avait d'abord candidaté pour un autre, et y avait été affectée après le rejet de cette première candidature. Un autre

¹⁴⁵ La particularité du concours d'administrateur apparaît aussi à ce niveau : si les élèves-administrateurs ne sont pas non plus assurés d'être recrutés à l'issue de leur formation à l'INET, celui-ci organise, plus étroitement que les centres de gestion et le CNFPT, leur entrée sur le marché. Il édite en particulier une brochure (disponible sur papier et en ligne) présentant le CV des élèves et leurs aspirations professionnelles.

¹⁴⁶ Nous avons rencontré Olivia dans une préparation au concours d'adjoint du CNFPT, qui nous a conduites à déjeuner une fois ensemble et à échanger nos numéros de téléphone.

¹⁴⁷ Entretien (non enregistré) dans un café parisien, le 5 janvier 2008.

élément l'incite à vouloir changer de position : elle a peur de devoir « fliquer » ses anciennes collègues. Elle a parlé de ses craintes à son « chef », lequel ne les a pas apaisées en répondant qu'« on ne fait pas toujours ce qu'on veut ». De surcroît, le poste des assurances lui paraît plus intéressant, parce qu'il demande plus de connaissances juridiques : elle qui a raté son DEUG de droit mais qui estime avoir acquis des compétences en préparant les concours voudrait pouvoir les mettre en œuvre. Olivia compte d'autant plus sur cette possibilité qu'elle n'imagine pas quitter le conseil général :

« Je suis fragile, ce n'est pas le bon moment pour moi affectivement. J'ai fait un état dépressif J'ai besoin d'être avec mes collègues. On déjeune ensemble. On s'entend bien », explique-t-elle.

La concurrence s'annonce toutefois rude : le poste des assurances est actuellement pourvu par une remplaçante, titulaire d'un DESS dans ce domaine, et les responsables pourraient vouloir la garder.

Fin janvier, elle est reçue par la directrice du service, qui repousse la possibilité d'un changement de poste et conclut à la nécessité de « quatre mois de réflexion » avant de la nommer rédactrice à son poste actuel. De nouvelles tâches doivent lui être confiées, pour tester sa capacité à assumer son futur grade. La décision est finalement prise à la mi-juin 2008, six mois après sa réussite au concours : Olivia est bien titularisée à son poste. Elle nous téléphone pour nous l'annoncer, sans paraître toutefois complètement satisfaite : c'est certes un premier signe de reconnaissance, associée à une augmentation de salaire, mais les tâches prévues ne lui ont pas vraiment été déléguées et elle continue de juger que ses supérieurs ne lui font pas confiance.

Bernard est dans une situation qui, quoique différente, le conduit lui aussi à compenser par le grade une inaccessible promotion fonctionnelle. En réussissant le concours d'agent technique, puis en étant nommé agent technique qualifié trois ans plus tard à la promotion interne, il a atteint un grade assez nettement supérieur à celui théoriquement requis pour occuper son emploi. Seuls trois autres balayeurs (sur quatorze) ont un grade équivalent, qui sont entrés en mairie plus de dix ans avant lui. Réussi facilement grâce à son niveau de bachelier, le concours d'agent technique lui permet de retourner le stigmate lié à son poste par un titre distinctif au sein de son collectif de travail et garantissant une rémunération supérieure à celle de ses collègues.

« *Ce système des concours, des grades, si tu ne connaissais pas l'administration au départ, comment tu t'y es familiarisé ?* Je ne m'y familiarise pas. J'ai appris à en profiter. Je garde la même fonction, le même boulot, tout en grimant en grade. En promenant mon déambulateur, en balayant les rues de Tozay, je gagne plus d'argent que certains qui grudent, qui conduisent des camions etc. Je me sers du système. J'ai ma petite intelligence perso qui me dit : reste pas comme un con. »

Lors du premier entretien, Bernard met en avant son rapport instrumental aux concours et au statut ; lors du second, réalisé neuf mois plus tard, il sait qu'une nouvelle promotion statutaire est impossible à court terme. Il vient d'échouer au concours d'agent de maîtrise, exigeant des compétences qu'il n'a pas l'occasion de mettre en pratique dans son travail. De surcroît, il sait qu'il ne pourrait être nommé à ce grade à son poste, la Ville conditionnant désormais cette nomination à l'encadrement effectif d'une équipe d'ouvriers (*cf.* chapitre IV). Partir loin de Tozay est pour lui compliqué : il sait que les recrutements de balayeur sont locaux et qu'il a peu de chances de se faire embaucher sur un autre poste. Il est de surcroît attaché à son cadre de vie :

« Il faudrait que j'aie dans une grande ville. (...) Grande ville, pour moi, ça n'excède pas 200 000 habitants. Bourne, et encore que... Tout ça, c'est modulable. Il y a quelque chose qui serait déterminant, c'est la présence de la mer. »

Il attendra donc encore trois ans, le temps d'avoir l'ancienneté suffisante pour passer l'examen professionnel d'agent de maîtrise, réputé moins sélectif, et espère qu'un nouveau poste s'ouvrira à lui d'ici là à Tozay.

Les employeurs, comme les agents, ont la possibilité de jouer sur la relative incertitude entourant la relation poste / grade. Pour les premiers, nommer à un grade supérieur au poste peut être un moyen d'inciter au travail des agents jugés inaptes à d'autres responsabilités mais manifestant, par les concours, leur bonne volonté professionnelle. Alors que changer de poste demande souvent un investissement accru au travail, être promu à son poste permet, comme le dit Bernard, d'être mieux rémunéré pour un travail identique. Toutefois ces mobilités statutaires sans mobilités fonctionnelles ne sont souvent que des solutions faute de mieux, qui laissent les agents un peu amers. Elles posent de surcroît la question des pérennités des gains cognitifs de la socialisation concurrente : non reconnus par l'institution, non mis en œuvre au quotidien, ceux-ci risquent de se perdre. Dans ces configurations, le concours est un instrument de reconnaissance salariale et symbolique davantage qu'un moment d'apprentissage.

b) Changer de collectivité après le concours ? Refus et aspirations à la mobilité géographique

Comme Olivia et Bernard le soulignent dans leurs propos, la réussite aux concours soulève aussi la question de la mobilité géographique. Organisés par des établissements publics représentant plusieurs employeurs, ouvrant accès à des listes d'aptitude à valeur nationale et dont les préparations mêlent des agents de différentes collectivités, les concours participent bien souvent à la prise de conscience, par ceux-ci, de l'existence de la fonction publique

territoriale, entendue comme marché du travail régi par des règles communes et au sein duquel la mobilité est possible. Percevant que leur nomination est plus ou moins probable au sein de leur collectivité, les agents doivent se positionner face à l'éventualité d'une mutation. De nombreux agents, fortement ancrés dans leur collectivité (où ils sont nés, résident et ont leurs liens tant familiaux qu'amicaux), bien implantés au sein de leur collectif de travail ou sceptiques sur leurs chances de trouver un emploi satisfaisant ailleurs, redoutent cette éventualité.

« J'espère être nommée. Partir, ça m'embête. J'habite ici. J'ai mes enfants à l'école ici. S'il leur arrive quelque chose, on m'appelle, je peux partir. Mais on ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. », dit Fabienne, mariée à un jardinier municipal et logée dans l'école d'une petite ville « tranquille ».

Pour d'autres, la mobilité géographique constitue au contraire un motif d'engagement dans les concours. Parmi nos enquêtés, ce sont les jeunes attachés, pour des raisons déjà explicitées dans le chapitre VII, qui montrent le plus de propensions à la mobilité. À l'instar d'une de ses collègues l'année précédente, Delphine part de Gennevilliers dès sa titularisation comme attaché. Elle est recrutée dans une ville plus petite de région parisienne, où elle prend la direction du nouveau service dédié à la démocratie participative. Sylvain quitte quant à lui la commune où il était responsable formation dix-huit mois après sa réussite aux concours et intègre la DRH du conseil régional. Quand Rudy déclare « la mobilité, c'est le principal avantage de la territoriale », il semble refléter l'opinion de nombreux jeunes cadres franciliens. Plus rares chez les agents d'exécution, en raison du mode encore largement local du recrutement à leur niveau, ces aspirations à la mobilité géographique sont tout de même sensibles, dans une configuration régionale sur laquelle nous voudrions à présent mettre l'accent. Les sociologues spécialistes de la banlieue parisienne, et plus exactement de ses cités populaires, ont étudié le sentiment d'enfermement¹⁴⁸ ressenti par une partie de leurs habitants, dans un contexte d'évolution du peuplement de ces cités¹⁴⁹ et de sélectivité croissante de l'accès au parc privé. Enquêtant au CNFPT francilien, nous avons rencontré plusieurs agents d'exécution pour lesquels le concours représente un espoir d'échapper à cette « assignation à résidence ». Parmi les 98 personnes entrées dans le dispositif de formation générale de base en 2005, 6 disent vouloir quitter la région parisienne et passer le concours à cette fin.

Née en Seine Saint Denis, où elle réside et travaille, élevant seule ses enfants, une stagiaire a trouvé un emploi d'agent d'entretien aux espaces verts d'une mairie il y a cinq ans, après avoir fait des « petits boulots par-ci par-là ». Elle voudrait enfin réussir le concours d'agent technique, qu'elle a déjà raté trois fois, pour « commander une petite équipe » et se « faire muter à la campagne pour [ses] vieux jours ».

¹⁴⁸ Bacqué M-H., Sintomer Y., 2001, « Affiliations et désaffiliations en banlieue », *Revue Française de Sociologie*, v.42, n°2, p.217-249.

¹⁴⁹ Sur le cas de la cité du Luth, à Gennevilliers, cf. Masclat O., 2003, *op.cit.*, chapitre 3.

Une femme, née à Toulon en 1973, explique être arrivée en région parisienne en 1998, pour prendre ses fonctions au CNFPT. Elle veut passer le concours de rédacteur, qui représente pour elle l'espoir de « posséder une bastide bordée de lavande et d'oliviers qui représente [sa] réussite. »

Daniel et Alain aspirent eux aussi, à cette mobilité géographique par les concours. Né dans le Val d'Oise, Daniel l'a quitté entre 16 et 22 ans, pour travailler dans la Marine Nationale, mais est ensuite revenu vivre à proximité de la maison de sa mère. Peu après son mariage et avant la naissance de sa fille, il est parti quelque temps en province, mais a dû revenir en Île de France, faute d'y avoir trouvé un travail satisfaisant. Au moment où le personnel de son établissement public est transféré de la Ville de Paris à la fonction publique territoriale, il choisit d'intégrer celle-ci. Les primes y sont plus avantageuses, et la FPT lui donne la possibilité de changer d'employeur :

« J'envisage de partir en province. Il y a plus de possibilités de mobilité dans la territoriale. Le statut parisien, on est confiné à Paris *intra muros* plus quelques installations à l'extérieur mais pas grand chose. »

Mais il pense que son métier d'électromécanicien de station d'épuration lui laisse peu de chances de mobilité : la plupart des stations sont gérées par des délégations de service public, et non en régie, comme en Île de France. La décision de passer le concours de rédacteur, perçu comme plus généraliste, s'inscrit dans ce projet ancien de mobilité, rendu possible par le décès de sa grand-mère, dont il vient de racheter la maison, dans le marais poitevin de ses vacances enfantines.

L'urgence du départ est encore plus pressante pour Alain, qui, au contraire de Daniel, habite non une maison en grande banlieue, mais une cité HLM de Seine Saint Denis. Depuis quatre ans, Alain a pour petite amie une jeune femme vivant en région nantaise. La distance leur pèse, et ils espèrent bientôt s'installer ensemble. Bien qu'Alain soit professionnellement le plus stable des deux membres du couple (son amie travaille à Décathlon en attendant de suivre la formation d'éducatrice spécialisée), le choix de leur lieu de résidence se porte sur la Loire-Atlantique. Alain raconte avec enthousiasme ses joggings du dimanche matin sur les bords de l'Erdre, qu'il oppose au temps perdu en bas des immeubles. En idéalisant les relations sociales hors de région parisienne (« Quand on croise les gens, on se dit bonjour. Ça n'arriverait jamais ici. »), il marque sa distance vis-à-vis du monde des cités, laquelle ne sera effective que lorsqu'elle sera géographique. Sa trajectoire scolaire, son accès assez rapide à un emploi stable, de bureau, le distingue de l'image médiatique de « jeune de banlieue ». Ses conditions de logement, en cité, chez ses parents, l'en rapprochent pourtant. À l'instar des

employées vivant dans les pavillons de Gonesse¹⁵⁰, il ne veut pas que ses enfants y grandissent :

« Moi, j'ai grandi ici et je ne veux pas que mes enfants grandissent ici. C'est tout, clair et net. Elle, elle habite à trois quarts d'heure de la mer, je préfère habiter là-bas. (...) Quand je vais là-bas, je me sens bien. Ici, je me sens oppressé. Dans la rue, tu regardes derrière toi... Là-bas, tu es plus zen. Et puis les gens sont plus zens, moins stressés. Et puis elle a toujours vécu là-bas, je n'ai pas envie qu'elle vienne vivre ici. Il y a un décalage. Quand tu n'as jamais vécu ici, tu arrives ici, tu te poses plein de questions. Je m'adapterai mieux là-bas qu'ici. »

Le marché du travail qui s'ouvre à lui une fois acquis le statut de fonctionnaire pourrait constituer une ressource pour achever sa prise de distance vis-à-vis des fractions les plus fragilisées des classes populaires. Comme Daniel, il pense que le concours constituera une ressource pour ce projet de mobilité : ce n'est pas la rareté de sa qualification qui lui pose problème, mais au contraire la banalité de son grade. Devenu familier des règles propres à la fonction publique territoriale, il se rend compte qu'elles ne sont pas toujours opérantes. Au niveau des emplois d'exécution, le recrutement est local, estime-t-il. Le mode de recrutement des catégories B lui paraît plus ouvert et le pousse à préparer le concours de rédacteur.

« Au niveau des annonces, tu regardes sur internet, dans *La Gazette*, tu as un poste, deux postes d'adjoint pour une dizaine de postes de rédacteur. », explique-t-il.

Ces exemples permettent d'éclairer les différences entre nos deux terrains, tozayien et francilien. À Tozay, les candidatures affluent de fonctionnaires franciliens utilisant le statut pour obtenir une mutation. Les agents manifestent un attachement à leur région et à leur ville et disposent de relativement peu de possibilités de promotion fonctionnelle en interne – deux facteurs conjugués qui limitent leur implication dans les concours. En Île de France au contraire, les collectivités sont en moyenne plus grandes, les mutations à l'intérieur de la région plus aisées en raison du développement des transports en commun et de la densité des collectivités. De surcroît, les conditions de logement et de vie quotidienne d'une partie des membres des classes populaires accentuent des aspirations à la mobilité géographique de longue date liées au projet de retour dans la région d'origine¹⁵¹. Se projetant à des postes et dans des collectivités différentes, les candidats sont d'autant plus perméables aux discours homogénéisateurs des concours : assimiler la « culture territoriale » leur apparaît en effet comme un moyen de faciliter leur mobilité.

Rudy, qui travaille dans un établissement public à un poste où élus et usagers sont peu présents, envisage de changer de collectivité. D'abord sceptique, il semble finalement s'être laissé convaincre par ces spécificités territoriales : « Il faut territorialiser notre discours. Faut faire sans cesse référence aux acteurs,

¹⁵⁰ Cartier M., Coutant I., Masclat O., Siblot Y., 2008, *op.cit.*, p.129.

¹⁵¹ Sur le cas des facteurs provinciaux « montés » à Paris, cf. Cartier M., 2003, *op.cit.*, p.24.

aux machins. (...) En attaché, on parle de l'intercommunalité. Ce sont des concepts un peu plus fumeux, nébuleux. Il faut faire de belles phrases, bien longues. Mes collègues, quand je fais des notes, me disent : "ça se voit que tu as fait une prépa attaché". Territorialiser la copie, je trouvais ça fumeux quand on nous l'a dit. Mais après tout, en réfléchissant, on travaille quand même dans des collectivités territoriales. C'est bien de rapprocher avec des choses concrètes, avec ce qu'on attend d'un élu, d'un chef de service. »

2) Changer de grade et de poste : des conversions de soi

Les cas où la réussite aux concours n'est associée ni à une mobilité fonctionnelle ni à une mobilité géographique sont minoritaires, ainsi que l'a montré l'enquête à Tozay (*cf.* chapitre VII). Il faut donc à présent nous intéresser à des configurations davantage conformes aux représentations des candidats et des employeurs, dans lesquelles le concours intervient soit pour parfaire une mobilité fonctionnelle déjà engagée (et mettre en équivalence le grade avec le poste), soit pour permettre d'y avoir accès. Étudiant la socialisation adulte à travers les institutions de formation, Howard Becker et Anselm Strauss ont montré que la mobilité professionnelle pouvait se traduire par des « des conflits de loyauté », conduisant à « violer des amitiés et même à remettre en cause la perception de soi »¹⁵². Les deux cas présentés ci-dessous, permettent d'étudier la contribution des concours aux conversions professionnelles : pour Véronique, le concours participe d'une mobilité professionnelle ascendante, à la fois fonctionnelle et statutaire ; pour Daniel, il constitue un moyen de reconversion, de la position d'ouvrier vers celle d'employé. Nous verrons ainsi que les concours participent à l'apprentissage de nouveaux rôles, lesquels se traduisent par une évolution des activités, par une redéfinition des relations avec les collègues, ainsi que par des ajustements de l'identité professionnelle.

a) Apprendre son rôle de « chef »

Au cours des épreuves de concours, les jurés évaluent la capacité des candidats à s'inscrire à une position donnée de la hiérarchie administrative. S'agissant des agents d'exécution en voie d'accès à l'encadrement, ils estiment plus exactement leur capacité à changer de positionnement hiérarchique. Ces agents en ascension doivent montrer qu'ils sauront diriger leurs anciens pairs et manifester des formes de connivence avec le nouveau groupe, celui des encadrants, qu'ils prétendent intégrer (*cf.* chapitre VI). Véronique, qui tient à marquer sa distance vis-à-vis des agents situés au bas de la hiérarchie des emplois (*cf. supra*) apprend,

¹⁵² Becker H., Strauss A., 1968, « Careers, personality and adult socialization », in Glaser B. (ed.), 1968, *op.cit.*, p.26 et 29. Traduction par nos soins.

dans les concours, les compétences et les normes relationnelles requises par son nouveau rôle de « chef ».

Secrétaire en entreprise pendant une dizaine d'années avant d'être embauchée aux services techniques d'une ville moyenne de banlieue parisienne, Véronique a utilisé les préparations aux concours pour se familiariser avec les règles et pratiques propres à son nouvel univers professionnel, puis pour acquérir les compétences nécessaires à ses promotions successives, depuis son premier poste de secrétaire jusqu'au poste de responsable administrative, en passant par une position d'assistante du directeur des services techniques. Ces changements de poste précèdent en effet toujours de peu ses réussites aux concours : elle est en préparation au CNFPT lorsqu'elle accède à un nouveau poste, et c'est cette formation qui lui permet de s'approprier celui-ci. Elle a en particulier toujours choisi l'option « finances publiques », correspondant à son activité de gestion des marchés publics, pour maximiser ses chances de réussite et mais aussi parce que les connaissances acquises en formation l'aident dans son travail :

« En formation, je me suis toujours cantonnée à ma spécialité : les finances. J'ai toujours cherché à creuser ce que je connaissais déjà. J'ai fait de plus en plus de liens. J'ai eu de moins en moins besoin de mes responsables, du point de vue des connaissances. », nous explique-t-elle alors qu'elle prépare le concours d'attaché¹⁵³.

Son autonomie accrue vis-à-vis de l'encadrement, qu'elle associe à ses nouvelles compétences professionnelles, se double d'un changement de positionnement vis-à-vis de la dizaine de personnes employées dans le pôle administratif du service. De collègue, elle devient « chef », ce qui n'est pas sans poser de difficultés :

« Avant, je ne gérais pas du personnel. Je n'avais que des gens au dessus de moi ! Du jour au lendemain, vous vous retrouvez avec dix personnes à gérer. (...) Vous avez travaillé d'égal à égal et du jour au lendemain, vous êtes responsable. Ça a du mal à passer. »

Là encore, Véronique mobilise les ressources du CNFPT : les préparations aux concours n'incluant pas de cours sur le « management » ou la « gestion des ressources humaines », c'est aux stages de formation continue qu'elle fait appel :

« Je ne pense pas avoir forcément bien démarré. On panse les plaies de part et d'autre. Je suis partie en formation pour mener à bien les entretiens de fin d'année. Ça m'a beaucoup aidé, à mieux cerner les gens, à mieux les écouter, leurs désirs, leur façon de voir les choses, à prendre du temps. »

Candidate à l'examen professionnel de rédacteur-chef quelques temps plus tard, elle travaille sur le statut de la fonction publique pour préparer l'épreuve d'entretien visant à « apprécier les

¹⁵³ Entretien dans son bureau, le 8 mars 2006.

aptitudes en matière d'encadrement »¹⁵⁴, et mobilise ses nouvelles connaissances dans les conflits avec ses subordonnées.

« Ça m'a servi dans le cadre du travail. J'ai une collègue qui est très désagréable en ce moment. Pour lui faire comprendre qu'il y a des droits et des obligations du fonctionnaire, je me suis servie du texte et j'ai fait un petit mot ! », dit-elle au cours du deuxième entretien, réalisé après sa réussite à cet examen¹⁵⁵.

En fournissant des ressources à la fois cognitives et relationnelles pour changer de position hiérarchique, les préparations aux concours contribuent à sa prise de rôle, au point qu'elle relaie, dans ses relations avec ses subordonnées, les normes d'implication au travail et de neutralité vis-à-vis du politique diffusées dans les concours :

« On doit rester neutre. Faire très attention à ce que l'on dit, comment on est. Pour tout le monde, c'est comme ça, dans l'administration. On doit satisfaire le politique. La personne qui nous dirige, c'est notre DGA. On doit avoir cette distance, être un peu guindé. Je suis exigeante avec le personnel : je demande à ce que les gens ne ricanent pas toutes les quinze secondes. Dans le lot, vous avez toujours des gens qui vont donner leur opinion sur tout et rien. Je fais toujours attention à ce qu'ils ne disent pas n'importe quoi en présence de Mme D... [l'adjointe déléguée au service] Vous pouvez avoir votre opinion sur le travail qui est fait, mais c'est à moi qu'il faut le dire, pas à elle. »

On peut parler, dans son cas, d'une socialisation réussie aux normes concourantes, dans la mesure où elle témoigne, en outre, d'une grande attention aux positions statutaires, et est capable de définir précisément la différence entre les grades.

« Je suis arrivée à un stade intéressant. Quand vous êtes rédacteur, on vous demande de relater, pas de juger, mais de constater : "Certains pensent ça, certains sont ceci, certains sont cela". Vous êtes entre les deux. Vous n'êtes plus exécutants, mais vous n'êtes pas non plus force de proposition. Quand vous devenez attaché, vous devenez une force de proposition. (...) On a une relation plus assidue avec le politique. On travaille dans son sens. On essaie de faire en sorte que le politique ait une satisfaction dans l'intérêt d'une mission bien ficelée. (...) Quand vous êtes rédacteur, on ne vous demande pas tout ça. On vous demande simplement de constater. Même dans les devoirs : on ne vous demande pas forcément d'exprimer des opinions à fond les manivelles parce qu'on n'est pas là pour dire "la confédération paysanne, c'est les meilleurs, les autres, c'est tous des cons". Vous devez développer une argumentation générale et prendre parti : "j'opte pour cette solution parce qu'il y a tel ou tel avantage". Chose que vous ne faites pas quand vous êtes rédacteur. »

De surcroît, les critères sur lesquels elle fait reposer les différences hiérarchiques sont ceux des concours, les plus gradés étant à la fois plus proches des élus et davantage capables d'initiative et de monter en généralité. La manière dont elle rend compte de ses rapports avec son supérieur, ingénieur et directeur du service, montre que sa perception des relations hiérarchiques est structurée par les catégories statutaires relayées par les concours :

¹⁵⁴ Rapport du président du jury, session 2006, disponible sur le site du centre de gestion francilien.

¹⁵⁵ Dans son bureau, le 17 novembre 2006.

« Mon directeur m'a fait un énorme compliment hier : "tu es la seule personne que je n'ai pas besoin de relancer, tu proposes, je sais toujours où tu en es". Ça m'a fait plaisir. », dit-elle par exemple avant d'expliquer, comme nous venons de le citer, qu'elle est arrivée, avec le grade de rédacteur, à « un stade intéressant ». Pour expliquer, au cours du deuxième entretien, la différence entre un rédacteur et un attaché, elle fait à nouveau référence à son chef de service : « Mon directeur va tout de suite voir ça d'un point de vue beaucoup plus politique que moi ».

Finalement, c'est à partir de ces catégories que Véronique définit sa propre identité. En rapportant sa position (« beaucoup plus que rédacteur ») à des traits de personnalité, elle essentialise, à la manière des jurés (*cf.* chapitre VI), des attributs socialement construits.

« Aujourd'hui, je suis beaucoup plus que rédacteur. J'ai toujours ce sens critique. Je vais toujours chercher les choses, je décortique, j'essaie vraiment de démontrer les points forts, les points faibles, d'aiguiller... Je donne toujours des réponses, des solutions... J'essaie vraiment... Je suis vraiment plus dans le contexte attaché que rédacteur. C'est indéniable. Je pense aussi que c'est une question de personnalité. Arrivée à un moment donné, le fait de progresser, de connaître son travail, il est certain qu'on décele plus vite les problématiques, on voit tout de suite qu'il va y avoir un problème, quelque chose. On essaie rapidement de trouver des solutions, ou on en propose plusieurs. »

Si la socialisation concourante est si efficace dans son cas, c'est parce qu'elle prolonge le repérage opéré par ses supérieurs, eux-mêmes attachés à la promotion par concours (*cf. supra*). C'est aussi parce qu'elle lui permet de rejoindre, après un début de vie active marqué par le chômage et le déclassement dans des emplois d'exécution, une position rattachée aux couches moyennes, couches dont ses origines sociales (son père était conducteur de travaux et a fait des études supérieures), son entourage familial (son frère est instituteur, sa sœur cadre commerciale, son conjoint conseiller en insertion) et son lieu de résidence (une commune bourgeoise de l'Ouest parisien) la rapprochent déjà. Mais ses difficultés à se positionner face à ses subordonnées montrent aussi le coût d'une telle mobilité professionnelle, fût-elle inscrite dans un processus de rattrapage : en encourageant la prise de distance vis-à-vis des collectifs de travail, l'accession au statut de cadre peut constituer, comme dans le cas de Claude, un frein à l'inscription dans les groupes et les modes d'action associés au salariat d'exécution, tels que le militantisme syndical¹⁵⁶.

« J'ai été assez longtemps syndiqué CFDT. Quand j'ai été nommé secrétaire général adjoint, il y a eu des problèmes à un moment. [*cherche ses mots*] C'était difficile de concilier le syndicalisme et être secrétaire général adjoint. On est toujours dans les commissions de ceci. On est les patrons un peu. On est regardé comme cadre, patron, chef C'est jamais facile. Vis-à-vis des élus, dans les commissions, c'est pas facile d'avoir la position d'un syndicat à donner. » (Claude)

¹⁵⁶ Ainsi que l'avait déjà remarqué Christian de Montlibert. Montlibert C. (de), 1977, *art.cit.*, p.243.

b) De col bleu à col blanc : changer d'univers professionnel

La situation de Daniel est différente de celle de Véronique ou de Claude : sa mobilité, en effet, n'est pas verticale mais horizontale. Depuis son entrée dans la fonction publique territoriale, il n'a jamais eu de mission officielle d'encadrement ; avec son grade d'agent de maîtrise, il demeure « catégorie C ». De surcroît, loin de reprendre à son compte les normes diffusées par les concours, Daniel les conteste, tant au niveau de la forme prise par la sélection (il juge les épreuves inadaptées) qu'en ce qui concerne les politiques qu'ils promeuvent (*cf. supra*). La socialisation concurrente de Daniel paraît ainsi plus limitée que celle de Véronique. On ne saurait pour autant conclure à son inanité. Elle se traduit en effet par une redéfinition de ses compétences et des collectifs de travail dans lesquels il s'inscrit.

Daniel est un ancien employé de banque devenu électrotechnicien en station d'épuration suite à une longue période de chômage (*cf. chapitre VII*). En 2006, il passe le concours de rédacteur pour pouvoir postuler à des emplois administratifs, qu'il juge plus propices à une mobilité en province (*cf. supra*). Ce motif initial est abandonné au bout de quelques mois en raison des difficultés qu'il pose à sa femme mais ne remet pas en cause la conversion professionnelle de Daniel, dont les activités et les habitudes s'éloignent progressivement de celles qu'il avait acquises, depuis treize ans, en tant qu'ouvrier. D'abord embauché comme électrotechnicien dans la station la plus proche de son domicile, où il travaille en trois-huit pendant six ans, Daniel occupe ensuite un poste d'électricien dans les laboratoires d'une autre station. C'est à ce moment là, et alors qu'il a déjà commencé à s'éloigner des emplois ouvriers (ses horaires sont désormais ceux des bureaux et il travaille à l'intérieur et non plus à l'extérieur), que le projet de passer le concours de rédacteur émerge :

« C'était un pari. Il y avait des gens, la mentalité bureau des labos, où les techniciens étaient plus que des sous-hommes. Il y a des administratifs qui se sont présentés aux concours et qui prenaient les gens en bleu de très haut. C'était très désagréable. (...) C'était très dur à supporter des fois. Je me suis dit : je vais préparer aussi. J'avais été mis sur la liste de diffusion par erreur. Ça a fait rigoler beaucoup de monde. Sur les quatre, il n'y en a qu'une qui a été admise au test pour faire la prépa. J'ai relevé un peu la tête. »

Daniel apprécie les aspects techniques de son travail : lors de notre visite à la station, il passe par exemple plusieurs heures à nous expliquer son fonctionnement, dans des termes pointus que nous ne comprenons pas toujours. Mais son embauche dans un service où les administratifs dominent (numériquement et symboliquement, en tout cas dans sa perception) se traduit par une dévalorisation de son statut d'ouvrier, dont il souffre d'autant plus qu'il a été employé pendant près de vingt ans. Il s'appuie alors sur des ressources constituées au cours de ses années dans la banque pour tenter un retour dans les emplois administratifs : il choisit en particulier l'option finances publiques, qui lui paraît la plus proche de ses anciennes

compétences. Il cherche, en outre, dès qu'il commence à préparer le concours, un poste compatible avec son futur grade de rédacteur. C'est ainsi qu'il revient, en juin 2006, à sa première station d'épuration, non plus comme électrotechnicien sur les bassins de décantation, mais comme technicien informatique au sein de la direction administrative. Ayant raté le concours à l'oral (*cf. supra*), il n'en bénéficie pas moins de la promotion fonctionnelle qu'il espérait. Lunettes de presbyte sur le nez, il règle, depuis son PC, les problèmes signalés à distance par les agents de maîtrise en charge des bassins. Ses visites sur le « terrain » sont devenues rares, celles-ci étant principalement assurées par le moins gradé du service, un agent technique. Daniel, lui, s'occupe des problèmes traitables à distance, par le réseau informatique. Six mois après sa prise de poste, son changement de spécialité, de l'électrotechnique à l'informatique, est encore inachevé : il demeure spécialisé dans les tâches les plus proches de son ancienne activité tandis que la gestion des serveurs est assurée par un technicien contractuel, titulaire d'un bac+2, et par un prestataire extérieur. Si la préparation du concours de rédacteur ne lui a pas permis d'améliorer ses compétences dans ce nouveau domaine, elle a développé des capacités rédactionnelles utiles à son activité : il nous montre les fiches remplies à chaque opération de maintenance ainsi que les protocoles qu'il transmet aux agents de maîtrise. De même, la connaissance des procédures de marchés publics lui permet de comprendre l'univers de référence des collègues des bureaux voisins et d'intervenir dans les décisions qu'ils prennent, dans un secteur où le recours à des prestataires extérieurs est fréquent.

Occupant un emploi pas tout à fait administratif (il y a encore quelques outils sur son bureau) mais pas ouvrier non plus (il explique en particulier qu'il ne se salit que rarement), Daniel laisse apparaître une acculturation partielle à son nouvel univers, conservant certains traits ouvriers tout en adoptant des pratiques rattachées aux « cols blancs ». En janvier 2006, lorsque nous le rencontrons pour la première fois au CNFPT, sa petite taille, plutôt robuste, ses mains calleuses, ses jeans chemise à carreaux et chaussures de randonnée suffisent à le distinguer des femmes soignées qui suivent le stage avec lui¹⁵⁷. À table, il est le seul à prendre du vin rosé – une particularité qu'il juge bon de justifier : « je garde mes habitudes de chantier ». Outre le non-conformisme de ses propos, lié à son positionnement politique et syndical (*cf. supra*), ce sont ses centres d'intérêt qui le distinguent de ses collègues : en cours comme en entretien, il est sensible aux questions relatives à l'environnement (développement durable, recyclage) – une sensibilité qui n'est évidemment pas sans lien avec son activité professionnelle. Et s'il a du mal à s'inscrire dans les formes prescrites pour les concours (note

¹⁵⁷ Journal de terrain, 18 janvier 2006.

de synthèse, dissertations...) et à se contraindre à travailler chez lui, il lit de plus en plus, passant aisément du *Canard Enchaîné* au *Monde*. Son engagement dans notre enquête, par trois entretiens et une journée sur son lieu de travail, est lui-même lié à son goût pour le débat, y compris intellectuel : « j'aime bien ce qui fait avancer le schmilblick », nous dit-il par exemple lors de notre première rencontre. Au cours de notre visite à la station, près d'un an plus tard¹⁵⁸, il nous donne d'ailleurs, non sans fierté, l'ouvrage réalisé à l'occasion d'un anniversaire de la station, qu'il semble avoir lu en détail. Certaines de ses attaches ouvrières demeurent : il porte toujours une veste de bleu de travail (mais a troqué le pantalon pour un jean, commun à tous les hommes du service), continue de prendre quelquefois des douches aux vestiaires et de venir travailler tôt le matin :

« J'ai gardé les habitudes industrielles. Je suis là tôt le matin, 7h20 par là, et à 4 heures et quart au plus tard, je pars. »

Il serre la main à toutes les personnes, hommes ou femmes, que nous croisons, alors que, dans les bureaux fréquentés au cours de notre enquête, les bises sont la norme entre hommes et femmes. Sa prise de distance vis-à-vis des pratiques associées aux ouvriers d'exploitation est malgré tout visible. À midi, nous déjeunons avec une dizaine d'autres personnes, principalement des employées et des techniciens informatique. Le groupe reste mixte jusqu'au café, discutant des loisirs familiaux du week-end (parcs d'attraction...) et de sujets de société (tels que le port du voile), plutôt que de leur travail ou de pratiques genrées. Quelques minutes plus tard, en entretien, Daniel dit apprécier cette ambiance, qui rompt à la fois avec le monde exclusivement masculin qu'il côtoyait dans son premier poste, et celui, administratif et féminin, de sa deuxième affectation. Mais il explique aussi les difficultés posées par les interactions avec les plus ouvriers des collègues :

« Il y a qu'à voir à la table (ce n'est pas parce que vous étiez là), il y avait des gens des trois catégories, des jeunes, des moins jeunes, des gens dans le technique, des gens dans l'administratif. Aucun problème. (...) On fait la guerre pour que les gens viennent manger avec des bleus à peu près propres. »

La distance vis-à-vis de son ancien univers transparait aussi dans l'implication au travail requise par son nouveau rôle, et qui a pour corollaire son désengagement syndical. Daniel cesse en effet de se rendre aux réunions du CTP, où il siégeait depuis trois ans en tant que délégué de la CGT, pour se consacrer à son travail :

« J'ai des choses à apprendre. (...) Je pourrais difficilement faire autrement. Si j'étais dans mon métier d'électricien... Je le connais mon métier d'électricien. Je n'avais pas grand-chose à apprendre. Tandis que là... Faut faire un choix. »

¹⁵⁸ Journal de terrain, 8 décembre 2006.

