



**HAL**  
open science

**Les cadres contractuels des collectivités territoriales.  
Interactions et hybridations dans la conduite de l'action  
publique locale**

Bernard Fath

► **To cite this version:**

Bernard Fath. Les cadres contractuels des collectivités territoriales. Interactions et hybridations dans la conduite de l'action publique locale. Science politique. Institut d'études politiques de Bordeaux; Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2008. Français. NNT: . tel-00235723

**HAL Id: tel-00235723**

**<https://theses.hal.science/tel-00235723v1>**

Submitted on 4 Feb 2008

**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.

# Les Cadres Contractuels des Collectivités Territoriales

## INTERACTIONS ET HYBRIDATIONS DANS LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Thèse pour le Doctorat en Science Politique

*Sous la direction du Professeur Pierre SADRAN*

présentée et soutenue publiquement par

**Bernard FATH**

Janvier 2008

**Membres du Jury :**

- **M. Christian BIDEGARAY**, Professeur de Science Politique à l'Université de NICE,
- **M. Jean-Daniel CHAUSSIER**, Maître de Conférences de Science Politique à l'Université de PAU et des Pays de l'Adour, Rapporteur,
- **M. Hubert HUBRECHT**, Professeur de Droit Public à l'Institut d'Etudes Politiques de BORDEAUX,
- **M. Eric KERROUCHE**, Chargé de recherches au C.N.R.S., U.M.R. SPIRIT, Institut d'Etudes Politiques de BORDEAUX,
- **M. François RANGEON**, Professeur de Science Politique à l'Université de PICARDIE Jules Verne, Rapporteur,
- **M. Pierre SADRAN**, Professeur de Science Politique à l'Institut d'Etudes Politiques de BORDEAUX, Directeur de Thèse.

# LES CADRES CONTRACTUELS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.



Interactions et Hybridations  
dans la conduite de l'action publique locale.

<b>Liminaire</b> .....	p. 11
<b>Introduction</b> .....	p. 12
<i><u>Section 1 – Le décompte problématique mais révélateur des cadres contractuels</u></i> ....	p. 22
§1. De la difficulté d'obtenir des données fiables .....	p. 23
§2. Panorama de l'emploi public et repérage des cadres contractuels .....	p. 26
<i><u>Section 2 – Une gestion des collectivités locales sous influences</u></i> .....	p. 35
§1. L'impacte de la décentralisation sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales .....	p. 35
§2. L'introduction de la nouvelle gestion publique dans le monde local .....	p. 39
<i><u>Section 3 – Méthodologie de la recherche : Interroger les cadres contractuels         et leurs employeurs</u></i> .....	p. 45
§1. Une enquête à mener pour deux cibles .....	p. 47
§2. Nos questionnements .....	p. 49
§3. Une série d'interviews personnalisées .....	p. 50

<b>Titre I : <u>LA CONTRACTUALISATION DE L'ENCADREMENT : de l'ajustement à la mutation</u></b> .....	p. 53
--	-------

<b>Chapitre 1 <u>La contractualisation de l'encadrement : un ajustement du modèle de " la carrière "</u></b> .....	p. 55
--	-------

<i><u>Section 1 – Le modèle de la carrière au sein de la Fonction publique territoriale. Attentes et principes</u></i> .....	p. 63
--	-------

§1. Les caractéristiques de la fonction publique territoriale .....	p. 63
a) La montée en puissance de l'administration locale .....	p. 63
b) La mise en place de la Fonction publique territoriale de carrière .....	p. 66
§2. L'adéquation entre Principes et Attentes au moment de la mise en place du modèle initial .....	p. 69

<i><u>Section 2 – L'homéostasie statutaire appelle le contractuel</u></i> .....	p. 71
---	-------

§1. Des rouages statutaires grippés .....	p. 71
§2. L'appel à la réforme .....	p. 77

<b>Chapitre 2 <u>La contractualisation de l'encadrement : quelle régulation ?</u></b> .....	p. 88
---	-------

<i><u>Section 1 – Les effets de la décentralisation et de la NGP sur le modèle initial de gestion des cadres territoriaux</u></i> .....	p. 89
---	-------

§1. Nouvelles attentes et complexification de la décision .....	p. 89
§2. La montée en puissance de la gouvernance locale .....	p. 106
§3. L'essoufflement du modèle initial de 1983 .....	p. 113

<i><u>Section 2 – Le cadre contractuel comme solution de régulation fonctionnelle</u></i> .....	p. 119
---	--------

§1. Dépasser les conflits de principes .....	p. 119
a) Les principes traditionnels évacuent le contractuel .....	p. 121
b) Le principe de professionnalisme... ressuscite le cadre contractuel .....	p. 125
§2. Des cadres contractuels, pour quoi faire ? .....	p. 129
a) Pour exercer les compétences transférées .....	p. 130
b) Pour s'opposer à la reconstitution inavouée des tutelles .....	p. 133

<b>Chapitre 3</b>	<b><u>La contractualisation de l'encadrement : un indice de mutation du référentiel en vigueur au sein du système politico administratif local</u></b>	p. 140
	<i><u>Section 1 – La contractualisation de l'encadrement légitimée par la loi</u></i>	p. 141
	§1. La défusion statutaire de la Loi Galland	p. 141
	§2. Résorber le contractuel	p. 143
	§3. L'arrivée du CDI	p. 147
	<i><u>Section 2 – Légitimation extérieure (par l'Europe) du fait contractuel</u></i>	p. 150
	§1. L'irrépressible marche en avant de la bureaucratie locale des Etats européens vers l'approche contractuelle	p. 150
	§2. Les institutions européennes et la promotion de l'encadrement contractuel	p. 157
	§3. La " nécessaire " adaptation du droit français	p 161

<b>Titre II : <u>LE CADRE CONTRACTUEL, Acteur incertain du système d'action publique territoriale</u></b> .....	p. 166
<b>Chapitre 1 <u>Le cadre contractuel, entre spécialité et conformisme</u></b> .....	p. 168
<b><u>Section 1 – Les attentes des autorités territoriales</u></b> .....	p. 170
§1. Les vecteurs de recrutement .....	p. 171
a) L'inefficacité relative des moyens institutionnels .....	p. 173
b) La presse spécialisée et ses mises en scène : valorisation des fonctions et cohérence des apparences .....	p. 175
c) Le recours aux cabinets de recrutement et le e-recrutement .....	p. 184
§2. Choc démographique, attractivité des collectivités territoriales et recrutement .....	p. 186
a) " Emplois supérieurs des collectivités territoriales : près de la moitié partirait à la retraite dans les 10 prochaines années " .....	p. 186
b) " Le recrutement des cadres s'accélère dans le secteur privé " .....	p. 186
c) " Une vague de recrutements dans les collectivités locales " .....	p. 187
§3. Les missions envisagées par les élus pour leurs cadres .....	p. 188
a) Missions d'expertise et de management .....	p. 188
b) A la recherche du spécialiste .....	p. 192
<b><u>Section 2 – Les spécificités sociologiques des cadres contractuels</u></b> .....	p. 198
§1. Sociographie des cadres contractuels .....	p. 198
a) L'approche par genre : une population largement féminine .....	p. 199
b) L'âge des contractuels ayant répondu à notre enquête .....	p. 200
c) Un niveau d'études très élevé .....	p. 201
d) Les cadres contractuels connaissent un recrutement " a-résiliaire " .....	p. 203
§2. L'atomisation des cadres contractuels : une double ventilation institutionnelle et géographique .....	p. 204
a) Au niveau institutionnel .....	p. 205
b) Au niveau géographique .....	p. 208
<b><u>Section 3 – Des pérégrins qui restent potentiels</u></b> .....	p. 210
§1. " able to leave, happy to stay " .....	p. 210
a) Un marché de l'emploi optimiste pour les cadres (territoriaux) .....	p. 211
b) Une faible mobilité : discursive mais pas franchement réelle .....	p. 212
§2. L'employabilité des cadres contractuels .....	p. 224
a) Une propension affirmée à la formation qui s'effrite au fil du temps .....	p. 224
b) Maintenir ses connaissances différemment .....	p. 225

<b><u>Section 4 – La motivation des cadres contractuels pour le LOCAL</u></b> .....	p. 227
§1. Vie professionnelle et construction identitaire .....	p. 228
a) Les cadres contractuels : imaginatifs mais pas disponibles .....	p. 228
b) Des rémunérations raisonnables et raisonnées .....	p. 236
§2. Un besoin de sécurité .....	p. 242
§3. Le sens du service public .....	p. 245

## **Chapitre 2** Le cadre contractuel en action au sein de la boucle

<u>décisionnelle territoriale</u> .....	p. 250
---	--------

### **Section 1 – Le cadre contractuel au sein de la boucle décisionnelle territoriale** .....

§1. Le modèle classique de la décision politique territoriale .....	p. 252
a) L'élue décideur conçoit la décision .....	p. 254
b) Avec le concours des cadres titulaires .....	p. 257
§2. Le modèle moderne en devenir de la décision territoriale : d'une mode à un mode de fonctionnement .....	p. 260
a) La frénésie de la rhétorique managériale dans les forums et les arènes .....	p. 260
b) Le modèle managérial : tendances .....	p. 264
§3. La modeste contribution des cadres contractuels à la prise d'une décision... politique .....	p. 269
a) L'identification d'un problème comme politique .....	p. 270
b) Les nautonniers de la décision territoriale .....	p. 271

### **Section 2 – La politisation par l'aide à la décision** .....

§1. Dominer l'incertitude .....	p. 280
a) Un besoin d'information pour les élus .....	p. 281
b) Le rôle du cadre contractuel, comme spécialiste .....	p. 284
§2. La politisation par l'outil .....	p. 287
a) L'outil, le mode d'emploi et le changement de référentiel .....	p. 287
b) Critique de la pensée gestionnaire .....	p. 291
§3. " Le combinatoire de l'imaginaire et de la raison " comme source de la décision .....	p. 292

<b>Titre III : HYBRIDATION DES CULTURES et APPRENTISSAGES RECIPROQUES, ou les acculturations du local</b> .....	p. 295
---	--------

## **Chapitre 1** Cadre contractuel : une politisation subie.

<u>Allégeance et clientélisme</u> .....	p. 297
---	--------

### Section 1 – Des exécutifs locaux renforcés par la loi .....

§1. Des autorités territoriales affermies .....	p. 299
a) L'arrivée sur la scène locale de nouveaux leaders territoriaux .....	p. 299
b) La règle de la prime majoritaire conforte ces arrivées .....	p. 302
c) La longévité des exécutifs territoriaux .....	p. 303
§2. La panoplie du pouvoir territorial : Recruter, Rémunérer, Sanctionner .....	p. 304
a) Le mini statut de 1988 .....	p. 305
b) Un salaire contractuel sous le contrôle du juge administratif .....	p. 306
§3. Le cadre contractuel et l'image forte du leader territorial .....	p. 308

### Section 2 – La politisation des cadres contractuels par les emplois et par la loi .....

§1. Les premières lignes locales de la politisation des services .....	p. 315
a) Les emplois fonctionnels aux dépouilles apaisées .....	p. 315
b) Les collaborateurs de Cabinet librement choisis .....	p. 318
§2. Les cadres contractuels et la politisation par leurs activités .....	p. 320
a) Des cadres contractuels sous pressions feutrées .....	p. 321
b) Les nouvelles loyautés .....	p. 325

### Section 3 – D'allégeance en connivence .....

§1. Un faible partage de combats malgré un partage de valeurs .....	p. 329
a) Des cadres contractuels peu enclins aux contacts partisans .....	p. 329
b) Le partage des valeurs du service public .....	p. 332
§2. Avantages et inconvénients de la politisation des services pour la sphère bureaucratique .....	p. 334
a) La dynamisation des services .....	p. 334
b) Le trouble des services .....	p. 336

## **Chapitre 2** Cadres contractuels : une politisation recherchée .....

### Section 1 – La stratégie de l'accélérateur social .....

§1. Une « carrière » facilitée ...au démarrage .....	p. 341
a) L'académisme des appuis .....	p. 342
b) Des salaires supérieurs à ceux du statut, mais "raisonnables" .....	p. 344

§2. Des gains symboliques localement faibles, globalement forts .....	p. 346
a) Des cadres contractuels : jamais sur scène .....	p. 346
b) Des cadres contractuels : toujours en scène .....	p. 347
<b><u>Section 2 – Les stratégies timorées d'évitement de la hiérarchie</u></b> .....	p. 351
§1. Le modeste contournement des hiérarchies administratives .....	p. 351
a) Le respect de la hiérarchie .....	p. 351
b) Autonomes mais pas indépendants .....	p. 356
§2. La quasi absence de conflits hiérarchiques .....	p. 358
<b><u>Section 3 – De la connivence à l'adhésion</u></b> .....	p. 360
§1. Une passion pour le local .....	p. 360
a) Le code des valeurs des cadres contractuels .....	p. 360
b) Militants salariés ou salariés militant .....	p. 361
§2. Un très léger penchant pour la politique et son corollaire en terme de mandat .....	p. 363
<b>Chapitre 3 <u>L'amorce d'une interchangeabilité générationnelle</u></b> .....	p. 367
<b><u>Section 1 – Cadres contractuels / autorités territoriales : convergences sociologiques</u></b> .....	p. 368
§1. Niveaux scolaires et formations se resserrent .....	p. 370
a) Les élections municipales de mars 2001 : "une nouvelle génération d'élus" .....	p. 371
b) L'extension du mouvement aux départements et aux régions - mars 2004 .....	p. 373
c) La bureaucratisation des élus .....	p. 375
§2. Des revenus peu remarquables .....	p. 376
a) L'éventail des revenus se replie .....	p. 376
b) La fin des Notables, le début des "notables" .....	p. 381
<b><u>Section 2 – Cadres contractuels, la redistribution des places : tendance</u></b> .....	p. 383
§1. Le Technotable local .....	p. 384
a) Une reconnaissance sociale .....	p. 384
b) La loi facilite le cumul fonction publique et engagement politique .....	p. 385
§2. L'Indifférenciation des rôles .....	p. 390
a) Le statut de l'élu autorise une migration des élus vers la sphère bureaucratique par le concours ou le contrat .....	p. 390
b) Des élus en quête de sécurités professionnelles, l'ultime recours : être cadre contractuel .....	p. 392

## Conclusion ..... p. 395

§1. La contractualisation de l'encadrement, l'illustration d'une mutation administrative ..... p. 398

§2. Les facteurs de la dissonance ..... p. 400

§3. La mutation masquée, un risque pour la Démocratie ..... p. 404

## Bibliographie ..... p. 406

## Annexes ..... p. 411

Annexe I : Situation des agents non titulaires ..... p. 412

Annexe II : Questionnaire aux Contractuels de la Fonction Publique Territoriale – Catégorie A. .... p. 417

Annexe III : Réponses aux questionnaires Cadres Contractuels de la Fonction Publique Territoriale – Catégorie A. .... p. 432

Annexe IV : Questionnaire aux Autorités Territoriales (et Directeurs des Ressources Humaines) ..... p. 447

Annexe V : Réponses aux questionnaires aux Autorités Territoriales (et Directeur des Ressources Humaines) ..... p. 466

Annexe VI : Les métiers des Collaborateurs de Cabinet de collectivités Territoriales ..... p. 557

Annexe VII : Fiches d'identités des Cadres Contractuels interviewés ..... p. 610

Annexe VIII : Guide d'entretien semi directif utilisé pour les interviews des Cadres Contractuels ..... p. 614

Annexe IX : Les personnalités rencontrées pour les besoins de notre enquête entre 2002-2006 ..... p. 616

## Résumé en français et anglais ..... p. 619

« Je trouve bon qu'on  
n'approfondisse pas l'opinion de  
Copernic »

Blaise PASCAL, Pensées, 218

« Trouver une vérité qui  
en soit une pour moi »

KIERKEGAARD

# L I M I N A I R E

L'Etat se réforme et avec lui l'administration des cadres territoriaux apparaît en mutation. La redistribution des rapports de pouvoir au sein de l'administration se fait ressentir jusque dans la gestion des collectivités territoriales chargées de mettre en œuvre l'essentiel de l'action publique territorialisée. De ce fait, ne convient-il pas de s'interroger sur la place d'acteurs émergents dans la gestion des affaires publiques, fussent-elles locales ? Des acteurs administratifs territoriaux apparaissent munis d'un positionnement juridique antinomique à la construction statutaire affirmée par les acteurs politiques : les cadres contractuels. Parce que l'encadrement a un rôle pivot pour la mise en œuvre des politiques territoriales auprès des élus, donc dans la conduite de l'action publique, il convient d'envisager la portée signifiante de leur place, leurs rôles et d'en mesurer les effets dans la relation de pouvoir que ces nouveaux acteurs paradoxaux entretiennent avec le pouvoir local voire la démocratie territoriale.

Ce sera pour nous l'occasion, fondée empiriquement sur une double vaste enquête auprès des cadres contractuels territoriaux et des élus locaux de formuler la thèse selon laquelle les cadres contractuels illustreraient un phénomène de changement administratif doux combinant à la fois un mode de régulation par ajustement incrémental et une mutation masquée du modèle classique du système politico-administratif local.

# INTRODUCTION

*« Un mot n'a pas un sens qui lui soit donné pour ainsi dire par une puissance indépendante de nous ; de sorte qu'il pourrait y avoir une sorte de recherche scientifique sur ce que le mot veut réellement dire. Un mot a le sens que quelqu'un lui a donné ».*

Ludwig WITTGENSTEIN

La contractualisation de l'encadrement dans la gestion des collectivités locales accompagne les lois de décentralisation et la mise en œuvre des politiques publiques territoriales.

« Parce que l'organisation politique et sociale d'un Pays est déterminante pour la bonne marche de la démocratie et pour son appropriation par les citoyens, la réflexion institutionnelle est régulièrement abordée. » (1).

S'interroger sur les cadres contractuels de la Fonction publique territoriale dans leur rapport aux politiques publiques territoriales c'est à la fois imposer une sémantique, des concepts, des références historiques institutionnelles et en même temps tenir pour une réalité intéressante la connaissance administrative de cette problématique, de ce rapprochement. En même temps, l'exercice impose d'inscrire cette réflexion dans un champ d'étude plus global.

Or de prime abord, une difficulté surgit. Nulle part n'existe la définition de « cadres contractuels ». Le droit administratif participe à la définition de la contractualisation, retient l'adjectif contractuel tant dans son approche légale que juridictionnelle, mais ne connaît pas le substantif « cadre » rapporté à un agent de la fonction publique.

L'accolement « cadre contractuel » est donc une construction, un parti pris, guidant notre recherche. Nous entendons par cadre contractuel : les agents de la Fonction publique occupant un emploi de catégorie « A » et n'étant pas titulaire de leur emploi. L'expression ainsi forgée ne s'appliquera qu'à la Fonction publique territoriale puisque ce sont ces seuls agents que nous étudierons. (2).

(1) Pascal JAN – Jean-Jacques URVOS « Rebond » *Libération* - 26 août 2005.

(2) Les Éditions du Juris-classeur – 2002. Fascicule 191 résume parfaitement sous la plume de Pascale ROUSSELLE les différents cas de figure où l'on trouvera des contractuels de catégorie A dans la fonction publique territoriale. Reportons nous aux points 191 et suivants (voir **annexe I**).

Le substantif «cadre» renvoie à une histoire connotée que Luc BOLTANSKI approche ainsi : « ce terme indigène, employé surtout dans le champ des entreprises est propre à la France, dont les bons auteurs soulignaient l'originalité et l'indécision, sans aller plus loin. »(1)

D'autres auteurs ont pu parler de «cadres supérieurs de la Fonction Publique» (2) ou encore de « cadre dirigeant ».(3)

Evidemment, toute construction sémantique n'étant pas fortuite, il conviendra au fur et à mesure de nos recherches de pointer les arrière-pensées et autres affichages de ces metteurs en scène de concept. L'origine sémantique des mots employés sera également révélatrice des environnements culturels et historiques retenus par la doctrine, la jurisprudence, le législateur, les acteurs eux-mêmes ou leurs porte-voix.

Tandis que la notion de titulaire dans un grade de la hiérarchie administrative consacre une approche fonctionnariale, le substantif cadre renvoie à un vocable parfaitement polysémique. Ce terme est utilisé pour désigner dans le langage courant des personnes qui assurent une fonction d'encadrement, c'est-à-dire, suivant le Larousse des « salariés exerçant une fonction de direction, de conception ou de contrôle dans une entreprise, une administration ».

Le concept de cadre renvoie donc essentiellement à une mission (l'encadrement) qui est pour nous d'une nature juridique spécifique, celle d'un agent contractuel (régime juridique) de droit public, au sein de la Fonction publique territoriale.

Nous n'évoquerons donc pas, les cadres contractuels de l'Etat ou de toutes autres institutions, organisations publiques ou privées, mais seulement ceux de la Fonction publique territoriale.

Disons encore qu'au sein de cette Fonction publique, le mot est utilisé par le législateur pour désigner, non pas un agent comme nous le faisons, mais un classement hiérarchique des titulaires de grades administratifs.

L'adjectif administratif signifie seulement en l'occurrence « qui appartient à l'administration » et ne s'oppose pas aux termes techniques, culturels, sportifs, sanitaires ... qui inventorient les différentes filières professionnelles que l'on trouve dans la Fonction publique territoriale. C'est donc le sens « qui appartient à l'administration » qui sera utilisé tout au long de nos recherches.

Il existe trois niveaux hiérarchiques 'A' 'B' et 'C' définis par la Loi n°85-1221 du 22 novembre 1985 art.1<sup>er</sup>, par la Loi n°87-529 du 13 juillet 1987 art.43 – VI et enfin par la Loi n°96-1093 du 16 décembre 1996 art.57-I et II. Toujours dans le statut, le mot Cadre recouvre un autre sens davantage lié à la carrière ; l'article 24 de la loi du 13 juillet 1983 indique que "*la cessation définitive de fonction qui entraîne radiation des cadres et perte de qualité de fonctionnaire résulte...*" sens qui ne sera pas retenu dans nos recherches.

(1) Luc BOLTANSKI « les Cadres la formation d'un groupe social » Collection « le sens commun » Les Editions de minuit LONRAI (ORNE- France) octobre 2002 p7.

(2) L'expression « Cadres supérieurs de la Fonction publique » se retrouve sous la plume de différents auteurs dont Luc ROUBAN in « Des cadres supérieurs en devenir » Revue Française d'Administration Publique, les cadres supérieurs de la fonction publique, 70, 1994, pp. 181-197.

(3) L'expression « Cadres dirigeants » rapportée à la Fonction publique territoriale va se retrouver dans la presse spécialisée relative aux collectivités locales notamment dans la rubrique « offres d'emplois ».

- La Gazette parlera de « dirigeants territoriaux » qu'elle distinguera des services administratifs, techniques... (n°1/1771 du 3 janvier 2005).
- La lettre du Cadre Territorial proposera des offres d'emplois aux « Cadres dirigeants » (ex n°290 du 15-02-2005).
- Le monde (de l'emploi).
- Ou encore les institutions propres à la Fonction publique territoriale telle que le CNFPT.

Parce que nous souhaitons porter nos investigations sur les fonctions de direction, nous avons retenu les agents « Cadres » de catégorie 'A', sans nous poser la question de savoir s'ils étaient 'dirigeants' ou 'supérieurs'. Parce que nous pressentons que la contractualisation a quelque chose d'antinomique avec le fonctionnariat sur lequel est bâti l'organisation administrative française, nous avons décidé de cerner les agents qui seraient à la fois cadres et contractuels d'où notre conception large mais la moins subjective possible de « Cadre contractuel ».

Bien sûr, tout au long de nos divers développements, il conviendra d'apprécier l'épaisseur de ce concept opératoire. Précisément, nous avons choisi, autre a priori, de mesurer cette compacité à l'aune des politiques publiques territoriales. Pourquoi avoir convoqué cette autre construction opératoire ?

En premier lieu, parce que son approche conceptuelle est déjà davantage stabilisée (1) au sein de la communauté scientifique même si historiquement et sociologiquement, elle reste connotée.

En second lieu parce que nous voulons voir nos acteurs (les cadres contractuels) en action. Il nous semble que s'interroger, sur la place et le rôle des cadres contractuels dans la conduite des politiques publiques territoriales, peut être profitable. C'est certes, pré-supposer qu'ils ont une place et un rôle, mais jusqu'à aujourd'hui, ce périmètre n'a jamais été mesuré ni les conséquences de son existence démontrées et tirées.

Pourquoi pré-supposer que les cadres contractuels jouent un rôle, occupent une place dans la mise en œuvre (au sens large) des politiques publiques territoriales ?

La réponse peut être juridique et quantitative. Juridiquement parce que le statut de la Fonction publique territoriale définit les contractuels a contrario comme appartenant à la catégorie des non-titulaires et notamment reconnaît qu'ils peuvent appartenir à la catégorie 'A', les ouvre à l'existence par l'article 3 de la Loi du 26 janvier 1984 modifiée et aujourd'hui, les pérennise par la loi du 26 juillet 2005.

Quantitativement parce que la Fonction publique territoriale étant dotée depuis peu d'instruments de mesure quant à ses effectifs, il existe une trace tangible et matérielle de leur recrutement agrégée au niveau national.

Une logique rationnelle élémentaire pré-suppose que si des cadres contractuels ont été recrutés dans les collectivités territoriales, c'est, sans aucun doute, pour y travailler et donc pour mettre en œuvre des politiques publiques, autrement dit, les compétences de ces collectivités.

Pourquoi ce type de recrutement ? Pour quelles missions ? Moyens, buts, enjeux, discours, pratiques réelles, affichées, conséquences ... ? Un foisonnement extraordinaire de questions naît de la confrontation de nos deux concepts opératoires, et à nos yeux, valide ainsi l'intérêt du sujet.

(1) Voir Pierre MULLER Yves SUREL « L'analyse des politiques publiques » Collection Clefs Politiques MONTCHRETIEN Paris novembre. 2002.  
Jean-Pierre GAUDIN « L'action publique » sociologie et politique – Presse de sciences po et Dalloz Paris janv.2004.

L'intérêt de l'étude d'un acteur administratif fut-il territorial renvoie également à un sujet classique de science politique : l'Etat ; plus précisément à la question fondamentale de l'organisation territoriale de l'Etat et de ses moyens d'intervention.

Et ceci au moment où l'Etat dans un contexte socio-économique, culturel, financier, international parfaitement volatile, se modifie lui-même. Dans un raccourci simplificateur, ces évolutions tendanciennes pourraient se caractériser par :

- un Etat national producteur de normes, stratège, animateur, arbitre, régulateur, évaluateur mais de moins en moins producteur et gestionnaire direct de services,
- des collectivités territoriales opérateurs, gestionnaires de la proximité et de la solidarité,
- une réorganisation de l'Etat territorial avec le renforcement stratégique de l'échelon régional, le rôle de leadership affirmé du préfet de région et le développement des capacités d'ingénierie de proximité de l'échelon départemental.

Or, les rouages administratifs de l'Etat et leurs évolutions ont toujours intéressé la science politique. Ce lien juridique unissant le souverain à son administration quelle qu'en soit la nature, dans son épaisseur et son évolution a fait l'objet d'ouvrages innombrables. (1)

Comprendre la présence, analyser le rôle des cadres contractuels au sein des administrations locales imposent a minima de rappeler le modèle type de la relation entre employeurs et employés dans la même sphère... publique. "Aussi, la réforme de l'Etat reprenait-elle largement les acquis des efforts antérieurs (par les contrats de service par exemple, exploitant les renseignements tirés de quelques 700 projets de service qui ont contribué (...) à améliorer les relations de travail au sein de l'administration)"(2) précisent certains auteurs ... C'est en quelque sorte rappeler la toile de fond devant laquelle se passeront nos recherches.

Disons encore que l'Etat français en ce début de 21<sup>ème</sup> siècle, sera le lieu agissant de nos recherches. Georges BURDEAU le rappelle: « les définitions de l'Etat sont innombrables. Cette multiplicité tient à la diversité des points de vue auxquels se placent leurs auteurs.

Le géographe identifie l'Etat à un territoire, le sociologue le confond avec le fait de la différenciation entre gouvernants et gouvernés, l'historien y voit une manière d'être de la nation, le juriste l'assimile à un système des normes (H.KELSEN), le philosophe le tient pour 'la substance éthique consciente d'elle-même' (HEGEL), l'économiste, selon l'école dont il se réclame, le considère comme l'autorité planificatrice suprême ou avec F. BASTIAT, comme la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre avec tout le monde» (3).

(1) (2) Pierre SADRAN. *Le système administratif français CLEFS Politique Paris sept. 1997, p. 150.*

(3) Georges BURDEAU. *Droit constitutionnel et Institutions politiques. Librairie générale de droit et de jurisprudence, 16<sup>ème</sup> édition, Paris 1974.*

Plus précisément, « l'Etat qui s'est édifié tout au long de l'histoire de la société française apparaît comme le type idéal de l'Etat (1)... ». « D'Hugues CAPET à Louis XIV, de la Révolution française à Napoléon III et au régime gaulliste l'Etat a sans cesse étendu son emprise sur la société civile, s'est autonomisé pour former un lieu clos, une immense machine administrative propre à dominer toutes les périphéries (2) ». « De tous les points de vue, l'Etat paraît accentuer son emprise sur la société civile. Il dispose pour ce faire, de corps de fonctionnaires formés dans des écoles d'administration, les premières apparaissant dès la moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle et l'ENA, fondée en 1945, se situant dans une tradition déjà ancienne (3)».

En ce sens la France, sous la 5<sup>ème</sup> République, illustre bien encore le modèle idéal typique weberien qui caractérise l'Etat comme étant « une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé – la notion de territoire étant une de ses caractéristiques – revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime (4) » ou encore, « l'Etat consiste en un rapport de domination de l'homme sur l'homme fondé sur le moyen de la violence légitime (c'est à dire, sur la violence qui est considérée comme légitime) »(5). Et Max Weber de poursuivre logiquement « l'Etat ne peut donc exister qu'à la condition que les hommes dominés se soumettent à l'autorité revendiquée chaque fois par les dominateurs. Les questions suivantes se posent alors : dans quelles conditions se soumettent-ils, et pourquoi ? Sur quelles justifications internes et sur quels moyens externes, cette domination s'appuie-t-elle ? » (6).

Ne retenons que l'argumentaire directement lié à notre sujet de recherche mais là encore la citation de Max WEBER est pénétrante : « Toute entreprise de domination qui réclame une continuité **administrative** exige d'une part que l'activité des sujets s'oriente en fonction de l'obéissance due aux maîtres qui prétendent être les détenteurs de la force légitime et d'autre part que, moyennant cette obéissance, elle puisse disposer des biens matériels qui sont, le cas échéant, nécessaires pour appliquer la force physique. En d'autres termes, elle a besoin, d'une part **d'un état-major administratif** et d'autre part de moyens matériels de **gestion** (7)».

(1) *Sociologie de l'Etat*, Bertrand BADIE et Pierre BIRNBAUM, Grasset, Paris 1979, p.191 et suiv.

(2) *Sociologie de l'Etat*, Bertrand BADIE et Pierre BIRNBAUM, Grasset, Paris 1979, p.191 et suiv.

(3) Badie – Birnbaum déjà cité.

(4) (5) (6) (7) Marx WEBER « *Le Savant et le politique* » Collection 10/18 n°134 – La Flèche 2002 p.125 à 129.

Ramenée à notre objet de recherche, la constitution de 1958 pose le principe de séparation des pouvoirs, restaure l'idée de l'Etat, affirme la prépondérance du Président de la République et en même temps, confirme l'institution du Premier Ministre, comme chef du gouvernement. C'est ainsi que le gouvernement a en charge la direction de la politique française et, pour ce faire, bénéficie de moyens, l'article 20 de la constitution déclare qu' « il dispose de l'administration et de la force armée. »

« Quant à l'administration, c'est la première fois que, dans un texte constitutionnel français, il est dit qu'elle est à la «disposition» du gouvernement. Le terme dépasse certainement la pensée des auteurs de la constitution car, juridiquement, l'administration n'est subordonnée qu'à la loi. Il faut donc entendre l'expression « dispose » en ce sens que, dans le cadre des lois, le Gouvernement dirige les services publics selon la politique qu'il a déterminée et qui a été approuvée par le Parlement et utilise le pouvoir hiérarchique à l'effet d'obtenir des agents la discipline qu'elle requiert. » (1)

L'Etat exercera, ici, cette « domination rationnelle légale » qui consacre sa toute-puissance, incarnée dans la 5<sup>ème</sup> République dite « République administrative » (2) par des agents qui sauront investir tous les rouages, aussi bien administratifs que politiques de ...l'Etat.

A ce modèle typique originel, une série de nuances doivent être apportées même si, en dépit des discussions et controverses, nombreuses sur la question, l'Etat français a évolué ce dernier demi-siècle. Le modèle typique original a-t-il vraiment changé quant au fond, la question reste ouverte même si les travaux de recherche que nous menons peuvent partiellement et modestement esquisser un début de réponse.

A l'évidence, après les lois de décentralisation et la montée en puissance de la construction européenne, l'Etat se distend dans ses prérogatives, impulsions, opérationnalités. Par conséquence, on doit s'interroger sur les réactions de son appareil administratif.

Comment se forme l'appareil administratif décentralisé ? Quels rapports entretiendront ces appareils administratifs entre eux, avec leurs exécutifs réciproques ? Différenciations ou mimétisme ? Quels rapports naîtront vis-à-vis des contextes sociétaux locaux ou nationaux... ?

De plus le renouvellement théorique de l'étude de l'Etat tel qu'il a eu lieu à partir de « l'Etat en action », pour reprendre la formule de MULLER et JOBERT (3) est-il transposable aux collectivités territoriales en action, si l'on veut faire de cette approche une clef de compréhension des mécanismes de la mise en œuvre de l'action publique territoriale ?

(1) Georges BURDEAU – déjà cité.

(2) Jean Patrice LACAM *La France, une République de mandarins* p. 140, édition complexe Bruxelles 2000.

(3) Pierre MULLER et Bruno JOBERT « L'Etat en action », *Politiques publiques et corporatisme*, P.U.F. Paris 1987, 242 p.

A ce niveau d'interrogation, le principal danger serait une approche au spectre trop large, à vouloir embrasser tout l'horizon des questionnements.

Concentrons-nous donc sur l'impact que fait subir à l'Etat contemporain, la torsion entre niveau local et européen, au niveau des moyens humains mis à disposition des collectivités territoriales.

A l'instar de l'article 20 pour l'Etat, la constitution de 1958 n'a pas fait l'impasse sur les collectivités territoriales. D'une part l'article 72 modifié reconnaît un domaine propre d'action aux collectivités territoriales : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre LES DECISIONS pour l'ENSEMBLE DES COMPETENCES qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

« Dans les conditions prévues par la loi, ces COLLECTIVITES S'ADMINISTRENT LIBREMENT par des conseils élus ... ».

D'autre part, la loi précise le modèle retenu de relation entre l'autorité territoriale et les personnels qui travailleront à ses côtés à la mise en place des politiques territoriales reconnues constitutionnellement.

« Les fonctionnaires territoriaux sont gérés par la collectivité ou l'établissement dont ils relèvent ; leur nomination est faite par l'autorité territoriale » (loi n°84-85 du 26 janvier 1984 modifiée par la loi n°87-259 du 13 juillet 1987 art.7).

A l'évidence, c'est bien un modèle asymétrique qui a été transposé dans la relation autorités territoriales – personnels territoriaux. Modèle qui prévaut dans la relation au niveau central de l'Etat entre les Ministres et les Directions ministérielles.

Parallélisme oblige, au Statut de 1946 puis de 1959 correspond en 1983 une refonte avec la Loi *Droit et Libertés des Fonctionnaires* du 13 juillet 1983 formant un tronc commun à désormais trois fonctions publiques : Etat, Territoriale, Hospitalière. A la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique correspond la Direction Générale des Collectivités locales ; au Conseil Supérieur de la Fonction Publique correspond le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale etc...

Ce modèle initial de la Fonction publique version 1983 élargit les dispositions antérieures : de l'autonomie du droit de la fonction publique, comme droit exorbitant du droit commun du travail et réaffirme une situation légale et réglementaire offrant des garanties fondamentales elles aussi exorbitantes du droit commun (en deçà ou au-delà).

Pour mettre en œuvre leurs politiques territoriales, les autorités locales disposent donc d'un pouvoir hiérarchique, établissant une relation asymétrique avec un personnel bénéficiant (ou soumis) à un Statut.

Dès lors et de prime abord, analyser le rôle des cadres contractuels au sein des politiques territoriales ainsi que le phénomène de leur contractualisation semble relever sinon d'un iconoclasme original pour le moins, d'une étrange passion pour la ...marginalité !

Et pourtant, tout l'intérêt de nos recherches se cristallise dans ce paradoxe. Pourquoi ouvrir la porte aux agents contractuels quand est bâti et revendiqué un modèle statutaire d'organisation de l'administration territoriale (au sens organique du terme) ? Les approches de science administrative évoquées plus haut fourniront-elles les clefs explicatives que le droit est incapable d'offrir (est-ce d'ailleurs sa fonction) ? Analyser les cadres contractuels en action, dans leurs relations avec les autorités territoriales, nous semble l'une des premières voies à emprunter.

La présentation juridique donnée par le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), nous donne l'organisation type d'une collectivité, en forme de sablier où la partie supérieure figure la sphère politique et la sphère administrative assoie l'ensemble. La jointure entre les deux modules est-elle dans la pratique si étroite que cela ? Si toute l'action décisionnelle territoriale ne fonctionnait que sur le couple Maire/Directeur Général des Services (ou Président / DGS) en point de passage obligé et exclusif, cela éluderait toute discussion sur la consistance du système décisionnel de mise en œuvre des politiques territoriales.

Nous serions dans une organisation hyper rationnelle et très faiblement soumise à influence. L'analyse du rôle des cadres contractuels confirmera-t-il cette présentation ou au contraire glanerons-nous un témoignage de plus sur l'inopérationalité du modèle que nous propose le C.G.C.T. ?

Une autre série de questions interpelle le personnel administratif territorial. Les objectifs de gestion et le substrat culturel sur lesquels est fondée la Fonction publique territoriale, peuvent-ils s'accommoder du statut type mis à la disposition des collectivités locales au lendemain de la décentralisation ?

" La gestion publique territoriale vit en cette fin de siècle une époque de mutations profondes..." (1) affirment Patrice DURAN et Jean-Claude THOENIG.

Saura-t-elle aisément se réformer comme l'affirme le Sénateur Jean-Jacques HYEST :

" En presque vingt ans, la Fonction publique territoriale a su s'organiser et répondre efficacement aux profondes mutations induites par le premier mouvement de décentralisation de 1982. Aux côtés des élus locaux, les 1,6 million de fonctionnaires territoriaux ont largement permis au "champ politique" d'entrer dans le nécessaire "champ du possible". En dépit d'une structuration empirique, la fonction publique territoriale a démontré ses facultés d'adaptation et parfois même d'anticipation. Si la Fonction publique de l'Etat, percluse de contradictions, pour ne pas dire de corporatismes, a bien du mal à se réformer, la Fonction publique territoriale n'a cessé, elle, de se transformer depuis l'adoption du statut général de 1984. " (2)

(1) *Revue Française de Sciences Politiques*, Août 1996, vol. 46, n° 4, de Patrice DURAN, Jean-Claude THOENIG "L'Etat et la Gestion publique territoriale" p.580.

(2) *La Gazette*, Cahier détaché n° 2-41/1715, 3 novembre 2003, publication du Rapport d'un groupe de travail de la majorité sénatoriale "Refonder le statut de la Fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation".

Mais aujourd'hui, le renouvellement démographique qui s'annonce, le développement de l'intercommunalité, l'ouverture européenne et la relance de la décentralisation constituent autant de " nouvelles frontières " pour la Fonction publique territoriale.

Au contraire ne verra-t-on pas poindre quelques distorsions entre des principes académiques, un modèle théorique d'administration statutaire et des exigences nouvelles de gestion tant qualitative dans la relation aux citoyens que quantitative en période de crise financière ? Interstices où prospérerait le cadre contractuel.

Face à ces premières questions il paraît opportun de cerner quantitativement les cadres contractuels. S'agit-il d'un phénomène résiduel en voie de résorption ou au contraire prospère –t-il ?

Bertrand MATHIEU (Jurisclasseur fax 814 – 1996) indiquait selon des chiffres de l'INSEE pour 1992 que les agents non titulaires (au sein desquels on trouve les contractuels) représentaient environ 30 % de l'ensemble des agents employés par les collectivités locales.

Un peu plus loin, Stéphane LAVIGNE (1) se référant à un article de Bernard PERRIN (2) précisait que les agents contractuels représentaient environ 36 % des effectifs de niveau A de la Fonction publique territoriale.

Dans ces deux exemples, l'adverbe *environ* trahit la prudence des auteurs à vouloir par un biais ou un autre approcher le fait quantitatif dans la Fonction publique territoriale. Cela n'est ni propre à la Fonction publique territoriale, ni original. L'Etat a lui-même de grosses difficultés à compter ses fonctionnaires et autres assimilés ou même encore à dénombrer les postes budgétaires ouverts.

Et pourtant, comment réfléchir sur les grands enjeux de la fonction publique sans dénombrement des effectifs, comment en mesurer le poids, proposer des inflexions, imaginer des solutions, des adaptations pour assurer une gestion plus efficace des moyens humains. Il fallait donc mieux connaître l'emploi public.

C'est un décret du 13 juillet 2000 qui crée l'observatoire de l'emploi public. Ce dernier vient de publier son 2<sup>ème</sup> rapport (la documentation française, 1<sup>er</sup> trimestre 2003). C'est dire, la nouveauté de la « matière première » livrée à la sagacité des chercheurs ; les premières bribes d'une mise en perspective fiable des effectifs publics se mettent donc en place.

(1) *Actualité Juridique* p. 49 1998

(2) *La Lettre du Cadre Territoriale* avril 199, p. 32 *Recrutement contractuel : après la loi le règlement.*

L'approche quantitative paraît être la première piste validant l'intérêt de nos recherches (Section 1).

Si le phénomène quantitatif est suffisamment conséquent, nous nous proposerons d'observer comment une nouvelle donne institutionnelle (la Décentralisation) baignée par de nouvelles normes gestionnaires exerce son influence sur une modification de l'approche de la conduite de l'action publique territoriale et notamment du point de vue de son personnel d'encadrement (Section 2).

Ce sera pour nous ensuite l'occasion d'envisager la collecte de matériaux nouveaux pour étayer l'examen de ce nouvel acteur émergent (Section 3).

Viendra alors l'heure de formuler une thèse explicitant la présence et le comportement de ce nouvel acteur évoluant au sein de la gestion publique territoriale.

## Section 1 – Le décompte problématique mais révélateur des cadres contractuels

Comme nous l'avons déjà signalé, le monde territorial est traversé par de très nombreuses évolutions sociales, politiques, juridiques, technologiques.

Les référentiels d'action se transforment y compris chez les acteurs de la sphère locale. Ne serait ce que depuis les années 80, les incidences sont nombreuses :

- décentralisation acte I et II,
- recomposition des territoires dans le cadre de l'intercommunalité avec la montée en puissance des communautés d'agglomération ou de communes,
- évolution des modes de gestion,
- contextes budgétaires contraints,
- développement et évolution de la demande sociale,
- complexification du contexte juridique des politiques publiques, contractualisation des procédures,
- choc démographique...

Autant d'arguments qui concourent à l'utilité d'une meilleure connaissance de l'emploi public sans doute pour favoriser le pilotage des fonctions publiques mais aussi en dernière analyse, conduire au mieux l'action publique notamment territoriale.

Avec pour nous, cette question en forme de "fil rouge" consistant à détecter dans ce maëlstrom la place des cadres contractuels territoriaux (avant de voir plus loin leur rôle dans la conduite de l'action publique territoriale).

Parce que nous savons que dès 1983 a été mise en place une Fonction publique territoriale calquée sur celle de l'Etat, c'est-à-dire sur les principes de la carrière subtilement agencée en grades, échelons, indices avec un ensemble de règles détaillées formant statut, il serait a priori déconcertant, anormal de trouver une multitude de contractuels échappant au modèle type prévu. Surtout au sommet des pôles de direction locale imbriquant élus et cadres dirigeants dans un nouveau "mixte " dirigeant.

Nous tenterons donc d'évaluer l'émergence quantitative de cette catégorie particulière d'acteurs territoriaux, au travers de sa caractérisation juridique de non-titulaire et plus précisément de contractuelle. Nous verrons que cette ambition relativement simple se heurte à de nombreuses incertitudes quant à la validité du décompte opéré (§ 1).

Enfin, nous montrerons que derrière le vocable univoque de cadre contractuel, se dissimule une hétérogénéité catégorielle très forte (§ 2). Hétérogénéité qu'il conviendra ultérieurement d'interroger mais dont d'ores et déjà nous extrairons la sous catégorie sur laquelle portera plus précisément notre analyse et qui alimentera notre thèse.

## § 1. De la difficulté d'obtenir des données fiables

Dans le Monde « Economie » du 21 octobre 2003, à la rubrique 'Management' p. VIII, figurait un article d'Alain FAUJAS, intitulé « la fonction publique territoriale découvre ses troupes », avec pour sous-titre de lancement : 74 % des agents non-titulaires des collectivités territoriales sont des femmes et 37 % sont recrutés pour des courtes périodes.

Si l'on considère que cet article traduit la plus petite considération moyenne que les commentateurs médiatiques accrédités peuvent accorder à la fonction publique territoriale, il faut alors dire que ce qui faisait événement, pour la fonction publique territoriale, en octobre 2003 était :

1) - Que la fonction publique territoriale découvrait les agents qui la composent. Elle aurait donc prospéré vingt années sans s'interroger. Pourquoi précisément aujourd'hui s'y intéresserait-elle ? Par quels moyens se décompte-t-elle ? Qui a pris l'initiative, dans quel contexte, sous quelles pressions ? (si pression il y a eu ...).

2) - Que l'accent était mis sur la féminisation de la fonction publique territoriale, au sein de ses agents non titulaires (où nous savons trouver les contractuels). Que représentent ces non titulaires vis-à-vis des titulaires ? Sont-ils si nombreux qu'il faille d'emblée mettre le projecteur sur eux ? Pourquoi, comment cette féminisation, dans quelle perspective professionnelle... ?

3) - Que les agents non titulaires étaient recrutés pour de courtes périodes. Ce trait caractériserait la fonction publique territoriale où une série d'agents (majoritairement féminins) viendraient accomplir quelques périodes d'appoint [entre deux périodes de chômage (?), pour compléter les revenus du couple (?)]...

Ceci est extrêmement révélateur du sous état de connaissance médiatique dans lequel se trouve la fonction publique territoriale, vis à vis de la fonction publique d'Etat, avec les conséquences que l'on connaît :

- défilé des agents TOS de l'Etat en avril 2003 contre l'intégration dans la Fonction publique territoriale, ignorant que depuis la loi Droits et Obligations des fonctionnaires du 13 juillet 1983, il existe un socle statutaire commun aux trois fonctions publiques,
- difficultés en terme de recrutement à cause d'une prétendue faible attractivité.

Il est vrai que l'article pré-cité du *Monde* est directement influencé par le thème choisi pour « la première enquête nationale consacrée à ces agents non-titulaires ». En effet, il s'agit tout simplement de la première enquête thématique existant au sein de la Fonction publique territoriale. Comme nous l'indiquons, l'observatoire de l'emploi public n'a été créé que le 13 juillet 2000. Préalablement, seule l'INSEE avait produit quelques informations sur le sujet. Pourquoi cette enquête du *Monde* ? La réponse médiatique se veut utilitariste :

- utile pour les élus, afin d'avoir « une meilleure connaissance d'une population aux contours flous ... »,

- utile pour les représentants syndicaux « qui redoutent que la multiplication du nombre de ces non-fonctionnaires soit le signe avant coureur d'une externalisation, voire d'une privatisation du service public ».

