

LES RÉPERTOIRES DES MÉTIERS ET LES RÉFÉRENTIELS DE COMPÉTENCES DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UNE MUTATION EN MARCHÉ

Par **Denis Bernardeau Moreau**, Enseignant-chercheur, Université de Paris-Est Marne-la-Vallée, Laboratoire Analyse comparée des pouvoirs, France • denis.bernardeau@univ-mlv.fr

RÉSUMÉ Sous fond de décentralisation, les collectivités territoriales doivent répondre à la nécessité de mieux contrôler leur masse salariale par une politique de gestion des ressources humaines plus performante. Pour cela, elles mettent en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La fonction publique territoriale se professionnalise. Progressivement, les référentiels de compétences et les répertoires des métiers se substituent aux corps et aux cadres d'emplois, attestant du passage d'une logique d'administration à une logique de gestion prévisionnelle des métiers. Notre intention, *in fine*, est de montrer que la fonction publique territoriale connaît une évolution managériale sans précédent. Cette évolution montre, à l'évidence, sa capacité à relever les défis de la décentralisation.

ABSTRACT Against the backdrop of decentralization, France's local and regional communities (collectivités territoriales) must meet the requirement of better controlling their payroll expenditures through a well-performing human resource management policy. To this end, they have been implementing jobs and skills planning. In the process, job groups and classes have been gradually supplanted by skills frameworks and trades registers – thus testifying to the transition from an administrative logic to a logic of career/trades planning. Ultimately, my objective is to show that local administrations have been undergoing an unprecedented shift in a managerial direction. This trend clearly shows that these administrations are equipped to meet the challenges of decentralization.

Pour citer cet article : Bernardeau Moreau, D. (2011). « Les répertoires des métiers et les référentiels de compétences dans la fonction publique territoriale : une mutation en marche », *Télescope*, vol. 17, n° 3, p. 176-191.

La difficile question de l'adaptation des formations et des compétences se pose dans les administrations publiques étatiques comme territoriales. Pour ces dernières, les grands mouvements de décentralisation enclenchés dans les années 1980 ont fortement contribué à l'élaboration de politiques ambitieuses de ressources humaines. Si, dans les années 1950, l'administration territoriale est encore décrite comme une petite bureaucratie locale très hiérarchisée (Rocher, 1980), les transferts massifs des compétences, voulus par le législateur, vont la métamorphoser. Les politiques publiques territoriales se développent, s'étoffent et contribuent à une diversification considérable des métiers. Avec la décentralisation, les professions territoriales se structurent et gagnent en légitimité.

L'administration publique territoriale compte aujourd'hui environ 250 métiers qui se sont fortement professionnalisés au cours des deux dernières décennies. Auparavant, les bases de la fonction publique s'appuyaient grandement sur

les notions de carrière et de corps. Il apparaît que, dorénavant, c'est une fonction publique de métiers et d'emplois qui s'affirme et cherche à mieux adapter ses missions aux besoins du service public. L'idée de ce « basculement vers une organisation de la fonction publique non plus par corps mais par métiers » n'est pas propre au secteur public territorial (Chevallier, 2010, p. 916). La Révision générale des politiques publiques, en préconisant notamment une rénovation de la gestion des ressources humaines, annonçait déjà depuis quelque temps ce changement de cap. Dans le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* (rapport Silicani), l'auteur préconise d'instaurer une « fonction publique de métiers ». Avec cette nouvelle organisation, le principe, qu'il s'agisse de la fonction publique d'État (FPE) ou de la fonction publique territoriale (FPT), est de rendre l'agent plus mobile et adaptable : « l'agent sera recruté pour exercer une famille de métiers demandant un certain type et un certain niveau de qualification [...] dans le cadre d'un parcours professionnel diversifié, il verra ses activités évoluer, grâce notamment à la formation et à la promotion » (Silicani, 2008, p. 103). Progressivement, aux cadres d'emplois qui traçaient les grandes lignes d'évolution des carrières territoriales, le législateur va préférer partir des répertoires des métiers (initiés en 1993) et des référentiels de compétences plus individualisés et transversaux. La lecture de ces référentiels proposés par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) atteste que l'accent est dorénavant mis sur les métiers et les savoir-faire professionnels à mobiliser en situation. Ces référentiels, peut-on lire dans le *Guide méthodologique* du CNFPT (2001, p. 17), visent à cerner, pour chaque métier, son environnement spécifique, ses contenus d'activités et les compétences requises. Les formations proposées aux agents préconisent l'apport de connaissances présentant une double dimension de transversalité et d'expertise dans des familles professionnelles et facilitant la mobilisation de plusieurs registres de compétences adaptées aux problématiques locales.

Pour argumenter nos propos, nous nous appuyons sur les textes juridiques et professionnels, qui ont ponctué les actes successifs de la décentralisation, et sur différents ouvrages et articles qui ont traité des évolutions de la FPT au cours des dix dernières années. En guise d'illustration, nous citons également quelques extraits d'entretiens conduits avec des cadres territoriaux issus des filières administrative, technique et sportive¹. La plupart de ces entretiens se sont déroulés sur le lieu professionnel de nos interlocuteurs ou par téléphone.

Notre intention, *in fine*, est de prouver que la FPT connaît une évolution managériale sans précédent qui montre sa capacité à relever les défis de la décentralisation. Avec le transfert massif des compétences de l'État régalien vers les collectivités territoriales, c'est toute la carte des pouvoirs administratifs qui s'est métamorphosée ces vingt dernières années, conduisant la FPT à s'adapter rapidement à la nouvelle donne. Notre article comprend deux parties. La première relate brièvement l'histoire de la FPT et des principaux mouvements de la décentralisation.

¹ Ces entretiens ont conduit notamment à la publication d'un article dans la *Revue française d'administration publique* (Bernardeau et Bolot, 2009).

