

# CERREQ

BULLETIN DE RECHERCHE | JUILLET 1988 | SUR L'EMPLOI ET LA FORMATION

## ÉTAT ET COLLECTIVITÉS LOCALES : DES EMPLOYEURS PARTICULIERS

*La gestion des emplois et des mobilités dans la fonction publique n'est pas aussi connue que le laisse à entendre la multiplicité des discours sur les fonctionnaires et la haute administration. Les règles du jeu : conditions d'accès, formalisation des carrières... y sont complexes, souvent implicites. Mal connue également, la recherche d'harmonisation statutaire que la décentralisation a entraînée pour la fonction publique territoriale, en particulier les personnels communaux.*

### ADMINISTRATION CENTRALE : POSTES ET CARRIÈRES

Il est courant d'opposer la souplesse de gestion des emplois du secteur privé à la rigidité de gestion des salariés de la fonction publique. En effet, les conditions de carrière des fonctionnaires sont fixées précisément par des statuts, établis par voie réglementaire, et applicables à tous les membres d'un même corps. D'autre part, les organigrammes représentent des modèles standardisés d'organisation : "Les administrations centrales sont traditionnellement organisées selon un modèle hiérarchique et pyramidal. Le ministère est divisé en un certain nombre de directions, elles-mêmes divisées en sous-directions. Les sous-directions sont parfois regroupées en services, échelon intermédiaire entre la direction et la sous-direction. Chaque sous-direction est composée de bureaux, unités administratives de base" [1].

Ces spécificités font apparaître fréquemment la fonction publique comme un monde à part du point de vue de la gestion des ressources humaines. En fait, au-delà du cadre institutionnel et réglementaire, la réalité est plus complexe et plus diversifiée.

Ainsi, le principe de la dissociation entre le grade et le poste [2] peut être considéré comme "précurseur" de certaines tendances actuelles de gestion [3]. Cela signifie qu'à une position statutaire donnée correspond un éventail de postes susceptibles d'être occupés, tandis qu'un emploi donné peut être attribué à des personnes relevant de diverses origines statutaires, afin d'organiser des parcours professionnels et d'optimiser l'utilisation des potentialités. Mais les marges de liberté ainsi définies ne s'utilisent pas de manière aléatoire.

### CHEF DE BUREAU : SOUS LE TITRE, LA DIVERSITÉ

Responsables des unités de base des administrations centrales, les chefs de bureau doivent tous assurer des fonctions d'encadrement, d'animation, de conception. En revanche, ils se distribuent selon des spécialisations fonctionnelles marquées : le Répertoire Français des Emplois renvoie l'appellation "chef de bureau" à huit emplois-types, eux-mêmes très agrégés par rapport à la diversité des situations de travail étudiées [4].

L'origine des chefs de bureaux est une source supplémentaire d'hétérogénéité. Un recensement des chefs de bureau de six grands ministères, soit 895 bureaux, pour l'année 1986, en témoigne :

- 33 % sont administrateurs civils ;
- 19 % sont attachés d'administration centrale ;
- 33 % appartiennent aux corps propres aux ministères concernés ;
- 12 % ne sont pas fonctionnaires (contractuels) ;
- 3 % sont d'autres corps ou sans statut précisé.

Les "administrateurs civils sont chargés, sous l'autorité des directeurs généraux et directeurs d'administration centrale ..., de mettre en oeuvre ... les directives générales du Gouvernement ... Ils peuvent assurer ... l'encadrement du personnel chargé de l'étude de ces affaires" (décret n° 72-556 du 30 juin 1972). Ils ont vocation à occuper des postes de chef de bureau sans condition de grade. Ces postes peuvent également revenir aux attachés d'administration centrale, surtout s'ils ont acquis le grade d'attaché principal. "Les attachés d'administration centrale participent, sous l'autorité des administrateurs civils, à la mise en oeuvre ... des directives générales du Gouvernement. Ils peuvent être chargés de tâches d'encadrement... Chaque corps d'attachés d'administration centrale comprend un grade d'attaché principal [et] un grade d'attaché" (décret n° 74-258 du 20 mai 1974). Il s'agit de deux corps interministériels, de catégorie A, ayant vocation à fournir des cadres pour les administrations centrales. Les administrateurs ont toutefois une position statutaire supérieure à celle des attachés. Les corps ministériels, quant à eux, sont recrutés pour tenir des emplois techniques et territoriaux.