Plus précisément, « la catégorie A (cadres) compte 10 % du total de non titulaires et ses effectifs continuent de croître, tout comme ceux des 13 % de la catégorie B (cadres intermédiaires). L'augmentation enregistrée dans ces deux catégories trahit le manque d'attractivité des postes de fonctionnaires d'encadrement des collectivités locales. Celles-ci sont obligées de sortir du statut pour offrir des rémunérations et des avantages correspondants à ceux du marché, quand elles veulent s'attacher les compétences dont elles ont besoin ».

On comprendra à l'évidence que la vie, fut-elle administrative, est plus compliquée que cette vision aseptisée nous expliquant que toutes les informations objectives (le mythe du chiffre) sont données à tous les partenaires sociaux (mythe de l'égal accès aux informations), sur une population homogène, représentation dans laquelle un contractuel d'un conseil général égale un contractuel d'une commune de moins de 3 500 habitants du sud-est ou d'une EPCI du Haut Rhin. Ici on ne tient pas compte du marché global de l'emploi dans chaque bassin avec des zones de désertification rurale ou d'explosion urbaine (mythe globalisateur).

La contractualisation n'aurait pas d'autre finalité que fonctionnelle. Elle n'existerait que pour débloquer un modèle statutaire qui connaîtrait quelques "difficultés".

Tout l'objet de nos recherches va démontrer les intrications plus complexes qui détruisent ce modèle. Prenons l'exemple du « mythe du chiffre ». C'est toujours le journal du *Monde Economie* du 6 janvier 2004 pages I et II dans un article de Marie-Béatrice BAUDET et Serge MARTI intitulé « les chiffres au banc des accusés » qui nous propose quelques pistes de réflexions salvatrices. Et à partir du constat suivant « ...jamais communication et mondialisation aidant le besoin de chiffres, d'évaluer, de sonder n'aura été aussi grand, jamais les comptes des Etats, des critiques, des populations, des calamités n'auront été autant contestés, souvent à peine ébauchés... ».

Un début d'explication nous est proposé : « car les chiffres ne sont pas politiquement neutres. Plus leur pouvoir médiatique est important, plus leur charge émotionnelle est forte. ». Quelques lignes plus loin, nous sommes tout de même rassurés, conscients de ces enjeux et du danger d'être instrumentalisés... « Les professionnels du chiffre s'efforcent d'améliorer leur outil statique en fonction d'un environnement qui a profondément évolué. ».

Si l'on est d'accord sur la portée des statistiques en matière de pouvoir d'influence sur le conscient, sur les représentations des différents acteurs sociaux, on doit y être d'autant plus attentif lorsque l'on sait que la France dispose d'un Conseil National de l'Information Statistique, chargé « d'assurer la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques et de coordonner les travaux et enquête statistiques des services publics » ... présidé par le Ministre de l'Economie.

Ou encore, lorsque l'on apprend que l'INSEE vient de faire l'objet d'un audit de la part du ...Fonds Monétaire International (FMI) dans le cadre des mécanismes de surveillance internationale.

En regard à cette orchestration du chiffre et bien sûr pour tout à la fois améliorer, clarifier la méthodologie de production des chiffres et favoriser une information citoyenne quelques chercheurs et magistrats ont créé une association *Pénombre* auto-chargée de procéder à « l'examen d'usage des nombres, de tous les nombres, dans le débat public » (1) tant la fonction « magique » des chiffres fascine.

En matière de décompte des effectifs tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales, en chiffres consolidés, il faut repartir de la définition du concept d'emploi public. Selon l'Observatoire de l'Emploi Public (O.E.P.) plusieurs approches existent :

" – la première, celle des juristes, consiste à dénombrer les personnels qui, fonctionnaires, relèvent des titres II, III et VI du statut général de la fonction publique (définition par le statut de l'agent), ou qui, fonctionnaires ou non fonctionnaires, dépendent d'administrations ou d'organismes relevant de ces textes (définition par le statut de l'employeur) ;

– la deuxième, celle des économistes, revient à comptabiliser l'ensemble des personnels des administrations publiques financées majoritairement par prélèvements obligatoires ;

– on peut en ajouter une troisième, celle d'une majorité de nos concitoyens, qui assimile la fonction publique à l'ensemble des personnels exerçant une mission de service public.

Selon le concept retenu, le nombre d'agents de la "fonction publique" varie.

Pour l'ensemble de nos travaux, nous retiendrons la définition juridique de l'emploi public.

Celle-ci nous paraît la plus rigoureuse. Les autres approches soulèvent de nombreuses difficultés car elles se réfèrent à des notions complexes ou insuffisamment précises. Les notions de Service public ou de prélèvements obligatoires font par exemple encore largement débat. De plus, notre raisonnement est construit sur l'opposition agents statutaires / agents contractuels qui est d'une nature juridique bien plus avérée que sociologique ou économique.

En ce qui concerne l'approche des non-titulaires, l'O.E.P. nous conforte dans notre volonté d'éclaircir cette cohorte d'agents publics :

" Faire la transparence sur l'emploi des non-titulaires est un enjeu important de la gestion des ressources humaines. La lutte contre la précarité dans la fonction publique nécessite en particulier de mieux identifier les différentes catégories de non-titulaires.

Dans la fonction publique, le recrutement des agents est fondé sur le principe selon lequel les emplois civils permanents de la fonction publique sont occupés par des titulaires. C'est d'ailleurs pourquoi le plan de résorption de l'emploi précaire mis en place par la loi du 3 janvier 2001 avait reconnu aux non-titulaires qui, de fait, remplissaient des fonctions ayant un caractère permanent, la vocation à être titularisés.

(1) *Le Monde Economie* p II – article d'Antoine REVERCHON – 6 janvier 2004.

Le recrutement de non-titulaires (hors emplois aidés) correspond à trois grands cas de figure :

- l'emploi correspond à un besoin permanent mais des dispositions législatives dérogatoires autorisent, dans des situations particulières, le recrutement de non-titulaires (ainsi que celui d'ouvriers d'Etat ou de personnels médicaux par exemple). Le statut général prévoit et organise notamment le recrutement de non-titulaires lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires adaptés à l'exercice des certaines fonctions ou pour pourvoir les emplois d'établissements publics nationaux remplissant des missions à caractère particulier ;

- l'emploi correspond à un besoin permanent à temps incomplet : dans la fonction publique de l'Etat, il est obligatoirement pourvu par un non-titulaire (70 % du temps au maximum). Dans les deux autres fonctions publiques, les emplois permanents peuvent être proposés à temps incomplet et donc être occupés par des titulaires ;

- l'emploi correspond à un besoin non permanent : il est possible de recruter un non-titulaire. C'est le cas, pour les trois fonctions publiques, des emplois correspondant à un besoin occasionnel (les contrats de dix mois dans la FPE par exemple) ou saisonnier (conclus pour six mois). Dans la Fonction publique territoriale, en outre, la loi du 26 janvier 1984 prévoit la possibilité de recruter des agents sur emploi non permanent dans certains autres cas : collaborateurs de cabinet (article 110), notamment ".

## § 2. Panorama de l'emploi public et repérage des cadres contractuels

La dernière publication de l'Observatoire de l'Emploi Public ([www.fonction-public.gouv](http://www.fonction-public.gouv)) datant du 16 août 2006 (1) nous confirme qu'au 31 décembre 2003, 5,2 millions d'agents (2) travaillaient dans la fonction publique, soit un salarié sur cinq.

### **EMPLOI DANS LES 3 FONCTIONS PUBLIQUES (EN MILLIERS)**

Fonction publique d'Etat	2 581
Fonction publique Territoriale	1 632
Fonction publique Hospitalière	994
<b>Ensemble</b>	<b>5 207</b>

Les seuls agents de la Fonction publique territoriale représentent 1,6 million de personnes soit : 31 % du total des agents publics.

(1) Tous les chiffres cités dans cette section sont extraits de l'Observatoire de l'Emploi Public au 31 décembre 2003.

(2) Approche juridique.

Mis en perspective historique, ces nombres offrent des informations appréciables pour notre sujet de thèse dans leur évolution.

Ainsi depuis 1992, nous observons,

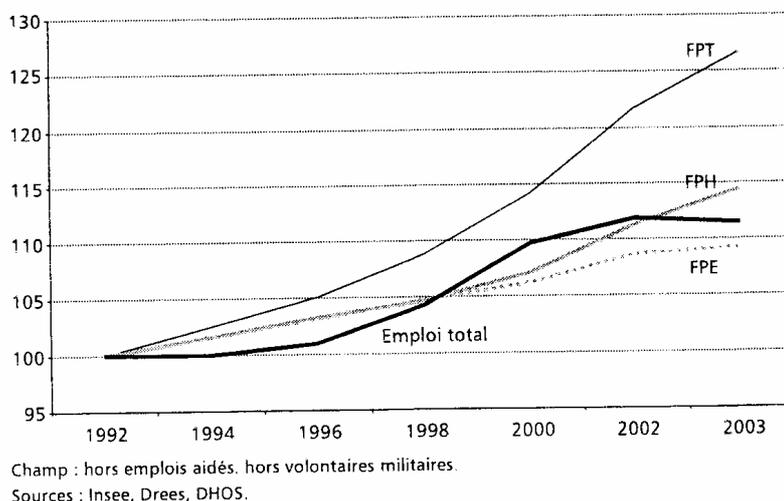
### **LES COMPOSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE DEPUIS 1992**

Fonctions Publiques	1992	%	2003	%
d'Etat	2 329 200	54	2 543 400	51
Territoriale	1 201 700	28	1 522 100	30
Hospitalière	799 400	18	966 300	19
<b>Ensemble</b>	<b>4 330 300</b>	<b>--</b>	<b>5 031 800</b>	<b>--</b>

que la part des emplois de l'Etat est en recul.

Depuis 1992, les effectifs de l'Etat ont augmenté de 9 % tandis que ceux de la Fonction publique territoriale augmentaient de 27 % comme le montre le tableau ci après.

### **EVOLUTION DES 3 FONCTIONS PUBLIQUES ET DE L'EMPLOI ENTRE 1992 ET 2003**



En onze ans la Fonction publique territoriale a enregistré la plus forte progression de ses effectifs (+ 27 %) et a absorbé à elle seule environ la moitié des emplois créés : soit 49 % (650 000 emplois).

Pour être plus exact, il faut rappeler que la montée en puissance des effectifs dans les collectivités locales remonte aux années 60 avec la forte augmentation de la population urbaine et de l'offre de services qui en a découlé.

Ce phénomène semble s'être consolidé voire accentué avec la Décentralisation et le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales (1).

Pour approcher les cadres contractuels au sein de la Fonction publique territoriale, nous disposons de deux clés d'entrée.

La première par position juridique distinguant les titulaires, des non-titulaires au sein desquels, comme nous allons le voir se trouvent les contractuels.

Près d'un emploi sur deux des collectivités territoriales est situé dans la filière technique, un quart dans la filière administrative et un dixième dans la filière sociale, qui comprend notamment le cadre d'emplois d'agent spécialisé des écoles maternelles. Les emplois des filières culturelles et d'animation constituent chacune un volume d'emploi de 5 %. Ce sont également celles qui emploient, avec la filière sportive, le plus de non-titulaires.

### **RÉPARTITION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE PAR FILIÈRE D'EMPLOI** **AU 31 DÉCEMBRE 2003**

Filière	Titulaires	Non-titulaires	Total
Administrative	25,8	12,8	23,0
Technique	46,8	39,5	45,1
Culturelle	3,6	7,6	4,5
Sportive	1,1	1,6	1,3
Sociale	10,0	11,5	10,3
Médico-sociale	4,7	5,3	4,9
Médico-technique	0,2	0,3	0,2
Sapeurs-pompiers professionnels	3,7	0,1	2,9
Police municipale	1,8	0,2	1,4
Animation	2,1	16,2	5,2
Hors filières	0,1	3,6	0,9
Non déterminée	0,0	1,2	0,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

DGAPP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Champ : hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes), assistantes maternelles, apprentis. Y compris emplois secondaires, ce qui surestime un peu la proportion de non-titulaires.

Source : Insee.

" Selon le type de collectivité, les compétences nécessaires ne sont pas les mêmes et les cadres d'emploi pèsent alors d'un poids différent. Certaines filières relèvent plus spécifiquement de certains types de collectivités. La fonction de police relève des communes, celle de lutte contre l'incendie des départements, les métiers de l'animation et de la culture dépendent, pour l'essentiel, des communes ou des établissements intercommunaux, la filière médico-sociale repose sur les communes et les départements. Les filières technique et administrative, en revanche, sont présentes dans tous les types de collectivité ".  
(Extrait du Rapport de l'Observatoire de l'Emploi Public au 31 décembre 2003).

(1) Sur les 1,6 millions d'agents territoriaux, 76 % travaillent dans les Régions, Départements, Communes  
24 % dans les établissements publics administratifs locaux (E.P.A.L.)

63 % du total relèvent des seules communes

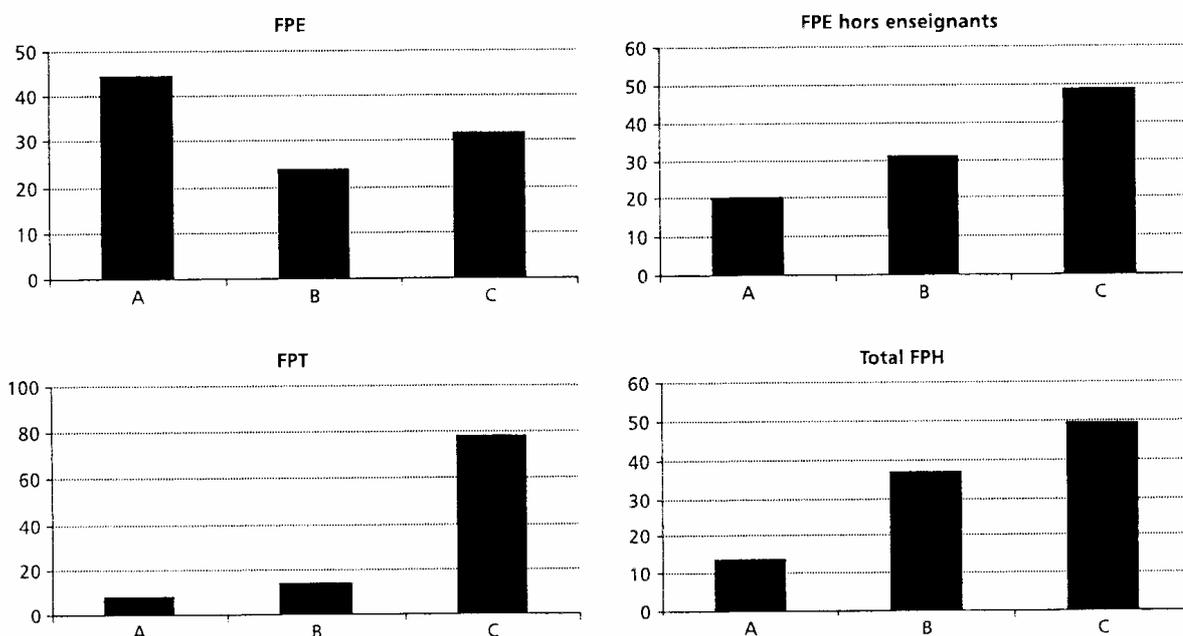
22 % des nouveaux emplois territoriaux créés entre 1992 et 2003 sont imputables aux seules E.P.A.L.

Depuis 1992, dans l'ensemble " régions – départements – communes ", l'augmentation du nombre des non-titulaires n'est que de 4 %. Cependant, elle est de 37 % dans les établissements publics locaux. La mise en place progressive des cadres d'emploi à partir de 1988 et les plans d'intégration dans la Fonction publique territoriale ont permis, globalement de contenir le phénomène non-titulaire.

Mais, si nous prenons une seconde clé d'entrée, à partir du positionnement hiérarchique (cadre A) nous observons des résultats (pour nous des données) très différenciés.

En effet, signalons d'abord la très grande différence de qualification d'une fonction publique à l'autre.

### RÉPARTITION PAR CATÉGORIE HIÉRARCHIQUE DANS CHACUNE DES 3 FONCTIONS PUBLIQUES (EN POURCENTAGE)



DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.  
Sources : Insee, Drees, DHOS.

Pour la seule catégorie "A", c'est-à-dire l'encadrement, à ce jour, elle représente 45 % de la Fonction publique d'Etat pour 8 % dans la Fonction publique territoriale.

Or, une partie des cadres est recrutée comme non-titulaire. Les cadres sont plus nombreux parmi les non-titulaires que parmi les fonctionnaires territoriaux.

On compte 7 % de cadres titulaires pour 12 % de cadres non-titulaires.

Et l'Observatoire de l'Emploi Public de préciser :

" Les communes regroupent 64 % des agents territoriaux. Il est donc normal que la majorité des cadres A de la Fonction publique territoriale s'y trouve aussi. Cependant, les "A" ne représentent que 6 % de l'emploi des communes et établissements communaux. Ils sont particulièrement peu nombreux dans les communes de 3 500 à 5 000 habitants (3,3 %), plus représentés dans les départements et les établissements départementaux, notamment dans les centres de gestion et les conseils généraux (13 %) et dans les organismes intercommunaux (12 %).

C'est à l'échelon régional qu'ils sont relativement plus nombreux : ils forment plus du tiers du personnel des régions et des conseils régionaux (voir tableau ci-dessous). Beaucoup de ces cadres, notamment au niveau de la région, sont des agents contractuels ; les cadres d'emplois ne permettent pas toujours de recruter les nouvelles compétences dont ces organismes ont besoin ".

**RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE,  
CATÉGORIE HIÉRARCHIQUE A ET TYPE DE COLLECTIVITÉ EN POURCENTAGE**

Commune	6,4 %
Département	12,9 %
Régions	36,9 %

Un premier paradoxe apparaît entre d'une part la diminution globale des agents non-titulaires et d'autre part leur accroissement relatif parmi les cadres A territoriaux où ils seraient aujourd'hui plus nombreux que les titulaires. Paradoxe qui conforte notre intuition initiale de recherche.

Pour cerner plus avant notre objet de recherche au sein des cadres non-titulaires, il nous faut cerner les cadres contractuels.

Pour ce faire, nous exploiterons les études statistiques produites par la fonction publique territoriale, elle-même à travers ses propres institutions, CSFPT / CNFPT. (1)

Ainsi, trouvons-nous :

- une synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 1999 des collectivités territoriales, fonction publique territoriale – perspectives démographiques par type de collectivités – novembre 2002
- les agents non titulaires territoriaux – juin 2003
- la synthèse des résultats des bilans sociaux 2001 présentée au Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale le 14 avril 2004.

Que nous apprennent ces données quantitatives brutes ? Nous allons l'examiner. Néanmoins, il est à noter qu'il n'existe aucune analyse qualitative portant sur la fonction publique territoriale à ce jour, demandée par la loi ou proposée par une quelconque institution de la fonction publique territoriale. C'est aussi en ce sens qu'iront nos travaux de recherche. Il s'agit donc pour nous de rechercher les contractuels au sein des non-titulaires puis de décliner les premières informations officielles sur les cadres 'A' contractuels.

Pour cerner la cohorte de cadres 'A' territoriaux, il convient de pénétrer l'épaisseur des effectifs en examinant successivement les répartitions des effectifs.

(1) CSFPT : Conseil Supérieur de la Fonction publique territoriale.  
CNFPT : Centre National de la Fonction publique territoriale.

La répartition des effectifs des non-titulaires par filières et types de collectivités fait apparaître toute l'hétérogénéité du phénomène. Par exemple c'est dans les conseils régionaux que la filière administrative est la plus importante à 82 % pour les non titulaires pour n'être que de 10,7 % pour la filière technique.

A l'inverse dans les communes de 3 500 à 5 000 h, on ne trouve plus les non titulaires que pour 8,3 % dans la filière administrative et 44,3 % pour la filière technique.

	NON TITULAIRES								
	Administrative	Technique	Culturelle	Sportive	Médico-sociale	Police	Pompiers	Animation	Autres
Conseils régionaux	1 892	246	51	2					116
%	82,0	10,7	2,2	0,1	0	0	0	0	5,0
Conseils généraux	4 746	3 157	476	29	3 829	1		115	780
%	36,1	24,0	3,6	0,2	29,2	0	0	0,9	5,9
Communes de moins de 3 500 hab.	5 542	21 277	1 162	211	3 787	53		665	3 680
%	15,2	58,5	3,2	0,6	10,4	0,1	0	1,8	10,1
Communes de 3 500-5 000 hab.	485	2 595	890	85	783	7	5	348	661
%	8,3	44,3	15,2	1,5	13,4	0,1	0,1	5,9	11,3
Communes de 5 000-10 000 hab.	1 473	7 185	2 932	263	1 611	78		1 601	1 169
%	9,0	44,0	18,0	1,6	9,9	0,5	0	9,8	7,2
Communes de 10 000-20 000 hab.	2 242	8 203	3 253	372	2 285	98	2	2 767	1 484
%	10,8	39,6	15,7	1,8	11,0	0,5	0	13,4	7,2
Communes de 20 000-50 000 hab.	4 308	11 072	4 034	703	4 876	176	63	3 502	3 328
%	13,4	34,5	12,6	2,2	15,2	0,5	0,2	10,9	10,4
Communes de 50 000-100 000 hab.	2 510	7 488	1 547	343	3 315	96	56	1 443	1 197
%	13,9	41,6	8,6	1,9	18,4	0,5	0,3	8,0	6,7
Communes de plus de 100 000 hab.	1 661	3 788	2 291	137	1 559	142		1 267	2 257
%	12,7	28,9	17,5	1,0	11,9	1,1	0	9,7	17,2
Ensemble des communes	18 221	61 608	16 109	2 114	18 216	650	126	11 593	13 776
%	12,8	43,3	11,3	1,5	12,8	0,5	0,1	8,1	9,7
SDIS	99	141			71		14		18
%	28,9	41,2	0	0	20,8	0	4,1	0	5,3
Etablissements intercommunaux à fiscalité propre*	1 294	1 958	810	194	847		15	345	1 349
%	19,0	28,7	11,9	2,8	12,4	0	0,2	5,1	19,8
Syndicats intercommunaux et autres établissements publics locaux**	2 355	5 604	3 291	150	2 996	17		153	2 354
%	13,9	33,1	19,4	0,9	17,7	0,1	0	0,9	13,9
HLM	1 039	2 388	41		255			5	123
%	27,0	62,0	1,1	0	6,6	0	0	0,1	3,2
CDG et CNFPT	242	94	45		270				10
%	36,6	14,2	6,8	0	40,8	0	0	0	1,5
Ensemble des collectivités	29 888	75 195	20 824	2 489	26 485	669	154	12 211	18 527
%	16,0	40,3	11,2	1,3	14,2	0,4	0,1	6,5	9,9

Pour ce qui concerne la répartition des effectifs par types de collectivités, statuts et sexes dans les collectivités locales, le plus fort taux de féminisation pour les titulaires se trouve dans les conseils généraux, et le plus faible dans les EPCI, 38,6 %.

Pour les non titulaires, le taux de féminisation maximum se situe dans les communes – de 3 500 h avec 79,6 % et le plus faible dans les régions avec 58,2 %.

	TITULAIRES		NON TITULAIRES	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Conseils régionaux	2 101	5 460	964	1 343
%	27,8	72,2	41,8	58,2
Conseils généraux	27 665	84 667	4 435	8 696
%	24,6	75,4	33,8	66,2
Communes de moins de 3 500 hab.	58 898	97 891	7 422	28 954
%	37,6	62,4	20,4	79,6
Communes de 3 500-5 000 hab.	14 213	19 379	1 491	4 368
%	42,3	57,7	25,5	74,5
Communes de 5 000-10 000 hab.	37 945	45 620	5 079	11 234
%	45,4	54,6	31,1	68,9
Communes de 10 000-20 000 hab.	44 319	55 539	6 373	14 333
%	44,4	55,6	30,8	69,2
Communes de 20 000-50 000 hab.	68 922	95 849	11 983	20 081
%	41,8	58,2	37,4	62,6
Communes de 50 000-100 000 hab.	41 512	52 513	6 250	11 746
%	44,1	55,9	34,7	65,3
Communes de plus de 100 000 hab.	55 135	60 308	5 275	7 829
%	47,8	52,2	40,3	59,7
Ensemble des communes	320 939	427 104	42 115	100 303
%	42,9	57,1	29,6	70,4
SDIS	17 282	2 509	226	116
%	87,3	12,7	66,0	34,0
Etablissements intercommunaux à fiscalité propre*	25 483	16 038	2 562	4 250
%	61,4	38,6	37,6	62,4
Syndicats intercommunaux et autres établissements publics locaux**	28 938	31 394	5 556	11 366
%	48,0	52,0	32,8	67,2
HLM	8 573	7 008	2 025	1 825
%	55,0	45,0	52,6	47,4
CDG et CNFPT	950	3 091	234	427
%	23,5	76,5	35,4	64,6
Ensemble des collectivités	432 273	576 929	57 930	128 513
%	42,8	57,2	31,1	68,9

Pour constituer notre population d'étude, nous avons choisi de partir du concept d'encadrement. Nous allons donc retenir les cadres contractuels occupant un emploi correspondant aux grades d'administrateur, d'attaché, d'ingénieur, ainsi qu'à l'emploi de chargé de mission.

A l'intérieur de ces niveaux d'emploi, nous ne retiendrons que les agents occupant un emploi permanent et à temps plein.

Enfin, le concept d'encadrement, renfermant, selon nous, des idées de responsabilités, de perspectives, de directions, de propositions stratégiques renvoie, dans le cadre de notre construction de recherches essentiellement aux secteurs d'activités suivants :

- équipes de direction,
- affaires juridiques et administratives,

- communication,
- politique de la ville,
- action économique et développement local.

Tous les nombres et pourcentages de ventilation de ces données sont fournis par l'Observatoire de la Fonction publique territoriale (étude de juin 2003 déjà citée).

C'est ainsi que parmi les 270 000 agents non-titulaires de droit public, nous trouvons environ 25 000 agents de catégorie A, c'est-à-dire accomplissant des fonctions de conceptions et d'encadrement.

Nous y comptons 227 administrateurs, 7 165 attachés, 2 710 ingénieurs, 1 518 chargés de missions. Nous ne retenons pas les psychologues, les médecins, les professeurs d'enseignement artistique...

Pour chacun des grades emploi que nous avons retenus, il convient de procéder aux ajustements que nous avons indiqués ci-avant. Nous allons donc repérer le nombre d'agents sur emplois permanents, à temps plein, dans un secteur d'activité lié à l'encadrement tel que nous l'avons défini. Examinons les 4 tableaux ci-après.

Tableau n° 1 : **Les Administrateurs**

Cohorte brute : 227

en situation contractuelle	88,5%	soit	200 agents
en emploi permanent	99,0 %	soit	198 agents
à temps plein	94,0 %	soit	186 agents
dans un secteur d'encadrement	100 %	soit	186 agents

la population concernée par notre étude est de l'ordre de **186 agents**.

Tableau n° 2 : **Les Attachés**

Cohorte brute : 7 165

en situation contractuelle	81,2%	soit	5 818 agents
en emploi permanent	94,0 %	soit	5 469 agents
à temps plein	91,0 %	soit	4 976 agents
dans un secteur d'encadrement	24,4 %	soit	1 214 agents

la population concernée par notre étude est de l'ordre de **1 214 agents**.

Tableau n° 3 : **Les Ingénieurs**

Cohorte brute : 2 710

en situation contractuelle	85,4%	soit	2 314 agents
en emploi permanent	95,0 %	soit	2 198 agents
à temps plein	92,0 %	soit	2 022 agents
dans un secteur d'encadrement	30,0 %	soit	606 agents

la population concernée par notre étude est de l'ordre de **606 agents**.

Tableau n° 4 : **Les Chargés de mission**

Cohorte brute : 1 518

en situation contractuelle	93,6%	soit	1 420 agents
en emploi permanent	97,0 %	soit	1 378 agents
à temps plein	78,0 %	soit	1 075 agents
dans un secteur d'encadrement	70,0 %	soit	752 agents

la population concernée par notre étude est de l'ordre de **752 agents**.

Sachant que nous avons eu 228 réponses de cadres contractuels, rapportés à un total de [ 186 + 1 214 + 606 + 752 = ] 2 758 agents de catégorie A identifiés, le taux de réponse serait de l'ordre de **8%**. Autrement dit environ 8% de la cohorte prise pour cible a répondu à notre questionnaire adressé aux "cadres contractuels" en se reconnaissant à travers les questions posées.

## Section 2 – Une gestion des collectivités locales sous influences

Cette évolution quantitative éloquente des cadres contractuels au sein des collectivités territoriales peut trouver une première origine dans le changement institutionnel provoqué par la Décentralisation dès 1982. Confrontées à la nécessité de mettre en œuvre une large partie de l'action publique, les collectivités locales ont dû se doter rapidement de personnels compétents. L'urgence et la variété des missions auraient conduit à des ajustements avec l'approche statutaire pourtant affirmée lors de la mise en place de la Décentralisation (§ 1).

L'origine contractuelle de l'encadrement des collectivités locales aura pu naître à la fois d'une certaine complexité institutionnelle mais aussi d'une complexité technique nécessitant de grandes compétences avérées dans un contexte budgétaire contraint. Contexte baigné par la montée en puissance d'une nouvelle idéologie libérale faisant apparaître des outils et des références empruntées au secteur privé et pour lesquels certains décideurs locaux imagineraient une plus grande efficacité dans une mise en œuvre par un encadrement contractuel, à l'image, au moins pour partie, de ce qui prévaut dans le privé. En fait, la nouvelle gestion publique serait facteur de recrutement contractuel (§ 2).

### § 1. L'impact de la décentralisation sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales

La multiplication des compétences transférées localement, les marges de manœuvre accordées aux collectivités ne pouvaient pas être sans influence sur la mise en œuvre, la conduite, de l'action publique territoriale. Cela suffit-il à expliquer l'impact sur le personnel territorial et son modèle statutaire basé sur la " carrière " ?

En première évidence, nous noterons que la décentralisation a eu pour effet de requalifier les élus locaux dans la détermination et la mise en œuvre de l'action publique territoriale.

Au jeu classique décrit par Jean-Pierre WORMS entre le " Préfet et ses notables " (1), a succédé un modèle dans lequel les élus locaux profitent désormais à plein du caractère représentatif de la personnalité morale des collectivités locales. Leurs moyens matériels et humains se sont accrus, soit directement par des marges de fiscalité locale, soit par des transferts financiers venant de l'Etat lui-même. Le principe constitutionnel de libre administration ainsi que le contrôle à posteriori accolés à la décentralisation des compétences participent d'un affermissement de l'émancipation des collectivités locales.

(1) Jean-Pierre WORMS " Le Préfet et ses notables ", *Sociologie du travail*

Chargé de la mise en œuvre de compétences nouvelles, mais aussi préoccupé par son espace politique local et / ou national, l'élu pourra vouloir conforter ses nouveaux pouvoirs. En terme de personnel la tentation de cet élu, ne serait-ce pas " de chercher à s'adjoindre un corps de collaborateurs entièrement et exclusivement dévoués à sa personne et qui fassent de l'activité politique leur occupation principale " (1). Sans être aussi excessifs, nous pouvons retenir l'idée selon laquelle la confortation du pouvoir chez un élu semble relever de l'instinctif et que la voie royale passe par la multiplication du personnel. Il nous reste à savoir quel type de personnel tant dans la finalité du travail, de la spécialité recherchée que du statut juridique, car pour nous ce dernier nous paraît le révélateur psychologique, culturel traduisant la mutation du monde local.

Rappelons aussi que les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 ont réparti les compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Cela s'est réalisé sur la base de quatre principes :

- l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre
- la répartition par blocs de compétences
- le transfert par l'Etat des ressources nécessaires liées à l'exercice de ces compétences.
- le transfert des services correspondant aux transferts de compétences.

Autant de principes qui se sont révélés très difficiles d'application notamment pour le personnel des collectivités locales, soit non préparés à recevoir ces transferts, soit en accueil de personnels d'Etat, soit obligés à de nouvelles pratiques dictées par les élus eux même, découvrant la porosité des blocs de compétences, voulant jouir intégralement de toute absence de tutelle intercollectivité, bien disposés à défendre leur budget...

C'est ainsi que faute de définition opérationnelle des blocs de compétences, chevauchement et concurrences entre collectivités locales sont devenus la règle. Dès lors comment mettre en œuvre ces compétences floues et partagées, avec quels personnels au demeurant plus ou moins ou pas du tout formés pour ce genre de pratiques, mentalement adaptés ou pas ? Les conséquences d'un tel contexte devaient laisser des traces sur le rôle et la place des agents de collectivités locales au cœur de ce dispositif aléatoire.

Phénomène amplifié par les mises en concurrence nées du principe d'égalité évitant toute hiérarchie entre collectivités, mais appelant informellement des collectivités chef de projet avec en leur sein des personnels administratifs accompagnant leurs élus dans une espèce de leadership fonctionnel improvisé. Ces agents étaient-ils prêts à jouer ce rôle ? Quelle en fut la conséquence sur leur statut et sur leurs pratiques ou encore sur leur mentalité ?

(1) Max WEBER " *Le Savant et le Politique* ", Coll 10, Brodard et Taupin, p. 136.

La décentralisation fut donc à la fois l'occasion d'un transfert de compétences de l'Etat vers les communes, les départements et l'émergence d'un acteur nouveau, la région. Les financements croisés en égalité institutionnelle (1) et « la territorialisation des politiques publiques » allaient « s'opérer à des échelles multiples mais très concurrentes. » (2)

Avec l'élargissement de la coopération intercommunale en 1992 (loi Administration Territoriale de la République) et surtout la loi Chevènement du 12 juillet 1999 on assiste à une explosion de l'intercommunalité. Aménagement du territoire, développement économique, protection de l'environnement (des ordures ménagères ... aux lits des ruisseaux...) les collectivités locales abandonnent à leur tour une partie de leurs compétences et de ce fait une nouvelle administration communautaire (locale) naît de toute pièce. Sa composition est le reflet exclusif du choix des élus en terme de recrutement. De nouvelles conséquences naissent pour le personnel territorial ...

Dans un Etat démocratique et libéral comme la France, tout au long du 20<sup>ème</sup> siècle, s'est forgée une théorie de l'administration publique. Or, sa légitimité, les valeurs sur lesquelles elle s'adosse ou qu'elle véhicule résistent mal à l'évolution sociale, culturelle, économique contemporaine.

Selon nous, cette évolution et donc cette distorsion entre un héritage théorique classique de l'administration publique et une pratique attendue par les citoyens, usagers, habitants, mérite une étude fine ; elle ne serait pas sans influence sur le personnel de l'administration elle-même, notamment le personnel des collectivités territoriales.

Avec la Décentralisation à partir de 1982, les compétences transférées par l'Etat aux collectivités territoriales ont accru la charge brute de travail à exercer par leurs services. Ce faisant l'exercice des responsabilités liées à la mise en œuvre de ces nouveaux services relève désormais des autorités territoriales et / ou de leurs agents (responsabilités juridiques mais aussi politiques aux contours flous) ; cette redistribution des compétences étant accompagnée par les lois du 13 juillet 1983 et 26 janvier 1984 qui crée la Fonction publique territoriale.

Ce mouvement a été amplifié avec l'Acte II de la Décentralisation. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 procède à l'inventaire de toute une série de compétences (3) transférées de l'Etat vers les collectivités locales et s'accompagne de deux séries de mesures :

- des transferts de masses budgétaires prenant la forme d'attribution, d'allocations, de subventions ...
- des transferts de personnels. Ici, les collectivités territoriales voient leurs effectifs croître sans aucune marge de manœuvre.

(1) Confirmé par l'article 145 de la loi du 13 Août 2004 : les communes et leur groupement ont vocation à assurer à «égalité de droits» avec la région et le département les responsabilités qui sont exercées localement.

(2) L'action publique - Jean Pierre GAUDIN p 49. *ibid.*

(3) Les 203 articles de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 vont opérer la description et les conditions de transferts de compétences envisagés dans cet acte II de la Décentralisation. Développement économique, tourisme, formation professionnelle, voirie, grands équipements seront essentiellement les nouvelles compétences apportées aux régions. Classiquement, la solidarité et la santé iront aux départements. Quelques compétences nouvelles pour les communes et l'amélioration des conditions de fonctionnement de EPCI, compléteront le tableau.

Avec le transfert des personnels TOS de l'Etat vers les Régions, la physionomie du personnel va changer, et dans un second temps c'est l'institution régionale qui elle-même va être radicalement modifiée. D'une administration de mission, la Région deviendra dans les 3 ans, une administration de gestion. Prenons quelques exemples :

- la décomposition de la répartition des personnels de la Région Aquitaine en 2004 est la suivante :

42,6 % A      14,9 % B      42,3 % C

Après transferts des personnels TOS, elle deviendra :

8 % A            3,3 % B      89 % C (1)

- pour la région PACA les 4700 TOS en poste dans les 183 Lycées publics de la région représentant 3800 emplois précaires. La région prévoit de créer les postes manquants et régler le problème des précaires. L'effectif de base du conseil régional PACA est aujourd'hui de 1130 agents soit une augmentation prévisible de 500 à 700 %.

- pour le département de l'Eure l'Etat transfère 469 agents relevant des TOS et 434 issus de la DDE pour un effectif de 935 personnes soit quasiment 100 % d'augmentation des effectifs ! (2)

La croissance des effectifs territoriaux trouve sa source dans les transferts de compétence, la volonté des élus d'asseoir leur pouvoir mais aussi cette croissance proviendrait de la difficulté de la mise en œuvre des compétences nouvelles avec le phénomène de la contractualisation des procédures.

N'ayant pu trancher entre les pilotes institutionnels de l'action publique, le législateur va inventer des procédures complexes dans le montage des dossiers administratifs tant juridiquement que financièrement.

De nombreux observateurs ont constaté que la Décentralisation fut le fruit d'un compromis politique au double prix d'une complexité des procédures pour ne pas avoir à choisir entre l'affectation de blocs de compétences étanches et d'une superposition des structures pour, là non plus, ne pas avoir à choisir entre une hiérarchie des collectivités territoriales entre elles ou encore quelque regroupement de communes par exemple.

Les " contrats de ville " et autres " contrats de projets "... accouplés à la multiplication des niveaux d'administration, à l'abandon de fait de la théorie des blocs de compétences, le maintien de l'Etat dans bien des domaines génèrent une improbable " co-gestion ", induisent pour les collectivités locales le recours à leur propre service spécialisé pour ne pas perdre le fil de la revendication de l'action publique.

Les formes que prendront ces services spécialisés notamment en matière d'encadrement vont nous intéresser tout au long de nos recherches. Là encore, nous partirons du constat de la complexification de la gestion publique locale produite par les vagues de décentralisation.

(1) Selon Daniel BOUCAU D.R.H. Conseil Régional d'Aquitaine, le 20/01/ 2006.

(2) la Gazette sept. 2004 p.15

Cette complexification procédurale, liée à la décentralisation, nous paraît remettre en cause un certain nombre de principes attendus par les citoyens. L'opacité budgétaire dans la gestion, l'occultation du " qui fait quoi ", le surcoût par l'empilement d'administrations déconcentrées et décentralisées (voir rapport Pébereau) (1) ... sont aux antipodes des mots d'ordre scandés par la population : transparence, juste prix, participation.

Il conviendrait de mesurer objectivement ces gains d'efficacité escomptés dans la gestion de l'action publique territoriale. La première certitude est que ce défi de l'efficacité gestionnaire appartient pourtant au discours local. Sa mise en œuvre est peut-être plus compliquée. Néanmoins, elle non plus n'est pas sans influence sur l'appréhension de la gestion locale et sur les conséquences qu'elle induit vis-à-vis des agents territoriaux. Surtout en terme d'encadrement, dans la perspective qui est la nôtre.

## § 2. L'introduction de la nouvelle gestion publique dans le monde local

Nous reprenons à notre compte ce qu'écrivaient Patrice DURAN et Jean-Claude THOENIG " La gestion des affaires publiques locales telle qu'elle se déploie aujourd'hui ne ressemble guère à la situation observable pendant les années 1960. Les observateurs avertis en conviennent. Le dispositif de pilotage centralisé par l'Etat, que modère et complète l'ajustement local par la négociation croisée, a perdu largement de sa prééminence, sinon est en voie de disparition. Lui succède progressivement un autre monde de gouvernement et de pilotage, pluraliste, ouvert et différencié, dont l'épicentre se situe autour du traitement territorialisé des problèmes et qui opère au moment de la définition des enjeux et de la mobilisation des acteurs nécessaires à leur appropriation ". (2)

Mais aujourd'hui, il ne s'agit plus uniquement de cela. Les attentes de la population vont vers l'exigence du meilleur service au meilleur coût et si possible avec un accès par la concertation à la délibération.

Une batterie d'outils nouveaux percute la gestion locale. De l'analyse des propositions bancaires sophistiquées au pilotage des logiciels dans chaque bureau de l'administration, du management au coaching, la conduite de l'action publique locale semble affectée par les référentiels néo-libéraux dominant notre planète.

La question pour nous est de savoir si là encore le modèle classique de gestion des personnels, et particulièrement l'encadrement, résistera à ces techniques nouvelles ou si au contraire, sous cette influence nous assistons à sa disparition programmée. Est-ce là la source de la contractualisation de l'encadrement local ou n'est-ce que coïncidence ?

(1) Rapport PEBEREAU. [lesrapports.ladocumentationfrançaise.fr](http://lesrapports.ladocumentationfrançaise.fr)

(2) *Revue Française de Sciences Politiques*, vol 46, n° 4, Août 1996, Patrice DURAN, Jean-Claude THOENIG " L'Etat et la gestion publique territoriale " p. 590.

Dès le lendemain de la seconde guerre mondiale, la gestion publique allait prendre une orientation qu'il convient de signaler pour bien comprendre l'origine des phénomènes que nous vivons (1).

C'est ainsi qu'aujourd'hui il apparaît comme évident et naturel de concevoir l'exercice du pouvoir comme devant être le moment d'une nouvelle "gouvernance" ; c'est-à-dire rechercher, et souvent de façon pragmatique, de l'efficience et de l'efficacité dans l'action publique, que celle-ci soit menée par l'Etat ou les collectivités locales. C'est aussi, tout au moins dans le discours, la pratique laissant davantage à désirer, la volonté d'affirmer la participation citoyenne au sein des processus décisionnels publics.

Par conséquent si l'on en croit la littérature spécialisée propre aux collectivités territoriales, aujourd'hui les agents des collectivités locales doivent être managés sachant que le management est " la manière de diriger et de gérer rationnellement une organisation de n'importe quel type. Il s'agit de fixer les objectifs, de construire des stratégies et d'organiser les activités de l'entreprise " (2).

Et pour être tout à fait en phase avec cette nouvelle culture de la performance, une seconde notion clé est appelée : l'évaluation (3). C'est-à-dire l'idée qui consiste à mesurer le chemin parcouru entre le projet et sa réalisation de façon à ne laisser aucune marge d'incertitude dans un mode de pensée économique-rationnel.

De plus, nous observerons que la littérature spécialisée est aujourd'hui relayée par la loi. La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) reprend à son compte ces référentiels pour une gestion publique renouvelée.

(1) Jean-Pierre GAUDIN "L'action publique " *Sociologie et Politique*, Presse de Sciences Po et Dalloz, Paris, Janvier 2004.

" Le premier tournant significatif se dessinera, en fait, après la Libération. Il est marqué par les commandes d'études et de recherches que lancent en particulier le Commissariat au Plan et le Ministère des Finances, en relation avec la gestion de l'aide Marshall : missions de productivité industrielle, analyses des " besoins " des populations urbaines en équipements collectifs et en logements mais également mise au point des catégories détaillées de la comptabilité nationale. Les décennies d'après-guerre voient ainsi émerger des demandes de diagnostics et d'évaluation (avant la lettre) des politiques publiques de reconstruction économique et de développement (Transports publics, mines et barrages, infrastructures collectives).

Néanmoins, les recherches commanditées par le Plan porteront aussi dans les années 1960 sur le logement et les équipements collectifs. Les " missionnaires " du Plan et de la Productivité s'adressent alors à un petit noyau d'universitaires qu'ils apprennent à connaître directement dans des colloques et ils sont plus attentifs aux tempéraments personnels qu'aux disciplines d'appartenance.

Curieux de l'étude des organisations administratives, ils s'adressent à quelques sociologues, en particulier Michel CROZIER et Jean-Daniel REYNAUD. Ces premières commandes concernant des entreprises publiques ou privées permettront de tester et de développer des notions comme celles de surcharge bureaucratique et de dysfonctionnement (Robert MERTON), qui alimenteront ensuite des ouvrages de synthèse et structureront des courants entiers de recherche : études portant sur la " modernisation " de l'Etat sous toutes ses facettes, évolutions du recrutement dans la fonction publique, réforme administrative, et même projets de nouvelles circonscription territoriales...

Michel CROZIER, mais aussi Alain TOURAINE font le voyage de formation. Le premier plus longuement et il en retient des références importantes pour ses travaux sur la bureaucratie française.

Ils élaborent des modèles descriptifs mais aussi des grilles d'analyses des revenus nationaux et des politiques. L'éventail des commandes initiales du Plan s'avère rapidement assez large, allant de la caractérisation de besoins sociaux des citoyens (Paul-Henri CHOMBART et LAUWE) à celle des dysfonctionnements administratifs (Michel CROZIER) en passant par la " rationalisation des choix budgétaires " (RCB) démarquée du PPBS américain " (1).

Avec le virage du Reaganisme et du Thatcherisme, avec l'effondrement du bloc de l'Est, la mondialisation des échanges dans un contexte d'argent rare mais aussi avec les sphères de spéculation liées aux technologies nouvelles, avec les exigences des fonds de pension ... s'est accentuée cette culture gestionnaire répondant aux mots d'ordre du résultat, de l'efficacité, de l'évaluation...

(2) A BOYER "L'essentiel de la gestion ", Edition d'Organisation, Paris 2001.

(3) " On a coutume de faire remonter l'histoire de l'évaluation en France aux alentours, de 1986 (rapport Deleau) ou 1989 (rapport Viveret), situant en général les débuts institutionnels en 1990 (" décret Rocard "). On ne peut donc plus faire comme si cette discipline était totalement neuve. Mais nous n'avons eu que 15 ans pour adapter les concepts et les méthodes développés par les anglo-saxons, et pour élaborer les nôtres, 15 ans pour expérimenter, pour convaincre, bousculer des habitudes anciennes ". Pascal DELAFOSSE et Pierre-Jean LORENS, in " Pouvoirs Locaux ", n° 57, II / 2003, p. 49

Relisons Pouvoirs locaux (1) (2006) pour percevoir de façon synthétique la nouvelle donne :

### **La LOLF : une révolution en marche ?**

La mise en œuvre complète de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) au 1<sup>er</sup> janvier 2006, constitue potentiellement une révolution de la gestion publique en France. Fruit d'un consensus politique assez rare, ce texte promulgué le 1<sup>er</sup> août 2001, doit faire passer la mise en œuvre du budget de l'Etat d'une logique de moyens à une logique de résultats. Il a eu pour premier effet de susciter une réflexion approfondie sur le contour des politiques publiques et le mode d'organisation des services – en particulier territoriaux -, de l'Etat. Et c'est bien aux échelons territoriaux que se rencontre la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques, non seulement parce qu'elles sont pour certaines interministérielles, mais aussi parce qu'elles sont souvent coproduites et cofinancées avec des collectivités territoriales à plusieurs niveaux et souvent des fonds européens. Comment la logique de la LOFL impactera-t-elle cette complexité territoriale maintes fois décrites et parfois décriée ?

Jean-Yves RAUDE – Pascal ALBERTINI – Sylvie TROSA – Nathalie CERLES

*(1) Pouvoirs Locaux, n° 69 II / 2006 p. p et suivant.*

Ce sera l'occasion pour Jean-Yves RAUDE et Pascal ALBERTINI de poser des questions que nous faisons nôtres :

" La responsabilité du budget opérationnel de programme (BOP) est de nature essentiellement managériale : le responsable du BOP programme les activités, il pilote la mise en œuvre de la démarche de performance, il répartit les moyens en personnel et en crédits entre les unités opérationnelles et il coordonne le suivi de l'exécution en cours d'exercice ".