La prise de responsabilité consécutive à la progression dans la hiérarchie des grades n'est donc pas le seul motif de démobilité syndicale. L'intensité du travail, exigée tant par la hiérarchie que jugée dans les épreuves de concours, apparaît comme une condition nécessaire à la mobilité professionnelle et comme une contrainte pesant sur les autres formes d'implication au travail. Même ceux qui, comme Daniel, se tiennent politiquement à distance des normes concourantes ont du mal à y échapper.

3) Échouer au concours : une mobilité impossible ?

« Le fait d'adopter les valeurs du groupe de référence est un facteur de mobilité sociale vers ce groupe ». Cette célèbre assertion mertonienne convient assez bien à Véronique et Daniel, qui se projettent, quoiqu'à des degrés divers, dans le groupe des cadres pour la première, dans celui des employés pour le second. Mais, ajoute Merton, ce mécanisme de socialisation anticipatrice ne fonctionne qu'à la « condition que le système social ne soit pas trop rigide »¹⁵⁹. Or la sélectivité des concours maintient la grande majorité des candidats soit aux portes de la fonction publique soit dans leur grade d'origine. Il nous faut donc étudier, pour terminer, le devenir des personnes qui y ont échoué. Toutes, loin s'en faut, n'ont pas réussi, à l'image de Daniel et Véronique, à acquérir le poste avant le grade. Continuent-elles à passer des concours, et pendant combien de temps encore ? Comptent-elles sur d'autres ressources pour concrétiser leur projet de mobilité ? Nous présenterons ici deux configurations permettant d'évaluer la pérennité de la socialisation concourante quand celle-ci n'est pas certifiée par la réussite. Le cas de Sabrina illustre un rapport au concours conçu sur le mode de l'épanouissement personnel, qui débouche, après un échec, sur un désengagement de la sphère du travail. Ceux d'Alain et de Franck, jeunes employés aux études longues confrontés à des échecs, illustrent deux tentatives de jouer sur le registre de l'interconnaissance pour acquérir une position inaccessible par la voie bureaucratique.

a) Se désengager

Comme de nombreux concourants, Sabrina, directrice-adjointe d'un centre de loisirs qui a réussi les concours d'adjoint d'animation (C) et d'animateur (B) avant de rater celui d'attaché (*cf.* encadré 9), a une représentation précise des attendus de chaque grade :

« Un attaché n'a pas besoin d'avoir une spécialité particulière. Il doit pouvoir intervenir sur n'importe quel secteur. J'ai choisi spécialité animation, mais un attaché peut travailler n'importe où. C'est vraiment le niveau de culture. Ce qui est normal aussi. On peut être directeur général des services en ayant le

¹⁵⁹ Merton R., 1997, *op.cit.*, p.223.

concours d'attaché. Il faut savoir s'exprimer correctement et ne pas dire de bêtises. », nous dit-elle par exemple au cours de notre deuxième entretien, mené quelques mois après son échec au concours¹⁶⁰.

Mais contrairement à Véronique, cette connaissance des catégories bureaucratiques ne se traduit pas par une identification au grade le plus élevé. Au contraire, Sabrina, ainsi que nous l'avons indiqué dès l'exergue de ce chapitre, estime ne pas avoir « la stature d'un attaché » :

« *Pourquoi n'auriez-vous pas la stature ?* Attaché, on est quand même appelé à prendre la parole en réunion, et l'oral, c'est pas forcément... Je ne m'en sens pas capable. Je ne sais même pas, avec le recul, si ce type de poste, de toute façon, me correspondait. C'est pas moi. (...) C'est lié à un manque de confiance en moi, à un manque d'habitude en société. Lorsque je suis chez des amis, je ne parle pas. Je vais prendre la parole lorsqu'il y a vraiment des choses idiotes qui sont en train de se dire. J'ai des amis qui n'ont pas forcément fait d'études mais qui sont capables de parler parce qu'ils ont lu deux lignes dans le journal. Moi, ce n'est pas possible. C'est pour ça : ce concours ne me correspondait pas. »

Si cette déclaration doit à son contexte d'énonciation (Sabrina rationalisant en quelque sorte son échec), on en trouve des indices dès notre première discussion, avant les épreuves écrites : « ce serait un miracle, si je l'avais », nous dit-elle alors¹⁶¹. Lors du premier entretien formel, mené alors que le résultat des épreuves écrites n'est pas encore connu, Sabrina a du mal à s'exprimer face à nous, regardant ses pieds plutôt que notre magnétophone, parlant par moments d'une voix à peine audible. Frêle et légèrement voutée malgré ses 35 ans, elle nous fait à nouveau part de ses doutes sur ses chances de réussite, encore étonnée d'avoir réussi le test qu'elle avait raté deux ans auparavant :

« Le CNFPT a fait de la discrimination positive, il baisse le niveau pour permettre à des gens qui sont moins allés à l'école de rattraper le niveau. (...) Au début, la formation était difficile. Je m'accroche. Je rattrape le niveau, pour avoir le concours. J'ai plus confiance en moi. Au début, les textes, c'était du charabia. Je n'étais pas habituée à lire *la Documentation française*. J'assimile les termes. Je n'y croyais pas. Suivre cette formation, c'était déjà une réussite. Mon but, ce n'est pas forcément de décrocher le concours. C'est une rupture avec le travail. J'ai besoin de m'aérer, d'aller en formation, pour avoir encore la motivation, ne pas m'endormir. »¹⁶²

Ces dernières paroles montrent que, faute de croire en ses chances (effectivement limitées du fait de son niveau de diplôme, un baccalauréat, et de son éloignement vis-à-vis des références administratives du concours), Sabrina a très tôt conçu la préparation comme une occasion d'enrichissement personnel davantage que comme un instrument d'ascension professionnelle. Ayant dû arrêter ses études universitaires après le divorce de ses parents, elle s'inscrit dans la configuration, décrite plus haut, de bonne volonté concourante liée à un désir de rattrapage scolaire :

¹⁶⁰ Sur son lieu de travail, le 9 octobre 2006.

¹⁶¹ Journal de terrain, 17 janvier 2006 (déjeuner au self du CNFPT).

¹⁶² Entretien sur son lieu de travail, le 5 mars 2006.

« J'ai été dans l'obligation d'arrêter mes études, je n'ai pas eu le choix. C'était un rêve pour moi de pouvoir un jour reprendre des études. Un bonheur. Un rêve. C'est devenu une réalité. »

Sa moindre satisfaction au travail, qu'elle attribue à la pression croissante des parents d'élèves, ainsi qu'au refus de la mairie de financer son diplôme d'État d'animatrice (*cf.* chapitre VII), contribue aussi à l'orienter vers le concours d'attaché. L'échec à celui-ci confirme une aspiration qu'elle semblait nourrir depuis plusieurs mois déjà : renonçant à ses projets de promotion, Sabrina limite son implication au travail et profite des « libertés » laissées par son temps partiel (80%) et ses horaires décalés (concentrés sur la fin de l'après-midi et le mercredi). Au cours de l'année 2006, plusieurs changements affectent sa vie personnelle : elle quitte le domicile de sa mère pour s'installer en couple, et fait deux voyages, l'un dans le désert algérien, le pays de ses parents, l'autre au Maroc. Désormais, c'est à cette vie hors travail qu'elle donne la priorité :

« J'avais mis ma vie privée un peu de côté parce que ma priorité, c'était ces concours, ma vie professionnelle et la maison [de sa mère, qu'elle a achetée et fait restaurer]. Le voyage dans le désert, c'était un peu une recherche de ce qui pouvait être le plus important pour moi. Je suis assez satisfaite de mon travail et je n'ai pas envie d'en changer. Là, je remplace une collègue mais sinon, je commence à quatre heures moins dix. Je peux sortir le soir. Ça me laisse une liberté... c'est quelque part une chance de travailler peu. Je n'ai pas forcément envie de travailler beaucoup plus. (...) Je ne vois plus le dépassement dans le travail. Je suis bloquée. Ça ne me rend pas ni malheureuse ni triste parce que je me dépasse autrement. Je m'épanouis d'une autre façon. (...) Je me laisse un peu porter. J'ai été trop volontaire pendant de nombreuses années. Ces concours et ces formations ont été importants. Ils m'ont apporté des choses autant professionnellement que personnellement. Je n'ai plus envie de forcer les choses. »

Comme Véronique, Sabrina a connu une forte acculturation concurrente : elle indique, dans des passages en partie cités plus haut, les nouvelles activités qu'elle a engagées au cours des préparations : lecture de journaux reconnus, visite d'expositions, conférences... Elle explique ce que les formations ont changé pour elle : elle a une perception accrue des inégalités sociales et raciales, elle est davantage consciente des contraintes auxquelles font face les politiques etc. Mais, à la différence de Véronique qui investit ses gains de socialisation dans la sphère du travail pour connaître une mobilité professionnelle, Sabrina, qui entretient des relations distendues avec ses supérieurs hiérarchiques, et n'a pas été repérée pour connaître une telle ascension, y voit surtout une rétribution personnelle. Si l'échec au concours d'attaché se traduit par son (relatif) désengagement du travail, il ne semble pas remettre en cause celle-ci : Sabrina continue d'avoir des activités culturelles (lectures, visites d'expositions...) d'abord pensées sur le mode du travail concurrent, désormais comme des loisirs.

b) Trouver d'autres ressources

Le renoncement professionnel, compensé, dans le cas de Sabrina, par des projets personnels, est loin d'être accepté par tous les candidats ayant échoué aux concours. Le chapitre VII a montré ce que l'implication au travail devait à la situation familiale (et vice-versa). Il a en outre indiqué la plus grande propension des femmes à se désengager de la sphère du travail en cas de déconvenues sur celle-ci. Nous voudrions à présent étudier deux configurations, masculines, dans lesquelles cette démobilisation est impensable, et dans lesquelles l'échec aux concours conduit à envisager d'autres voies de la mobilité. Au contraire de Véronique, Sabrina ou Claude, Alain et Franck ne vivent les concours ni comme une occasion de rattrapage scolaire ni comme un vecteur d'enrichissement personnel. Scolarisés plus longtemps (ils ont tous les deux un DUT GEA), ils le perçoivent comme un passage obligé pour atteindre la position promise par leur niveau d'études et s'investissent assez peu dans leur préparation. Ayant échoué au concours de rédacteur, ils ne pensent pas le repasser à court terme : Alain a trop de mal à se contraindre à ce travail supplémentaire pour que ses chances de réussite augmentent significativement ; Franck, lui, a déjà connu plusieurs insuccès et se décourage. Faute de déboucher sur une nouvelle candidature, cet échec est douloureux : il bloque les projets, au demeurant différents, qu'ils avaient conçus. Dans le cas d'Alain, les aspirations professionnelles sont indissociables des aspirations personnelles : s'il veut passer rédacteur, c'est pour rejoindre son amie en province (*cf. supra*). S'agissant de Franck, célibataire très investi dans son travail, la frustration, liée à son statut d'agent subalterne près de quinze ans après la fin de ses études, est vive et rend la mobilité professionnelle cruciale. Aussi aucun des deux n'abandonne-t-il ses aspirations après avoir renoncé aux concours. Ils s'engagent au contraire dans une voie, perçue comme alternative, de promotion : celui des relations interpersonnelles.

Ayant tenté, en vain, de répondre aux quelques annonces accessibles aux adjoints administratifs, Alain estime que seul le « piston » lui permettrait d'être embauché. Plutôt que ses titres administratifs et scolaires, il décide de mobiliser ses ressources personnelles : joueur de football dans une équipe relativement cotée de banlieue parisienne, titulaire du brevet d'éducateur sportif, il s'inscrit dans un club de Loire-Atlantique, en espérant y nouer des « contacts » favorables à une embauche :

« Je me suis dit qu'il fallait que je me fasse connaître. Si je trouve un poste, ce sera grâce au piston. Faut pas se voiler la face, ça existe. Il faut que quelqu'un dise : "celui-là, je le connais, il est bien". (...) J'ai cherché tous les clubs qui avaient "municipal" dans leurs noms, en me disant que ça me permettrait de rencontrer des gens qui travaillent à la mairie. En fait, ça s'appelle municipal parce que les clubs sont subventionnés par la mairie, mais les gens qui sont là ne sont pas de la mairie. Je l'ai appris en leur

téléphonant. J'ai expliqué que je cherchais un travail en mairie. Il y en a un qui m'a dit qu'il travaillait en mairie, qu'il n'y avait rien pour moi pour le moment, mais que, si on restait en contact, il me donnerait les offres d'emploi en interne. J'ai compris que "rester en contact", ça voulait dire jouer dans leur club. J'ai accepté. C'est un club de moins bon niveau que celui dans lequel je joue ici, mais c'est sympa, c'est convivial. (...) C'est dans la ville voisine de celle de ma copine. On y est en dix minutes à pied. C'est pour ça que j'y vais tous les week-ends. Je pars le vendredi soir, je rentre le dimanche soir. Il y a aussi un joueur qui m'a dit que sa mère travaillait dans une autre administration. Ça pourra peut-être m'aider. »

Cette tactique, *a priori* adaptée aux modes de recrutement que nous avons par exemple étudiés à Tozay, peine pourtant à porter ses fruits. Lorsque nous retrouvons Alain près de deux ans plus tard¹⁶³, nous apprenons qu'il n'a pas encore trouvé de poste en Loire-Atlantique, et qu'il se mettra en disponibilité en janvier 2009 pour pouvoir vraiment s'installer sur place tout en préparant à nouveau le concours de rédacteur.

Si la voie statutaire de promotion est difficilement accessible à ces hommes diplômés sans avoir incorporé les normes scolaires nécessaires à la réussite aux concours, la mobilisation du capital social dans le cadre d'un projet de mobilité n'est pas non plus évidente. Franck s'en rend compte lui aussi, qui a été sollicité par son ancien chef de service, devenu directeur de l'office municipal HLM de Tozay : Franck craint de ne pouvoir être embauché qu'avec un contrat de droit privé¹⁶⁴ et de devoir pour cela renoncer à son statut de fonctionnaire. Seul un salaire supérieur à celui qu'il reçoit à la mairie (1500 euros contre 1350) serait de nature à compenser cette perte, mais Franck n'est pas assuré de l'obtenir.

Dans des configurations où le concours est perçu sur un mode instrumental davantage que comme une occasion d'apprentissage, l'échec a toutes chances de se traduire par un reflux de la socialisation concourante. Ni Alain ni Franck ne mentionnent des choses qu'ils auraient apprises dans les préparations, n'ont de souvenir positif de celles-ci. Parce que seules les possibilités ouvertes par les concours comptaient à leurs yeux, l'insuccès les contraint à chercher d'autres moyens, eux aussi incertains et coûteux, d'y accéder.

¹⁶³ Conversation téléphonique, le 18 juillet 2008.

¹⁶⁴ Ses craintes sont liées à la fusion, prévue par l'ordonnance n°2007-137 du 1^{er} février 2007, des offices municipaux HLM, établissements publics administratifs recrutant des fonctionnaires, et des OPAC, relevant de la catégorie des établissements publics industriels et commerciaux et employant de ce fait des salariés de droit privé.

Conclusion

Les processus de socialisation à l'œuvre dans les institutions de formation ont souvent été étudiés sous l'angle de la cohérence et de l'homogénéité de l'inculcation. Dans l'enquête, pourtant attentive à la variabilité des configurations et des individus, menée par les interactionnistes américains sur les étudiants en médecine, le concept globalisant de culture (étudiante) était ainsi mobilisé pour décrire le fait que les étudiants « partagent des buts, des expériences déterminantes et sont exposés aux mêmes dangers »¹⁶⁵. Tout en montrant les limites de la socialisation par les enseignants, elle concluait à la prégnance de l'inculcation collective, par le biais des associations étudiantes (*fraternities*). Terminant ce chapitre consacré à la socialisation produite par les concours territoriaux, nous ne pouvons partager une telle analyse. Si les stagiaires du CNFPT sont, comme les étudiants américains, tiraillés entre leurs « problèmes de court terme » (faire leurs devoirs) et de « long terme » (se projeter dans un autre grade), s'ils se posent eux aussi la question de savoir ce qui leur sera utile au travail et ce qui est nécessaire pour réussir le concours¹⁶⁶, l'hétérogénéité des modes d'implication dans la préparation et des degrés de socialisation est frappante.

L'organisation des dispositifs pré et post-concours contribue à affaiblir l'inculcation concurrente. Parce qu'il n'y a pas de coupure entre la scène concurrente et les autres sphères dans lesquelles les candidats sont inscrits, parce que celui-ci n'est précédé par aucune antichambre exclusive (tel que l'IEP de Paris pour le concours externe de l'ENA), la socialisation à l'œuvre dans les concours territoriaux apparaît plus lâche que celle organisée dans les écoles de l'État. Pourtant, et c'est sans doute là l'originalité de la fonction publique territoriale, les agents territoriaux, quel que soit leur niveau, sont formés et sélectionnés par les mêmes institutions¹⁶⁷. En d'autres termes, la socialisation par les concours est limitée à un petit nombre de schèmes (relations aux usagers, respect hiérarchique, rapport aux politiques), mais elle est d'autant plus efficace qu'elle est largement commune aux différents niveaux de la hiérarchie des emplois.

Ce constat ne doit pas passer sous silence la variabilité des appropriations concurrentes, elles-mêmes liées aux dispositions acquises à l'École, au travail et en famille et aux conditions pratiques que ces autres institutions ménagent aux concurrents. Pour les analyser, les motifs constitutifs du projet concurrent, les pratiques concrètes engagées dans leur préparation, et, en

¹⁶⁵ Becker H., Geer B., Hughes E., Strauss A., 1997, *op.cit.*, p.235 (traduit par nos soins).

¹⁶⁶ *Ibid.*, p.436.

¹⁶⁷ On a vu dans la troisième partie que la relation de concurrence entre le CNFPT et les centres de gestion ne se traduisaient guère, aujourd'hui, par des pratiques différentes. Encore une fois, il faut mettre l'INET à part, qui dispose d'une grande autonomie pédagogique vis-à-vis du CNFPT.

aval, les conséquences de la réussite ou de l'échec doivent être prises en compte. Loin d'être déconnectées, ces trois étapes de la carrière concourante sont structurées par des régularités que l'on peut, de manière idéal-typique, regrouper selon trois schèmes principaux :

- Pour les jeunes diplômés du supérieur long, la socialisation concourante opère par confirmation de dispositions acquises au cours des études (capacités cognitives) puis au cours des premières années en collectivité (aptitude à l'encadrement et rapport au politique). L'encouragement de leurs employeurs, voire les contraintes que font peser sur eux leur statut de contractuel et leur manque de ressources politiques, contribuent à maintenir leurs efforts de préparation. De surcroît, leurs fréquents projets de mobilité géographique facilitent leur intériorisation de la « culture territoriale », élément le plus spécifique de la socialisation concourante. Toutefois, la position ambiguë de ces cadres contractuels nourrit leur perplexité face au décalage existant entre les exigences des concours et les attentes de leur employeur et les conduit à adopter un conformisme distant vis-à-vis des premières.

Pour les candidats moins acculturés aux normes scolaires et qui n'ont pas l'assurance, au contraire des contractuels, d'obtenir un poste correspondant au grade qu'ils ambitionnent, l'enjeu de la socialisation est potentiellement plus important. Au contraire des premiers, largement présélectionnés au cours de leurs études, les seconds doivent en général leur accès aux préparations à un repérage hiérarchique relativement éloigné des normes concourantes. Ils doivent en outre fournir des efforts plus importants pour intégrer celles-ci. L'implication dans les concours et les effets de ceux-ci sur les pratiques et l'identité professionnelle sont donc fortement contrastés.

- D'un côté, on trouve des candidats peu impliqués dans les concours et dont l'échec vient confirmer la distance vis-à-vis des normes concourantes. Ces candidats ont en général eux aussi un rapport instrumental aux concours, sans toutefois parvenir à se conformer aux attentes : leur trajectoire scolaire est suffisamment longue pour qu'ils aient conscience de l'arbitraire des codes, mais encore trop limitée pour que l'ajustement soit aisé. Ces concours confrontent ces agents à leurs propres limites, socialement constituées, et peuvent déboucher sur une démobilitation professionnelle. Le découragement est d'autant plus important que le capital social populaire, autre voie d'accès à la promotion pour les agents d'exécution, est de moins en moins reconnu par les employeurs locaux (*cf.* chapitre IV).

- Au contraire, des candidats, moins dotés en ressources scolaires mais manifestant une propension autodidaxique à l'étude, sont davantage susceptibles de « croire » aux concours, perçus comme des moyens de promotion à la fois professionnelle et personnelle. Dans leur cas, la préparation opère par altération de pratiques préalablement constituées (loisirs

d'extérieur, lectures illégitimes, contestation politique etc.). Quand la réussite aux concours se traduit par la mobilité professionnelle escomptée, les changements opérés par les concours (lectures cultivées, désengagement militant...) facilitent la conversion aux normes prévalant dans le groupe de référence. Les catégories administratives sont très prégnantes dans leur représentation de leur univers professionnel et de leur place au sein de celui-ci. En ce sens, les conditions bureaucratiques de déroulement de carrière, repérées par Robert Merton comme des « aiguillons à la discipline et au conformisme »¹⁶⁸, le sont principalement pour ceux qui investissent ce registre de promotion.

Toutefois, y compris pour ces agents les plus disposés au conformisme, on ne peut considérer la socialisation concurrente comme un formatage univoque. Si les épreuves, où prime l'impératif de sélection, peuvent en donner l'impression, les préparations aux concours (et sans doute aussi les formations post-concours) montrent que les normes, confrontées à celles qui prévalent en collectivité, sont plurielles, et que la formation constitue aussi une ressource pour les agents, dotés d'une meilleure maîtrise de leur vie professionnelle.

¹⁶⁸ Merton R., 1997, *op.cit.*, p.193.

Conclusion

Ayant introduit cette partie en insistant sur la proximité des concepts de trajectoire et de carrière, nous avons adopté, pour plus de clarté, une exposition successive des phénomènes relevant de l'une et de l'autre approches. Il nous faut donc à présent montrer ce qui fait leur complémentarité. Dans quelle mesure les trajectoires des agents jouent-elles sur la manière dont ceux-ci s'approprient les concours ? Les trois schèmes idéaux-typiques de rapport aux concours définis à la fin du chapitre VIII permettent d'esquisser une réponse à cette question, avant un développement plus approfondi en conclusion générale. Exception faite des récits produits, quelque temps trente ans après les faits, par les attachés tozayiens, les concourants que nous avons suivis au cours de notre enquête appartiennent aux cohortes ayant intégré la fonction publique territoriale depuis les années 1990. Cette décennie, comme la suivante, est caractérisée, pour l'ensemble du salariat, par le rétrécissement des possibilités d'ascension sociale et par la montée du double risque de chômage et de précarisation. Dans les collectivités, des changements à la fois juridiques et pratiques ont contribué à transformer les conditions de recrutement (faisant une place plus grande à la contractualisation) et de promotion (à la fois plus étroitement conditionnées aux concours et moins automatiques). Le rapport de nos enquêtés aux concours porte la marque de ce contexte historique. Le conformisme instrumental des jeunes cadres contractuels doit à la fois à leur capital scolaire (ils ont fait des études longues mais relativement peu sélectives), à leur expérience en collectivité (où les règles statutaires sont loin de toujours prévaloir) et à la sélectivité accrue des concours, qui rend leur réussite plus hasardeuse. La distance des agents d'exécution vis-à-vis des normes concourantes doit à l'élévation des ressources scolaires nécessaires à la réussite et à l'incertitude face à l'effectivité de la promotion récompensant normalement la réussite. Quant à ceux qui manifestent une bonne volonté concourante, qui se conforment à la place que leur assigne l'ordre bureaucratique pour tenter de s'y élever, leur attitude semble davantage en affinité avec les conditions de sélection et de nomination prévalant dans les années 1970-1980 qu'avec celles d'aujourd'hui. C'est sans doute ce qui explique que ceux qui perdurent dans cette voie, telle Véronique, sont ceux qui disposent des ressources relationnelles les assurant, plus que les autres, de chances effectives d'y réussir.

Pour analyser la contribution des concours à la construction des différents groupes constitutifs de la fonction publique territoriale, on ne peut donc dissocier ce que les concours font aux agents de ce que ceux-ci en font. En considérant que « l'institution du statut général des

fonctionnaires compte moins que la façon dont les agents se l'approprient »¹⁶⁹, Odile Join-Lambert pointait du doigt, fort à propos, la nécessaire prise en compte des interactions et des pratiques dans l'histoire de la fonction publique. Mais cette posture de recherche, évidemment transposable en sociologie politique, ne doit pas conduire à faire l'impasse sur les configurations, juridiques et institutionnelles, au sein desquelles ces appropriations se déroulent. C'est ce que nous avons tenté de faire en reliant les carrières concourantes aux contextes historiques et sociaux dans lesquelles elles s'inscrivent. Au terme de cette analyse, nous mesurons donc l'importance du travail, mené dans les deux premières parties de la thèse, sur le droit de la fonction publique territoriale et sur les pratiques de ses employeurs. Le premier borne l'espace des possibles, à l'intérieur duquel, les agents pourront, sous réserve d'être dotés des connaissances pratiques nécessaires à leur appropriation, construire leurs projets de stabilisation ou de mobilité professionnelle. Les secondes, par l'entremise des supérieurs hiérarchiques directs, facilitent, compliquent ou suscitent ces projets.

¹⁶⁹ Join-Lambert O., 2005, « Quand l'État ajuste. Receveurs et receveuses des Postes sous la Quatrième République », *Le Mouvement Social*, n° 212, p.33.

CONCLUSION GENERALE

En citant de nombreux extraits d'entretien, en faisant régulièrement référence aux notes prises, au jour le jour, dans notre journal de terrain, en invitant le lecteur à entrer dans les méandres de la quantification à partir de sources administratives, cette thèse s'inscrit dans le cadre d'une « sociologie d'enquête » qui, refusant de séparer la description de l'analyse, opère au contraire des allers-retours constants entre la source et l'analyse, l'exemple et l'argument. Tout en accordant une place centrale à l'empirie, nous nous sommes efforcée de satisfaire à l'exigence de montée (contrôlée) en généralité. Ces pages de conclusion en proposent une synthèse. Le plan quaternaire de la thèse devait répondre à cette double nécessité de restitution des matériaux et d'analyse problématisée. Cette conclusion propose un nouveau découpage, permettant de croiser des résultats en partie séparés par la logique de l'exposition. Dans un premier temps, nous montrerons que l'institutionnalisation des concours territoriaux relève d'un processus inachevé et contesté de bureaucratisation. Dans un deuxième temps, nous synthétiserons nos résultats relatifs à la portée des concours sur la gestion des personnels territoriaux. Enfin, nous préciserons leur contribution à la structuration des groupes professionnels relevant de l'emploi public local.

Les concours territoriaux sont-ils bureaucratiques ? Des modèles concurrents entre capacités, procédures et valeurs

L'étude des concours organisés, dans les années 2000, par le CNFPT et le centre de gestion franciliens, nous a permis d'analyser les concours territoriaux comme une institution à la fois capacitaire, procédurale et morale. Cette définition générique mérite immédiatement précision. Quelles capacités sont jugées ? Quelles procédures sont mises en œuvre ? Quelles valeurs les légitiment et quelles représentations diffusent-ils ? Trois influences pèsent sur la définition des capacités : une référence scolaire (particulièrement sensible dans les épreuves écrites, et dont le « niveau » est corrélé à celui du concours), une référence professionnelle (dans les épreuves dites pratiques, et dans une moindre mesure dans celle de note de synthèse) et une référence médiatique. Cette dernière, qui irrigue toutes les épreuves et dont l'importance s'est accentuée depuis une dizaine d'années, peut d'ailleurs être analysée comme un moyen de résoudre la concurrence entre les deux précédentes : la presse utilisée, tantôt généraliste (*Le Monde*), tantôt professionnelle (*La Gazette des communes*), évite à la fois l'écueil de la culture savante (pensée comme inadaptée à la sélection de futurs professionnels) et de celui de l'hyperspécialisation (rejetée au motif que les lauréats sont promis à une carrière et non à un emploi fixé une fois pour toutes). Pour autant, la cohabitation entre ces différentes définitions de l'aptitude est loin d'être stabilisée, et fait l'objet, ainsi que nous le rappellerons plus loin, de débats récurrents sur la nécessaire réforme des épreuves.

Vecteurs de professionnalisation, les concours s'inscrivent aussi, ainsi que l'avait montré Max Weber, dans un mouvement de rationalisation procédurale¹ : les principes de composition des jurys, de double correction, d'anonymat des copies sont autant d'indices de la prégnance de la culture du droit, testée chez les candidats, et qui affecte aussi le travail des organisateurs et des jurés. Les liens sont donc étroits entre la dimension capacitaire et la dimension procédurale des concours : l'accent mis sur la méthode et sur la discipline apparaît comme une traduction, en termes capacitaires, de la rationalisation procédurale : les jurés respectent des règles, les candidats doivent eux aussi en respecter. En ce sens, le concours est aussi une institution disciplinaire, et plus précisément de discipline en vertu du droit.

Et c'est au nom de l'égalité de traitement (des candidats au cours des épreuves, des usagers du service public au travail) que cette discipline est imposée. Les principes de libre accès aux emplois publics et de recrutement au mérite, héritiers de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ont inspiré, sous l'influence du conseiller d'État Vivien, la généralisation des concours dans les administrations d'État dans la deuxième moitié du 19^e siècle². Ils sont encore mobilisés, dans les discours d'Anicet Le Pors, ministre de la fonction publique de 1981 à 1984, et jusqu'aux arrêts récents du Conseil d'État (*cf.* chapitre II) pour légitimer les concours territoriaux et réguler leur organisation. Dans les propos des cadres des institutions organisatrices et des jurés, ils servent à revendiquer la capacité des collectivités (et de leurs agents) à agir sur leur environnement et à servir les administrés – une capacité qui se veut l'équivalente de celle de l'État. Le modèle étatique demeure-t-il indépassable ? Devrait-on conclure à l'identité entre les concours territoriaux et ce modèle bureaucratique, construit par Max Weber et corroboré par l'histoire des fonctions publiques nationales ? À l'évidence, non. Si le CNFPT et le centre de gestion franciliens organisent, dans ces années 2000, des concours proches de ce modèle, ceux-ci ne constituent qu'une version possible des concours territoriaux. L'intérêt de la fonction publique territoriale est justement de présenter, sur la quarantaine d'années que nous avons étudiée, des modèles concurrents de concours.

Dans la deuxième partie de la thèse, nous avons en effet vu à l'œuvre un autre modèle : des concours organisés par les employeurs eux-mêmes (à Tozay) ou par le biais de leur regroupement, syndicat de communes pour le personnel (dans le Bas-Massif). Ces concours se distinguent de ceux des années 2000 au niveau des trois critères précédemment identifiés. La définition des capacités y est à la fois plus proche du monde scolaire (le recrutement sur « titres » est reconnu, les organisateurs sont souvent liés au monde enseignant) et plus proche

¹ Weber M., 1978, *op.cit.*, chapitre 11.

² Dreyfus F., 2000, *op.cit.*, p. 172 et suiv.

du travail quotidien (les épreuves pratiques, organisées au garage municipal de Tozay ou au collège d'enseignement technique de Ménaste, sont nombreuses). Si ces deux références ne semblent pas contradictoires, c'est que les ambitions de ces concours demeurent modestes. Les candidats sont peu nombreux, la sélectivité limitée, l'égalité de traitement n'est pas essentielle et les procédures sont légères. En d'autres termes, ces concours ne sont pas régis par un principe d'impersonnalité : au contraire, les candidats sont souvent connus, voire recommandés préalablement aux épreuves par leurs employeurs. Ceux-ci d'ailleurs sont directement impliqués lorsque les concours sont communaux : les maires président les jurys, sélectionnent la personne recrutée parmi les différentes personnes classées etc. Pour l'essentiel internes et réservés au « petit » personnel (en particulier ouvrier), ces concours visent d'abord à la promotion du « local » (la ville, le département) et des « locaux » (les agents, qui vivent et travaillent « au pays »). Les jurés comme les candidats en sont pour l'essentiel issus. Les sujets eux-mêmes font une large place au territoire - la montagne et la ruralité sont mises en scène dans le Bas-Massif - et les candidats doivent montrer leur attachement à celui-ci. Le modèle des « petites patries »³, héritier de la Troisième République, qui exalte les (supposées) particularités locales et forge un patriotisme localisé, perdure.