Les différentes situations statutaires font que tous les titulaires, et a fortiori les contractuels, n'abordent pas l'emploi de chef de bureau aux mêmes conditions ni dans la même perspective. Le choix d'un chef de bureau ne se réduit pas à une mise en correspondance de compétences et de postes.

## CINQ TYPES DE BUREAUX

En dehors de leur mission, les bureaux sont caractérisés par leur taille, leur organisation, leur fonctionnement, les personnels qui les composent et les liens qu'ils établissent avec leur environnement. Cinq types de bureau peuvent être distingués.

Les "logistiques" assurent le fonctionnement interne de leur département ministériel (personnel, comptabilité, etc.). Ils se caractérisent par une activité sous contrainte forte, du fait de procédures et de délais rigoureux. Des effectifs élevés (plus de 20 personnes) et une accentuation de l'organisation hiérarchique se traduisent par l'existence de sections spécialisées à l'intérieur d'un même bureau.

Les "administrateurs", les plus conformes à un modèle canonique des bureaux et de l'intervention administrative classique, sont chargés notamment de l'élaboration législative et réglementaire. Ils préparent les textes, évaluent leur application. Les dossiers traités comportent souvent une dimension budgétaire importante. Entrent dans ce groupe des unités de 10 à 20 personnes, réunissant plusieurs cadres de niveau A. Ces bureaux concilient le respect d'un cadre formalisé d'action avec une réelle capacité de proposition. Les chefs de ces bureaux sont plus coordonnateurs que contrôleurs.

Les "missionnaires" ont des fonctions plus expérimentales et souvent moins permanentes que les précédents. Ces bureaux sont généralement justifiés par une adaptation à l'environnement, qu'il s'agisse de l'environnement politique - en tant que décideur des orientations et des actions prioritaires - ou de l'environnement économique et social. Les procédures sont inégalement formalisées. Ces bureaux participent d'un double réseau obéissant, selon les cas, à l'orthodoxie administrative ou à l'urgence politique. Dans ces unités, de taille moyenne, le personnel de catégorie A est bien représenté.

Les "régisseurs" participent à la fois du groupe "logistique" par les missions confiées, et du groupe "administrateur" par les effectifs et le mode d'organisation. Ils sont appelés à assurer des opérations de gestion quotidienne et à traiter des questions courantes, mais urgentes. Leur autonomie réside dans la capacité à jouer sur les marges de manoeuvre ménagées pour des tâches urgentes ou imprévues.

Les "marginiaux" constituent une image affaiblie du groupe des missionnaires dans la mesure où ils en accentuent les caractéristiques volatiles. La formalisation des activités y est extrêmement ténue, aussi bien que celle des procédures. A effectifs restreints, ils font penser à des prototypes ou aux mémoires en demi-sommeil de questions susceptibles de se réactiver.

## QUATRE TYPES DE CHEFS DE BUREAU

L'application de la même démarche typologique à la population des chefs de bureau caractérisés par l'âge, la durée de vie professionnelle, la succession des postes occupés et l'origine statutaire permet de distinguer quatre groupes dans la population étudiée.

Les "anciens" regroupent - comme on s'y attend - les plus âgés, ayant une expérience de chef de bureau de 10 ans ou plus. Professionnellement les plus stables, ce sont pratiquement tous des administrateurs civils promus qui n'ont pas connu de mobilité interministérielle.

Les "mutants", plus jeunes que les précédents, sont en majorité attachés principaux d'administration centrale, mais aussi administrateurs civils promus. La moitié d'en-

tre eux a connu une mobilité interministérielle. Le titre de "mutants" tient au fait que les membres de ce groupe semblent se situer à un moment charnière de leur carrière.

Les "lancés", relativement jeunes, sont surtout issus du concours interne de l'École nationale d'administration. A la différence des précédents, ils envisagent une perspective de mobilité que prévoit leur statut. Une majorité d'entre eux évoluera d'ailleurs vers des postes fonctionnels.