" Le fait de poser la question de l'efficacité de politiques coproduites et cofinancées peut aussi accélérer la réflexion sur le rôle des acteurs. Qui doit porter telle ou telle politique, de l'Etat ou de la collectivité territoriale ? A quel échelon – régional, départemental ou infra départemental ? Quelles compétences faut-il garder au niveau national ? De quelles marges de manœuvre doivent être assorties les compétences décentralisées ou déconcentrées ? ".

" L'extension aux collectivités coproductrices de politiques publiques du mouvement imprimé par la mise en œuvre la LOLF – clarification des objectifs, outils de compte-rendu – conduira probablement, si elle advient, à revoir le pilotage budgétaire des grandes collectivités territoriales ".

Cet approfondissement de l'esprit gestionnaire renouvelé ne concerne pas que la France. Comme nous le laissions entendre, l'Etat français ne fait que s'inscrire dans un mouvement international. Comment pourrait-il en être autrement quand le chiffre d'affaire, voire le bénéfice dégagé par certaines entreprises est supérieur au PIB de certains Etats, quand plus de 60 000 firmes sont transnationales incluant plusieurs centaines de milliers de filiales.

La concurrence à laquelle sont soumis, pour l'investissement et l'emploi, les Etats, leurs imbrications économiques, homogénéisent les politiques économiques.

Les spécificités culturelles s'affadissent pour célébrer aujourd'hui la pensée néo-libérale porteuse des outils de la nouvelle gestion publique.

Prenons l'exemple européen et ses conséquences sur la gestion du personnel administratif. Comment peut-on poser le principe de la libre circulation des travailleurs ou celui de l'égalité de traitement entre hommes et femmes sans qu'inévitablement des incidences réciproques entre droit national et droit communautaire ne s'installent ?

Quand le modèle dominant de gestion du personnel territorial est basé sur le contrat en Europe, peut-on imaginer que cela sera sans influence sur l'appréhension de la gestion du personnel local à la française ? A l'évidence la réponse est négative.

En conséquence, nous devons être vigilants à prendre en compte l'influence internationale sur la gestion locale depuis la dimension juridique jusqu'à la mise en œuvre pratique des outils de gestions fortement invités par ces autres visions.

L'approche par grade dont la définition explicite est donnée par l'article 2 de chaque statut particulier, l'évolution de la carrière soigneusement observée par les syndicats à l'aune du critère de l'ancienneté, le respect strict de la hiérarchie... se concilient très bien avec des tâches répétitives, prévisibles laissant peu de place à l'imagination ; cette approche résistera-t-elle aux exigences d'efficacité, d'adaptation, d'innovation voire simplement de concertation et transparence ?

A quel prix le modèle d'organisation théorique de gestion des personnels territoriaux peut-il participer à la mise en œuvre de procédures complexes, d'expérimentations, de flexibilité dans un contexte d'informations multiples, parfois contradictoires. Contexte à l'imputabilité décisionnelle floue et labile tant la multiplicité des acteurs intervenant est multiple, tant chaque jour apparaissent de nouveaux services (ex. : Plan ADSL dans tous les départements en 2006, attendus, réclamés par les citoyens ...)

Finalement, dans un monde territorial où le contexte économique, social, institutionnel, culturel est devenu et c'est un euphémisme, complexe, où décider est devenu plus difficile, tant les possibilités de choix sont toujours plus nombreuses, la question que nous posons consiste à savoir si l'administration territoriale arrive à suivre ...

Si oui, à quel prix ? Peut-être celui de l'émanation d'acteurs administratifs nouveaux trouvant leur place dans ce contexte. C'est l'hypothèse à partir de laquelle nous allons enquêter sur la place et le rôle des cadres contractuels.

La multiplicité des acteurs devant travailler ensemble, l'érosion de la légitimité hiérarchique, l'émergence de nouvelles légitimités professionnelles, peut-être plus expertes, suscitent interrogations.

Des besoins toujours plus nombreux chez les administrés et des contraintes budgétaires renforcent l'imagination, l'expérimentation voire l'audace administrative. Le modèle statutaire fait de règles préétablies peut-il s'adapter et si oui à quel prix et en dernière analyse pour quel service public ?

La double analyse par l'action publique et par l'introduction (l'intrusion) du management dans les collectivités territoriales pourrait nous fournir des éléments essentiels de réponses. Clefs empruntées à la science administrative qui pourraient nous aider à comprendre la place et le rôle des cadres contractuels.

Place et rôle des cadres contractuels qui pourraient nous aider à mieux cerner l'évolution du modèle légal rationnel. L'organisation des relations entre collectivités territoriales et leurs salariés : comment distinguer entre un modèle apparent et un modèle réel ? Apparent aujourd'hui au double sens, d'une part, de modèle affiché, revendiqué dans de nombreux discours des acteurs en faveur du Statut ; mais aussi, d'autre part comme apparent : nature de ce qui n'est plus ou pas encore réel.

On peut considérer que le modèle légal rationnel qui caractérise la relation entre autorités territoriales et fonctionnaires territoriaux se traduit, à travers le statut de la fonction publique territoriale, par un certain nombre de normes. Chaque norme est consubstantiellement liée à une ou plusieurs valeurs. Lorsque entre les valeurs portées ou diffusées dans une Société il y a osmose avec les normes, le modèle est équilibré et il y a toutes les chances pour qu'il fonctionne.

Mais lorsqu'il y a rupture entre normes et valeurs, sous différentes influences à appréhender, le modèle, sous peine de perdre sa légitimité, doit impérativement être réformé. La question est comment réguler ? Par crise ou par ajustement ou encore autrement ?

L'introduction du recours aux cadres contractuels pour participer au pilotage des politiques publiques territoriales correspond à quel type de régulation ? Cette question devra faire l'objet d'une réponse méticuleuse et approfondie, car, la réforme elle-même ne vaut que par la qualité des valeurs qu'elle se propose de restaurer.

Pour y parvenir, il nous faut encore, au préalable, construire notre outillage conceptuel de recherche.

### Section 3 – Méthodologie de la recherche : interroger les cadres contractuels et leurs employeurs

En même temps que la décentralisation a modifié la conduite de l'action publique, désormais territorialisée, les conditions de la gestion locales ont-elles mêmes évolué.

Placé au cœur même du dispositif décisionnel, le cadre territorial semble occuper une situation stratégique pour nous aider à décrypter ces mouvements.

Quelles explications supplémentaires aura-t-on à interroger les cadres contractuels ? La différenciation entre cadres titulaires et cadres contractuels porte-t-elle des significations intrinsèques ?

S'agissant de cerner au plus près l'intrication entre les autorités territoriales (terme que nous utiliserons comme synonyme d'élus locaux) et les cadres contractuels, nous avons retenu le principe de deux outils d'investigation principaux : questionnaires et interviews.

Il s'agit là de techniques classiques en science politique mais qui dans le travail présent prennent un relief soutenu. Comme il est rappelé souvent (1) la volonté affirmée de distanciation entre l'objet de recherche et le chercheur est une des conditions fortes de réussite d'un travail de recherche.

Tandis que nous nous proposons d'étudier un type d'acteur de la Fonction publique territoriale, il convient de préciser que nous fréquentons quotidiennement le milieu territorial pour y être à la fois cadre "A" titulaire depuis le début des années quatre vingts mais aussi élu local (Maire) depuis le milieu des années quatre-vingt-dix.

Baignant dans notre sujet d'étude, nous pensons bénéficier d'intuitions accumulées au fil des années, façonnées implicitement par de nombreuses observations et discussions.

Ce fut aussi pour nous, le lieu d'analyses partagées ou d'opposition avec de multiples acteurs comme des professionnels de la Fonction publique, d'élus locaux, de représentants syndicaux, de parlementaires, de membres de plusieurs gouvernements.

Ce furent des échanges fructueux, des participations à des colloques, des lectures assidues de la presse spécialisée.

Cette proximité avec notre champ d'étude ne s'avérait-elle pas pénalisante ? Selon nous, pour que la réponse soit plutôt négative, il conviendra de prendre toute mesure établissant une nette différenciation entre l'objet de recherche et le chercheur.

(1) "Le problème de l'objectivité est tranché d'une manière très différente par DURKHEIM, par WEBER et par PARETO mais ils se seraient probablement accordés sur une conception du rôle du sociologue, qui doit chercher à énoncer des propositions dont le champ d'application et de vérification soit aussi étendu que possible. Pour y parvenir, deux séries de contraintes subies par le sociologue doivent être relâchées.

D'un côté par rapport à lui-même, il doit prendre de la distance vis-à-vis de ses intérêts, de ses engagements, de ses valeurs ou de ses prémonitions. La fameuse formule weberienne sur la "neutralité axiologique" n'a pas d'autre sens. D'autre part, il doit trouver vis-à-vis des sociétés et des groupes qu'il étudie des références aussi stables que possible. Et la mise au jour de ces constantes structurelles constitue une tâche essentielle, non seulement dans la perspective d'une éventuelle "systématisation" finale, mais pour l'interprétation des cas singuliers, puisque toute société apparaît comme la combinaison originale d'éléments structurels communs" (article de François BOURRICAUD "Sociologie" Encyclopédie Universalis, tome 21, p. 210-1990)

Pour avancer dans cette voie, outre le souci constant de cette recherche d'objectivité intrinsèquement lié à un effort personnel, il nous a semblé trouver quelques garanties dans les précautions que nous allions prendre dans les méthodes utilisées pour recueillir, traiter et analyser nos données.

Les données recueillies seront parfaitement aléatoires. Seuls les cadres contractuels qui le souhaiteront, répondront à notre questionnaire. Celui-ci sera diffusé sur toute la France. Il ne s'agira donc pas d'un panel représentatif ni par âge, ni par sexe, ni par type de métier, ni géographique. Néanmoins, le principe d'une large diffusion nous permettra de recueillir des données très différenciées. Les autorités territoriales qui répondront à notre enquête le feront spontanément. Il s'agira là d'un questionnaire transmis dans toutes les communes de France de plus de 5 000 habitants.

Ainsi construit, notre dispositif d'enquête semble permettre la distanciation nécessaire entre le chercheur et les répondants. Il fut demandé de renvoyer les questionnaires directement à l'I.E.P. de Bordeaux. Il ne fut jamais indiqué sur ceux-ci les nom et qualité du chercheur. Le travail fait sur les questionnaires a tendu à retirer tous biais par rapport à notre préconception des questionnements.

Pour ce qui concerne le traitement statistique de ces données et leur croisement, elles seront un travail en collaboration avec Eric KERROUCHE Professeur à l'I.E.P. de Bordeaux, chercheur au C.N.R.S. qui appliquera les logiciels de traitement ad-hoc propre à nous fournir les éléments pour une interprétation de ceux-ci.

L'exploitation systématique des données d'enquête devra favoriser là aussi l'indispensable distanciation entre le chercheur et l'objet de recherche.

Enfin, en ce qui concerne l'analyse des résultats ainsi obtenus, nous les confronterons avec la loi, la jurisprudence, la doctrine pour certaines d'entre elles ou encore en confirmation ou infirmation avec d'autres travaux de recherches et analyses.

Nous espérons conduire ce travail dans une logique rationnelle et pour autant qu'elle puisse l'être, objective.

Souhaitant croiser les regards, opinions et analyses de chaque acteur, nous avons pris le parti de rédiger deux questionnaires. L'un destiné aux cadres contractuels, l'autre aux autorités territoriales (§ 1) (Annexes II et IV).

Mieux connaître chaque acteur par son regard et par le regard de l'autre, croiser leurs réponses réciproques parfois pour des questions identiques nous semblait une entreprise bénéfique pour analyser le dit, débusquer le non-dit, interpréter les réponses en y retrouvant telles références culturelles etc ... (§ 2)

Enfin, en dernier éclairage, nous avons souhaité recueillir des témoignages en forme d'expression spontanée donnant corps et force à notre sujet d'enquête (§ 3).

## § 1. Une enquête à mener pour deux cibles

Les cadres contractuels, comme nous l'avons vu en introduction, sont un construit. Nulle part n'existe un fichier des cadres contractuels, même pas au niveau des caisses de retraite (IRCANTEC). A partir d'une définition sommaire, il fallait imaginer qu'ils se reconnaissent comme tels. L'intérêt de nos recherches portait sur ce préalable et en même temps, ce préalable accompli, justifiait que l'on proposât une thèse à ce sujet.

Pour les autorités territoriales, nous avons retenu d'interroger les 26 Présidents de Régions, les 100 Présidents de Département, les milliers de Présidents d'Etablissements Publics de Coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants, ainsi que les Maires des Communes de plus de 3 500 habitants.

Il ne paraissait pas judicieux d'interroger les Maires et les Présidents d'EPCI de taille inférieure à 3 500 habitants car globalement la boîte noire politico-administrative de fait est réduite à une dimension qui laisse peu de place aux cadres, aux cadres contractuels.

En posant, a priori comme existant, d'évidence, les cadres contractuels là aussi, il était déjà très révélateur de savoir si les autorités territoriales se sentiraient concernées par une telle catégorie d'agents.

En fait, répondre à nos questionnaires, pour les cadres contractuels comme pour les autorités territoriales, était déjà participer à l'émanation d'une nouvelle entité : la reconnaissance d'une catégorie professionnelle, son émergence.

L'autre enjeu sous-jacent était de nous interroger pour savoir si de fait, à travers nos recherches, nous ne participions pas à une construction identitaire, même si ce n'était pas l'objet de notre travail ?

Sous cette pression identitaire, les cadres contractuels mis en action, partagent-ils ou pas un certain nombre de rôles, et avec qui ? Leur place a-t-elle évolué dans le système territorial, etc...

Il est à retenir que le concept d'autorité territoriale est englobant. En réalité, autant que faire se peut, il faudra nuancer les réponses obtenues en fonction de l'hétérogénéité des autorités territoriales.

Maires de grandes ou petites villes, de chefs-lieux ou de banlieues, en zone urbaine sensible ou en zone rurale déprimée, Présidents de régions riches ou pauvres, Présidents de départements très sociaux ou pas etc... Maires Présidents de droite ou de gauche, au leadership fort ou délégataire...

Malgré l'extrême diversité, retrouverons-nous quelques récurrences ou invariants ? Ou bien quelques corrélations ?

Nous avons désiré approcher le cadre contractuel par processus stochastique. Il s'agit là d'un procédé de repérage de valeurs soumis au hasard et qui font l'objet d'une analyse statistique. En effet, en ce qui concerne les cadres contractuels, il n'existe nul fichier institutionnel, ni association spécifique, ni annuaire, ni syndicat.

Pour procéder au repérage, nous avons choisi l'option d'utiliser un large canal de diffusion : « La Gazette des Communes ».

Il s'agit d'un hebdomadaire de la presse spécialisée, destiné aux collectivités locales et tirant à 38 500 exemplaires.



*Créée en 1934, cette publication à parution hebdomadaire, tirant à environ 38 500 exemplaires, appartient au groupe " Le Moniteur ". Son lectorat se compose essentiellement des élus et des agents des collectivités locales. La Gazette est une publication comportant un ensemble d'articles généralistes tels que : éditorial – actualités – dossiers thématiques – analyses juridiques – vie des collectivités territoriales – offres d'emploi.*

Nous avons imaginé qu'un article attirant l'attention des lecteurs *Cadres contractuels* et les incitant à répondre à notre questionnaire, serait judicieux.

Se posait le problème de la diffusion matérielle du questionnaire. Grâce au concours bénévole du groupe le Moniteur, propriétaire de la «gazette», le questionnaire fut téléchargé sur le site [www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com) et ainsi diffusé.

Sur les 2 758 cadres contractuels que nous avons sommairement définis et construits 228 répondirent.

Pour les élus, la Gazette des Communes se chargea de contacter directement, environ 5 000 Maires, Présidents de collectivités de plus de 3 500 habitants, à partir de ses propres fichiers. Nous avons eu un retour de 322 réponses. L'enquête s'est déroulée de décembre 2004 à février 2005.

L'exploitation des questionnaires, en retour, fut traitée en collaboration avec Eric KERROUCHE chercheur au CNRS et Professeur à l'IEP de Bordeaux. (Annexes III et V)

Comme la mutation de l'action publique accompagne nos recherches, nous avons retenu le principe de différencier les résultats obtenus par nos enquêtes sur une seule variable, pour garder une homogénéité de lecture, sachant bien sûr qu'il eut été tout aussi intéressant de distinguer les réponses non seulement en fonction du lieu institutionnel local, (notre parti pris), mais d'opérer aussi des lectures en fonction des critères partisans d'appartenance, les autorités territoriales (1) ou encore, selon les capacités de mobilisation financières des collectivités.

Au niveau des cadres contractuels, nous avons retenu une distinction de genre et par type de collectivité dans la partie destinée à en donner le profil.

(1) Pour notre part, si nous n'avons pas retenu cette piste, c'est parce que nous voulions éviter les réponses du « prêt-à-porter » partisan. Souvent, la revendication partisane pousse inexorablement l'interlocuteur à énoncer le bréviaire de ses lieux communs partisans. Nous avons pensé que l'extrême confidentialité éroderait ce phénomène pour gagner en neutralité scientifique.

## § 2. Nos questionnements

Ils s'adresseront aux deux principaux protagonistes :

### 1°) Aux cadres contractuels

Le questionnaire était composé d'une introduction destinée à intéresser la population choisie, les «cadres contractuels de catégorie A» de la fonction publique territoriale. Les arguments développés expliquaient le contraste institutionnel comme un état de réforme, soulignaient l'importance des agents dans ce contexte, insistaient sur la nécessité d'une enquête scientifique au sujet des cadres contractuels, montraient leur importance quantitative (entre 10% et 40% des cadres territoriaux catégorie A), les positionnaient qualitativement face aux enjeux et besoins de la modernisation. Autant d'arguments propres à éveiller l'intérêt quasi existentiel des personnels attirés par le questionnaire.

Les questions (79) ne furent pas présentées par thèmes rigides, mais éparpillées de façon à relancer l'intérêt de l'interrogé. Généralement, il s'agissait de questions fermées à item verticaux offrant souvent plusieurs choix de situations croisés avec des grilles verticales d'appréciation qualitative.

A côté des questions identitaires classiques, nous cherchions des renseignements sur le type de travail effectué, les influences exercées à cette occasion, les relations internes /externes des cadres contractuels, tant vis à vis des élus que de l'encadrement statutaire, leur formation, rémunération, attente professionnelle, politique, appartenance sociale ... L'enquête fut anonyme : voir annexe II.

### 2°) Aux autorités territoriales

Ce questionnaire était composé de deux parties, hormis une introduction rapide soulignant l'intérêt d'appréhender *le nombre et la situation* des cadres contractuels de la collectivité, l'une destinée à être remplie par les élus eux-mêmes, 75 questions, (il est difficile de savoir s'il y a eu sous-traitance de ce labeur au DSG ou pas), l'autre pour les Directeurs de Ressources Humaines pour des informations purement indicatives et statistiques, 10 questions. Nous n'avons eu aucun retour à ces dix questions.

Les thèmes du questionnaire aux élus s'articulèrent autour du recrutement (pourquoi les cadres contractuels ?), mais aussi sur les attentes, les natures et lieux d'activités envisagées, l'aspect qualitatif de l'emploi de ce type de cadre. Ici aussi, relations, influences entre acteurs tentèrent d'être approchées y compris sur quelques éléments à caractère qualitatif, culturel et bien sûr politique. (Annexe III)

L'ensemble de ces questionnaires fut retourné au secrétariat de l'IEP de Bordeaux.

Pendant les deux années qui précédèrent la rédaction des questionnaires, nous multiplîames les rencontres, discussions, interviews informelles de façon à calibrer, orienter nos questionnements. Cela représente plusieurs centaines, voire davantage, d'annotations, d'inflexions glanées au sein de nos rencontres fortuites ou provoquées dans le milieu territorial tant politique, qu'administratif, universitaire ou encore journalistique.

Nous avons choisi d'avancer dans nos recherches en croisant les réponses à nos deux questionnaires. Car, ce sera l'occasion d'opérer la traque aux paradoxes, à ces actes qui sont toujours à la fois l'effet d'une cause selon un certain déterminisme, et la cause d'un effet, selon la causalité par liberté, si chère à KANT, aux apories et finalement aux "évidences".

"Ainsi, alors qu'un miroir ne renvoie jour après jour que la même désespérante image, deux miroirs parallèles élaborent et construisent un réseau net et dense qui entraîne l'œil humain dans une trajectoire infinie, sans limite, infinie dans sa pureté géométrale, au-delà des souffrances et du monde " (1).

Que se passerait-il si, au lieu d'opposer deux miroirs, nous mettions face à face deux regards, (deux visions) celui des cadres contractuels et celui des autorités territoriales. Nous parions qu'il n'en naîtrait pas une "pureté géométrale" mais au contraire, une série d'anamorphoses récursives. C'est l'ensemble de ces images floutées et déformées qui nous intéressera pour mesurer l'objectivité perdue du miroir dans l'interprétation du regard... ici, nous aurons recours aux vertus des méthodes comparatives et dans le temps et dans l'espace et entre les acteurs.

### § 3. Une série d'interviews personnalisées

Dans le cadre de notre travail de recherche, nous avons rencontré, interviewé entre 2002 et 2006 des acteurs politiques, syndicaux, journalistes, des cadres contractuels intervenant dans le monde des collectivités locales. Au cours de ces conversations, nous avons pu noter des prises de position sur la Fonction publique territoriale, sur la place, le rôle, la représentation des cadres contractuels.

Nous avons imaginé que ces échanges pourraient être un contrepoint à l'analyse quantitative qui a servi d'épine dorsale à nos recherches empiriques.

Nos rencontres se sont articulées autour de deux types d'acteurs :

✚ les cadres contractuels qui ont très formellement accepté de répondre à un questionnaire oral s'agençant autour d'un entretien semi directif (Annexe n° VII).

Nous avons posé neuf nouvelles questions à ces cadres contractuels. Ceux-ci furent repéré à partir de personnes qui s'étaient spontanément montrées intéressées par le sujet. En effet, lors de l'expédition de leur réponse au premier questionnaire écrit adressé aux cadres contractuels, ils avaient transmis un courrier spécifique pour nous signaler leur intérêt.

(1) Michel HOUELLEBECQ, *Extension du domaine de la lutte - Edition "J'ai lu" Paris 8 sept. 2005 p.146*

Les neuf nouvelles questions figurent dans une Annexe n° VIII.

✚ des acteurs du monde local comme par exemple :

- la Présidente de la commission Fonction publique territoriale de l'Association des Maires de France,
- le Directeur d'un grand magazine du monde territorial,
- le Président du Conseil Supérieur de la Fonction publique territoriale,
- le Ministre des collectivités locales

... la liste complète nominative figurant dans une Annexe n° IX.

Ici, il s'agissait davantage de conversations informelles au gré de l'emploi du temps de chacune de ces personnalités.

\* \* \*

\*

Réfléchir sur les acteurs de l'administration, fut-elle territoriale, renvoie ni plus ni moins à la mise en œuvre de la démocratie, dans la relation qu'entretiennent Etat et Société. Même s'il s'agit de démembrement territorialisé de l'Etat, même s'il s'agit d'organisations locales.

L'intérêt de notre sujet est bien en dernière analyse de contribuer à une réflexion sur le régime démocratique, à son fonctionnement par le biais illustratif d'acteurs administratifs particuliers : les cadres contractuels, à travers une technique juridique particulière, la « contractualisation », à la vue de leur comportement en action.

Les cadres contractuels travaillent au sein des collectivités territoriales pour mettre en œuvre la politique de ces dernières. Ils tangentent par leur influence la sphère légitime du pouvoir démocratique des élus locaux. Ce frottement (flottement) entre les sphères administratives et politiques est une antienne classique de la réflexion politique. Nous la trouvons posée par des acteurs aujourd'hui encore peu étudiés (1).

Analyser l'apparent paradoxe entre les cadres contractuels à la situation juridique très étroitement assise et leur nombre quantitativement important renvoie à chercher ailleurs que dans le droit ou dans l'histoire institutionnelle.

(1) François DREYFUS et Jean-Michel EYMERI "Science Politique de l'Administration". Economica Collection Etudes Politiques, Paris 2006 : "Quant aux fonctionnaires territoriaux dont le nombre et l'importance sont appelés à s'accroître, ils n'ont été que peu étudiés (ROUBIEU 1999), alors que depuis leur création statutaire en 1984, ils sont des acteurs essentiels de la décentralisation dont le chantier a été ouvert en 1982".

De l'ensemble des matériaux recueillis nous formulons la thèse selon laquelle **la contractualisation de l'encadrement dans la conduite de l'action publique territoriale pourrait s'analyser comme un mode de changement du système politico-administratif territorial combinant plusieurs registres concomitants et contradictoires entre eux ; le comportement du cadre contractuel pourrait servir de révélateur d'une triple érosion du modèle classique d'administration et des dichotomies qu'ils véhiculent: entre les sphères publiques et privées, entre une approche statutaire de carrière et une approche non-statutaire, entre l'imputabilité politique et administrative.**

En premier lieu, le recours aux cadres contractuels semble être une réponse pragmatique à un problème concret : des difficultés de recrutement inhérentes aux rigidités du statut. Ici, il conviendra d'étudier une première hypothèse que nous pourrions qualifier de régulation par ajustement incrémental. Régulation du système politico administratif territorial par une technique juridique supplétive, la « contractualisation », le cas d'étude étant rapporté par choix aux cadres contractuels travaillant dans la fonction publique territoriale.

Le cadre contractuel émergerait en tant que solution pratique et fonctionnelle chargée de corriger les insuffisances, les blocages du statut de la fonction publique territoriale dans son approche la plus théorique. En quelque sorte, son émergence éviterait simplement que ne se bloque la mise en œuvre de l'action publique territoriale en pleine montée en puissance. Mais au delà de ce simple constat, bien plus qu'un ajustement technique, la contractualisation de l'encadrement traduirait une véritable mutation du système politico-administratif, sous l'influence d'un contexte tant national qu'europpéen qui véhiculerait des valeurs finalement assez éloignées du modèle hiérarchique originel. La contractualisation de l'encadrement serait un des lieux propice à ce constat (Titre I).

Par les modes de raisonnement mobilisés, par les outils utilisés, par l'émergence du rôle joué dans le partage de la décision publique territoriale, les modèles de référence changent de nature, des ruptures cognitives s'opèrent. Le comportement du cadre contractuel en action devrait confirmer nos premières hypothèses (Titre II).

En troisième lieu, comment ne pas s'interroger sur la portée de ces régulations, sur les rapports au pouvoir donc à la politique qui ne manqueront pas, inévitablement d'être ébranlés par ce que nous considérons être comme des interpénétrations de légitimités.

En fait, n'assistons-nous pas au passage d'un ordre ancien résistant à un nouvel ordre des choses porté par l'air du temps ? Ce qui constituera notre troisième batterie de questionnements (Titre III).

En conclusion, nous esquisserons une analyse du changement dans la gestion publique à partir du cas de l'encadrement contractuel territorial au regard du fonctionnement d'un régime démocratique. Faut-il voir dans la contractualisation de l'encadrement moins le signe d'un simple ajustement que la trace d'un changement plus radical en forme de mutation qui s'opère ?

## Titre I :

# LA CONTRACTUALISATION DE L'ENCADREMENT :

## de l'ajustement à la mutation

L'Etat est porté par des valeurs. Quand celles-ci évoluent, du même coup, elles ont un impact sur le rôle du gouvernement. Or, le gouvernement met en œuvre ses politiques par le biais de l'administration publique.

Parce qu'il y a des attentes nouvelles dans notre société (soumises à des influences considérables telles que le triomphe d'un capitalisme démocratique, la mondialisation, la poursuite de la construction européenne, l'évolution des technologies notamment en matière de communication ...) l'écart semble se creuser entre des théories administratives nées dans un contexte spécifique, celui de l'affermissement de l'Etat au cours du 19<sup>ème</sup> siècle et des pratiques voire des attentes de pratiques nouvelles de la part des citoyens-administrés ; attentes nouvelles également chez les dépositaires de l'autorité publique tant élus que fonctionnaires.

Lorsqu'en 1987, la loi GALLAND vient ouvrir la possibilité de recourir dans certains cas de figure à des cadres contractuels au sein de la fonction publique territoriale, on aurait pu y voir un simple désir d'apporter une solution pragmatique à quelques rigidités statutaires pour mettre au service des élus locaux, quelques supplétifs administratifs contingentés dans le temps et les missions qui leur étaient dévolues. A l'époque, peu de voix s'élevèrent pour imaginer d'autres solutions tout aussi fonctionnelles.

D'entrée de jeu, l'ouverture de la gestion des collectivités locales aux cadres contractuels a semblé être un heureux contrepoint sans conséquence particulière sur le modèle théorique proposé, reposant sur le système de la carrière. Ausculter la genèse de l'émergence légale du cadre contractuel au sein de la fonction publique territoriale réfute de telles évidences « naturalisées » par le discours commun. Le décompte des cadres contractuels en a souligné à l'envie l'intrigue, comme nous l'avons vu dans l'introduction de ce travail de recherche.

Les rouages statutaires sont-ils si rigides que certains acteurs l'affirment ? Et d'ailleurs, qui le dit ? Et ceux qui l'expriment ne sont-ils pas aussi ceux qui alimentent l'ankylose statutaire ? La mise en œuvre de l'action publique territoriale passe-t-elle obligatoirement par des solutions contractuelles pour gagner en spontanéité et efficacité (synonymes de nouvelles valeurs) ? Tout semble concourir au niveau contextuel à une sorte de transcendance contractuelle salvatrice de tous les maux locaux. Cela semble, encore une fois, si évident, que le recours à des cadres contractuels apparaît comme un ajustement doux qui ne semble nullement remettre en cause les croyances fondatrices du statut, ni faire bouger le moindre référentiel ... Or, le fait quantitatif nous invite à nous interroger pour savoir si les cadres contractuels territoriaux participent déjà d'un renouvellement de la pratique contemporaine de l'administration publique ou au contraire s'ils ne sont encore que les traces d'ajustement du modèle classique d'administration ? Peut-être les deux à la fois, mais alors pourquoi ? Poser ces questions, revient à travers le " révélateur " que constituerait le cadre contractuel à vouloir envisager, mesurer, l'aptitude au changement de l'administration publique en France en ce début du 21<sup>ème</sup> siècle. Cette aptitude nous semble être d'un grand intérêt car la relation qu'entretient le citoyen et l'administration influe directement sur la confiance que ces mêmes citoyens peuvent accorder à leur gouvernement ; ce qui dans le cas d'une démocratie de type libéral, lieu de nos recherches, est primordial puisque par essence, ici, le pouvoir politique s'adosse sur une expression populaire. De prime abord, ce que nous constatons est que l'action publique territoriale prend un essor déterminant sous la double influence de la décentralisation et d'un contexte néo-libéral appelant une modernisation de la gestion publique. Dans un tel contexte il convient de constater si le modèle initial de gestion des agents territoriaux s'accommode de ces évolutions. Si la montée en puissance quantitative que nous avons observée se cristallise ostensiblement par une mutation juridique de l'encadrement territorial, nous aurions là, la preuve supplémentaire d'un renouvellement dans la conduite de l'action publique territoriale à travers les moyens humains d'encadrement locaux. Parce que pour conduire l'action publique locale, il faut certes des autorités territoriales mais à leur côté la présence de cadres chargés des mises en œuvre est reconnue aujourd'hui comme indispensable.

Ces cadres sont eux-mêmes soumis à une gestion, celle des ressources humaines, et l'on peut se poser la question de l'adéquation entre le modèle proposé par le statut de la fonction publique territoriale et sa pertinence dans la conduite d'une action publique locale renouvelée par les conséquences de la décentralisation et la montée en puissance d'une nouvelle gestion publique.

Aussi, rappellerons-nous le modèle classique proposé pour la gestion du personnel des collectivités territoriales tout en signalant ses limites (CH 1).

Ce sera alors le moment d'observer les éventuelles distorsions entre le modèle initial décrit et les attentes nouvelles en matière de conduite de l'action publique locale (CH 2). Distorsions qui trouveraient leurs dépassements par la contractualisation de l'encadrement. Il s'agira alors de savoir si de nouvelles légitimités ne consacrent pas en fait, comme en droit, un nouveau modèle dominant de gestion de l'encadrement territorial (CH 3).

## **Chapitre 1** La contractualisation de l'encadrement : un ajustement du modèle de " la carrière "

Le modèle de la carrière proposé en 1983 comme mode de gestion du personnel des collectivités locales est directement inspiré du modèle de gestion du personnel de l'Etat. C'est lui qui prévaudra dans la mise en œuvre de la gestion des personnels travaillant au sein des collectivités locales.

Il est le fruit d'un compromis entre des élus locaux longtemps revendicatifs de plus de souplesse dans leur gestion et y parvenant enfin avec les lois de décentralisation et des personnels communaux dont les représentations syndicales aspiraient à une meilleure protection des agents et à une reconnaissance du fonctionnariat.

Aussi est née la loi du 13 juillet 1983 portant Droit et Obligations des Fonctionnaires qui constitue un Statut Général applicable aux trois fonctions publiques (Etat, Territoriale, Hospitalière). Un statut particulier viendra décliner chaque fonction publique.

D'entrée de jeu, il nous faut noter la faiblesse de l'encadrement au sein des collectivités locales avant la Décentralisation. La réponse statutaire apportée en 1982/83, destinée à renforcer la capacité d'encadrement des collectivités, s'attachait à satisfaire les besoins et attentes des élus, de la population. Pour fonder ces réponses la loi nouvelle s'appuyait sur des principes dominants à l'époque.

Si nous démontrons que les attentes, des élus ont changé, et sans doute celles aussi de la population nous pourrions logiquement comprendre que les principes fondateurs d'une vision statut-carrière ne pourront pas résister longuement à l'évolution des besoins de la société.

Il aura fallu attendre 1976 et le rapport GUICHARD pour que soit posé le problème de l'encadrement au sein des collectivités territoriales. Face au sous-encadrement des communes, fut préconisée la création du grade d'attaché communal, agent de conception de catégorie « A » ; création faite par référence au niveau de celui d'attaché de préfecture, suivant le fameux principe d'homologie.

Le décret du 15 novembre 1978 formule, pour la première fois dans le statut communal, le principe selon lequel l'accès à un emploi après concours serait suivi d'une formation obligatoire post recrutement. Cette idée sera reprise et élargie à d'autres grades, d'autres filières, dès le 31 décembre 1988. Ces seules précisions montrent bien l'état de vassalité dans lequel se mouvaient les collectivités locales et souligne l'état de faiblesse organisationnelle supporté par ces mêmes collectivités en manque évident de compétences administratives.

Puisque l'action publique continue d'évoluer sous l'effet conjugué de facteurs hétérogènes tels que des progrès techniques, une évolution du droit du fait de la construction européenne, des attentes des citoyens... la question est de savoir si cela entraîne une répercussion au sein des administrations territoriales dans leurs modalités d'organisation et leur vécu, par leur encadrement ? Encadrement au sens étroit et combinatoire à la fois des organes de direction administratifs tant dans leur hiérarchie formelle que dans leurs rapports d'influence réels mais aussi encadrement au sens large englobant la relation entre ce premier cercle administratif et l'exécutif territorial pouvant lui aussi comprendre différents périmètres suivant la capacité à dominer ou à déléguer volontairement ou pas du leader exécutif territorial.

Ces modalités d'organisation des hiérarchies de direction, de la vision moniste du directeur général des services, hiérarque absolu, jusqu'aux équipes de direction intégrées, ont-elles évolué parallèlement ? Quels sens prennent-elles et donnent-elles à leurs actions ? Un nouveau modèle de direction administrative se met-il en place ?

Observer la place et le rôle des cadres contractuels à ce moment de nos recherches doit pouvoir utilement nous donner des indications à cet égard. Préalablement, resituons la problématique par une approche historique, en rappelant notre point de départ à savoir le modèle de direction administrative jusqu'à la décentralisation.

Il s'agissait d'un monde territorial sans grandes compétences déléguées, où l'Etat central détenait avec jalousie le monopole de la norme, de l'aménagement du territoire, le contrôle a priori des actes des collectivités locales. Certaines comme la Région n'étaient pas reconnues (c'était une circonscription administrative), d'autres tels les départements voyaient leur exécutif entre les mains du Préfet.

On comprend aisément que l'heure n'était pas aux équipes de direction puissantes reconnues et affirmées. Seul le Secrétaire Général de par son rapport privilégié avec le Maire tirait humblement son épingle du jeu pour former avec l'élu ce couple qui n'a encore attiré l'attention que de trop peu de chercheurs. (1)

Il s'agissait donc essentiellement d'un binôme Maire/Secrétaire Général au cœur de la décision locale vivant sur un mode de relations asymétriques de type wébérien amalgamant dimensions administratives et politiques tout en tenant le discours de la neutralité.

Seules les grandes villes connaissaient une troïka avec un directeur de Cabinet spécialisé dans un rôle politique qui s'ajoutait à ce couple.

(1) Voir tableau ci-après portant sur les secrétaires généraux des villes, extrait de l'étude de Jean-Claude THOENIG et Catherine BURLLEN. *Revue Politiques et Management public*, volume 16, n° 1, mars 1998.

## Analyse portant sur « les secrétaires généraux des villes »

Jean Claude THOENIG Katherine BURLEN 1998 (1)

« Comment s'exerce la direction des services municipaux dans les villes françaises ? Une étude réalisée auprès de 266 secrétaires généraux permet de caractériser les personnes, les tâches et rôles effectivement appropriés, l'influence de l'insertion organisationnelle, les normes professionnelles et gestionnaires mobilisées. Elle montre entre autres résultats que la fonction de direction est porteuse d'un fort localisme, qu'elle privilégie des approches relativement bureaucratiques, que sa dépendance par rapport à la politique constitue à la fois une ressource et une contrainte, que de faibles marges de manœuvres existent pour déployer un projet professionnel collectif.

On peut en conclure que les cadres dirigeants territoriaux ne sont ni les porteurs, dans le contexte actuel, ni d'une dynamique technocratique, ni les leviers d'une approche managériale de l'action publique territoriale.

Les secrétaires généraux des communes de plus de 5000 habitants alignent quelques caractéristiques.

- Ils sont les « roturiers du localisme municipal » en ce sens qu'il n'y a pas l'élitisme social et qu'ils sont issus de couches sociales assez diverses. Ils sont pour la moitié issus du territoire où ils exercent leurs fonctions.
- Tant leur travail que leur rôle est marqué par une forte contingence, tant par un phénomène de dépouilles que dans l'exécution de leur tâche au quotidien. Ni par stratégie des politiques publiques ni simple chef bureaucratique « il bricole une série de savoir-faire qui varient en fonction des événements et des contextes politiques ».
- Ils sont attachés à leur statut, leur « dévouement personnalise la compétence et la surcharge de travail légitime l'autorité ». Ce sont des bureaucrates « politiquement corrects », ils valorisent le secteur public en général et les services municipaux en particulier » et rejettent les « références gestionnaires allogènes ».

« S'agissant des secrétaires généraux on note que leur rôle inclut très largement les deux modèles (celui de la neutralité administrative et celui de l'influence politique). Ils se positionnent à la fois comme des bureaucrates classiques et comme des acteurs tournés vers le politique ... S'agissant de l'intrusion dans le politique, les secrétaires généraux minimisent de façon marquée une seule tâche qui est celle de conseiller politique du maire.

En fait, la construction du rôle par les intéressés combine deux volets : une attention relative aux tâches personnelles de type technique et une attention un peu plus importante aux tâches qui relient aux processus de décision et aux choix de la municipalité.

Le secrétaire général se positionne comme un fonctionnaire médiateur et trait d'union entre deux univers, qui participe au politique sans faire de la politique et qui se veut le garant de la conformité administrative sans être bureaucratique lui-même ».

Il convient donc d'observer comment le modèle d'administration du territoire fourni par un Etat omnipotent, a évacué jusqu'en 1982 tout renforcement de l'encadrement des collectivités au détriment des élus locaux pour ne laisser vivre que le couple mythique, maire, secrétaire général qui malgré tout restait limité dans ses compétences et ambitions.

(1) *ibid*

L'administration forte de l'Etat a laissé pendant des années sur le territoire des administrations locales faibles au service d'élus limités dans leur action. Si une administration publique est un ensemble de relations entre l'appareil d'Etat et la société civile on peut considérer qu'il y a eu un modèle français d'administration publique au lendemain de la Constitution de 1958, c'est à dire la mise en cohérence entre différents niveaux de réalité souvent séparés artificiellement. Ces relations ont défini un espace de communication c'est à dire un lieu de construction du monde et un lieu de représentation d'intérêts professionnels et de préférence politiques.

Ce modèle français, selon Pierre MULLER, reposait sur :

-- la centralité de l'Etat dans la médiation, avec un fort interventionnisme public privilégiant l'ouverture et la transformation de la société. Les mots d'ordre sont mobilité, changement, modernisation et forgent ainsi un nouveau référentiel modernisateur. C'est une élite administrative centrale qui prend en charge le développement économique et social de l'Etat. Toujours selon Pierre MULLER il en résultera un rapport de plus en plus ambigu entre la sphère politique (nationale) et la sphère administrative (nationale) atténuant la frontière entre elles ;

-- le corporatisme sectoriel faisant correspondre à chaque secteur de l'économie un secteur d'intervention de l'Etat. Ici la société Française pense son rapport au monde à travers l'action de l'Etat.

Le paradigme de la médiation est celui qui sous-entend un modèle particulier de décision publique. L'Etat médiateur signifie que l'Etat est la source de l'essentiel des politiques publiques et donc des décisions politiques qui s'y rapportent (1).

L'administration du territoire, apannage de l'Etat, se charge de la fonction de mise en œuvre locale des politiques publiques (2). La principale conséquence de cette vision du rapport de l'Etat à la Société est la minoration de la capacité des élus locaux à mettre en œuvre des politiques publiques. Ici c'est l'administration déconcentrée de l'Etat qui exerce la fonction d'intégration et de mise en cohérence des politiques publiques. Du même coup l'ajustement de la règle de droit aux contingences locales relève de l'administration de l'Etat.

Pour toutes ces raisons on comprend que pendant longtemps « l'administration communale » ait été une sous – administration, espèce supplétive localière aux horizons bornés où le contractuel communal portait tout le poids d'une origine morganatique.

Avec l'essoufflement des trente glorieuses et du modèle social s'y rapportant, deux changements majeurs allaient marquer les années quatre-vingts et influencer jusqu'à l'organisation administrative locale y compris dans ses acteurs gestionnaires.

Qu'on l'appelle néo - libéralisme, norme marché ... l'évidence ne nécessite pas une démonstration supplémentaire, en France, ce changement de référentiel global (Pierre MULLER) s'est traduit par une redistribution des rôles entre l'Etat et les institutions territoriales avec la décentralisation.

(1) Pierre MULLER – *les Politiques publiques*. P.U.F. *Que sais-je* n° 2534, juin 2000.

(2) *Ce que Pierre GREMION appelle le « pouvoir périphérique »*.  
Pierre GREMION *Le pouvoir périphérique, le Seuil, Paris 1976*.

C'est ainsi que pour le sujet de recherche qui nous intéresse, jusqu'à la loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, il faut rappeler que les employés communaux n'étaient pas des fonctionnaires. Le Conseil d'Etat a toujours considéré que la qualité de fonctionnaire s'obtenait lorsque les deux caractéristiques suivantes se cumulaient :

être nommé sur un emploi permanent,

être titulaire non pas d'un emploi, mais d'un grade de la hiérarchie administrative.

De ce fait, malgré une lente codification surtout basée sur la jurisprudence du Conseil d'Etat, tout au long du 20<sup>ème</sup> siècle, les employés communaux n'ont accédé à la qualité de fonctionnaire que suite à la loi du 26 janvier 1984, et plus exactement filière par filière au gré de la parution des décrets mettant en place l'organisation de celles – ci à force de cadre d'emploi, grades et échelons d'intégration. (1)

Bien que non fonctionnaires, les employés communaux ont bénéficié d'un statut général à partir de la loi du 28 avril 1952 et en vertu de l'article L 411-11 du code des Communes il était précisé : « le personnel est vis à vis de la municipalité dans une situation statutaire et réglementaire ». Un tableau des effectifs prévoyait alors en fonction de la strate démographique de la collectivité le niveau des emplois susceptibles d'être pourvus dans chacune d'entre elles. (Il est à noter que le principe du seuil perdure dans le droit de la fonction publique territoriale actuelle comme une réminiscence de l'absolutisme étatique au niveau local des temps anté – décentralisation). Au début des années 80 les autorités territoriales se retrouvaient souvent avec le seul Secrétaire Général comme cadre d'appui. Ce tandem avait la particularité de tendre au monopole directionnel et le système politico – administratif reposait quasi – exclusivement sur le couple mythique Maire/Secrétaire général. Nous notons que la sociologie administrative ne s'est guère appesantie sur ce couple avant la décentralisation et l'émergence du local comme lieu de réflexion et d'analyse.

Néanmoins des auteurs canoniques comme Albert MABILEAU signalent : « Il reste exclu qu'un secrétaire général de ville ou un directeur de service important ne se trouve pas en sympathie personnelle et parfois politique avec son maire ou son président » (2).

Observation partagée par Pierre SADRAN dès 1987 précisant que « les enquêtes qualitatives sur les emplois d'encadrement réalisés par la Direction générale des collectivités locales montrent que les secrétaires généraux les plus jeunes occupent désormais plusieurs emplois successivement... ». Dans cette administration locale « l'histoire de ce couple est en train d'évoluer sous nos yeux. Au fond, on est en voie de passer du mariage, avec promesses d'éternité et drame inévitable en cas de rupture, à l'union libre... » (3).

(1) Bernard FATH. *La gestion des personnels des collectivités territoriales. Les éditions d'organisation - Paris mars 1989.*

(2) Albert MABILEAU, *le système local en France Clefs politique Monchestien Paris Nov 1992 p105.*

(3) Pierre SADRAN, *Pouvoirs 1987 N° 40 « de l'allégeance à la mobilité : quelle politisation pour la fonction publique territoriale ? » - p48.*

Jean Claude THOENIG et Katherine BURLIN (1) confirment ce lien fort et cette instrumentalisation politique du secrétaire général par l'exécutif local : « La fonction de secrétaire général représente le levier principal à travers lequel les organes élus au suffrage universel exercent leur hégémonie et contiennent, à l'intérieur des limites étroites, les zones d'autonomie dont pourrait bénéficier la bureaucratie.

Plus précisément, c'est la centralisation du pouvoir sur la personne du maire qui permet d'assurer la prééminence des politiques sur les fonctionnaires. Les deux ressorts concrets fondamentaux en sont, à travers la confusion entre l'autorité sur le Conseil municipal par la présidence de l'assemblée délibérante et l'autorité sur les services par la responsabilité de l'exécution des délibérations. – la délégation des signatures et la discrétionnarité de nomination.

De ce point de vue, la géométrie variable qui, dans le temps et dans l'espace, préside à la situation du secrétaire général complète, au bénéfice du maire, les ressources dont celui-ci dispose ... Le statut du secrétaire général, nommable et révocable à loisir, et ne disposant pas d'un cahier des charges et de ses responsabilités juridiquement explicites, relève ainsi d'une logique pure : il forme une des clés de voûte d'une certaine forme de démocratie représentative ».

Dans un tel contexte organisationnel on comprend comment jusqu'en 1982 le couple maire – secrétaire général a indubitablement mis sous le boisseau la question des autres cadres de l'administration.

Le secrétaire général « gardien et garant de la bureaucratie » homme lige du maire, souvent unique cadre dans l'essentiel des collectivités locales, anté – décentralisation représentait souvent à lui seul l'intégralité du savoir administratif. Jaloux de ses prérogatives, le conservatisme était de mise.