La seconde partie traite, à travers les textes institutionnels et les enquêtes de terrain, des évolutions de la FPT passant de l'état de statut à celui de métier.

■ UNE FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DÉCOMPLEXÉE

« Perçues comme poussiéreuses ou impénétrables, les collectivités locales ont longtemps rebuté les plus vaillants demandeurs d'emplois, notamment les diplômés » (Leprat, 1997, p. 21). Aujourd'hui, cela est beaucoup moins vrai. Les carrières de la FPT sont beaucoup plus attractives et diversifiées et la gestion locale a beaucoup changé avec les grands mouvements de décentralisation.

La petite histoire de la fonction publique territoriale

Les collectivités territoriales sont devenues des institutions publiques incontournables de notre démocratie locale. Premières contributrices à la vie économique et citoyenne², elles ont radicalement changé de visage. Dirigées par des élus locaux investis³ et des agents de plus en plus compétents, les collectivités territoriales sont des institutions politiques, mais aussi « productives » au sens où « comme tout acteur économique, elles doivent offrir des biens et des services au meilleur rapport qualité/prix » (Lorrain et Stoker, 1995, p. 28-29).

Les agents territoriaux, dont les missions n'ont jamais été aussi importantes, ont une histoire ancienne. Les premiers employés de ville datent du XII^e siècle. À cette époque, ils s'occupaient des voiries, des fontaines ou des actes administratifs⁴. Lors de la création des communes en 1790, ils sont placés sous l'autorité des maires. Ces premières tentatives d'autonomie locale vont trouver un élan avec la III^e République et les premières lois de décentralisation de 1882 (relatives aux départements) et de 1884 (relatives aux communes). Si les bases d'une reconnaissance des agents territoriaux ne sont posées qu'en 1952 (loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel communal), il faut attendre quelques décennies encore pour que les agents communaux bénéficient d'un statut fondé sur les principes de l'unité, de la parité et de la spécificité (Perrin, 2009, p. 712). Avec les grandes lois de la décentralisation des années 1982-1984 (acte I de la décentralisation⁵), la situation se modifie fortement. Il s'agit notamment de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions (loi

² Depuis 1982, les dépenses des collectivités territoriales ont connu une augmentation vertigineuse en raison des nouvelles compétences que l'État leur a transférées. On est ainsi passé de 56,4 milliards d'euros de dépenses en 1982 à 167,6 milliards d'euros en 2007.

³ Fontaine et Le Bart (1994) parlent même de métier en liant les activités politiques classiques de l' élu local et celles plus techniques et professionnelles qui dessinent les contours d'un métier à part entière.

⁴ Comme le souligne Durand (2004), les emplois de ville sont alors très divers : on compte par exemple des écuers, des serruriers, des sonneurs de cloche, des maîtres d'école, des secrétaires-greffiers, des commis aux écritures, des garçons de bureau, des croque-morts ou des concierges.

⁵ Les années 2003-2005 marquent l'acte II de la décentralisation. Différentes lois constitutionnelles et organiques étendent les responsabilités des collectivités en renforçant leur autonomie financière. Elles leur reconnaissent le droit à l'expérimentation (en matière de coopération intercommunale notamment) et le droit de recourir aux référendums locaux.

sur l'organisation), de la loi du 17 juillet 1982 portant réforme de la planification, de la loi du 31 décembre 1982 définissant les statuts particuliers de Paris, Lyon et Marseille (loi PLM), des lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences (lois sur les compétences) et des lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984 créant la fonction publique territoriale (droits et devoirs des fonctionnaires). Assez rapidement, les communes vont récupérer la gestion des dossiers d'urbanisme (1983), des bureaux d'hygiène (1984), des plans d'occupation des sols (1984) ou encore de la culture (1986). Aux départements sont reconquises les compétences en matière d'action sociale et de santé. Ils héritent aussi de la gestion des ports maritimes, du commerce et de la pêche. Ils aident aux travaux d'aménagement destinés aux cultures marines, aux transports scolaires ou encore gèrent les collèges (1984). Les régions héritent de la formation professionnelle et de l'apprentissage (1983) et de la gestion des lycées (1984).

Pour répondre à toutes ces missions nouvellement transférées, la FPT va nécessairement s'agrandir et s'institutionnaliser. Même si, aujourd'hui encore, la FPE demeure la plus convoitée par les jeunes cadres, l'histoire récente montre un engouement croissant pour les métiers territoriaux.

La fonction publique territoriale s'affiche et s'affirme

Les lois de juillet 1983 et de janvier 1984 définissent le cadre général de la fonction publique. La loi de 1984 fixe notamment le statut de l'ensemble de la fonction publique (titre I de la loi), établissant le cadre d'exercice, les droits et les devoirs des fonctionnaires d'État (titre II), des fonctionnaires territoriaux (titre III) et des agents de la fonction publique hospitalière (titre IV). Elle institue ainsi le principe d'une fonction publique unique regroupant tous les agents travaillant dans les administrations centralisées et déconcentrées de l'État et dans les administrations décentralisées (les communes, les établissements publics à coopération intercommunale, les départements et les régions). Tout en posant les principes généraux qui définissent le cadre d'action et de cohabitation de ces trois fonctions publiques, ces lois fondatrices tentent aussi de donner (sans y parvenir réellement) toute forme de hiérarchisation en établissant des passerelles. Selon les données récentes du CNFPT (2010, p. 6), 62 % des agents territoriaux travaillent dans les communes, 12 % évoluent dans les établissements publics à coopération intercommunale (communautés de communes et d'agglomérations) et 18 % sont dans les départements et les régions. Les agents restants travaillent dans divers organismes publics (caisse des écoles, centres de gestion...). Au total, on estime à 1 700 000 le nombre d'agents titulaires et non titulaires (la répartition est de deux tiers / un tiers) qui sont employés par les collectivités territoriales de France.