Les "débutants", venant en quasi totalité du concours étudiant de l'ENA, sont évidemment les plus jeunes. Le poste actuel est pour eux un poste de début, si l'on excepte une période plus ou moins brève de mise au courant en tant qu'adjoint à un chef de bureau sinon comme chargé de mission auprès d'un sous-directeur.

## DES AFFINITÉS SÉLECTIVES

La mise en rapport de ces catégories de chefs de bureau et des types de bureaux révèle l'existence de rapports privilégiés :

- bureaux "logistiques" et chefs de bureau "mutants" ;
- bureaux "administrateurs" et chefs de bureau "lancés" ;
- bureaux "missionnaires" et chefs de bureau "débutants" ;
- bureaux "régisseurs" et chefs de bureau "anciens" d'une part, "mutants" de l'autre.

Ceci conduit à ne pas séparer la division organique du travail, le fonctionnement, le rôle des bureaux de leur

composition et de la gestion des personnels qui y sont affectés. On constate que si pour certains, être chef de bureau est une position stable, une sorte d'aboutissement, pour d'autres, elle est l'inauguration d'une carrière encore à réaliser... sans oublier ceux pour qui cet emploi est un degré franchi dans un devenir pas encore bien défini. On remarque alors une segmentation en deux groupes :

- des bureaux ("administrateurs" et "missionnaires") qui emploient une population jeune à formation initiale hautement sélective, ayant vocation et aspirant à occuper ultérieurement des responsabilités de haut niveau ;

- des bureaux ("logistiques" et "régisseurs") qui représentent un point de passage (et parfois d'arrivée) de personnes ayant transité par différents postes subalternes de l'administration, et possédant donc une connaissance interne de son fonctionnement. L'existence de deux types de bureaux constitue un micro-système de promotion dans lequel les bureaux "logistiques" garantissent des chances d'évolution, alors que les "régisseurs" se présentent davantage comme des centres de sélection, d'attente ou de relégation.

Les bureaux "marginaux" représenteraient alors le modèle extrême de ce dernier type de fonctionnement.

Il y a là matière à s'interroger sur l'uniformité prétendue des postes et sur l'unité supposée de tel ou tel corps de fonctionnaire. La manière dont s'ajustent les individus et les postes fait apparaître des différences qui prennent sens si l'on considère l'emploi comme le point de rencontre entre une organisation et une trajectoire professionnelle.

## MAIRIES : FORMATION ET GESTION DU PERSONNEL

### COMMUNES... MAIS SI DIFFÉRENTES !

Les 36 000 communes françaises occupent 800 000 salariés. Les mesures de décentralisation ont conduit à réfléchir à la gestion de ces personnels, souvent considérés comme des agents publics de second rang. Cette gestion pose problème : elle se situe au carrefour d'enjeux politiques extrêmement importants, mais aussi parce qu'il s'agit d'unifier les compétences et le statut de personnes occupant une grande variété de situations de travail. Variété attachée à la taille des municipalités "employeuses", mais aussi aux fonctions qui ne résultent pas simplement de la différence "naturelle" de la masse d'informations à traiter selon l'importance des communes. A côté du rôle traditionnel de gestion de la vie civile et de la gestion propre à toute entreprise, les communes interviennent de plus en plus en matière de développement économique, culturel et social.

Pour gérer cette diversité, le législateur a établi des règles statutaires dont la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 "modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale" constitue l'expression la plus récente. Trois de ses options méritent d'être soulignées.