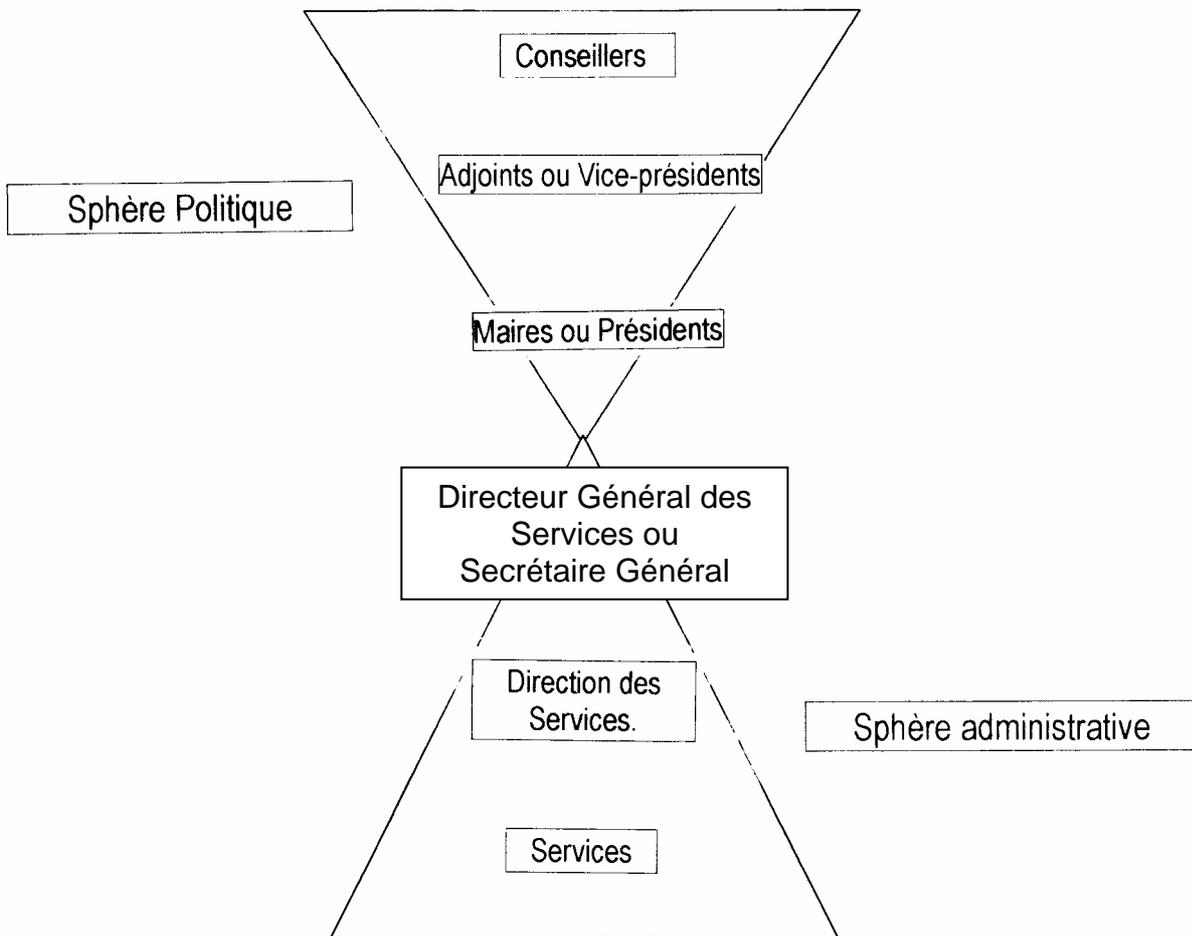
Comme l'écrit Stéphane DION « le modèle autocratique est celui qui caractérise le mieux la municipalité française traditionnelle. Il fait de la relation entre le maire et son secrétaire général l'axe autour duquel gravite l'ensemble du processus et des relations ». (2)

C'est ce schéma hyper classique qui se présente sous la forme de deux pyramides inversées et que tout organigramme des services reproduira pendant des décennies, (voir tableau ci-après).

(1) THOENIG et BURLIN. *Ibid.*

(2) DION Stéphane « la politisation des mairies » Paris France, *Economie Collection politique comparée* 1986.

## Modèle classique d'organisation politico-administrative territoriale.



Ce qui caractérisait l'administration territoriale à la veille de la décentralisation et qui logiquement accompagnait par défaut le modèle du couple mythique était la faiblesse en nombre, faiblesse en formation, en capacité d'adaptation...des collectivités au niveau de l'encadrement.

La principale caractéristique d'un modèle de gestion du personnel qui repose sur un statut, comme cela est le cas pour la fonction publique territoriale, consiste à faire prévaloir des règles impersonnelles et préalables à l'arrivée de tout agent.

C'était le gouvernement qui organisait et contingentait le pouvoir d'expertise dans les collectivités territoriales et ceci très fortement. Il faut se souvenir que le journal officiel du 28 novembre 1958 (p10668) présentait le tableau indicatif des emplois communaux permanents à temps complet susceptibles d'être créés dans chaque commune, compte tenu du chiffre de sa population.

Ainsi ne trouvait-on, au niveau encadrement, en fonction de la taille démographique de la collectivité que les emplois suivants :

- le secrétaire général dans les communes de plus de 2 000 habitants,
- les secrétaires généraux adjoints dans les communes de plus de 20 000 habitants,
- les chefs et sous chefs de bureau dans les communes de plus de 10 000 habitants,

- les directeurs généraux des services techniques,
- les ingénieurs et architectes en chefs dans les communes de plus de 40 000 habitants,
- les ingénieurs dans les communes de plus de 20 000 habitants,

Le secrétaire général étant alors défini comme « principal collaborateur du maire chargé de l'organisation générale des services municipaux. Il veille à l'exécution des directives du maire par l'ensemble des services de la commune dont il coordonne l'activité ».

Les 36 600 communes françaises ne comptaient en définitive que pour quelques centaines d'entre elles, des cadres A. Chiffre extrêmement limité une fois rapporté à chaque collectivité locale.

On peut donc dire que jusqu'à la décentralisation, les collectivités locales étaient globalement sous encadrées et que le territoire n'était absolument pas maillé par des savoir faire, des expertises propres au monde des collectivités locales.

De plus comme on l'a vu, les rares cadres « A » avaient partie liée à leur exécutif local par le système de l'emploi et non de la carrière. Il faut insister sur ce point : dans un système de l'emploi tel qu'organisé par la loi N° 52-432 du 28 avril 1952 chaque agent est nommé dans son emploi en devient « titulaire » et en suit le sort. Il n'est recruté que s'il présente les caractéristiques pour occuper l'emploi qu'on lui destine. Cela veut dire que la formation professionnelle est acquise avant recrutement

C'est donc ce système extrêmement sclérosant pour le monde local qui a duré jusqu'en 1983 – 84.

A priori, il n'y a pas de place pour le modèle juridique de la contractualisation dans un système statutaire ... sauf quand au prix de paradoxes ou de compromis, la contractualisation vient jouer un rôle d'ajustement du système statutaire. C'est cette hypothèse que nous voudrions ici vérifier.

Nous examinerons donc le compromis de 1982/83 débouchant sur le système de la carrière comme modèle de gestion du personnel de la fonction publique territoriale (Section 1) mais aussi finalement comment ce compromis a complexifié la gestion du personnel territorial au prix d'un appel à la réforme (Section 2).

## Section 1 – Le modèle de la carrière au sein de la Fonction publique territoriale.

### *Attentes et principes.*

La mise en place du système de la carrière dans la fonction publique territoriale est l'aboutissement d'un long processus historique qui a caractérisé l'approche française de l'administration publique. La charge mythique est au moins aussi forte que le raffinement juridico technique qu'elle véhicule (§ 1). Au-delà d'un simple compromis politique, les attentes de la société française des années 70 se retrouvaient dans les principes exprimés qui soutendaient cette vision de la gestion du personnel local (§ 2).

#### § 1. **Les caractéristiques de la Fonction publique territoriale**

Ici, nous ne reviendrons pas sur les conditions compromissaires d'élaboration de la loi du 13 juillet 1983 ou celle du 26 janvier 1984. Il nous paraît plus opportun de souligner dans quel mouvement historique le statut de la fonction publique territoriale s'est mis en place sur la base du principe fort de la carrière et comment à cette époque il y avait, au prix de quelques ambiguïtés, une adéquation entre principes statutaires et les attentes tant de la population que des élus.

S'interroger sur la place des personnels contractuels au sein de la Fonction publique territoriale revient à retracer l'histoire administrative et politique de la France, qui a conduit à l'avènement d'une fonction publique au service des collectivités locales.

Fonction publique basée globalement encore aujourd'hui sur le système de la carrière, c'est-à-dire bénéficiant d'un statut préétablissant les règles de travail entre employeur et salarié, ce qui a priori va à l'encontre de la notion traditionnelle de contrat.

Cependant, il ne faut pas imaginer une ligne continue et univoque qui irait d'un pouvoir centralisateur vers une France décentralisée, d'une fonction publique naturellement statutaire dont la vertu ultime est et aurait toujours été la protection des agents des collectivités locales, contre toute immixtion du droit commun. Il convient donc, à travers ce succinct rappel historique, de s'interroger sur : l'émergence, le poids, les spécificités des personnels contractuels au sein du système local et de resituer l'apparition de l'administration locale d'un point de vue historique, de constater la construction homologique de cette fonction publique avec celle de l'Etat [A], de prendre la portée d'une administration territoriale de carrière [B].

#### ***a) La montée en puissance de l'administration locale***

Elle se confond avec celle du pouvoir communal. « Si l'histoire de France a retenu les noms de Louis VI et Louis VII, c'est moins parce que ce dernier fut le mari d'Aliénor d'Aquitaine que parce que ces deux rois marquèrent et encouragèrent l'émancipation juridique et politique de nombreuses villes du royaume ». (1)

(1) Histoire de la Décentralisation française, Jean-Marc OHNET, le Livre de Poche n° 527-1996 p20 et suivantes.

Ce mouvement communal ou encore cette révolution communale ira de pair avec l'apparition de l'agent communal. « Celui-ci était essentiellement chargé de missions de police laquelle avait trait non seulement à la sécurité intérieure mais à tout ce qui relevait des services publics naissants et de la réglementation économique » (1), mais aussi de « toute tâche en liaison avec le développement de la ville : fontainier, peseur de pain, clerks chargés du secrétariat des assemblées dirigeant la ville ...ces agents étaient unis à la commune, à la ville, par des liens de droit privé. Les problèmes se réglaient devant le juge civil. » (2)

Le 18<sup>ème</sup> siècle allait marquer un tournant décisif dans les relations entre le pouvoir central et ce qui allait devenir les communes. Celles-ci, à partir des lois de 1789 et 1790, allaient exister en tant que telles et avoir un conseil municipal librement élu, celui-ci pouvant confier des fonctions remplies par des fonctionnaires publics, élus par l'organe délibérant de la commune, puis « le consulat met un terme à ce mouvement de décentralisation. La loi Pluviose An VIII (février 1800), instaure une administration de l'Etat par département et par arrondissement de communes et les missions de puissance publique sont placées sous l'autorité des préfets, des sous-préfets, des agents de l'Etat.

La gestion communale ne concerne plus que le patrimoine et relève du droit privé ; le secrétaire de mairie perd sa qualité de fonctionnaire public et les agents communaux deviennent des préposés de droit privé régis par le code civil »... (3) La monarchie de juillet verra les préposés de la commune choisis par le maire. Leur rémunération étant prise en compte par le budget de la commune.

« La Révolution de 1848 et l'instauration de la II<sup>ème</sup> république se déroulent dans une période très brève, mais les débats passionnés et riches d'argumentations qui ont lieu sur le thème de la décentralisation mériteraient d'être redécouverts (4).

La Second Empire n'apporte pas de changement à la situation des agents communaux et aucune évolution notable ne se fait jour lors de la période dite libérale à partir de 1860. La défaite, plus la déchéance de l'Empire, proclamées le 4 septembre 1870, laissent en suspens le débat sur la décentralisation animé par Jules FERRY à l'occasion de l'élaboration du «programme de Nancy ». Cette question revient rapidement à l'ordre du jour de la nouvelle Assemblée Nationale acquise dans sa majorité à l'idée de la nécessité d'une décentralisation prudente et modérée et ce, malgré les convictions profondément centralisatrices d'Adolphe THIERS, Chef de l'exécutif, qui doit faire face en 1870 aux interpellations communalistes et fédéralistes de la capitale insurgée.

Il est intéressant de noter que dès octobre 1870, le Comité Central de la Garde Nationale de Paris revendiquait pour la capitale "le choix par élection ou le concours des magistrats ou fonctionnaires communaux de tous ordres..."(5)

(1) Olivier SCHRAMECK, *La Fonction Publique Territoriale, Connaissance du Droit, Droit Public, Dalloz 1995, p.8.*

(2) Bernard FATH, « *La Gestion du Personnel des Collectivités Locales, Les Editions d'Organisation 1989, p.18.*

(3) (4) *La Fonction Publique Territoriale, acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local*, 2000 - Etude présentée par Michel Antoine ROGNARD. *Avis et rapport du Conseil Economique et social, les Editions des J.O., Paris.*

(5) Antoine ROGNARD – *ibid.*

C'est sous la III<sup>ème</sup> République que l'architecture institutionnelle qui est encore la nôtre se met en place, tout d'abord avec la loi du 10 août 1871 sur le département plaçant le Conseil Général sous la tutelle du Préfet, puis les grandes lois de 1882 et 1884 qui marquent ce que l'historien Daniel HAVELY a appelé dans sa "Fin des notables", parue en 1929, "la révolution des mairies : ... qui voudrait comprendre la politique du pays, c'est au village qu'il faudra aller. Mais, un village qui n'est plus celui qu'ont rêvé les notables. Là, vient de se produire, dispersée entre 30 000 centres si petits qu'aucun d'eux, pris en soi, n'est visible, une REVOLUTION..."(1)

« C'est à cette loi de 1884 que l'on doit la présence, dans les villages les plus reculés, d'une mairie comme on doit aux lois scolaires de la même époque, la présence d'une école, l'une et l'autre étant très fréquemment dans le même bâtiment. Cette situation facilitera l'exercice de la fonction de secrétaire de mairie par l'instituteur, fonctionnaire de l'Education Nationale et dont le statut ne sera donc jamais communal. Très souvent, le seul agent communal de la commune sera le garde champêtre dont le rôle multiple sera apprécié de la population et dont les attributs participeront à l'identité communale.

La loi du 5 avril 1884 prévoit désormais que le maire est élu dans toutes les communes par le Conseil Municipal, mais il n'en reste pas moins étroitement soumis à la tutelle de l'Etat. Les préposés deviennent des agents communaux soumis au pouvoir du maire, lequel pouvoir est étroitement encadré, en application de l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 qui dispose que : "le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. Il peut faire assermenter et commissioner les agents nommés par lui mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet. » (2). Les agents communaux sont ainsi reconnus par une grande loi de la République.

Peu de temps après, le Conseil d'Etat allait de son côté implicitement leur reconnaître la qualité d'agent public en rendant le célèbre arrêt Cadot, le 13 décembre 1889 (désormais, c'est la juridiction administrative qui sera compétente pour connaître les contentieux du personnel communal et non les juridictions de l'ordre judiciaire).

Au début du XX<sup>ème</sup> siècle, le législateur de la III<sup>ème</sup> République vota un certain nombre de textes de portée générale qui concernaient aussi les agents communaux, telle la loi du 22 avril 1905 concernant le droit à la communication du dossier, puis, la loi du 5 avril 1910 sur le régime des retraites.

Puis, accompagnant le très important développement des services publics locaux, des lois furent votées pour prendre des dispositions spécifiques à la situation des agents communaux.

La première fut celle du 23 octobre 1919 qui impose aux communes de plus de 5000 habitants la mise en place d'un statut pour le personnel. A défaut, s'appliquait un règlement type fixé par décret du 10 mars 1920 consacrant des acquis jurisprudentiels. La deuxième loi du 12 mars 1930 concerne l'ensemble des communes et reprend la même procédure, à savoir, la substitution d'un règlement type en l'absence de statut communal (celui-ci ne sera défini que par un décret du 12 janvier 1938).

(1) Antoine ROGNARD - *ibid.*

(2) Antoine ROGNARD - *ibid.*

A noter également que la loi de finances du 31 décembre 1937 interdit aux communes de rémunérer leurs agents communaux au-delà des rémunérations des fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions comparables.

On aurait pu penser que le programme du Conseil National de la Résistance (CNR) réclame un nécessaire renouveau des institutions et notamment celui de la fonction publique, mais la situation politique de la France libérée appelait d'autres urgences. Deux ans plus tard, la IV<sup>ème</sup> République est proclamée avec l'adoption par référendum de la Constitution du 27 octobre 1946. La loi du 19 octobre 1946 relative au statut général de la fonction publique venait d'être votée. (1) Au lendemain de l'adoption de la V<sup>ème</sup> République, l'ordonnance du 4 février 1959 reprenait à son compte une grande partie du dispositif de 1946. C'est cet édifice qui sera ébranlé en 1983.

### ***b) La mise en place de la Fonction publique territoriale de carrière***

"Dès le 22 juillet 1981, c'est-à-dire deux mois à peine après la constitution du nouveau gouvernement, l'Assemblée Nationale réunie en session extraordinaire est saisie d'un projet de réforme dont Gaston DEFERRE, Ministre de l'Intérieur, était l'auteur principal. François MITTERRAND et Gaston DEFERRE souhaitaient au lendemain des élections législatives de 1981 profiter de "*l'état de grâce*" pour créer rapidement une situation irréversible. C'est pourquoi Gaston DEFERRE et le Gouvernement choisirent de porter d'abord le débat sur l'affirmation de l'autonomie des collectivités locales par la suppression de la tutelle des préfets et de renvoyer la question de la répartition des compétences" (1).

« On a maintenu les français et leurs élus en tutelle, s'exclame-t-il, on les a traités comme des mineurs soumis aux décisions d'une classe politique et d'une administration de plus en plus centralisée et de plus en plus technocratique (...) ce type de centralisation a engendré une administration et une réglementation étatique, tatillonne, bureaucratique, un dirigisme étouffant pour les élus et pour les entreprises. » (2)

Le principe du transfert de l'exécutif à un élu local constitue une rupture politique majeure. Il pose également la question du statut applicable aux personnels, ceux en place et ceux à venir.

Il s'avère ainsi nécessaire de prévoir une période transitoire.

L'idée d'un simple toilettage pour accompagner le développement des responsabilités locales était communément admise par la majorité des élus juste avant le chantier de la décentralisation.

(1) (2) Antoine ROGNARD – *ibid.*

Le rééquilibrage des pouvoirs et des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales introduit par les lois du 2 mars 1982 et du 22 juillet 1983, change la nature des solutions à apporter pour les personnels. « Pour être fortes et respectées, les collectivités territoriales avaient besoin, elles aussi, d'administrations compétentes, puissantes et respectées susceptibles de faire jeu égal, y compris dans les débats les plus techniques, avec leurs homologues de l'Etat. » (1).

Pour faire face aux enjeux nouveaux, il convient que les élus puissent disposer d'agents pouvant pleinement collaborer avec eux. Largement préoccupés d'affirmer leurs nouvelles compétences, les élus sont peu enclins à ce que des obstacles statutaires ne viennent contrecarrer leur autorité.

« Le premier souci des élus dans leur immense majorité transcendant les clivages partisans, était de disposer de fonctionnaires "à eux" qui ne pourraient invoquer leur indépendance statutaire pour revendiquer par rapport aux directives des autorités territoriales la continuité d'une politique administrative, voire une marge d'autonomie dans le choix des modalités de mise en œuvre ». (2)

Une autre exigence forte du ministère de l'Intérieur était de ne pas créer une nouvelle "*bureaucratie à tendance centralisatrice*" où la discordance aurait pu opposer les élus et les organisations syndicales. « ...Le ministre de l'Intérieur et de la décentralisation tout en faisant valoir la nécessité de construire une véritable fonction publique territoriale, souhaitait que les préoccupations et les susceptibilités des élus, y compris des collectivités de taille modeste, fussent attentivement prises en compte ». (3)

L'élaboration d'un statut des fonctionnaires territoriaux avait pour ambition de permettre de concilier les exigences de l'autonomie locale, avec la nécessité d'accorder aux agents des collectivités locales des garanties de carrière comparables à celles des agents de l'Etat.

« Il fallait attirer dans les carrières correspondantes des fonctionnaires de grande qualité et donc leur ménager, outre des perspectives de carrière prometteuses, des garanties statutaires protectrices. A cette fin, il importait que les agents des collectivités locales ne fassent plus figure de parents pauvres de la fonction publique, qu'ils accèdent à une égale dignité reconnue par la loi. D'où l'idée d'agréger un ensemble disparate en une fonction publique territoriale unique dont le statut juridique serait comparable à celui de la fonction publique de l'Etat. » (4)

La nécessité de ce statut s'est également imposée par le souci de fixer définitivement sur leur sort les fonctionnaires de l'Etat qui appartenaient à des services qui devaient être transférés aux collectivités locales.

(1) Olivier SCHRAMECK, in "*La fonction publique territoriale*" Editions Dalloz - p.15

(2) *Ibid*, p. 16

(3) *Ibid*, p. 18

(4) *Ibid*, p. 15

« Un palliatif provisoire avait été prévu (pour les fonctionnaires d'Etat en poste dans les départements et les régions en 1982) sous la forme d'un régime de mise à disposition croisée, mais la loi du 7 janvier 1983 avait peu après posé le principe d'un transfert des services corrélatif au transfert et même de favoriser l'exercice d'un droit d'option qui permette aux agents de faire coïncider leur statut et leur affectation ... La parité des deux fonctions apparaissait à cet égard comme un impératif fonctionnel ». (1)

Trois principes sont à la base de ce nouveau statut aux exigences contradictoires. Ce sont **l'unité** de la fonction publique territoriale, sa **parité** avec la fonction publique de l'Etat et le maintien de sa **spécificité**.

Le premier de ces principes a pour ambition de mettre fin à la mosaïque des statuts existants dans les collectivités en regroupant sous un seul et même statut tous les agents des communes, des départements, des régions, des structures inter-collectivités, des OPHLM et caisses de crédit municipal.

Le principe de parité consacré par l'existence même du titre I du statut général dispose que l'ensemble des fonctionnaires, qu'ils soient d'Etat ou Territoriaux, bénéficient des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations. Mais la grande nouveauté consiste à transposer à la fonction publique territoriale le système de la carrière en vigueur à l'Etat.

Ce système qui se caractérise par la séparation du grade et de l'emploi a deux conséquences :

- titulaire d'un grade, le fonctionnaire territorial se trouve désormais à l'abri des aléas qui peuvent affecter un emploi,

- responsable de l'organisation des services, le maire, le président du Conseil Général ou du Conseil Régional peuvent modifier les structures administratives de leurs services pour les adapter aux besoins sans être entravés par des considérations de personnes.

Garanties statutaires et souplesse de gestion sont donc les forces complémentaires de la séparation du grade et de l'emploi.

Il est plus difficile de délimiter les contours du principe de spécificité dès lors que l'option fondamentale est de rattacher l'administration des collectivités territoriales à la conception française de la fonction publique. L'originalité et la spécificité du statut proposé pour les fonctionnaires territoriaux ressort de quelques dispositions :

- le maintien des fonctionnaires à temps non complet pour les communes rurales,
- le recours plus aisé à des non titulaires,
- l'application des emplois de cabinet.

Quelques citations extraites des discussions générales sur le projet de loi à l'Assemblée Nationale et au Sénat rappellent ici la dimension donnée à la réforme. L'ambition et les objectifs de Gaston DEFERRE, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, sont précis : le projet de loi a pour objet d'assurer l'équilibre entre les droits et les décisions des élus locaux et les droits et les devoirs des fonctionnaires territoriaux.

(1) *Ibid* p. 17

Il affirme que « la fonction publique territoriale sera au service de la décentralisation ». Pierre TABANOU, rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, expose d'emblée qu'il s'agit « sans aucun doute de la partie la plus importante et la plus novatrice » et qu'elle « constituera .... l'outil et le creuset de la décentralisation ».

Il ajoute que cette nouvelle fonction publique territoriale, « égale en droits et en obligations à la fonction publique d'Etat, sera l'instrument indispensable à la mise en œuvre de la décentralisation par le double objectif qu'elle vise : doter les élus d'un personnel suffisant et de grande qualité pour l'exercice de leurs compétences nouvelles et de leurs responsabilités accrues et mieux garantir les droits des fonctionnaires territoriaux de toutes les origines sans porter atteinte au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales ».(1)

Le rapporteur de la loi au Sénat, Daniel HOEFFEL, la présente dans ces termes : « Elle est ainsi marquée d'une double empreinte : la volonté d'instituer une fonction publique unique et de renforcer l'autonomie locale, deux préoccupations qu'il n'est pas facile d'harmoniser et qui, en fait et selon les dispositions, sont inégalement prises en considération dans le texte qui nous est soumis. Pourtant, *nul ne peut nier la nécessité d'améliorer le sort des agents des collectivités territoriales, mais aussi de faire de la réforme de la fonction publique territoriale un élément de logique décentralisatrice* ».

A l'issue des débats parlementaires, la réforme législative se présente selon un découpage en trois titres, le titre I traitant des droits et obligations de l'ensemble des fonctionnaires, le titre II du statut des fonctionnaires de l'Etat, le titre III du statut des fonctionnaires territoriaux (loi du 26 janvier 1984). Quelques mois plus tard, la loi du 12 juillet organise la formation pour tous les agents salariés des communes, départements, régions, de leurs établissements publics et des offices d'Habitation à loyer modéré (H.L.M.). Dernier volet, le statut des personnels hospitaliers sera promulgué en janvier 1986 (loi du 9 janvier 1986).

## § 2. **L'adéquation entre Principes et Attentes au moment de la mise en place du modèle initial**

S'inscrivant dans une longue montée en puissance du fait statutaire, la fonction publique territoriale fut donc conçue sur les principes qui fondaient le statut des fonctionnaires de l'Etat.

Mais là où il y avait un seul employeur, l'Etat, le monde territorial en proposait environ 45 000. Il aura donc fallu " inventer " tout un mécano institutionnel qui assure l'homologie entre les deux fonctions publiques.

(1) "La fonction publique territoriale, acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local". PR AVIN et rapport du Conseil Economique et Social 2000. Etude présentée par M. Michel Antoine ROGNARD. Les Editions des Journaux Officiels.

Par ailleurs, tandis que l'Etat assure des missions d'intérêt général, les exécutifs locaux sont confrontés à des demandes particulières, de proximité où le cap de l'intérêt général est souvent mis à mal par l'accumulation des intérêts personnels. Le public souhaite des services qui ne sont pas toujours ceux du service public.

A partir de ces deux simples observations (multiplicités des employeurs ; besoins particuliers de proximité) nous pouvons souligner les difficultés de l'architecture statutaire proposée en 1983/84.

➤ Ainsi en est-il de la stricte séparation entre les sphères politiques et administratives. Si le statut s'articule sur le principe de la stricte neutralité politique de l'administration, son impartialité, l'éloignement qui existe physiquement entre un fonctionnaire d'Etat et le représentant du gouvernement y contribue largement. Mais lorsque employeur politique et agent administratif se côtoient quotidiennement, nous sommes en capacité de mesurer la difficulté à faire vivre cette séparation.

➤ Le statut propose une organisation claire et rationnelle avec un recrutement au mérite par concours prévoyant une carrière pré-établie qui se déroule de grade à grade, d'échelon en échelon. Au sein de l'Etat et ses 2,6 millions de fonctionnaires, malgré les mille corps actuels, l'évolution du fonctionnaire est plausible mais lorsque, malgré les centres de gestion, les effectifs locaux s'étagent pour leur plus grande masse (environ 50 %) dans des collectivités inférieures à 350 agents ventilés en filières, cadre d'emploi bloqué par des seuils et des quotas, il devient difficile d'apprécier la clarté du dispositif.

➤ L'autorité hiérarchique administrative peut se développer dans l'administration d'Etat alors qu'au niveau des collectivités territoriales, elle se résume très souvent à un ou deux niveaux souvent affectés par l'intervention de l'autorité territoriale.

➤ Nous pouvons également souligner que le fonctionnaire d'Etat trouve dans son statut, l'armure protectrice qui lui permettra de bénéficier de prérogatives exorbitantes du droit commun vécues comme telles dans le modèle français : le bien commun. Où est celui-ci dans le monde local où la proximité entre le citoyen – usager – électeur et l' élu appelle à accorder plus de considération à l'intérêt particulier pour ne pas dire privé ?

En ce début des années 80, pour répondre aux attentes de proximité, de services, de la population, se mettait en place la décentralisation. Le monde territorial voyait ses personnels dotés d'un statut au prix de quelques ambiguïtés reposant sur : une stricte séparation entre les sphères politiques et administratives, un contrôle des tâches administratives par l'autorité politique, une organisation claire sur la base de la carrière, un processus rationnel de prise de décision par les élus, avec un objectif de service public, d'intérêt général.

Pour parer aux évolutions à venir, le Législateur a imaginé un certain nombre de mécanismes rationnels. Mais la régulation fait appel à de nombreux acteurs dont les discours et les actions ne se sont pas forcément en accord.

## Section 2 – L'homéostasie statutaire appelle le contractuel

Comme pour tout mécanisme pensé rationnellement, les concepteurs des lois du 13/07/83 et 26/01/1984 ont imaginé des organes chargés de réguler le fonctionnement de la fonction publique territoriale. Il convient ici d'analyser ces mécanismes et d'en constater l'efficacité ou les raisons de leur blocage... si blocage il y a. On peut s'interroger pour savoir si effectivement les cadres contractuels ne sont pas une solution d'ajustement dans le contexte de la mise en place de nouvelles politiques territoriales (§ 1). Ce qui est certain, c'est que ces inerties statutaires, réelles ou supposées, ont suscité un appel extraordinaire à la réforme depuis dix ans auprès des commentateurs experts, institutionnels, jusqu'au juge administratif suprême, le Conseil d'Etat. Ce faisant, ces appels à réforme n'ignorent pas l'exploration de voies nouvelles pour la fonction publique territoriale, telles que le contrat ! (§ 2). De leur côté les élus ne restent pas muets. L'analyse de leur discours révèle, selon nous, une ambiguïté de positionnement à l'égard de la pénétration de la contractualisation dans la fonction publique territoriale (§ 3).

### § 1. Des rouages statutaires grippés

La loi du 24 janvier 1984 a essentiellement mis en place trois rouages pour assurer le fonctionnement de la fonction publique territoriale et garantir son adaptation aux évolutions à venir.

- le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT),
- le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT),
- les Centres de gestion (CDG au niveau du département).

Rappelons, pour chaque organe, la mission conférée par la loi et examinons les zones de blocage avérées. La question fil-rouge qui nous guide étant : ces blocages conduisent-ils à recruter des cadres contractuels en lieu et place de personnels statutaires ? Si ces blocages étaient levés, les employeurs locaux recruteraient-ils encore des cadres contractuels ?

Lieu institutionnel du dialogue social entre représentants élus et fonctionnaires de l'ensemble des collectivités locales, le Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale va s'attacher aux problèmes liés au fonctionnement des services des collectivités territoriales sous l'angle de leur gestion et du fonctionnement de l'architecture de leurs organes internes.

L'article 9 de la loi du 26/01/84 précise son champ d'intervention : « lorsque le gouvernement doit se prononcer sur un projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, ou lorsqu'il doit déposer des rapports visant les assemblées parlementaires, le Ministre de l'intérieur le saisit pour avis. Lorsque le Ministre, chargé des collectivités territoriales, envisage d'intervenir par décret réglementaire à l'égard de la « situation de fonctionnaires territoriaux » et des « statuts particuliers des cadres d'emplois », il doit être consulté.

De plus toujours en vertu de l'article 9 précité, le Conseil Supérieur examine toute question relative à la fonction publique territoriale dont il est saisi soit par le Ministre, soit à la demande écrite du tiers de ses membres, qu'il appartienne à la représentation des élus ou à celle du personnel. Ces questions peuvent avoir trait «à l'interprétation des règles statutaires ou au fonctionnement des institutions chargées de faciliter l'application des statuts». Le Conseil Supérieur peut également «procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel des administrations territoriales ».

A côté de son rôle tendant à la constitution d'une documentation et de statistiques, le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale est destinataire des rapports établis par les autorités territoriales ou les centres de gestion, tous les 2 ans. « Ce rapport porte sur l'état des collectivités, des établissements publics... il contient des renseignements très précis sur toutes les questions concernant les agents, au sens le plus large, et constitue pour le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale une source de documentation particulièrement significative ».

A l'évidence, pour prestigieux qu'il soit, le Conseil Supérieur n'a pas marqué les esprits ni par ses initiatives ni par son effet régulateur. Faute de moyen ? Faute de volonté ? Ou omniprésence de la Direction Générale des collectivités locales chargée du «bon suivi des dossiers présentés au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale» ?

Il aura fallu attendre 2002 pour qu'une convention entre le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale soit signée afin que le Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale dispose de moyens humains et encore de façon limitée.

Autour du Directeur Général l'organisme paraît étriqué avec seulement 8 personnes dont 2 secrétaires, un chargé des relations publiques et quatre cadres mis à disposition traitant des statistiques et études, des questions organiques, des questions statutaires, des questions sociales pour un million sept cent mille agents et 55 000 employeurs !

Les premières déclarations du Président Bernard DEROSIER, élu le 15 septembre 2004, accordées à «La Lettre du Cadre Territorial» sonnent comme le constat d'une impuissance malgré le goût de changement : « L'époque de la tutelle de la Direction Générale des collectivités locales est révolue ».

A travers cette affirmation, il faut lire la volonté du Président DEROSIER de s'affranchir de la main mise de la Direction Générale des collectivités locales, donc du gouvernement, sur l'instance supérieure des collectivités locales.

C'est la preuve a contrario que le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, tout au moins dans l'esprit de son Président, est sous la coupe du Gouvernement (de l'Etat ? des fonctionnaires d'Etat ?) et, sans doute est-il le mieux placé pour le constater.

Volonté d'indépendance, volontés partagées pour les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux, donnent la ligne d'action ambitieuse du nouveau Président. Quant au statut «il n'est pas gravé dans le marbre : il doit pouvoir évoluer dans la société, tout en respectant ses grands principes.» affirme le Président DEROSIER.

L'éternel dilemme entre conservatisme (les principes) et l'évolution (le contexte) est encore ici présenté. Cependant, force est de constater que le Conseil Supérieur de la fonction Publique Territoriale, alourdi par ses commissions spécialisées et ses équilibres relationnels – élus locaux, représentants syndicaux – n'a aucune marge de manœuvre pour faire évoluer la Fonction Publique Territoriale sans le concours bienveillant de la DGCL !

Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale subit un triple handicap alimentant son blocage :

- faiblesse des moyens humains à sa disposition, ce qui limite considérablement la capacité d'analyse donc de projection des orientations à impulser pour la fonction publique territoriale (assèchement des discours et mots d'ordre),
- hétérogénéité de sa composition où le collège des employeurs territoriaux peut s'opposer au collège des syndicats avec des compétitions de pouvoirs à l'intérieur de chaque collège. Compétition partisane chez les employeurs, compétitions en terme de représentation, en terme de représentativité, ou d'attractivité du discours pour les autres,
- émission de simples avis suivis ou pas par le gouvernement, sans conséquences particulières sur le déroulement du processus législatif.

Par ailleurs, nous trouvons le Centre National de la Fonction Publique Territoriale, qui est un établissement public inter collectivités territoriales à vocation nationale, héritier du Centre de Formation des personnels communaux.

De par les lois de janvier et juillet 1984, la formation est au cœur de ses missions. « Il appartient au Centre National de la Fonction Publique Territoriale de définir les orientations générales de la politique de formation des agents de la fonction publique territoriale et de mettre en œuvre différents types de formation, avant et après concours, notamment les formations initiales d'application des cadres A et B et celles en accompagnement de l'exercice, des fonctions de ces agents.

S'y ajoutent des missions obligatoires relatives à l'organisation des concours de catégorie A et B, la bourse nationale de l'emploi territorial et la prise en charge de fonctionnaires momentanément privés d'emploi de catégorie A » (1)

(1) Edition du Juris – classeur 2003 FPT fax 120 P 3 Colette GRANDCLAUDON .

Pour accomplir sa mission, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale dispose de forts moyens tant en personnels que budgétairement.

Les critiques ont beaucoup porté sur l'utilisation de ces moyens à travers un célèbre rapport de 2002 de la Cour des comptes, mais il n'y a pas que cela.

Depuis la loi du 26 janvier 1984, ce n'est pas moins de 5 lois en 10 ans qui ont été nécessaires, jusqu'à la loi Hoeffel du 29.12.94, pour clarifier et simplifier les compétences entre les Centres de Gestion et le Conseil National de la Fonction Publique Territoriale et ce n'est pas fini puisque le projet de loi portant réforme de la fonction publique territoriale, passé devant le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale le 16 novembre 2005, porte essentiellement sur l'agencement fonctionnel entre ces deux organes qui donc, 20 ans après leur création, n'ont toujours pas trouvé leur place et rôle.

Le bras de fer politique que de tels revirements révèle mériterait une étude approfondie...

Récemment encore la loi du 3 janvier 2001 relative à la modernisation du recrutement et à la résorption de l'emploi précaire a confié aux Centres de Gestion une nouvelle compétence de « gestion prévisionnelle de l'emploi » à la fois décentralisée et mutualisée, notamment par la mise en place de conférences régionales de l'emploi. Les communes et leurs établissements employant moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet sont obligatoirement affiliés soit au centre Départemental (CDG) soit au centre interdépartemental (CIG) de la petite ou de la grande couronne de PARIS; les autres collectivités territoriales peuvent s'y affilier à titre volontaire, sous certaines conditions. Déjà on trouvera avec ces dispositions une première hétérogénéité dans le traitement des agents des collectivités locales. Absence de lisibilité, difficultés à aborder en cohérence les missions confiées, conflits entre Présidents, voire Directeurs de ces établissements, nous pourrions nous interroger sur ce qui reste de positif d'un tel dispositif.

Cela est aggravé par les missions obligatoires ou facultatives prises en compte différemment selon les moyens humains et financiers assis sur la masse de rémunération des adhérents de chaque Centre de Gestion ! Sans ambiguïté aucune, la Gazette des Communes du 27 septembre 2004 titrait : « Centre de Gestion : la réforme inévitable » et pour ne laisser strictement aucun doute poursuivait par : « un système à bout de souffle ». Aujourd'hui, tous les acteurs de la fonction publique territoriale s'accordent pour réclamer la redéfinition de ses missions. En fonction de leur taille, donc de leurs moyens financiers, les Centres de Gestion vont pouvoir assurer, assumer ou non leurs fonctions. Ils vont donc, de façon très différenciée répondre ou pas aux besoins des collectivités locales, de leurs agents, de leurs élus. Voilà une source non équivoque d'inégalité quant à la qualité et à l'étendue des prestations fournies : opacité dans l'organisation des concours de catégorie « A », inopérabilité des bourses pour l'emploi, lenteurs dans la publication des créations et vacances d'emploi de catégorie « A », gestion de la prévision des emplois et des compétences ici balbutiantes, là inexistantes (voir une série de témoignages dans la gazette des Communes du 27 septembre 2004 page 38 et suivantes)...

Une volonté de recherche de cohérence dans le travail fourni par les Centres de Gestion a mobilisé les élus eux-mêmes puisqu'ils ont créé de toute pièce une Union Nationale des Centres départementaux de gestion sous forme associative. Tandis que le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale sont créés par la loi, l'Union des Centres de Gestion repose sur un volontariat symboliquement peu valorisant dans le champ institutionnel. Le modèle théorique organisationnel de la fonction publique territoriale présente un Conseil National de la Fonction Publique Territoriale chargé des missions de formation et des Centres de Gestion chargés de missions de gestion. Or aujourd'hui, on constate une kyrielle d'intrications rendant opaque le dispositif. Première anomalie, le Conseil National de la Fonction Publique Territoriale est un organisme hypercentralisé où les délégués régionaux n'ont aucun pouvoir de décision mais sont typiquement des organes déconcentrés. Ceci va à l'inverse d'un mouvement global de décentralisation. De plus, les Centres de Gestion ne représentent que 50 % des personnels territoriaux. Les grandes collectivités ne sont pas tenues d'y adhérer et donc s'organisent librement. Le principe d'autonomie de gestion des employeurs est donc doublement interprété. Descendons encore d'un cran dans la complexité en constatant que le Centre National de la Fonction Publique Territoriale assume des missions de gestion notamment pour les catégories « A », tandis que rien n'est vraiment clair au niveau de la formation. Nous pouvons constater qu'en fonction des priorités juridiques imposées au Centre National de la fonction publique territoriale, à cotisation constante (1 %), la formation continue devient une variable d'ajustement.

Ceci pose un double problème. D'une part, il y a assèchement des opportunités de formation aux techniques juridiques ou techniques pour le personnel territorial ; moins bien formé, son efficacité professionnelle diminuera ouvrant le champ à d'autres types de recrutement comme par exemple des personnels ... contractuels. D'autre part, un phénomène d'inégalité entre collectivités se crée, rompant tout principe de mutualisation de la formation par le Centre National de la fonction publique territoriale, l'externalisation des formations que seules les collectivités, dont le budget le permet, peuvent offrir à leur personnel. Se pose encore un autre problème : celui de l'influence culturelle de formateurs externes sur le monde territorial. Le Conseil National de la Fonction Publique Territoriale a souvent recours à des organismes de formation privée ou encore à des intervenants privés de cabinets conseils.

Il est donc facile de démontrer la contagion culturelle susceptible de naître de tels contacts entre formateurs du privé, transposant leur savoir, leur vécu, leurs mots, leur expérience du secteur privé dont ils sont issus, et le secteur public où ils occupent la place noble de l'enseignant légitimé par son savoir. Il faut y voir une ligne de rencontre au niveau des outils et des codes de valeurs qui s'ouvre entre sphère publique et sphère privée. La privatisation de la formation n'est pas sans conséquences.

Prenons l'exemple fourni par la délégation Aquitaine du CNFPT pour l'année 2006. Le nombre d'heures de formation assuré par des non fonctionnaires représente 56,6 % du nombre d'heures de formation assuré au sein de cette délégation, comme l'indique le tableau ci-dessous (1).

(1) Tableau de M. Yves GABAS, CNFPT Aquitaine, Responsable du service statistiques intervenants.

## CNFPT Aquitaine – Formation 2006

	Nombre d'intervenants	Pourcentage/Nombre d'intervenants	Heures	Pourcentage/Heures
Non fonctionnaires	299	35,30 %	20 506	51,06 %
Fonctionnaires	523	61,75 %	17 294	43,06 %
Retraités	29	3,42 %	2 364	5,89 %
TOTAL	847	100,00 %	40 163	100,00 %

Poursuivons en indiquant que les 96 centres de gestion métropolitains exercent leurs missions avec des dimensionnements les plus hétéroclites jusqu'à certain centre de gestion ayant entrepris de s'occuper de numérisation de cadastres (?) pendant que le Centre National de la fonction publique territoriale s'occupe activement d'étudier les conditions d'évolution du droit de la fonction publique à ... Mayotte !

Jean COURTIAL de résumer : « on ne comprend plus aujourd'hui qui fait quoi... » (1) et d'avancer quelques pistes de réflexions.

### **LES NEUF PROPOSITIONS DU RAPPORT :**

- 1 – Créer un cadre collectif de la gestion de la fonction publique territoriale et revoir l'assise des centres de gestion.** La loi doit prévoir un cadre collectif de gestion de la FPT, notamment pour l'organisation des concours et des examens professionnels, pour le service de l'emploi, la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi, l'aide au reclassement en cas d'inaptitude physique ... Ceci suppose que toutes les collectivités soient affiliées aux centres de gestion. Avec un régime de base obligatoire, y compris pour les grandes collectivités, et un régime additionnel, correspondant au surplus de l'article 23, facultatif pour les grandes collectivités.
- 2 – Organiser les centres de gestion en réseau au niveau régional ou interrégional.** Il s'agit d'inscrire dans la loi les modalités et les périmètres de coordination des centres de gestion. Soit un centre est désigné comme chef de file pour coordonner l'action des autres, soit les centres se répartissent librement les missions de gestion, l'inscrivent dans une convention, tout en désignant un centre coordonnateur.
- 3 – Adapter les structures et le fonctionnement du CNFPT à son environnement.** Deux schémas sont envisagés. Une déconcentration du CNFPT, qui consisterait à donner davantage de pouvoir aux délégations, tout en laissant au siège le soin de définir les orientations générales sur la formation, les programmes de formation et l'Observatoire de l'emploi territorial. Ou bien une décentralisation du CNFPT au profit des délégations et des écoles, qui deviendraient des établissements publics distincts de l'établissement national.
- 4 – Séparer les missions de gestion collective de la formation.** Il s'agit de recentrer le CNFPT sur la formation, tout en lui laissant le soin de gérer certains cadres d'emplois de catégorie « A » et ce qui relève de la connaissance de l'emploi territorial.
- 5 – Clarifier l'organisation des concours.** Inscrite dans un cadre collectif, celle-ci doit relever des structures du CNFPT, quand un cadre national s'impose, et des centres de gestion pour les autres. Les concours conduisant à une scolarité pourraient être directement organisés par les écoles.
- 6 – Clarifier l'organisation du service de l'emploi territorial.** Les centres de gestion seraient chargés de la gestion active de l'emploi (bourses de l'emploi) et le CNFPT des études sur l'emploi et de la bourse nationale de l'emploi de catégorie « A ».
- 7 – Revoir les modes de financement.** Instituer une cotisation de base obligatoire pour les missions statutaires de base, une cotisation additionnelle pour les missions statutaires obligatoires ou facultatives selon la taille des collectivités, et des prix pour les prestations relevant du marché.
- 8 – Coordonner l'organisation des concours, le service de l'emploi et la formation au niveau pertinent :** créer des conférences régionales de l'emploi public.
- 9 – Revoir les modes de concertation sur l'évolution de la fonction publique.** Un comité de coordination de la fonction publique territoriale pourrait être créé, sur le même modèle que le comité des finances locales.

7 juillet 2003 – LA GAZETTE

(1) Entretien avec Jean COURTIAL « Les esprits sont mûrs pour une réforme de la fonction publique territoriale ». La Gazette – 7 juillet 2003 p. 18 et 19.

Alors comment s'étonner que, las d'une telle opacité, certains élus procèdent à des recrutements plus directs suivant une logique simple : à un besoin, un recrutement. Dans ce cas là, l'embauche d'un contractuel, surtout un cadre dont on a toujours différé le recrutement parce que coûteux, ne supporte pas l'attente. La solution contractuelle semble idéale de simplicité même si, 3 ans, 6 ans sont vite passés et les contrôles de légalité des Préfets ne se sont jamais montrés draconiens en la matière. Désormais, avec la loi du 26 juillet 2005 introduisant le CDI dans la fonction publique territoriale, le problème ne se pose même plus...

## § 2. L'appel à la réforme

Puisque visiblement le statut de la fonction publique territoriale ne contient pas les organismes propres à son autorégulation et donc encore plus difficilement à son adaptation à un monde mouvant, on pouvait imaginer que l'appel extérieur, de forums en arènes, d'experts en spécialistes, inclinerait le législateur tôt ou tard vers une réforme institutionnelle. Beaucoup de spécialistes venant de toutes sortes d'horizon ont prodigué leurs recommandations... Au crible des lectures nous constaterons qu'un appel au contractuel comme solution aux maux de la fonction publique territoriale se dessine ou en tout cas ne rebute pas a priori. S'agit-il là d'un tournant idéologique, d'une reconfiguration des référentiels? Pour en savoir plus, analysons le discours des experts, des parlementaires, du juge administratif suprême et enfin des élus locaux. En 1998 l'important rapport « sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux » de Rémy SCHWARTZ, maître des requêtes au Conseil d'Etat, tentait d'apporter une réponse à la mission confiée par le gouvernement le 2 octobre 1997. Il était proposé une «mission d'étude sur les dysfonctionnements actuels de la fonction publique territoriale » Preuve s'il en fallait qu'au plus haut niveau de l'Etat la prise de conscience existait quant aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du statut de la Fonction Publique Territoriale. Depuis le monde local est en attente de la fenêtre de tir ...