Ce n'est que dans la deuxième moitié des années 1990, lorsque la loi « Hoeffel » impose aux petites villes de s'affilier aux centres de gestion, et lorsque ces derniers se trouvent pris dans une dynamique de regroupement qui homogénéise l'organisation sur l'ensemble du territoire, que ces concours « locaux », entrent en voie d'extinction. Les critiques à leur égard apparaissent pourtant dès le début des années 1970. Stigmatisés comme « bidons », ils sont associés à une administration communale jugée insuffisamment professionnelle, car trop dépendante d'élus eux-mêmes incompetents. Composée pour une part de juristes universitaires et hauts fonctionnaires imprégnés de références étatiques, pour une autre d'élus locaux soucieux (en raison de leur distance vis-à-vis du pouvoir central) de doter les communes de personnels qualifiés, la « nouvelle réforme communale » les dénonce vigoureusement (*cf.* chapitre I). La transition de concours locaux étroitement liés aux employeurs vers des concours extracommunaux proche du modèle bureaucratique n'est donc pas brutale : elle se heurte aux résistances d'une grande partie des employeurs (en particulier des grandes villes), soucieux de conserver leurs prérogatives en matière de recrutement. À cet égard, les syndicats de communes pour le personnel font figure d'institutions intermédiaires, favorisant un premier développement des concours (en particulier en milieu rural), encore proches toutefois des normes de cooptation édilitaire alors en vigueur. Au début des années

³ Chanet J-F., 1996, *op. cit.*

1980, la construction « mimétique »⁴ (vis-à-vis de l'État) de la fonction publique territoriale ne se traduit pas, elle non plus, par une franche rupture : les collectivités gardent la possibilité d'organiser certains concours. Surtout, les options les plus « étatisantes » de la loi du 26 janvier 1984 n'entreront jamais en application : en 1988, les premiers concours organisés par le CNFPT, qui vient de remplacer le CFPC, donnent lieu, comme auparavant, à un classement par ordre alphabétique (et non de mérite), qui ne permet pas de contraindre les collectivités à embaucher des lauréats. En d'autres termes, le statut de 1984 n'est pas parvenu à extraire l'emploi public local de ses dynamiques de long terme, qui consacrent, depuis la loi de 1884, les prérogatives des élus dans le recrutement, et font donc des concours une modalité finalement peu contraignante de gestion du personnel.

En effet, bien que la création de cette nouvelle fonction publique ait renforcé les institutions organisatrices de concours et, par là, ait diffusé un modèle « bureaucratique » d'organisation, la légitimité même de ces concours est contestée. Les dérogations au principe du concours sont de plus en plus nombreuses, et elles sont, de surcroît, de plus en plus utilisées par les collectivités (*cf. infra*). Les concours eux-mêmes évoluent, ainsi que l'attestent les projets conjoints du CSFPT et du ministère de l'Intérieur (*cf. chapitre II*). La définition des capacités se transforme, pour faire une place plus grande à l'aptitude immédiate à l'emploi : c'est le mouvement de « professionnalisation » des épreuves, et plus généralement d'individualisation de l'évaluation (notamment liée à la généralisation des épreuves d'entretien). La substitution progressive des concours par les examens professionnels confirme d'ailleurs cette tendance.

La description des concours contemporains comme des institutions bureaucratiques calquées sur un modèle étatique (au demeurant daté⁵), est donc excessive. En réalité, ces concours se réfèrent à plusieurs modèles. La référence étatique demeure présente dans les règles formelles d'organisation – la jurisprudence du Conseil d'État veille à leur respect. Elle est aussi sensible dans la valorisation de la méthode et dans les qualités « morales » (réserve et modération) attendues des candidats - le rapprochement des parcours d'accès à l'encadrement territorial et à celui de l'État (dans les masters, IEP et IPAG) favorise ces convergences.

Mais les concours contemporains sont autant pensés contre qu'avec l'État : face à la délégitimation de celui-ci, les institutions de la fonction publique territoriale adoptent en effet une posture distinctive, qui met en avant la modernité et l'efficacité de l'action publique locale (*cf. chapitre VI*). Dans ce cadre, le modèle des « corps intermédiaires », par lequel nous

⁴ Rouban L., 2004, *op.cit.*, p.45-46.

⁵ La « professionnalisation » et l'« allègement » des concours sont aussi engagés à l'État. On a vu par exemple que les compositions avaient une moindre importance au concours des IRA qu'à celui d'attaché territorial et que les épreuves y sont de surcroît moins nombreuses.

avons résumé la posture de la réforme communale des années 1970 (cherchant à concevoir une professionnalisation autonome de l'État), trouve une actualité nouvelle. L'expression de « culture territoriale », récurrente dans les propos des organisateurs et dans les indications de correction, est symptomatique de l'entreprise d'unification et de promotion de l'emploi public local engagée dans les concours. Concrètement, les sujets sont plus souvent conçus par des cadres territoriaux, moins souvent par des universitaires ou des fonctionnaires de l'État. Ils mettent en scène les politiques publiques locales, et demandent aux candidats de se départir de la figure stigmatisée du fonctionnaire routinier et peu impliqué au travail. Finalement, la « délocalisation » des concours n'a pas mis fin à l'intervention des élus dans ce processus de sélection : bien que leur rôle y soit limité, ceux-ci sont bien présents dans les jurys. De surcroît, les candidats aux concours d'encadrement doivent manifester une capacité à collaborer avec eux, qui va au-delà de la définition traditionnelle du devoir de réserve et de la division du travail entre administratifs et politiques. De ce point de vue, les concours territoriaux se distinguent de la neutralisation historiquement promue par les concours d'État et semblent au contraire diffuser le « devoir d'engagement » caractéristique du retour contemporain du politique⁶.

Pour construire ce nouveau modèle de concours, la référence à l'entreprise serait-elle incontournable ? Là encore, la réponse doit être mesurée. La création d'une troisième voie de concours (ouverte aux individus ayant une expérience « dans le privé »), mais aussi les références croissantes, dans les jugements des jurés, à des normes d'autonomie et d'engagement particulièrement mobilisées par la rhétorique managériale, laissent penser à un rapprochement entre les mondes public et privé du travail. Les manières de « servir » promues dans les épreuves témoignent ainsi d'une acculturation douce aux normes gestionnaires : la notion de service public est toujours largement mobilisée, mais elle inclut les critères de rationalisation budgétaire, de satisfaction des usagers⁷ et de performance mis au centre de l'agenda « modernisateur ». Présent depuis le tout début des années 1980 dans les *Cahiers du CFPC*, le modèle de l'entreprise peine toutefois à percer au CNFPT et dans les centres de gestion qui incarnent, aux yeux des collectivités et des agents, le statut de la fonction publique. Parce que ces institutions sélectionnent, pour siéger dans les jurys, des cadres (et des enseignants) qui ont eux-mêmes passé des concours et s'y montrent attachés, les institutions générées par l'institutionnalisation des concours comptent aujourd'hui parmi les plus fidèles

⁶ Dreyfus F., 2000, *op.cit.*, chapitre 9.

⁷ Dans le même esprit, Gilles Jeannot note que « le terme de "client" qui devrait témoigner d'une nouvelle approche est réapproprié dans des catégories anciennes : "le service public, c'est bien servir le client" ». Jeannot G., 2008, *art.cit.*, p.132

soutiens de ceux-ci. Mais, elles-mêmes cibles de critiques (pour ce qui est du CNFPT tout du moins), devant composer avec les différentes conceptions de l'action publique portées par les exécutifs locaux (et les syndicats pour le CNFPT), elles prônent une « modernisation » modérée des concours, allégés certes, mais toujours nécessaires, moins bureaucratiques peut-être mais conservant les moyens qui leur sont attribués.

Une dernière question mérite d'être posée au terme de cette caractérisation de l'institution concourante : l'étude des concours territoriaux confirme-t-elle l'analyse wébérienne plaçant, dans une même dynamique (celle de la modernité occidentale), développement de la bureaucratie et démocratisation des institutions ? Deux éléments permettent d'abonder en ce sens, tout en nuancant ce postulat. Concours et démocratie représentative sont d'abord liés par la fabrique du droit des concours : c'est bien la loi, votée par le Parlement, qui en a fait, depuis 1952, le mode normal de recrutement en collectivité. Et c'est aussi le Parlement qui doit se prononcer, depuis la loi du 13 juillet 1983, pour autoriser toute dérogation à ce principe⁸. Mais ce que montre aussi notre première partie, c'est qu'une grande partie de la production normative relative à la fonction publique territoriale échappe en réalité au Parlement : le rôle des administrations centrales (celle du ministère de l'Intérieur de longue date, celle du ministère de la Fonction Publique depuis le début des années 1980) est déterminant tant dans la préparation des lois que dans la construction des règlements fixant les types d'épreuves ou les programmes. Cette situation interroge sur la légitimité de fonctionnaires à décider des conditions de recrutement et de carrière d'autres fonctionnaires.

Le deuxième argument se situe, non plus au niveau du droit, mais des pratiques qui font exister les concours. Nous avons vu, dans le chapitre V, que le mode collégial de fonctionnement des jurys pouvait être rapproché de celui des assemblées délibérantes : la nécessité de fonder sa décision sur des arguments (*cf.* les fiches d'évaluation), de prendre en compte le point de vue de l'adversaire (*cf.* les ajustements en cas de désaccord entre les correcteurs), la possibilité de débattre au nom de représentations concurrentes de l'emploi public (« faut-il privilégier les internes ou les externes » ?) sont autant d'éléments qui en rappellent les caractéristiques. Ce fonctionnement collégial fait toutefois l'objet de limites importantes. D'abord la convention de délégation aux capacitaires repose sur un mode peu explicite d'identification de la compétence. Les mécanismes cooptatifs qui président à la composition des jurys favorisent, à l'évidence, les membres les plus proches des organisateurs. La technicité des débats (en particulier dans les réunions d'admissibilité et d'admission) est un autre frein à l'exercice souverain et éclairé du pouvoir de décision. Les procédures liées à

⁸ Braibant G., Stim B., 2005, *op.cit.*, p.416.

l'égalité de traitement (anonymat des candidats, raisonnement sur les seules moyennes...), associées au grand nombre de candidatures, se traduisent par un encadrement étroit des décisions par les organisateurs, maîtrisant seuls de bout en bout le processus de sélection. Cette technicité confine la sélection à l'exercice d'un jugement abstrait, déconnecté des personnes et des situations, qui obère la croyance des jurés dans le système des concours.

Un autre élément, plus essentiel encore, contribue à affaiblir cette croyance : les jurés (comme d'ailleurs les candidats) ont en tête les pratiques « déviantes » des collectivités - embauche de contractuels plutôt que de lauréats des concours externes, refus de nomination d'admis aux concours internes. On ne peut donc étudier les concours territoriaux sans envisager leurs usages par les collectivités. Dans quelle mesure façonnent-ils les pratiques de gestion du personnel des collectivités ? En d'autres termes, les institutions publiques locales sont-elles transformées par l'institutionnalisation des concours territoriaux ?

Les concours changent-ils les institutions publiques locales ? La gestion du personnel entre réseaux localisés, bureaucratie et individualisation

Ces questions peuvent être traitées à deux niveaux : on peut d'une part se demander si les concours sélectionnent en fonction de critères similaires à ceux utilisés en collectivités, d'autre part si celles-ci recrutent effectivement des lauréats, encouragent leurs agents à passer des concours et utilisent ceux-ci pour les promouvoir.

L'importance accordée à la « personnalité » des candidats participe à la convergence entre les concours et les conditions pratiques d'embauche. Souvenons-nous des propos des directeurs des ressources humaines entendus au salon de l'emploi public (*cf.* introduction générale) : pour affecter un individu à un poste précis, les qualités dites personnelles (relayées par l'*hexis*, la manière de parler etc.) sont essentielles. Cette situation n'est pas nouvelle : Alexis Spire a fait le même constat à propos des agents en charge de l'immigration à la préfecture de police de Paris. Les hauts fonctionnaires des décennies d'après-guerre avaient le souci constant « d'associer la "bonne personne" au poste qui lui correspond » et ce faisant, ils affectaient les femmes aux bureaux d'admission (où elles utiliseraient leurs qualités domestiques voire maternelles pour accueillir les nouveaux venus) et les hommes à ceux en charge de l'éloignement, qui devraient mobiliser les dispositions masculines à la fermeté et à l'autorité⁹. À Tozay, où, comme dans d'autres communes, les femmes identifiées comme en difficulté deviennent agents de service dans les écoles, et les hommes balayeurs (*cf.* chapitre IV),

⁹ Spire A., 2005, *op.cit.*, p.167-169.

l'aptitude à l'emploi est définie moins en fonction de compétences formalisées qu'à partir de qualités naturalisées.

Dans les emplois qui impliquent des interactions avec les usagers (guichets, animation) ou avec d'autres agents (directions des ressources humaines), la dualité des exigences concourantes – collectives d'une part (respect des règles et de la hiérarchie...), individualisantes d'autre part (implication, motivation...) correspond au double rôle que les agents ont à endosser au travail. Si nous avons trop peu observé les agents au travail pour étudier finement les compétences qu'ils y mobilisent, nous pouvons faire l'hypothèse, à partir de l'enquête de Vincent Dubois sur les agents de la CAF, que le travail quotidien exige une capacité à « faire alterner ce qui tient à leur personne (se montrer compréhensif, mobiliser des compétences, des valeurs qui leur sont propres...) et les compétences les plus formelles de leur fonction bureaucratique »¹⁰.

Le lien entre concours et univers professionnel se fait aussi par les mécanismes qui conduisent à la candidature (*cf.* chapitre VIII) : dans la mesure où la majorité des candidats travaillent déjà en collectivité, c'est bien au sein des collectifs de travail que s'opère le repérage des agents capables de s'inscrire dans un projet de concours. Arriver à l'heure (et partir un peu après), faire son travail (et un peu plus), respecter ses « chefs » (tout en faisant preuve d'« initiative ») sont autant d'indices qui accréditent l'idée, chez les supérieurs, les collègues et chez les agents eux-mêmes, qu'un tel projet est possible.

Pourtant, la scène concourante est largement autonomisée vis-à-vis des pratiques quotidiennes de travail. La prégnance de la référence scolaire et l'insuffisante professionnalisation des épreuves, habituellement évoquées pour expliquer (et en général regretter) cette distance, ne sont constituées qu'une partie de l'explication. Celle-ci nous semble en effet résider dans le mode même de construction des concours, institutions de *la* fonction publique territoriale, plutôt qu'instruments *des* employeurs locaux. Principalement organisés par le CNFPT et les centres de gestion, les concours échappent aujourd'hui à la grande majorité des élus. Rares sont en effet ceux qui sont effectivement impliqués dans le fonctionnement de ces institutions et dans les jurys. Le développement des concours externes accentue encore cette déprise des collectivités sur les concours, puisqu'elles ne contrôlent alors ni ceux qui s'y présentent ni ceux qui y sont admis. Les critiques adressées au CNFPT manifestent largement ce sentiment de non-maîtrise : cette institution nationale paraît lointaine, et elle échappe d'autant plus aux élus que les syndicats de fonctionnaires y disposent d'un poids important. Les centres de gestion sont moins visés par ces récriminations : ils sont en effet intégrés dans le jeu politique

¹⁰ Dubois V., 1999, *op.cit.*, p.6.

départemental, dirigés par les seuls élus et les services quotidiens qu'ils rendent aux petites communes (gestion des payes et des retraites, remplacements etc.) sont immédiatement perceptibles (cf. chapitre III).

Le mouvement actuel de transfert des concours du CNFPT vers les centres de gestion (quasiment achevé par la loi du 19 février 2007) peut donc se comprendre comme une tentative de rapprocher les concours des élus. Il est toutefois peu probable que ce transfert se traduise par un poids accru des employeurs sur les concours : les modalités d'organisation des concours sont aujourd'hui très proches d'une institution à l'autre (ainsi qu'entre les différents centres de gestion), en raison des nombreuses coopérations existant entre eux, d'abord volontaires, à présent encadrées par la loi.

C'est même dans le rapport au(x) politique(s) que se manifeste le plus l'autonomisation des concours par rapport aux expériences concrètes au travail. Les concours admettent des collaborations entre élus et fonctionnaires sur une base strictement professionnelle (sous les vocables d'« aide à la décision » ou d'« expertise ») quand les relations entre employeurs et employés se structurent encore, au niveau communal en tout cas, sur le mode de l'interconnaissance, tantôt amicale (voire familiale), tantôt associative ou partisane. Ils promeuvent en outre une action publique désidéologisée, qui traduit sans doute la relative homogénéisation des politiques publiques locales. Mais elle semble bien éloignée de la rhétorique des exécutifs locaux, qui valorisent les « spécificités » locales comme autant d'arguments auprès des électeurs, des touristes et des chefs d'entreprise¹¹. En demandant aux candidats de dépasser ces « particularismes » pour construire un discours audible par delà les différences partisans et locales, les concours sélectionnent des fonctionnaires territoriaux, dotés du langage commun permettant les « partenariats » entre collectivités et adaptables aux changements de majorité politique. Mais ils ne les préparent guère à leur nécessaire adaptation, dans les pratiques quotidiennes, aux attentes toujours localisées formulées par des élus soucieux de leur réélection.

Ces différents facteurs contribuent à faire du concours une modalité parmi d'autres du recrutement et des déroulements de carrière en collectivité. On aurait toutefois tort de considérer qu'il s'agit d'une tendance nouvelle due aux seules dérogations ouvertes, depuis une quinzaine d'années, au principe du concours. Nous l'avons montré à partir du cas tozayien : le concours n'a jamais constitué le seul mode d'entrée en collectivité et le recours

¹¹ Nous renvoyons ici aux différentes préconisations du « marketing territorial » (« discipline » largement enseignée dans les masters professionnels) visant à faire du territoire un facteur d'attractivité de la collectivité. Cf. notamment Rosemberg M., 2000, *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans quatre projets de villes*, Economica.

aux contractuels (autrefois auxiliaires) n'a pas été inventé par les politiques de « modernisation » de l'emploi public. En une quarantaine d'années toutefois, les usages des concours se sont transformés, sous l'effet conjugué des dynamiques inscrites dans l'espace local (transformation du marché local de l'emploi, alternances à la tête de l'exécutif municipal, attractivité accrue de la ville pour les allochtones, en particulier franciliens) et des changements des normes encadrant la gestion municipale (abandon du contrôle d'opportunité puis allègement du contrôle de légalité, délocalisation des concours administratifs au CFPC puis des concours ouvriers au centre de gestion). La démonstration du chapitre IV montre en particulier que la période de contractualisation s'est allongée en début de carrière et que le concours y intervient moins fréquemment. Sans la reprendre de manière exhaustive, nous voudrions montrer que la gestion du personnel en collectivité s'inscrit aujourd'hui à l'intersection de trois idéaux-types (*cf.* tableau 1).

Tableau 1 : Trois modes idéaux-typiques de gestion du personnel territorial

	Réseaux localisés	Bureaucratie d'inspiration étatique	Modernisation d'inspiration managériale
Rapport au territoire	Vivre et travailler « au pays »	Mobilité entre collectivités et entre fonctions publiques	Mobilité public / privé
Rapport à la hiérarchie	Surveillance inscrite dans l'espace local d'interconnaissance	Surveillance à distance Hiérarchies fortes mais mobilités possibles par marché interne	Normes d'implication et de motivation
Rapport aux élus	Domination personnelle, voire relations clientélares	Mise à distance, division du travail	Conseil, expertise, voire devoir d'engagement
Recrutement	Repérage localisé des capacitaires et des secourables	Concours externes sur épreuves	Contractualisation (CDD puis CDI)
Déroulement des carrières	Peu de mobilité entre postes, services et responsabilités	Standardisation : rythme d'avancement fixe, dépendant de l'ancienneté, de la notation et des concours internes	Individualisation du rythme d'avancement : entretien d'évaluation, ratios promus / promouvables etc.
Rémunérations	Réputées faibles	Standardisation : le traitement dépendant du grade	Individualisation par primes Contrôle de la masse salariale
Concours	Peu développés, internes et organisés à l'échelle locale quand ils existent	Fort développement par l'externalisation de l'organisation (CNFPT, CDG)	Concurrencés, allégés, professionnalisés, examens
Filière et catégorie typiques	Ouvriers	Cadres intermédiaires de la filière administrative	Toutes filières (mot d'ordre d'« harmonisation »)
Période typique	Années 1970	Années 1980	Années 1990-2000
Terrains typiques	Bas-Massif et Tozay (deuxième partie)	CNFPT et centre de gestion franciliens (troisième partie)	Lieux de production des normes : groupe de travail concours etc. (chapitre II)

Un premier idéaltype peut être résumé par l'expression de « réseaux localisés ». Dans cette configuration, la gestion du personnel est principalement inscrite au sein de la scène locale (communale à Tozay, départementale dans le Bas-Massif). La correspondance entre le territoire d'élection et le marché local du travail renforce l'intérêt réciproque des acteurs au

recrutement local : les élus embauchent leurs électeurs, les habitants peuvent travailler sur place. Dans certains cas, les relations inégalitaires de don-contre-don entre les élus et leur électorat peuvent être qualifiées de clientélares, sans qu'il s'agisse toutefois d'un mode généralisé de domination. En réalité, les recrutements s'inscrivent dans un continuum entre un patronage reposant sur des « liens forts »¹² (familiaux ou amicaux), parfois entretenus sur plusieurs générations (quand Fortin embauche la fille de sa belle-sœur, déjà employée au SCP), et un repérage à partir de « liens faibles » (connaissance indirecte, réputation). Ce qui fait le lien entre ces différentes formes de recrutement, c'est, d'une part, leur caractère localisé (la grande majorité des agents habitent sur place, les élus sont mêmes fortement ancrés localement) et d'autre part, le rôle central des élus, et plus exactement du premier d'entre eux (maire à Tozay, président du syndicat de communes dans le Bas-Massif), dans les recrutements.

Le deuxième idéaltype mérite moins de commentaire, puisqu'il correspond à la bureaucratie wébérienne, incarnée, en France, par les administrations d'État. On y retrouve l'importance de la hiérarchie, la standardisation des carrières et des rémunérations ainsi que la forte division du travail entre fonctionnaires et politiques. Porté par le ministre de la Fonction Publique au moment de la mise en place de la fonction publique territoriale, ce modèle se traduit par une convergence entre les deux fonctions publiques, et ce faisant, par le développement des mobilités entre elles. C'est d'ailleurs par les emplois administratifs, les plus directement comparables, que la référence étatique a commencé à se diffuser : la construction du grade et du concours d'attaché communal, à la fin des années 1970, a témoigné de la prégnance de la comparaison avec les concours homologues de l'État (*cf.* chapitre I). Aujourd'hui, ainsi que nous l'avons vu, ce sont les institutions de la fonction publique territoriale qui en sont les garantes.

Le troisième idéaltype, qui renvoie aux réformes contemporaines de « modernisation » de l'emploi public, est surtout porté par les discours (rapports officiels, littérature grise etc.) et par les normes juridiques (création du « CDI public », généralisation des primes etc.). Dans les pratiques des collectivités, il se traduit par une place croissante accordée aux procédures de marché¹³ (telles que les annonces d'embauche dans la presse¹⁴ ou à l'ANPE, les CV et lettres de motivations) et aux mécanismes d'interaction (tels que les entretiens d'embauche, désormais généralisés à Tozay). L'individualisation des rémunérations et des carrières succède à la standardisation ; la mobilité se joue non plus entre employeurs publics mais entre

¹² Granovetter M., 1973, *art.cit.*

¹³ Eymard-Duvermay F., Marchal E., 1997, *op.cit.*, p.25.

¹⁴ Qui occupent, par exemple, plus de cent pages dans chaque numéro de *La Gazette*.

privé en public (par le biais des troisièmes concours et surtout de la contractualisation) ; et la portée du devoir de réserve est limitée par un autre devoir, celui de l'engagement, aux côtés des élus, pour la production de l'action publique.

À ces trois modes idéaux-typiques de gestion du personnel correspondent les trois types de concours que nous avons identifiés au début de cette conclusion. Dans la première configuration, les concours sont peu développés, et quand ils existent, ils sont internes et organisés localement, par les communes ou par leurs syndicats pour le personnel. Le second idéaltype correspond aux concours observés en Île de France, et qui, à la différence des précédents, réunissent de nombreux candidats, régulièrement externes et étrangers à la région organisatrice. Le troisième type de concours est encore largement de l'ordre du projet, dans les cartons du groupe de travail concours du CSFPT (*cf.* chapitre II) : les mots d'ordre de professionnalisation, d'allègement et d'harmonisation y président. Mais surtout, dans cette nouvelle configuration, la place des concours parmi les dispositifs permettant l'embauche et la « carrière » en collectivité est de plus en plus réduite : la création du CDI, par la loi du 26 juillet 2005, permet la constitution d'une relation d'emploi stable, mais en dehors du statut de la fonction publique. Elle préfigure des conditions d'avancement encore peu définies mais qui seront vraisemblablement individuelles.

Ces trois modes de gestion du personnel territorial ont bien le statut d'idéaux-types. Quand on analyse les pratiques concrètes de recrutement, on se rend compte que ces modèles s'entrecroisent plutôt qu'ils ne s'opposent. Dans les années 1970-1980, la Ville de Tozay emprunte à la fois au registre des réseaux localisés et au registre bureaucratique pour gérer ses agents. Cette forme d'hybridation débouche sur une gestion du personnel à la fois personnalisée et collective. L'interconnaissance tient une grande place, mais elle inscrit les agents, tantôt dans des groupes localisés, tantôt dans des catégories bureaucratiques, dont le point commun est d'être fortement intégrateurs. Dans la période contemporaine, nous avons identifié une tendance à l'individualisation de la gestion du personnel, notamment manifeste dans le fait que la réussite au concours ne vaut plus promotion au grade. Mais cette individualisation s'appuie au moins autant sur les possibilités ouvertes par le statut (sanctions disciplinaires...), que sur la mobilisation d'outils managériaux (tels que les entretiens d'évaluation). Le changement le plus frappant réside finalement dans le rôle dévolu aux institutions déconcentrées encadrant les collectivités locales. Celles-ci ont contribué au rapprochement des pratiques des collectivités vis-à-vis des standards étatiques : le contrôle de légalité a longtemps freiné, par exemple, le recours à la contractualisation. Celui-ci s'est nettement assoupli depuis la loi créant le CDI. Pour l'encadrement des collectivités, la

préfecture est concurrencée par les institutions financières (Trésor Public, CRC), et les normes comptables semblent peu à peu supplanter les règles juridiques. Aujourd'hui, c'est bien l'État, par la voix des ministres de la fonction publique, qui fait de la fonction publique territoriale le laboratoire de la « modernisation » (cf. chapitre II). Pourtant, de nombreuses pratiques continuent de renvoyer au modèle des réseaux localisés : le « recrutement social » n'a pas disparu, la rétribution, par des emplois, d'engagements associatifs ou politiques, non plus. En d'autres termes, le modèle bureaucratique n'existe jamais à l'état de « type pur » en collectivité ; combiné à celui des réseaux localisés comme à celui de l'individualisation gestionnaire, il donne lieu à des appropriations pratiques qui laissent une grande autonomie aux élus (mais aussi des cadres) dans le recrutement et la gestion des personnels.

Les concours changent-ils les fonctionnaires territoriaux ? Ancrages et mobilités dans l'emploi public local

L'étude des usages des concours par les agents et de leur portée sur leurs trajectoires a logiquement constitué le troisième chantier de cette thèse. Parce que le concours n'est pas systématiquement utilisé par les employeurs pour recruter ou promouvoir, il ne constitue pas une expérience commune à l'ensemble des fonctionnaires territoriaux. Il fait toutefois figure de norme, juridique mais aussi pratique, pour la mobilité, tant hiérarchique que géographique. Ce constat général mérite d'être affiné à partir des différents modèles de concours identifiés plus haut.

Tous les concours n'ont pas, en effet, la même portée sur les trajectoires des agents. On observe, sur la quarantaine d'années que nous avons étudiées, deux grandes tendances, correspondant pour l'une aux agents d'exécution, pour l'autre à celle des cadres. S'agissant des premiers, on est passé de concours rares mais permettant une mobilité ancrée localement, à une généralisation des concours, qui, devenus extracommunaux et plus sélectifs, sont moins accessibles. Du côté des cadres, nous avons observé le déclin d'un mode de production de l'encadrement par la promotion interne (associée à des concours encore peu sélectifs dans les années 1970) au profit des diplômés du supérieur long, accédant plus jeunes à l'encadrement et étant plus mobiles géographiquement. À l'intérieur de ces deux tendances, nous avons isolé plusieurs points d'inflexion :

- 1972 : création des concours externes et premier afflux d'« universitaires » dans des concours administratifs désormais nationaux ;
- 1979 : création du concours d'attaché et amplification des recrutements de jeunes diplômés du supérieur aux postes de cadres ;

- 1984 : suppression du recrutement sur titres, notamment utilisé pour les ouvriers qualifiés, et des « emplois spécifiques » des professeurs de musique, animateurs sportifs etc. ;
- 1995 : généralisation des concours extracommunaux à toutes les filières et tous les niveaux hiérarchiques, en tout cas dans les petites villes (les plus grandes les rejoignant rapidement en déléguant leur pouvoir d'organisation aux centres de gestion) ; fin des concours pour les grades les plus bas de la hiérarchie des emplois.

Si ces inflexions liées au droit des concours ont des effets durables, elles ont aussi des effets conjoncturels (*cf.* l'observation d'une sélectivité relativement faible lors de la première session des concours), qui se traduisent des différences de trajectoires entre des individus dont les caractéristiques sont par ailleurs proches. Mais, de manière générale, on peut rapporter ces différences aux modèles de concours repérés plus haut. Ceux-ci sont idéaux-typiques : en réalité, le passage de l'un à l'autre s'est fait progressivement, et il n'a d'ailleurs pas eu le même rythme dans la filière technique et dans la filière administrative, ou dans les concours d'exécution et d'encadrement. Ces précautions d'interprétation rappelées, il nous semble pertinent de distinguer les usages des concours « locaux » des années 1970-1980 et des concours « extracommunaux » des années 1990-2000.

Les premiers participaient à l'ancrage territorial des agents communaux. Ils permettaient de petites mobilités hiérarchiques et fonctionnelles (celle d'ouvrier qualifié à agent de maîtrise étant la plus répandue) à des agents souvent nés dans la ville¹⁵ et bien insérés dans les groupements structurant les classes populaires (masculines) locales : pompiers volontaires, sections syndicales, associations sportives etc. À l'opposé, les concours des années 2000 sont utilisés par les jeunes diplômés du supérieur long comme des moyens de stabilisation statutaire : alors que les ouvriers étaient souvent devenus fonctionnaires sur titres (CAP, BEP), eux sont parfois restés plusieurs années en CDD. Autre différence majeure : les concours contemporains sont aussi pensés comme des facteurs de mobilité géographique. Pour ces jeunes cadres, la vie professionnelle se joue davantage sur des liens faibles (réseaux professionnels et/ou politiques construits au-delà de la scène locale) que sur des liens forts. Les concours permettent de rencontrer des agents d'autres collectivités - relations potentiellement utiles pour changer de collectivité. Ils donnent aussi accès à un titre reconnu sur le « marché » territorial - Tozay, par exemple, ne recrute quasiment que des cadres déjà titulaires. Pour ces cadres, la mobilité géographique est désirable professionnellement (pour obtenir un meilleur salaire et de nouvelles responsabilités) et, parfois, personnellement (pour

¹⁵ Dans certaines configurations locales (en particulier en Île de France), l'emploi communal a aussi permis l'intégration locale de personnes venues de province. Bellanger E., 2004, thèse citée, p.306.

se rapprocher d'un conjoint éloigné). Son coût est limité par la densité du maillage territorial en Île de France et par de premières expériences de mobilité faites au moment des études. Ce sont d'ailleurs ces projets de mobilité géographique (et/ou fonctionnelle) qui rendent les candidats réceptifs aux discours tenus dans les préparations aux concours, parfois éloignés de leur travail quotidien mais devant les rendre adaptables à des contextes variés.

Les ouvriers qualifiés précédemment décrits disposaient de savoirs-faires reconnus localement (par la réputation et l'interconnaissance) mais difficilement formalisables et transférables (que ferait-on de plongeurs-scaphandriers hors des Côtes Maritimes ?). En d'autres termes, leur position sociale, aux confins des classes populaires et à la limite des classes moyennes, était construite localement, selon la logique du capital d'autochtonie étudiée par Jean-Noël Retière¹⁶. Au contraire, les jeunes cadres disposent de compétences génériques, au sens où elles ont été construites en dehors de la sphère du travail (dans les masters professionnels en particulier) et sont actualisées dans des lieux, tels que les concours et les formations du CNFPT, diffusant des schèmes communs à l'ensemble de la fonction publique territoriale. Différents dans leur rapport au territoire, ouvriers d'hier et cadres d'aujourd'hui le sont aussi dans leur rapport à leur employeur. Le modèle construit par Alvin Gouldner¹⁷ pour décrire les professeurs d'université s'applique assez bien : les « locaux » (ici les ouvriers) sont attachés à leur organisation (ici la mairie), quand les « cosmopolites » (ici les cadres) sont plus préoccupés par leur carrière que par leur loyauté à leur employeur.

Aujourd'hui, la « délocalisation » des concours et la moindre reconnaissance des critères collectifs (ancienneté et appartenance aux groupes sociaux localisés) par les employeurs limitent les possibilités de petite ascension sociale à l'intérieur de l'administration communale. À l'opposé, la mobilité géographique est valorisée, dans les rapports officiels et groupes de réflexion (*cf.* chapitre II) comme par les employeurs¹⁸, comme un moyen de renouveler le personnel, de développer les compétences et de diffuser les « bonnes pratiques » à l'ensemble des collectivités. Cette valorisation occulte toutefois le fait que la mobilité peut aussi être contrainte, y compris pour les cadres (contractuels), et que la sélectivité accrue des concours rend plus improbable l'accès rapide au statut de fonctionnaire, y compris chez les titulaires de diplômes de troisième cycle. De plus, toutes les mobilités ne sont pas possibles (elles dépendent des domaines de compétence, mais aussi de la structuration des réseaux professionnels et politiques) et elles ne sont pas également désirables : le développement des

¹⁶ Retière J.-N., 2003, *art. cit.*

¹⁷ Gouldner A., 1968, « Cosmopolitan and locals », in Glaser B. (ed.), *op. cit.*, p. 164-169.

¹⁸ Rappelons que Tozay a renouvelé les trois-quarts de ses cadres A en l'espace de deux mandats, quasiment tous recrutés en dehors de la Ville (*cf.* chapitre IV).

annonces d'embauche dans la presse, le suivi de stages où se côtoient des cadres de différentes collectivités, favorisent la comparaison des conditions de travail et de rémunération offertes par chacune d'entre elles. Dans la configuration francilienne, les collectivités les plus petites sont globalement « perdantes » par rapport aux grandes (conseils généraux et régionaux) particulièrement attractives pour les jeunes cadres.

Il existe de nombreuses situations intermédiaires entre ces deux configurations polaires : diplômés du supérieur court peinant à sortir des emplois d'exécution, anciens du « privé » tentant une reconversion dans le public, anciennes « mères au foyer » accédant à l'emploi après avoir élevé leurs enfants, cadres promus localement etc. (*cf.* chapitre VII). Si nous avons retenu ces deux situations pour cette conclusion, c'est parce qu'elle reposent sur des différences de génération, de sexe¹⁹, de position sociale et de rapport au territoire qui constituent autant de facteurs de différenciation centraux pour l'emploi public local contemporain. Elles sont en particulier significatives de l'écart croissant, au sein de celui-ci, entre des agents issus et maintenus au sein des classes populaires (certes stables en comparaison de la précarisation qui touche l'ensemble du salariat d'exécution) et des cadres que le niveau d'études, la profession des parents, voire l'environnement résidentiel²⁰, inscrits au sein des classes moyennes.