### STATUT UNIQUE, GESTION ÉCLATÉE

La loi de 1987 retient le principe d'une organisation en cadres d'emplois, revenant ainsi sur la loi du 26 janvier 1984 qui prévoyait une organisation par corps créés sur le modèle de ceux existant dans la fonction publique d'État. L'article 4 de cette loi énonce que "les fonctionnaires territoriaux appartiennent à des cadres d'emplois régis par des statuts particuliers, communs aux fonctionnaires des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics. Ces statuts particuliers ont un caractère national. Un cadre d'emplois regroupe

les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois. Chaque titulaire d'un grade a vocation à occuper certains des emplois correspondant à ce grade. Le cadre d'emplois peut regrouper plusieurs grades". Dans la pratique, on prévoit la création d'une trentaine de cadres d'emplois, regroupant les fonctionnaires territoriaux selon des grandes filières fonctionnelles (administrative, technique, sociale, culturelle, touristique et sportive...) au sein de quatre catégories, A, B, C et D. A la différence des corps, la gestion des cadres d'emplois reste locale, ce qui préserve l'autonomie des autorités territoriales. En outre, la loi de 1987 élargit les conditions de recrutement des agents contractuels : ceux-ci pourront désormais être recrutés sur des contrats d'une durée maximum de trois ans, renouvelables lorsqu'il n'existera pas de cadres de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou pour les emplois de la catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifieront. Ceci revient à donner aux collectivités une marge de manoeuvre supplémentaire.

## GESTION CENTRALISÉE DES FORMATIONS

Successor du Centre de formation des personnels communaux (CFPC), le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a la charge, pour l'ensemble des personnels des collectivités locales, des actions de formation. A ce titre, il définit les orientations générales de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale ainsi que les programmes des formations initiales préalables à leur titularisation. D'autre part, il définit et assure, directement ou par voie de conventions, la préparation aux concours et examens professionnels, la formation professionnelle ou continue dispensée en cours de carrière et la formation personnelle. Ceci vise à homogénéiser les compétences et à favoriser

d'éventuelles mobilités. Encore faut-il pour cela, harmoniser une gestion locale des personnes et une organisation centralisée des formations et des concours.

## INSTANCES ET PROCÉDURES DE RÉGULATION...

Pour le recrutement des agents titulaires, la loi maintient le principe du concours sur épreuves et du concours sur titres. Elle remet en vigueur la procédure des listes d'aptitude par ordre alphabétique. Toutefois, le candidat reçu au concours ne sera fonctionnaire que s'il est nommé sur un emploi au sein d'une collectivité. Il est par conséquent essentiel d'assurer la publicité des postes vacants auprès des personnels susceptibles de les occuper. Pour les personnels de catégorie A, ce rôle d'interface a été confié au CNFPT qui "assure le fonctionnement d'une bourse de l'emploi aux fins de faciliter la mobilité d'emploi des fonctionnaires... La publicité des vacances et créations d'emplois concernant ces fonctionnaires est assurée par tous les moyens de nature à faciliter l'information des personnels des collectivités locales et des établissements publics intéressés" (décret n° 87-811 du 5 octobre 1987 relatif au Centre national de la fonction publique territoriale). La même mission incombe pour les fonctionnaires des autres catégories à des centres de gestion départementaux [5]. Ces instances d'affectation assurent également la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi et procède à leur reclassement.

Ce statut apporte une certaine unification des règles de gestion et de formation du personnel de l'administration territoriale. Reste à savoir jusqu'à quel point l'ambition d'élargir le marché du travail des salariés des collectivités locales sera réalisée. La fonction publique territoriale connaît de profonds bouleversements, lois et décrets se succèdent et se succéderont encore, preuve que l'emploi public n'est ni unique, ni monolithique.

*Cristina Gardes, Jean-Louis Kirsch et Christiane Rolle  
pour l'étude sur les chefs de bureau d'administration centrale.  
Joëlle Lévy pour l'étude sur l'informatisation dans les collectivités locales.*

## BIBLIOGRAPHIE

[1] *L'administration centrale. Fonctions et structures des ministères*, La Documentation Française, Paris, 1986.

[2] DEBBASCH C. *La fonction publique en Europe*, Editions du CNRS, Paris, 1982.

[3] *Programme d'observation de l'emploi et du travail en entreprise : permanence et réforme des systèmes de classification*, Contributions du CERECQ et de ses

centres inter-régionaux associés, Document de travail n° 31, Paris, 1987.

[4] *Répertoire Français des Emplois, Les emplois-types de la Fonction publique*, Cahier n° 17, Paris, La Documentation française, 1986.

[5] Lettre du personnel communal n° 199 du 17 septembre 1987.