Pour mener sa mission Rémy SCHWARTZ explique sa méthode, «je me suis mis à l'écoute des acteurs du monde territorial, fonctionnaires ou contractuels reconnus pour leurs compétences ».

Non seulement les contractuels existent, mais encore, cités dans le rapport SCHWARTZ, ils y trouvent une espèce de consécration symbolique à égalité avec les fonctionnaires et de plus sont rangés dans la série des acteurs compétents. Voilà comment, au détour d'une phrase dans un rapport rédigé pour les plus hauts sommets de l'Etat, le discours légitime les contractuels dans la fonction publique territoriale.

Le rapport SCHWARTZ s'ordonne autour de 4 priorités, révélatrices des idées dominantes actuelles et, s'articulant autour d'une exigence de professionnalisation, d'une exigence de transparence «qui n'existe pas actuellement », d'une gestion statutaire peu efficace par la recherche d'une indispensable coordination de la gestion des personnels, «par la favorisation du recrutement de Fonctionnaires », de la nécessité de réduire la part des contractuels dans l'emploi public local.

*« Les rigidités du système qui ne permettait pas aux élus de disposer de personnels qualifiés lorsqu'ils en avaient besoin, la longueur des procédures de recrutement, ont aussi leur part dans la proportion massive de contractuels dans la fonction publique territoriale ».*

Reste alors la question de la précarité de la situation des agents contractuels. Ces personnels de droit public ne bénéficient pas toujours de garanties équivalentes aux personnels de droit privé, notamment en ce qui concerne la fin de leur contrat.

Cinq années plus tard, le 17 juin 2003, à la demande du ministre Jean Paul DELEVOYE c'était à Bernard DREYFUS (1) de produire un rapport qui devait être l'axe de la future loi de modernisation de la fonction publique territoriale. La nouvelle loi, symboliquement, devait être présentée en Conseil des Ministres le 26 janvier 2004 pour être publiée l'année du 20<sup>ème</sup> anniversaire de la loi du 26 janvier 1984. L'objectif assigné à Bernard DREYFUS était de répondre aux attentes des élus et des citoyens en favorisant l'adaptation du service public local aux enjeux majeurs des années futures. A contrario, la future loi n'est donc pas là pour satisfaire quelques desiderata de fonctionnaires territoriaux. Les priorités sont donc d'entrée de jeu bien marquées :

- conforter l'attractivité de la fonction publique territoriale par une évolution des règles statutaires qui prennent en compte sa spécificité,
- conforter le pilotage de la fonction publique territoriale par la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs et tendant à développer la mobilité.

Il est à noter que le rapport DREYFUS ne fait allusion à l'approche contractuelle au sein de la fonction publique territoriale qu'à un seul moment en indiquant : « Soit, on se prépare, à terme, à une fonction publique territoriale constituée d'un ensemble de conventions collectives soit on estime que le statut (...) reste le socle commun de la neutralité républicaine et du libre accès à l'emploi public ».

Les parlementaires ne pouvaient rester absents du débat. Eux aussi appellent à la réforme de Fonction publique territoriale tout en reconnaissant le bien fondé et le mérite de son statut.

Un groupe de travail de la majorité sénatoriale sous l'impulsion du Président du Sénat, Monsieur PONCELET a été constitué avec comme Président Jean Jacques HYEST. On notera que le Sénateur HYEST a lui-même été fonctionnaire territorial. La complexité des sujets du monde territorial semble nécessiter des acteurs issus de cette sphère.

Ce rapport s'articule autour de quelques ambitions qu'il convient d'examiner.

- Adapter les concours et le recrutement aux nouveaux enjeux de la Fonction Publique Territoriale ;

*(1) Bernard DREYFUS, et c'est peut être la vraie révolution, n'est ni énarque, ni maître de requêtes au Conseil d'Etat. Ses origines professionnelles appartiennent à la fonction publique territoriale. Hasard ou signe des temps, qualités exceptionnelles d'un homme ou message implicite à 1,7 millions de fonctionnaires territoriaux, en quelque sorte la reconnaissance de leur légitimité à accompagner la réflexion sur leur sort collectif.*

- Repenser la formation initiale et la formation continue, composantes d'un droit individuel à la formation « tout au long de la vie » ce droit à la formation pour tous passe par « le contrat individuel de formation ». On sent bien toute la charge positive que recouvre le mot contrat dans ce contexte. Il y a donc une véritable approche laudative de ce vocable particulièrement polysémique. Instillé dans les esprits, le mot contrat devient petit à petit synonyme de bien, bon, utile. Voilà comment, au cœur des projets de réforme de la fonction publique territoriale, le mot contrat est agréablement connoté, de ce contrat-ci au contrat de recrutement, le pas sera plus facile à franchir demain, les esprits étant peu à peu préparés à recueillir le mot sans forcément discerner la chose.

- Moderniser la gestion des ressources humaines, moteur d'une nouvelle « employabilité » ; ici encore que cache le néologisme « d'employabilité » ? Reprenons l'argumentaire sénatorial : « Les collectivités locales ne jouent pas à armes égales sur le « marché » de l'emploi territorial et donc peuvent rencontrer des difficultés structurelles pour satisfaire leurs besoins ».

La terminologie libérale paraît aller de soi. Il y aurait un libre et vaste vivier d'emplois où employeurs publics ou privés viendraient se servir indifféremment. Et le rapport sénatorial de citer « monsieur Michel SIMON, secrétaire général d'EUROPA a ainsi indiqué que « derrière le statut et les grades, tout un pan de la gestion des ressources humaines n'a jamais été engagé en France, alors que tous les Etats de l'Union ont fait de réels efforts ces dix dernières années » Ainsi, sous l'influence du « new public management », la plupart des Etats européens ont développé des « systèmes mixtes combinant logique de carrière et logique d'emploi ».

Pour Monsieur SIMON, « aucun pays n'a échappé à la confrontation de sa fonction publique à la culture managériale. Certains d'entre eux sont même allés très loin en remettant purement et simplement en cause leurs statuts. Ainsi, en Espagne, et surtout en Italie, la nouvelle organisation s'articule désormais autour des principes suivants : **concurrence, contrat, objectif, évaluation et performance.**

Sans tomber dans l'écueil d'une suppression du statut, on mesure le chemin qu'il reste à parcourir à la France en matière de management des organisations publiques.

**La France doit enfin se départir de la seule gestion de son statut en offrant à la gestion un véritable statut.** Ainsi en complément des procédures de validation des acquis de l'expérience et de formation, une réflexion doit être engagée sur l'évaluation et la rétribution des compétences et la mobilité ». Pour la majorité Sénatoriale, la modernisation terme connoté de la fonction publique territoriale passe donc par la volonté d'accroître la mobilité entre fonctions publiques et le secteur privé. Or, le secteur privé ne repose que sur le contrat. En quelque sorte il serait plus « moderne » de travailler dans une collectivité territoriale sous forme « contractuelle » !

• Refondre les institutions de la fonction publique territoriale au service des collectivités locales et des fonctionnaires. Il faut prendre au pied de la lettre les jeux de mots des rapporteurs sénatoriaux quand ils écrivent : « La France doit enfin se départir de la seule gestion de son statut en offrant à la gestion un *véritable statut*. », l'idée va bien au-delà d'une réforme tendant à doter la fonction publique territoriale d'une homéostasie qu'elle n'a jamais connue. Ici, ce n'est plus le statut qui doit être adapté. Il passe au second plan et se met au service de la gestion. Pour que la gestion soit efficace et optimale, parce que c'est l'histoire et la culture de ce pays, il est fait appel au statut. La proposition est inversée. En dernière analyse ce qui compte est la gestion (donc le référentiel « marché »), et en appui, seulement en appui, la dimension humaine, le statut.

Rupture des valeurs, changement des mentalités : le fait contractuel va bien au-delà d'une simple adaptation juridique.

Si les sénateurs ont déployé de l'activité pour s'intéresser aux fonctionnaires territoriaux, l'effort est moins probant quant aux députés.

En effet, le travail d'expertise fut moins riche. S'il existe bien un groupe d'études sur la fonction publique territoriale, celui-ci n'a pas produit de rapport ou autres recommandations. Trois co-présidents dirigent ce groupe. Ceux-ci sont de droite et de gauche. Une approche apparemment œcuménique préside aux travaux entrepris.

Ayant interrogé l'un des trois co-présidents nous avons appris que le groupe de travail n'a pas été réuni en 2004, ni en 2005. Les dernières rencontres datent rétrospectivement :

- du 17 juin 2003 (4 présents, 15 excusés)
- du 26 novembre 2003 (6 présents, 13 excusés)
- du 29 avril 2003 (5 présents, 10 excusés)
- du 5 mars 2003 (6 présents, 15 excusés)

Le travail parlementaire a donc connu un moment de « chauffe » en 2003 puisque visiblement le projet de loi devait sortir pour janvier 2004. Néanmoins, moins de 1% de la représentation nationale a donc participé au suivi de l'évolution de la fonction publique territoriale!

Richesse professionnelle de la vie parlementaire ou manque d'intérêt pour la fonction publique territoriale, confiance déléguée à des spécialistes, l'enquête est à mener.

Cependant quelles furent les préoccupations des 3 co-présidents députés intéressés à l'étude de la fonction publique territoriale et la méthode employée ?

- pour Pierre ALBERTINI il s'agissait d'analyser « les grands défis » auxquels la fonction publique territoriale est confrontée et l'articulation entre le CNFPT et les centres de gestion ».

- pour Jacques Alain BENISTI il fallait voir « la répartition des compétences entre les centres de gestion et le CNFPT, le problème des seuils de fonctionnalité et des quotas d'avancement, et la révision du contenu des concours ».

- pour Bernard DEROSIER il fallait réfléchir à l'impact et aux modalités du transfert de 150 000 agents de la fonction publique qui allaient être versés dans la fonction publique territoriale, à la suite des transferts de nouvelles compétences.

La méthode retenue est l'audition de ministres, de professeurs de droit public, d'experts...

Ainsi trouve-t-on comme premier audité Jean COURTIAL pour qui «les institutions de la fonction publique territoriale constituent un ensemble opaque, peu compréhensible par les élus et les agents» et «il est donc nécessaire de remettre à plat leur organisation.» (le 29 avril 2003).

Puis le 17 juin 2003, Bernard DREYFUS directeur de la DATAR, chargé de mission auprès de Jean Paul DELEVOYE, est venu expliciter l'intégralité du projet de loi portant réforme de la Fonction Publique.

Enfin Jean Paul DELEVOYE Ministre de la Fonction Publique et de l'Aménagement du territoire a fait part de ses conclusions et précisé (le 26 novembre 2003), que le projet de loi pourrait être présenté à la fin du mois de janvier ou au début de mois de février 2004. Le nouveau ministre des Collectivités territoriales, Brice HORTEFEUX, a repris le projet de loi pour le présenter au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale le 16 novembre 2005. Le 11 janvier 2006, le Conseil des Ministres adoptait le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale en vue d'un examen par le Parlement vers la fin février, début mars 2006. Ce projet de loi passait devant l'Assemblée Nationale le 12 octobre 2006.

Un autre acteur allait s'immiscer dans la réflexion : le Conseil d'Etat. Conformément à l'article L 112-3 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat est compétent pour «de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général». Le Conseil d'Etat a choisi de consacrer («en toute indépendance») (1) les considérations générales de son rapport 2003 à la fonction publique.

Le rapport de Marcel POCHARD révèle 3 enjeux :

✓ « la nécessité pour la fonction publique territoriale de faire preuve d'une efficacité accrue (...),

✓ la force des critiques formulées à l'encontre de la Fonction Publique au regard de cette obligation ainsi que l'exigence de performance qui pèse de plus en plus sur les institutions, qu'elles soient publiques ou privées (...),

✓ la nécessaire conciliation du droit de la fonction publique avec d'autres branches du droit :

- droit communautaire de la libre circulation (...) partant d'une logique d'emploi et faisant très souvent abstraction des spécificités nationales de fonction publique, qui s'articule mal, sous beaucoup d'aspect avec une fonction publique de carrière.

(1) *dixit* Marcel POCHARD

- droit budgétaire résultant de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 qui se propose de responsabiliser les gestionnaires sur des programmes, implique nécessairement que ces gestionnaires aient une vraie maîtrise de la gestion de leurs ressources humaines, à tous les points de vue (...)

- droit de l'éducation avec la montée en puissance du dispositif de validation des acquis de l'expérience (...)

- droit de la décentralisation qui, avec les nouvelles perspectives de transferts de compétences, invite à relativiser davantage les frontières qui séparent les fonctions publiques et à faciliter la mobilité ».

Remise en cause de la fonction publique de carrière, vision gestionnaire des ressources humaines élargissement du spectre de recrutement en tenant compte de l'expérience (sans doute acquise ailleurs que dans la fonction publique territoriale) relativisation des frontières des sphères publiques, tout cet appareillage démonstratif ne permet pas de s'étonner quand des considérations se concrétisent au travers de 5 grandes questions dont celle de savoir, quelle particularité du régime applicable aux agents publics par rapport au droit commun du travail ? Ou encore quelle place pour le droit dans la fonction publique ?

Pour ce qui est du régime des agents publics par rapport au droit commun du travail, le Conseil d'Etat rappelle que depuis les travaux du professeur Jean RIVERO, dès 1947, suivis de ceux de chercheurs tels ceux d'Alain SUPIOT, il convient de noter qu'à « l'opposition regardée comme radicale entre fonctionnaire et salarié se substitue une construction faite de principes de base identique et « 'une gamme de statuts » (c'est l'expression de Jean RIVERO ) nuancant avantages et sujétions selon que l'activité considérée est liée de façon plus ou moins étroite à l'intérêt public (...) «en France le champ de la particularité a toujours été conçu largement ».

Appel à l'enseignement supérieur, aux chercheurs, aux autres pays qui seraient eux dans la normalité, voilà les arguments retenus par le Conseil d'Etat, pour justifier la possible corrosion du régime des agents publics par rapport au droit commun du travail.

Pour ce qui concerne à proprement parler la place du contrat dans le droit de la fonction publique, le rapporteur POCHARD précise que «les seuls contrats qui peuvent exister sont les contrats individuels, à titre dérogatoire au régime normal applicable aux agents publics, qui est celui de fonctionnaire ».

Cependant dans la lignée du rapport FOURNIER (1) le Conseil d'Etat pose la question de l'émergence d'un droit contractuel, au sens d'accords collectifs, comme source autonome du droit de la fonction publique, ce qui constituerait une novation importante par rapport aux règles traditionnelles du droit de la fonction publique. C'est une véritable révolution intellectuelle juridique et culturelle, que consacre le Conseil d'Etat à travers ses propositions. Comme justification, Marcel POCHARD écrit cette phrase laconique «les considérations générales soulignent la profonde évolution des idées qui marquent le sujet, y compris du côté des organisations syndicales, mais elles ne cachent rien des difficultés d'une pareille évolution. »

Ce qui nous semble le plus remarquable c'est que la pratique des dernières années, alors que la loi fondatrice du 13 juillet 1983 ne le prévoyait pas, a ouvert la voie, par analogie à ce qui se passe dans le privé, à des accords conclus entre le gouvernement et les syndicats représentatifs.

Les accords DURAFOUR (1990), sur la formation professionnelle (1992 –1996) sur l'hygiène et la sécurité (1994), sur l'emploi précaire (1996-2000) sur l'emploi des personnes handicapées (2001) ont consacré au titre du dialogue social la procédure contractuelle entre l'Etat et les syndicats représentatifs et ainsi assiste-t-on petit à petit, à ce que Mr. FOURNIER appelle «l'émergence de ce que l'on pourrait appeler une culture de contrat » : culture du contrat connotée des concepts de dialogue, rencontre, discussion aux charges symboliques très positives.

Dès lors, pourquoi si collectivement le concept de contrat renvoie à la notion de bien, il ne renverrait pas individuellement aussi à «quelque chose » de positif. Ici imaginaire et croyance enchâssent la conceptualisation juridique. Au niveau individuel, cette fois-ci de «l'objectif de surmonter la rigidité des règles statutaires » à titre «d'expédient » il pourrait être question de «libéraliser le recours à des agents contractuels ».

A cette fin «le Conseil d'Etat propose (...) d'étudier l'opportunité de contrats individuels d'affectation sur emploi ; il s'agirait, dans la voie nouvelle explorée d'admettre que le régime juridique applicable à un fonctionnaire en position d'activité puisse découler à la fois de son statut et d'un contrat qu'il a lui-même négocié et conclu avec son autorité « gestionnaire ».

Comment ordonner une hiérarchie administrative, une pyramide de commandement quand instantanément les éléments salariés nouveaux peuvent en modifier l'architecture, pourquoi organiser une formation prévisionnelle de besoins quand à tout moment une gestion de cueillette permet de trouver le salarié sur l'emploi recherché ? Comment organiser rationnellement une telle approche dans un monde du travail en concurrence sévère ?

1) Rapport FOURNIER 22 janvier 2002. [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

A l'injonction de Marcel POCHARD « le statut de la fonction publique n'est pas un bloc » (1), la presse traduisait :

- Le Monde 22 mars 2003, « le Conseil d'Etat dénonce une gestion exagérément égalitariste des fonctionnaires ».

- La gazette du 3 novembre 2003 : « Le Conseil d'Etat favorable à la notion de contrat dans la fonction publique ». A l'évidence deux idées émergent : le statut de la fonction publique territoriale est rigide, voire grippé, son homéostasie est impossible et c'est le Conseil d'Etat qui le dit.

Témoignage de poids au panthéon administratif français. La solution pour y remédier consiste à se tourner vers le contrat tant au niveau collectif qu'au niveau individuel.

Ceci étant quel allait être le point de vue des élus sur la gestion et comment se sont-ils exprimés ? Il paraît intéressant à présent d'observer le jeu des élus locaux dans le débat. Finalement les experts, commissaires, professeurs et autres rapporteurs dénoncent les rigidités statutaires et préconisent des solutions mais comment les élus articulent-ils leur point de vue ? Cinquante cinq mille employeurs territoriaux, cinquante cinq mille points de vue. Et pourtant quand il s'agit de les faire parler directement et non par médiateurs interposés qu'en est-il ? Les élus agrègent leur opinion autour d'associations œcuméniques, sans a priori de parti pris politique au sens partisan du terme. La principale conséquence en est un discours pondéré comme nous l'allons voir. Que ce soit au travers d'une instance généraliste comme la très puissante Association des Maires de France (A.M.F.) ou d'autres associations d'élus plus segmentées (petites villes, communes rurales, grandes villes, villes moyennes), ou encore l'Association des Départements de France et l'Association des Régions de France, les producteurs de discours territoriaux sont nombreux et parfois ... antagonistes.

L'association des Maires de France regroupe plusieurs milliers d'adhérents. En son sein, œuvre le groupe de travail fonction publique territoriale dont le mot d'ordre est de «moderniser la fonction publique territoriale pour valoriser nos territoires ». L'association des Maires de France se veut une structure qui auto-proclame ses objectifs comme étant «une vocation naturelle à fédérer les réflexions et à être une force de proposition et de dialogue avec les partenaires sociaux, le gouvernement et le parlement».

Que pense l'association des Maires de France du statut et de ses rigidités ? « Le statut de la Fonction Publique a bientôt 20 ans. Il est né avec la décentralisation et pour la décentralisation et n'a pas si mal fonctionné. (...), la fonction publique territoriale est une vraie fonction publique à l'image de la fonction publique d'Etat, respectueuse des spécificités des collectivités locales ».

(1) JCP la semaine juridique Administrations et Collectivité territoriales N° 13 24 mars 2003 P 369.

On notera que sous la plume du rédacteur de l'A.M.F. le sceau de la plénitude administrative est atteint quand une administration ressemble, tend, fonctionne comme celle de l'Etat. Visiblement, deux siècles de culture administrative ne peuvent être effacés par 20 ans de décentralisation. Parce que nous connaissons aujourd'hui «un contexte particulier entre défi démographique (...) effet du renforcement de la construction européenne, conséquences de la montée en puissance de l'intercommunalité et nouvelle étape de la décentralisation », il convient d'agir sur le «levier des ressources humaines (qui) est déterminant pour innover, adapter le service public et se donner des marges de productivité ».

« Moderniser le statut, ce n'est pas le remettre en cause » sonne comme un avertissement de la part de l'A.F.M. Avertissement à qui, avertissement pourquoi ?

Peut-être à tous ceux qui écrivent, rédigent, notent au nom des Elus et qui n'en sont pas eux même et qui à travers telle signature prestigieuse participent au débat par des prises de positions que la situation actuelle n'appelle pas. En tout état de cause le discours de l'A.M.F. est un discours pro-statut en appel de réforme parce que le contexte extérieur évolue. Il s'agit là d'une approche très sobre.

Au cas où quelque thuriféraire de la réforme n'aurait pas compris le message, l'A.M.F. poursuit par la volonté affichée de «limiter la multiplication des contrats à durée indéterminée ».

« Il existe un véritable risque de multiplication des contrats à durée indéterminée dans les collectivités locales qui pourrait mettre en péril, si leur nombre devenait excessif, le système même de fonction publique. Cela tient essentiellement à deux causes.

Une directive communautaire du 28 juin 1999 invite les Etats membres à prendre des mesures pour limiter le recours aux contrats à durée déterminée successifs, en limitant leur nombre ou leur durée totale, ou encore en exigeant que leur renouvellement soit justifié par des raisons objectives. La distinction entre emplois publics et privés est ignorée. Le risque existe d'une requalification de CDD successifs en CDI par le juge administratif.

A cela s'ajoute la jurisprudence récente de la Cour de Cassation selon laquelle la reprise par une personne morale de droit public, même à caractère administratif, d'activités auparavant assurées par une entreprise ou une association, oblige à la reprise des salariés de cette entreprise ou association et au maintien de leurs contrats de travail. L'A.M.F. estime donc nécessaire que la loi fixe les cas précis et limitativement énumérés pour lesquels les CDI peuvent être conclus ».

La loi du 26 juillet 2005 aura largement dépassée le point de vue de l'association des Maires de France. A l'évidence, entre les prises de positions de Marcel POCHARD au titre du rapport du Conseil d'Etat et la position de l'AMF il y a une grande distance. Est-ce la pratique du terrain qui induit à une certaine prudence ou est-ce que les rapports du Conseil d'Etat obéissent à d'autres logiques ? » (1).

(1) *A propos du Rapport POCHARD : La Gazette 21 avril 2003 : Rubrique courrier P27 Professeur Marcel PIQUEMAL, directeur des programmes de l'observatoire des missions publiques en Europe (OMIPE). « Disons-le. Le conseil d'Etat bouge, mais en prenant dans les voiles de sa nef le vent dominant d'aujourd'hui. Comme si, sous la poussée de ses jeunes recrues, même revu et calmé, il souhaitait confiner la fonction publique dans un rôle supplétif à l'économie. Voilà qui est capital pour le rôle désormais majeur de la Fonction Publique territoriale au cœur de tout l'appareil administratif, par la grâce de la décentralisation. C'est à dire que le lecteur demeure pour l'heure sur sa faim. »*

Qu'en est-il du point de vue des autres associations d'élus ? En l'état de nos recherches, seule l'APVF a produit un rapport circonstancié sur la fonction publique territoriale. Ce livre blanc a été présenté en assemblée générale en septembre 2002 au Sénat et approuvé à l'unanimité des maires des villes de 3 000 à 20 000 habitants dont plus de 400 étaient présents. Martin MALVY, son Président, résume « il ne s'agit pas pour autant de remettre en cause les principes fondamentaux du statut de la fonction publique territoriale mais de parvenir à plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines, en un mot de mieux répondre aux besoins des collectivités ».

On retrouve la même tonalité qu'à l'A.M.F. « Plus de souplesse ne veut pas pour autant dire abandon du statut ; les Maires et les agents lui restent d'ailleurs très largement attachés. (1)

Quant au niveau des Départements et Régions, le mois de mars 2004 aura vu ces deux associations d'élus prendre un virage à gauche. Le Président Claudy LEBRETON d'une courte majorité devra composer pour garder l'unité de l'association. Quel sera le discours produit ? Le Président Alain ROUSSET à l'ARF au contraire, avec 24 régions sur 26, s'exprimera plus librement. Mais ici, les discours pour être décentralisateurs ne sont pas encore décantés car englués dans le débat du transfert des personnels TOS et DDE vers les Régions et Départements.

Pour faire face à cet enrouement statutaire, il convient d'observer la réponse d'ajustement qu'incarne l'arrivée des cadres contractuels. Or, comme nous le signalions en introduction, le contexte international, la construction européenne, la domination de la pensée néo-libérale, les besoins sociaux... pour ne citer qu'eux, allaient modifier les attentes de la population. Comment la conduite de l'action publique territoriale allait-elle s'en trouver affectée et comment le système politico administratif allait-il réagir jusqu'à favoriser la contractualisation de l'encadrement, c'est ce que nous allons étudier car finalement cette homologation statutaire, ces ambiguïtés de construction n'allaient-elles pas constituer les premières lézardes propices à l'arrivée de la contractualisation notamment de l'encadrement ?

(1) Livre blanc de l'APVF publié dans le cahier détaché N° 2 du 25 août 2003, p. 227.

Alors que le recours à la contractualisation des cadres dans la fonction publique territoriale ne devait qu'être marginale, dans le temps et dans les domaines d'activité, l'accroissement quantitatif de cette "population administrative" a attiré notre attention au point de formuler une première hypothèse consistant à considérer s'il ne s'agissait que d'un ajustement incrémental.

La gestion du personnel des collectivités territoriales s'est vue ordonnée autour du modèle du statut, à l'instar de l'Etat, avec comme principes une hiérarchie en grades et cadres d'emplois, un déroulement de carrière, l'obligation de neutralité, un mode de recrutement essentiellement basé sur le concours. A côté de cet ensemble de protections offertes aux agents publics était affirmé le principe de libre administration des collectivités locales.

Or, nous avons constaté à la fois une homéostasie statutaire impossible, certains auteurs parlant même de rigidité (O.SCHRAMECK) et une majorité d'acteurs occupés par le monde local en appelant à la ... réforme statutaire.

Dès lors, on peut légitimement imaginer que le premier registre mobilisé pour répondre à la réforme du modèle statutaire de l'encadrement de la direction des collectivités locales pourrait être la contractualisation qui introduit une marge de souplesse nécessaire à l'adaptation du statut de la fonction publique territoriale.

Or, si l'on constate cette réponse incrémentale, il convient malgré tout de s'interroger sur ce qui fonde cet appel à la réforme au-delà de la simple impossible homéostasie statutaire.

Ce sera l'objet du chapitre second.

\* \* \*

\*

## Chapitre 2 La contractualisation de l'encadrement : quelle régulation ?

Nous avons observé les difficultés qu'éprouvait le modèle statutaire à se réformer par ses propres organes et combien les acteurs du monde local, de forums en arènes, d'élus en experts, appelaient à une réforme de la gestion des ressources humaines des collectivités locales pour un meilleur service aux publics afin de mieux répondre à leurs demandes et attentes au meilleur coût.

Si le modèle actuel de gestion de la fonction publique territoriale est né dans les années 1982/1983, les vingt années qui allaient suivre n'ont fait qu'approfondir les effets de la décentralisation et développer les concepts et outils du " new public management " anglo-saxon, les certitudes françaises sur le mythe statutaire étant pour l'occasion fortement corrodées.

Luc ROUBAN explicite ainsi le phénomène : " Refusant une réforme radicale à l'instar de celles qu'ont connues l'Italie, le Royaume-Uni ou la Suède, les gouvernements français se sont peu à peu enfermés dans une logique consistant à développer des **outils libéraux** dans le cadre d'un **interventionnisme**, voir un paternalisme, **public** très accentués ". (1)

Nous allons donc plus précisément observer comment la décentralisation et la nouvelle gestion publique (N.G.P.) ont influencé le modèle initial de gestion de la fonction publique territoriale (Section 1) pour finalement faire apparaître le cadre contractuel comme une solution d'ajustement pragmatique et fonctionnelle dans un système politico administratif territorial apparaissant comme trop rigide (Section 2).

(1) Luc ROUBAN, "Regards sur l'actualité", "De nouvelles perspectives pour la gestion des ressources humaines dans la Fonction Publique, août-septembre 2006.

## Section 1 – Les effets de la décentralisation et de la NGP sur le modèle initial de gestion des cadres territoriaux

Comme nous l'avons vu, le modèle statutaire de carrière proposé en 1983 pour la gestion des personnels territoriaux s'adosse, au-delà du compromis politique de l'époque, sur des principes chargés de répondre au mieux aux attentes de la population. Mais, à ne pas vouloir choisir entre les niveaux de collectivités chargés de la mise en œuvre de cette nouvelle action publique territoriale, à lourdement transférer des compétences notamment entre collectivités et l'Etat, générant des besoins spécialisés au sein des collectivités décentralisées, la donne locale allait changer.

Ainsi, apparurent de nouvelles attentes des élus, de la population (§ 1). Ainsi, assistera-t-on à la montée en puissance des collectivités locales, du pouvoir des élus locaux au prix du renforcement de leur état major administratif (§ 2) provoquant du même coup un essoufflement du modèle initial de gestion des cadres (§ 3).

### § 1. Nouvelles attentes et complexification de la décision

Un raccourci est souvent fait qui suppose que la proximité, le territoire induisent une « gouvernance démocratique » et que le pouvoir local serait naturellement, parce que plus proche des citoyens, plus démocratique. La notion de gouvernance a été en effet fortement mobilisée dans ce sens.

Dans leur ouvrage, "Democratic governance" (1995) James MARCH et Johan OLSEN engageaient déjà en ces termes une réflexion sur le rôle des valeurs et des règles partagées dans l'élaboration des actions collectives. Ils ont ainsi contribué au mouvement intellectuel d'ensemble qui, en science politique, a conduit d'une analyse des politiques publiques centrée sur les impulsions étatiques vers une approche qui fait place à l'action collective, aux interactions avec des publics et donc aux négociations multiformes de l'action publique... ils voulaient cerner la manière dont se fait l'adhésion collective à des valeurs, quel est leur rôle fédérateur et identitaire, quelle peut-être leur contribution à l'émergence d'un « bien commun » (1).

« Ce bien commun » est à la fois l'objectif, le but à atteindre en même temps que la justification, la légitimation de l'action collective entreprise. L'Etat assoit sa légitimité sur l'intérêt général considéré comme supérieur à la somme des divers éléments qui composent la société ; mais les collectivités locales, sur quelle légitimité s'appuient – elles ?

(1) Jean- Pierre GAUDIN « l'action publique » sociologie et politique. Presses et sciences Po et Dalloz Paris janvier 2004- p 210 211.

Dans un Etat de droit, il est normal que la réponse soit juridique mais nous verrons que la légitimité locale ne peut pas être contenue que dans la loi, même si ( et peut être parce que ) elle émane du centre. Les attentes de la population reposent donc sur un intérêt public local adossé à une répartition des compétences par le centre sous la forme d'une clause générale de compétence.

L'article L 2121 – 29 du CGCT énonce : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat dans le département. Lorsque le conseil municipal, régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner son avis, il peut être passé outre. Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local. »

Les autorités locales ont donc compétence pour décider dans les domaines relevant des attributions qu'elles représentent. La difficulté majeure est que ni pour les affaires communales, ni pour les affaires départementales ni régionales il n'existe de définition. Ainsi lorsqu'il n'existe pas de texte précis déterminant la compétence d'une collectivité locale, la jurisprudence tente de cerner le concept d'intérêt local. La définition a varié avec le temps... comme le champ des affaires locales. Prendre une décision, même intuitivement, même illégale a un sens profond si elle est ressentie comme légitime, parce que participant d'un intérêt local propre à un groupe d'individus implanté sur un territoire et pour lequel elle représente un intérêt commun.

L'intérêt communal est celui que la commune a la charge de gérer, la fin qu'elle doit tendre à satisfaire. Il est la raison, le moteur, l'impulsion et le but de son action tout à la fois. La création de services publics répond à la gestion de ces intérêts communs. La question est d'importance sur les plans pratiques et de la philosophie politique et de l'organisation de l'Etat. « L'essence même de la décentralisation consiste en ce que la population d'une circonscription décide elle-même les affaires locales ». (1)

Se pose la question de «déterminer quel groupement humain doit précisément créer et gérer tel service public, c'est à dire qui a compétence pour ce faire ». Avec ce rappel qu'il «revient aux autorités politiques de donner un contenu, à un moment donné, à l'intérêt général, son acception pouvant varier "selon les époques et les lieux" (2) et une précision supplémentaire : "l'intérêt local est encore plus difficile à saisir car il revêt à la fois des aspects publics et privés, en ce qu'il est l'intérêt particulier d'une collectivité humaine limitée" (3) qu'elle s'appelle commune, département ou région.

On comprend mieux la difficulté d'une administration territoriale de la république adossée à des principes universels, colportant une logique uniforme. La logique intégrative portée par le seul statut de la fonction publique territoriale résiste mal aux appels différenciateurs de « l'intérêt local ». Ceci a pour conséquence une éviction des fonctionnaires d'Etat de la sphère locale.

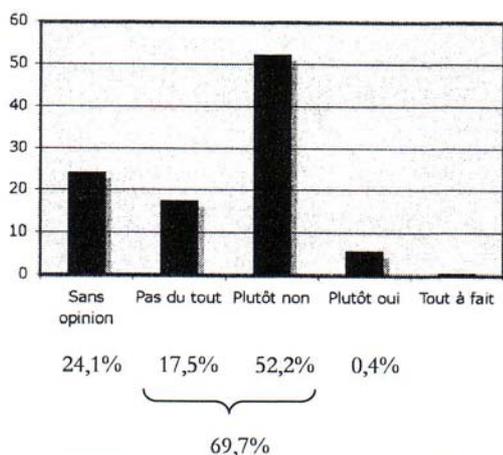
(1) M. HAURIUO. *Etude sur la décentralisation : Paris 1892, extrait du répertoire de droit administratif* § 26 p 12-13.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

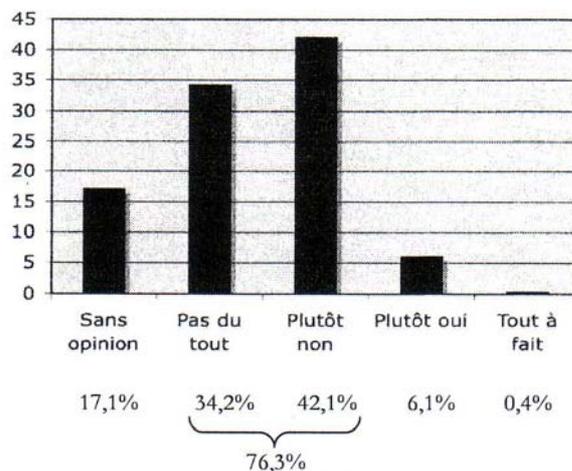
Ainsi les cadres contractuels travaillant dans la sphère locale, mais ne relevant pas du statut de la fonction publique territoriale, considèrent que les fonctionnaires d'Etat ne sont pas plus efficaces que les territoriaux à 69,7 % [CC-22.1] (1), ni mieux au fait des enjeux locaux à 76,3% [CC-22.2].

**V22.1**



▪ **Efficacité des fonctionnaires d'Etat comparativement aux fonctionnaires territoriaux selon les cadres contractuels**

**V22.2**



▪ **Des fonctionnaires d'Etat mieux au fait des enjeux locaux que les fonctionnaires territoriaux selon les cadres contractuels**

Mais déjà là nous quittons la sphère locale pour revenir sur une sphère plus généraliste. Si la gouvernance est «une contribution à l'émergence d'un bien commun » comme nous l'avons cité, alors par leur vision, les cadres contractuels y participent.

En ce sens que leurs conseils aux élus locaux seraient en premier lieu de définir des buts précis pour les services de la collectivité à 89 % [CC-42.3], en mettant en œuvre leur programme à 88 % [CC- 42.4] – syndrome de la parole tenue – tout en se tenant informés des opinions des administrés à 84,2% [CC-42.1].

En raccourci, on retrouve une approche téléologique, une vision définissant des buts, un engagement à les réaliser (sincérité), une prise en considération des habitants dans leurs attentes, ce qui pourrait bien légitimer le processus décisionnel local.

« La libre administration s'exerce dans un double cadre, celui du statut organique de la collectivité locale et celui de ses attributions...la compétence peut résulter d'un texte ou découler de la clause générale de compétence.» (2).

(1) Nous avons réalisé deux questionnaires pour alimenter notre enquête, comme vu en introduction. Nous indiquerons les réponses fournies au questionnaire des cadres contractuels sous la rubrique CC suivi du numéro de la question telle que contenue dans le questionnaire. Pour le questionnaire aux autorités territoriales, il s'agit de la cartouche AT suivi de la valeur (numéro de question).

(2) Marie Christine ROUAULT : « Compétences des collectivités territoriales et intérêt Public local » - Editions du Juris Classeur 2002 fascicule 652.

Pour ce qui est des attributions législatives de compétences «de nombreuses dispositions du code général des collectivités territoriales ainsi que de nombreux textes législatifs confèrent également au conseil municipal des pouvoirs, afin de prendre des actes juridiques, portant sur des matières précises mais parcellaires ». (1)

L'article 3 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 est venu poser le principe selon lequel la répartition des attributions doit s'opérer par la définition de «domaines de compétences expressément attribués à l'une ou l'autre des collectivités territoriales ou à l'Etat, mettant ainsi en œuvre le principe dit des blocs de compétences ». (2)

Cette approche n'aura pas résisté longtemps. « Une affaire est de la compétence de la commune dès lors soit qu'un texte a expressément conféré cette compétence à la commune, soit parce qu'elle représente un intérêt communal.

La notion d'affaire de la commune présente un caractère évolutif ; elle varie en fonction de l'époque, des nécessités du moment, mais aussi des besoins de la collectivité et de la façon dont les autorités locales décident de les satisfaire » (3)

Dans un tel contexte législatif on sent poindre l'insécurité juridique qui peut accompagner une décision, sachant que les décisions les plus importantes prennent la forme d'une délibération de l'institution communale, départementale, ou régionale et que celle-ci n'est pas exempte d'observation du contrôle de la légalité, même a posteriori, ni d'un recours pour excès de pouvoir d'un administré.

Dès lors le renfort immédiat de personnels administratifs compétents et diplômés peut apparaître primordial. Dans un tel contexte, les élus locaux peuvent-ils se payer le luxe d'un recrutement à base idéologique non pas au sens partisan du terme mais au sens statutaire...

On peut également pressentir des phénomènes de concurrence entre autorités qui se disputeraient une même compétence. Le besoin de structurer leurs équipes en expertise peut également justifier des renforts qualitatifs que les règles de procédures, si achevées soient-elles du statut, ne permettent pas d'atteindre.

Finalement, c'est bien la loi et son incapacité à continger les compétences des collectivités locales qui est la première source d'évitement de la loi ... au sens statutaire du terme.

Elle reconnaît un pouvoir de décision aux assemblées délibérantes, mais, là encore, les textes ne fournissent pas de définition des affaires locales. Telle action peut représenter un intérêt pour telle collectivité mais pas pour une autre. Le subjectif règne. Ces choix sont politiques. Mais là encore nous savons avec Jacques LAGROYE qu'il n'y a pas de délimitation étanche du domaine politique ....

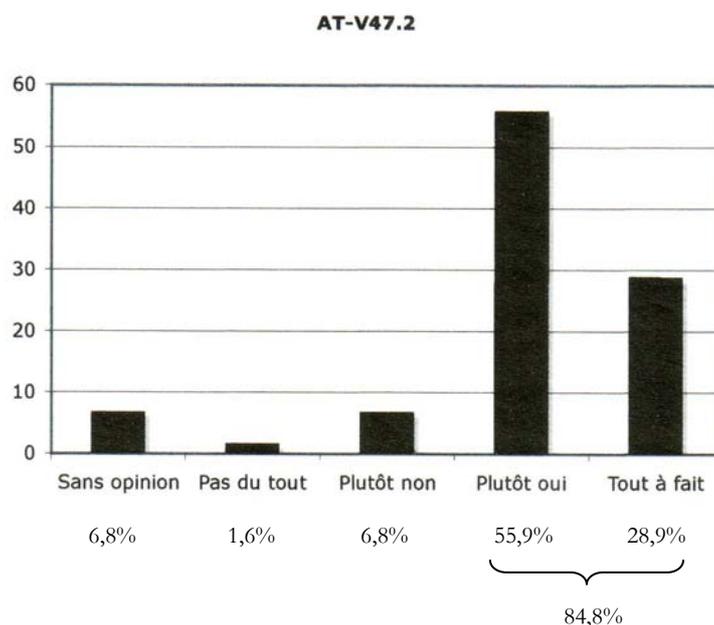
Le juge administratif, lui, se contentera bien souvent de rechercher les effets de la décision communale sur les habitants de la commune. Nous en revenons à une approche territoriale. C'est sans doute l'occasion ici de commencer à cerner l'influence de celui ou ceux qui vont permettre l'éclosion d'une décision locale.

(1) (2) (3) *ibid*

L'action publique locale semble sans cesse se renouveler depuis vingt cinq ans. Les politiques publiques, comme nous l'avons vu sont partagées entre plusieurs niveaux de décision, sur des territoires tantôt physiques tantôt contractualisés ou bien encore de projets ...

Acteurs publics, acteurs privés y sont invités ... tandis que le citoyen, objet de toutes les attentions discursives, a encore du mal à y trouver sa place. Devenues les principaux investisseurs publics, les collectivités interviennent dans des champs de plus en plus étendus, depuis les services publics de la vie quotidienne ( l'eau, les déchets, les transports ... ) jusqu'aux politiques les plus complexes de l'éducation et de la cohésion sociale. Faire face à ces nouveaux enjeux financiers et sociaux exige d'elles des outils de connaissance, de prévision et d'action appropriés. (1)

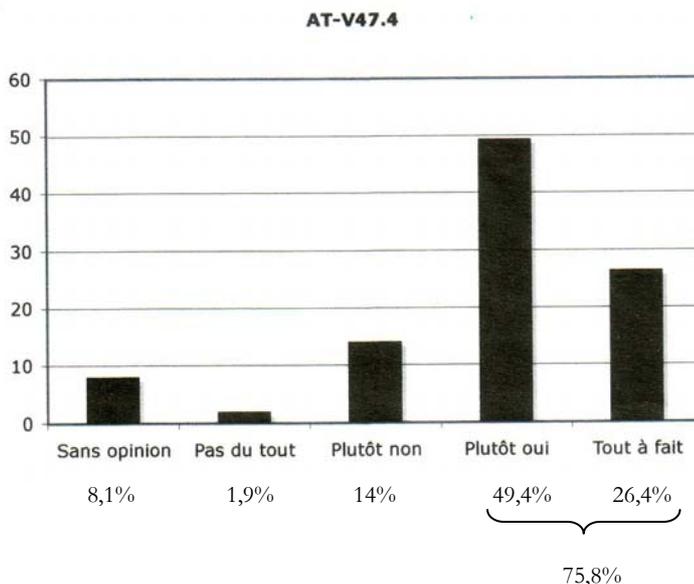
Les cadres contractuels font-ils partie de ce nouvel arsenal ? Vont-ils participer à la professionnalisation croissante de la gestion des collectivités locales post - décentralisation ? Les élus locaux perçoivent le phénomène. Ils sont 94,4 % à juger que la gestion quotidienne est devenue, au fil des années, plus complexe [AT-V47.7], et 84,8% [AT-V 47.2] qu'elle devient une affaire de spécialiste.



- **La gestion quotidienne comme affaire de spécialistes selon les autorités territoriales.**

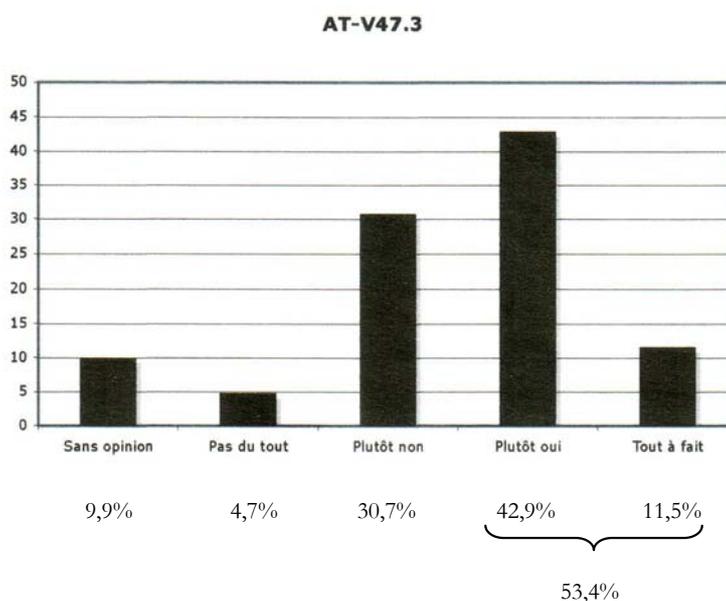
(1) voir B. FATH – Ouvrage collectif « La Lettre du Cadre Territorial » - « Les Agents contractuels des collectivités territoriales. » Voiron – Novembre 2005.

En corollaire, la gestion locale apparaît comme plus risquée, 75,8 % [AT-V47.4].



▪ **La complexification de la gestion locale selon les autorités territoriales.**

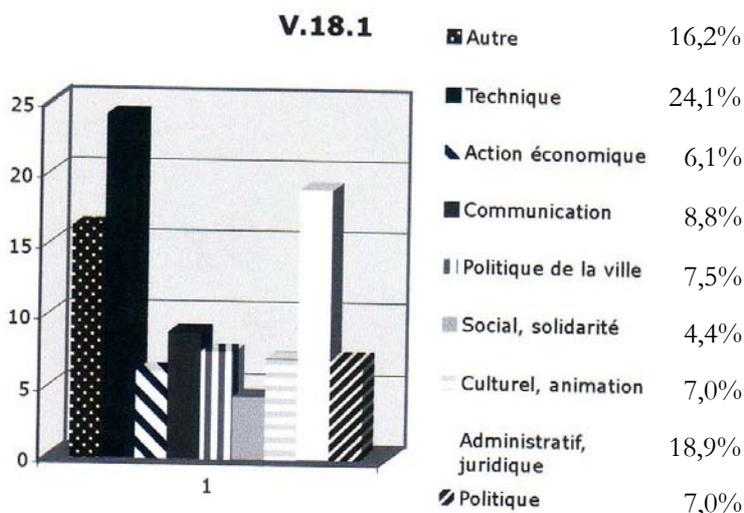
Une gestion locale plus complexe, plus incertaine pour 53,4% [AT-V 47.3], faisant apparaître davantage de risques, telle est la toile de fond devant laquelle les élus locaux seront conduits à prendre des décisions. Seront-ils rassurés par la compétence de leurs fonctionnaires ? En tout cas, la présence des cadres contractuels, dans tous les domaines de l'action locale, semble traduire l'idée selon laquelle les élus locaux ne feraient pas l'économie de la gestion contractuelle.



▪ **Une gestion quotidienne de la collectivité plus incertaine au fil des années selon les autorités territoriales.**

➤ ***Les cadres contractuels sont appelés à travailler dans des domaines d'activités très hétérogènes***

Ceci souligne bien l'explosion des blocs de compétences initiaux donnés par la décentralisation (version 1982). Aujourd'hui, les collectivités locales sont appelées dans de nombreux secteurs d'activités. En harmonie ou en concurrence avec l'état ou le secteur privé, il s'agit de rendre des services aux administrés. C'est ainsi que les cadres contractuels sont appelés à 24 % [CC-V 18.1] dans les secteurs de l'environnement, l'informatique, l'aménagement du territoire, l'urbanisme ... autant de secteurs d'activités ayant une connotation technique.