Des trois fonctions publiques, celle territoriale est assurément la plus étendue géographiquement (sur 36 000 communes, les 4/5 comptent moins de 2 000 habitants). Si la FPE reste encore le plus important employeur, la FPT recrute de plus en plus. « La croissance de l'emploi public repose sur la FPT » (Raynaud, 2003, p. 78). Le nombre de ses agents a considérablement augmenté avec les grands mouvements de décentralisation impulsés par l'État. Elle a ainsi connu un boum de ses effectifs, soit une augmentation de 20 % dans les années 1980 et 1990. La FPT

présente une très grande diversité de ses domaines d'intervention, tant en matière d'éducation, de culture, de politique sociale, d'aménagement du territoire, d'environnement, de sport, de transport ou encore de développement économique. Alors que la FPE répartit ses agents par ministère, la FPT partage ses agents par filière. Ces agents occupent l'un des 250 métiers dits de terrain, de conception ou de management et ils sont rattachés à l'une des huit filières reconnues statutairement⁶. Si ces filières correspondent aux grands domaines d'intervention des collectivités territoriales, elles se différencient toutefois par leurs cadres d'emplois et les métiers s'y référant⁷. *In fine*, la fonction publique territoriale se donne pour mission d'offrir un service public liant qualité, écoute et proximité⁸.

Sur un territoire national comptant plus de 36 600 communes, 20 000 organismes publics intercommunaux ou locaux, une centaine de départements, 26 régions et 190 offices publics d'habitation à loyer modéré, le gouvernement a souhaité harmoniser le cadre juridique de tous ces agents venus d'horizons très disparates. Cet encadrement juridique a connu des phases successives d'évolution, depuis une forme centralisée très autoritaire et jacobine laissant peu de liberté aux territoires jusqu'à une politique très libérale (avec un contrôle étatique dit de légalité) transférant massivement les compétences aux collectivités selon le principe de subsidiarité (à chaque niveau administratif correspondent les compétences les mieux adaptées).

Une fonction publique encore très hiérarchisée

Comme toute fonction publique, celle territoriale identifie des cadres d'emplois, des grades, des échelons et des catégories : « 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 » (loi de 1984 modifiée par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009). Un cadre d'emplois (on en compte 55) est donc une entité au sein de laquelle l'agent territorial doit pouvoir évoluer. Il lui donne le droit d'exercer un certain nombre de métiers. Les agents s'y référant sont souvent issus des mêmes formations et prétendent mobiliser les mêmes catégories de savoir-faire et d'aptitudes. Chaque cadre d'emplois est divisé en grades et en échelons qui distinguent les agents en fonction de leur expérience, de leur ancienneté, de

⁶ La filière administrative (créée en 1987), la filière technique (1988), le corps des sapeurs-pompiers (1990), la filière culturelle (1991), sportive (1992), sanitaire et sociale (1992), animation (1997) et la filière sécurité (réorganisée en 2006).

⁷ Le cadre d'emplois d'attaché, par exemple, permet d'exercer des métiers aussi divers que chef de service, chef de département, responsable de la communication ou encore de la vie locale.

⁸ Comme le soulignent Le Lidec et Montricher, la définition du service public et l'étendue de ses compétences dépendent beaucoup des interprétations qu'en font les élus locaux. « L'interventionnisme des collectivités est très variable » (Le Lidec et Montricher, 2004, p. 15), se limitant, pour certaines d'entre elles, à l'application *stricto sensu* de la loi. Pour d'autres, cela va bien au-delà de leurs obligations juridiques.

leur qualification et de leur responsabilité. Tous ces différents niveaux de compétences et de responsabilités sont hiérarchisés sur une échelle comptant trois catégories⁹ : 9 % des agents appartiennent à la catégorie A (notons que les cadres ne représentaient que 3 % des agents territoriaux en 1969) ; 14 % à la catégorie B ; 77 % à la catégorie C¹⁰. C'est le CNFPT, appuyé par les centres de gestion locaux, qui gère les formations des agents. Il est né de la fusion, par la loi Galland de 1987, du Centre national de formation et du Centre national de gestion. Depuis 2007, le CNFPT est responsable des fonctionnaires dits A+, via l'Institut national des études territoriales, tandis que les centres de gestion gèrent tous les autres agents des catégories A, B et C¹¹.

Certes, la FPT est bien encadrée juridiquement, mais le législateur, tout en souhaitant garantir l'égalité de traitement de ses fonctionnaires, affiche, depuis peu, sa volonté de mieux l'adapter au marché de l'emploi et à la demande locale. Privilégiant de plus en plus le métier au détriment de la carrière, la fonction publique se professionnalise. Elle devient même « hautement sélective », en attirant de plus en plus de jeunes diplômés. En même temps qu'« un discours managérial s'impose » (Leprat, 1997, p. 24), c'est toute la représentation du fonctionnaire territorial qui est revisitée.

■ VERS UNE FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE MÉTIERS

Aujourd'hui, les collectivités territoriales sont de plus en plus nombreuses à élaborer leur propre politique de gestion des ressources humaines. Cette politique se révèle d'autant plus nécessaire que, dans un contexte tendu, les dépenses de personnel représentent, à elles seules, plus de 40 % des dépenses de gestion courante des collectivités territoriales (Le Lidec et Montricher, 2004, p. 5). Pour

⁹ La catégorie A correspond aux fonctions de conception et de direction. Le recrutement s'effectue à partir du niveau minimal de la licence (trois années d'étude après le baccalauréat). Les agents de cette catégorie exercent des fonctions d'expertise ou d'encadrement (management stratégique). La catégorie B correspond à des fonctions d'application. Le recrutement se situe à partir du baccalauréat et les fonctionnaires peuvent encadrer des équipes, des ateliers, des services, des structures. Ils exercent un encadrement intermédiaire (management intermédiaire). Enfin, la catégorie C correspond aux fonctions d'exécution (management opérationnel) et peut nécessiter, selon le cadre d'emplois et la filière, des qualifications professionnelles spécialisées (brevet d'enseignement professionnel ou certificat d'aptitude professionnelle).