C'est en ce sens que l'on peut parler de frontières de classe entre les agents d'exécution et les cadres : outre l'expérience de conditions de vie différentes (notamment liées aux écarts salariaux), il faut rappeler que ces deux groupes occupent des places différentes dans les institutions publiques, et, pour le dire rapidement, ont des positions opposées dans la relation de domination. Les concours internes, qui doivent permettre à des agents d'exécution de devenir cadres intermédiaires voire supérieurs, pourraient constituer des lieux de remise en cause de ces frontières. Le public des stages du CNFPT est d'ailleurs relativement « mixte socialement » : on trouve encore, dans les préparations d'attaché, des aspirants-cadres bacheliers et enfants d'ouvriers et d'autres, plus jeunes, dont les parents sont enseignants ou cadres et qui ont un DESS. De plus, bien que les concours territoriaux participent à la construction des différences hiérarchiques, les points communs entre les différents niveaux (A, B, C) et types de concours (techniques, administratifs...) sont nombreux : les candidats sont socialisés, dans des modalités proches, aux mêmes catégories administratives (filière, cadres

¹⁹ L'encadrement s'est féminisé quand le monde ouvrier territorial reste très majoritairement masculin.

²⁰ Les différences entre les lieux de résidences des « petits » fonctionnaires et des cadres territoriaux sont particulièrement sensibles en région parisienne. Alors que nos enquêtés travaillent tous « en banlieue », les seuls résidents parisiens sont des cadres. Résider dans une autre commune que celle où on travaille est une situation minoritaire chez les agents d'exécution mais majoritaire chez les cadres.

d'emplois...), aux mêmes croyances (en la pertinence et l'efficacité de l'action publique locale, par exemple) et aux mêmes normes de comportement (respect des règles et de la hiérarchie...). Mais au niveau de la sélection, admis d'un côté, recalés de l'autre, les assignations indissociablement sociales et scolaires retrouvent toute leur force : la réussite au concours est étroitement corrélée au niveau de diplôme.

Ce constat (quantifié dans le chapitre VII) conduit à poser, une nouvelle fois, la question des relations entre concours et démocratisation, envisagée non plus du point de vue des procédures mais de celui des agents sélectionnés : l'égalité de traitement se traduit-elle par un égal accès effectif aux emplois publics ? Max Weber avait déjà souligné le risque inhérent à la sélection par l'aptitude : si celle-ci soustrait le recrutement aux privilèges hérités de la domination traditionnelle, elle risque de créer une nouvelle élite, monopolisant le savoir et refermée sur elle-même²¹. Les travaux de Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron sur la fonction reproductrice du système d'enseignement²² ont permis d'étayer quantitativement cette thèse. Celle-ci se trouve à nouveau au centre de l'actualité scientifique et politique : les travaux anglo-saxons sur la bureaucratie représentative²³ se sont diffusés en France dans les années 2000, certains politiques en faisant un argument en faveur de la suppression des concours (*cf.* chapitre II).

Assimiler le concours à la seule sélection par le diplôme nous paraît toutefois réducteur. S'agissant des concours territoriaux, il nous semble plus fécond d'étudier quel type de sélectivité (par le diplôme ou par d'autres critères) est mis en œuvre par chaque modèle de concours. Une nouvelle fois, nous sommes amenée à distinguer les concours « locaux » des concours actuels. La sélection scolaire n'était pas absente des premiers, nous l'avons vu : les programmes faisaient explicitement référence au certificat d'études (pour les concours ouvriers) ou au BEPC (pour les concours d'employés) et le niveau des candidats y correspondait globalement. Quant aux concours d'encadrement, ils permettaient, dans les années 1970 où ils se développent, des dynamiques de rattrapage scolaire. En somme, ce qui faisait la marque de ce mode de sélection, c'était bien plus le territoire que les exigences scolaires. Les conditions d'organisation étaient encore variables d'un lieu à l'autre²⁴ ; les sujets eux-mêmes différaient²⁵ ; les « locaux » et plus encore les « communaux locaux »

²¹ Weber M., 1978, *op. cit.*, p.999-1000.

²² Bourdieu P., Passeron J-C., 1964, *Les Héritiers, Les étudiants et la culture*, Minituit, coll. « Le sens commun » suivi de Bourdieu P., Passeron J-C., 1970, *op. cit.* et Bourdieu P., 1989, *op. cit.*

²³ *Cf.* notamment Subramaniam V., 1967, « Representative Bureaucracy : a reassessment », *American Political Science Review*, v.61, n°4, p.1010-1019.

²⁴ L'anonymat des délibérations, par exemple, n'a été généralisé que récemment entre les centres de gestion.

²⁵ Nous renvoyons au chapitre III pour une comparaison des sujets posés dans le Bas-Massif et en Seine et Oise.

constituaient, en pratique, l'essentiel des candidats et des admis : autant d'arguments qui concurrent à penser que ces concours participaient à l'intégration, indissociablement locale et professionnelle, des agents.

Dans les concours actuels, ce n'est plus l'appartenance locale qui prime : les candidats aux concours franciliens viennent de toute la France, et tous ne travaillent pas en collectivité. Si intégration il y a, c'est à la fonction publique territoriale dans son ensemble davantage qu'à la collectivité employeuse. Les stagiaires apprennent des savoirs et savoirs-faires pensés comme communs à l'ensemble de l'emploi public local (petites ou grandes collectivités, de gauche ou de droite etc.). Ces savoirs ne sont pas tous scolaires, on l'a vu : le « trop-scolaire » (culte des auteurs, raisonnements complexes) est même rejeté car perçu comme peu compatible avec l'efficacité de l'action publique. Malgré tout, en particulier dans les épreuves écrites, les références scolaires et universitaires demeurent incontournables : elles présentent un degré de généralité en affinité avec la polyvalence et l'adaptabilité revendiquées au nom même de la performance. Avec retard sans doute mais avec une ampleur aujourd'hui comparable à celle des concours de l'État, les concours territoriaux sont en outre concernés par le décalage entre le niveau officiellement requis pour se présenter et le niveau effectif des candidats et des admis. Cette sélectivité accrue, associée à l'incertitude de la nomination en cas de réussite, contribue d'ailleurs à décourager les candidats les moins dotés scolairement de s'investir vraiment dans la préparation (*cf.* chapitre VIII). Dans le même temps pourtant, le chômage de masse et le développement des formes atypiques d'emploi, dans le privé comme dans le public, accroissent l'attachement au statut. Les rétrécissements des embauches à l'État, les compétences nouvelles attribuées aux collectivités (en particulier départementales et régionales) depuis le début des années 1980, l'amélioration des conditions de rémunération²⁶ ont accru l'attractivité de la fonction publique territoriale – ce qui laisse penser que cette tendance risque de se poursuivre.

Cette comparaison entre les deux types de concours mis en place dans l'emploi public local au cours des quarante dernières années montre en tout cas que le poids de la sélection scolaire connaît de fortes variations au cours de temps. On aurait pourtant tort d'idéaliser les concours locaux de promotion. L'ampleur de leurs exigences scolaires doit être replacée dans le contexte, historique et géographique, de leur organisation : ceux qui accédaient aux emplois administratifs, fussent-ils d'exécution, avaient déjà une trajectoire scolaire les distinguant des franges les plus modestes des classes populaires. Surtout, ces concours participaient eux aussi

²⁶ Rappelons que l'obtention de la parité des rémunérations avec les agents de l'État est un enjeu de longue date (que nous avons notamment vu à l'œuvre au moment de la création du grade d'attaché). Dans les années 1990, c'est principalement par le biais des primes (régime indemnitaire) que les traitements ont augmenté.

à une certaine forme de reproduction : ce sont les autochtones (plutôt que les allochtones) qui en bénéficient, et les hommes plutôt que les femmes. Et l'ascension professionnelle restait en général circonscrite par les limites de la catégorie C. Il faut enfin souligner la grande dépendance des agents promus vis-à-vis de leur hiérarchie (administrative et/ou politique) et les difficultés qu'ils ont pu rencontrer pour quitter leur collectivité. L'étude des conditions d'accès aux concours a mis en évidence le rôle du repérage hiérarchique : elle a ainsi montré que celui-ci est encore plus essentiel pour les trajectoires de rattrapage scolaire localement inscrites (*cf.* chapitre VIII).

Pour une sociologie comparée des concours et de l'emploi public

Les résultats de cette thèse, présentés de manière détaillée et empirique au fil des chapitres, de manière synthétique et idéaltypique dans cette conclusion, apportent une contribution que nous espérons heuristique à l'étude de la fonction publique territoriale, et plus généralement à la sociologie politique de l'administration et à la sociologie du travail et des professions. Ils montrent en particulier que les concours, dont les modalités varient et qui sont concurrencés par d'autres formes de recrutement et de promotion, ne suffisent à unifier la fonction publique territoriale et à homogénéiser les pratiques des employeurs et des agents. Ils constituent toutefois un repère commun à une grande partie des acteurs du « monde territorial », qui contribue à la circulation de représentations et de savoir-faire partagés, et, ce faisant, à la mobilité croissante des agents publics locaux.

Pour terminer, nous voudrions indiquer, sous forme de remarques, trois aspects dont cette recherche a insuffisamment traité. Cela nous permettra d'esquisser quelques-uns de ces prolongements possibles.

Cette thèse a principalement pris pour objet des individus et des institutions dont nous nous sommes efforcées de retracer les trajectoires. Le niveau « intermédiaire », constitué par les groupements organisés d'individus (tels que les sections syndicales ou les associations d'élus) qui évoluent au sein des institutions ou qui établissent des liens entre elles, a sans doute été quelque peu délaissé. La première partie de la thèse a tout de même analysé la (re)constitution d'une « nébuleuse réformatrice »²⁷ communale dans les années 1970, et a étudié les investissements différenciés des différentes fédérations syndicales dans le « groupe de travail concours » des années 2000. Un tel travail aurait sans doute mérité d'être davantage développé dans la deuxième partie, du côté des associations et syndicats locaux, et appelle,

²⁷ Topalov C. (dir.), 1999, *op.cit.*

quoi qu'il en soit, une enquête plus générale sur les formes, patronales²⁸ et salariées²⁹, de mobilisation collective dans l'emploi public local.

Construite autour de l'objet « concours », cette thèse a en outre souvent centré son regard sur les personnels les plus stables des collectivités, autrement dit sur les fonctionnaires. La quatrième partie a analysé le rôle des concours dans la stabilisation des trajectoires. Elle a aussi montré qu'une relation d'emploi instable (CDD de courte durée, emplois aidés etc.) contribuait à éloigner les agents, en particulier subalternes, des concours. Les transformations du droit de la fonction publique tout autant que des pratiques des employeurs, tendent à accroître la place des non-titulaires, qui avait fortement diminué depuis le début des années 1980. Les sociologues du travail intéressés par l'emploi public ne s'y trompent pas, qui montrent la « contribution active à la définition de l'action publique » des « agents aux marges de la fonction publique (emplois aidés, contractuels ou agents recrutés par des associations) et qui ne peuvent être considérés comme "fonctionnaires" que par extension de ce terme »³⁰. Il y a donc un intérêt tout aussi essentiel à étudier les concours, forme historique de recrutement des fonctionnaires, qu'à enquêter sur les formes non-statutaires de recrutement. Nous l'avons fait à l'échelle locale, à partir du cas tozayien, mais là encore, un travail spécifique, permettant de retracer précisément l'évolution dans le temps des formes de recours aux non-fonctionnaires dans l'emploi public, serait bienvenu. De manière complémentaire, il serait pertinent, dans le cadre des interrogations contemporaines sur la « diversité » dans la fonction publique, d'examiner plus précisément la prégnance du repérage local (en collectivité) et national (dans les concours) des impétrants. Le rôle de promotion des classes populaires locales autrefois assurée par les mairies s'est-il aujourd'hui élargie aux populations issues de l'immigration ? Les concours contribuent-ils à cette « intégration » ? Le terrain tozayien, où les personnes nées à l'étranger sont très peu nombreuses, n'était à l'évidence pas le mieux choisi pour traiter de cette question, qui constitue, en revanche, un enjeu central en Île de France.

Enfin, il nous semble que l'adjectif « territorial » qui qualifie cette fonction publique aurait pu donner lieu à un examen plus serré. Soucieuse de diachronie, notre étude a adopté, jusque dans ses monographies, un prisme encore largement communal. Ce faisant, nous avons accordé le primat aux institutions locales les plus anciennes et sans doute les plus stables (au contraire des départements et des régions, les compétences nouvelles que la décentralisation

²⁸ Dans la continuité de la thèse de Patrick Le Lidec consacrée à l'AMF. Le Lidec P., 2001, thèse citée.

²⁹ Dans le prolongement des travaux de Jeanne Siwek-Pouydesseau, notamment Siwek-Pouydesseau J., 2008, *op. cit.*.

³⁰ Jeannot G., 2008, *art. cit.*, p.138.

leur attribue sont limitées). Il aurait été fort intéressant d'étudier l'institutionnalisation parallèle des concours et des institutions régionales, par exemple. Dans les années 2000, la mise en place des structures communales pose des questions spécifiques : le transfert des agents communaux vers les intercommunalités³¹, ou encore le recrutement de nouveaux agents, qui renseigne sur les relations entre les différentes communes du regroupement³², sont autant de phénomènes dignes d'intérêt. Au niveau des concours eux-mêmes, nous avons noté l'existence d'un « implicite urbain » des critères de sélection (*cf.* chapitre VI). Comment expliquer que les missions et les contraintes propres aux conseils généraux, régionaux et intercommunalités soient peu présentes dans les concours ? Les mécanismes d'adhésion aux centres de gestion y contribuent sans doute, les conseils généraux et régionaux n'y adhérant que de manière facultative et leurs représentants étant, en tout cas, en Île de France, peu impliqués dans l'administration du centre. De manière plus générale, il nous semblerait pertinent d'étudier comment se construit, historiquement, une image de l'emploi public centrée sur la ville³³, par occultation (voire disqualification) de l'emploi en milieu rural. Et il faudrait en outre expliquer pourquoi, depuis vingt ans, et alors même que leurs associations pèsent de plus en plus sur la production des normes relatives à la fonction publique territoriale (*cf.* chapitre II), les nouvelles institutions publiques locales sont restées en marge des institutions de la fonction publique territoriale et que leurs agents présentent des spécificités durables (ils sont par exemple toujours plus souvent issus de l'État), qui les tiennent à l'écart de la représentation dominante du fonctionnaire territorial.

D'autres résultats de notre enquête plaident pour un élargissement de notre problématique de recherche. Le chapitre IV a montré l'importance de l'emploi municipal sur le marché local de l'emploi et dans la structuration des groupes sociaux locaux. Il semblerait intéressant d'élargir cette perspective aux autres employeurs locaux présents sur le territoire communal. À Tozay, comme dans de nombreuses autres villes de la même taille, l'hôpital est le premier employeur public et même le premier employeur tout court³⁴. Une étude comparative de la place des employeurs publics (mairie, hôpital, administrations déconcentrées) dans l'espace communal serait une manière d'analyser, au concret, les différences entre les trois fonctions publiques. C'est aussi à une étude comparée entre les fonctions publiques que nous invite l'ethnographie

³¹ À Tozay, certains agents ont été « transférés » à la communauté de communes puis sont « revenus » à la mairie quelques années plus tard. C'est aussi le cas de plusieurs cadres de direction dont nous avons étudié les trajectoires (*cf.* chapitre VII).

³² Michel Carne, président d'une communauté de communes des Côtes Maritimes, nous a ainsi indiqué les communes ont établi des quotas tacites assurant que le recrutement des agents se fait à l'intérieur de l'intercommunalité et en proportion des habitants de chaque commune.

³³ L'enquête de Renaud Payre sur la Troisième République en témoigne déjà. Payre R., 2007, *op.cit.*

³⁴ *Cf.* tableau 2 du chapitre IV.

des concours réalisée dans la troisième partie : notre examen des usages de la référence étatique dans les concours territoriaux ne peut être qu'incomplète en l'absence d'enquêtes analogues sur les concours de l'État (exception faite de celui de l'ENA). De surcroît, ainsi que nous l'avons montré dans la quatrième partie, les aspirations des cadres et leurs parcours de formation sont loin d'être toujours précocement « territoriaux » ou « étatiques ». Enfin, la construction politique d'un « problème » commun à l'ensemble des versants de la fonction publique appelle à une réflexion sur les mouvements de réforme de l'administration et sur leur contribution à la redéfinition des savoirs de gouvernement. Cette analyse s'inscrirait dans une perspective comparée, entre collectivités³⁵ et entre fonctions publiques. Elle devrait aussi s'élargir à l'international, eu égard au rôle joué par l'Union Européenne et l'OCDE dans le processus de « modernisation » des administrations.

³⁵ Une comparaison entre plusieurs collectivités aux étiquettes politiques différentes, bien qu'elle soit difficile à mettre en œuvre dans le cadre d'une enquête ethnographique individuelle (*cf.* introduction générale), serait en particulier utile pour mieux étudier les éventuelles variations partisanes dans la gestion du personnel.

Matériaux d'enquête

La présentation des matériaux empiriques recueillis dans le cadre de la thèse doit faciliter le repérage des données mobilisées au fil des chapitres (par exemple quand nous rendons compte d'un entretien dont l'enquêté n'a pas encore été présenté précisément). Elle doit aussi donner au lecteur un point de vue synthétique sur le travail engagé, en visualisant les différents terrains et les différentes méthodes utilisées. Nous avons regroupé ces matériaux en quatre catégories : archives, entretiens, observations, autres sources écrites. Avant de les présenter de manière détaillée, quelques précisions sur chacune d'elles :

Les **archives** consultées appartiennent principalement à trois fonds : archives de la Direction générale des collectivités locales, déposées au Centre des Archives Contemporaines (Fontainebleau) ; archives du CNFPT, conservées au siège de celui-ci ; archives du centre de gestion du Bas-Massif (*cf.* encadré 2 de la première partie). La qualité des fonds et les conditions de consultation ont été très variables. Aux archives nationales, la consultation, obtenue par dérogation, a été facilitée par le classement précis du fonds. Il ne nous a toutefois pas été possible de faire des photocopies ou de demander des précisions aux personnes ayant constitué les archives. Bien différente est la situation au centre de gestion du Bas-Massif, où le fonds est peu classé et non informatisé (*cf.* encadré 1 de la deuxième partie), mais où les agents du centre (en particulier son directeur) nous ont aidés à nous y repérer. Il nous a de plus été possible de faire des photocopies et de disposer de documents informatiques récents. Les archives du CNFPT représentent une situation intermédiaire : le fonds est informatisé, mais visiblement non exhaustif. Les documents des années 1980 sont très peu nombreux, sans doute en raison des déménagements qu'a connus le siège à cette période. Elise O'Connor, archiviste, a été d'une aide précieuse pour repérer les documents existants (à partir du logiciel idoine) et tenter de retrouver les documents manquants (en sollicitant aux besoins ses collègues de la direction des concours). Nous avons en outre pu faire de nombreuses photocopies.

Les **entretiens** que nous recensons ci-dessous sont uniquement ceux que l'on peut décrire comme des entretiens formels, au sens où ils ont été préalablement négociés auprès des enquêtés et où ils ont été, dans la quasi-totalité des cas, enregistrés puis retranscrits (encadré 1). Au total, nous avons interrogé 83 personnes de cette manière (en 79 entretiens, quatre entretiens ayant été menés face à deux personnes). Chaque entretien commençait par une présentation du cadre général de la thèse (variable selon les enquêtés) et par un engagement à un usage anonyme et strictement universitaire des informations recueillies. Ces entretiens ont duré entre une et quatre heures (deux heures en moyenne, soit 168 heures d'entretiens).

Encadré 1 : Enregistrer, retranscrire les entretiens : arrangements pratiques

Nous n'avons jamais subi de refus d'enregistrement. En revanche, les conditions matérielles de l'entretien (en particulier l'installation dans un lieu trop bruyant pour que la bande soit ensuite audible) nous ont quelquefois conduite à ne pas enregistrer. Les deuxième ou troisième entretiens réalisés avec un même enquêté n'ont parfois pas été enregistrés, quand le cadre de l'interaction (plus amical que professionnel) ne nous semblait pas s'y prêter. Nous avons alors pris des notes immédiatement après la fin de l'entretien.

La question de la retranscription s'est posée de manière différente selon le moment de la thèse où elle intervenait. Environ la moitié des entretiens ont été retranscrits au fur et à mesure de nos besoins en cours de thèse (par exemple quand nous devons les utiliser pour préparer une communication) ; un autre quart a été retranscrit en septembre-octobre 2007, avant de commencer à rédiger. Dans ces deux configurations, nous avons opté pour une retranscription intégrale (exception faite des rares moments manifestant des digressions importantes par rapport aux thèmes de l'entretien). Le dernier quart a été retranscrit en cours de rédaction, avant de commencer le chapitre qui allait les utiliser. Dans ce cas, plus au fait de l'utilisation que nous allions en faire, nous avons retranscrit de manière partielle, en résumant les moments non-retranscrits.

Nous avons fait le choix de réaliser un deuxième (voire un troisième) entretien avec neuf enquêtés, particulièrement avec ceux qui passaient des concours au moment nous les rencontrions. Nous avons aussi eu des discussions informelles, des échanges de coups de téléphone et de courriels avec ces enquêtés, que nous indiquons quand ils nous semblent particulièrement importants. Nous précisons en outre les conditions dans lesquelles nous avons rencontrés ces personnes (recommandation, observation...) et le statut qu'elles ont eu dans notre enquête (*gatekeeper* d'un terrain donné, allié important sur celui-ci.) Les autres données mentionnées (nom anonymisé¹, âge, statut etc.) sont celles qui nous sont apparues essentielles, eu égard à la position de l'enquêté et aux raisons qui nous ont conduites à l'interroger. Nous avons d'ailleurs construit plusieurs guides d'entretien : un guide pour les candidats aux concours, un guide pour les membres de jurys, un guide pour les enseignants (encadré 2). Les entretiens menés avec des personnes n'appartenant à aucune de ces catégories ont été préparés au cas par cas, en fonction des caractéristiques des enquêtés qui nous étaient préalablement connues.

Encadré 2 : Candidats, jurés, enseignants : trois principaux guides d'entretien

Exemple de guide d'entretien avec un candidat (ici Caroline, candidate au concours d'attaché)

Première question : comment t'es-tu retrouvée dans cette préparation au concours ?

Scolarité

Bonne élève ? échecs ? quelles études et pourquoi ? avenir professionnel rêvé ?

Trajectoire professionnelle :

Chronologie des différentes collectivités et postes occupés. Expérience dans le privé ? recrutement ? autres emplois possibles ? aspirations professionnelles

Préparation aux concours :

Accès : qui a incité ? Information ? Passage du test ?

Travail : à la maison, en collectivité ; comparaison travail / formation

Chances estimées de succès, auto-évaluation du niveau, notes obtenues

Conséquences anticipées de la réussite ou de l'échec

Description du contenu de la formation, des rapports avec les formateurs

Degré d'adhésion, d'implication

¹ Seuls Anicet Le Pors et Jean-Claude Thoenig interviennent sous leur identité véritable, en raison de leur position très spécifique (voire unique) dans l'univers social étudié.

Travail en collectivité

Au quotidien : emploi du temps, tâches

Collègues : statut, formation, expérience des concours

Savoirs et compétences à mobiliser (rapports avec la préparation au concours)

Autres

Famille : ascendants, conjoint, enfants

Lieu de vie, lieu de travail

Politique : engagement syndical, partisan, associatif ; participation électorale ; positionnement

Exemple de guide d'entretien avec un enseignant (ici Françoise Lepic, formatrice au CNFPT)

Première question : comment êtes-vous devenue formatrice au CNFPT ?

Trajectoire scolaire et professionnelle

Études : université ? thèse ? niveau estimé ?

Aspirations professionnelles : entrer dans l'Éducation Nationale ? devenir consultant ? cadre territorial ?

Enseignements : TD à la fac ? organismes privés ?

Accès à la position de formateur

Appréciation de la trajectoire par rapport à la position « rêvée », perspectives professionnelles

Travail de formateur

Perception des stagiaires : niveau, motivation, relations ; différences selon les groupes

Critères d'évaluation, bonne copie, mauvaise copie

« Pédagogie », méthodes

Positionnement par rapport à d'autres figures enseignantes : professeur du secondaire, formateur d'adultes, universitaires

Pratiques concrètes : emploi du temps, contenu des cours (à partir du cours observé), correction, relations avec autres formateurs et cadres pédagogiques

Vision de la fonction publique (territoriale)

En faire partie ou pas : aspiration, rejet...

Connaissance de l'« univers » territorial : comment ? à partir de quoi (manuels, discussions etc.) ?

Vision du CNFPT et des concours

Autres

Famille : ascendants, conjoint, enfants

Lieu de vie, lieu de travail

Politique : engagement syndical, partisan, associatif ; participation électorale ; positionnement

Exemple de guide d'entretien avec un juré de concours (ici Bernadette Cros, cadre territoriale)

Scolarité : diplômes, aspirations professionnelles

Carrière dans la fonction publique territoriale :

Modalités d'entrée : avant ou après concours, récit du recrutement, mobilité entre collectivités, concours et préparation, dimension politique

DRH et DGA de la ville de...

Pratique : emploi du temps, tâches, relations avec les élus

Rôle dans recrutement des agents ? avec ou sans concours ? quelles procédures (test, entretien) ?

Description de son service en termes de postes et de catégories : des gens qui ont des concours ? en passent ? comment faire pour passer un concours dans son service ?

Définition des différents cadres d'emplois, catégories hiérarchiques

Vision de la fonction publique territoriale : carrière / métier etc.

Regard sur CNFPT (préparation, concours) et sur le centre de gestion (concours, gestion statutaire)

Politique de la collectivité en matière de recrutement (contrats), de concours ?

Examinatrice de concours

Quels concours ? depuis quand ? comment (à la fois au niveau relations et dimension pratique : prendre des congés) ? jury officiel ? écrits et oraux ? choix des jours ? quelles épreuves ?

Pourquoi le faire ?

Quels critères pour mettre telle note ? Quelles questions ? Des choses inadmissibles ? Qualifications morales. Références culturelles, juridiques, médiatiques, corporelles.

Anticiper sur un recrutement futur ?

Comparaison avec les autres concours de la filière et les autres cadres d'emplois C

Avec les autres membres du jury : gestion des désaccords etc.

Division du travail, élus / cadres / personnalités : qu'est-ce que ça change ? → lien avec son propre rapport au(x) politique(s)

Autres

Famille : ascendant, conjoint, enfants

Lieu de vie, lieu de travail

Politique : engagement syndical, partisan, associatif ; participation électorale ; positionnement

On observera qu'une grande majorité des entretiens a été menée avec des agents des collectivités locales, occupant toutefois des positions variées au sein de celles-ci. Un deuxième pôle est constitué d'enseignants et un troisième d'élus : on retrouve ici les trois composantes du monde de la réforme communale identifiées dans le chapitre I. Enfin, des entretiens ponctuels avec des étudiants, des fonctionnaires de l'État et des éditeurs visaient à diversifier le *corpus* et à éclairer des points mineurs, mais toutefois importants de la thèse (rôle des administrations centrales dans la première partie etc.).

Il faut enfin garder à l'esprit que ce recensement omet les discussions que nous avons eues avec d'autres personnes rencontrées sur nos terrains (à Tozay, dans le Bas-Massif et dans les institutions franciliennes). Nous faisons apparaître les plus importantes d'entre elles dans le relevé des observations. Au fil de la thèse, nous les référençons, en note de bas de page, au journal de terrain et la date auxquelles elles ont eu lieu.

Les **observations** sont indexées en fonction des quatre terrains principaux sur lesquelles elles se sont déroulées : mairie de Tozay, centre de gestion du Bas-Massif, CNFPT et centre de gestion franciliens. La mention des dates (des formations et des épreuves) peut donner l'impression de terrains discontinus et ponctuels. En réalité, dans la mesure où nous fréquentions aussi ces terrains pour dépouiller des sources écrites (dossiers de candidats, dossiers de carrière, archives etc.), notre présence a très régulière dans les institutions franciliennes (plusieurs fois par semaine pendant plusieurs mois) et périodique mais intense (cinq jours par semaine à quatre reprises) à Tozay.

La plupart des scènes observées (stages, épreuves, réunions) nous permettait de prendre des notes au moment même de leur déroulement. Notre journal de terrain est donc double. Il comprend :

- quatre cahiers de notes prises sur les terrains (soit 400 pages) ;
- quatre cahiers (soit 386 pages) mettant au propre les notes précédentes une fois l'observation terminée et apportant des éléments nouveaux (relatifs en particulier aux conversations engagées en marge des observations).

La quatrième catégorie de matériaux, référencés sous l'expression « **autres sources écrites** » peut apparaître plus hétéroclite. Elle n'en rassemble pas moins des documents essentiels à l'analyse. Ils sont à l'origine de différentes bases de données utilisées, de manière à la fois quantitative et qualitative, à différents moments de la thèse : base « parlementaires » (première partie), base « dossiers de carrière » (chapitre IV), base « auteurs de sujets » (chapitre V), base « copies de rédacteur » (chapitre VI) etc. Au cours des terrains franciliens, nous avons en outre recueilli des documents (annales de sujets, consignes de correction,

dossiers documentaires, rapports de jury etc.), qu'il serait long et fastidieux de recenser ici mais dont la provenance est précisée au fil de la thèse.

Archives

Archives nationales – Centre des Archives Contemporaines
Ministère de l'Intérieur – Direction Générale des Collectivités Locales
Dépouillées en juillet et septembre 2007 (première partie)

1978 0342-1 : PV des conseils de direction de la DGCL du 18 août 1977 au 13 avril 1978
1984 00084-6 : 4.5 commission nationale des personnels communaux ; 5.5 CFPC. 1978-1981
1989 0159-1 et 2 : relations avec les élus locaux, commission nationale paritaire ; relations avec le syndicat national des secrétaires généraux des villes de France. 1978-1982
1988 0438-12 : commission nationale paritaire, emplois supérieurs communaux. 1978-1980
2003 0413-1 : composition, fonctionnement et activités de la commission nationale paritaire. 1959-1981

Archives du CNFPT siège, dépouillées en décembre 2006 et mars 2007 (première et troisième parties)

4w5 : recensement postes vacants attachés 1987
50w20 : concours de commis et de rédacteur 1978
50w26-31 : concours de commis 1976
50w99 : concours de commis 1975-1976
53w35 : bilan du concours d'attaché 1979
71w238 : concours de commis 1983-1987 (annales)
81w28 : campagne d'information sur la réforme des attachés. Dossier technique.
83w3 : concours d'attaché 1988-1989
112w1-2-3 : concours organisés par l'ANEM en 1965 et concours de commis 1966
112w13-14 : concours de commis de mars 1973
112w17 : concours de commis d'octobre 1968, concours de rédacteur de mai 1967 et de 1969
112w18 : concours de commis et de rédacteur d'octobre 1969
112w19 : concours de rédacteur de septembre 1972
112w20 : concours de rédacteur et de secrétaire de communes de 2000 à 5000 habitants 1973
112w22 : concours de rédacteur 1973
112w27 : concours de commis 1974
112w4 : concours de commis de mai 1967
112w6 : concours de commis d'octobre 1968
151w57 : création du grade d'attachés communaux 1975-1979
167w14 : concours de rédacteur 1990-1991
167w18 : concours d'attaché et de rédacteur 1988-1990
167w6 : dossier administratif concours d'attaché 1989
167w7-8-9 : concours de rédacteur 1989-1992
200w6 : concours de rédacteur 1995
200w8 : concours d'attaché 1995
226w1 : concours de rédacteur 1988, 1993, 1995

226w11 : dossiers administratifs des concours d'attaché 1998 et 1991-1992
226w38 : concours d'attaché 1996
226w9 : concours d'attaché 1994
250w33 et 36 : concours d'attaché 1997
250w34 : statistiques concours d'attaché 1996
250w38-9 : concours d'attaché 1996
254w1 : concours d'attaché 1991
254w11 : concours de rédacteur 1994
254w2 : concours d'attaché 1992-1993
254w3 : concours d'attaché 1994
254w5 : concours de rédacteur 1991-1992
254w8 : concours d'attaché 1995, concours de rédacteur 1996
276w44 : statistiques sur les concours d'attaché 1994-1998
293w2 : concours d'attaché 1988-1990, 1994, 1997
293w4 : concours de rédacteur 1995
Concours d'attaché 2000, sujets et arrêtés (non coté)
Notes techniques du concours d'attaché 1998, 1999, 2000 (non coté)
Sujets et corrigés des épreuves du concours d'attaché, 2000-2002 (non coté)

Archives (non cotées) du centre de gestion du Bas-Massif, dépouillées en décembre 2006 et en février 2007 (chapitre III)
--

Syndicat des communes, organisation de 1963 à 1972, de 1971 à 1982, de 1983 à création du centre de gestion
Syndicat des communes, CR, bureau du comité, assemblée générale du 22/10/73 au 18/12/78
Syndicat des communes, CR, bureau du comité, assemblée générale du 19/01/79 au 13/11/81
Syndicat des communes, CR, bureau du comité, assemblée générale du 17/12/81 au 20/05/83
Syndicat des communes, CR, bureau du comité, assemblée générale du 22/01/83 au 10/01/86
Centre de gestion : mise en place (25-02-86), renouvellement du CA (élections de mars 89).
Réunion du 10 novembre 1989
Mise en place du centre de gestion. Constitution des corps de catégorie A
Concours février 1978 : organisation générale, OP1, OP2, garde-champêtre, gardien de police
Concours février 1978 : agent de bureau écritures, secrétaire de mairie de communes rurales
Concours automne 1978 : receveur, agent de bureau écritures, agent d'enquête, OP1, OP2, garde-champêtre, conducteur
Concours automne 1978 : agent de bureau, gardien de police
Concours 1979-80-81
Concours 1982-83 : organisation générale
Concours 1983 sténo, organisation générale 1984
Concours 1987 : concours sur titres et sur épreuves, organisation générale
Concours 1988 : commis, dactylo, compréhension de texte
Concours 1988 : commis : tableaux, maths, langues vivantes, sténo, info
Concours 1989 : agent administratif, agent qualifié garde-champêtre, gardien de police, agent technique, agent technique qualifié, agent de maîtrise, commis
Concours centre de gestion années 1988-92

Concours 1990 : recensement, organisation générale, résultats, tests psychotechniques

Concours 1993 : recensement

Arrêtés concours depuis 1998

Concours rédacteur 2004 : dossier organisation générale du concours, dossiers rejetés, dossiers retrait de candidature

Concours rédacteur 2004 : épreuves orales d'admission et facultatives. Bordereaux de notation et bordereaux d'émargement. Copies épreuves facultatives.