▪ **Domaine professionnel des cadres contractuels ayant répondu à notre enquête.**

Les renforts dans le domaine juridique représentent 18,9 % des répondants à notre enquête auprès des cadres contractuels, puis suivent les métiers de la communication pour 8,8 %, la politique de la ville 7,7 %, les secteurs de la culture 7 %, les cabinets politiques 7 % et enfin 16,2 % se ventilent en une kyrielle d'orientations professionnelles.

Malgré la nomenclature des 253 métiers de la fonction publique territoriale, mise à jour en 2004 par le C N F P T, nous pouvons constater pour le seul secteur des cadres d'emplois de catégorie « A » l'extrême hétérogénéité des besoins locaux non satisfaits par les voies classiques et statutaires du recrutement dans la fonction publique territoriale.

Ceci tendrait à souligner le décalage entre l'effervescence des nouveaux besoins locaux liés à l'évolution des politiques publiques locales extrêmement réactives, imaginatives et les institutions chargées de l'adaptation, comme par exemple le CNFPT en matière de formation.

Au surcroît ce pourrait être aussi la volonté manifeste ou pas des élus locaux de s'affranchir des dispositifs statutaires de recrutement sous l'influence de la décentralisation (pour ne prendre que ce seul argument). En tout cas, la fonction de direction des collectivités locales allait gagner en attractivité. Le nouvel attrait que propose la direction administrative territoriale, si l'on reprend la trilogie exprimée par MOREAU et de CHAMPRIS (1), repose à la fois sur :

**1 - La «proximité du pouvoir »** et ce sentiment de partage du pouvoir à travers un degré plus ou moins fort d'influence, dans ses prises de décision, du détenteur légitimement élu de la collectivité. Ce qui est intéressant ici est de voir comment s'exprime ce sentiment chez les personnels administratifs qui se considèrent comme appartenant à la sphère de direction administrative et l'on verra que ce champ s'est élargi avec la décentralisation, mais aussi de considérer le sentiment des élus eux-mêmes vis à vis de la montée en puissance de leur sphère administrative de direction. L'étude sur les cadres contractuels et leur émergence dans cette sphère souligne l'extension, la prise d'épaisseur du phénomène puisqu'il s'ouvre à des agents ... non titulaires !

**2 - la «dynamique de modernisation »**. Le moindre village de France a aujourd'hui un équipement informatique, son site Internet et au moins un élu qui alimente le site municipal ou confectionne quelque tableau «Excel ».

Le nombre de conseils généraux qui ont financé des «plans informatiques » tant pour l'équipement de ces villages que bien souvent leurs groupes scolaires génèrent une effusion «d'érudits » des T I C alimentés en progiciels par le marché. Tout cela donne réellement un nouveau visage au fonctionnement territorial. La souplesse et le dynamisme de gestion des intercommunalités ont accru le phénomène.

Suivant la taille de la collectivité, des équipes se sont formées pour en tirer le meilleur parti et avec une rapidité de choix que les services de l'Etat n'ont pas toujours pu poursuivre.

Les lois CHEVENEMENT et VOYNET de 1999 ayant privilégié et rendu obligatoire comme compétences transférées l'aménagement du territoire local et le développement économique, un phénomène de concurrence alimente la compétition entre territoires et stimule nombre d'acteurs locaux qu'ils soient élus ou cadres de direction. Ces petits nationalismes locaux exacerbent les rivalités et sont un facteur de dynamisation incontestable. Cela provoque chez les élus à la fois le besoin de compétences d'accompagnement et chez les cadres plus souvent le désir de s'impliquer. Cela ne va pas sans conséquence sur le mode de direction de la collectivité.

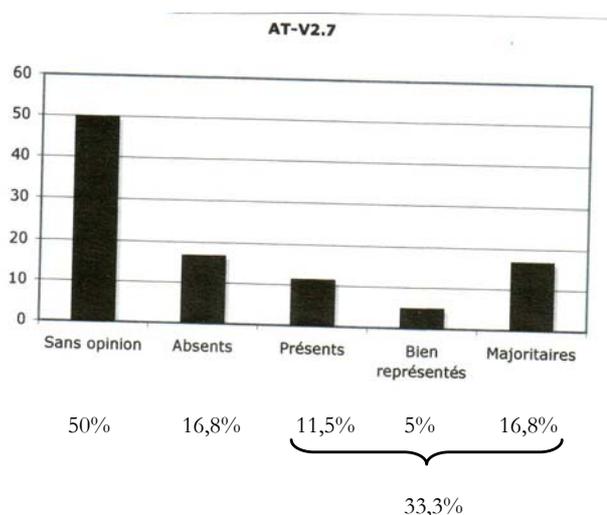
**3 - La «grande liberté d'action »** des élus qui ne sont pas tenus au formalisme aussi rigoureux que dans le fonctionnement des services de l'Etat. Cela permet une adaptation, une réaction à l'événement susceptible là encore de satisfaire les plus motivés des élus ou de leurs cadres sachant soit que les besoins exprimés sont considérés et assumés renforçant les projets d'action, soit qu'à la marge des blocs de compétence, des initiatives peuvent être prises ne cloisonnant ainsi ni les élus, ni leurs services dans la routine des situations établies.

(1) Jean-René MOREAU et Arnaud de CHAMPRIS "Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales", Les éditions du CNFPT, Paris 1996.

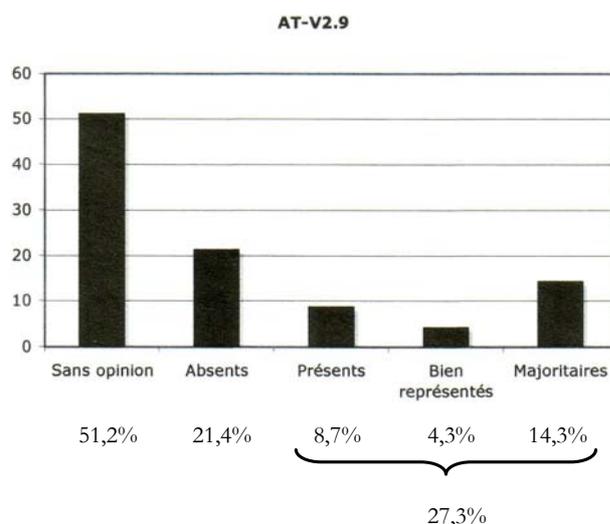
Là encore il paraît très intéressant, suivant les niveaux et les capacités financières des collectivités de travailler en leur sein pour ceux qui seront attirés par la lecture immédiate de leur action. Le prix à payer de cette proximité, de cette dynamique se mesure au regard, en temps réel, des citoyens toujours prompts soit à défendre leur intérêt soit à l'accroître. Ici la proximité s'apprécie entre l'élu son équipe de direction et le citoyen, une façon renouvelée de concevoir ces relations est également née après la décentralisation.

A l'éclectisme des domaines d'activité déclinés par les répondants au questionnaire sur les cadres contractuels, une même dispersion fait écho quand on interroge les autorités territoriales sur **la part prise par les cadres contractuels dans chaque service :**

1. communication	33.3 %	[ AT- V 2 – 7 ]
2. action économique	27.3 %	[ AT- V 2 – 9 ]
3. animation culturelle	26.1 %	[ AT- V 2 – 10 ]
4. cabinet	23.3 %	[ AT- V 2 – 6 ]
5. urbanisme	21.1 %	[ AT- V 2 – 1 ]
6. N.T.I.C.	18.9 %	[ AT- V 2 – 8 ]
7. politique sociale	18.3 %	[ AT- V 2 – 5 ]
8. politique de la ville	17.1 %	[ AT- V 2 – 2 ]
9. analyse financière	15.8 %	[ AT- V 2 – 4 ]
10. expertise juridique	14.3 %	[ AT- V 2 – 3 ]
11. autres	11.1 %	[ AT- V 2 – 11 ]

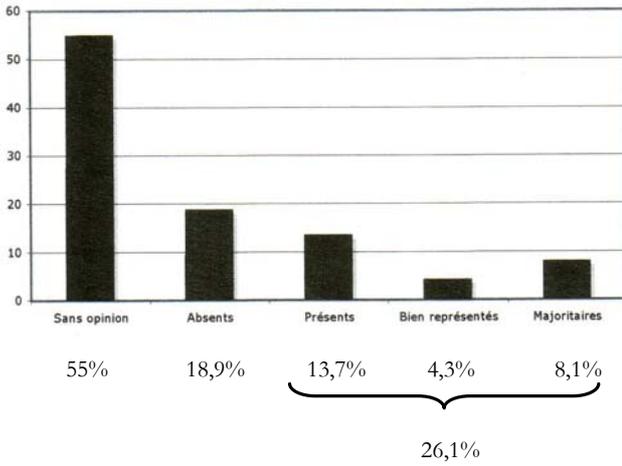


▪ **Communication.**



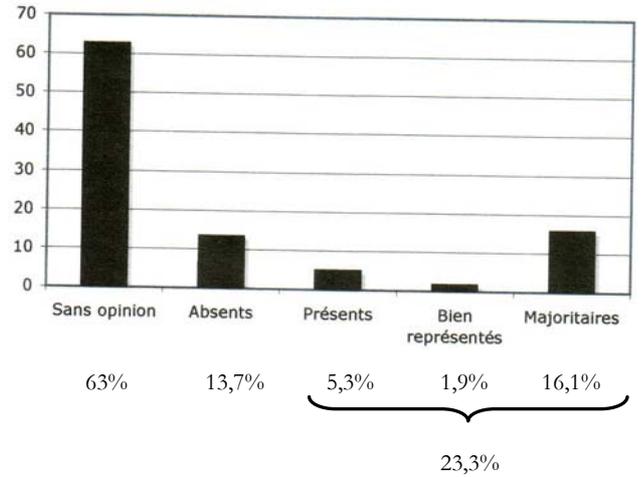
▪ **Action économique.**

AT-V2.10



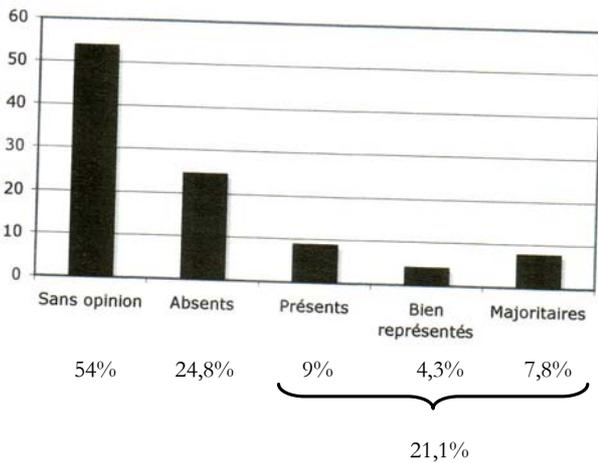
▪ Animation culturelle.

AT-V2.6



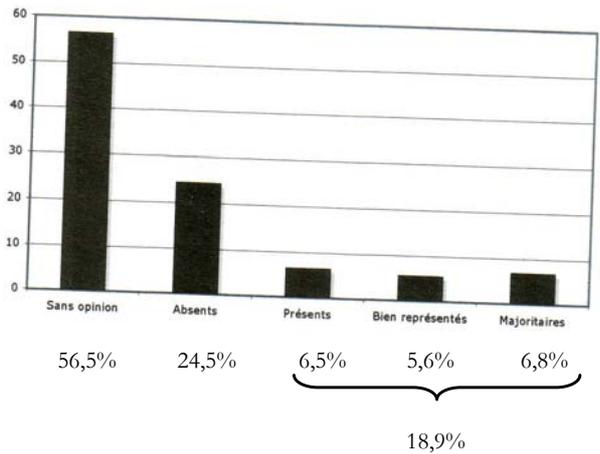
▪ Cabinet.

AT-V2.1



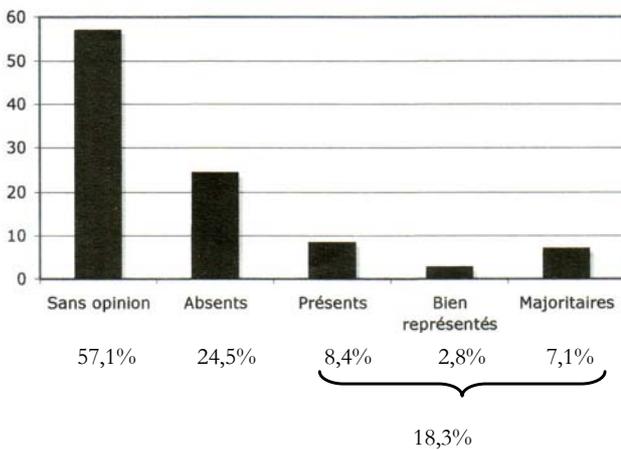
▪ Urbanisme.

AT-V2.8



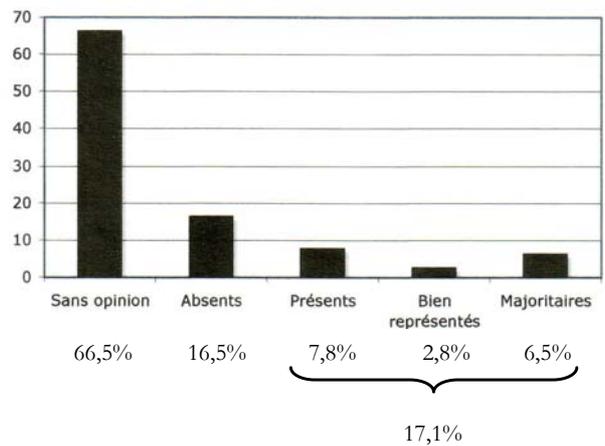
▪ N.T.I.C.

AT-V2.5

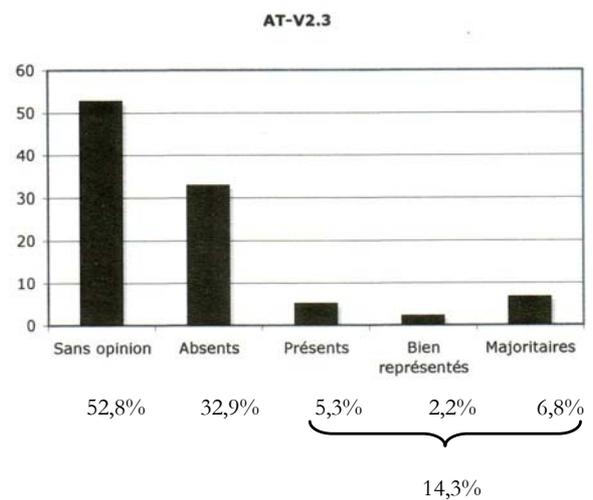
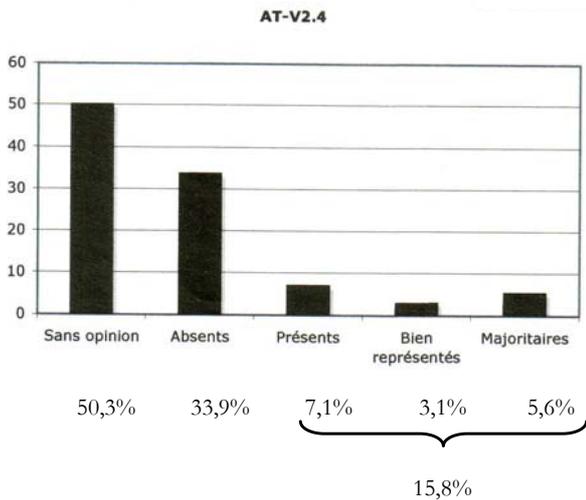


▪ Politique sociale.

AT-V2.2



▪ Politique de la ville.

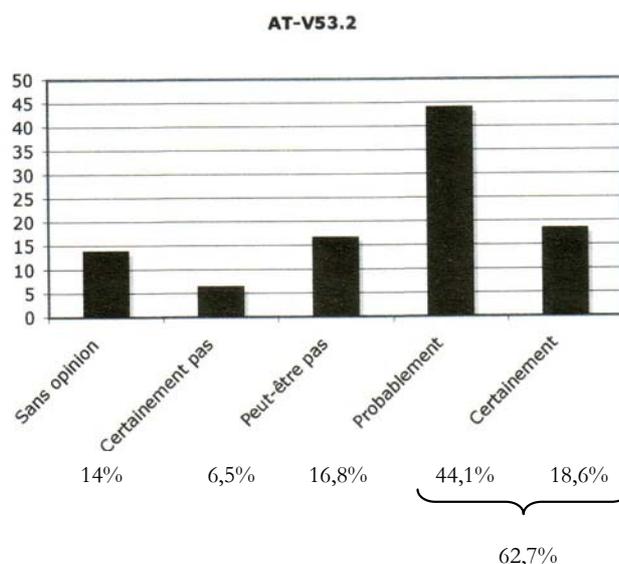


▪ **Analyse financière.**

▪ **Expertise juridique.**

En ce qui concerne la ventilation par domaine d'action des cadres contractuels, selon les autorités territoriales, on observe que les domaines de la communication et de l'action économique arrivent en tête des activités où la part des cadres contractuels est la plus forte. Il est vrai qu'il n'existe pas de filière spécifique pour la communication et qu'à ce titre le recours à des contractuels peut venir pallier un vide statutaire.

Par contre la proximité d'action entre sphères privées ou publiques favorise les migrations contractuelles. La loi du 13 août 2004 portant acte II de la décentralisation en générant les concepts d'expérimentation, de spécialisation, provoque indubitablement l'appel à des compétences et des savoirs qu'aucune GEPEC (1), fut-elle la plus sophistiquée ne saurait anticiper. Comment faire pour les élus locaux pour s'approprier ces nouveaux champs de compétences, si ce n'est en recourant à des cadres contractuels, ce qu'ils sont 62,7 % [ AT – V 53.2] à estimer "probablement" ou "certainement" nécessaire comme le montre le graphique ci-après.



▪ **Recourir à des cadres contractuels pour faire face à des expérimentations selon les autorités territoriales (2).**

(1) GEPEC : Gestion Prévisionnel des Emplois et des Compétences, voir lettre du Cadre Territorial n° 321- 15 juillet 2006.

(2) Lorsque la communauté urbaine de Brest indique le 11 février 2005 (c'est-à-dire moins de 6 mois après la publication de la loi du 13 août 2004) être « la 1<sup>ère</sup> agglomération à avoir signé une convention de délégation de compétence concernant les crédits logement pour un montant de 21 millions d'euros, les compétences administratives à suivre pour la mise en œuvre ont intérêt à être rapidement opérationnelles. Quid du personnel bureaucratique pour ce faire ? Quelles anticipations ? Quelles réponses ?

Les cadres contractuels, au sein du melting-pot décisionnel, ont-ils des complexes ? Résolument, non ! et au contraire éprouvent un sentiment de compétence.

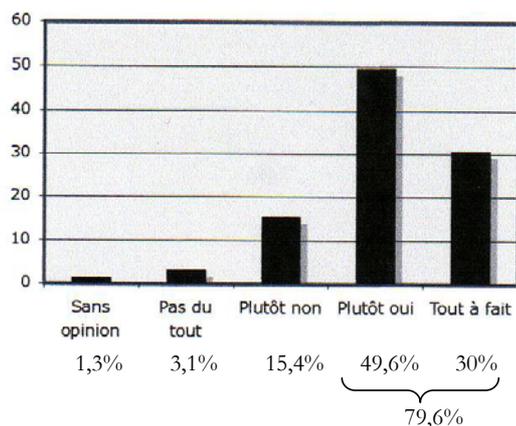
Déjà en interne au sein de leur collectivité ils se sentent plus imaginatifs à 81,6 % [CC-25.3] que les autres cadres titulaires, plus motivés à 81,1 % [CC-25.2], plus compétents à 70,6 % [CC-25.1]. Il est à noter que seulement 53,6 % [CC-25.4] s'estiment plus conscients des enjeux politiques de la collectivité que les autres cadres.

Cependant au niveau professionnel ils se sentent plus proches des cadres de la fonction publique territoriale à 80,3 % [CC-23.1] que des cadres de l'Etat à 27,6 % [CC-23.2] (la désacralisation des fonctionnaires d'Etat est ici extrêmement tangible) .La césure est très significative de l'émancipation du local et de sa crédibilité en terme de capacité d'action, d'intérêts dans le travail attendu, même si nous savons que par principe, toute auto-évaluation a des chances d'être "valorisante".

Consciemment ou pas, il semble bien que chacun ait perçu le message de la décentralisation ; désormais ce qui est intéressant en terme d'action publique se passe dans et pour le territoire.

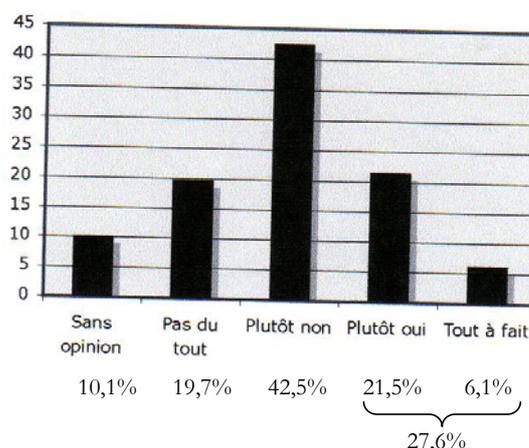
Le fonctionnaire d'Etat est bel et bien «détrôné» dans les esprits administratifs, «la mutation de la fonction publique répond de la transformation de l'Etat français contemporain » (1) écrivaient BODIGUEL et ROUBAN en 1991. Les cadres contractuels acteurs et objets de cette mutation confirment cette analyse ! Autre élément révélateur, les cadres contractuels se sentent proches d'experts extérieurs 74,6 % [CC-23.3] ou encore des cadres du secteur privé à 56,5 % [CC-23.4].

V23.1



▪ **Des cadres contractuels, professionnellement proches des cadres titulaires de la FPT.**

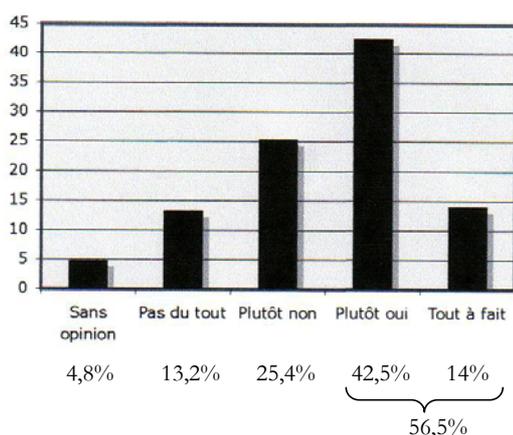
V23.2



▪ **... proches des cadres titulaires de l'Etat.**

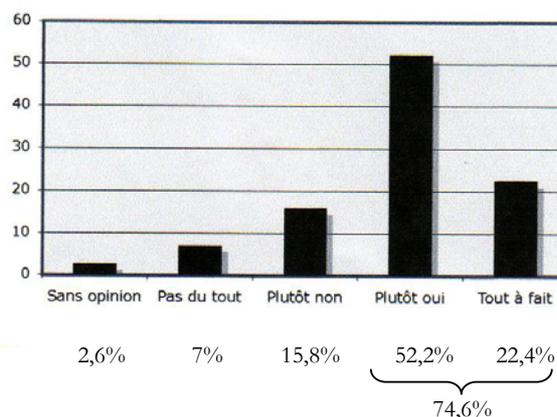
(1) BODIGUEL et ROUBAN "Le Fonctionnaire détrôné ?", Presse de la Fondation National des Sciences Politique, 1991.

V23.4



- ... proches des cadres du secteur privé.

V23.3



- ... proches d'experts extérieurs.

Les frontières culturelles s'estompent. Il ne s'agit plus aujourd'hui de constater une opposition radicale public – privé, mais plutôt d'une opposition entre l'Etat et le local ; celui-ci s'accorde la liberté culturelle, idéologique de s'organiser au mieux des attentes de ses administrés citoyens sans être bloqué dans un schéma classique basé sur la dichotomie public – privé. Les cadres contractuels apparaissent comme des passeurs de culture, donc de référentiels (ce qui restera à analyser) dans le processus de la décision publique. Ceci pose aussi le problème de l'évolution du concept de l'intérêt général comme axe de légitimation de l'action publique.

Si l'on observe les spécificités de l'action publique locale, sans doute la première d'entre elles est-elle la fragmentation de l'action publique territoriale. Un monde complexe, où les acteurs sont superposés et enchevêtrés, nécessite un personnel réactif et très compétent. Quand on sait aujourd'hui qu'une grande part de l'action publique territoriale passe par la contractualisation des procédures, l'implication personnelle des collaborateurs locaux devient déterminante.

La proximité du local appelle également à l'implication.

Cette introduction massive de la contractualisation, comme outil de l'action publique territoriale, a suscité beaucoup d'analyses ... et pourtant chacun se souvient que l'idée n'est pas neuve, déjà au début du 20<sup>ème</sup> siècle, fleurissaient les concessions et autres affermagés ...

Mais aujourd'hui, le débat prend une autre dimension car chacun pense bien qu'au delà du simple outil juridique, un changement plus lourd s'opère : celui de la relation au contrat qui semble investir tous les pores de l'action publique au point d'en changer l'assise philosophique diront les uns, idéologique pour les autres, en un mot politique.

Sylvie TROSA, dans *Service Public* n° 95 (mars 2003), à propos de la contractualisation, précise que « le problème n'est pas essentiellement juridique » ... « c'est d'abord une pratique qui tranche sur notre tradition culturelle de l'oral, de l'implicite, de l'arrangement... » c'est aussi « un outil pour ne pas oublier des tâches managériales indispensables... » et elle avance une hypothèse intéressante « cet éthos du contrat a été développé par les fonctionnaires eux-mêmes pour illustrer une évolution des pratiques et de la mentalité vers une administration plus attentive, s'adaptant, capable d'une pluralité de logiques et d'approches ».

C'est encore Renaud DENOIX de SAINT MARC, vice-président du Conseil d'Etat qui pose « la question de l'administration contractuelle » (1) et précise que « c'est un sujet qui doit être traité aussi bien sous l'angle juridique que sous celui de la science administrative » mais pour qui il existe une limite à la contractualisation « on ne peut pas gouverner par contrat. Il y a et il doit toujours y avoir une part de commandement qui s'exprime par l'ordre de la loi ou du règlement... ».

Pour l'heure, l'action publique territoriale reste sous le règne du contrat et même davantage avec le dernier outil dans l'air du temps : le contrat de partenariat public / privé.

Aujourd'hui, en la matière, nous assistons au triomphe du Contrat comme mode opératoire dans la mise en œuvre de l'action publique territoriale. Jean Pierre GAUDIN dans «Gouverner par Contrat» (2) en a fait la démonstration saisissante : une action publique multi-acteurs, multi-niveaux, des financements croisés, l'absence de chef de file impliquant le recours à un partenariat entre collectivités publiques pour la mise en œuvre d'actions.

Comme nous l'avons vu, c'est spontanément pour ne pas dire «naturellement » qu'il fut recouru à la formule juridique omniprésente dans notre droit : le contrat. D'ailleurs l'article 145 de la loi du 13 août 2004 confirme cette réalité : " A l'initiative de la région et du département ou à leur demande ils (les communes et leurs groupements) peuvent participer à l'exercice de tout ou partie des compétences relevant de la responsabilité de l'une ou de l'autre de ces collectivités territoriales, dans des conditions prévues par une convention. L'article 151 étend cette disposition aux EPCI".

L'histoire de la contractualisation publique est longue (contrat de ville moyenne, chartes de développement, contrats de ville...) et reste d'actualité. Mais la complexification de la décision administrative provient aussi de la multiplication des procédures de concertation et de participation. Il ne s'agit pas de porter un jugement de valeur mais simplement de le constater.

(1) *L'administration contractuelle – Renaud DENOIX de SAINT MARC – AJDA – 19 mai 2003. Dans le même numéro, on lira aussi utilement « La place donnée au contrat dans l'organisation de la fonction publique » article de Marcel POCHARD ou encore « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques » de Laurent RICHER.*

(2) J.P. GAUDIN *Gouverner par contrat* p. 4.

Prenons un exemple récent, les politiques de Pays. La législation dans le cadre de la loi Solidarité et renouvellement urbain de 2002 a prévu la mise en place d'un Conseil de développement à l'appui des représentations d'élus locaux pour participer à la réflexion sur le développement du territoire. Ces conseils de développement, organisés librement par les élus locaux, existent, et dans la pratique ont souvent tendance à représenter sinon des contre pouvoirs, au moins des lobbies.

C'est ainsi que s'agissant de représenter les artisans commerçants on voit souvent les chambres consulaires (chambres des métiers, chambre d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie) se faire le porte parole organisé et représentatif des forces vives économiques d'un territoire. Leurs rapports, préconisations deviennent rapidement sollicitations et encouragement à faire.

On voit bien là la nécessité pour les élus locaux de s'entourer de personnels très qualifiés, très spécialisés pour alimenter le débat et les réponses politiques auprès de spécialistes des organisations professionnelles. Les politiques contractuelles notamment quand elles s'ouvrent ou s'accompagnent d'une politique de participation entraînent expertise et implication personnelle, chronophage tant de la part des élus que de leur bureaucratie.

La politique contractuelle permet des coordinations là où les acteurs locaux se sont multipliés (commune, département, région, EPCI) sans chef de file, une recherche constante de financements croisés, mais confrontés aux mêmes problèmes : développement économique, aménagement du territoire, et aussi l'insécurité. Là encore la spécialisation administrative auprès des élus est de mise et l'implication nécessaire.

« La contractualisation, c'est donc une dynamique de décloisonnement entre administrations » mais aussi un décloisonnement entre approche publique et privée des problèmes à résoudre.

Ces « collaborations », ces « partages conjoints des dossiers » entre acteurs publics et privés font qu'en dernière analyse certains élus sont en droit de s'interroger sur la nécessaire appartenance à la sphère publique de leur administration dans la mesure où leurs collaborateurs ne comptent pas leur temps, sont experts dans les matières abordées, et rendent un service appréciable à leur employeur.

Le décloisonnement vaut alors aussi pour la nature juridique des collaborateurs de l'autorité territoriale.

Des organisations administratives « jeunes » ont donc eu recours à des ressources en expertise pour ne pas être affaiblies. Elles vont trouver ces ressources en terme d'encadrement notamment auprès des contractuels.

Mais non seulement le contrat lie des personnes morales de droit public mais aujourd'hui il lie aussi personnes publiques et personnes privées, non plus sous la forme traditionnelle de l'affermage ou de la concession, non plus sous la forme de délégation de service public mais bien sous une forme contractuelle égalitaire mettant sur un même pied personnes publiques et personnes privées : le partenariat public/privé.

Il s'agit là d'une volonté poursuivie par l'Etat tendant à faire financer un certain nombre de projets, dont notamment ceux issus des politiques territoriales, dans le cadre d'une partenariat mêlant entreprises privées et collectivités territoriales dans le but d'assurer un certain nombre de services publics.

Les règles traditionnelles de cloisonnement posées par le Code des Marchés Publics se voient écartées au profit de conventionnements, de contractualisations, encore incertaines dans notre droit mais qui marquent une volonté d'estomper les frontières entre les sphères publiques et privées, finalement face à l'argent rare.

Néanmoins, ce qui eût pu paraître comme tabou aux tenants de la séparation classique entre l'ordonnateur et le comptable se voit invité par ce type de coopération à réajuster leur table de valeurs. C'est surtout cette labilité nouvelle que nous retenons car elle banalise par parallélisme de raisonnement l'introduction du cadre contractuel (dont un tiers vient du privé) dans les cadres d'emplois de la Fonction publique territoriale.

Le Contrat de Partenariat Public / Privé (C.P.P.P.) est un contrat global de long terme entre un partenaire public (Etat, collectivité locale) et une entreprise privée. Il porte sur la conception, le financement et la mise en œuvre d'une opération de prestation de service.

Le C.P.P.P. se situe à mi-chemin entre un marché public et une délégation de service public (D.S.P.), permettant de transférer au secteur privé une partie importante des risques, et ceci même lorsque la rémunération de l'exploitant n'est pas assurée substantiellement par l'exploitation de l'infrastructure.

Lorsqu'on lit la présentation générale du projet d'ordonnance portant création du C.P.P.P. (1), fait par le Ministère des Finances du Commerce et de l'Industrie, un certain nombre de caractéristiques ne peuvent que nous interpeller et souligner le sens global de notre analyse.

Il y est d'abord affirmé que « le développement des partenariats public / privé est un phénomène mondial » puis « l'augmentation de la part de privé, dans la fourniture des biens et services publics, répond principalement à un souci d'efficacité », « le P.P.P. permet une répartition du risque entre public et privé en faisant supporter chacun des risques par le partenaire le mieux à même de le maîtriser », « pour pouvoir mettre en œuvre, à l'instar de ses voisins européens, des partenariats public / privé, la France doit se doter d'outils juridiques nouveaux », « le nouveau régime des contrats de partenariat doit définir des règles alliant efficacité et rigueur et garantissant la transparence ».

(1) **France : l'ordonnance portant création du C.P.P.P.** : Le Contrat de Partenariat Public – Privé (C.P.P.P.) a été introduit dans le droit français par une ordonnance signée le 17 juin 2004 par le Président de la République, dont le texte avait été soumis à l'examen du Conseil d'Etat en décembre 2003 puis, ce texte vise à ajouter un outil supplémentaire à la commande publique française, entre les marchés publics traditionnels et la délégation de service public. Le gouvernement espère ainsi faciliter et accélérer la réalisation de projets publics nécessitant l'intervention technique et financière du secteur privé. Seront concernées les collectivités territoriales et l'administration centrale ainsi que leurs établissements publics, de même que les hôpitaux.

Le champ potentiel du C.P.P.P. est si vaste (1) que les cartes traditionnelles de mise en œuvre de l'action publique territoriale sont obligatoirement appelées à être rebattues. La bureaucratie territoriale saura-t-elle s'adapter dans le respect du statut ? Est-ce que les cadres contractuels, au cœur de la gestion locale, y verront un tremplin professionnel ? Les élus compteront-ils sur eux davantage ? Ce qui revient à poser la question : des cadres contractuels pour quoi faire ? D'autant plus qu'au niveau des apparences, le cadre contractuel de droit public est, à lui seul, un petit partenariat public – privé, en tout cas, si la formule juridique n'est pas heureuse, il est bien dans l'air du temps qui associe rigueur, gestion, efficacité avec le concept de « privé » dont le souffle « doit » balayer la sphère publique.

Face aux exigences de participation, voire tout simplement d'information, de compréhension de la délibération qui aujourd'hui dans une démocratie comme la France, semblent naturelles, dans un contexte de complexification administrative pour partie liée à la Décentralisation, le monde local n'échappe pas au mythe de la modernisation. Modernisation dont le corollaire semble souvent se résumer à l'introduction d'outils et procédures de gestion du secteur privé.

Puisque aujourd'hui la volonté des élus locaux est de satisfaire les usagers au meilleur rapport qualité / prix, puisque les collectivités doivent offrir des services sans cesse nouveaux (prenons l'exemple des plans A.D.S.L. pour une couverture totale de chaque département payés par les départements pour éviter toute zone blanche), le personnel territorial chargé de la mise en œuvre de ces politiques publiques doit non plus simplement appliquer routinièrement la norme, le texte législatif mais désormais doit être un facilitateur, un négociateur, développer une capacité d'initiative apte à régler des problèmes inédits. L'approche statutaire faite d'égalité dans le déroulement de la carrière est-elle compatible avec la motivation, le dynamisme qu'il faut bien rémunérer, encourager chez les agents ?

Cette modernisation dans l'approche de la conduite de l'action publique locale s'inscrit au niveau législatif dans un vaste mouvement que nous n'évoquerons pas (de la circulaire ROCARD de février 1989 à la L.O.L.F.)

Par contre, désormais, de nouveaux concepts, de nouveaux outils dominent la gestion locale : l'analyse financière, la gestion de la dette, la gestion de la trésorerie, le contrôle de gestion, la comptabilité analytique, les tableaux de bord, le management des effectifs, les projets de service, les démarches qualité, plans de formation, évaluation du personnel, le marketing public et autre benchmarking.

Désormais, le culte du résultat, de l'efficacité et de l'évaluation a ses zéloteurs, ses prosélytes... Ce phénomène allait accompagner les élus locaux notamment dans le choix de leurs collaborateurs...

(1) **Le vaste champ potentiel des contrats de partenariat.** Les secteurs d'élection des CPPP locaux pourraient concerner :

- les infrastructures routières et de transports publics et les ouvrages d'art qui y sont liés (ponts..),
- les installations à haute technologie dans les métiers de l'environnement (centres de traitement de déchets, de dépollution...),
- les réseaux d'éclairage public, de surveillance à distance, les systèmes de reconnaissance et de sécurité,
- des équipements plus traditionnels en cas « d'urgence »,
- les équipements associant des fonctions et combinant étroitement des techniques variées : complexes sportifs ou culturels, établissements sanitaires et sociaux – l'aménagement urbain ...

Les CP pourraient également concerner des projets complexes dans les domaines des services et sans réalisation d'ouvrage ou d'équipements particuliers. L'investissement de base est alors immatériel. Seraient par exemple admissibles au CP des prestations de caractère informatique. Enfin, l'économie de certains projets réalisés en CP pourrait reposer en grande partie sur l'existence de ressources complémentaires, qu'elles résultent d'une exploitation alternative des installations (usage des capacités existantes et des temps de disponibilité à des fins autres) et peut-être de la vente de prestations de caractère annexe mais cependant lucratives. L'horizon des CP pourrait alors être assez large ... ou bien être obturé selon ce qu'en feront les acteurs de la commande publique et l'interprétation des juridictions.

Extrait de la Gazette – 26 juillet 2004.

## § 2. La montée en puissance de la gouvernance locale

Ces nouvelles appétences pour le débat citoyen, la participation d'une gestion moderne doublées par la complexification de la mise en œuvre de l'action publique locale conduisent les élus locaux à s'entourer de personnels supplémentaires.

Au niveau de l'encadrement, serait-ce l'occasion pour les contractuels de mettre en exergue quelques compétences spécifiques propres à renforcer le contingent administratif ?

Comme nous l'avons indiqué, « il est vrai qu'on n'a jamais autant célébré, invoqué et revendiqué la «proximité », «le terrain » « l'écoute », « la participation », le « débat citoyen » (1) ... et que les sphères administratives territoriales évoluent dans cette ambiance – de gouvernance, structurent leurs discours autour du «management territorial » et autre «culture de résultat »...En fait, l'Etat territorial anté – décentralisation était producteur de services publics tandis que les collectivités locales post décentralisation fournissent des prestations de service. L'Etat offrait des services, les collectivités territoriales répondent aux besoins des administrés usagers. L'Etat mettait en œuvre des moyens sur le territoire, les collectivités locales doivent atteindre des résultats. La proximité, et son principe, concentre les distances. Le décideur local et le demandeur local sont en contact immédiat. Chacun mobilise ses ressources et l'administré n'en est pas dépourvu (réseaux de parents d'élèves, de quartier, de mouvements associatifs ...).

Une pression réelle s'exerce sur « l' élu – prestataire de services » qui réclame donc un appareil administratif qui fournisse des résultats rapides et tangibles aux administrés. Et c'est une évidence de constater que la gestion locale surtout dans les petites et moyennes communes s'opère de plus en plus sous le contrôle de l'utilisateur électeur.

« Entre une volonté collective d'assurer une activité jugée utile sans obligation de critères de rentabilité d'un côté et la volonté souvent individuelle de maximisation du profit de l'autre, il y a un monde.

Mais dans les années 80, malgré ces oppositions de taille, l'image du service public était trop atteinte et souffrait d'un fort besoin de légitimité. L'administration était accusée d'immobilisme, de bureaucratie et en fin de compte d'inefficacité. A l'inverse, le modèle de l'entreprise est donc apparu comme une nouvelle référence synonyme de souplesse, de dynamisme et de modernité.

Public et privé se sont peu à peu rapprochés. Le public a d'abord été étonné puis séduit par de nouvelles méthodes de gestion innovante et des possibilités d'amélioration du rapport qualité/prix » (2).

(1) Pierre SADRAN «*la mise en débat de la démocratie locale* » *Pouvoirs locaux* N°62 III// 2004 P 30.

(2) Denis LAMARZELLE « *Le management territorial* » Editions Papyrus Brives 1997

Citant Romain LAUFER (1), Denys LAMARZELLE retrace l'évolution des systèmes de légitimité dans l'administration. Il distingue ainsi :

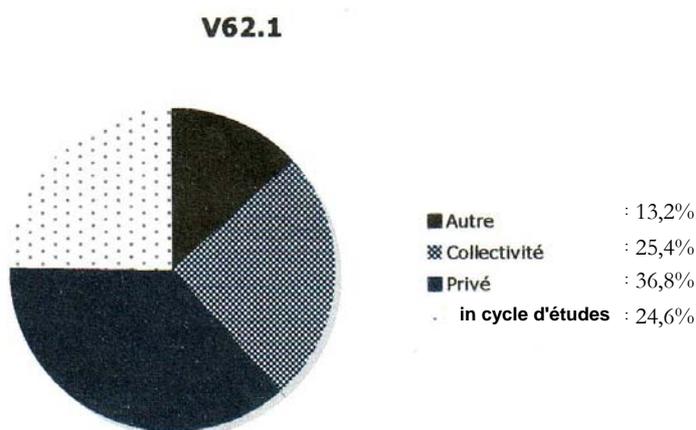
- l'ancien système de légitimité où la légitimation se faisait par la source du pouvoir et affirmait le principe de la puissance publique.
- l'ancien système de légitimité amendé où la législation s'établissait par la finalité du pouvoir et se fondait sur le critère du service public.
- le nouveau système de légitimité en devenir où la légitimation s'obtient par les méthodes du pouvoir : rationalisation de la gestion et participation des usagers.

Les cadres contractuels allaient – ils profiter de leurs origines juridiques ambiguës (insertion contractuelle dans un statut fondé sur le concours et la carrière) pour participer davantage que les cadres statutaires à cette évolution des mentalités et favoriser ce rapprochement des méthodes privées dans la sphère publique ? La gestion managériale passera-t-elle par les cadres contractuels ?

" Les termes gestion stratégique, management opérationnel et management stratégique sont employés de nos jours couramment mais pas toujours d'une manière cohérente car ces concepts restent souvent très approximatifs dans la pratique quotidienne de ceux qui l'utilisent et demeurent très vagues pour ceux qui doivent les mettre en pratique ensuite. Il est cependant nécessaire de mieux appréhender ces termes car derrière eux se profilent les rôles respectifs des élus et des cadres territoriaux " (2)

Lorsque l'on retrace l'itinéraire professionnel des cadres contractuels, 36,8 % [CC-62-2] d'entre eux travaillaient dans le privé avant d'exercer leur métier dans une collectivité locale.

Comparativement 24,6 % [CC-62-1] viennent directement de l'Université et 25,4 % étaient précédemment en poste dans une autre collectivité locale.



- **Avant d'être en fonction situation du cadre contractuel.**

(1) Romain LAUFER *Revue française de gestion* N° 9 mars avril 1977

(2) Denys LAMARZELLE "Le Management territorial", *ibid.*

Sachant que le pourcentage de cadres contractuels peut représenter jusqu'à 44 % des cadres des institutions (région) on ne peut nier l'impact potentiel que peuvent avoir 36,8 % de ces cadres qui viennent du privé. Encore faut-il le mesurer.

Si on caractérise l'apport du privé dans la gestion publique à partir des concepts de gestion et de management nous sommes en droit de nous interroger pour savoir si les cadres contractuels sont des vecteurs de «management » et de «gestion renouvelée ».

Par notre enquête nous avons observé :

**1°) Les cadres contractuels ne sont pas à proprement parler des managers**

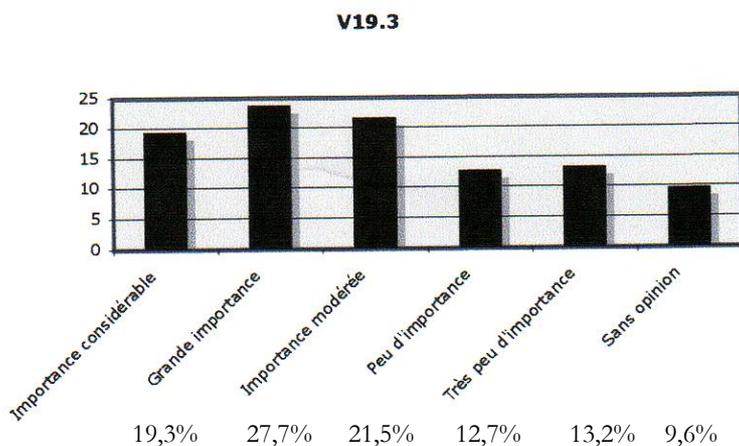
Moins d'un tiers des cadres contractuels, 30,7 % [CC-57-1] dirigent une équipe. Le cas échéant, la direction d'équipe recouvre une importance toute relative dans leur travail quotidien.

La direction d'équipe est très peu importante pour 13,2 % [CC-19-3]

peu importante pour 12,7 % "

de moyenne importante pour 21,5 % "

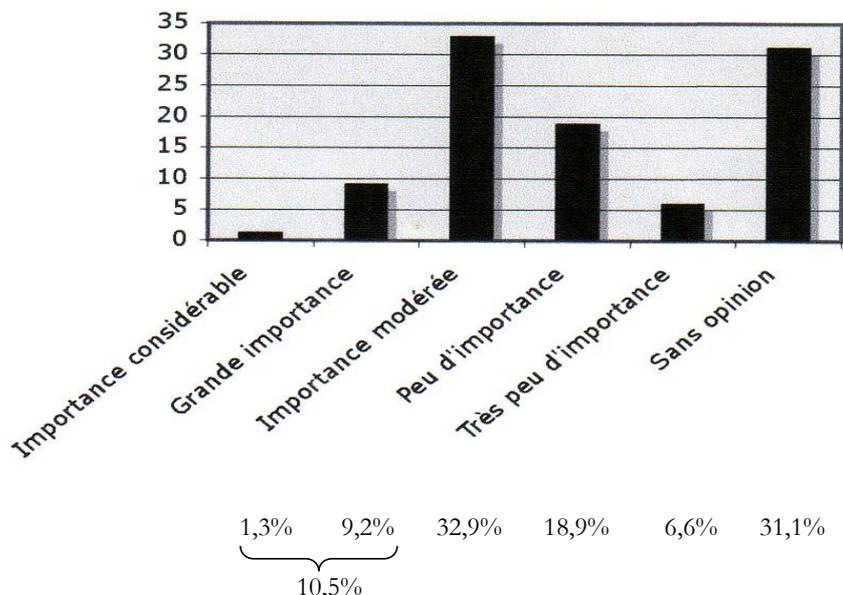
Un pôle de réponse nettement engagé en faveur d'une réponse positive s'étage d'une grande importance, 23,7 % [CC-19-3] à une importance considérable à 19,3 % [CC-19-3].



- **Diriger une équipe au quotidien comme fonction la plus caractéristique du cadre contractuel.**

Par ailleurs, les cadres contractuels estiment que pour diriger une équipe, faire montre d'autorité n'est important que pour 10,5 % [CC-28-1] d'entre eux.

### V28.1

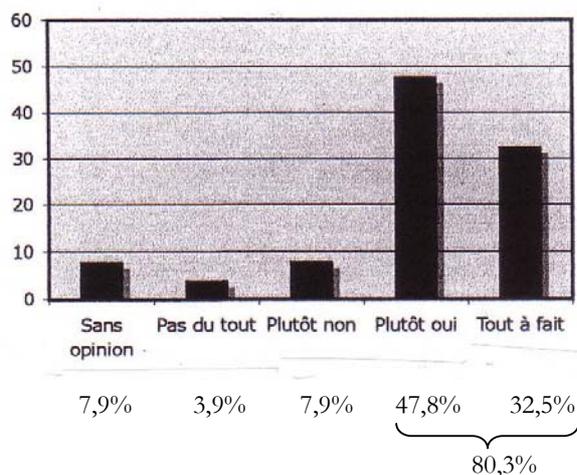


- L'autorité hiérarchique comme caractéristique en terme de direction d'équipe selon les cadres contractuels.