¹⁰ À titre d'exemple, nous donnons quelques cadres d'emplois et la catégorie s'y référant. L'attaché (filière administrative) et l'ingénieur (filière technique) appartiennent à la catégorie A, le technicien (filière technique) et l'éducateur des activités physiques et sportives (filière sportive) appartiennent à la catégorie B, l'adjoint administratif (filière administrative) et l'agent d'intervention (filière sociale), à la catégorie C.

¹¹ La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a réorganisé les formations des agents territoriaux et opéré une nouvelle répartition dans l'organisation des concours, entre les centres de gestion (concours A, B, C) et le CNFPT qui prend en charge les concours des cadres classés en catégorie A+. Ces derniers sont les administrateurs territoriaux considérés comme les hauts fonctionnaires des collectivités territoriales. Cela explique qu'un rapprochement soit en cours entre l'Institut national des études territoriales et l'École nationale d'administration, malgré des cultures très différentes.

faire face à une professionnalisation accélérée par la décentralisation¹², celles-ci mettent en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui incite le CNFPT à axer davantage ses offres de formation vers des métiers et des domaines de compétences plutôt que vers les cadres d'emplois. C'est ainsi que, sous fond de professionnalisation généralisée, sont proposés les répertoires des métiers territoriaux et les référentiels de compétences.

De la carrière au répertoire des métiers territoriaux

C'est au cours des années 1990 que les acteurs publics territoriaux se sont mis à raisonner en termes de métiers. Si la notion de métier est restée, jusqu'à peu, absente des textes officiels, elle était utilisée dans les faits, explique Jeannot (2005), dans le vocabulaire comme dans la pratique des agents. Son introduction dans les textes les plus récents n'est donc qu'une suite logique. La décentralisation a été le déclencheur d'une prise de conscience, de la part des élus et des cadres territoriaux, de la nécessité d'une rationalisation des politiques de ressources humaines. La maîtrise de la masse salariale et la transversalité des compétences, répondant à des « barèmes de charges¹³ », deviennent une réponse aux transferts massifs et souvent brutaux des compétences de l'État vers les territoires. La modernisation des services devient un enjeu dans un nombre croissant de collectivités, avec pour conséquence « une élévation sensible du niveau de qualification et de professionnalisation exigé des agents recrutés » (Le Lidec et Montricher, 2004, p. 63). Ces critères de rationalisation vont fortement influencer les politiques managériales territoriales. Rapidement, la professionnalisation de la FPT se traduit par une préférence de plus en plus affichée pour les fonctions et les métiers. « Les besoins se sont définis autour des fonctions à remplir et non des statuts des individus selon les corps » (Jeannot, 2005, p. 596). « La Fonction est liée à l'organisation » (CNFPT, 2011), elle établit une correspondance entre l'activité de l'agent et ses compétences nécessairement transversales. Les cadres d'emplois, chers à l'administration locale, tendent dès lors à s'effacer devant les répertoires des métiers. « Dans ces référentiels, les termes métiers et emploi-type désignent de manière indifférenciée des positions de travail considérées comme directement comparables. » Ils « mettent en avant la dimension du savoir-faire au détriment de celle du collectif d'appartenance » (Jeannot, 2005, p. 596 et 607).

La lecture des répertoires des métiers territoriaux proposés par le CNFPT¹⁴ témoigne de cette inclination pour les métiers et les compétences professionnelles à mobiliser. Le métier est un ensemble d'emplois liés par une même technicité,

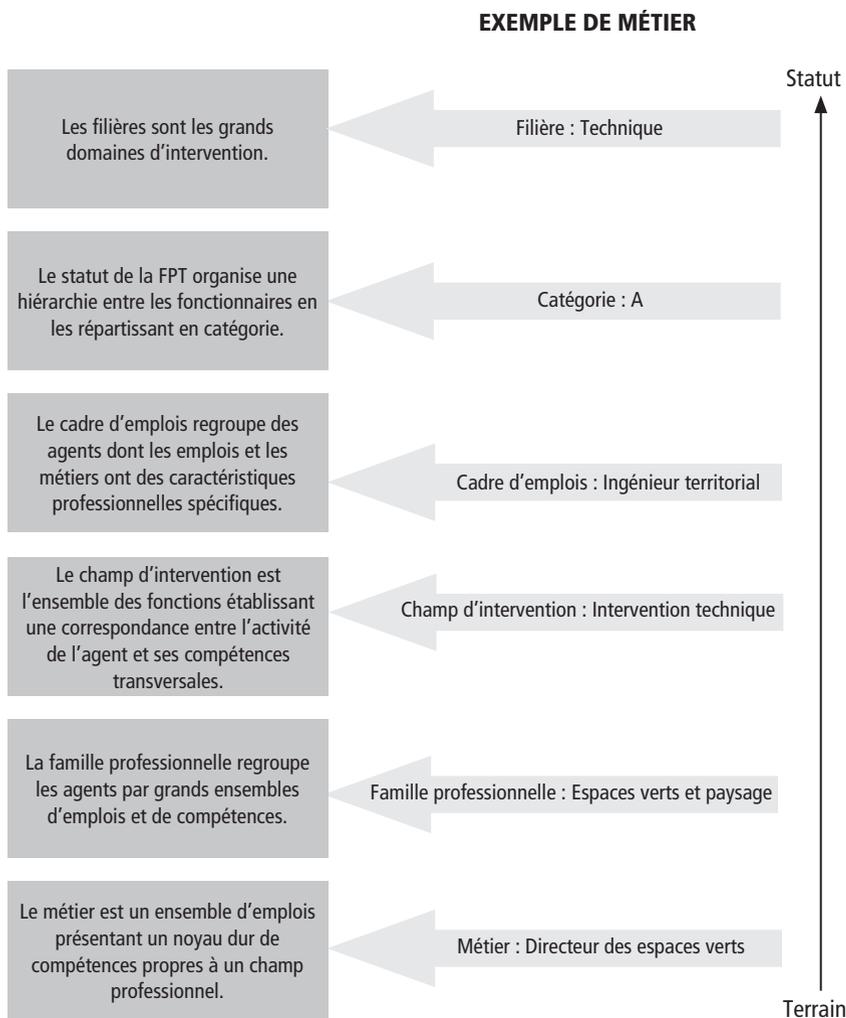
¹² Roubieu (1994) souligne le rôle joué également par les cabinets de conseil, les revues spécialisées (notamment *La lettre du cadre territorial*) et les organisations professionnelles. À travers eux, c'est l'image du cadre territorial qui est considérablement revalorisée.