Concours adjoint administratif 2005

Rédacteur 2001

Concours adjoint administratif, 25 avril 2001, bordereaux de notation et copies des épreuves d'admission.

Archives municipales de Tozay, dépouillées en avril 2007 (chapitres IV et VII)
--

Registre des arrêtés municipaux, 1979-1993

1973-1974-1975 : formation professionnelle employés communaux (non cotée)

Entretiens

Agents territoriaux préparant les concours de la filière administrative au CNFPT francilien en 2006

Ces enquêtés ont été rencontrés lors des stages de préparation que nous observions (*cf. infra*). Un ou plusieurs entretiens ont ensuite été réalisés avec eux, en général sur leur lieu de travail, qui avaient pour point de départ leur présence dans les stages de préparation, et visaient plus généralement à étudier leur travail de concourant, et à le situer dans leurs trajectoires professionnelles, scolaires, familiales etc. Nous utilisons ces entretiens dans la quatrième partie de la thèse. Du fait des normes d'interaction prévalant dans les formations, c'est par leur prénom que ces enquêtés se sont présentés à nous (mode de présentation souvent assorti de tutoiement, en particulier pour les plus jeunes) – ceci explique que nous les présentions par leur seul prénom, au contraire des enquêtés suivants.

Nom	Age	Concours préparé	Collectivité	Statut FPT	Poste	Ancienneté	Études	Famille	Entretien(s)
Nadège	26	Attaché externe 2 ^e fois – échec	OPHLM dans le 93	Agent administratif (sans concours)	Agent contentieux	2 ans 1 ^e emploi	Bac L – maîtrise droit DESS contentieux province	Concubinage développeur BTS	Janvier 2006 (1h20)
Caroline	26	Attaché externe + rédacteur : échec	OPHLM dans le 93	Agent administratif (sans concours)	Agent contentieux	1 an 1 ^e emploi	Bac L maîtrise droit province DEA droit privé IDF	Mariée ingénieur	Janvier 2006 (1h) courriels
Lucie	28	Attaché externe 3 échecs	Ville du 94 puis conseil régional puis ville du 93	Contractuelle attaché	Chargé de communication services techniques	2.5 ans dans la ville, 1.5 an au conseil régional	Bac ES – BTS maîtrise Paris DESS communication IDF	Célibataire Vit seule Paris bourgeoise Cameroun	Février 2006 (3h) Mars 2006 (1h) Oct. 2006 (jour) Juil. 2008 (1h30)
Sylvain	27	Attaché externe + rédacteur 3 ^e fois Réussite attaché	Ville du 93 Puis conseil régional	Contractuel rédacteur	Responsable formation-recrutement – DRH	2 ans avant : conseil général	Maîtrise AES Paris 2 DESS administration publique – Paris 1	Célibataire Vit seul Paris	Février 2006 (1h) Avec Cédric
Rudy	30	Attaché externe 3 échecs	Etablissement public Paris	Contractuel ingénieur	Responsable du Système d'Information Géographique	2 ans Avant : 2 emplois privé	Maîtrise géo Tours DESS aménagement Corse Formation SIG	Copine et parents restaurateurs en province	Avril 2006 (2h) Oct. 2006 (1h30) courriels
Sabrina	34	Attaché interne 2 ^e fois – échec oral	Ville du 92	Animateur (après adjoint)	Directrice-adjointe centre de loisirs	12 ans 1 ^e emploi	Bac G DEUG psycho raté	Seule avec sa mère dans le 94	Mars 2006 (2h30) Oct 2006 (1h30)
Véronique	41	Attaché interne Echec – réussite exam rédac chef	Ville du 92 Puis ville du 95	Rédacteur (après adjoint et contractuelle)	Responsable administrative de la direction des bâtiments	10 ans avant : privé	BAC F8 BEP comptabilité	Divorcée, fils ado Concubinage conseiller insertion	Mars 2006 (3h) Nov. 2006 (1h30) courriels
Olivia	36	Rédacteur interne réussite	conseil général	Adjointe	Gestionnaire des réserves de voirie	6 ans Avant : ville	Bac B + 1 an de droit	Célibataire, sans enfant Paris	Janv. 2008 (1h45) Juin 2008 (tel)

Nom	Age	Concours préparé	Collectivité	Statut FPT	Poste	Ancienneté	Etudes	Famille	Entretien(s)
Daniel	50	Rédacteur interne 1 ^e fois – échec	Etablissement public dans le 92 puis le 78	Agent de maîtrise (détachement ville de Paris)	Electricien, service des études Station d'épuration	9 ans, marine, banque, chômage	Bac pro électrotechnique pendant chômage	Marié 25 ans, banque, fille 20 Propriétaire 95	Février 2006 (4h) Décembre 2006 (journée)
Fabienne	40	Rédacteur interne 1 ^e fois – échec	Petite ville du 94	Adjoint administratif (après concours agent externe)	Secrétaire de 4 maires- adjoints	14 ans Djibouti, Toulouse	Bac G2 – BTS comptabilité	Mariée 19 ans, jardinier mairie en fants 10 et 14 Vit dans la ville	Mars 2006 (1h45)
Alain	28	Rédacteur externe 1 ^e fois – échec	Grande ville du 93	Adjoint administratif (concours interne après agent sans concours et CDD)	Administratif Direction des centres de santé	4 ans Avant : autre ville, chômage	Bac ES – DUT GAE Paris 13	Vit chez parents avec frères dans 93 Copine Nantes	Janvier 2006 (1h30) Sept. 2006 (1h30) Juillet 2008 (tél)
Karim	45	Rédacteur externe 1 ^e fois – échec	Etablissement public Paris	Adjoint administratif (concours externe)	Logistique	2 ans – avant : privé, chômage	Bac E BTS mesures physiques Doctorat génie médical	Vit avec frère dans 93 Parents algériens	Février 2006 (1h45)
Colette	46	Adjoint 1 ^e fois – réussite	Ville du 94	Agent administratif (sans concours, après CDD)	Agent d'accueil Centre de santé	2 ans – avant : privé, chômage	BT laborantin – BTS raté	Mariée, faiseur 2 ados, vit dans la ville	Mars 2006 (2h30) Janvier 2007 (1h30)
Martine	42	Adjoint 1 ^e fois – échec	Ville du 93	Agent administratif (sans concours, après CDD)	Assistante du directeur d'un foyer pour personnes âgées	2 ans - avant : privé, chômage	Échec Bac G	Mariée, Pref police 2 fils 12 et 6 ans vit dans la ville	Mars 2006 (2h30)
Claudine	55	Adjoint 1 ^e fois – réussite	Conseil Général	Agent administratif (sans concours, après CDD)	Assistante des chargés de mission culture	4 ans - avant : beaucoup d'intérim	Première G	Mari tunisien, chef de chantier, 4 en fants, locataire	Mai 2006 (2h) courriels

Autres agents territoriaux

Nous regroupons ces enquêtés, agents territoriaux, et les rapprochons des précédents car les entretiens menés avec eux sont aussi utilisés dans la quatrième partie de la thèse. Ils ont en général été présentés une première fois dans le chapitre correspondant au terrain sur lequel nous les avons rencontrés (chapitre III pour le Bas-Massif, chapitre IV pour Tozay, chapitre V et VI pour les institutions franciliennes).

Nom	Age	Employeur	Statut FPT	Poste	Ancienneté et carrière	Études	Autres informations	Entretien(s)
Gilles Evrard	45	Ville du 93	Attaché	DGA	5 ans MJC, dir cab province	Maîtrise AES et DESS en formation continue	Concubinage avec cadre territorial, militant PS	Formateur CNFPT Avril 2006 (1h30)
Catherine Morin	40	Ville du 95	Attachée (après rédacteur)	Directrice état civil et élections	1 an CG Hauts de Seine, mairie Lyon	IEP Lyon	Mariée, 2 enfants Vit dans 78 parents bijoutiers	Jury concours Sept. 2006 (2h50)
Gérard Pasquier	55	Nars	Contractuel technicien	Directeur des services techniques	3 ans carrière dans BTP	Bac technique	propriétaire Nars	Logeur Février 2007 (1h10)
Joseph Leconte	70	Besançon	Attaché (retraité)	Directeur socio-culturel	16 ans (1980-1995) À l'étranger (1968-1979)	Bac A, prépa maths, lettres à la fac	Femme prof français 3 enfants	Michèle Leconte Nov. 2006 (2h)
Marc Authier	55	CA	Administrateur (promotion)	DGA	5 ans avant : ville centre (1977)	Licence droit	Né dans la ville Père sous-officier	Forum ¹ Juillet 2007 (2h)
Claude Amiot	65	Tozay	Attaché principal (après tous concours)	DGA (retraité)	1969-2001 1960-1968 : boulanger	BEPC	Né et propriétaire à Tozay. Marié agent communale. Père boulanger	Contact ami Avril 2006 (3h30)
Gilles Moine	61	Tozay	Attaché principal (après tous concours)	Directeur enfance, jeunesse, sports (retraité)	1973-2004 Surveillant d'internat, ouvrier, commis de préfecture	Bac Sciences Ex 1 an histoire	Né et propriétaire à Tozay. Marié agent communale Père cordonnier	Claude Amiot Juillet 2006 (2h15)
Sébastien Ballay	34	Tozay	Agent technique (concours)	Port de plaisance	5 ans 10 ans marine nationale	CAP, BEP, bac F1 génie mécanique	Concubinage. Enfance à Tozay. Père cinéaste, mère infirmière	Formation Juillet 2006 (2h) discussions
Bernard Parret	50	Tozay	Agent technique qualifié (concours)	Balayeur de rue	6 ans – avant : éducateur, ouvrier, chômage, supermarché, chômage	Bac B 1 an droit	Né à Tozay. Divorcé, remarié, HLM. Parents boulangers.	Formation Juillet 2006 (2h) Avril 2007 (1h50)
Nathalie Vaujeux	36	Tozay	Agent technique principal (concours)	Responsable du service écoles scolaires	13 ans 1 ^{er} emploi	BTA, BTSA	Née et habite à Tozay, mariée, trois jeunes enfants	Elisabeth Legrand Août 2007 (1h)

¹ Ayant travaillé quelques mois en 2003-2004 au Forum pour la gestion des villes (association qui forme les élus et les cadres territoriaux), nous avons gardé des contacts avec certains cadres de cet organisme. L'une d'elles nous a demandé de faire une intervention à partir de notre thèse dans son « groupe de réflexion » destiné aux directeurs des ressources humaines. C'est dans ce cadre que nous avons rencontré Marc Authier.

Franck Geoffroy	38	Tozay	Adjoint administratif 1 ^e classe (examen)	Agent de paye service du personnel	11 ans, contrats courts et chômage avant	DUT informatique, DUT GEA, DECF	Né et habite à Tozay, célibataire	Service personnel Août 2007 (1h30)
Thierry Pignol	44 ?	Gennevilliers	Attaché (par promotion interne), après rédacteur et commis par concours	Directeur « vie des quartiers »	15 ans, ville du Val d'Oise de 1979 à 1989	Bac F6, DEFA, DESS en formation continue	Habite le Val d'Oise, militant parent d'élève	DEA : gatekeeper Mars 2004 (2h20)
Sylvie Lucas	43 ?	Gennevilliers	Rédactrice	Agent de développement social	22 ans, animatrice dans une autre ville pendant 2 ans avant	Bac B, un peu de droit, DEFA, DESS en formation continue	A obtenu un HLM après son divorce ; ex-LCR	DEA Janvier 2004 (4h)
Mounia Ghezzal	45 ?	Gennevilliers	Rédactrice	Chef de projet Politique de la Ville	22 ans, quelque temps animatrice à Pontoise avant	Bac G2, DEFA, DUT carrières sociales en formation continue	A habité Pontoise, Gennevilliers puis Clichy	DEA Janvier 2004 (1h30)
Delphine	26	Gennevilliers	Attachée contractuelle	Agent de développement social	1 an avant : emploi-jeune Paris	Maîtrise de droit Paris DESS politique de la Ville Evry	Vit à Paris (colocation) Réussit le concours d'attaché en 2005	DEA : alliée Décembre 2003 (2h) discussions

Cadres des directions des ressources humaines des collectivités

Rencontrés sur des terrains divers, ces enquêtés figurent aussi parmi les fonctionnaires dont les trajectoires sont présentés dans la quatrième partie de la thèse. Leur regroupement correspond à la réflexion, menée dans le chapitre IV, sur l'organisation et les pratiques des directions de ressources humaines, ainsi que sur les caractéristiques des cadres qui en ont la charge.

Nom	Age	Employeur	Statut FPT	Poste	Ancienneté et carrière	Études	Autres informations	Entretien
Elisabeth Legrand	52	Tozay	Attaché principal e (après attaché et rédactrice)	Directrice du service du personnel	1977 1 an dans une autre collec	Licence droit	Mari cadre territorial, 2 enfants, propriétaire	Alliée terrain Avril 2007 (1h45)
Geneviève Folio	56	Ville du 94	Attachée principale (après tous concours)	Responsable formation	10 ans 20 ans dans autre collec	CAP sténo		Contact CNFPT Mai 2006 (2h)
Nayla Safi	40	Grande ville du 93	Attaché principal e (après attachée)	Responsable formation	15 ans (toute carrière)			Contact CNFPT Juin 2006 (1)
Rachel	35	Communauté d'agglomération	Attachée principale (après attaché)	DRH	5 ans 1 an à la ville-centre	DEA sciences criminelles Licence adm. Publique	Née dans l'Aube	Marc Authier Juillet 2007 (1h30)
Bernadette Cros	59	Ville du 92	Directrice territoriale (après tous concours)	DGA DRH	10 ans 3 collec avant	Bac philo	Père peintre en bâtiment Sud, mariée, 2 enfants	Jury concours Janvier 2007 (2h)
Aline Dauge	35	Grande ville du 92	Attachée (après rédacteur)	Responsable carrières	10 ans (toute carrière)	CAP, maîtrise de droit	Célibataire, père militaire	Jury concours Février 2007 (2h30)

Personnel du CNFPT et des centres de gestion

Ces enquêtés sont eux aussi cadres territoriaux, à une position toutefois spécifique, puisqu'ils appartiennent tous à des institutions organisatrices de concours (CNFPT siège, délégation francilienne, INET ; centres de gestion francilien et du Bas-Massif). Nous en avons principalement parlé dans le chapitre V, pour montrer leur rôle dans l'organisation des concours. La trajectoire de certains d'entre eux est en outre présentée dans le chapitre VII.

Nom	Age	Employeur	Statut FPT	Poste	Ancienneté et carrière	Études	Autres informations	Entretien
Fathia Zénati	47	CNFPT francilien	Contractuelle attachée	Cadre pédagogique concours	2 ans avant : formation adultes, insertion, emplois-jeunes	Langues O. Formateur CNAM	Célibataire Parents algériens Vit dans le 95	Alliée terrain Avril 2006 (3)
Paul Turpin	65	CNFPT francilien	Directeur territorial (retraité) sur diplôme et intégration	Ancien directeur des préparations aux concours	1980-2002 avant : éducation populaire ; assistant université	maîtrise de sociologie, maîtrise de théologie, 3 ^e cycle de littérature.	Femme chercheuse 3 enfants, propriétaire Vit dans le 92	Membre de jury Juin 2006 (3h45)
Stéphane Brachet	35	CNFPT francilien	Attaché (après rédacteur)	Cadre pédagogique concours	2 ans avant : chargé emplois-jeunes en conseil général	Doctorat sociologie	Concubinage formatrice, propriétaire Paris	Allié terrain Janvier 2007 (2h30)
Gisèle	55 ?	CNFPT siège	Attachée (après secrétaire de mairie)	Cellule sujets	20 ans secrétaire mairie, Besançon, ENACT	Bac		Contact archiviste Février 2007 (2h15)
Dominique Margerin	50 ?	CNFPT siège	Attachée	Responsable contentieux	8 ans 5 collec 15 ans	Droit		Contact archiviste Février 2007 (2h)
Laurence	45 ?	INET	Détachement prof agrégée éco et gestion	Cadre pédagogique préparation administrateur	4 ans prof 15 ans	ENS Cachan, agrégation		François Caron Mars 2007 (1h30)
Germain Muret	40	CSFPT	Attaché (après rédacteur)	Chargé de mission	4 ans Avant : CNFPT, collectivité 10 ans	Maîtrise droit	Se présente aux municipales 2008 (Modem)	Contact archiviste Avril 2007 (2h20)
Luc Bouvez	45	CDG francilien	Attaché principal (après attaché et bibliothécaire)	Directeur-adjoint concours	1999 Avant : 3 collectivités	IEP Paris, diplôme bibliothécaire		Accès terrain, allié Janv. 2007 (1h20)
Yvon Berger	53	CDG francilien	Administrateur (promotion après attaché)	Secrétaire général adjoint	4 ans Avant : conseil régional : juriste puis DRH	DESS droit des collectivités		Contact mel Avril 2007 (1h30)
Pierre Nodet	50	CDG Bas-Massif	Directeur territorial (sur diplôme et intégration)	Directeur général	1982 avant : secrétaire mairie Nars (1979)	Maîtrise droit	Célibataire propriétaire Nars	Accès terrain Février 2007 (1h)

Responsables syndicaux

Ces enquêtés constituent la dernière catégorie d'agents territoriaux que nous avons interrogés. Ils occupent des responsabilités syndicales, locales (à Tozay), ou nationales (dans leur fédération). Les responsables nationaux ont été interrogés dans le cadre de la campagne d'entretien menée avec Alexis Spire et centrée sur le contentieux administratif. Nous les présentons dans le chapitre II. Les entretiens avec les trois syndicalistes tozayens sont utilisés dans le chapitre IV et dans le chapitre VII.

Nom	Age	Syndicat	Responsabilités	Position dans FPT	Entretien(s)
Yves Vanel	57	FO	secrétaire fédéral, CES, CSFPT, CNRACL	Permanent Technicien (promo), Nord de la France	Téléphone fédération Avril 2007 (1h40)
Homme / femme	45-35	CFDT	juristes contentieux fédération Interco	Permanents, anciens juristes de collectivité	Alexis Spire Mai 2007 (2h15)
Noël Tubord et Guy Petit	45 50	CGT	bureau fédéral, CSFPT	Rédacteur service financier dans le sud de la France Policier municipal dans le sud de la France	Mel fédération Mai 2007 (3h)
Toni Alario	55	CGT	Secrétaire des communaux, secrétaire de l'Union Locale, Tozay	Agent technique principal, chargé des factures, service des eaux	Elisabeth Legrand Août 2007 (2h45)
Serge Lemonnier et Pascal Baudier	54 45	CFDT	Secrétaire des communaux, délégué au CTP militant syndical de fraîche date – Tozay	Contrôleur de travaux (promo), responsable du service fêtes et cérémonies ; ingénieur urbaniste.	Elisabeth Legrand Août 2007 (2h30)

Formateurs, enseignants, universitaires

Ces enquêtés ne sont pas fonctionnaires territoriaux, mais sont, ou ont été, en contact étroit avec des territoriaux au sein des dispositifs universitaires et/ou privés de préparation aux concours, et surtout au CNFPT, où nous les avons pour la plupart rencontrés.

Nom	Age	Statut	Employeur(s)	Ancienneté	Études	Autres informations	Entretien(s)
Christelle Herbin	32	Vacataire	CNFPT franciliens, privé	2 ans	DEA droit et début thèse	Fils ado, père universitaire, habite le 78	Formation Février 2006 (2h50)
Jérôme Garel	40	Vacataire	CNFPT franciliens, privé	10 ans	DESS finances	Concubinage, 2 enfants, père consultant	Formation Avril 2006 (5h15)
Véronique Rousseau	45	Vacataire	CNFPT franciliens	20 ans	DUT gestion Maîtrise de communication	Mariée cadre CNFPT	Formation Mai 2006 (2 h)
Françoise Lepic	58	Vacataire	CNFPT franciliens, privé, fac	25 ans	DEA lettres	2 enfants, célibataire, propriétaire Paris	Formation Juin 2006 (3h)
François Caron	40	PRAG contractuel	CNFPT, INET, université francilienne	15 ans	Docteur en droit	Marié, 3 enfants, propriétaire Paris	Cours Juin 2006 (2h)
Femme	40	MCF	Université francilienne	15 ans	ENS Cachan, doctorat socio	Créteil, milieu populaire	Cours Juin 2006 (2h40)

Michèle Leconte	60	Prof certifiée	Besançon puis banlieue parisienne	retraîtée	Maîtrise lettres et philo	Mariée à Joseph Leconte, <i>cf. supra</i>	Jury concours Nov. 2006 (1h20)
J-Claude Thoenig		DR émérite CNRS	Formateur au cycle supérieur de Fontainebleau (1984-1994) Président du conseil scientifique du CNFPT (années 2000)				Contact mel Février 2008 (1h15)

Étudiants master 2 collectivités

À l'exception de Cédric, qui travaille déjà en collectivité, ces enquêtés sont encore étudiants : en 2005-2006, ils suivent un master 2 collectivités dans une université francilienne. C'est en assistant à certains de leurs cours (en particulier le cours de note de synthèse assuré par François Caron) que nous les avons rencontrés. Nous présentons leur trajectoire dans le chapitre VII.

Nom	Age	Études	Concours préparés	Expérience professionnelle	Autres informations	Entretien(s)
Cédric	28	Licence AES, IPAG DESS 2003	Réussite attaché 2003	Responsable recrutement dans une commune du 93 depuis 2 ans	Vit chez ses parents dans le 94	Ami Sylvain Juin 2006 (2h20)
Anthony	25	Licence AES, IPAG, DEA, M2 2006	Echec attaché et administrateur 2006		Vit chez sa mère, propriétaire, Paris, militant UMP	Cours Avril 2006 (4h)
Chantal Prioul	45	ESC Montpellier, M2 2006	Réussite IRA 2006, admissible attaché	Cadre de banque menacée de licenciement	Mariée, cadre EDF, 2 enfants, vit dans le 94	Cours Juin 2006 (2h15)
Carole	23	Maîtrise AES, M2 2006	Echec attaché 2006		Vit chez sa mère, employée, vit dans le 77	Cours Mai 2006 (2h)

Élus

Nous regroupons ici les élus locaux interrogés sur différents terrains. On retrouve trois jurés des concours, trois élus de Tozay (et le maire d'une autre commune du département), deux élus du Bas-Massif. Les entretiens sont principalement utilisés dans les chapitres correspondant à ces différents terrains. Nous avons aussi interrogé Anicet Le Pors, en raison de ses fonctions de ministre (chapitre II).

Nom	Age	Mandat	Collectivité	Activité professionnelle	Études	Autres	Entretien(s)
Gérard Rocher	45	Maire-adjoint économie, urba MRC	Commune moyenne du 94	Directeur centre de loisirs communal (5 ans), chef d'entreprise audiovisuel	Licence d'audiovisuel	Né dans la ville	Jury concours Octobre 2006 (1h)
Gilbert Martino	67 ?	Maire-adjoint enfance PC	Commune moyenne du 94	Chauffeur communal, emploi de cabinet, retraité	BEPC	Femme employée communale Vice-président CDG	Jury concours Octobre 2006 (2h)
André Fortin	66	Maire, CR, sénateur PS	Nars (1971-2005)	Instituteur jusqu'en 1984, directeur de cabinet CSFPT, retraité	Bac	Président CDG, vice-président CNFPT	Contact mel Octobre 2006 (1h)
Albert Sora	75	Maire, vice-président communauté	Commune de 1000 hab. du Bas-Massif depuis 2001	Chef d'entreprise jusqu'en 97, retraité		Habite grande ville jusqu'en 97, investi dans le foot local	Courrier Août 2007 (1h30)
Danièle Martin	65	CM déléguée logement UMP	Grande commune du 92 depuis 2001	Commerciale BTP, commerçante, employée municipale, retraitée		Ancienne responsable des comptes de campagne	Jury de concours Janvier 2007 (2h)
Jean Micaux	78	Ancien maire PC	Tozay de 1971 à 1995	Instituteur puis PEGC à Tozay, retraité	École Normale	Né à Tozay, mère ouvrière, père pêcheur	Vu en mairie Avril 2007 (2h)
Brigitte Morel	51	Ancienne maire (droite)	Tozay de 1995 à 2001	Cadre banque, puis étude notariale de son mari, Tozay	Droit		Courrier Avril 2007 (1h)
Josette Bourgade	55	Maire-adjointe personnel PC	Tozay de 2001 à 2008	Ancienne technicienne, usine électronique, Tozay			Vue en mairie Avril 2007 (1h45)
Michel Carne	53	Maire, président communauté de communes (2008)	Commune de 4000 hab. dans le même département que Tozay depuis 1995	Directeur de service, communauté urbaine de Bourne (150 000 habitants)	Licence droit	Né dans la commune, femme territoriale, vice-président CDG	Gilles Moine Avril 2007 (1h) Août 2007 (1h30)
Anicet le Pors	76	Ministre Fonction publique, CG, sénateur	Hauts de Seine	Haut fonctionnaire (ingénieur météo, économiste)	École météo	Syndicaliste CGT	Contact mel Mai 2007 (1h30)

Fonctionnaires d'administration centrale

Nous regroupons ici les trois cadres ministériels interrogés dans le cadre de l'enquête sur la genèse du droit et des concours (chapitre II) et l'attaché d'administration centrale rencontré dans les jurys de concours (chapitres V et VI).

Nom	Age	Poste	Grade	Employeur	Études	Entretien(s)
Philippe Foucault et Baptiste Portal	55 40	Chef de bureau des élus locaux, du recrutement, et de la formation des personnels territoriaux Chargé du groupe de travail concours	Administrateur civil Attaché	DGCL / ministère de l'Intérieur		Laurent Caby Février 2007 (2h10)
Olivier Bauer	29	Chef du bureau des politiques de recrutement et de formation	Administrateur civil	DGAFP / ministère de la Fonction Publique	ENS, ENA	Contact par Philippe Foucault, camarade de promo ENS Mars 2007 (1h35)
Laurent Caby	40	Chargé de mission libertés publiques	Attaché	ministère de l'Intérieur	DEA droit, IRA	Jury concours Octobre 2006 (1h30)

Éditrices de manuels et annales de concours

Deux entretiens informatifs ont été menés avec des éditrices d'annales de concours afin disposer de données de cadre sur ce segment du marché éditorial (troisième partie).

Nom	Maison d'édition	Emploi	Entretien(s)
Femme	Spécialisée dans le scolaire, relativement peu d'ouvrages concours	Directrice	Contact par M. Offerlé Avril 2006 (1h)
Femme	Maison universitaire, acteur important du marché concours	Responsable du secteur concours	Contact par la précédente Avril 2007 (1h)

Observations

CNFPT francilien : huit mois d'enquête en juin-juillet 2005 et entre janvier et juin 2006 (troisième et quatrième parties)
--

Observations de journées de formation

- Université d'attaché : ouverture du cycle le 27 juin 2005 après-midi ; cours de droit public les 4 et 5 juillet 2005 ; conférence sur la démocratie locale le 10 janvier 2006 après-midi (Christelle Herbin) ; cours de culture générale le 11 janvier 2006
- Préparation longue au concours attaché : cours de résumé le 17 janvier 2006 ; cours d'économie le 31 janvier 2006 (Jérôme Garel) ; conférence sur l'animation le 4 avril 2006 (Gilles Evrard)
- Préparation longue au concours de rédacteur : cours de culture générale le 18 janvier 2006 ; cours de culture générale le 23 janvier 2006 (Françoise Lepic) ; cours de finances publiques le 1^{er} mars 2006 après-midi ; cours de conversation le 23 mai 2006 (Françoise Lepic)
- Préparation longue au concours d'adjoint : cours de maths et de français le 28 février 2006, cours de droit public le 1^{er} mars 2006 matin (Christelle Herbin) ; cours de français et de droit public le 25 avril 2006
- Préparation longue au concours d'ingénieur : cours de note de synthèse le 22 juin 2006
- Formation générale de base : stage de préparation au test de catégorie B le 9 mai 2006 (Véronique Rousseau) ; stage de culture territoriale le 23 juin 2006

Discussions et déjeuners avec des stagiaires

- Déjeuners au self du CNFPT : avec Caroline et Nadège, les 4 et 5 juillet 2005 ; avec d'autres stagiaires attachés le 7 juillet 2005 ; avec Rudy et six autres stagiaires attaché le 11 janvier 2006 ; avec Sabrina, le 17 janvier 2006 ; avec Karim et six autres stagiaires rédacteurs, le 23 janvier 2006 ; avec une douzaine de stagiaires et un formateur, le 31 janvier 2006 ; avec des stagiaires de la formation générale de base, le 9 mai 2006 ; avec des stagiaires ingénieurs, le 22 juin 2006
- Déjeuners au restaurant, à proximité du CNFPT : avec Daniel, Fabienne et deux autres stagiaires rédacteur, le 18 janvier 2006 ; avec cinq stagiaires adjoints, le 28 février 2006 ;
- Discussions dans le métro : avec des stagiaires attaché, le 5 juillet 2005 et le 10 janvier 2006 ; avec Véronique, le 17 janvier 2006 ; avec des stagiaires ingénieurs, le 22 juin 2006

Discussions et déjeuners avec des formateurs et des cadres pédagogiques

- Négociation du terrain / stage et présentation des résultats aux cadres pédagogiques : 9 juin 2005, 5 septembre 2005, 4 janvier 2006, 5 mars 2006, 6 avril 2006, 23 janvier 2007
- Discussions consignées dans le journal de terrain : 20 janvier 2006, 28 février 2006, 2 mars 2006, 4 avril 2006, 12 juin 2006, 18 juin 2006
- Déjeuners au self du CNFPT : 23 juin 2005, 24 juin 2005, 27 juin 2005, 9 janvier 2006, 13 janvier 2006, 26 janvier 2006, 1^{er} février 2006, 2 mars 2006, 4 avril 2006, 20 avril 2006, 16 mai 2006

Observations du travail des cadres pédagogiques du CNFPT avec les collectivités

Réunions entre agents du CNFPT et cadres de collectivités : 16 janvier 2006, 26 janvier 2006

Observations des épreuves orales du concours d'attaché, session 2006

Épreuves de conversation et de finances publiques : 14 juin 2006

Centre de Gestion francilien : terrain discontinu en mai-juin 2006 et en novembre-décembre 2006 (deuxième partie)

Observations des épreuves et des réunions de jurys des concours de rédacteur et d'adjoint administratif, session 2006

Jury d'admissibilité du concours de rédacteur : 4 mai 2006

Épreuves orales du concours de rédacteur (conversation, droit public) : 8 juin et 13 juin 2006

Jury d'admission du concours de rédacteur : 27 juin 2006

Épreuve écrites du concours d'adjoint : 20 septembre 2006

Jury d'admissibilité du concours d'adjoint : 9 novembre 2006

Épreuves orales du concours d'adjoint (entretien, droit public, bureautique) : 4, 5 et 11 décembre 2006

Jury d'admission du concours d'adjoint : 21 décembre 2006

Réunion d'information des responsables des ressources humaines sur les concours 2008 : 15 décembre 2007

Master 2 « collectivités » dans une université francilienne : terrain discontinu au printemps 2006 (chapitre VII)

Négociation du terrain avec un maître de conférences : 27 février 2006

Cours de note de synthèse : 7 mars, 18 avril, 2 mai 2006 (François Caron)

Cours de pilotage de projet : 7 mars 2006

Cours de management public : 16 mars 2006

Service du personnel de Tozay : cinq semaines réparties entre avril 2006, juillet 2006, avril 2007 et août 2007 (chapitre IV)

Présence dans le service, aux horaires de bureau, pour le dépouillement des dossiers individuels des agents

Observation d'un stage d'informatique destiné aux agents de catégorie C : deux jours en avril 2006

Centre de gestion du Bas-Massif : une journée en décembre 2006, une semaine en janvier 2007 (chapitre III)

Présence au centre de gestion, aux horaires de bureau, pour le dépouillement de ses archives.

Observations ponctuelles

Salon de l'emploi public : 7 avril 2005, 29 mars 2007

Journée au conseil régional avec Lucie : 31 octobre 2006

Journée à la station d'épuration avec Daniel : 8 décembre 2006

Autres sources écrites

Débats parlementaires (première partie)

Débats précédant l'adoption de la loi du 13 juillet 1972 relative à la formation et à la carrière du personnel communal

Première lecture au Sénat, séance du jeudi 27 avril 1971 : *Journal Officiel, 1971, Sénat, Débats Parlementaires*, 2. session 1970-1971, janvier-mai, p.243-264

Première lecture à l'Assemblée Nationale, séance du mardi 30 mai 1972 : *Journal Officiel, 1972, Assemblée Nationale, Débats Parlementaires*, 2^e session, 1971-1972, 22-35, mai, p.1998-2011

Débats précédant l'adoption de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale

Première lecture à l'Assemblée Nationale, séances du 3, 4 et 5 octobre 1983 : *Journal Officiel, 1983, Assemblée Nationale, Débats Parlementaires, CR, 63-86*, juillet-octobre, p.3649-3667, p.3671-3689, p. 3693-3721, p. 3723-3745, p. 3749-3779, p. 3781-3816

Première lecture au Sénat, séances du mardi 13 décembre et du mercredi 14 décembre 1983 : *Journal Officiel, 1983, Sénat, Débats Parlementaires, CR, 87-105*, décembre, p.4121-4160 et p. 4188-4243

Débats précédant l'adoption de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale (comptes-rendus consultés sur les sites des assemblées : assemblee-nationale.fr, senat.fr)

Travaux de la commission des lois du Sénat : 8, 14 et 15 mars 2006

Première lecture au Sénat : séances des 14 et 15 mars 2006

Travaux de la commission des lois de l'Assemblée Nationale : 27 juin et 27 septembre 2006

Première lecture à l'Assemblée Nationale : séances des 11 et 12 octobre 2006

Deuxième lecture au Sénat : séance du 20 décembre 2006

Deuxième lecture à l'Assemblée Nationale : séance du 7 février 2007

Constitution d'une base de données biographique des 80 parlementaires ayant pris part aux débats de ces trois projets de loi

Utilisation de trois éditions du *Who's Who in France* : 1973-1974, 1983-1984, 2006-2007 et des fiches en ligne des parlementaires

CNFPT francilien (troisième et quatrième parties)

Dépouillement de copies des tests d'accès aux préparations des 3 concours de la filière administrative (copies sélectionnées par nous)

Test adjoint, juin 2005 : 43 copies en français et en maths (début de l'alphabet)

Test rédacteur, novembre 2004 : 41 copies (début de l'alphabet)

Test attaché, novembre 2004 : 40 copies (20 copies au dessus de la moyenne, 20 copies au dessus)

Test attaché, mars 2006 : 17 copies (paquet confié pour notation par Stéphane Brachet)

Exploitation statistique des formulaires d'inscription aux tests et aux préparations des concours de la filière administrative (2002-2003)

Constitution d'une base de données comportant le sexe, l'âge, la collectivité employeuse, le diplôme, le type de concours (interne, externe etc.) des candidats aux tests et des personnes inscrites aux préparations (ainsi que leur réussite ou échec au concours pour le concours d'attaché).