Non seulement, les cadres contractuels ne se revendiquent que faiblement comme manager mais au surplus, ils ne revendiquent pas les attributs extérieurs du pouvoir hiérarchique traditionnel : l'ordre hiérarchique. Sans doute doivent-ils estimer que d'autres vecteurs ou qualités peuvent aboutir à l'exécution d'une décision. Il semble donc que les cadres contractuels revendiquent davantage le champ du savoir, de la spécialité, de la compétence professionnelle. S'ils ne s'inscrivent pas dans le modèle légal rationnel hiérarchique, ce n'est pas pour autant qu'ils s'inscrivent dans un rôle managérial fort, étant entendu que le management n'est absolument pas réductible à la direction hiérarchique.

D'ailleurs selon eux, ce qui fait la spécialité professionnelle du cadre titulaire c'est précisément qu'il est ou doit être un manager à 80,3 % [CC-15-4].

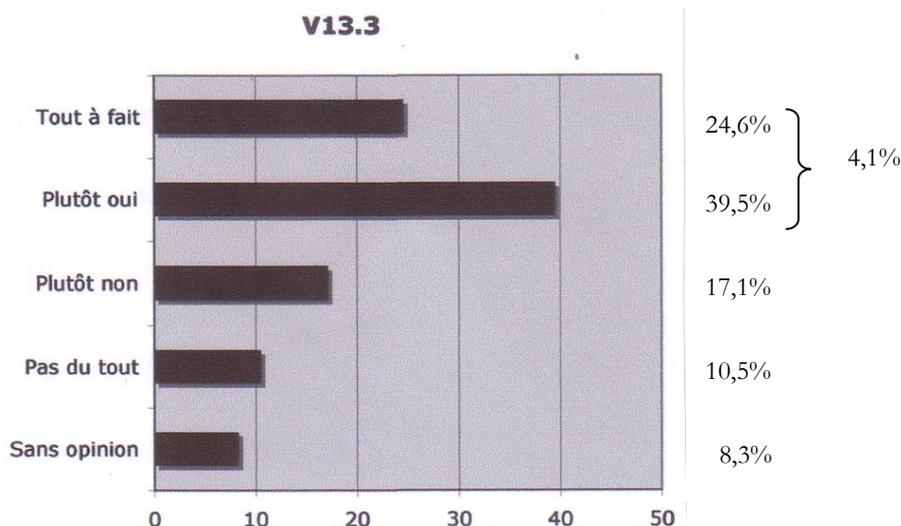
### V15.4



- Un cadre A titulaire doit nécessairement être un manager selon les cadres contractuels.

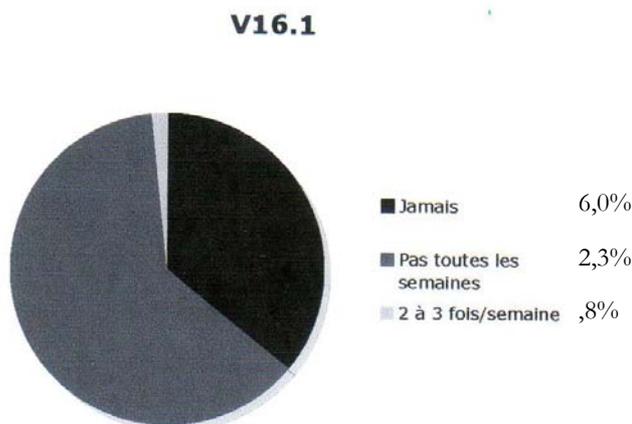
## 2°) Les cadres contractuels : de « grands professionnels autonomes »

C'est ainsi qu'ils se décrivent et considèrent que la hiérarchie administrative est un frein à l'innovation à 53,9% [CC-11.1] que les titulaires sont largement routiniers à 78,5% [CC-13.2] ou davantage prudents à 64,1 % [CC-13.3].



- Des agents titulaires plus prudents que les cadres contractuels.

Quant à eux, ils travaillent rarement avec la direction générale à 98,3 % [CC-16.1], ni même avec les grandes directions, affichent en cela une grande autonomie professionnelle qui semble les isoler dans leur strict domaine de compétence professionnelle. D'ailleurs leur capacité d'expertise leur permet d'acquérir une marge d'autonomie vis à vis de la hiérarchie administrative ou technique à 87,7 % [CC-39.1] voire même une autonomie vis à vis des élus.



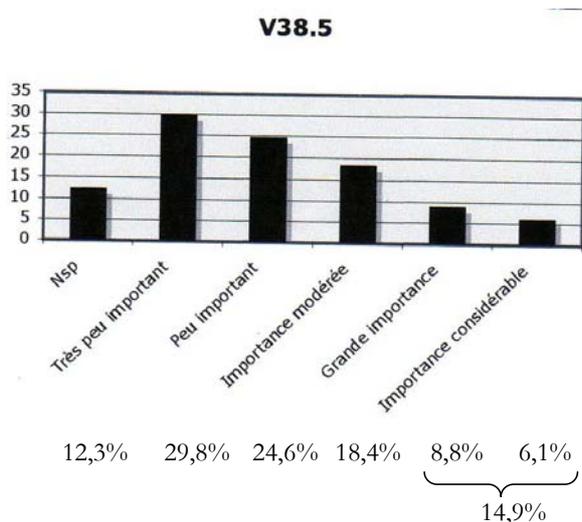
- Un travail direct avec la Direction Générale pour les cadres contractuels.

C'est ainsi qu'au niveau professionnel ils se sentent plus proches des autres cadres de la fonction publique territoriale à 80,3 % [CC-23.1] ou d'experts extérieurs à 94,6 % [CC-23.2] que des cadres du secteur privé à 56,5 % [CC-23.4] mais en totale rupture avec le cadre de l'Etat (27,6 %)

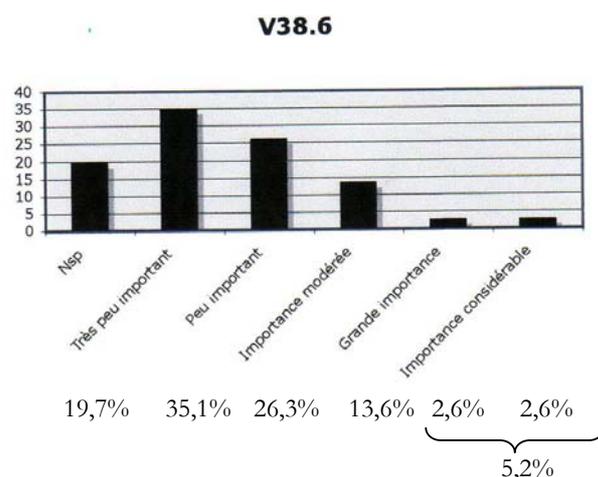
La frontière culturelle qui se dessine semble opposer les cadres qu'ils soient publics ou privés, aux cadres de l'Etat.

Ici la césure public privé n'existe plus, d'ailleurs la place juridique des cadres contractuels ne les obsède pas même si en dernière analyse ils souhaiteraient bénéficier de l'aspect protecteur du statut (56,6 % préféreraient être statutaires contre 25 %) [CC-24.1].

Dans l'analyse de leur motivation à travailler dans une collectivité locale, les cadres contractuels placent en principaux critères : un intérêt pour la vie locale à 67,6 % [CC-38.4], une vocation pour le service public à 57,1 % [CC-38.3] et en dernier lieu une absence de goût pour le privé à 14,9 % [CC-38.5] ainsi que pour la fonction publique d'Etat à 5,2 % [CC-38.6].



- Travailler dans une collectivité territoriale par absence de goût pour le secteur privé selon les cadres contractuels.



- Travailler dans une collectivité territoriale par absence de goût pour la Fonction publique d'Etat selon les cadres contractuels.

Les lois de décentralisation semblent avoir singulièrement érodé, corrodé le prestige des services de l'Etat. Apreté du privé ou vocation pour le service public semblent alimenter la fonction publique territoriale. Si plus d'un tiers des cadres contractuels est importé du privé, eux qu'importent – ils ? Les pistes de réponses semblent plutôt s'orienter sur leurs pratiques professionnelles puisque c'est surtout sur ce registre qu'ils se positionnent (ce que nous verrons ultérieurement).

Entre routine et initiative, entre hiérarchie et audace fonctionnelle, la souplesse juridique qu'induit la contractualisation fera-t-elle des cadres contractuels la réponse avérée aux nouvelles attentes de la population, des élus ?

Seront-ils les plus à même de relever les défis de la modernisation de la gestion publique ?

En définitive, il semble bien que la remise en cause du système bureaucratique est directement liée à l'essor de nouvelles valeurs dans la gestion publique. Le seul intérêt général ne suffit plus à légitimer l'action des collectivités locales. Aux mots d'ordre de proximité, efficacité, les collectivités territoriales doivent démontrer leur capacité à améliorer le cadre de vie de leurs citoyens. Mais les collectivités locales ne rendent pas les mêmes services que l'Etat. Et pourtant les deux types d'institutions ont une bureaucratie statutairement homologique. Peut-on avoir un même modèle d'administration pour des champs de compétences publiques qui divergent chaque jour davantage ?

Un Etat qui se recentre sur ses activités régaliennes, normatives et de contrôle indexé sur un intérêt général contestable mais indémontrable et des collectivités territoriales au front du service quotidien davantage prestataires de services (éclairage publics, routes, garderies, social, emploi ...), que garantes d'un service public sur l'ensemble du territoire national. On peut alors mieux comprendre l'état de tension entre une administration de type traditionnel offerte par la loi aux autorités territoriales et le besoin de réactivité, de proximité, d'efficacité que dicte leur gouvernement territorialisé.

A l'évidence une organisation bureaucratique interne bâtie sur la fonction (le grade) et non sur l'emploi s'oppose, quant au fond, à une culture de gestion dans les collectivités locales. Au niveau de l'encadrement, les cadres contractuels correspondent-ils à une réponse pragmatique que le législateur n'a pas tranchée ? Bien que les qualités et les aptitudes professionnelles des cadres ne soient pas l'objet d'une remise en cause, il est évident que l'organisation bureaucratique d'un système statutaire privilégiera le grade sur les fonctions, sur le métier et ceci au détriment théorique d'une véritable culture de gestion dans les collectivités locales. Va-t-on trouver à travers ces pistes la source du recrutement de fait des cadres contractuels par les autorités territoriales ? Au prix de quelles attentes réciproques ?

Pour répondre à ces questionnements, nous disposons d'un premier indicateur. Les autorités territoriales considèrent que les cadres contractuels se rapprochent dans leur comportement professionnel davantage des cadres du secteur privé à 40,1 % [AT-V 12], des autres cadres titulaires de la fonction publique territoriale à 31,7 % ; 21,4 % sont sans opinion et seulement 6,2 % ne les compareraient à aucun type de cadre.

Ce qui paraît intéressant ici est l'absence de cloisonnement idéologique (comme nous l'avons déjà vu) de la part des autorités de recrutement. La connotation contractuelle du lien juridique de recrutement semble inférer une appartenance nette à la sphère privée généralement, il est vrai, réifiée par le ...contrat, dans l'esprit et l'imaginaire des autorités territoriales.

Statut de la Fonction publique territoriale à moderniser pour plus de réactivité dans un tel contexte, solution pragmatique par un recours à la contractualisation des personnels deviennent les enjeux d'évidence des années 2007. Qui participera à la mise en œuvre de l'action territoriale au côté des élus locaux ? Quels seront les co-pilotes ? Serait-ce l'administration traditionnelle locale ? Ou va-t-on vers l'émergence de nouveaux acteurs et si oui lesquels ? Et dans quelle mesure ?

### § 3. L'essoufflement du modèle initial de 1983

Le triomphe de la «norme marché » entraîne à sa suite de nouveaux critères d'actions : reconnaissance et réhabilitation du rôle de l'entreprise, introduction d'une logique d'entreprise dans les administrations, recherche d'une efficacité économique et donc rapidement la volonté de réduire le poids économique des dépenses de l'Etat ce qui a imposé la mise en place d'une politique de modernisation du secteur public.

A cela s'ajoute la montée en puissance normative de l'Europe liée à sa construction ce qui modifie les circuits de la décision politique et génère à travers le mode opératoire de la contractualisation, une complexification des connaissances, des savoirs et des procédures, comme nous l'avons vu.

A l'évidence cela ne pouvait pas être sans conséquence sur les acteurs chargés de la mise en œuvre de ces nouvelles procédures décisionnelles, sans même anticiper sur la nature juridique et institutionnelle de ces acteurs... Et effectivement nous assistons en parallèle à « l'émergence de médiations concurrentes, notamment du fait des élus locaux et à la « constitution d'espaces publics locaux » pour reprendre la terminologie de Muller qui condense l'histoire de la décentralisation et sa mise en œuvre ainsi qu'il suit :

"Les lois de décentralisation face à un Etat Colbertiste omnipotent et Gaullien avaient deux objectifs. Libérer les collectivités locales de la « tutelle » de l'Etat et procéder à une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, de façon à décharger l'administration d'Etat de certaines tâches pour rapprocher l'administration des usagers dans une recherche du Graal de l'optimum dimensionnel" (1).

Pour J.C.THOENIG, (2) le mouvement déclenché par la décentralisation allait produire des effets bien au delà des intentions initiales. Selon lui la décentralisation contribue : « à l'affaiblissement de la fonction de médiation de l'administration d'Etat ».

Et nous précisons que, quel que soit le conflit sectoriel ou économique, les collectivités territoriales du chef lieu de canton, du département et de la région entrent dans une course effrénée à l'écoute, au soutien, à la motion, à l'aide financière au profit du secteur d'entreprise, d'associations, du citoyen concernés. L'étude des aides économiques des départements et des régions serait à cet égard édifiante. Une concurrence semble être engagée dans la réactivité des collectivités locales – providence. Les conséquences pour l'administration territoriale semblent donc inéluctables.

Les collectivités territoriales auront donc besoin de personnels réactifs motivés, disponibles, connaissant les spécifications techniques de chaque secteur économique, de chaque problème social ou environnemental. Le modèle d'administration mis en place pour le territoire en 1982 allait-il être opérant ?

(1) P. MULLER déjà cité.

(2) J.C. THOENIG " la décentralisation, 10 ans après " *Pouvoirs* N° 60, 1992 p 7

D'autant que cette vitalité territoriale est aussi vraie pour le domaine culturel, la politique de la ville ou encore dans les dispositifs de lutte contre le chômage.

On assiste donc à un éclatement effervescent des compétences données par la loi, appropriées par les élus locaux et pour lesquels le bras armé bureaucratique local doit s'adapter ou être adapté, à la mise en place d'une véritable logique de gouvernement local en rupture avec une tradition séculaire d'administration du territoire.

Ainsi à partir de 1982 l'exécutif départemental n'est plus le Préfet mais le Président du Conseil Général, 1986 voit arriver la Région et les villes de plus de 3500 habitants gagnent en stabilité, donc leur exécutif en pouvoir, avec un scrutin majoritaire panaché de représentation proportionnelle garantissant une prime de 50 % des sièges à la liste arrivée en tête au second tour : autant de pouvoirs locaux ne demandant qu'à s'établir, se cristalliser puis se solidifier au prix d'un renforcement bureaucratique évident.

Cette profonde transformation remet en cause le rôle de l'Etat et de son administration. De plus en plus, les élus locaux contestent l'expertise de l'Etat (même si la loi du 13 août 2004 voit encore plus l'Etat se réfugier dans ses missions d'expertises) et forgent leur propre administration experte. Comment allaient-ils s'y prendre à partir de la règle du jeu (fonction publique territoriale – loi du 13 juillet 1983) fixée par l'Etat lui-même, pour contester ce dernier dans ses fonctions ultimes d'expertise au niveau local ?

Nous examinerons le rapide essoufflement du modèle initial d'administration territoriale qui n'aura pas résisté à la complexification de la décision décentralisée. Celle-ci a alimenté de nouvelles attentes dans la population, renforçant la nécessité d'adaptation du modèle théorique prévu par le pouvoir central.

Directement inspiré du modèle étatique, le modèle homologique intégral de la fonction publique territoriale n'aura duré, que trois ans, cinq mois, dix sept jours !

Depuis 1952 la fonction communale était une fonction d'emploi par opposition à la fonction publique d'Etat, dite de « carrière », jusqu'au 13 juillet 1983. Comme nous l'avons vu les emplois communaux étaient répertoriés dans un tableau type établi par le Ministre de l'intérieur.

Lorsqu'une collectivité éprouvait le besoin de recruter dans un emploi ne figurant pas dans ce tableau elle recourait à la procédure des emplois spécifiques sous réserve de l'accord de l'autorité de tutelle ; ce mode de recrutement était adossé au statut de 1952. Ces emplois spécifiques étaient l'un des vecteurs privilégiés de recrutement des emplois de cadre « A » atypiques. En masse ils concernaient en fait peu d'agents mais offraient une solution de souplesse pouvant être actionnée par les élus locaux.

Lorsqu'il s'est agi de définir les modes de gestion des agents des collectivités locales en 1982, plusieurs hypothèses existaient. Les uns souhaitaient que les agents territoriaux fussent soumis au code du travail. Les autres auraient créé une fonction publique unique (Etat, collectivités locales).

Une voie médiane s'est dessinée combinant le couple intégration différenciation. Intégration avec la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires communs aux trois fonctions publiques, Etat, Territoriale, Hospitalière et en retenant le principe de la carrière.

Différenciation avec le principe des statuts particuliers comme notamment la loi du 26 janvier 1984 instituant la fonction publique territoriale et s'organisant autour des cadres d'emplois. Intégration pour satisfaire aux revendications syndicales défenderesses des missions de service public essentiellement liées, pour elles, aux principes d'égalité, neutralité, continuité qu'apporte le Statut ; différenciation pour entendre les Elus locaux jaloux du principe constitutionnel inscrit dans l'article 72 de la Constitution « libre administration » et qui souhaitaient garder des marges de manœuvres.

A titre d'exemple nous pouvons citer la très faible durée de vie du principe de présentation des résultats des concours par ordre de mérite avec obligation de choisir les candidats suivant cet ordonnancement. Au bout de quelques mois la présentation fut alphabétique permettant en cela, aux élus locaux de choisir leur candidat. (1).

La fonction publique territoriale comme la fonction publique d'Etat allait être organisée selon le modèle de la carrière qui repose sur la distinction entre le grade détenu par l'agent et l'emploi qu'il occupe, ce qui présente l'avantage de pouvoir organiser des mobilités d'emplois, l'agent étant « propriétaire » de son grade. Cette mobilité rend la formation utile et nécessaire.

L'agent ne voit donc plus son sort lié à son emploi. Ce modèle permet à moyen terme en théorie une certaine adaptabilité des agents territoriaux aux évolutions des emplois, des métiers et favorise une certaine professionnalisation de la fonction publique territoriale.

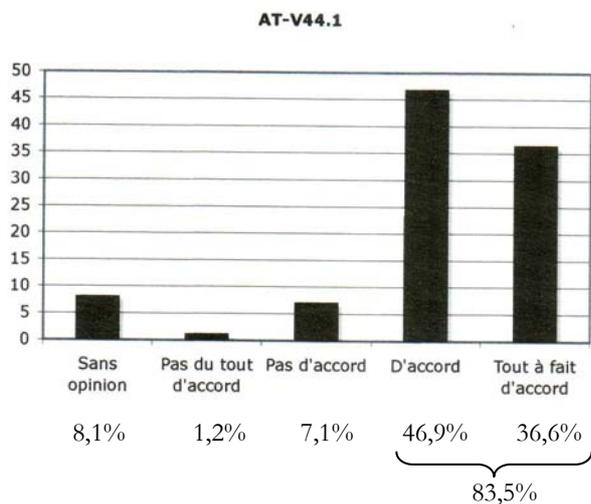
La question est de savoir si ce modèle théorique, les instruments institutionnels mis en place par le statut (CSFPT, CNFPT, CDG) favorisent cette adaptabilité ou si les évolutions externes (législatives, techniques, démographiques, culturelles ...) n'enrayent pas cet ordonnancement comme nous l'avons vu précédemment ?

« En ce qui concerne l'administration des départements, ses contours étaient trop imprécis et son imbrication avec les services de l'Etat trop ancienne pour qu'il fût possible d'y percevoir le moindre signe précurseur d'une carrière. Au niveau régional enfin, l'établissement public chargé d'exprimer la personnalité locale ne disposait pas de services autres que ceux placés auprès du conseil et du comité économique et social, d'une part, et du préfet, d'autre part. » (2).

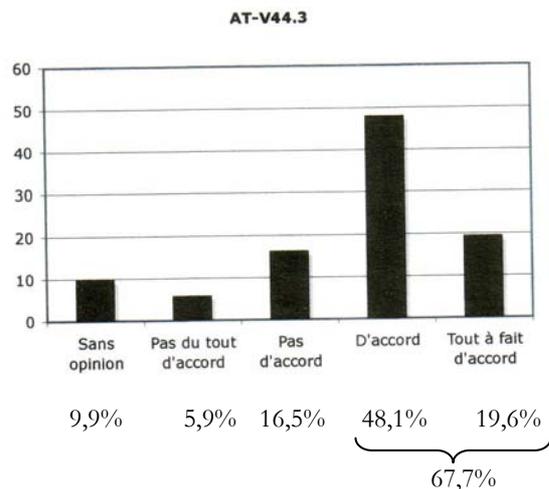
Alors que les services de l'Etat sont organisés en corps (900 corps vivants en 2005, chiffre DGAFP) dans la fonction publique territoriale les emplois permanents sont regroupés en cadre d'emploi (seulement accessibles aux détenteurs de certains grades). Le législateur, en retenant la notion de cadre d'emploi, a voulu mettre l'accent sur l'autonomie dont dispose chaque assemblée délibérante et chaque autorité territoriale pour l'application d'un statut au demeurant unique.

(1) (2) Editions Litec 2001 *fonction publique territoriale* p 4 vol 5 2001 -65

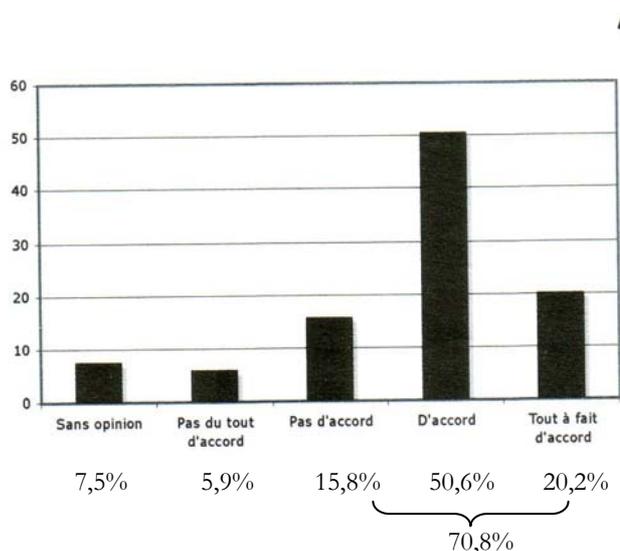
On retrouve bien le continuel antagonisme entre intégration/ différenciation qui présidera à toute évolution de la Fonction publique territoriale. Interrogées sur les objectifs ayant présidé à la mise en place d'une Fonction publique territoriale homologique, 83,5 % des autorités territoriales, vingt années plus tard, considèrent qu'il s'agissait d'abord à l'époque d'instaurer un Statut protecteur des agents [AT- V44.1], puis d'être le vivier de personnels compétents pour 70,8 % [AT-V44.2] et enfin seulement, de rendre un meilleur service aux administrés via le statut pour 67,7 % [AT-V44.3].



- **Objectif du statut, selon les autorités territoriales : protéger les agents.**



- **Objectif du statut, selon les autorités territoriales : rendre un meilleur service aux administrés.**



- **Objectif du statut, selon les autorités territoriales : fournir aux Elus un personnel compétent.**

Si le statut, c'est-à-dire, ce qui fonde juridiquement et idéologiquement le recours à des agents titulaires, est perçu dans sa finalité première comme massivement voué à la protection des agents, il ne faudra pas s'étonner du fait que les élus locaux, soucieux de répondre prioritairement aux attentes de la population, par idéal ou par intérêt électoral, affectent une priorité plus utilitariste au statut (un outil au service de l'intérêt public...local).

Les élus locaux poursuivent ainsi leur revendication pour des marges de liberté toujours plus grandes face à un Statut perçu comme trop protecteur des agents et donc comme un frein à une gestion assouplie et renouvelée.

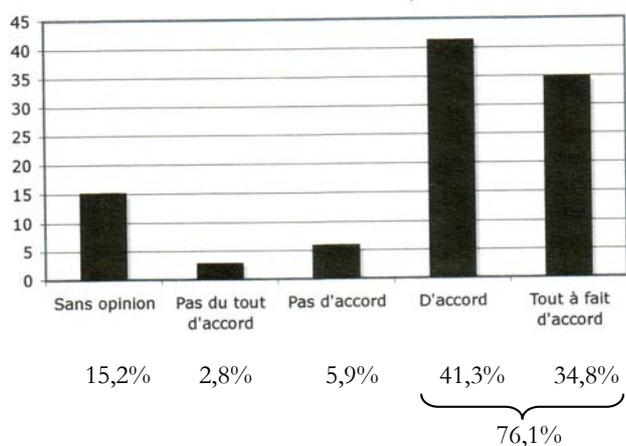
Alors que la construction statutaire de la fonction publique territoriale se sera étalée sur quasiment un siècle depuis les lois de 1884 et qu'elle aura trouvé son apogée avec la loi du 13 juillet 1983 qui fonde un tronc commun aux trois fonctions publiques (FPE, FPT, FPH), la loi du 26 janvier 1984 portant statut particulier de la fonction publique territoriale, n'aura dans ses principes intégraux d'homologie avec la fonction publique d'Etat, duré qu'un peu plus de 3 années avant que n'apparaisse la loi Galland du 13 juillet 1987 qui ouvre le recrutement hors concours notamment pour les cadres « A » à travers le recours au contrat. Et ainsi apparurent les premiers cadres contractuels « A » dès 1987. Le modèle théorique initial d'administration territoriale, terriblement influencé par le modèle étatique, n'avait pas offert suffisamment de marge de liberté aux élus pour la mise en œuvre de la décentralisation naissante.

Le premier revirement politique post - décentralisation (version 82) allait donner raison aux élus locaux et le principe de liberté de gestion assoupli avec la loi Galland du 13 juillet 1987 et permet sous certaines conditions (les mêmes que pour l'Etat) de recruter des cadres contractuels « A ». Le retour de la gauche au gouvernement en 1988 ne reviendra pas sur cette orientation.

Depuis, plus technique, la loi Hoeffel du 27 décembre 1994 est simplement venue insister sur l'aspect professionnalisation de la fonction publique territoriale par le renforcement des formations initiales et la formation d'adaptation à l'emploi. Plus discrètement, toute une série de lois a continué au cours des années 90 à multiplier les entrées de personnels dans les collectivités territoriales par le biais de la contractualisation. Enfin, en 2005, la loi DUTREIL a été publiée, tendant à introduire les CDI comme mode de recrutement dans la fonction publique territoriale. La justification de cette loi était la volonté de s'adapter à la réglementation européenne, pour pérenniser les emplois. On notera au passage l'abandon à toute référence à l'Etat en ce qui concerne les conditions permettant le recours aux CDI et le parfait calme syndical de l'été 2005.

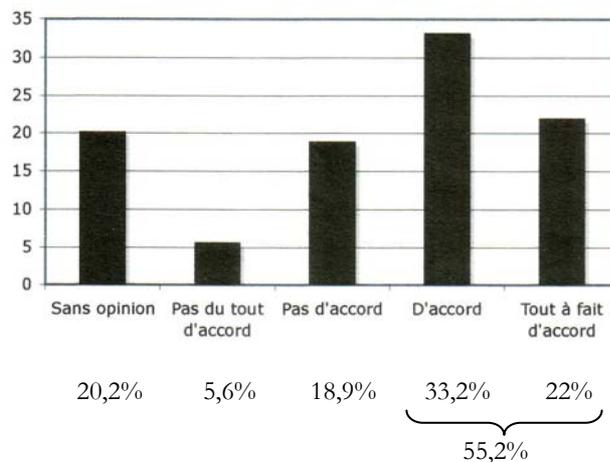
La perception de la loi Galland, par les autorités territoriales, montre que ceux-ci estiment qu'il s'agit d'une bonne chose (la possibilité de recourir à des cadres contractuels) pour la gestion des collectivités locales à 76,1 % [AT-V 43.1], pour les élus locaux à 76,1 % [AT-V 43.2], pour les agents eux-mêmes à 55,2 % [AT-V 43.3].

AT-V43.2



- Opinion sur la loi Galland, selon les autorités territoriales : une bonne chose pour les élus locaux.

AT-V43.3



- Opinion sur la loi Galland, selon les autorités territoriales : une bonne chose pour les agents des collectivités locale.

Plus prosaïquement, nous nous tiendrons au discours des autorités territoriales tel que délivré en réponse à notre questionnaire d'enquête, pour approcher l'envers du décor. En recourant à l'introduction des contractuels dans un système statutaire, le législateur de 1987 choisit l'option du trouble doctrinal contre celle de la cohérence rationnelle. La loi du 26 juillet 2005 confirme ce parti pris de la confusion, comme nous le verrons.

## Section 2 – Le cadre contractuel comme solution de régulation fonctionnelle

Nous avons déjà noté combien la polysémie du mot contrat permettait des rapprochements de valeurs. Le monde local semble entré en empathie avec le contrat. Le terme de statut renvoie lui aussi à plusieurs sens. Ainsi, les contractuels sont juridiquement des agents non titulaires. De ce fait, ils ne relèvent pas du **Statut** général de 1983... ce qui ne les empêche pas d'avoir un statut juridique et tout simplement un statut social... une position dans le champ sociétal.

Des principes traditionnels (carrière, concours...) fondent le statut ; des principes modernes (souplesse, mobilité, adaptation...) réclament des solutions urgentes d'adaptation. La contractualisation de l'encadrement permettra-t-elle de concilier principes traditionnels et modernes au prix de quelques constructions juridiques pragmatiques ? (§ 1) ; la finalité fonctionnelle l'emportera-t-elle sur l'orthodoxie juridique ? (§ 2).

### § 1. Dépasser les conflits de principes

Les principes qui fondent le statut des fonctionnaires, que ceux-ci soient d'Etat ou territoriaux, s'articulent autour des concepts d'égalité, neutralité, directement hérités (donc sacrés dans l'imaginaire collectif), de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1798-article 6.

En théorie, une telle origine devrait évacuer le principe même du contractuel. Mais ce modèle français est-il encore d'actualité ? Résiste-t-il à l'évolution de la société ? A rechercher la compétence, l'efficacité pour améliorer le service rendu à la population, une certaine autonomisation du fonctionnaire détenant le savoir ne va-t-elle pas se faire jour ? A ce jeu là, ne risque-t-on pas de trouver toujours plus expert et jusqu'à quel point le statut peut-il admettre cette sophistication professionnelle sans conséquence tant pour les fonctionnaires que pour les élus ? Mais aussi, dans un contexte de crise économique où tout «privilège» supposé ou réel est ressenti comme une agression, où le champ sacré de l'action régaliennne se restreint, de nouveaux principes ne vont-ils pas dominer l'imaginaire administratif français ? L'éclosion d'un nouveau référentiel ne prépare-t-il pas l'apparition légitimée des cadres contractuels ?

« Où va la fonction publique territoriale ? » interrogent Jean Claude THOENIG et Jean François PIN, dans « Pouvoirs Locaux » et d'affirmer : « Il est urgent de revoir les **principes** qui régissent le recrutement et la formation des agents territoriaux, en particulier les personnels d'encadrement... » il faudra aussi « repenser les concours en assurant l'exigence d'égalité et celle de mérite ». (1)

Difficile exercice que de « revoir les principes » d'un « modèle dépassé », tout en conservant ses exigences qui semblent indépassables telles que l'égalité et le mérite... Cependant, « maintenir un statut public pour les agents de collectivités territoriales se justifie à condition que les **principes** qui la fondent soient compatibles avec les exigences des temps à venir. Or, le modèle actuel qui la fonde est dépassé » (2).

(1) (2) Jean-Claude THOENIG, directeur de recherche au CNRS, Président du Conseil scientifique du CNFPT et Jean-François PIN délégué à la recherche et rapporteur général du Conseil scientifique du CNFPT. *Pouvoirs locaux* n° 59 IV-2003.

De son côté « Le modèle français de fonction publique a-t-il un avenir ? » interrogeait Jean-Michel LEMOYNE de FORGES, Professeur à l'université Panthéon-Assas (Paris II) dans la Revue administrative de 1995 (p.584). Et d'envisager entre autres pistes d'évolution « l'avantage attendu de ces formules de contractualisation (qui) est à la fois de garantir au gestionnaire une période fixe de mise en œuvre des orientations qui lui sont assignées et de sanctionner les résultats de sa gestion ». (1)

Plus près de nous, dans le cadre du projet de loi pour la réforme des 3 fonctions publiques le 27 novembre 2002, le Ministre de la Fonction publique et de l'Aménagement du territoire prenait soin devant les syndicats de fonctionnaires de préciser que : « La modernisation des pratiques et des règles de gestion des administrations est l'un des éléments centraux de cette réforme, à côté de la décentralisation, de la réforme budgétaire, de la simplification des procédures administratives et de l'amélioration des relations avec les usagers », et le ministre d'estimer que la : « réforme de l'Etat ne peut se concevoir que si les règles qui régissent la fonction publique évoluent elles-mêmes en profondeur ».

Selon lui, « les **principes fondateurs** (égalité d'accès, neutralité, continuité du service public) sur lesquels repose notre conception de la fonction publique » seront « garantis ». Il est possible et nécessaire de moderniser les méthodes de travail et les modes de gestion des agents qui s'appliquent dans les administrations, **tout en confortant ses principes**.

Jean Paul DELEVOYE a fixé trois objectifs à cette concertation : le développement de l'attractivité de la fonction publique, dans un contexte marqué par le renouvellement rapide des effectifs. Les discussions porteront sur les « adaptations à apporter aux concours, sur les parcours de carrière, sur la façon de parvenir à une meilleure préparation des agents à des métiers en forte évolution ainsi que sur la motivation tout au long de la vie professionnelle » ; "l'amélioration du niveau professionnel des agents, pour faire face aux nouvelles missions du service public et aux attentes de la société, la formation initiale et continue devra être forcée et modernisée".

Une fonction publique de demain « plus réactive, plus mobile, plus centrée sur la notion de résultat ». Le Ministre a cité comme pistes de travail l'amélioration des conditions d'avancement, une plus grande place faite à une gestion par métiers, une plus grande polyvalence accompagnée d'une mobilité facilitée ». (2)

On retrouve ici encore le besoin de consacrer les principes fondateurs tout en les modifiant. Alors, est-ce un abus de langage, une aporie, la quadrature du cercle ? Que révèle en fait cette incapacité à dire le changement ? Mal français du fatalisme ou langue masquée ? Qui y gagne, comment et pourquoi ? autant de parcelles de réponses à trouver dans notre analyse.

(1) C'étaient aussi André BALDOUS, Didier BARGAS, Jean Paul NEGRIN dans la Revue Française de Droit Administratif 1987- p 890 et suivantes « les récentes modifications du statut général des fonctionnaires : rupture ou continuité ? »

(2) voir [www.mairie-info.com/@DEXLACLFetAFM.2001](http://www.mairie-info.com/@DEXLACLFetAFM.2001)

L'esprit initial dans lequel s'est forgé l'administration française perdue. La conception absolutiste et centraliste de l'Etat, trouvant son acmé avec Napoléon, semble avoir irrémédiablement marqué le rapport entre l'Etat, ses démembrements périphériques et la société.

Malgré les évolutions de celle-ci, une ligne de force perdue, l'administration française dans sa théorie juridique, dans sa gestion n'est pas alignée sur le droit commun. C'est un constat.

Ce particularisme s'appuie sur des principes exorbitants du droit commun : quant à son accès, les principes d'égalité, de neutralité, de mérite, évacuent le contractuel [A] or chacun sait et Françoise DREYFUS l'a particulièrement démontré, le pouvoir de nomination est un instrument politique fort (1), quant au déroulement de la vie professionnelle, le système de la carrière le balise et exclut toute improvisation ; quant au fonctionnement administratif, il repose sur le principe de hiérarchie qui exclut toute initiative parasitaire.

Selon les principes d'unité des fonctions publiques (voir le tronc commun aux trois fonctions publiques – loi du 13 juillet 1983) et de parité, aucun avantage particulier ne doit être accordé à la Fonction publique territoriale, ces principes assurent la cohérence d'ensemble de l'édifice administratif français. La liberté d'administrer librement des autorités territoriales ou le principe de spécificité des collectivités territoriales s'inscrivent dans le respect des principes d'unité et de parité, montrant ici tout le caractère dominant de la conception étatique française.

Cependant, l'évolution de l'action publique territoriale, les conséquences en terme de gestion, la pression économique voire la culture du résultat, tout contribue à faire bouger les lignes et de nouveaux principes émergent ressuscitant du même coup le cadre contractuel et sa posture professionnelle. (B).

#### ***a) Les principes traditionnels évacuent le contractuel***

Les principes d'égalité, de neutralité, de mérite encadrent les modes de recrutement dans la fonction publique territoriale.

Le fameux égalitarisme français né de 1789 se révèle par l'égalité admissibilité aux emplois publics et trouve sa traduction juridique à travers le concours comme mode privilégié de recrutement dans la fonction publique. C'était le cas pour entrer au service de l'Etat, et par transposition fidèle en 1983-84 la fonction publique territoriale a hérité en tout point de la même formule... «magique».

L'imaginaire collectif est profondément marqué par ce mode de recrutement au point que toute autre formule paraît baroque ou surréaliste dans l'esprit commun. En effet, «la sélection méritocratique» allait progressivement se substituer «à la recommandation et au népotisme» ouvrant ainsi l'accès à la vertu pour le monde local ! Néanmoins, des critiques existent quant à l'hégémonie du concours tant dans son principe que dans son organisation.

La pierre angulaire du principe du concours repose sur l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « Tous les citoyens sont également admissibles à tous les emplois publics sans autre distinction que celles de leurs capacités et de leurs talents ».

(1) *L'invention de la bureaucratie Française DREYFUS Edition la découverte – Paris 1999 – p 31 et suivant*

Le concours se caractérise par «une succession d'épreuves portant sur les aptitudes professionnelles des candidats, au vu desquelles un jury indépendant de l'autorité administrative hiérarchiquement concernée par le recrutement établit une liste, par ordre de mérite, des candidats susceptibles d'accéder à la fonction » (1)

Pour ce qui concerne la fonction publique territoriale caractérisée par environ 55.000 employés, très vite, les élus locaux ont voulu recruter leurs agents plus soupagement. La volonté ou le besoin d'administrer librement leur collectivité, pour les élus, se trouvaient entravés par cette disposition technique. Ils obtinrent satisfaction en 1987 car désormais, à l'issue d'un concours dans la fonction publique territoriale, la liste d'aptitude est présentée sous forme alphabétique et les élus locaux y choisissent librement leurs collaborateurs.

Première victoire des élus locaux, première faille dans l'orthodoxie conceptuelle imaginée par Anicet LE PORS. Nous trouvons là la première marge de manœuvre offerte légalement aux élus locaux pour choisir leurs collaborateurs. C'est indéniablement une ressource pour les élus locaux qui désirent asseoir leur pouvoir sur «leur» fonctionnaire. Ils le choisissent avec ce que cela peut avoir de subjectif voire d'arrière pensée. Avec l'effacement du classement par ordre de mérite, le fonctionnaire recruté se trouve systématiquement affaibli. Le prestige de la réussite à un concours s'estompe donc et davantage encore lorsque le marché de l'emploi est tendu et traduit une embauche comme une aubaine pour son bénéficiaire, une mansuétude pour l'employeur. Pour ce qui concerne les procédures de nomination au niveau de l'Etat, sans énumérer les différents cas prévus par le droit administratif, nous observons la situation la plus fréquente : le concours de présentation.

" A la suite d'un concours de présentation, l'autorité de nomination est liée par les propositions du jury. Elle ne peut nommer que les candidats figurant sur la liste et dans l'ordre de classement établi par le jury \*, ordre qui ne peut pas être modifié sauf lorsqu'un candidat refuse de rejoindre son poste \*\*" (2)

Pour la fonction publique territoriale, la réussite à un concours n'équivaut pas à la nomination. Le bénéficiaire du concours territorial dispose entre 2 et 3 années pour trouver, par lui-même, un employeur.

Nouvelles démarches, positionnement inférieur vis-à-vis de l'élu recruteur renforcent le pouvoir de l'élu local. La comparaison des modes de recrutement entre l'Etat et les collectivités locales est très importante parce qu'elle démontre que très tôt (dès 1987), les élus locaux ont obtenu un compromis qui laisse persister le concours comme mode principal de recrutement notamment c'est pleinement le cas pour les agents de catégorie "A" mais la suite du dispositif produit des marges de manœuvre totalement différentes.

\* Par ex : CE 29 décembre 1978, Association des Attachés d'Administration Centrale, AJDA 1979, p. 44, note S.S.

\*\* CE 14 décembre 1981, Ministère de l'Education Nationale, c/cretinon ; CE 23 octobre 1985, Billaud

(1) *Edition du Juris-classeur 1995 – fascicule 131, recrutements par Béatrice Thomas Tual.*

(2) " *Droit de la fonction publique* " Jean-Marie AUBY, Jean –Bernard AUBY, Didier JEAN-PIERRE, Antony TAILLEFAIT, Précis Dalloz, 5<sup>ème</sup> Edition, Paris septembre 2005.

Ainsi, doit-on voir dans le dispositif de recrutement par concours dans la fonction publique territoriale avec l'opportunité de choisir pour l'employeur son collaborateur dans une liste alphabétique, voire de ne pas nommer malgré l'ouverture de poste, les prémices d'une parcelle de logique "contractuelle".

Les élus locaux échappent à un certain effet mécanique procédural et ont obtenu finalement, bien que ce soit sur une liste d'aptitude après concours, de choisir leur collaborateur administratif.

De plus, le nombre de reçus (au concours) collés (sans employeur) vient corroder le dispositif de recrutement par concours dans la fonction publique territoriale et évacue un certain nombre de vocations administratives statutaires. Il faudra certainement y trouver la source du recours pour de jeunes diplômés à faire le choix du public par voie contractuelle après quelques échecs de nomination...statutaire !

On trouve aussi comme caractéristique du concours, l'indépendance du jury pour juger les prestations des candidats. Source de difficulté entre les enseignements donnés et les notateurs (pas toujours en relation ni en phase) et entre les notateurs et les attentes des employeurs. A l'évidence, un recrutement contractuel débarrasse de ces soucis.

Enfin la nature des épreuves fait souvent l'objet de critiques. Concours où le candidat doit reproduire ce que l'Education Nationale a déjà sanctionné par diplômes ; concours aux épreuves éthérées eu égard aux attentes des employeurs etc... D'ailleurs, le principe du concours n'est pas exempt de critiques : « Le système [du concours] a d'énormes avantages, et on a pu montrer que ses fonctions latentes – légitimation et intégration du type d'organisation sociale qu'est la fonction publique – sont au moins aussi importantes que ses objectifs officiels (pourvoir les emplois vacants selon des procédures équitables). Mais l'efficacité du mécanisme ne fait l'objet d'aucune discussion véritable alors même que la nature livresque des épreuves comme l'indétermination des qualités attendues des candidats peuvent faire craindre que le concours ne vérifie jamais qu'une seule aptitude : l'aptitude à passer des concours.

Certes, à bien des égards, cette aptitude elle-même peut être considérée comme un signe pertinent d'intelligence, d'adaptabilité aux situations, de clarté d'esprit, etc... Reste que cela n'est pas directement pris en compte par les épreuves, qui font la part belle aux connaissances, à la mémoire, à la culture livresque, aux références intellectuelles, mais ignorent la créativité, le dynamisme, l'aptitude au changement, aux relations sociales, à la conciliation et à l'arbitrage, la capacité d'insertion dans des relations hiérarchiques et fonctionnelles, les facultés d'analyse critique, etc... » (1)

Cependant, une fois entré dans la fonction publique territoriale, le fonctionnaire y déroule sa carrière. Selon le titre 1 art.4 « de fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire ».

(1) Pierre SADRAN, *Le Système administratif français*, 2<sup>ème</sup> édition Clefs politique, Montchrestien, Paris, Septembre 1997, p. 107.

Donc sa situation juridique n'est pas régie par un contrat. En principe, le contractuel n'a pas sa place et donc aucun rôle à jouer dans la sphère locale ! Et pourtant paradoxalement on les y retrouve jusqu'à composer 26 % des effectifs de la fonction publique territoriale! (1)

Le fonctionnaire va donc occuper un grade. Dans la fonction publique territoriale, ces grades sont regroupés en cadres d'emplois. Depuis le grade le plus inférieur, englué dans des règles de promotion interne endiguées de seuils, quotas, d'années d'ancienneté dans le grade, examens professionnels (conditions plus ou moins cumulatives), le fonctionnaire déroule sa carrière. A l'identique, les cadres d'emplois s'étagent sur plusieurs niveaux, et il est même possible de passer d'un cadre d'emplois inférieur vers un cadre d'emplois supérieur à l'intérieur d'une même filière.

Le sentiment qui transpire de cet ordonnancement est qu'avec du travail, du mérite, une bonne notation, l'avenir radieux du grade supérieur est accessible à chacun, formidable leçon de volonté et de sérieux. Un tel mécanisme repose quasiment automatiquement autant sur le droit que sur la morale. Les «bons» pour qui un paradis promotionnel est promis, les «mauvais» dont la durée de fonction dans l'échelon sera maximale et qui paieront ainsi le fruit de leur médiocrité. Ainsi donc, l'administration française héritée du 19<sup>ème</sup> siècle épaissie du christianisme social, alourdie par un passage statutaire sous le régime de Vichy, se trouve confrontée à une société en ce début de 21<sup>ème</sup> siècle ayant pour le moins, euphémisme plat, évolué en tous points.

Ces grades administratifs donnent vocation à occuper des emplois. Emplois corrélés aux grades, donc source de nombreuses divergences d'interprétations. Le fonctionnaire n'en fait-il pas trivialement «trop» eu égard à son grade donc au salaire qui s'y rapporte ? N'en fait-il «pas assez» et pour autant, peut-on admettre une telle dérive si peu exemplaire pour ses collègues de travail ?

Alors, «la tentation» n'est-elle pas grande de s'abstraire de toutes ces contingences pour les jeunes diplômés perplexes devant tant de complexité et souhaitant concrétiser au meilleur salaire leurs années d'études. Alors la carrière n'est plus vécue comme un patient objectif, gage de pérennité mais comme un obstacle dans une société du «tout de suite». Assurément, entre les deux conceptions, il y a antinomie. De plus, le recrutement de cadres contractuels contredit le principe hiérarchique. Ce principe traduit l'idée selon laquelle «la fonction publique est dirigée par le Gouvernement et que chaque agent est soumis à une discipline et à l'autorité d'un supérieur hiérarchique» (2). Pour la Fonction publique territoriale, le principe est conservé : l'autorité territoriale nomme, sanctionne, promeut... Cependant la nuance est de taille entre l'Etat et les 55 000 employeurs des collectivités locales en France.

Quand un contractuel diplômé d'un niveau supérieur se retrouve sous les ordres d'un chef de service ayant gravi à l'ancienneté les barreaux de l'échelle sociale les conséquences sont immédiates en terme d'image, en contestation d'autorité, en culture même (au sens professionnel du terme). Que vaut alors le principe hiérarchique ?

(1) Le recours aux cadres contractuels dans la Fonction Publique Territoriale se fait donc par un soupirail au nom du principe de parité avec la FPE par un article dérogatoire de celle-ci ! Et pourtant 44 % des cadres A en 1999 dans les régions sont contractuels.