¹³ Les barèmes de charges ont été posés dans les années 1980 pour mieux maîtriser les coûts salariaux. Ils fixent, pour chaque service, le nombre de postes et leurs coûts par catégorie (Jeannot, 2005, p. 596).

¹⁴ Ce guide méthodologique des référentiels d'emplois, d'activités et de compétences est accessible sur le site Web du CNFPT.

présentant un noyau dur commun d'activités et de compétences techniques proches et spécifiques à un champ professionnel. Il fait directement référence à des référentiels de compétences. Le CNFPT tient ainsi à reconnaître pour essentiels les métiers territoriaux, lesquels sont regroupés dans des familles professionnelles (on en recense 35). Ces familles sont à leur tour classées dans sept champs d'intervention (pilotage, management et gestion des ressources ; politiques publiques d'aménagement et de développement territorial ; interventions techniques ; services à la population ; sécurité ; référentiel management/encadrement et fiches fonctions). À ces champs d'intervention correspondent les cadres d'emplois, les grades et les échelons qui ponctuent la carrière des agents. Selon le concours validé, le métier exercé et ses responsabilités s'y référant, les agents appartiennent à l'une des trois catégories (A, B et C). Tout cet ensemble est enfin distribué dans huit filières. Malgré ce découpage encore complexe mêlant ancienne et nouvelle organisation de la fonction publique territoriale, on discerne bien l'importance accordée aux métiers plutôt qu'aux statuts. La construction des répertoires ainsi présentés part de la base de l'édifice, plutôt que de son sommet. Cette différence est capitale et elle permet de bien saisir les évolutions profondes que connaît aujourd'hui la FPT. Les compétences définies émanent pour l'essentiel des fiches métiers et des fonctions et responsabilités qu'ils impliquent. Si on prend l'exemple du référentiel management/encadrement élaboré par le CNFPT, on constate que trois niveaux de management sont identifiés. Le management supérieur comprend les niveaux de direction en relation directe avec les élus. Il s'agit d'un management stratégique définissant les grandes orientations politiques des services. Au niveau du management intermédiaire, sont situés les postes de direction de services fonctionnels et opérationnels. Enfin, le management de proximité consiste à conduire et à contrôler les opérations techniques et directement opérationnelles.

**FIGURE 1 : LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE :
DES MÉTIERS AUX STATUTS**



La nécessité de mieux professionnaliser les agents s'affirme rapidement. « La fonction publique de carrière laisse place à une fonction publique de métiers correspondant à une professionnalisation renforcée et à une meilleure adaptation aux missions de service public » (Colmou, 2006, p. 33). L'évolution de carrière, fortement implantée dans la tradition administrative, renvoie à l'idée de trajectoire professionnelle ponctuée d'étapes et de paliers (Hugues, 1958). Cette lecture

semble aujourd'hui dépassée. Pour tous les jeunes agents fraîchement recrutés, la fonction publique apparaît davantage comme un lieu où s'articulent métiers et marché de l'emploi. Leur adaptation réciproque est perçue comme indissociable. Le changement, écrivent Fontaine et Le Bart (1994), voit le passage d'une logique d'administration à une logique de gestion prévisionnelle des métiers. Cette nouvelle « donne » professionnelle et institutionnelle se retrouve également dans l'organisation des concours et dans le déroulement de la carrière.

Pour une formation tout au long de la vie

Plus aujourd'hui qu'hier, la FPT répond à des exigences de professionnalisation tant sur le plan des modes de fonctionnement des services territoriaux que des concours d'entrée et des formations initiales et continues¹⁵. La loi du 19 février 2007 (n° 2007-209) adapte ainsi la FPT aux étapes successives de la décentralisation. Si cette loi ne modifie pas radicalement les dispositions et les contenus de formation des agents inscrits déjà dans la loi de 1984 (loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale), elle entend pérenniser, à l'image de la FPE et du secteur privé, le principe d'une formation tout au long de la vie des agents territoriaux. Désormais, qu'en est-il des formations initiales qui occupaient parfois jusqu'à la moitié du temps les jeunes cadres nouvellement nommés? Avec cette loi, un ensemble de dispositifs facilitant la formation professionnelle tout au long de la carrière de l'agent est planifié. Parmi ces dispositifs figurent la validation des acquis de l'expérience, les bilans de compétences et le droit individuel à la formation. Les formations préconisent l'apport de connaissances présentant une double dimension de transversalité et d'expertise dans un domaine ou une thématique et facilitant la mobilisation de plusieurs registres de compétences selon les problématiques locales. Cette évolution est aussi clairement affirmée par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale dans le rapport Becuwe : « La recherche d'une logique de professionnalisation des épreuves doit se substituer aux contenus trop académiques des épreuves des nombreux examens » (Becuwe, 2004, p. 12). Elle est également constatée par des auteurs comme Bourdon et ses collègues (1985), Derbouilles (2004) et La Mura (2002) dans l'ensemble des filières territoriales.