Dépouillement des dossiers des 98 stagiaires entrés dans le dispositif « formation générale de base » en 2005

Dossier contenant le formulaire d'inscription (incluant un avis du responsable hiérarchique et de la DRH), ainsi que les documents produits lors du module « orientation »

Centre de Gestion francilien (chapitre VI)

Dépouillement de copies de concours

Dossiers (contenant le formulaire d'inscription, les copies et les feuilles d'appréciation) sélectionnés « aléatoirement » par Luc Bouvez : 40 dossiers de candidats au concours de rédacteur 2006, 40 dossiers de candidats au concours d'adjoint 2006

Service du personnel de Tozay (chapitres IV et VII)

Dépouillement des dossiers individuels des agents de la Ville

Constitution d'une base de données comprenant 364 dossiers de fonctionnaires et 12 dossiers de contractuels

Presses spécialisée

Cahiers du CFPC, puis du CNFPT, 1977-1996 ; Gazette des communes, 2005-2006 ; Lettre du cadre territorial, 2005-2006

Arrêts des Tribunaux administratifs et du Conseil d'État relatifs aux concours territoriaux (recherche en ligne)

Bibliographie

Cette bibliographie présente l'ensemble des sources académiques utilisées dans la thèse, ainsi qu'un certain nombre d'écrits produits par les institutions enquêtées. Elle retient en outre les principaux articles puisés dans la presse professionnelle. L'organisation en rubriques, présentée ci-dessous, vise à faciliter la lecture et le repérage des titres indiqués en notes de bas de page. Nous n'avons pas cherché à être exhaustive sur chacune des thématiques, mais à rendre compte des textes effectivement mobilisés au cours de la thèse. Les titres sont classés par ordre alphabétique des auteurs (puis par date de parution) à l'intérieur de chaque rubrique.

Théories, méthodes et concepts

Pratiques d'enquête, méthodes d'analyse

Bureaucratie

Institutions / institutionnalisation

Trajectoires, carrières

Sociologie du militantisme

Sociologie du droit

Système scolaire, formation professionnelle et socialisation

Système scolaire, formation initiale

Formations professionnelle et continue

Travail, emploi, professions

Ouvrages généraux

Marchés du travail : régulations et fonctionnement

Mobilités

Hommes et femmes au travail

Insertion professionnelle des jeunes

Professions et groupes socio-professionnels

Administrations et fonctions publiques

Données quantitatives générales

Recrutement, origines et positions sociales des agents publics

Histoire, droit et sociologie générales

Histoire, droit et sociologie de la fonction publique territoriale

Formation

Gestion des personnels, modernisation

(Dé)politisation

Groupes professionnels

Politiques locales, personnel politique

Action publique locale, analyse localisée du politique

Personnel politique local

Partis politiques, marchés politiques, arène parlementaire

Métier et profession politiques

Données de cadrage, ouvrages de référence

Théories, méthodes et concepts

Pratiques d'enquête, méthodes d'analyse

- Beaud S., Weber F., 1998, *Guide de l'enquête de terrain*, La découverte, coll. « Guides Repères »
- Becker H., 2002, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, La Découverte, coll. « Guides Repères »
- Béliard A., Biland É., 2008, « Enquêter à partir de dossiers personnels. Une ethnographie des relations entre institutions et individus », *Genèses*, n°70, p.106-119
- Béliard A., Eideliman J-S., 2008, « Anonymat et confidentialité dans le travail ethnographique », in Bensa A., Fassin D. (ed.), *Politiques de l'enquête*, La Découverte (à paraître)
- Blumer H., 1971, « Social Problems as Collective Behavior », *Social problems*, v.18, n°3, p.298-306
- Bourdieu P., Chamboredon J-C., Passeron J-C., 1968, *Le métier de sociologue*, Mouton
- Bourdieu P., 1984, *Questions de sociologie*, Minuit
- Buton F., Mariot N., 2006, « Socio-histoire », *Dictionnaire des idées, Encyclopaedia Universalis*, p.731-733
- Demazière D., Dubar C., 1997, « Dire les situations d'emploi. Confrontation des catégorisations statistiques et des catégorisations indigènes », *Sociétés contemporaines*, n°26, p.93-107
- Demazière D., Dubar C., 1997, *Analyser les entretiens biographiques. L'exemple des récits d'insertion*, Nathan, coll. « Essais et Recherches ».
- Desrosières A., 1995, « Classer et mesurer : les deux faces de l'argument statistique », *Réseaux*, n°71, p.11-29
- Durkheim É., 1988, *Les règles de la méthode sociologique*, Flammarion, coll. « Champs » (première édition 1894)
- Halbwachs M., 1972, « La statistique en sociologie », *Classes sociales et morphologie*. Minuit, p.329-348 (première édition 1935)
- Laurens S., 2007, « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants" », *Genèses*, n°69, p.112-127
- Lebaron F., 2006, *L'enquête quantitative : recueil et analyse des données*, Dunod, coll. « Psycho Sup »
- Noiriel G., 2006, *Introduction à la socio-histoire*, La Découverte, coll. « Repères »
- Passeron J-P., 1991, *Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Nathan, coll. « Essais et recherches »
- Revel J. (dir.), 1996, *Jeux d'échelle, La micro-analyse à l'expérience*, éditions de l'EHESS, coll. « Hautes Études »
- Weber F., 1989, *Le travail à côté. Etude d'ethnographie ouvrière*, Editions de l'EHESS/INRA
- Weber F., 2008, « Publier des cas ethnographiques : analyse sociologique, réputation et image de soi de enquêtés », *Genèses*, n°70, p.140-146

Bureaucratie

- Blau P., 1955, *The dynamics of bureaucracy. A Study of Interpersonal Relations in two governmental agencies*, The University of Chicago Press
- Bourdieu P., 1993, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96-97 p.49-62
- Crozier M., 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil
- Geddes B., 1994, *Politician's dilemma. Building state capacity in Latin America*, University of California Press, coll. « California series on social choice and political economy »
- Gouldner A., 1954, *Patterns of industrial bureaucracy*, The Free Press
- Lipsky M., 1980, *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the individuals in public services*, Russell Sage Foundation
- Merton R., 1940, « Bureaucratic Structure and Personality », *Social Forces*, v.18, n°4, p. 560-568
- Merton R., 1997, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Armand Colin, coll. « U » (première édition américaine 1949)
- Noiriel G., 1991, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Calmann-Lévy, coll. « Histoire. Les temps qui courent »
- Shefter M., 1994, *Political Parties and the State. The American Historical Experience*, Princeton University Press, coll. « Princeton Studies in American Politics »
- Weber M., 1996, *Sociologie des religions*, Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines »
- Weber M., 1995, *Économie et société*, Plon, coll. « Pocket Agora » (première édition française 1971, texte de 1920)
- Weber M., 1978, *Economy and society : an outline of interpretive sociology*, Roth G., Wittich C.(eds.), University of California Press (première édition américaine 1968)

Institutions / institutionnalisation

- Bezes P., Le Lidec P., 2009, « Les réformes institutionnelles », in Lagroye J., Offerlé M. (dir.), *Sociologie des institutions* (à paraître)
- Boltanski L., 1973, « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, v.14, n°1, p.3-26
- Bourdieu P. Saint Martin (de) M., 1982, « La sainte famille. L'épiscopat français dans le champ du pouvoir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 44, n°1, p.2-53
- Bourdieu P., 1980, « Le capital social. Notes provisoires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.31, n°1, p.2-3
- Bourdieu P., 1982, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.43, n°1, p.58-63
- Bourdieu P., Christin R., 1990, « La construction du marché », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v.81, n°1, p.65-85
- Dubois V., 2001, « Action publique et processus d'institutionnalisation. Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère », mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université Paris 1
- Giddens A., 1987, *La constitution de la société*, Presses Universitaires de France
- Goffman E., 1991, *Les cadres de l'expérience*, Minit, coll. « le sens commun » (première édition 1974)

- Héran F., 1987, « L'institution démotivée. De Fustel de Coulanges à Durkheim et au-delà », *Revue française de sociologie*, v.28, n°1, p. 67-97.
- Lagroye J., 1997, « On ne subit pas son rôle », *Politix*, v.10, n°38, p.7-17
- Lagroye J., 2002, « L'institution en pratiques », *Revue suisse de science politique*, v.8, n°3-4, p.114-118
- Lagroye J., Siméant J., 2003, « Gouvernement des humains et légitimation des institutions », in Favre P. (dir.), *Être gouverné. Mélanges en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po, p. 53-71
- Segalen M., 1998, *Rites et rituels contemporains*, Nathan, coll. « 128 »
- Zalio P-P., 2001, *Durkheim. Textes essentiels*, Hachette supérieur, coll. « Prismes »

Trajectoires, carrières, socialisations

- Agrikoliansky É., 2001, « Carrières militantes et vocation à la morale : les militants locaux de la Ligue des Droits de l'Homme dans les années 80 », *Revue française de science politique*, v.51, n°1, p.27-46
- Avanza M., Laferté G., 2005, « Dépasser la "construction des identités" ? Identification, image sociale, appartenance », *Genèses*, n° 61, p. 154-167
- Becker H., 1970, *Sociological work. Method and Substance*, Aldine
- Becker H., 1985, *Outsiders. Etude de sociologie de la déviance*, Métailié (première édition américaine 1963)
- Bourdieu P., 1986, « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°62-63, p.69-72
- Darmon M., 2001, « Approche sociologique de l'anorexie : un travail de soi », thèse de sociologie, Université Paris 5
- Darmon M., 2003, *Devenir anorexique. Une approche sociologique*, La Découverte, coll. « Laboratoire des sciences sociales »
- Darmon M., 2006, *La socialisation*, Armand Colin, coll. « 128 »
- Darmon M., 2008, « La notion de carrière : un instrument interactionniste d'objectivation », *Politix*, v. 21, n° 82, p. 149-167
- Fillieule O., 2001, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel », *Revue française de science politique*, v.51, n°1, p.199-215
- Goffman E., 1979, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Minuit, coll. « Le Sens Commun » (première édition américaine 1961)
- Hughes E., 1996, *Le regard sociologique : Essais choisis*, Éditions de l'EHESS
- Magri S., 1996, « Trajectoires », *Genèses*, n°24, p.2-4
- Mannheim K., 1990, *Le problème des générations*, Nathan, coll. « Essais et recherches » (première édition allemande 1928)
- Mead G-H., 1934, *Mind, Self, and Society*, University of Chicago Press
- Passeron J-C., 1990, « Biographies, flux, itinéraires, trajectoires », *Revue française de sociologie*, v. 31, n° 1, p.3- 22
- Queiroz (de) J-M., Ziotkowski M., 1994, *L'interactionnisme symbolique*, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Didact Sociologie »
- Strauss A., 1992, *La trame de la négociation*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales »

Sociologie du militantisme

- Collovald A. (dir.), 2002, *L'humanitaire ou le management des dévouements. Enquête sur un militantisme de "solidarité internationale" en faveur du Tiers Monde*, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res publica »
- Fillieule O. (dir.), 2005, *Le Désengagement militant*, Belin, coll. « Sociologiquement »
- Gaxie D., 1977, « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, v.27, n°1, p.123-154
- Gaxie D., 2005, « Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective », *Revue suisse de science politique*, v.11, n°1, p.157-188
- Ihl O., 2002, « Socialisation et événements politiques », *Revue française de science politique*, v.52, n°2-3, p. 125-143
- McAdam D., 1989, « The biographical consequences of activism », *American Sociological Review*, v.54, n°5, p.744-760.
- Sears D., Valentino N., 1997, « Politics Matters : Political Events as Catalysts for Preadults Socialization », *American Political Science Review*, v.9 , n°1, p.45-65
- Topalov C. (dir.), 1999, *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Editions de l'EHESS
- Wagner A.-C., 2004, « Syndicalistes européens. Les conditions sociales et institutionnelles de l'internationalisation des militants syndicaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°155, p.13-33
- Whittier N., 1997, « Political Generations, micro-cohorts, and the political transformation of social movements », *American Sociological Review*, v.62, p.760

Sociologie du droit

- Bourdieu P., 1986, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.64, n°1, p.3-19
- Commaille J., Kaluszynski M., 2007, *La fonction politique de la justice*, La découverte / PACTE
- Gaïti B., Israël L., 2003, « Sur l'engagement du droit dans la construction des causes », *Politix*, v.16, n°62, p.17-30
- Latour B., 2002, *La Fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, La découverte, coll. « Poche. Sciences humaines et sociales »
- Lenoir R., 1986, « Groupes de pression et groupes consensuels. Contribution à une analyse de la formation du droit », *Actes de la recherche de sciences sociales*, v.64, n°1, p.30-39
- Serverin É., 2000, *Sociologie du droit*, La découverte, coll. « Repères »
- Weber M., 1986, *Sociologie du droit*, Presses Universitaires de France, coll. « Recherches politiques »

Système scolaire, formation professionnelle et socialisation

Système scolaire, formation initiale

- Abraham Y-M., 2007, « Du souci scolaire au sérieux managérial, ou comment devenir un "HEC" », *Revue française de sociologie*, vol. 48, n°1, p. 37-66
- Beaud S., 2002, *80% au bac... et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*, La Découverte, coll. « Enquêtes de terrain »

- Becker H., Geer B., Hughes E., Strauss A., 1997, *Boys in white : student culture in medical school*, Transaction Publishers (première édition 1961)
- Bernstein B., 1975, *Langage et classes sociales : codes socio-linguistiques et contrôle social*, Minit, coll. « Le sens commun »
- Bouffartigue P., 1994, *De l'école au monde du travail. La socialisation professionnelle des jeunes ingénieurs et techniciens*, L'Harmattan
- Bourdieu P., Passeron J-C., 1964, *Les Héritiers, Les étudiants et la culture*, Minit, coll. « Le sens commun »
- Bourdieu P., Passeron J-C., 1970, *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*, Minit, coll. « Le sens commun »
- Bourdieu P. 1978, « Classement, déclassement, reclassement », *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.24, n°1, p.2-22
- Bourdieu P., 1989, *La noblesse d'État*, Minit, coll. « Le sens commun »
- Bourdieu P., 2002, « Classe contre classe », *Interventions 1961-2001*, Agone
- Bourdieu P., de Martin M., 1975, « Les catégories de l'entendement professoral », *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.1, n°3, p.68-93
- Cabanel P., 2002, *La République du certificat d'études. Histoire et anthropologie d'un examen (19^e-20^e siècles)*, Belin, coll. « Histoire de l'éducation »
- Chanet J-F., 1996, *L'école républicaine et les petites patries*, Aubier, coll. « Histoires »
- Chauvel L., 1998, « Le seconde explosion scolaire. Diffusion des diplômes, structure sociale et valeur des titres », *Revue de l'OFCE*, n°66, p.5-36
- Clark W., 2000, « Parades académiques Contribution à l'économie politique des livrets universitaires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 135, p.6-24
- Convert B., 2006, *Les impasses de la démocratisation scolaire*, Raisons d'agir
- Cuche D., 1988, « La fabrication des "Gadz'Arts". Esprit de corps et inculcation culturelle chez les ingénieurs Arts et Métiers », *Ethnologie française*, v. 18, n° 1, p. 42-54
- Estrade M-A., Minni C., 1996, « La hausse du niveau de formation », *INSEE Première*, n°488
- Fabre E., Frydel Y., 2007, « Deux titulaires d'une licence sur trois poursuivent en master en 2005 », *Note d'information*, ministères de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, n°30
- Forquin J-C., 1984, « La sociologie du curriculum en Grande-Bretagne : une nouvelle approche des enjeux sociaux de la scolarisation », *Revue française de sociologie*, v.25, n°2, p.211-232
- Galland O., Rouault D., 1998, « Des études supérieures inégalement rentables selon les milieux sociaux », *INSEE Première*, n°469
- Grignon C., 1971, *L'ordre des choses. Les fonctions sociales de l'enseignement technique*, Minit, coll. « Le sens commun »
- Hughes E., 1956, « The making of a physician. General statement of ideas and problems », *Human organization*, v.14, n°6, p.21-25
- Hugrée C., 2006, « Les nouveaux transfuges de classe. Retour sur l'usage d'une analogie », *Carnets de bord*, n°11, p.70-81
- Lahire B., 2004, *La culture des individus, Dissonances culturelles et distinction de soi*, La Découverte, coll. « Textes à l'appui »
- Lemaire S., 1998, « Que deviennent les bacheliers après leur bac ? », *Note d'information*, ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie, n°5

- Lemaire S., 1999, « L'entrée dans le supérieur », *Données sociales. La société française*, INSEE, p.81-86
- Lemaire S., 2006, « Le devenir des bacheliers : parcours après le baccalauréat des élèves entrés en sixième en 1989 », *Note d'information*, ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie, n°1
- Noiriel G., 1991, « Le jugement des pairs. La soutenance de thèse au tournant du siècle », *Genèses*, n°5, p.132-147
- Pavis F., 2003, « Sociologie d'une discipline hétéronome. Le monde des formations en gestion entre universités et entreprises en France. Années 1960-1990 », thèse de sociologie, Université Paris 1
- Poliak F., 1992, *La vocation d'autodidacte*, L'Harmattan, coll. « Bibliothèque de l'Éducation »
- Ropé F., Tanguy L. (dir.), 1994, *Savoirs et compétences. De l'usage de ces notions dans l'école et l'entreprise*, L'Harmattan
- Suaud C., 1975, « L'imposition de la vocation sacerdotale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.1, n°3, p.2-17
- Thiesse A-M., 1997, *Ils apprenaient la France. L'exaltation des régions dans le discours patriotique*, Editions de la Maison des sciences de l'homme
- Troncin T., 2005, « Le redoublement : radiographie d'une décision à la recherche de sa légitimité », thèse de sciences de l'éducation, Université de Bourgogne

Formations professionnelle et continue

- Dubar C., 1977, « Formation continue et différenciation sociale », *Revue française de sociologie*, n°18, p.543-575
- Dubar C., Gadéa C., 1999, « Sociologie de la formation post-scolaire », in Carré Ph., Caspar P. (dir.), *Traité des sciences et techniques de la formation*, Dunod, p.127-144
- Fritsch Ph., 1969, « Formateurs d'adultes et formation des adultes », *Revue française de sociologie*, n°10, p.427-447
- Grignon P., 1976, « L'art et le métier. École parallèle et petite bourgeoisie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°4, p.21-46
- Hédoux J., 1982, « Des publics et des non-publics de la formation d'adultes », *Revue française de sociologie*, n°23, p.253-274
- Malochet G., 2004, « A l'école de la détention : quelques aspects de la socialisation professionnelle des surveillants de prison », *Sociologie du travail*, n°46, p.168-186
- Montlibert (de) C., 1968, « Promotion et reclassement. Le public des cours du soir à la recherche d'une promotion par le diplôme », *Revue française de sociologie*, n°9, p.208-217
- Montlibert (de) C., 1977, « L'éducation permanente et la promotion des classes moyennes », *Sociologie du travail*, n°3, p.243-265
- Offerlé M., 1994, « En salle : formation syndicale et transactions éducatives », *Politix*, v.4, n°14, p.44-52
- Podevin G., 1999, « Formation-promotion sociale et professionnelle : un lien démocratique rompu ? », in Dubar C., Gadea C. (eds), *La promotion sociale en France*, Presses Universitaires du Septentrion, p.213-226

Travail, emploi, professions

Ouvrages généraux

- Baudelot C, Gollac M., 2003, *Travailler pour être heureux ? Le bonheur et le travail en France*, Fayard
- Browaëys X., Châtelain P., 1984, *Les France du travail*, Presses Universitaires de France
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Gallimard
- Castel R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Seuil, coll. « La République des idées »
- Freyssinet J., 2006, *Travail et emploi en France. État des lieux et perspectives*, La documentation française
- Thélot C., Marchand O., 1997, *Le travail en France (1800-2000)*, Nathan, coll. « Essais et Recherche »

Marchés du travail : régulations et fonctionnement

- Bessy C., Marchal E., Rieucan G., 2007, « L'importance des candidatures spontanées en France », *Connaissance de l'emploi*, n°47
- Boltanski C., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, coll. « NRF Essais »
- Bourdieu P., Boltanski L., 1975, « Le titre et le poste : rapports entre le système de production et le système de reproduction », *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.1, n°2, p.95-107
- Dalton M., 1951, « Informal factors in career achievement », *The American Journal of Sociology*, v.56, n°5, p.407-415
- Degenne A., Fournier I., Marry C., Mounier L., 1991, « Les relations sociales au cœur du marché du travail », *Sociétés contemporaines*, n°5, p.75-97
- Degenne A., 1983, « Sur les réseaux de sociabilité », *Revue française de sociologie*, v.24, n°1, p. 109-118
- Eymard-Duvernay F., Marchal E., 1997, *Façons de recruter. Le jugement des compétences sur le marché du travail*, Métailié
- Faure-Guichard C., 1999, « Les salariés intérimaires. Trajectoires, identités », *Travail et emploi*, n°78, p.1-20
- Garner H., Lutinier B., 2006, « Les procédures de recrutement : canaux et modes de sélection », *Premières synthèses*, DARES, 48.1
- Glaser B. (ed.), 1968, *Organizational careers, a source book for theory*, Aldine Publishing
- Granovetter M., 1973, « The strength of weak ties », *American Journal of Sociology*, v.78, n°6, p.1361-1380
- Granovetter M., 1995, *Getting a job. A study of contacts and careers*, The University of Chicago Press (première édition 1974)
- Magaud J., 1974, « Vrais et faux salariés », *Sociologie du travail*, n°1, p.1-18
- Musselin C., 2005, *Le marché des universitaires. France, Allemagne, États-Unis*, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances »

- Musselin C., Pigeyre F., 2008, « Les effets des mécanismes du recrutement collégial sur la discrimination : le cas des recrutements universitaires », *Sociologie du travail*, n°50, p.48-70
- Paradeise C., 1984, « La marine marchande française : un marché du travail fermé ? », *Revue française de sociologie*, v.25, n°3, p.352-375
- Peneff J., 1993, « Le recrutement et l'observation des ouvriers par le patronat », *Revue française de sociologie*, v.34, n°4, p.557-596

Mobilités

- Blum A., de la Gorce G., Thélot C., 1985, « Mobilité sociale et migration géographique », *Population*, v.40, n°3, p.397-434
- Bozon M., Héran F., 2006, *La formation du couple. Textes essentiels pour la sociologie de la famille*, La découverte, coll. « Grands Repères »
- Cartier M., Coutant I., Masclet O., Siblot Y., 2008, *La France des « petits-moyens »*. Enquête sur la banlieue pavillonnaire, La Découverte, coll. « Enquêtes de terrain »
- Cézard M., 1986, « Le chômage et son halo », *Économie et statistique*, n°193-194, p.77-82
- Chapoulie S., 2000, « Une nouvelle carte de la mobilité professionnelle », *Économie et statistique*, n°331, p.25-45
- Chenu A., 1993, « Les ouvriers et leurs carrières : enracinements et mobilités », *Sociétés contemporaines*, n°14-15, p.79-91
- Chenu A., 1998, « De recensement en recensement, le devenir professionnel des ouvriers et des employés », *Économie et statistique*, n°316-317, p.127-149
- Galland O., Rouault D., 1998, « Devenir cadre dès 30 ans : une approche longitudinale de la mobilité sociale », *Économie et statistique*, n°316-317, p.97-107
- Omnès C., 1997, *Ouvrières parisiennes. Marchés du travail et trajectoires professionnelles au 20^e siècle*, Editions de l'EHESS, coll. « Recherches d'histoire et de sciences sociales »
- Rénahy, N., Détang-Dessendre C., Gojard S., 2003. « Deux âges d'émigration ouvrière. Migration et sédentarité dans un village industriel », *Population*, vol. 58, n° 6, p.707-738
- Singly F. (de), 1982, « Mariage, dot scolaire et position sociale », *Économie et statistique*, n°142, p.7-21
- Thélot C., 1982, *Tel père, tel fils. Position sociale et origine familiale*, Dunod

Hommes et femmes au travail

- Alonzo P., 1996, *Femmes employées. La construction sociale sexuée du salariat*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales »
- Angeloff T., 2000, *Le temps partiel : un marché de dupes ?*, Syros
- Backouche I., Godechot O., Naudier D., 2009, « Un plafond à caissons : les femmes à l'EHESS », *Sociologie du travail* (à paraître)
- Battagliola F., 1984, « Employés et employées. Trajectoires professionnelles et familiales », in *Le sexe du travail, Structures familiales et système productif*, Presses Universitaires de Grenoble, p.57-70
- Battagliola F., 2000, *Histoire du travail des femmes*, La Découverte, coll. « Repères »
- Brousse C., 1999, « La répartition du travail domestique entre conjoints reste très largement spécialisée et inégale », *France. Portrait social 1999-2000*, INSEE, p.135-141
- Burt R., 1998, « The gender of social capital », *Rationality and Society*, v.10, n°1, p.5-46

- Cacouault-Bitaud M., 2001, « La féminisation d'une profession est-elle le signe d'une baisse de prestige ? », *Travail, genre et société*, n°5, p.93-115
- Coulangeon P, Menger P-M., Roharik I., 2002, « Les loisirs des actifs : un reflet de la stratification sociale », *Économie et statistique*, n°352-353, p.39-55
- Guillaume C., Pochic S., 2007, « La fabrication organisationnelle des dirigeants. Un regard sur le plafond de verre », *Travail, Genre et Sociétés*, n°17, p.79-103
- Letablier M-T., Nicole-Drancourt C., 2007, « Le salariat féminin et le modèle de l'intermittence », in Vatin F. (dir.), *Le salariat. Théories, histoires et formes*, La dispute, p.243-260
- Marry C., Jonas I., 2005, « Chercheuses entre deux passions : l'exemple des biologistes », *Travail, genres et sociétés*, n°14, p.69-88
- Maruani M., 2003, *Travail et emploi des femmes*, La découverte, coll. « Repères »
- Maruani M. (dir.), 2005, *Femmes, genre et sociétés. L'état des savoirs*, La découverte
- Maruani M., Meulders D., 2005, « Chômage, sous-emploi et précarité », in Maruani M. (dir.), *Femmes, genre et sociétés. L'état des savoirs*, La découverte, p.227-236
- Pailhé A., Solaz A., 2006, « Vie professionnelle et naissance : la charge de la conciliation repose essentiellement sur les femmes », *Population et sociétés*, n°426
- Perrot M., 1987, « Qu'est-ce qu'un métier de femme ? », *Le mouvement social*, n°40, p.3-8
- Pinto J., 1987, « Le secrétariat, un métier très féminin », *Le mouvement social*, n°40, p.121-133
- Pitrou A. et alii, 1984, « La continuité de l'activité professionnelle : trajectoires d'employées du secteur tertiaire », *Sociologie du travail*, n°3, p.290-307
- Schweitzer S., 2002, *Les femmes ont toujours travaillé. Une histoire du travail des femmes aux 19^e et au 20^e siècles*, Odile Jacob
- Silvera R., 1998, « Les salaires, toutes choses inégales par ailleurs ? », in Maruani M. (ed.), *Les nouvelles frontières de l'inégalité, hommes et femmes sur le marché du travail*, La Découverte / MAGE
- Testenoire A., 2001, « Les carrières féminines : contingence ou projet ? », *Travail, genre et société*, n°5, p.117-134
- Weber F., Gojard S., Gramain A. (dir.), 2003, *Charges de famille. Dépendance et parenté dans la France contemporaine*, La Découverte, coll. « Enquêtes de terrain »
- Williams C., 1992, « The glass escalator : hidden advantages for Men in the "Female" professions », *Social problems*, v.39, n°3, p.253-267

Insertion professionnelle des jeunes

- Audier F., 1989, « Secteurs d'activité économique et emplois des jeunes à la sortie du système éducatif », *Formation-Emploi*, n°31, p.46-60
- Baudelot C., Establet R., 2000, *Avoir 30 ans en 1968 et 1998*, Seuil, coll. « L'épreuve des faits »
- Chauvel L., 2002, *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France au 20^e siècle*, Presses Universitaires de France, coll. « Le lien social » (première édition 1998)
- Coquard A., Jagers C., Sandoval V., 2005, « L'insertion professionnelle des diplômés universitaires de technologie », *Note d'information*, ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, n°18
- Cordellier C., 2006, « De 1977 à 2002, l'emploi des jeunes salariés est de plus en plus découpé par des interruptions », *INSEE Première*, n°1104

- Coutant I., 2005, *Délit de jeunesse. La justice face aux quartiers*, La découverte, coll. « Enquêtes de terrain »
- Forgeot G., Gautié J., 1997, « Insertion professionnelle des jeunes et processus de déclassement », *Économie et statistique*, n°304-305, p.23-44
- Galland O., 2000, « Entrer dans la vie adulte : des étapes toujours plus tardives, mais resserrées », *Économie et statistique*, n°337-338, p.13-36
- Mauger G., 1995, « Jeunesse : l'âge des classements. Essai de définition sociologique d'un âge de la vie », *Recherches et prévisions*, n°40, p.19-36
- Poulet P., 1999, « Sortie du système éducatif et chômage des jeunes », *Données sociales. La société française*, INSEE, p.87-95
- Zunigo X., 2008, « L'apprentissage des possibles professionnels. Logiques et effets sociaux (des missions locales pour l'emploi des jeunes) », *Sociétés contemporaines*, n°70, p.115-131

Professions et groupes socio-professionnels

- Beaud S., Pialoux M., 1999, *Retour sur la condition ouvrière. Enquête aux usines Peugeot de Sochaux-Montbéliard*, Fayard
- Boltanski L., 1982, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Minuit, coll. « Le sens commun »
- Bouffartigue P. (dir.), *Le retour des classes sociales*, La dispute, coll. « État des lieux »
- Buscatto M., 2002, « Des managers à la marge : la stigmatisation d'une hiérarchie intermédiaire », *Revue française de sociologie*, v.43, n°1, p.73-98
- Chapoulie J-M., 1973, « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », *Revue française de sociologie*, n°14, p.86-114
- Chapoulie J-M., 1987, *Les professeurs de l'enseignement secondaire. Un métier de classe moyenne*, Editions de la MSH
- Chauvel L., 2006, *Les classes moyennes à la dérive*, Seuil, coll. « La République des idées »
- Chenu A., 1994, *Les employés*, La découverte, coll. « Repères »
- Dalton M., 1959, *Men who manage, Fusions of feeling and theory in administration*, John Wiley and sons
- Dubar C., Tripier P., 2003, *Sociologie des professions*, Armand Colin, coll. « U » (première édition 1998)
- Elguezabal É., 2007, *Verbaliser les clients : les contrôleurs du métro*, Aux Lieux d'Être, coll. « Enquêtes »
- Fournier P., 1996, « Mobilisation industrielle et position sociale. Deux générations de travailleurs du nucléaire sur le Centre de Marcoule (Gard) », thèse de doctorat en sciences sociales, EHESS
- Goblot E., 1925, *La barrière et le niveau. Étude sociologique sur la bourgeoisie française moderne*, Félix Alcan, coll. « Bibliothèque de philosophie contemporaine »
- Halbwachs M., 1913, *La classe ouvrière et les niveaux de vie. Recherches sur la hiérarchie des besoins dans les sociétés industrielles contemporaines*, Félix Alcan
- Hoggart R., 1970, *La culture du pauvre. Étude sur le style de vie des classes populaires en Angleterre*, Minuit (première édition anglaise 1957)
- Jounin N., 2008, *Chantier interdit au public, enquête parmi les travailleurs du bâtiment*, La découverte, coll. « Enquêtes de terrain »

- Le Saout R. (dir.), 2002, *L'encadrement intermédiaire. Les contraintes d'une position ambivalente*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales »
- Noiriel G., 1986, *Les ouvriers dans la société française*, Seuil, coll. « Points Histoire »
- Pruvost G., 2006, « Force, violence et virilité : les conditions de l'intégration des femmes policiers », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°60, p. 69-92
- Pruvost G., 2007, *Profession : policier. Sexe : féminin*, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme
- Retière J-N., 1994, « Être sapeur-pompier volontaire : du dévouement à la compétence », *Genèses*, n°16, p.94-113
- Schwartz O., 1998, « La notion de "classes populaires" », mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie, université de Versailles-Saint-Quentin
- Thompson E., 1988, *La formation de la classe ouvrière anglaise*, Gallimard / Le Seuil, coll. « Hautes Études » (première édition anglaise 1963)

Administrations et fonctions publiques

Données quantitatives générales

- Amar M., Gombault V., 2008, « Les salaires des agents de la fonction publique territoriale en 2005 », *INSEE Première*, n°1182
- Brenot-Ouldali A., 2006, « L'emploi public en région », *Données sociales 2006*, INSEE, p.235-244.
- CNFPT, 2003, « Près de 270 000 non-titulaires de droit public dans les collectivités territoriales », *Repères statistiques*, n°4
- CNFPT, 1995, *Les personnels territoriaux*
- CNFPT, 1999, *Le centre national de la fonction publique territoriale. Ses objectifs, ses missions, ses actions*
- CNFPT/DGCL, 1997, *Éléments de synthèse des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 1997 des collectivités locales*
- CNFPT/DGCL, 1999, *Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 1999 des collectivités locales*
- CNFPT/DGCL, 2001, *Synthèse des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 2001 des collectivités locales*
- CNFPT / DGCL, 2006, *Bilans sociaux 2003. Synthèse nationale des rapports au Comité Technique Paritaire sur l'état au 31 décembre 2003 des collectivités territoriales*
- DGAFP, 2006, *Rapport annuel Fonction Publique. Faits et chiffres 2005-2006*, La documentation française
- DGCL, 2001, *Les agents des collectivités locales*, ministère de l'Intérieur, coll. « Statistiques et finances locales »
- DGCL, 2005, *Les collectivités locales en chiffres 2005*, ministère de l'Intérieur
- DGCL, 2007, *Les collectivités locales en chiffres 2007*, ministère de l'Intérieur
- DGCL, 2007, « Synthèse des bilans sociaux 2005 », *Bulletin d'informations statistiques*, n°55
- DGCL, 2008, *Les collectivités locales en chiffres 2008*, ministère de l'Intérieur
- Guilloux A., Bénard S., 2008, « Quelles évolutions de l'emploi public dans les pays développés ? », *La note de veille*, Centre d'analyse stratégique, n°96

- Hély M., 2008, « Servir l'intérêt général ou produire de l'utilité sociale ? Avenir de la fonction publique et marché du travail associatif », *Les mondes du travail*, n°5, p.23-37
- Kerouanton M-H., Quarré D., 2004, « L'emploi des collectivités territoriales au 31 décembre 2002 », *INSEE Première*, n°986
- Massal P., 1993, « L'origine géographique des agents de l'État », *Économie et statistique*, n°264, p.17-31
- Meron M., Rabin B., 1989, « Salariés de l'État, salariés des collectivités territoriales. Deux mondes. », *Économie et statistique*, n°222, p.19-25
- Ministère de l'Intérieur, 2008, *Les finances des communes de moins de 1 000 habitants en 2005*, DGCL, coll. « Statistiques et finances locales »
- Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, 2006, *Les attachés, livret statistique, Études par cadre d'emplois*, CNFPT
- Pohl R., Thélot C., Ramaroson E., Marseille C., 1976, « Recensement des agents de l'État et des collectivités locales au 1^{er} mars 1969 », *Les collections de l'INSEE*, série D démographie et emploi, n°45-46
- Quarré D., 1992, « Annales statistiques de la fonction publique 1945-1969-1989 », *INSEE Résultats*, n°28-29
- Quarré D., Rabin B., 1989, « Les effectifs des collectivités territoriales au 31 décembre 1987 », *Insee Première*, n°26
- Rabin B., 1989, « La fonction publique territoriale : beaucoup d'emplois techniques, peu de cadres », *Économie et statistique*, n°222, p.37-44
- Raynaud P., 2004, « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », *Économie et statistique*, n°369-370, p.75-92
- Les agents non-titulaires dans l'administration*, 1976, Cujas, Cahiers IFSA, n°12
- « L'emploi dans les collectivités territoriales au 31 décembre 2003, 2004 et 2005 », *INSEE Résultats*, 2008, n°79

Recrutement, origines et positions sociales des agents publics

- Audier F., 1997, « La fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés », *Économie et statistique*, n°304-305, p.137-148
- Audier F., 2000, « La transmission du statut dans la fonction publique », *Économie et statistique*, n°337-338, p.121-133
- Cartier M., 2001, « L'imposition des nouvelles exigences dans les emplois d'exécution du service public. L'observation des épreuves orales du concours de facteur », *Genèses*, n°42, p. 72-91
- Darbel A., Schnapper D., 1969, « La probabilité d'entrée dans la fonction publique », *Économie et statistique*, n°4, p.43-50
- Dauty F., Lemistre P., 2006, « Jeunes dans la fonction publique territoriale : entre gestion publique et gestion marchande », *Formation Emploi*, n°95, p.41-58
- Di Paola V., Moullet S., 2003, « L'emploi public et les trajectoires d'insertion des jeunes », *Économie et statistique*, n°369-370, p.49-74
- Di Paola V., Moullet S., 2006, « Femmes et fonction publique : un risque calculé de déclassement ? », communication aux 13^e journées d'études sur les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail », Aix en Provence

- Fougère D., Pouget J., 2001, « Projet d'étude sur les recrutements par concours dans la fonction publique », in Observatoire de l'emploi public, *Rapport annuel*, La Documentation française, p.183-190
- Fougère D., Pouget J., 2003, « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Économie et statistique*, n°369-370, p.15-48
- Gaxie D., 1987, « Sur quelques déterminants de la "vocation" de fonctionnaire », in Marcou G., (dir.), *Fonction publique et décentralisation. Recrutement et formation*, Presses Universitaires de Lille, p.107-124
- Gollac S., 2005, « La Fonction Publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? Une exploitation de l'enquête emploi 2001 », *Sociétés Contemporaines*, n°58, p.41-63
- Meurs D., Audier F., 2004, « Qui se présente dans la fonction publique et pourquoi ? Premiers résultats d'enquêtes spécifiques sur les candidats à différents concours de la fonction publique d'État », *Revue française d'administration publique*, n°111, p.547-566
- Pouget J., 2005, « La fonction publique : vers plus de diversité ? », *France Portrait social 2005-2006*, INSEE, p.143-162
- Subramaniam V., 1967, « Representative Bureaucracy : a Reassessment », *American Political Science Review*, v.61, n°4, p.1010-1019
- Thoenig J-C., Burlen K., 1998, « Les secrétaires généraux des villes », *Politiques et management public*, v.16, n°1, p.141-172
- Versini D. 2004, *Rapport sur la diversité dans la fonction publique*, La documentation française
- Wertheim J., 2002, « Jurys de concours et organismes consultatifs : état des lieux de la féminisation », *Point Stat*, ministère de la Fonction Publique, DGAFP, n°02-01
- « Fonction publique : "ressembler à la population" ? », *Revue française d'administration publique*, 2006, n° 118

Histoire, droit et sociologie de l'emploi public

- Auby J-M., Auby J-B., Didier J-P., 2005, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, coll. « Précis » (cinquième édition)
- Baruch M-O., Bezes P., 2006, « Introduction. Généalogies de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, n°120, p.625-633
- Baruch M-O., Duclert V. (dir.), 2000, *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française*, La Découverte, coll. « L'espace de l'histoire »
- Bidouze R., 1983, « Du serment de fidélité à l'empereur au statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, n°25, p.9-30
- Bodiguel J-L., 1995, *Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze*, LGDJ, coll. « Droit communautaire »
- Braibant G., Stirn B., 2005, *Le droit administratif français*, Presses de Sciences Po/Dalloz (septième édition)
- Cayla L., 1998, « L'inexprimable nature de l'agent public », *Enquête*, n°7, p.75-96
- Chevallier J., 1996, « Le statut général des fonctionnaires de 1946 : un compromis durable », *Revue administrative*, p.7-21
- Chevallier J., 2002, *Science administrative*, Presses universitaires de France, coll. « Thémis » (première édition 1986)

- Chevallier J., 2006, *Le service public*, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je » (sixième édition)
- Delvové P., 2006, « La privatisation du service de l'État », *Pouvoirs*, n°117, p.107-120
- Dreyfus F., 2000, *L'invention de bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (18^e-20^e siècles)*, La découverte, coll. « Histoire contemporaine »
- Dreyfus F., 2002, « A la recherche du temps perdu. La science politique française oubliée de l'administration publique. A propos de *Notre État* », *Politix*, v.15, n°59, p.171-194
- Dreyfus F., Eymery J-M. (dir.), 2006, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Economica, coll. « Études politiques »
- Dumas A., 1957, « Les jurys de concours dans le recrutement de la fonction publique en France », thèse de droit, Université de Caen
- Dupuy F., Thoenig J-C., 1983, *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin
- Ferradi-Breur C., 2005, « La loi du 26 juillet 2005 ou le droit communautaire cause réelle ou prétexte à une modification du droit français de la fonction publique », *La semaine juridique. Edition administrations et collectivités territoriales*, n°35, p.1297-1302
- Jeannot G., 2008, « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur les activités des agents publics », *Revue française de science politique*, v.58, n°1, p.123-140
- Jean-Pierre D., 2005, « La généralisation des contrats à durée indéterminée dans la fonction publique par la loi du 26 juillet 2005 », *La semaine juridique. Edition administrations et collectivités territoriales*, n°35, p.1302-1307
- Kesler J-F., 1980, *Sociologie des fonctionnaires*, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? »
- Le Pors A., 1983, « Le statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, n°25, p.31-40
- Rouban L., 2004, *La fonction publique*, La découverte, coll. « Repères » (première édition 1995)
- Sadran P., 1977, « Recrutement et sélection par concours dans l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n°1, p.53-117
- Schrameck O., 1995, *La fonction publique territoriale*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit. Droit public »
- Sibert M., 1912, « Le concours comme mode juridique de recrutement de la fonction publique », thèse de droit, Université de Paris, publié par Arthur Rousseau (librairie nouvelle de droit et de jurisprudence)
- Singly (de) F., Thélot C., 1988, *Gens du public, gens du privé. La grande différence*, Dunod
- Thomas Y-F., 1995, *Histoire de l'administration*, La découverte
- Thuiller G., Tulard J., 1994, *Histoire de l'administration française*, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? » (première édition 1984)
- Thuillier G., 1988, *Les femmes dans l'administration depuis 1900*, Presses Universitaires de France, coll. « Politiques aujourd'hui »

Histoire, droit et sociologie de la fonction publique territoriale

- Bellanger E., 2004, « Administrer la "banlieue municipale". Activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950 », thèse d'histoire, Université Paris 8
- Bellina A., 1995, « La loi Hoeffel », *Revue française de droit administratif*, v.11, n°5, p.1017

- Bodard S., Maisl H., 1977, *Le personnel communal*, Masson, coll. « Guides pratiques. Vie publique »
- Bodiguel J-L., Garbar C-A., Supiot A. (dir.), 2000, *Servir l'intérêt général*, Presses Universitaires de France, coll. « Les voies du droit »
- Bourdon J., 1974, *Le personnel communal*, Berger-Levrault
- Bourdon J., 1984, « Le statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales », *Actualité juridique droit administratif*, p.199-210
- Bourdon J., 1995, « La loi n°94-1134 du 27 décembre 1994 », *Actualité juridique droit administratif*, p.171-179
- Bourdon J., 2004, « La fonction publique territoriale, 20 ans d'évolution permanente », *Actualité juridique droit administratif*, 26 janvier, p.121-132
- Bourjol M., 1975, *La réforme municipale*, Berger-Levrault, coll. « L'administration nouvelle »
- Bourjol M., 1995, « La réforme des collectivités territoriales françaises en quête de légitimité », *Flux*, v.11, n°20, p.5-12
- Derboulles J., 2003, « Le principe de comparabilité entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale et ses conséquences sur le libre recrutement des personnels », rapport GRALE / DGAFP
- Derosier B., 2005, « Vers une fonction publique contractuelle ? », *Actualité juridique droit administratif*, p.857
- Dumons B., Pollet G., Saunier P.-Y., 1997, *Les élites municipales sous la 3^e République : des villes du Sud-Est de la France*, CNRS Editions
- Dumons B., Pollet G., 2001, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la Troisième République », *Politix*, v.14, n°53, p.15-32
- Durand D., 2004, *Une histoire de la fonction publique territoriale*, La Dispute
- Étienne D., 1984, « Le personnel régional », in Chevallier J. et alii, *L'institution régionale*, Presses Universitaires de France, p.187-193
- Favoreu L., 1973, « La réforme du statut du personnel communal », *Actualité juridique droit administratif*, p.283-312
- Ferrari P., 1984, « Contribution à l'étude des personnels de région », in Schmitt D. (dir.), « La région à l'heure de la décentralisation », *Notes et études documentaires*, n°4772, p.64-70
- Fressoz P., 1996, « Décentralisation et droit de la fonction publique », thèse de droit public, université Paris 1 (publiée en 1998 par les Presses du septentrion)
- Gaborit P., 1984, « Droits et obligations du statut général des fonctionnaires et des collectivités locales », *Actualité juridique droit administratif*, 20 avril, p.180-190
- Guichard O. (dir), 1976, *Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales
- Hardy J., 1998, *Les collectivités locales*, La Découverte, coll. « Repères »
- Henneby D., 1985, « Vu du côté des fonctionnaires », in « La décentralisation en marche », *Les cahiers français*, n°220, p.45
- Hourticq J., 1972, « La loi du 13 juillet 1972 portant modification du code de l'administration communale et relative à la formation et à la carrière du personnel communal », *Revue administrative*, n°149, p.517-523
- Keraudren P., 1988, « Les personnels administratifs des conseils régionaux métropolitains », *Revue française de science politique*, v.38, n°4, p.619-636
- Lachaume J-F., 1994, *L'administration communale*, LGDJ

- Lanord M., 2002, « Le recrutement par concours dans la "territoriale" : chronique d'une mort annoncée ? », *L'actualité juridique. Fonctions Publiques*, n°4, p.4
- Lemmet J-F., Creignou C., 2002, *La fonction publique locale*, LGDJ, coll. « Politiques locales »
- Lorrain D., 1989, « L'élite modeste. Les cadres communaux urbains au milieu du gué », *Revue française d'administration publique*, n°49, p.81-92
- Lorrain D., 1989, *Les mairies urbaines et leurs personnels*, La documentation française, DGCL, coll. « Études et Recherches »
- Muzellec R., 1978, « Sur la consultation des maires de France », *Revue du droit public et de la science politique*, p.1401-1415
- Ortiz L., 1992, « Recherches sur la structure de la fonction publique territoriale », thèse de droit public, Université de sciences sociales de Toulouse
- Péchereau R., 1981, *Syndicats départementaux de communes pour le personnel : nouvelles perspectives de la fonction publique locale*, Sirey, coll. « Bibliothèque des collectivités locales »
- Rognard M-A., 2000, *Fonction publique territoriale : bilan et perspectives*, rapport au Conseil Economique et Social
- Ronxin C., 1992, « L'introuvable fonction publique territoriale », *Pouvoirs*, n°60, p.79-84
- Siwek-Pouydesseau J., 2008, « Les syndicats de personnels communaux à la recherche d'un statut », in Bellanger E., Girault J. (dir.), *op.cit.*, p.193-200
- Thoenig J-C., 1982, « La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939) », *Revue française d'administration publique*, n°23, p.487-517
- Trosa S., 1989, « Les élites administratives des collectivités locales », *Revue politique et parlementaire*, n°941, p.45-48
- La fonction publique locale*, Actes du colloque sur fonction publique et décentralisation, Abbaye de Fontevraud, 19-20 mai 1978, Cujas, Cahiers IFSA, 1979
- « La fonction publique », *La Gazette des communes*, cahier concours n°12, 22 mai 2006

Formation

- Abram Y., 1992, « Comment gérer les demandes de formation avec ou sans plan de formation », *La lettre du cadre territorial*, hors-série
- Ampe F., Pouyet B., 1978, « Quelques réflexions pour le développement de plans de formation dans les communes », *Cahiers du CFPC*, n°3, p.10-15
- Bellanger E., 2001, « L'école nationale d'administration municipale. Des "sans-grade" devenus secrétaires généraux », *Politix*, v.14, n°53, p.145-171,
- Brénaud L., 2004, « De la "petite" à la "grande" porte. Deux générations, deux modèles de formation des directeurs généraux des services communaux », *Recherche et formation*, n°45, p.69-82
- Cauden J., Cauden-Criquet I., 2002, *La formation dans les trois fonctions publiques*, Berger-Levrault, coll. « gestion publique »
- Chanut V., 2001, « L'état employeur et l'état didactique : politique de gestion et formation au management public des cadres supérieurs du ministère de l'équipement », thèse de gestion, Université Paris 1
- Chapuisat J., 1984, « La formation des fonctionnaires territoriaux », *Actualité juridique droit administratif*, p.595-603

- Cogolin S., 2004, « La formation professionnelle des agents territoriaux », *La gazette des communes*, 22 mars, p.52-56
- Cohen-Jonathan G., 1968, « Le recrutement et la formation du personnel communal », *Actualité juridique droit administratif*, p.363-378
- Colobert E., 1981, « Une formation des cadres municipaux », *Cahiers du CFPC*, n°8, p.16-21
- CSFPT, 2005, *Vers une modernisation des examens professionnels de la fonction publique territoriale*, rapport
- Cuvelier J-L., Pelanne Y., Portier J-L., 1982, *Guide de la formation continue des personnels communaux*, Berger-Levrault, coll. « Connaissances communales »
- Eymeri J-M., 2001, *La fabrique des énarques*, Economica, coll. « Études politiques »
- Favoreu L., 1977, « La formation à la gestion urbaine en France », *Cahiers du CFPC*, n°1, p.10-22
- Gatti J., 1980, « Se former sur le terrain... Une expérience pédagogique dans la formation du personnel communal », *Cahiers du CFPC*, n°6, p.42-45
- Gervais J., 2007, « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique - L'"identité managériale" et le corps des Ponts et Chaussées », *Politix*, v.20, n°79, p.101-123
- Gervais J., 2007, « La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un "nouveau" corps des ponts et chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du 20^e siècle) », thèse de science politique, Université Lumière Lyon 2
- Goubert J., 1958, « Le personnel communal : recrutement, formation », *Revue administrative*, p.305-309
- Guigou J., Coufignal G., Pouyet B., 1977, « Éléments de réflexion pour une formation des formateurs du personnel communal », *Cahiers du CFPC*, n°1, p.23-45
- Hourticq J., 1962, « L'Association Nationale d'Études Municipales pour la promotion de la fonction communale », *Revue administrative*, p.204-206
- Hourticq J., 1967, « La formation des agents des collectivités locales et des élus locaux », *Revue administrative*, p.590-593
- Lehnbac H., 1978, « La mise en œuvre des plans de formation et établissement du plan programme », *Cahiers du CFPC*, n°3, p.16-29
- Marquebielle R., 1978, « Expérience de formation permanente en milieu communal : Bordeaux », *Cahiers du CFPC*, n°3, p.30-48
- Némery J-C., 2002, « Prospective de la FPT : l'articulation statut-formation », G.Marcou, P. de Bruycker (dir.), *Annuaire des collectivités territoriales*, CNRS Editions, p.51-59
- Pavia M-L., 1987, « Les écoles d'application : savoir et identité. Quelques éléments de réflexion », in Marcou G., (dir.), *Fonction publique et décentralisation. Recrutement et formation*, Presses Universitaires de Lille, p.137-149
- Perez C., 2003, « La formation des agents de la fonction publique au miroir du secteur privé », *Formation Emploi*, n°81, p.81-97
- Promotion René Cassin, 2002, « La formation permanente dans la fonction publique en France », *Revue française d'administration publique*, n°104, p.601-615
- Royer Y., 1980, « Plan de formation. Démarche ou argument ? », *Cahiers du CFPC*, n°6, p.46-48
- Thuillier G., 1983, *L'ENA avant l'ENA*, Presses Universitaires de France
- « La formation permanente et ses applications », *Cahiers du CFPC*, n°8, 1981, p.4-11

- « Bilan et perspectives de la construction de la fonction publique territoriale. Actes des 8^e rencontres d'Angers », *Cahiers du CNFPT*, n°35, 1992, p.135-169
- « Management public local et émergence d'une haute fonction publique territoriale », *Cahiers du CNFPT*, n°43, 1995

Gestion des personnels, modernisation

- Avril C., Cartier M., Siblot Y., 2005, « Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de "modernisation" ? », *Sociétés Contemporaines*, n°58, p.5-18
- Becquart-Leclerc J., 1988, « Culture organisationnelle et gestion locale », *Politiques et management public*, v.6, n°1, p.21-60
- Bezes P., 2000, « Les hauts fonctionnaires croient-ils en leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, v.50, n°2, p.307-332
- Bezes P., 2002, « Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997) », thèse de science politique, IEP de Paris
- Bezes P., 2007, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Management Public ? », *Critique Internationale*, n°35, p.9-29
- Chavas H., Fixau D., Garnier P., 1984, « De l'administration à la gestion du personnel communal », *Politiques et management public*, v.2, n°4, p.93-115
- CNFPT, 1998, *Gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales*
- Courtial J., 2003, *Les institutions de la fonction publique territoriale*, Rapport au Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire
- Crozet P., Desmarais C., 2004, « Les habits neufs de la gestion des ressources humaines dans les villes depuis les lois de décentralisation », *Politiques et management public*, v.22, n°2, p.55-73
- Desmarais C., 2003, « Renouveler l'encadrement pour transformer l'organisation ? Une recette mise à l'épreuve du contexte communal. », *Revue française d'administration publique*, n°4, p.617-631
- Desbarats I., Kopel S., 2005, « Les agents contractuels de la fonction publique territoriale. De la précarité juridique à l'atout managérial », *Revue française d'administration publique*, n°15, p.481-493
- Dreyfus B., 2003, *Rapport à Monsieur le Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire sur la mise en œuvre du dispositif législatif sur la fonction publique territoriale*
- Dumons B., Pollet G., 1997, « De l'administration des villes au gouvernement des "hommes de la ville" sous la Troisième République », *Genèses*, n°28, p.52-75
- Fontaine J., 1986, « Être cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville », *Politiques et management public*, v.4, n°3, p.23-62
- Guérard S. (dir.), 2008, *La GRH publique en questions : une perspective internationale*, L'Harmattan, coll. « RECEMAP »
- Lafaye C., 1990, « Situations tendues et sens ordinaire de la justice au sein d'une administration municipale », *Revue française de sociologie*, v.31, n°2, p.119-223
- Le Lidec P., Montricher N., 2004, *Décentraliser et gérer. Analyse rétrospective et prospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales*, La Documentation française, coll. « Perspectives »

- Linhart D. (dir.), 2006, *Les différents visages de la modernisation du service public*, La documentation française, coll. « Perspectives »
- Mauroy P., 2000, *Refonder l'action publique locale*, Rapport au Premier Ministre
- Mission d'audit de modernisation, 2007, *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État*
- Priol J., 1997, *Gestion des ressources humaines : l'émergence d'un modèle territorial ?*, CNFPT
- Reddy W., 1995, « "Mériter votre bienveillance" : les employés du ministère de l'Intérieur en France de 1814 à 1848 », *Le Mouvement Social*, n°170, p.7-37
- Robert C., 2007, « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, v.20, n°79, p.7-23
- Roubieu O., 1994, « Le modèle du "manager". L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales. », *Politix*, v.7, n°28, p.35-48
- Roubieu O., 1999, « Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales », thèse de science politique, Université Paris 1
- Siwek-Pouydesseau J., 2003, « Les syndicats de fonctionnaires du XX^e au XXI^e siècle », *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, p.4-6
- Vallemont S., 1998, *Gestion des ressources humaines dans l'administration*, rapport au Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation
- Vigier Y., 2006, « Vacataires : une notion floue pour une situation précaire », *La lettre du cadre territorial*, n°317, 15 mai, p.36-38
- « Fonction Publique : moderniser sans détruire », *Education Permanente*, n°130, 1997

(Dé)politisation

- Bellanger E., 2003, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique », *Revue française d'administration publique*, n°108, p.577-592
- Courty G. (dir.), 2005, *Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard Editeur
- Dion S., 1986, *La politisation des mairies*, Economica, coll. « Politique comparée »
- Dreyfus F., 1985, « Les cabinets ministériels : du politique à la gestion administrative », in Birnbaum P. (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir*, Presses Universitaires de France, p.87-104
- Eymeri J-M., 2003, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Belin, coll. « Socio-histoires », p.35-48
- Fontaine J., 1994, « L'élus patron », in Fontaine J., Le Bart C. (dir.), *Le métier d'élus local*, L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », p.73-110
- Rouban L., 1998, « La politisation des fonctionnaires en France : obstacle ou nécessité ? », *Revue française d'administration publique*, n°86, p.167-182
- Rouban L., 2005, « Public/privé : la culture sociopolitique des salariés en Europe », *Les cahiers du CEVIPOF*, n°40
- Roubieu O., 1999, « Des "managers" très politiques. Les secrétaires généraux des villes », in Dubois V., Dulong D. (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Presses Universitaires de Strasbourg, p.217-231
- Scarpa L., 1992, « Politique et bureaucratie. L'administration des notables à Berlin au 19^e », *Genèses*, n°7, p.129-149

Groupes professionnels

- Bachelet F., 2005, « Les hauts fonctionnaires intercommunaux, sociologie et politique », *Les annales de la recherche urbaine*, n°99, p.118-125
- Bachelet F., 2006, « Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux », *Annuaire des Collectivités locales*, CNRS éditions
- Barbier-Le Décoff M-A., 2007, « Des grands dans l'espace des petits. Les ASEM. », *Ethnologie française*, v.37, n°4, p.655-662
- Bezes P., Le Lidec P., 2007, « French Top civil servants within changing configurations : from monopolization to contested places and roles ? », in Page E.C., Wright V., *From the active to the enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Palgrave-Macmillan, p. 121-163
- Cartier M., 2002, « Des facteurs et leurs tournées. Une élite populaire dans la France de la 2^e moitié du 20^e siècle », thèse de sociologie, EHESS
- Cartier M., 2003, *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, La Découverte, coll. « Enquêtes de terrain »
- Cartier M., 2005, « La petite fonction publique, monde stable ou séparé ? L'exemple des facteurs des PTT des Trente Glorieuses ». *Sociétés contemporaines*, n°58, p.19-39
- Darbel A., Schnapper D., 1969, *Morphologie de la haute administration française. Les agents du système administratif, I*, Mouton et 1972, *Le système administratif, II*, Mouton
- Eymeri J-M., 1999, « Les gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère. », thèse de science politique, Université Paris 1
- Georgakakis D. (dir.), 2002, *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de la construction européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. « sociologie politique européenne »
- Join-Lambert O., 2001, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'utilisateur (1944-1973)*, Belin, coll. « Histoire et modernité »
- Join-Lambert O., 2005, « Quand l'État ajuste. Receveurs et receveuses des Postes sous la Quatrième République », *Le Mouvement Social*, n° 212, p.11-33
- Isaac J., 1992, « Le temps partagé. Le travail du machiniste-receveur », *Sociologie du travail*, v.34, n°1, p.3-22
- Langumier J., 2005, « Des ouvriers de la fonction publique d'État face aux réformes de modernisation. Enquête auprès des agents d'exploitation de la DDE », *Sociétés Contemporaines*, n°58, p.65-84
- Laurens S., 2006, « Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1981). Socio-histoire d'une domination à distance », thèse de sociologie, EHESS
- Le Saout R., Olive M., 2007, « L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux : entre distanciation et engagement », *Politiques et management public*, v.25, n° 2, p.45-64
- Peyrin A., 2007, « Les usages sociaux des emplois précaires dans les institutions culturelles. Le cas des médiateurs de musées », *Sociétés contemporaines*, vol. 67, p.7-26
- Padioleau J-G., 2002, *Le réformisme pervers. Le cas des sapeurs-pompiers*, Presses Universitaires de France, coll. « Sociologies »
- Pornon C., 2005, « Du cantonnier à l'agent d'entretien : la rationalisation d'un emploi public », thèse de sociologie, Université de Grenoble 2
- Siblot Y., 2003, « Paperasse, guichets et modernisation de l'accueil. Les rapports pratiques entre classes populaires et administrations », thèse de sciences sociales, EHESS

- Siblot Y., 2006, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Presses de Sciences Po, coll. « Sociétés en mouvement »
- Spire A., 2005, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Grasset

Politiques locales, personnel politique

Action publique locale, analyse localisée du politique

- Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R., 2005, « Déplacements idéologiques et action publique. Le laboratoire des politiques territoriales », *Sciences de la Société*, Presses Universitaires du Mirail, n°65, p.4-7
- Bacqué M-H, Sintomer Y., 2001, « Affiliations et désaffiliations en banlieue », *Revue Française de Sociologie*, v.42, n°2, p.217-249
- Balme R., 1987, « La participation aux associations et le pouvoir municipal : capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue », *Revue française de sociologie*, n°28, p.601-639
- Bellanger E., 2005, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (1880-1950) », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n°12, p.79-95
- Bellanger E., Girault J., 2008, *Villes de banlieue. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au 20^e siècle*, Créaphis
- Biland É., 2004, « Politiques des quartiers. Communisme municipal et démocratie participative en banlieue parisienne », mémoire principal pour le DEA de sciences sociales, ENS/EHESS
- Biland É., 2008, « La "démocratie participative" comme entreprise de (re)mobilisation des habitants : l'exemple d'une municipalité de l'ancienne banlieue rouge », in Anquetin V., Freyermuth A. (dir.), *La figure de l'habitant dans le travail politique. Sociologie de la "demande"*, Presses Universitaires de Rennes (sous presse)
- Blondiaux L., 1999, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les Assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in CRAPS-CURAPP, *La démocratie locale*, Presses Universitaires de France, p.367-383
- Borraz O., 1994, « Le gouvernement des villes. Une analyse comparée dans deux villes suisses et deux villes françaises », thèse de sociologie, IEP de Paris
- Briquet J-L., Sawicki F., 1989, « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix*, v.2, n°7-8, p.6-16
- Cadiou S., 2005, « Vers une action urbaine "moderniste" : les effets du discours des experts savants », *Sciences de la Société*, Presses Universitaires du Mirail, n°65, p.9-27
- Camard S., 2001, « Le patronage politique des conflits pour l'emploi. Le cas de la Seine Saint Denis (1991-1994) », thèse de science politique, Université Paris 1
- Corbin A., Gérôme N., Tartakowsky D., 1994, *Les usages politiques des fêtes aux 19^e et 20^e siècles*, Publications de la Sorbonne
- Crozier M., Thoenig J-C., 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, v.16, n°1, p.3-32
- Desage F., 2005, « Le "consensus communautaire" contre l'intégration intercommunale. Séquences d'une dynamique d'institutionnalisation à la communauté urbaine de Lille (1964-2003) », thèse de science politique, Université Lille 2

- Donzelot J., 1993, *L'État animateur*, Esprit
- Dubois V., 1999, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, coll. « Études politiques »
- Dubois V., 2006, « Du militantisme à la gestion culturelle. L'institutionnalisation de l'action culturelle dans une ville de banlieue (Bron, 1970-1990) », in Tissot S., Gaubert C., Lechien M-H. (dir.), *Reconversions militantes*, Presses Universitaires de Limoges, p.139-162
- Flonneau M., 2003, « L'action du district de la région parisienne et les "dix Glorieuses de l'urbanisme automobile", 1963-1973 », *Vingtième siècle*, v.3, n°79, p.93-104
- Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil
- Kesselman M., 1972, *Le consensus ambigu. Etude sur le gouvernement local*, Cujas
- Koebel M., 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*. Editions du Croquant, coll. « Savoir/Agir »
- Laborie J-P., Vergès P., 1986, « Les petites villes dominées par les classes moyennes », in *L'esprit des lieux. Localités et changement social en France*, CNRS
- Lascoumes P., 1990, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, n°40, p.43-71
- Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances »
- Lascoumes P., Le Galès P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, coll. « 128 »
- Le Galès P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, v.45, n°1, p.57-95
- Le Galès P. 2003, *Le Retour des villes européennes ? Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 2003
- Le Lidec P., 2008, « La réforme des institutions locales » in Borraz O. Guiraudon V., *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*, Presses de sciences po, coll. « Gouvernances », p.255-281
- Lecomte P., Bernard J-P., Blancherie J-M, 1972, « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry », *Revue française de science politique*, v.22, n°2, p.296-318
- Lefebvre R., 2001, « Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux d'échelle », thèse de science politique, Université de Lille 2
- Lefebvre R., 2004, « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *Revue française de science politique*, v.54, n°2, p.237-260.
- Lorrain D., 1991, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n°4, p.461-484
- Lorrain D., Thoenig J-C., Urfalino P., 1989, « Does local politics matter ? », *Politix*, v.2, n°7, p.115-123
- Mabileau A., 1989, « Une logique d'action communale : pouvoir du maire et politiques municipales », in Mabileau A., Sorbets C. (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Pedone, p.21-51
- Mabileau A., 1994, *Le système local en France*, Montchrestien, coll. « Clefs politiques »
- Masclat O., 2003, *La gauche et les cités, un rendez-vous manqué*, La dispute

- Mischi J., 2002, « Structuration et désagrégation du communisme français (1920-2002). Usages sociaux du parti et travail partisan en milieu populaire », thèse de science politique, EHESS
- Nay O., Smith A., 2002, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Economica, coll. « Études politiques »
- Paoletti M., 2007, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord*, La Découverte, coll. « Sur le vif »
- Payre R., 2002, « Un possible non institutionnalisé. Socio-histoire de la "science communale" (1900-1950) », in Déloye Y., Voutat B. (dir.) *Faire de la science politique*, Belin, coll. « Socio-histoires », p.169-1983
- Payre R., 2003, « Les désillusions réformatrices. Le thème de la réforme municipale dans la France de l'après seconde guerre mondiale », *Revue française d'administration publique*, n°108, p.593-602
- Payre R., 2005, « Le stade de l'expérience. Une incertaine "science communale" et la question de l'institutionnalisation disciplinaire des savoirs urbains », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n°12, p.97-116
- Payre R., 2007, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, CNRS Editions
- Rangeon F., 2005, « Peut-on parler d'un intérêt général local ? » in Le Bart C., Lefebvre R. (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, p.45-65
- Retière J-N., 1994, *Identités ouvrières. Histoire sociale d'un fief ouvrier (1909-1990)*, L'Harmattan
- Rosemberg M., 2000, *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans quatre projets de villes*, Economica
- Thoenig J-C., 1982, « Les politiques de réforme des collectivités locales en France », in Lagroye J., Wright V., *Les structures locales en Grande-Bretagne et en France*, La documentation française, coll. « Notes et études documentaires », p.83-108
- Thoenig J-C., 1994, « Savoir savant et gestion locale », *Politix*, v.7, n°28, p.64-75
- Tissot S., 2002, « Réformer les quartiers. Enquête sociologique sur une catégorie de l'action publique », thèse de sociologie, EHESS
- Tocqueville A. (de), 1952, *L'ancien régime et la révolution*, Gallimard, coll. « Idées NRF » (première édition 1856)
- Worms J-P., 1966, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n°3, p.249-275

Personnel politique local

- Abélès M., 1989, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Odile Jacob
- Agulhon M. et alii, 1986, *Les maires en France du consulat à nos jours*, publications de la Sorbonne
- Biland É., 2009, « Cumuler grâce aux pairs. Trajectoires et prises de positions d'élus de la fonction publique territoriale », in Foucault M., François A., Navarro J. (dir.), *Le cumul des mandats : causes et conséquences*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques » (à paraître)
- Criqui E., 1986, *Le personnel politique local*, Presses Universitaires de Nancy
- Dogan M., 1967, « Les filières de la carrière politique en France », *Revue française de sociologie*, v.8, n°4, p.468-492
- Fretel J., 2004, « Le parti comme fabrique de notables. Réflexions sur les pratiques notabilliaires des élus de l'UDF », *Politix*, v.17, n°65, p.45-72
- Garraud P., 1988, « La sélection du personnel politique local », *Revue française de science politique*, v.38, n°3, p.402-432
- Garraud P., 1989, *Profession homme politique. La carrière politique des maires urbains*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales »
- Gaxie D., Lehingue P., 1984, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Presses Universitaires de France
- Lacorne D., 1980, *Les notables rouges, La construction municipale de l'union de la gauche*, Presses de la FNSP
- Laferté G., 2004, « L'homme politique, l'industriel et les universitaires. Alliance à la croisée du régionalisme dans l'entre-deux-guerres », *Politix*, v.17, n°67, p.45-69
- Le Bart C., 2003, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Presses Universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques »
- Le Saout R., Madoré F. (dir.), 2004, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Espace et territoires »
- Linfort J-M., Closset J-C., 1989, « Élus locaux : origines socio-professionnelles et fonctionnarisation croissante », *Revue politique et parlementaire*, n°941, p.49-56
- Mattina C., 2004, « Mutations clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, v.17, n°67, p.129-155
- Nevers J-Y., 1983, « Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse », *Revue française de science politique*, v.33, n°3, p.428-454
- Nevers J-Y., 1992, « Entre consensus et conflits. La configuration des compétitions aux élections municipales dans les communes rurales », *Revue française de sociologie*, v.33, n°3, p. 396.
- Offerlé M., 1995, « Les Schneider en politique », catalogue de l'exposition *Les Schneider, Le Creusot : une famille, une entreprise, une ville : 1836-1960*, Fayard, Éditions de la Réunion des Musées nationaux, p. 288-305
- Retière J-N., 2003, « Autour de l'autochtonie. Réflexion sur la notion de capital social populaire », *Politix*, v.16, n°63, p.121-143
- Souchon-Zahn M-F., 1991, « Les nouveaux maires de petites communes », *Revue française de science politique*, v.41, n°2, p.197-234