Ainsi, si le cadre d'emplois a longtemps défini les grandes lignes des missions applicables pour tous les agents, on préfère désormais se référer à des compétences plus individualisées. Le recours aux répertoires des métiers montre bien que le législateur recherche avant tout la flexibilité d'une fonction publique qui doit se moderniser pour s'adapter au marché de l'offre et de la demande. Les textes sont d'ailleurs clairs : le fonctionnaire est titulaire de son grade, et non de son emploi. Cela signifie qu'il doit pouvoir évoluer, changer de métier afin de s'adapter à un environnement local évolutif. En somme, il s'agit de donner à la fonction publique

¹⁵ Ces exigences de professionnalisation ont pour conséquence de conduire un nombre croissant de collectivités territoriales à déléguer certains services jugés trop techniques au secteur privé. Cette délégalation de service public concerne le traitement des eaux et les voiries, mais aussi les piscines, les crèches ou encore les cantines.

plus de souplesse et d'adaptabilité. Le rapport remis au Conseil d'État par Michel Pochard en 2004 confirme ce point. Se référant à un « principe directeur simple », l'auteur écrit que « l'organisation de la fonction publique doit permettre, dans le respect des valeurs fondatrices et des principes de base de la fonction publique, l'adaptation des ressources humaines aux missions du service public et aux métiers et qualifications professionnelles qu'elles impliquent » (Pochard, 2004, p. 302).

La professionnalisation des cadres territoriaux

La mobilité et l'adaptabilité dans la FPT deviennent les moteurs du changement. Une mutation est en marche. Gages de souplesse pour les élus comme pour les agents, explique Colmou, les référentiels des métiers permettent aux agents territoriaux d'occuper durant leur carrière plusieurs métiers. En leur permettant de mobiliser des compétences transversales en dehors de tout cadre institué, les référentiels favorisent la mobilité interne et externe des agents territoriaux. Plutôt que des filières administratives vaut-il mieux évoquer désormais des filières professionnelles, car « ce modèle aujourd'hui fait école », explique Colmou (2006, p. 31), qui préconise la « mise en place d'une organisation fondée sur le principe d'une structure par cadres de fonctions, déterminés par grandes filières professionnelles » (Colmou, 2006, p. 31).

De nombreuses études soulignent la professionnalisation des cadres territoriaux. Saunier et Claude (1999) s'intéressent à la constitution des savoirs chez les architectes urbanistes. Dupuy et Thoenig (1980) étudient l'évolution managériale des administrateurs locaux, Faget et ses collègues (2003) s'intéressent aux agents locaux de médiation sociale. Plus récemment, Gally (2009) effectue une analyse comparative des cadres de l'École nationale d'administration et de l'Institut national des études territoriales. Bernardeau Moreau et Bolot (2009) travaillent sur les managers de la filière sportive, alors que Durat (2010) étudie l'activité quotidienne d'une soixantaine de directeurs généraux de services et d'adjoints. Que disent les cadres territoriaux quand nous les interrogeons sur leur métier ? Ils disent que leurs missions se sont considérablement diversifiées, que leur métier a beaucoup changé. Cela ne fait, à leurs yeux, aucun doute ; ils ont pris beaucoup d'ampleur et ont largement amorcé le virage managérial. Les cadres territoriaux sont aujourd'hui plus jeunes, plus diplômés et mieux formés à leurs nouvelles missions¹⁶.

Le tournant managérial s'est accentué avec l'arrivée des jeunes générations qui, comme le souligne Desmarais, sont formées et préparées à ce changement de cap. Quand le secteur privé est moins attractif, ce qui est le cas en période de crise, le secteur public attire plus les jeunes diplômés à la recherche de stabilité. « Les jeunes encadrants, plus diplômés, ayant accédé aux fonctions de responsabilité par concours plutôt que par le rang, formés ou sensibilisés à l'importance de la gestion, sont considérés comme davantage susceptibles que leurs aînés de développer de nouvelles pratiques managériales » (Desmarais, 2003, p. 619). En comparaison

¹⁶ Il est vrai que le départ à la retraite de près de la moitié des effectifs et de 90 % des administrateurs d'ici à 2020 (rapport Mauroy, 1999) facilite considérablement le renouvellement générationnel.

avec la FPE, le nombre de jeunes cadres, sortis en 1998 avec un bac + 5 (correspondant à cinq années d'études après le baccalauréat) et recrutés en 2001, est assez similaire : ils sont 7,3 % dans la FPT et 8,4 % dans la FPE (Dauty et Lemistre, 2006, p. 46). Ces nouveaux cadres territoriaux ont un niveau de formation bien plus élevé que leurs prédécesseurs. Une majorité se trouve même en « position de surdiplôme dans les différentes dimensions de leur emploi : tâches, fonction, responsabilités, rémunérations » (Kopel, 2005, p. 18). C'est là un phénomène marquant qu'il faut souligner. Comme le note Kopel (2005, p. 19), « la prégnance de la surqualification date des années 1990-1995 et ne s'est jamais démentie ». Quelle que soit la catégorie, la plupart des candidats qui s'inscrivent aux concours possèdent des diplômes bien supérieurs au minimum requis. Desmarais (2003) constate que le niveau moyen de diplôme a considérablement monté ces vingt dernières années. Si l'étude de Lorrain en 1989 établissait que 56 % des cadres avaient fait des études supérieures, Desmarais observe que plus de 90 % des dirigeants actuels possèdent un diplôme de niveau bac + 3 et plus (trois années au moins d'études après le baccalauréat). Ils sont plus jeunes, plus mobiles et majoritairement issus des concours externes. Ce n'était pas le cas de la génération précédente qui a plutôt bénéficié d'une évolution interne à l'ancienneté. On passe d'un encadrement traditionnel à un encadrement « moderniste » (Desmarais, 2003, p. 623). Avec ces « surdiplômés de grade et d'emploi » (Kopel, 2005), la tendance à l'amélioration de la performance s'en trouve accentuée. La professionnalisation n'en est que plus rapide.