- Verdès-Leroux J., 1970, « Caractéristiques des maires des communes de plus de 2000 habitants », *Revue française de science politique*, v.20, n°5, p.974-990
- Vergès P., 1983, « Approche des classes sociales dans l'analyse localisée », *Sociologie du travail*, n°2, p.226-232

Partis politiques, marchés politiques, arène parlementaire

- Achin C. et alii, 2007, *Sexes, genre et politique*, Economica, coll. « Études politiques »
- Becquart-Leclercq J., 1983, « Cumul des mandats et culture politique », in Mabileau A.(dir.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Pedone, coll. « Vie locale », p.207-234
- Bourdieu P., 1977, « Questions de politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°16, p.55-89
- Bourdieu P., 1981, « La représentation politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°36-37, p.3-24.
- Costa O, Kerrouche É., 2007, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Presses de Sciences Po, coll. « Nouveaux débats »
- Dumons B., 2006, « Parachutés et "hommes du cru". Le réseau des parlementaires socialistes dans la Saône-et-Loire de l'entre-deux-guerres », *Politix*, v.19, n°76, p.121-141
- Elster J., 1998, « Deliberation and constitution making », in Elster J., (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press
- Ethuin N., 2003, « De l'idéologisation de l'engagement communiste. Fragments d'une enquête sur les écoles du PCF (1970-1990) », *Politix*, v.16, n°63, p.145-168
- Fretel J., 2004, « Quand les catholiques vont au parti. De la constitution d'une *illusio* paradoxale et du passage à l'acte chez les "militants" de l'UDF », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°155, p.77-89
- Fretel J., 2004, « Militants catholiques en politique. La nouvelle UDF », thèse de science politique, Université Paris 1
- Gaxie D., 1980, « Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, v.30, n°1, p.5-45
- Hauchecorne M., 2009, « Le "professeur Rawls" et le "Nobel des pauvres". Comment s'opère la requalification des productions intellectuelles selon le clivage droite-gauche », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* (à paraître)
- Heurtin J-P., 1999, *L'espace public parlementaire. Essais sur les raisons du législateur*, Presses universitaires de France
- Lefebvre R., Sawicki F., 2006, *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Le Croquant
- Le Lidec P., 2001, « Aux origines du "compromis républicain". La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la Troisième République », *Politix*, v.14, n°53, 2001, p.33-58
- Le Lidec P., 2001, « Les maires dans la République. L'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907 », thèse de science politique, Université Paris 1
- Marrel G., Payre R., 2001, « Le temps des maires. L'allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l'espace politique municipal », *Politix*, v.14, n°53, p.59-86
- Nay O., 2003, « Le travail politique à l'Assemblée. Note sur un champ de recherche longtemps déserté », *Sociologie du travail*, n°45, p.537-554

- Platone F., 1989, « Le PCF aux élections municipales de 1989 : contribution à un bilan controversé », *Communisme*, n°22-23, p.32-49
- Pudal B., 1989, *Prendre parti, pour une sociologie historique du PCF*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques
- Sawicki F., 1988, « Questions de recherches. Pour une analyse locale des partis politiques », *Politix*, n°2, p.13-28
- Sawicki F., 1997, *Les réseaux du parti socialiste*, Belin, coll. « Socio-histoires »
- Sawicki F., 1998, « La faiblesse du clientélisme partisan en France », in Briquet J-L., Sawicki F. (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Presses universitaires de France, coll. « Politique aujourd'hui », p.215-249
- « Entrées en politique », *Politix*, v.9, n°35, 1996

Métier et profession politiques

- Bargel L., 2008, « Aux avant-postes. La socialisation au métier politique dans deux organisations de jeunesse de parti : Jeunes populaires (UMP) et Mouvement des jeunes socialistes (PS) », thèse de science politique, Université Paris 1
- Bourdieu P., 1981, « La représentation politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°36-37, p. 3-24
- Briquet J-L., 1994, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, v.7, n°28, p.16-26
- Fontaine J., Le Bart C. (dir.), 1994, *Le métier d'élu local*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques »
- Garraud P., 1989, « Savoir-faire et mobilisation des croyances dans le métier de maire », *Politix*, n°5, p.11-16
- Gaxie D., 1973, *Les professionnels de la politique*, Presses Universitaires de France
- Geschiere P., 2001, « Witch-doctors et spin-doctors. Le rôle des "experts" dans la vie politique en Afrique et aux États-Unis », *Politix*, v.14, n°54, p.15-42
- Lagroye J., 1994, « Être du métier », *Politix*, v.7, n°28, p.5-15
- Médard J-F., 1976, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, v.26, n°1, p.103-131
- Offerlé M. (dir.), 1999, *La profession politique 19^e – 20^e siècle*, Belin
- Weber M., 1998, *Le savant et le politique*, Plon, coll. « 10-18 » (conférence de 1919)

Données de cadrage, ouvrages de référence

- Berstein S., 1989, *La France de l'expansion. I. La République gaullienne (1958-1969)*, Seuil, coll. « Points »
- Caillosse J., 1998, *Introduire au droit*, Montchrestien
- Chagnollaud D., Quermonne J-L., 1996, *Le gouvernement de la France sous la 5^e République*, Fayard
- Chevallier J-J., Carcassonne G., Duhamel O., 2004, *La V^e République. 1958-2004. Histoires des institutions et des régimes politiques de la France*, Armand Colin (onzième édition)
- Colliard J-C., 1978, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques
- Duverger M., 1970, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, coll. « Thémis »

- François B., 2004, *Le régime politique de la V^e République*, La Découverte, coll. « Repères » (première édition 1998)
- Garrigou A., 2002, *Histoire sociale du suffrage universel en France : 1848-2000*, Paris, Seuil, coll. « Points Histoire »
- Lagroye J., avec François B., Sawicki F., 2002, *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz (quatrième édition)
- Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, Maïtron, 1997, Editions de l'Atelier, CD-rom

Table des figures

NB : Les figures (encadrés, graphes, tableaux, trajectoires) sont numérotées par partie.

Introduction générale	7
Encadré 1 : Du projet de thèse aux concours territoriaux.....	12
Encadré 2 : Recrutements et « déroulements de carrière » en collectivité : concours et autres possibilités.....	15
Encadré 3 : Les « institutions » de la fonction publique territoriale.....	26
Encadré 4 : Éléments de vocabulaire sur la fonction publique territoriale et ses concours.....	29
Encadré 5 : Conventions de rédaction et conseils de lecture.....	35
Graphe 1 : Repères chronologiques	37
Tableau 1 : Présentation des trois principaux concours administratifs enquêtés.....	42
Première partie : Fabriquer le droit des concours	47
Encadré 1 : Au début du 20 ^e siècle, les premières lois sur le personnel communal.....	52
Encadré 2 : Trois fonds d'archives.....	54
Encadré 3 : La loi du 28 avril 1952 : une longue gestation pour un statut incomplet	58
Encadré 4 : Dans les départements et les régions, des statuts flous.....	59
Tableau 1 : Comparaison des modes d'entrée dans les communes et à l'État en 1962	60
Tableau 2 : Prise de parole dans les débats et structure des carrières politiques (1972, 1984, 2007).....	64
Encadré 5 : Les CUREM, entre Universités et CFPC.....	81
Tableau 3 : Projets, propositions, corrections de 1974 à 1978.....	98
Tableau 4 : Les épreuves d'admissibilité du concours d'attaché, du projet à la première session.....	102
Graphe 1 : Nombre de candidats aux concours du CFPC (1974-1980).....	114
Graphe 2 : Nombre de lauréats aux concours du CFPC (1974-1980).....	114
Encadré 6 : La fonction publique française vue par l'OCDE	120
Graphe 3 : Trois à quatre fois plus de lauréats au concours d'attaché territorial qu'au concours des Instituts Régionaux d'Administration.....	121
Encadré 7 : Le contentieux concours du CNFPT	143
Encadré 8 : Principales lois concernant les fonctionnaires territoriaux (1987-2007).....	144
Encadré 9 : Deux lois importantes, « Galland » (1987) et « Hoeffel » (1994).....	152
Graphe 4 : Evolution comparée des postes ouverts au concours de l'ENA et à celui d'administrateur territorial.....	153
Encadré 10 : Le CSFPT, instance consultative paritaire nationale de la fonction publique territoriale.....	169
Tableau 5 : Les épreuves du concours de commis/adjoint depuis les années 1960.....	173
Encadré 11 : Les principaux syndicats de fonctionnaires territoriaux dans les années 2000 .	184

Deuxième partie : En collectivités : recruter et promouvoir par concours ?..... 197

Encadré 1 : Bas-Massif et Tozay, deux enquêtes à partir de sources écrites, d'entretiens et d'observations.....	204
Encadré 2 : En Île de France, des concours intercommunaux anciens.....	207
Encadré 3 : Bas-Massif, géographie, population, politique.....	208
Encadré 4 : La construction des listes comme enjeu.....	219
Graphe 1 : Taux de cotisation au SCP (1976-1985), en pourcentage de la masse salariale...	225
Encadré 5 : La naissance des concours extracommunaux dans le Bas-Massif, entre CFPC et SCP (1976-1978).....	236
Graphe 2 : Nombre de candidats et de lauréats des concours et examens du SCP/CDG du Bas-Massif (1977-1984).....	237
Graphe 3 : Catégorie socioprofessionnelle de 161 membres de jurys (sessions 1980, 1989, 1989, 1993).....	243
Encadré 6 : Moralisme en Seine et Oise, ouvriérisme dans le Bas-Massif.....	248
Encadré 7 : L'impersonnalité de la règle, une ressource paradoxale des relations édilitaires	259
Tableau 1 : Comparaison des grilles d'évaluation de l'épreuve d'entretien du concours d'adjoint administratif élaborées par trois centres de gestion en 2005.....	263
Encadré 8 : L'emploi municipal tozayien, particularités et constances.....	267
Tableau 2 : Données de cadrage sur le personnel municipal tozayien (N=376).....	268
Encadré 9 : Enquêter à partir de dossiers de carrière : apports et limites.....	269
Encadré 10 : Tozay : situation, population, emplois.....	271
Tableau 3 : Les dix premiers employeurs à Tozay.....	272
Encadré 11 : Formulaire de candidature à la mairie de Tozay.....	284
Graphe 4 : Modes d'accès au statut selon la période d'embauche à Tozay.....	296
Graphe 5 : Nombre de candidats aux examens et concours organisés par la ville de Tozay et par le CFPC/CNFPT de 1971 à 1995 (parmi les agents encore en poste).....	299
Encadré 11 : Mise en place des préparations aux concours dans les Côtes Maritimes.....	306
Encadré 12 : Traces de candidatures et types de recrutement.....	321
Encadré 13 : Un exemple de promotion « par points ».....	324
Graphe 6 : Part des agents concernés par chaque type de concours.....	325
Encadré 14 : Une municipalisation sans fonctionnaires, le cas de crèches franciliennes.....	331
Encadré 15 : Des quotas aux ratios : vers une individualisation des carrières ?.....	334
Encadré 16 : L'organisation des directions des ressources humaines dans trois villes franciliennes : entre droit et gestion.....	335

Troisième partie : Faire passer des concours, « faire » des fonctionnaires territoriaux....	343
Encadré 1 : Éléments des trajectoires de cadres du CNFPT et du centre de gestion.....	346
Encadré 2 : Une enquête de terrain complétée par des archives.....	348
Encadré 3 : Les ouvrages de préparation aux concours, un marché récent et florissant.....	352
Graph 1 : Présentation quantitative des concours observés (session 2006, Île de France)...	353
Tableau 1 : Les épreuves du concours d'attaché depuis sa création en 1979.....	355
Tableau 2 : Les épreuves du concours de rédacteur depuis la création du CFPC (1972).....	357
Encadré 4 : Jurys, correcteurs, examinateurs : précisions lexicales.....	360
Encadré 5 : Formateur au CNFPT, un emploi complémentaire et provisoire... parfois unique et permanent.....	367
Encadré 6 : La composition « politique » des jurys observés.....	370
Encadré 7 : L'organisation du concours d'attaché 1995 vu par son dossier administratif.....	388
Encadré 8 : Présentation de la base de données « auteurs du concours d'attaché ».....	389
Graph 2 : Institutions d'appartenance des auteurs selon le type d'épreuves.....	390
Tableau 3 : De l'intitulé réglementaire à la note de cadrage. L'exemple de l'épreuve de français du concours d'adjoint.....	393
Graph 3 : Organisation d'une salle d'épreuve orale au centre de gestion francilien.....	400
Encadré 9 : Exemples de consignes données aux correcteurs et examinateurs.....	402
Tableau 4 : Ecarts de notes des copies de concours consultées.....	407
Tableau 5 : Combien de postes transférer d'une voie à l'autre ? Un exemple d'encadrement des délibérations par les organisateurs.....	409
Tableau 6 : « Qualités » et « défauts » des candidats-attachés.....	422
Encadré 10 : Déclaration d'ouverture du concours d'adjoint administratif (2006).....	425
Graph 4 : Primat de la méthode dans les appréciations portées sur les copies.....	441
Encadré 11 : La culture territoriale dans les tests d'accès aux préparations aux concours....	445
Encadré 12 : Le droit public au concours d'attaché, une épreuve « territoriale ».....	447
Encadré 13 : L'actualité territoriale vue par les sujets de note de synthèse.....	452
Encadré 14 : Une culture générale sans (beaucoup d')auteurs. Les sujets de culture générale au concours externe d'attaché.....	453
Graph 5 : Le primat de la culture médiatique à travers les sujets de conversation du concours d'attaché.....	455
Encadré 14 : La fonction publique vue par les sujets de conversation.....	457
Graph 6 : Les sujets de conversation : entre action publique, valeurs et problèmes sociaux	458
Graph 7 : Internes / externes, des critères de sélection (en partie) différents.....	463
Encadré 15 : Présentation de la base de données « sujets d'écrits ».....	471
Graph 8 : Types de sujets selon le concours à partir de la base de données sujets.....	472

Quatrième partie : Passer des concours, « se faire » fonctionnaire territorial	489
Encadré 1 : Quels enquêtés pour quels récits de vie ? Précisions méthodologiques	496
Encadré 2 : Comment savoir qui a passé des concours à partir des dossiers ? Précautions interprétatives.....	502
Tableau 1 : Liste des variables utilisées dans les régressions.....	503
Tableau 2 : Accès au statut par concours selon le diplôme et la catégorie.....	504
Tableau 3 : Régression logistique sur le fait d'avoir accédé au statut par concours.....	505
Tableau 4 : Régression logistique sur le fait d'avoir passé un concours au cours de sa carrière.....	508
Graph 1 : Part des agents ayant déjà passé un concours selon la période d'entrée dans la fonction publique	508
Tableau 5 : Régression sur le fait d'avoir changé de catégorie en cours de carrière.....	511
Tableau 6 : Régression sur le fait d'avoir changé de grade sans passer de concours	512
Tableau 7 : Régression sur le fait d'avoir changé de service depuis l'embauche en mairie...	514
Tableau 8 : Régression sur le fait d'avoir travaillé pour un autre employeur public.....	516
Encadré 3 : « Les B » : entre catégorie de passage et catégorie atypique.....	520
Encadré 4 : Candidats et lauréats de concours : des données lacunaires.....	521
Graph 2 : Effectifs des candidats aux trois concours administratifs (1974-2007).....	522
Graph 3 : Evolution de la sélectivité des concours d'attaché, de rédacteur et de commis / adjoint (1974-2007).....	524
Tableau 9 : Niveau de diplôme et expérience professionnelle des candidats au concours de commis 1966 présents aux épreuves écrites.....	527
Tableau 10 : Niveau de diplôme et expérience professionnelle des candidats au concours de rédacteur 1968 présents aux épreuves écrites.....	527
Tableau 11 : Taux de réussite aux tests régulant l'accès aux préparations selon le niveau de diplôme (session 2002).....	529
Tableau 12 : Répartition par niveau de diplôme des candidats et admissibles au concours d'adjoint 2006.....	530
Tableau 13 : Taux de réussite au concours d'attaché 2004 des stagiaires 2003.....	531
Graph 4 : Répartition par niveau de diplôme des candidats au test 2002 et des lauréats du concours 2004 (attaché territorial).....	531
Encadré 5 : Lecture des représentations graphiques des trajectoires.....	533
Trajectoire 1 : Une promotion locale jusqu'au sommet des grades ouvriers.....	535
Trajectoire 2 : Les concours indispensables à la promotion	537
Encadré 6 : Concilier vie professionnelle et vie familiale par l'emploi public : du côté des femmes, du côté des hommes.....	552
Trajectoires 3 et 4 : Du bas au sommet de l'échelle, à Tozay.....	559
Trajectoire 5 : Quand mobilité statutaire et mobilité géographique vont de pair.....	564
Encadré 7 : Aspirations parentales à l'emploi public : exemples contemporains.....	565
Trajectoire 6 : Devenir cadre par l'animation	569
Encadré 8 : Les attachés au début des années 2000 : repères quantitatifs.....	574
Tableau 14 : Cadres des années 1970 : parcours scolaire et insertion professionnelle.....	575

Trajectoire 7 : Devenir cadre dirigeant en interne.....	577
Trajectoire 8 : D'attaché à administrateur : le poids de la collectivité et de la mobilité.....	579
Trajectoire 9 : Être attachée et responsable du même service depuis trente ans.....	582
Encadré 9 : Aspirants-cadres nés à la fin des années 1960 et au début des années 1970 : une cohorte intermédiaire.....	583
Encadré 10 : 165 masters professionnels préparant à l'emploi public local.....	585
Graph 5 : Répartition des 165 masters par UFR ou établissements.....	586
Tableau 15 : « Troisièmes cycles » des années 2000 : parcours scolaire, origine sociale, début de carrière.....	588
Encadré 11 : Un CV de « communicante ciblé collectivités ».....	594
Encadré 12 : L'emploi public, un espace de reconversion pour les cadres du privé ?.....	600
Encadré 13 : Le travail de concourant, saisi par entretiens et par observations dans les préparations.....	612
Encadré 14 : Un autre point de vue sur les concours : présentation des dossiers des stagiaires de la « formation générale de base ».....	615
Tableau 16 : Proportion d'agents en préparation aux concours parmi les agents en formation selon la taille de la commune (2001).....	629
Encadré 15 : Des préparations aux concours plus sélectives, plus courtes et moins universitaires.....	644
Encadré 16 : Formations post-concours des années 2000 : données de cadrage et perceptions.....	667
Conclusion générale.....	695
Tableau 1 : Trois modes idéaux-typiques de gestion du personnel territorial.....	706
Encadré 1 : Enregistrer, retranscrire les entretiens : arrangements pratiques.....	720
Encadré 2 : Candidats, jurés, enseignants : trois principaux guides d'entretien.....	720

Table des matières

Remerciements	1
Liste des sigles	3
Sommaire	5
<i>Introduction générale</i>	7
Au salon de l'emploi public : des concours et des doutes	9
Les concours territoriaux : un sujet paradoxal ?	11
Concours et fonction publique territoriale : des objets peu documentés par les sciences sociales	17
Concours et institutionnalisation de l'emploi public local : construction de l'objet et problématique de la recherche	22
Varier et comparer les formes et les lieux d'institutionnalisation : options méthodologiques et choix d'enquête	32
Deux temps, quatre mouvements : présentation du plan	43
<i>Première partie : Fabriquer le droit des concours</i>	47
Introduction	49
Chapitre I : Les concours avant la fonction publique (1972-1983)	58
Introduction	58
A - Les concours, entre « petites patries » et « corps intermédiaires ». La loi du 13 juillet 1972.	63
1) Autonomie communale et promotion des emplois communaux : un consensus apparent	65
a) Des élus locaux chevronnés mais de « petits » parlementaires	65
b) Le sens commun des cumulants	66
2) Corps intermédiaires ou petites patries : deux conceptions concurrentes	68
a) Quels concours pour quels emplois ?	68
b) De l'affiliation partisane aux réseaux édilitaires	70
B - Les concours dans le monde de la réforme communale	75
1) De nouvelles carrières réformatrices	76
a) Des édiles dans les institutions de la réforme	76
b) Le pôle intellectuel de la réforme : du droit à la formation continue	80
c) Des hauts fonctionnaires en réforme : une position ambiguë	87
2) Un monde de la réforme sous le contrôle de l'État	90
a) Au CFPC : une tutelle budgétaire et politique	90
b) À la CNP : la querelle du règlement intérieur	93
C - Les concours, constructions des administrations d'État. La création du grade d'attaché communal (1974-1979).	95
1) L'activité de la DGCL à « l'intérieur » de l'État	97
a) Les hommes de la DGCL, organisateurs des débats, auteurs des arrêtés	99
b) Le rôle du Ministre : mise sur agenda et cadrage des débats	103
c) Trouver des soutiens dans l'État : le Budget avant tout	105
2) L'activité de la DGCL comme fabrique d'interlocuteurs « extérieurs »	106
a) Un projet du monde communal (1974-1975)	107

b) Ecouter, tenir à distance : la DGCL face aux différentes composantes du monde communal (1977-1978)	109
Conclusion	113
Chapitre II : Les concours dans la (dé)construction statutaire (1983-2007)	117
Introduction	117
A - Les concours dans la construction de la fonction publique territoriale (1983-1984)	122
1) La préparation de la loi entre Intérieur et Fonction Publique	123
a) Le ministère de la Fonction publique s'impose dans la réforme	124
b) La DGCL, entre cabinet et syndicats	128
2) La loi du 26 janvier 1984 : une « fonctionnarisation » contestée	131
a) Etatisation vs. « petites patries » et « corps intermédiaires » : une reconfiguration des représentations de l'emploi public local	131
b) Expliquer les tensions : clivages partisans et fait majoritaire	135
3) Un statut durablement encadré par l'État	137
a) La DGAFP, garante de la comparabilité entre les fonctions publiques	138
b) Un droit commun des concours forgé par le Conseil d'État	141
B - Transformer le droit par l'accumulation normative (1987-2007)	144
1) Une construction très vite remise en cause	146
a) La percée des schèmes managériaux dans le monde territorial	147
b) Le renforcement des prérogatives des élus-employeurs	151
c) Des évolutions confortées par le droit communautaire	154
2) La loi du 19 février 2007 : du monde territorial au privé	158
a) Les concours, un enjeu entre institutions	159
b) Redéfinir les concours et la formation à l'aune du privé	164
C - Transformer le droit par la concertation (1998-2007)	168
1) Construire un consensus modernisateur	170
a) « Alléger » et « professionnaliser » les concours	170
b) Les « permanents » du CSFPT : légitimer une institution faible	174
c) DGCL : faire face à la DGAFP	177
2) Les organisateurs des concours : entre influence et dépendance	179
a) Peser sur les réformes	179
b) « Le ministère fait ce qu'il veut »	182
3) Du côté de la CGT : un sentiment d'impuissance	184
a) « C'est pas là qu'on va régler les problèmes »	185
b) Les limites du paritarisme	187
Conclusion	189
Conclusion	192

Deuxième partie : En collectivités : recruter et promouvoir par concours ?.....	197
Introduction	199
Chapitre III : Construire une intercommunalité des concours dans un département rural	207
Introduction	207
A - Création du syndicat et domination personnalisée (1959-1986)	211
1) Une entrée en politique par le syndicat de communes	212
a) Logiques de l'élection : une désignation partisane et capacitaire	212
b) Logiques de la réélection : prestation de services et gestion transpartisane	216
c) Un double processus de notabilisation et de professionnalisation	222
2) Invention pratique et patrimonialisation de l'institution	225
a) Faire adhérer, faire cotiser : une institution des petites communes	225
b) Embaucher des proches, être obligé et obliger	227
c) Quitter la préfecture, s'établir à Nars	229
3) Un « corps intermédiaire » avant la décentralisation	229
a) Ambitions réformatrices et conflits réguliers avec la préfecture	230
b) Le Bas-Massif dans le monde de la réforme communale	232
B - Les concours départementaux, entre projet réformateur et promotion locale (1978-1998)	235
1) « Moraliser » et « promouvoir » : de la légitimation aux pratiques	236
a) Une formalisation limitée du processus de sélection	238
b) Des concours de promotion locale	239
2) Des jurys et des sujets ancrés localement et socialement	242
a) Tropisme communal et tropisme professionnel : des jurys proches	242
b) École, ruralité, commune : les « petites patries » au centre des sujets	246
C - Un centre de gestion en voie de bureaucratisation (1998-2007)	250
1) Carrière nationale et reconfiguration de la domination	251
a) Mandat sénatorial et désengagement local	251
b) Déléguer aux fidèles	254
2) Professionnaliser et régionaliser l'organisation des concours	256
a) Spécialisation du personnel et bureaucratisation des procédures	256
b) Vers une « délocalisation » des concours	259
Conclusion	264
Chapitre IV : Politiques et pratiques de gestion du personnel dans une petite ville	267
Introduction	267
A - Entre bureaucratisation et réseaux locaux : une gestion collective et personnalisée du personnel (années 1970-1980)	277
1) Gouverner la ville : entre classes populaires et couches moyennes	278
a) Développer les services publics municipaux	279
b) Sauvegarder l'emploi et embaucher les chômeurs	282
2) Faire entrer à la ville : entre secours et capacité	286
a) Filières de recrutement et critères enchevêtrés	286
b) Les effets ambigus du recrutement local	291
3) Une bureaucratisation limitée et protectrice des agents	295

a) Facteurs et acteurs de la bureaucratisation	295
b) Des concours municipaux, pratiques et promotionnels	299
c) Entre classes populaires et classes moyennes : de petites ascensions sociales	302
B - Vers une « délocalisation » et une individualisation de la gestion du personnel (années 1990-2000)	307
1) Recomposition des réseaux et tensions entre groupes municipaux	309
a) Fragilisation des alliances politiques et des services publics	309
b) Une recomposition des pouvoirs au sommet de l'institution	312
c) Des tensions croissantes entre agents d'exécution, cadres intermédiaires et dirigeants	315
2) Vers une « délocalisation » du recrutement et des promotions	319
a) Un recrutement social maintenu mais concurrencé	319
b) Restriction des voies de la promotion et valorisation de la mobilité	323
3) « Moderniser » les ressources humaines : des injonctions aux pratiques	329
a) Les ambiguïtés de l'encadrement étatique : entre formalisation et individualisation	330
b) Une appropriation prudente des méthodes gestionnaires	333
Conclusion	337
Conclusion	340

Troisième partie : Faire passer des concours, « faire » des fonctionnaires territoriaux..... **343**

Introduction **345**

Chapitre V : Sélectionner les sélectionneurs, évaluer à plusieurs **359**

Introduction 359

A - Être juré de concours : sélection, apprentissage, rétributions **362**

1) **Sélectionner les sélectionneurs** **363**

 a) Se proposer : disponibilité, appétence, compétence 363

 b) La construction de la collégialité par les organisateurs 368

2) **Trois rôles différenciés** **372**

 a) Cadres : un prolongement du rôle professionnel 373

 b) Élus : déjouer les suspicions 374

 c) Enseignants : une « territorialisation » variable 377

3) **Les gains de la socialisation concourante, vus du côté des jurys** **380**

 a) Des compétences nouvelles aux perspectives de carrière 382

 b) De la sociabilité au capital social 385

B - Faire ensemble une sélection légale, juste et efficace **387**

1) **Concevoir les sujets : de l'université à la territoriale** **389**

 a) Déléguer aux spécialistes 389

 b) Renforcer l'encadrement 392

 c) Territorialiser les auteurs et les sujets 394

2) **Organiser une évaluation équitable et compétente** **396**

 a) Composer des jurys « équilibrés » 397

 b) Homogénéiser les pratiques d'évaluation 401

3) **Décider malgré les doutes** **408**

 a) La préconstruction des décisions possibles par les organisateurs 408

 b) Le « monde territorial » face à ses hésitations 411

Conclusion **416**

Chapitre VI : Face aux candidats : socialiser par les concours	418
Introduction	418
A - Faire exister la fonction publique territoriale	422
1) Fonctionnaires parmi les fonctionnaires : de la conformité bureau cratique à la conformité managériale ?	424
a) Respecter les règles et la hiérarchie	424
b) Avoir une « personnalité intéressante »	429
2) Fonctionnaires face aux élus : construire un rapport professionnel au politique	435
a) Entre neutralité et compétence politique	435
b) Méthode et savoirs praticiens : une fonction publique professionnelle et dépolitisée	439
c) De la division du travail au conseil politique	443
3) Appartenir au « monde territorial »	444
a) Une « culture » commune	445
b) Pour une « modernisation » modérée	451
B - Hiérarchiser les fonctionnaires	461
1) Construire les différences bureaucratiques	461
a) « Sang neuf » ou « ascenseur social » : distinguer les deux voies d'accès au grade	462
b) Prendre sa place dans un univers professionnel	466
c) Anticiper un positionnement hiérarchique	469
2) Individualisation et jugements sociaux	476
a) Les rémanences de la culture savante	477
b) Dits et non-dits de l'évaluation corporelle	479
Conclusion	483
Conclusion	487
<i>Quatrième partie : Passer des concours, « se faire » fonctionnaire territorial.....</i>	489
Introduction	491
Chapitre VII : Trajectoires de concourants : emplois, statuts, mobilités	498
Introduction	498
A - Inscrire les concours dans les trajectoires professionnelles : approches statistiques	502
1) Des dispositions différentes aux concours selon les moments de la carrière	504
a) Le concours avant le statut, une pratique de cadres, diplômés et allochtones	505
b) Le concours en cours de carrière, des déterminants plus complexes	507
2) Les concours, facteurs de mobilités	510
a) Changer de grade, changer de catégorie : concours et mobilités verticales	510
b) Changer de service, changer de collectivité : concours et mobilités horizontales	513
3) De la candidature à la réussite : quelle sélectivité ?	521
a) Variations dans le temps, variations selon les organisateurs	522
b) Des candidats et des lauréats de plus en plus diplômés	526
B - Des concours de promotion pour les agents d'exécution	532
1) Mobilités modestes : une importance accrue de concours pourtant plus sélectifs	534
a) Promotion locale des ouvriers qualifiés : un modèle aujourd'hui remis en cause	535
b) Devenir employé après des études supérieures : enfants de la démocratisation scolaire en mairie	540
2) Après 40 ans : entre refuge contre le chômage et reconversion	545
a) Chance ou déchéance ? Deuxièmes carrières masculines	546

b) Retour sur le marché du travail et entrée dans l'emploi public : le statut au féminin	551
3) Du bas au sommet de l'échelle :	
les conditions sociales et historiques de fortes mobilités	556
a) Années 1970 : des cadres (encore) promus localement	558
b) Années 1980 : mobilité géographique et accès à l'encadrement	563
c) Années 1980-1990 : l'animation, nouvelle filière d'accès à l'encadrement	567
C - Le concours pour le statut : devenir cadre territorial	571
1) Années 1970 : devenir cadre communal à l'issue de la licence	574
a) De rédacteur à cadre dirigeant : des cadres mobiles	576
b) Cadre immobile : une trajectoire féminine	580
2) Années 2000 : mobilité géographique, contractualisation, déclassement	585
a) Contractuelle... sans attendre le statut ?	592
b) DEA en catégorie C : consentir au déclassement ?	596
Conclusion	602
Chapitre VIII : Carrières de concourants et travail de soi	607
Introduction	607
A - Devenir concourant : convaincre et se convaincre	613
1) Ne pas candidater : entre censure et arbitrage	614
a) En bas de l'échelle : manquer de ressources	614
b) En haut de l'échelle : compter sur d'autres ressources	617
c) Être de passage : statut d'emploi et aspirations professionnelles	621
2) Ceux qui candidatent : entre repérage et auto-désignation	623
a) Vis-à-vis de soi : sortir de sa position ou mieux l'occuper	624
b) Vis-à-vis de la hiérarchie : entre contrainte et soutien	627
c) Vis-à-vis des collègues : entre intégration et distinction	632
3) Choisir « son » concours	634
a) État ou territoriale ? Représentations des deux fonctions publiques	635
b) A, B ou C ? Représentations de la position hiérarchique et sociale	638
c) Quelle filière, quelles options ? Jouer sur les marges de manœuvre légales	641
B - L'autre travail : préparer et passer le concours	643
1) Les conditions pratiques de la mobilisation sur les concours	645
a) Bonheurs et difficultés du « retour à l'école »	646
b) Le travail en collectivité : contrainte ou ressource ?	652
c) Une mobilisation familiale	655
2) Des réceptions différenciées	659
a) S'approprier sa condition professionnelle	659
b) Rester à distance : entre incapacité et contestation	663
c) Faire comme si : un conformisme instrumental	668
C - Réussir, échouer et après ?	671
1) Être nommé sur le grade : anticipations et incertitudes	671
a) Être promu sans changer de poste : une promotion ambiguë	672
b) Changer de collectivité après le concours ? Refus et aspirations à la mobilité géographique	674
2) Changer de grade et de poste : des conversions de soi	678
a) Apprendre son rôle de « chef »	678
b) De col bleu à col blanc : changer d'univers professionnel	682
3) Echouer au concours : une mobilité impossible ?	685

a) Se désengager	685
b) Trouver d'autres ressources	688
Conclusion	690
Conclusion	693
<i>Conclusion générale</i>.....	695
Les concours territoriaux sont-ils bureaucratiques ? Des modèles concurrents entre capacités, procédures et valeurs	697
Les concours changent-ils les institutions publiques locales ? La gestion du personnel entre réseaux localisés, bureaucratie et individualisation	703
Les concours changent-ils les fonctionnaires territoriaux ? Ancrages et mobilités dans l'emploi public local	709
Pour une sociologie comparée des concours et de l'emploi public	715
Matériaux d'enquête	719
Archives	723
Entretiens	726
Observations	735
Autres sources écrites	737
Bibliographie	739
Table des figures	767