Un discours managérial emprunté au privé

Pour Desmarais et Jameux (2001, p. 110), l'image du « gestionnaire bureaucratique au quotidien » cède la place à celle du « manager des affaires locales ». Le professionnel de la gestion locale n'est pas qu'un cadre local ; il se voit aussi en « manager territorial » converti aux nouvelles techniques de gestion (Roubieu, 1994, p. 35). Nos divers entretiens confirment ce changement de représentation : « On nous demande d'être de véritables gestionnaires et aussi un peu des managers [...]. Être à la hauteur, ce n'est pas évident » (Franck, filière sportive). « Nous avons une obligation de rigueur et d'efficacité dans le management de nos équipes. On s'inspire du secteur privé » (Sophie, filière administrative). Les cadres que nous avons rencontrés sont jeunes et diplômés. Âgés d'une quarantaine d'années, ils sont titulaires de diplômes de niveau bac + 4 dans le management, le marketing, le droit ou la gestion. Ils endossent pleinement l'orientation managériale de leur métier et même l'accroissent, car ils sont conscients des charges croissantes qu'ils doivent assumer. « Nous sommes des cadres et des managers, dotés de compétences accrues pour diriger nos équipes et nos structures. [...] Nous gérons, nous planifions, nous mettons en place les projets politiques de nos élus » (Christophe, filière sportive). « Pour des directions de service, on n'a pas besoin d'être spécialiste d'une discipline, c'est plutôt une question de management qui importe » (Jean-Louis, filière administrative). Cette aspiration managériale est ainsi recherchée par une majorité d'acteurs locaux. Une étude menée dans une cinquantaine de collectivités (Brunhes, 2002) montre que 70 % d'entre elles reconnaissent adopter une posture plus managériale et recourir davantage à des outils de gestion et de

contrôle issus du secteur privé. Prospective territoriale et financière, veille stratégique, systèmes de pilotage, programmation des actions, ces termes s'inscrivent désormais dans leur vocabulaire quotidien. « Dans les discussions, il n'est pas rare de parler de portefeuilles d'opérations, de *best practice*. De plus en plus, on fait appel aux fondamentaux de gestion comme Artémis 7 » (logiciel de contrôle et de pilotage des investissements et des opérations s'y référant) (Frédéric, filière technique). Perrin (2005, p. 593) insiste sur cette obligation des collectivités de « maîtriser les outils de gestion exigeant des compétences managériales et des compétences propres à la gestion déconcentrée ou décentralisée des territoires ». L'étude de Brunhes conclut qu'une majorité de collectivités interrogées déclarent privilégier un management inspiré du secteur privé. « Petit à petit, tout le monde emprunte les voies de la gestion d'entreprise pour faire face à tous les besoins » (Bernard, filière administrative). Un tiers des cadres utilisent régulièrement des tableaux de bord. « Couramment, on parle ratios, on sait combien coûte un équipement à l'heure, combien coûte notre personnel, il y a de plus en plus d'indicateurs, des plans de financement pluriannuels, des projets d'action » (Christophe, filière sportive). « Indiscutablement, la fonction publique territoriale s'est professionnalisée comme jamais » (Fabrice, filière juridique).

« Comparée à la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale utilise des modes de gestion proches du secteur marchand » (Dauty et Lemestre, 2006, p. 41). Ainsi, l'utilisation de tous ces outils de gestion et le recours aux méthodes du privé attestent d'une prise en compte accrue de la dimension managériale dans la FPT. Pour les dirigeants, les missions qu'ils remplissent au quotidien « ont trait à la maîtrise financière, à la maîtrise des projets [...], à la satisfaction des élus, au respect des procédures et délais » (Durat, 2010, p. 97-98). Désormais, « la figure émergente du manager territorial qui, à la tête de grosses organisations, gère de gros budgets, se diffuse ainsi largement » (Desmarais et Jameux, 2001, p. 110).

■ CONCLUSION

Meyer explique que « la fonction publique territoriale s'est peu à peu structurée en un modèle original, conciliant le statut de la fonction publique et une organisation proche du modèle entrepreneurial » (Meyer, 2004). La FPT a dû s'adapter. Devant la nécessité, pour les dirigeants locaux, de mieux maîtriser les dépenses de personnel considérées comme « une source de rigidité des charges publiques » (Le Lidec et Montricher, 2004, p. 6), elle s'est fortement rationalisée. Pour certains, elle est même un modèle (Bourdon, 2004) et une référence qui doit permettre de faire évoluer l'ensemble de la fonction publique (Perrin, 2009). Elle est un exemple pour qui veut moderniser la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Avec la décentralisation, certaines compétences, transférées aux collectivités territoriales, étaient redondantes. Pour le législateur, il fallait simplifier les différents niveaux hiérarchiques et remédier à ce qui devenait, avec le temps, un « millefeuille administratif ». En professionnalisant la FPT, il s'agit de clarifier cet entrelacs de responsabilités afin de rendre l'action publique locale plus efficace.

On peut penser que le virage managérial marque une évolution bénéfique pour les agents territoriaux. En valorisant leurs missions, cette évolution profonde prouve leur utilité croissante au service du public. En donnant du sens à leurs actions, la professionnalisation de la FPT montre toute l'importance qu'a prise, depuis deux décennies, l'action publique locale. Par ailleurs, il ne faut pas tomber dans l'angélisme. Certes, la FPT a su relever le défi de la décentralisation, mais son unité est loin d'être acquise, tant chaque collectivité territoriale tend à gérer, à sa manière et selon ses particularités locales, son fonctionnement, en s'accommodant à son gré des dispositions législatives (Perrin, 2009, p. 716). Si elle n'est pas mieux maîtrisée, cette « gestion différenciée » (*Ibid.*) risque d'accroître plus encore les inégalités de traitement entre les agents et susciter des frustrations.

BIBLIOGRAPHIE

- Becuwe, S. (2004). *Enjeux et défis de la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale*, Paris, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.
- Bernardeau Moreau, D. et F. Bolot (2009). « Du technicien au gestionnaire : regard sur les mutations de la filière sportive territoriale », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, n° 131, p. 583-594.
- Bourdon, J. (2004). « La FPT 20 ans d'évolution permanente », *Actualité juridique droit administratif*, n° 3, p. 121-132.
- Bourdon, J. et autres (1985). *La nouvelle fonction publique territoriale*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.
- Brunhes, B. (2002). « Vingt ans de décentralisation. Où en est aujourd'hui le management public territorial? », *Les cahiers*, n° 10.
- Chevallier, J. (2010). « Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 136, p. 907-918.
- CNFPT (2011). *Le répertoire des métiers territoriaux*, <http://centre.cnfpt.fr/site/fr/particuliers/contenu.php?id=81&action=evo> (page consultée le 13 octobre 2011).
- CNFPT (2010). *Guide pratique de la fonction publique territoriale*, Paris, CNFPT.
- CNFPT (2006). *Guide d'utilisation du répertoire des métiers à l'usage des petites et moyennes collectivités*, www.cnfpt.fr/fichiers_pdfs/guidemetiers.pdf (page consultée le 23 mai 2011).
- CNFPT (2001). *Guide méthodologique*, www.cnfpt.fr/fichiers_pdfs/guide_methodo_reac1.pdf (page consultée le 13 octobre 2011).
- Colmou, Y. (2006). « Les collectivités locales : un autre modèle », *Pouvoirs*, vol. 2, n° 117, p. 27-37.
- Dauty, F. et P. Lemistre (2006). « Jeunes dans la fonction publique territoriale : entre gestion publique et marchande », *Revue française de sciences sociales*, n° 95, p. 41-58.
- Derboulles, L. (dir.) (2004). *Fonction publique d'État et fonction publique territoriale. Comparabilité et recrutements*, Paris, L'Harmattan.
- Desmarais, C. (2003). « Renouveler l'encadrement pour transformer l'organisation ? Une recette mise à l'épreuve dans le contexte municipal », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 108, p. 617-631.

- Desmarais, C. et C. Jameux (2001). « L'encadrement dans les collectivités locales : de la responsabilisation à la responsabilisation », *Politiques et management public*, n° 3, p. 101-119.
- Dupuy, F. et J.-M. Nicolas (1987). *Les nouveaux cadres de direction des communes*, Paris, CNFPT.
- Dupuy, F. et J.-C. Thoening (1980). *Réformer ou déformer, la formation permanente des administrateurs locaux*, Paris, Cujas.
- Durand, D. (2004). *Une histoire de la fonction publique territoriale*, Paris, La dispute.
- Durat, L. (2010). « L'activité des dirigeants de la fonction publique territoriale, une recherche en analyse de l'activité », *Savoirs*, vol. 1, n° 22, p. 89-107.
- Faget, J. et autres (2003). *Les agents locaux de médiation sociale en quête d'identité*, Paris, Éditions de l'IHESI.
- Fontaine, J. et C. Le Bart (dir.) (1994). *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan.
- Gally, N. (2009). « Former ensemble les cadres supérieurs de l'État et des collectivités territoriales : les enjeux du difficile rapprochement de l'ENA et de l'INET », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, n° 131, p. 497-512.
- Hugues, E. (1958). *Men and their Work*, Glencoe, Free Press.
- Jeannot, G. (2005). « De la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de « métier » dans la fonction publique d'État en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 116, p. 595-608.
- Kopel, S. (2005). « Les surdiplômés de la fonction publique », *Revue française de gestion*, vol. 3, n° 156, p. 17-34.
- La Mura, R. M. (2002). « Les déplacements des dynamiques d'action des fonctionnaires de la fonction publique territoriale ou les effets d'un modèle bureaucratique en construction », *Société*, vol. 4, n° 78, p. 17-37.
- Le Lidec, P. et N. Montricher (2004). *Décentraliser et gérer : analyse rétrospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales*, Paris, La Documentation française.
- Leprat, B. (1997). *Les métiers de la fonction publique territoriale*, Levallois-Perret, PB Partners.
- 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. et G. Stoker (1995). *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte.
- Mauroy, P. (1999). *Refonder l'action publique locale*, Paris, La Documentation française.
- Meyer, F. (2004). *La Gazette des communes*, n° 1726, 26 janvier.
- Perrin, B. (2009). « Les aléas de la diversité dans la fonction publique territoriale », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 132, p. 711-726.
- Perrin, B. (2005). « Les emplois de direction dans les collectivités territoriales : la capacité d'adaptation, vertu première », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 116, p. 583-594.
- Pochard, M. (2004). *Perspectives pour la fonction publique*, Paris, La Documentation française.
- Raynaud, P. (2003). « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », *Économie et statistique*, n° 369-370, p. 75-92.

- Rocher, G. (1980). « Le sociologue et la sociologie dans l'administration publique et l'exercice du pouvoir politique », *Sociologie et sociétés*, vol. 12, n° 2, p. 45-65.
- Roubieu, O. (1994). « Le modèle du manager : l'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, vol. 7, n° 28, p. 35-48.
- Saunier, P.-Y. et V. Claude (1999). « L'urbanisme au début du siècle : de la réforme urbaine à la compétence technique », *Vingtième siècle*, vol. 4, n° 64, p. 25-40.
- Silicani, J.-L. (2008). *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Paris, La Documentation française.