(2) Juris-classeur 1993- fascicule 1821 Jean Bernard AUBY refondu par Christian BERTRAND.

Cela pose le souci de l'intrusion d'un maillon d'un autre alliage dans la chaîne hiérarchique.

Il y a donc incompatibilité de nature entre le Statut, ses grades, ses hiérarchies moulées et la souplesse que traduit (trahit) le recrutement contractuel.

### ***b) Le principe de professionnalisme... ressuscite le cadre contractuel***

Françoise DREYFUS résume bien le problème qui se pose quant à l'évolution de l'administration affectée «par les transformations qui s'opèrent au sein de la société civile et des régimes politiques» (1)

« Mais on constate que les progrès de la démocratie en France, en Grande Bretagne et aux Etats-Unis, au XIXème siècle, ont des effets opposés sur la situation de la fonction publique de part et d'autre de l'Atlantique.

Du côté européen où se mettent en place des régimes de type parlementaire, se développent des théories scientifiques du progrès social qui portent également leur réflexion sur l'administration, son organisation et les fonctions qu'elle doit remplir ainsi que sur ses rapports avec le politique. L'influence de l'utilitarisme comme du saint-simonisme se fera sentir dans l'action de ceux qui prônent la rationalisation de l'administration et la dissociation du lien qui unit les fonctionnaires aux détenteurs du pouvoir politique.

Du côté américain, au contraire, le principe selon lequel le bénéfice d'un emploi public constitue la récompense de ceux qui servent les intérêts partisans se renforce et justifie le système des dépouilles. Alors que la neutralité politique apparaît comme une condition nécessaire au bon fonctionnement de l'administration en Grande-Bretagne et en France, l'efficacité administrative ne se mesure qu'en termes électoraux aux Etats-Unis.

Mais si la professionnalisation de la fonction publique – caractérisée par la permanence dans les emplois et la compétence des agents – constitue pour tous les réformateurs un objectif, ils se heurtent partout à de fortes résistances de la part des autorités politiques, attachées au contrôle qu'elles exercent sur l'accès aux emplois et sur les carrières administratives, et ceci quelle que soit la portée, réelle ou imaginaire, de ce pouvoir ». (2)

Qu'en résulte-t-il pour la fonction publique territoriale ?

De nouveaux principes viennent donc conditionner l'efficacité de l'administration. Nous l'avons vu en introduction, après la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale, la recherche d'une certaine optimalisation de la dépense publique est apparue. C'est dans ce mouvement là que s'inscrit cette volonté d'efficacité.

Elle nécessite un degré de compétence qui s'accroît d'année en année. On a cru trouver une garantie à cette compétence à travers un recrutement objectif neutre prenant en compte des connaissances précises...et le concours formalisait la démarche. Aujourd'hui, est-ce suffisant ?

(1) Françoise DREYFUS – *ibid.* p 123-124

(2) Max Weber p.143 « le savant et la politique » collection 10-18 la flèche fev.2002

Quant on observe les très hautes et très évolutives exigences des employeurs, on peut finalement considérer que les techniques avancent plus vite que ne suivent les conditions formelles d'organisation statutaire des concours et que donc il se trouve sur le marché du travail d'autres compétences techniques. Celles-ci voudront-elles passer par un recrutement statutaire ? Les employeurs élus s'obligent-ils à une telle contrainte ?

Mais aujourd'hui, qu'est-ce qui compte ? La continuité de la carrière du fonctionnaire qui peut très vite s'ankyloser dans la routine même s'il fut très compétent lors de son recrutement ou la continuité de la réponse de la collectivité à travers sa capacité à recruter des agents au fait de la compétence technique, quitte à recycler ses agents par une incitation à la mobilité ?

On voit bien ici que la porte d'entrée au sein des administrations territoriales s'entrouvre davantage pour les cadres contractuels qui présenteraient la caractéristique de la haute compétence et de la mobilité. En affichant le principe de l'efficacité administrative, dans notre société, s'ouvre la place à un nouveau profil juridique de salarié : le contractuel.

La professionnalisation croissante du fonctionnaire conduit très vite au dilemme classique décrit par Max WEBER d'opposition entre Savoir et Pouvoir entre «le Savant et le Politique ». Savant au sens commun et étymologique de celui qui possède un savoir. Ainsi, en échappant à la dichotomie de présentation de l'ouvrage éponyme, Max WEBER note dans la conférence sur le métier et la vocation d'homme politique que «la fonction publique moderne (...) exige de nos jours un corps de travailleurs intellectuels spécialisés, hautement qualifiés, préparés à leur tâche professionnelle par une formation de plusieurs années » (1) ; quelques pages plus loin, il précise «partout on retrouve cette lutte latente entre les fonctionnaires spécialisés et l'autocratie du prince » (2).

Abordant le régime parlementaire et poussant son raisonnement, WEBER concluait déjà en 1919 en constatant «une division des fonctionnaires en deux catégories : d'un côté les fonctionnaires de carrière et de l'autre, les fonctionnaires politiques ». Même si le concept de fonctionnaire «politique» reste à préciser, à ce stade de l'analyse on perçoit bien l'immixtion de la sphère administrative dans la sphère politique par la spécialisation du savoir qui donne un certain pouvoir d'influence dans la prise de décision en concurrence avec ceux légalement élus pour ce faire.

Mais alors quelles peuvent être les réactions des élus ?

Limiter le pouvoir des fonctionnaires, certainement pas en baissant leur capacité à savoir, parce que ce besoin est irrépressible pour l'élu car il concourt directement aussi à asseoir son propre pouvoir.

Serait-ce alors en inventant des contrepoids par d'autres savoirs ?

(1) Max Weber p 146

(2) Max Weber p 148 – 149

Ainsi, pour le «monolithe» administratif ordonnancé en carrière, le recours à des savoirs externalisés engendrent l'effet d'un super-savoir. Il n'est que de constater le recours aux cabinets d'expertises hyper sophistiqués dans leur savoir et qui vont donc dominer sur «leur terrain» les fonctionnaires.

L'inconvénient pour l'élu est qu'il arrive souvent que cet hyper-savoir devienne improductif pour lui. A mi chemin entre le pouvoir-savoir du «monolithe» et «l'hyper-savoir externalisé», se trouve le recours au contractuel spécialisé. Celui-ci reste en tant que salarié davantage sous la coupe de l'élu recruteur, son savoir est fort, mais il n'appartient pas à la grande maison des fonctionnaires et entre en concurrence avec eux contrebalançant de la sorte leur pouvoir au profit escompté en dernière analyse, de l'élu. C'est en tout cas une hypothèse que nous tenterons de vérifier.

Aujourd'hui, par où passe cette professionnalisation des cadres au sein de la fonction publique territoriale ? Il conviendra de voir si l'institution fonction publique territoriale est capable de s'adapter à la demande, voire de l'anticiper. On doit se demander si la volonté globale des élus territoriaux est d'insister pour que perdure à leur côté une administration locale de carrière ou si le mouvement de centrifugation du savoir professionnel prendra l'aspect d'une contractualisation légitimée ?

Parce que la société change, sous l'effet des crises économiques, notamment, le besoin de rationaliser davantage les choix budgétaires s'accroît. La fiscalité est par sa propre existence toujours trop lourde dans l'imaginaire collectif... Aussi l'administration n'a-t-elle pas échappé à une remise en cause dans son approche et ses modes de gestion. Ainsi sont apparus de nouveaux principes. L'administration doit s'ouvrir à la performance, au management.

Naît aussi à cette occasion et dans ce contexte, la remise en cause des privilèges (réels ou supposés) des fonctionnaires. « Aide à la décision, efficacité de l'action et contrôle de résultats constituent les caractéristiques essentielles de cette méthode moderne de gestion dont le budget doit être l'instrument » (1) analyse Françoise DREYFUS. Et de poursuivre « la mise en œuvre de ce système, qui vise à rendre au politique sa suprématie en tant que décideur et qui implique une adaptation de l'administration chargée d'exécuter les programmes à ce nouveau mode d'action, n'est pas sans poser divers problèmes institutionnels ».

"D'une part, en ce qui concerne la procédure d'élaboration, de discussion et d'adoption du budget, le risque est grand que la maîtrise de l'information soit monopolisée par l'exécutif et que le législatif soit conduit à approuver des choix sans être en mesure d'en apprécier effectivement la validité.

D'autre part, la structure hiérarchique, la rigidité des règles de la fonction publique et les modalités traditionnelles du contrôle financier constituent des obstacles à une gestion requérant une relative autonomie des services et une évaluation continue des résultats. Autrement dit, le modèle traditionnel d'organisation de l'administration n'est pas adapté à un mode d'action conforme aux principes de l'efficacité économique.

(1) Françoise DREYFUS - *ibid.*

Conséquence logique du transfert dans la sphère de la décision publique d'un modèle économique élaboré par référence au marché, (...) l'administration doit réformer son organisation et sa gestion en prenant exemple sur celles de l'entreprise privée.

La doctrine «managérialiste » repose sur un double postulat : d'une part, rien ne différencie les organismes publics des entreprises privées, d'autre part, les méthodes scientifiques de gestion sont d'application générale ».

Un pas de plus est franchi lorsque après avoir tenté de mieux gérer l'administration publique, une nouvelle hypothèse apparaît : privatiser la fonction publique. Et Françoise DREYFUS de citer Luc ROUBAN «on ne transforme pas les cadres supérieurs en managers en les incitant seulement à se lancer dans des projets de service ou des centres de responsabilité. Le management implique la conversion à l'idée d'un monde professionnel instable, provisoire, reposant sur une contractualisation précaire et révocable » (1).

On assiste donc à un changement de référentiel tant dans les discours que dans les méthodes par une nouvelle façon de concevoir la place et le rôle du personnel administratif. « Aujourd'hui, la volonté d'adopter une gestion économique, qui fait figure de principe dominant, signifie se conformer aux lois du marché et conduit par conséquent à concevoir l'Etat comme un employeur ordinaire qui, à l'instar de ceux qui opèrent dans le secteur concurrentiel, est essentiellement soucieux de la rentabilité de la dépense » (2).

Il en est de même pour les collectivités locales. Et si elles n'avaient pas ce principe en ligne de conduite, la raréfaction des dotations de l'Etat serait là pour les y contraindre ! Nous voyons à travers ce nouveau référentiel l'un des motifs majeurs du recours légitimé à l'emploi de cadres contractuels dans la fonction publique territoriale.

Cette nouvelle nuit du 4 août est moins radicale dans sa forme mais sans doute autant dans ses effets. L'intrusion de l'efficacité économique remet en cause ce qui est censé être tabou et privilège.

Le champ régalien des activités de l'Etat est contesté ; les privilèges supposés ou réels du fonctionnaire sont remis en cause.

Ainsi, assiste-t-on à la mise au pas de quelques croyances.

Etre fonctionnaire, c'est entrer au service de l'Etat ou d'une collectivité et d'y dérouler carrière en toute sécurité : pas de concurrence exacerbée, pas de chiffre d'affaire à réaliser, pas de marché volatile à conquérir, ou à conserver pour l'obtention du bulletin de paie en fin de mois, pas plus de licenciement pour motif économique (même si en droit il existe). Les pires crises de gestion des collectivités locales se sont toujours résolues par un appel fiscal supplémentaire jamais par un licenciement massif ...trop coûteux politiquement.

(1) Françoise DREYFUS p 239-240 (100) Luc ROUBAN –le pouvoir anonyme Presse de la fondation nationale des sciences politiques Paris 1994

(2) *Ibid.*

Or l'opinion publique générale ne supporte plus ces «privilèges ». Paradoxalement, chaque sondage d'opinion montre combien les Français sont attachés à leurs services publics de proximité mais oublient qu'il faut des agents pour les assurer. Mais après tout pourquoi faudrait-il que les services publics soient assurés par des fonctionnaires ?

La question était déjà posée dès la fin des années 50 dans le rapport RUEFF-ARMAND : « Un service public peut comporter des millions de personnes. Les chemins de fer, l'électricité, le gaz, l'eau sont des services publics. Beaucoup de choses peuvent devenir service public mais pourquoi les personnels seraient-ils pour autant des agents relevant des statuts de la fonction publique (...) la meilleure preuve en est que notre droit administratif prévoit très clairement que l'on peut gérer le service public par tout autre moyen que la fonction publique. Comme par exemple la concession ou l'affermage (...) Il convient de distinguer les agents qui détiennent une part de la puissance publique et les agents qui gèrent un service public ? Les premiers doivent être en **principe** tous fonctionnaires au sens du Statut mais restreints en nombre. Pour tous les autres exerçant des fonctions de gestion des services publics au profit de la population, on peut imaginer qu'ils révèlent ou bien du droit commun du travail ou autre. » (1)

Un rétrécissement du champ régalién pour l'Etat, la critique de la sécurité professionnelle des fonctionnaires, tout conduit à l'émergence du fait contractuel. Le cadre contractuel au sein de la collectivité apparaîtra moins comme un élément fort et rigidifiant du principe de carrière (il lui est étranger) et n'aura pas à pâtir de l'inaccessibilité aux fonctions mythiques régaliennes, exclusivité des fonctionnaires puisque les collectivités locales n'en assument quasiment pas (état civil ; recensement pour le service national ; élection dans certaines limites).

A l'évidence donc, ces nouveaux principes managériaux favorisent l'immixtion du cadre contractuel au sein de la fonction publique territoriale.

Face à une telle évolution des référentiels, voire des idéologies au cours de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, on aurait pu imaginer que les tenants d'une administration forte aient réagi.

Au niveau local, le statut, concocté en 1983, a-t-il les moyens d'une certaine résistance à ces forces centrifuges. En fait, au-delà des idées reçues, le statut a-t-il les moyens de sa propre régulation - adaptation ?

## § 2. Des cadres contractuels, pour quoi faire ?

L'encadrement contractuel territorial peut avoir une double dimension. A la fois par sa spécificité, il favorise la mise en œuvre de compétences nouvelles [A], mais également, il peut permettre aux autorités territoriales de mieux résister aux tutelles rusées de l'Etat [B].

(1) Françoise DREYFUS p 257- *ibid.*

### ***a) Pour exercer les compétences transférées***

Les enjeux que représente le transfert des compétences depuis 1982, renforcés en 2004, sont colossaux. Désormais, les collectivités territoriales sont devenues les premiers investisseurs publics en France, avec près de 45 milliards d'euros en 2005 (126 milliards ces trois dernières années).

Les analystes du Crédit Local de France (1) semblent s'en émerveiller : « Ce dynamisme de l'investissement local se traduit par 'une hausse, somme toute mesurée, de la dette des collectivités locales (104,6 milliards d'euros fin 2005, soit + 4,5 milliards en trois ans.' Parallèlement, la conjoncture du secteur local en 2004 et 2005 est également marquée par le développement du champ des compétences des départements et des régions.

Les départements assurent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 la gestion de l'ensemble du dispositif RMI (actions d'insertion et d'allocations) et voient, en 2005, leur rôle s'accroître en matière d'aide aux handicapés. En outre, en 2005, les premiers transferts de compétences nés de la loi relative aux libertés et responsabilités locales se mettent en place dans les départements et les régions : formation des travailleurs sociaux et des professions paramédicales, fonds social pour le logement etc...

Cette extension en deux ans de leurs compétences, - d'un coût de l'ordre de 7 milliards d'euros – contribue à porter les budgets de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales à 124 milliards d'euros en 2005 contre 107 milliards d'euros en 2003. Cette évolution est très différenciée d'un niveau de collectivité locale à l'autre : + 0,8 % sur les taux pour les communes et communautés, + 3,7 % pour les départements et + 20 % pour les régions ».

Les collectivités territoriales ont donc besoin de personnels compétents et attentifs, soucieux de la spécificité territoriale caractérisée par le principe de proximité. Les cadres titulaires ne semblent pas seuls au rendez-vous, selon la vision des autorités territoriales et le recours à des cadres contractuels ne semble pas exclu au nom d'un savoir-faire supposé et attendu. Plus que cela, les cadres contractuels semblent aussi utiles pour s'affranchir des résistances étatiques.

Ce qui caractérise le plus la mise en œuvre de l'exercice des compétences transférées comme l'exercice des compétences traditionnelles, c'est la proximité entre le pouvoir local représenté et exprimé par les autorités territoriales vis-à-vis à la fois de sa bureaucratie mais aussi vis-à-vis des bénéficiaires des politiques publiques : les citoyens . Ces derniers sont à la fois consommateurs de services et électeurs de l'autorité territoriale chargée de produire les services publics territoriaux.

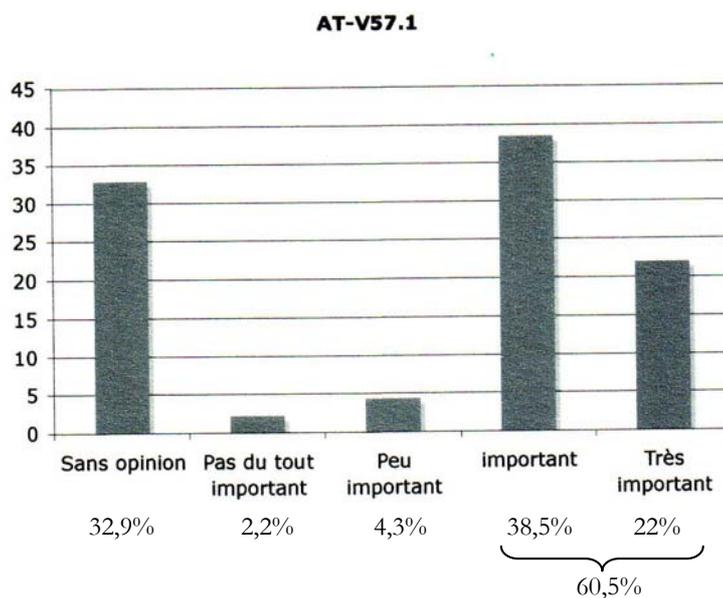
Cette situation ne va pas sans conséquence en terme de participation, d'association des citoyens à la prise de décision. Le recrutement de cadre contractuel peut devenir le moyen de se prémunir par l'arrivée de compétences avérées contre l'exigence voire l'insatisfaction des administrés.

(1) Note de conjoncture – 17 février 2005 [www.maireinfo.com](http://www.maireinfo.com)

De fait les bureaucraties locales, adjacentes à leurs élus, se trouvent en proximité avec les citoyens et participent à cette relation rapprochée. L'article 145 de la loi du 13 août 2004 le rappelle : « Les communes constituent le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité. ». On mesure bien l'écart entre une telle situation de proximité pour les personnels administratifs territoriaux et la position des administratifs relevant de l'Etat dont les supérieurs hiérarchiques sont tous des administratifs jusqu'au ...ministre. Le principe de la proximité s'adosse aux idées de négociation, application, transparence, communication et par ce qui se traduit sous le terme érodé et ambigu de « gouvernance ». La proximité crée la responsabilité immédiate tant pour les élus locaux que leur administration. L'absence de paravent, souvent normatif, entre la promesse, la décision, la réalisation induit des comportements spécifiques tant pour les élus que pour leur administration. Les routines résisteront-elles... De nouveaux agents émergeront-ils de ce contexte renouvelé ?

Nous analyserons ces conséquences dans le Titre II. Cependant, selon les autorités territoriales à 47 % [AT.V40-4] les représentants de l'Etat conservent l'image du savoir et concourent le plus à l'élaboration d'une décision même au niveau local.

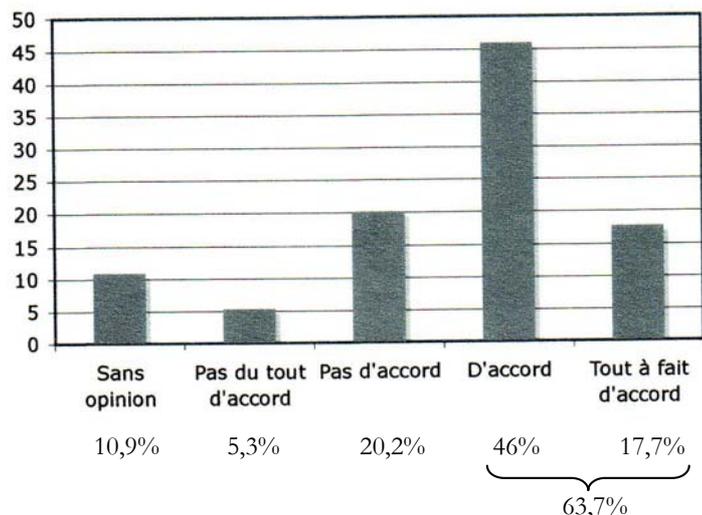
Or, la formation des cadres titulaires, pour être très importante dans l'adaptation des cadres, ne semble pas suffisante pour exercer la plénitude des compétences transférées. [AT V 57-1]. C'est la conviction des autorités territoriales à 60,5 %.



- **La formation des cadres titulaires comme parade au rôle bloquant dans la poursuite de la décentralisation des services d'Etat selon les autorités territoriales.**

L'autre piste ne consiste-t-elle pas, puisque les modalités de mise en œuvre de la formation – adaptation pour les cadres titulaires semble insuffisante, à recourir à des cadres contractuels ? L'idée semble avoir cheminé dans l'esprit des autorités territoriales à 63,7 %. [AT V 54-4].

AT-V54.4



▪ **Le recours aux cadres contractuels pour développer l'efficacité globale de la collectivité selon les autorités territoriales.**

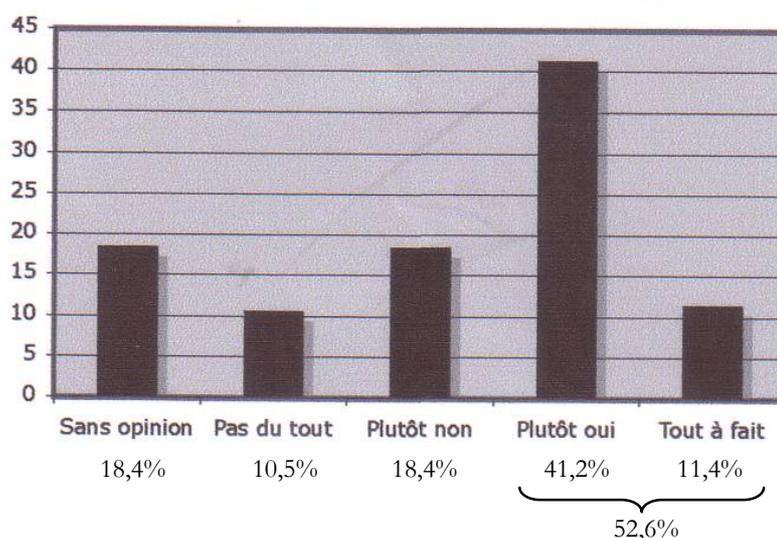
En ce qui concerne les autorités territoriales, le critère de la compétence est décisif, que ce soit la compétence initiale ou la compétence acquise par la formation.

Or, ce que nous constatons c'est que cette compétence n'est la propriété exclusive d'aucun acteur ; ni les fonctionnaires d'Etat, ni les fonctionnaires territoriaux, ni les cadres contractuels ne possèdent intrinsèquement, dans la vision des autorités territoriales, cette qualité.

Tout au plus, peut-on constater que les autorités territoriales la trouvent chez les cadres contractuels. Mais la différence entre cadres ne se fait pas sur ce caractère.

On observera que les cadres contractuels rejoignent les autorités territoriales pour considérer que les fonctionnaires d'Etat possèdent mieux que les agents de la fonction publique territoriale, les règles administratives à 52,6% [CC V 22-5].

V22.5



▪ **Des fonctionnaires d'Etat mieux au fait des règles administratives que les fonctionnaires territoriaux selon les cadres contractuels.**

Cette convergence de vue sur les insuffisances du savoir des cadres traditionnels pourra peut être rejoindre d'autres convergences d'analyses dont il conviendra d'étudier le périmètre dans notre titre III.

***b) Pour s'opposer à la reconstitution inavouée des tutelles***

Toute organisation politique est un construit qui repose autant sur un imaginaire que sur des techniques. Favoriser l'égalité des situations, assumer l'intérêt général, procéder aux redistributions étaient la justification d'un Etat fort et centralisateur.

Cette conviction s'appuyait sur des moyens techniques : tutelle juridique et notamment le contrôle a priori des actes des collectivités territoriales, tutelles financières à travers la redistribution de dotations ou le versement de subventions en échange du respect d'un certain nombre de contraintes, tutelles techniques à travers le culte de la « norme » dont l'expertise d'Etat était seule détentrice. Ces tutelles, qui ne s'affichent plus a priori peuvent pourtant s'avérer redoutables en pratique, car elles ressurgissent sous des formes inavouées.

Lorsque l'Etat contractualise avec les collectivités territoriales, les risques de la tutellisation ne sont jamais éloignés (1), notamment quand il s'agit de rendre compte des conventions d'objectifs signées avec l'Etat aux évaluateurs et autres contrôleurs du dit Etat.

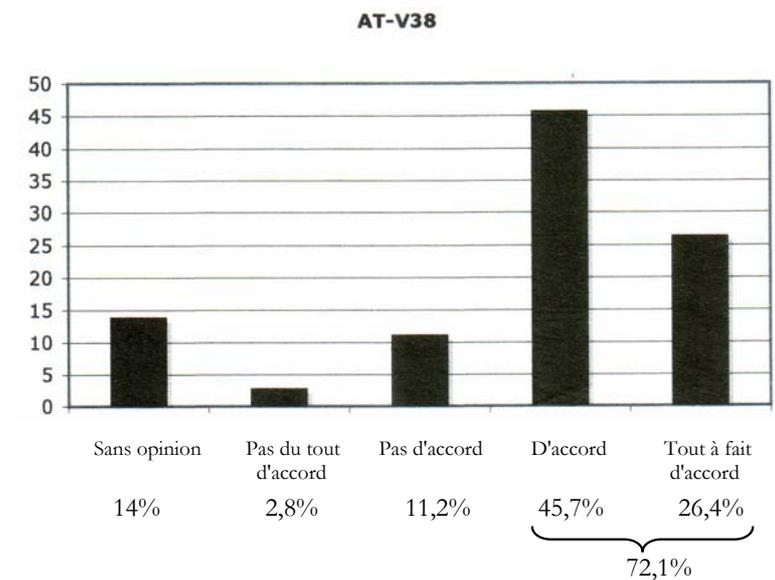
En face, ou plus exactement à la périphérie, persistaient des collectivités locales soumises au droit, dépendantes financièrement, sous-équipées en compétences. Avec la décentralisation, à partir de 1982, non seulement il s'est agi pour les collectivités d'assumer leurs compétences nouvelles mais aussi d'éviter les effets centripètes de l'Etat et de sa propre bureaucratie.

Pour ce faire, les élus locaux ont dû se doter d'une administration très compétente. Le statut de la fonction publique territoriale et ses règles de concours (neutralité, méritocratie) allaient y contribuer puissamment.

Mais le prix d'une décentralisation accomplie passe aussi par cette triple résistance juridique, financière, technique. En fonction des moyens financiers pouvant y être consacrés, les collectivités locales et notamment les plus grandes n'hésitent pas à se doter du personnel le plus compétent possible devenant souvent l'alter- ego administratif de son correspondant étatique. Les cadres contractuels participent à ce travail d'émancipation des collectivités locales face aux tutelles étatiques.

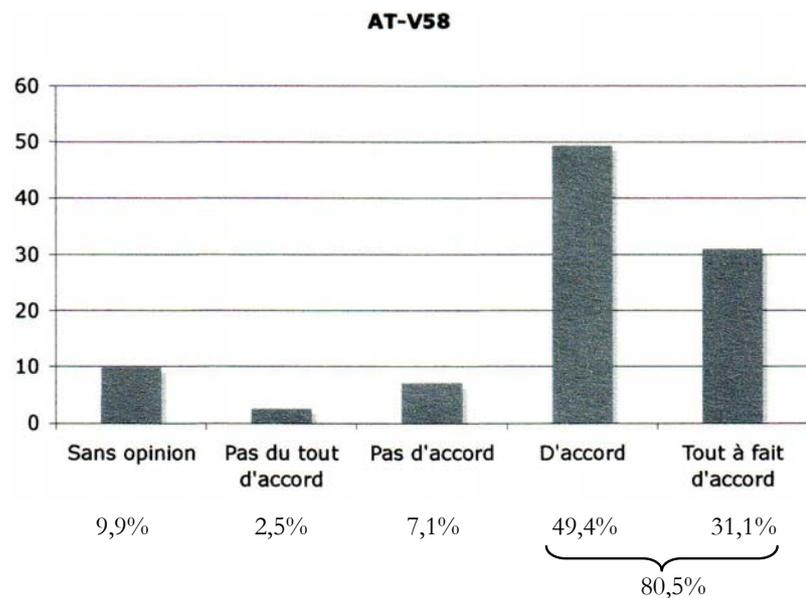
(1) Voir « La contractualisation comme technique de tutelle : l'exemple du secteur social » par Michel LAROQUE AJDA - 19MAI 2003.

C'est très fortement à 72,1 % [AT V38] que les autorités territoriales considèrent que l'expertise locale est à la fois le moyen (à 72,1 %) et le signe (à 80,5 %) puissant d'échapper à l'Etat et sa tutelle.



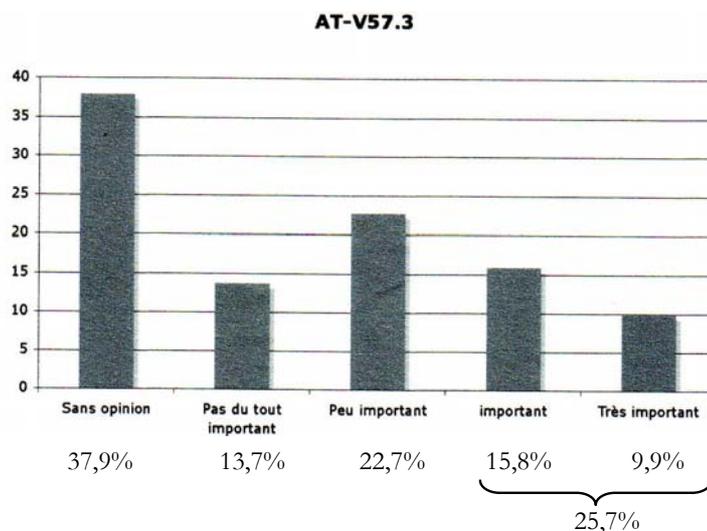
- **L'expertise locale comme moyen d'émancipation vis-à-vis de l'Etat selon les autorités territoriales.**

Or une forte capacité d'expertise locale à 80,5% [AT V 58] serait le signe d'une émancipation vis-à-vis de l'Etat.



- **Une capacité d'expertise locale forte comme signe d'émancipation vis-à-vis de l'Etat, selon les autorités territoriales.**

Et cette capacité d'expertise pourrait être apportée à 25,7 % [AT V 57-3] par les cadres contractuels.



- **Le recours plus important à des cadres contractuels comme parade au rôle bloquant des services de l'Etat dans la poursuite de la décentralisation selon les autorités territoriales.**

C'est bien la preuve qu'une fraction significative des autorités territoriales ayant répondu n'hésiteront pas, en plus de leurs cadres titulaires, à recourir à des cadres contractuels pour échapper par tous les moyens à l'emprise du savoir / pouvoir étatique.

De ce fait, l'autorité territoriale légitime la venue du cadre contractuel dans le champ de la gestion locale des dossiers territoriaux.

Ce qui est à retenir ici, c'est que les cadres contractuels expriment une nette conscience de leur identité professionnelle et une allégeance de fait au "monde" des collectivités décentralisées qu'ils privilégient par rapport à la qualité d'agents du service public (qualité qu'ils partagent avec les cadres de l'Etat) effectivement ; c'est un gage de loyauté donné (a priori) aux autorités territoriales.

Ces derniers se sentent professionnellement éloignés des cadres de l'Etat à 62 % [CC V 23-2].

Nulle compromission d'intérêt ou autre ne risque donc de compromettre le choix des autorités territoriales à s'entourer de cadres contractuels. Le profil de qualification des cadres contractuels témoignera de cette évolution (voir Titre II). Ce qu'il faut d'ores et déjà dire, c'est que dans ce contexte le mécanisme de la prise de décision au sein des collectivités locales par les autorités légitimes se complexifie et s'intègre dans une logique de gouvernance territoriale.

En effet cette mutation des territoires provoque un mouvement de fond quant au jeu des acteurs locaux. « Les fonctions publiques nationales ou territoriales sont-elles en concurrence ou bien interviennent-elles de façon complémentaire ? » (1) la mise en cohérence entre les actions de l'Etat et celles des collectivités n'a rien d'automatique.

(1)VII Congrès de l'Association française de science politique, Lille 18.19.20 et 21 septembre 2002. Table ronde N°3 «pour une science politique de l'administration» sous la direction de Françoise DREYFUS et Jean Michel EYMERY. Concurrence ou complémentarité : fonctionnaires territoriaux et fonctionnaires déconcentrés en France. Nicole de MONTRICHER (CERSA/Paris 2)

Au moment où 71 % des investissements publics ont pour donneur d'ordre les collectivités locales, le poids normatif de l'Etat, son action sur le terrain par ses relais déconcentrés n'a pas le même accueil respectueux et compassé qu'avant la décentralisation de 1982. D'autres mentalités, d'autres exigences sont nées aussi bien dans la population, ses cristallisations associatives que chez les élus locaux.

Il n'est que de voir les timides mais réelles avancées de la participation démocratique au débat public. Se pose la question de la capacité des collectivités locales pour la mise en œuvre de l'action publique. Le problème paraît plus ardu quant aux conditions juridiques qui scandent la mise en œuvre des dossiers physiques. Aménager une zone industrielle, conduire une politique de la ville, développer des aides ou des actions sociales, construire un pont... pour les élus locaux n'a rien d'insurmontable au niveau physique, il suffit de choisir un maître d'œuvre, lancer un appel d'offre, signer les ordres de service et couper le ruban d'inauguration avec une pincée de concentration... La difficulté est juridique et financière. Obtenir la kyrielle d'avis, d'autorisations d'infinies autorités déconcentrées de l'Etat ou d'autres issues de l'empilement territorial. Quémander les financements nécessaires d'autres partenaires d'Etat ou Territoriaux voire de l'Union européenne avec les contrats de plan est un exercice où Diogène et sa lampe s'égareraient à tous les coups.

Contractualisation, blocs de compétences, égalité constitutionnelle entre les diverses strates territoriales, mais inclusion du concept de chef de file, possibilité d'expérimentation, (loi du 13 août 2004) font de l'opacité (finalement) l'étendard de l'administration française.

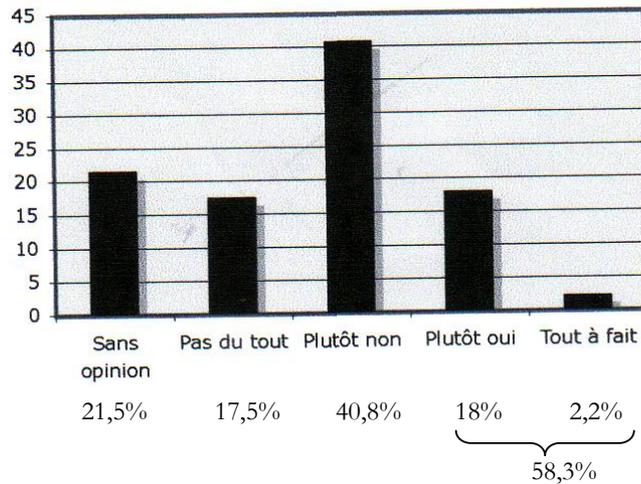
Il y a longtemps que les «jardins à la Française » ont vu leurs bordures écrasées, les taillis ne sont plus ciselés et les pièces d'eau fuient en rigoles incontrôlées sous les effets d'un jardinier réformateur moderniste confondant minutie, bel ornement avec complexité et fouillis roncier.

Nous n'avons pas encore trouvé le nouveau Le Nôtre d'une administration française lisible par le citoyen ! Se pose alors une double question : comment vont s'organiser les élus locaux vis à vis de leur outil humain, leur bureaucratie. Comment les agents publics des collectivités locales vont-ils se comporter vis à vis des fonctionnaires d'Etat ?

L'image qu'ont les cadres contractuels des fonctionnaires de l'Etat révèle bien cette dépréciation du fonctionnaire d'Etat. Pour les cadres contractuels, les fonctionnaires d'Etat ne sont pas plus efficaces à 70 % [CC V 22-1] que les agents territoriaux.

Ils ne sont pas meilleurs techniciens à 58,3 % [CC V 22-3].

### V22.3



- **Des fonctionnaires d'Etat meilleurs techniciens que les agents de la fonction publique territoriale selon les cadres contractuels.**

Les cadres contractuels territoriaux affichent donc en 2005, une absence totale de complexe par rapport aux fonctionnaires d'Etat ; nous y voyons là l'indice patent de la révolution des mentalités du monde territorial. Dans ce nouveau contexte et dans cette course à l'émancipation des collectivités locales on comprend mieux qu'elles aient cherché à asseoir leurs nouvelles responsabilités, si ce n'est, pour les élus locaux, leurs nouveaux pouvoirs... Au niveau des moyens humains (puisqu'il s'agit là du champ de nos recherches) la création du Statut de la fonction publique territoriale introduit compétences (concours) stabilité (principe de la carrière) et le fait qu'il y ait un tronc commun aux 3 fonctions publiques (loi du 13.7.1983°) érode le prestige statutaire des fonctionnaires d'Etat et le complexe d'infériorité des pseudo fonctionnaires anté 1982 s'estompe à cause du principe de parité.

Il fallait bien pour les élus locaux offrir une expertise en face de celle de l'Etat qui, même si elle n'a plus son hégémonie des années 60-70, n'en demeure pas moins comme beaucoup de travaux l'ont montré une tutelle technique de reprise en main (par l'Etat). Nous avons vu que le Statut ne fournissait pas en temps réel cette expertise et la solution pragmatique selon notre hypothèse serait le recours à des spécialistes, les cadres contractuels.

Deux questions peuvent alors se poser :

- doit-on unifier la mise en œuvre de l'action publique sur le territoire comme nous y invite le législateur en recherchant la cohérence entre les objectifs, l'ajustement des intérêts locaux et nationaux, et en coordonnant «une perception unifiée des enjeux de l'action par tous les acteurs concernés ».

- doit-on constater la concurrence entre les acteurs nationaux et locaux dans la mise en œuvre de l'action publique ? N'y a-t-il pas conflit de légitimité dans un contexte qui fait de la «proximité » le nouveau parangon d'une démocratie accomplie ?

Pour nous, le recrutement de cadres contractuels relèverait davantage de cette posture tendant pour l'élu local à affirmer son leadership territorial par la mise en œuvre de projets d'actions publiques affranchies du parasitage étatique.

En ce qui concerne les objectifs à atteindre, on peut repérer plusieurs types d'opposition, de conflits à surmonter : grands équilibres nationaux et vie des citoyens sont-ils immédiatement compatibles, Non. Il n'est plus un seul projet global qui ne suscite contestation, protection du cadre de vie, association de défense... d'un grand contournement métropolitain à l'installation d'une usine de traitement des ordures ménagères, d'une extension d'aéroport à l'installation d'un fast food... Non seulement il y a des soucis d'articulation entre objectifs nationaux et locaux mais ce ne sont pas les seuls à générer des difficultés.

Les projets localo-localistes fournissent en réalité l'essentiel des contentieux des collectivités locales parce qu'aujourd'hui la complexité des choix publics est souvent exacerbée par la proximité entre citoyens et décideurs territoriaux. Alors pour l'élu local, comment s'entourer de garanties et de moyens si ce n'est lui-même en s'entourant de spécialistes, et cela rapidement, car la passion de la rue est immédiate.

On comprend bien que nulle GEPEC (1), nul plan de formation n'alimentera en temps réel le nombre des fonctionnaires nécessaires et experts pour déchiffrer l'expertise étatique, la contrer pour que l'élu apparaisse bien dans son rôle mythique de défenseur acharné des populations électriques. Cette situation antagoniste a tôt fait de glisser d'un conflit de rationalité à un conflit idéologique «l'enjeu étant de démontrer la validité des valeurs qui sous-entendent l'action » (2).

Par des «arrangements horizontaux entre professionnels » s'ajustent les intérêts, à condition que les professionnels aient des compétences égales. D'où la nécessité une fois de plus pour les élus locaux de s'entourer de professionnels compétents mais peut-être aussi, s'agissant d'ajuster des intérêts, de porter ces intérêts à travers les valeurs qu'ils représentent. On retrouve le débat sur l'intérêt personnel des administratifs à agir. Non seulement il s'agit d'intervenir dans un débat/combat technique mais les armées citoyennes ont toujours eu ce plus de conviction romantique que n'ont pas les mercenaires.

En conséquence, si le professionnel territorial fait sienne la conviction du juste combat de sa collectivité, de son élu (?), il y a plus de chance de voir les conclusions techniques résister à la prépotence de l'expertise étatique. Le cadre contractuel aura-t-il le profil adéquat ? C'est l'hypothèse que nous retenons à ce niveau là de l'articulation entre les visions nationales et locales de l'action publique territoriale. Partenariat, logique de projet requalifient les personnels territoriaux .En effet «l'action est moins conditionnée par les procédures d'intervention que par le savoir-faire des individus qui participent au montage de l'opération et savent construire les alliances pertinentes » (3).

Ce qui repose en premier lieu sur la qualification professionnelle donc sur le spécialiste, mais aussi, en second lieu, sur les réseaux pour trouver les alliances nécessaires aux mises en œuvre.

(1) GEPEEC : *Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences*

(2) *Une démonstration est apportée par Nicole de Montrichet à partir de la politique de formation professionnelle ibid p.5*

(3) *ibid*

Nous avons formulé une hypothèse selon laquelle des nouvelles attentes en matière de conduite de l'action publique territoriale mettaient en distorsion les principes initiaux fondateurs du statut de la fonction publique territoriale, modèle 1983/1984, avec les attentes contemporaines liées à la décentralisation et à la nouvelle gestion publique. Les attentes ont changé pour plusieurs raisons et parce que la décentralisation a multiplié les compétences dévolues aux collectivités locales ; aujourd'hui, plus des deux tiers des investissements publics sont le fait de celles-ci. En même temps, à l'évidence, la décision publique s'est considérablement complexifiée ("multi-acteurs, multi-niveaux" – dirait Jean-Pierre GAUDIN) appelant de nouvelles pratiques gestionnaires et managériales qui, elles-mêmes dans un contexte d'argent plus rare, contestent les routines. Désormais, les principes de carrière et de hiérarchie qui fondent le statut se trouvent déphasés face aux principes de réactivité, d'imagination, de professionnalisation... L'interpénétration des sphères publiques privées interroge la montée en puissance des états majors locaux au point d'essouffler le modèle statutaire initial de 1983/1984. Une solution de régulation fonctionnelle palliative serait le recours à la contractualisation notamment de l'encadrement, lieu clef de la conduite de l'action publique territoriale au point d'interroger le législateur à qui s'impose le dépassement de ce conflit de principe, parce qu'en dernier ressort l'action publique doit malgré tout être mise en œuvre.

Mais en changeant de principes ne va-t-on pas jusqu'à une mutation des référentiels qui porte le système politico-administratif local ?

Ce sera l'interrogation de notre chapitre 3.

### **Chapitre 3** La contractualisation de l'encadrement : un indice de mutation du référentiel en vigueur au sein du système politico administratif local

Si l'interprétation jurisprudentielle de la contractualisation de l'encadrement des collectivités territoriales s'est toujours appuyée sur la vérification de critères matériels, il fallait bien au préalable qu'une loi ouvre le dispositif dans son principe (Loi Galland 1987).

Une longue tergiversation entre la reconnaissance législative de la contractualisation ou la résorption des dits contractuels a illustré l'incapacité à choisir de ces vingt dernières années, hésitation qui se conclut avec la reconnaissance du CDI comme mode légal de gestion des cadres territoriaux (Section 1).

Cette reconnaissance s'inscrit dans un vaste mouvement de convergence des modes de gestion des personnels locaux au sein de l'Europe des 25, en sorte qu'une seconde légitimité (celle-ci de nature externe) vient conforter le législateur français dans son choix de changement (Section 2).

## Section 1 – La contractualisation de l'encadrement légitimée par la loi

La contractualisation de l'encadrement au sein des collectivités territoriales n'est pas apparue de façon abrupte. Le premier virage à l'ordonnancement initial de la loi du 26 janvier 1984, incombe à la réforme Galland (§ 1). Face à cette loi d'inspiration libérale, nous assistâmes à quelques molles résistances d'apparence avec les lois Sapin (§ 2).

La reconnaissance d'un régime de CDI possible pour les cadres devait parachever, par la loi Dutreil, ce lent processus dont il convient d'apprécier la portée (§ 3).

### § 1. La défusion statutaire de la Loi Galland

Si comme nous l'avons vu en introduction, l'histoire de la fonction publique en France a conduit à une fusion statutaire avec pour apothéose la loi du 13 juillet 1983 portant tronc commun aux trois fonctions publiques (Etat, territoriales, hospitalière), il faut bien constater que la loi du 13 juillet 1987 dite Loi GALLAND a battu en brèche le principe de parité sur lequel reposait cette fusion statutaire.

Et puisque ce fut la victoire de la spécificité, du même coup on peut assurer que son corollaire va vers une défusion (mouvement symétrique inverse à la fusion) statutaire. Comment assurer une homologation de carrière, une mobilité entre fonctions publiques si la spécificité territoriale l'emporte ?

La conséquence de cette spécificité fut l'immixtion d'agents contractuels précaires au sein de la fonction publique territoriale. Nous constaterons que le recours aux non-titulaires renforce la spécificité locale.

La loi 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale en son article 6 al 2 précise «des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que ceux applicables aux agents de l'Etat.» Paradoxe des formulations, en lisant «dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée », on pourrait penser que le principe de parité est parfaitement respecté.

Or justement en respectant les conditions d'ouverture du recours aux agents non-titulaires, comme pour les agents de l'Etat, on ouvre à l'identique des voies divergentes dans le recrutement dans la fonction publique territoriale. La parité dans la forme est synonyme de disparité dans le résultat, c'est-à-dire le régime juridique des agents.

« La possibilité de recours à des non-titulaires à l'initiative de chaque collectivité locale fut largement ouverte avec la loi GALLAND » (1), précise Olivier SCHRAMECK. Il poursuit «et de manière symptomatique le revirement de majorité de 1988 ne conduisit pas à un retour à la conception originelle du statut.

(1) *la fonction publique territoriale* Olivier SCHRAMECK DALLOZ p 27- MERGUES 1995.

La lassitude à l'égard de la perspective de changements permanents ne l'explique que très partiellement : en réalité un accord implicite était acquis pour faire prévaloir la spécificité locale de la fonction publique territoriale sur une hypothétique mise à parité à l'égard de la fonction publique d'Etat.

Il est vrai que dès la loi du 26 janvier 1984, il pouvait être fait appel à des agents non-titulaires pour remplacer momentanément des agents titulaires d'un emploi permanent qui étaient indisponibles en cas de congé maladie, maternité ou parental, en raison d'obligations militaires ou pour faire face, pour une durée maximale d'une année, à la vacance d'un emploi qui ne pouvait être immédiatement pourvu. En quelque sorte, **un critère matériel et objectif** venait légitimer l'appel à des agents non titulaires. Toujours dans le même esprit, objectif, le recours à des agents non titulaires pouvait se faire lors de la survenance d'un besoin saisonnier ou occasionnel et ceci pour une durée de six mois sur une période d'un an.

Le dispositif était a priori clair et son critère matériel objectif.

Avec la loi du 13 juillet 1987 (n° 87-529) est venu s'ajouter un nouveau cas de figure : le recours à des agents non titulaires locaux dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que les agents non titulaires de l'Etat. Comme nous l'avons vu les agents contractuels peuvent être recrutés pour occuper un emploi permanent :

- lorsqu'il n'existe pas de cadres d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes. Ici, le critère matériel s'affaiblit. Comment s'assurer juridiquement qu'il y a inadéquation entre les fonctions recherchées et un cadre d'emplois ? La jurisprudence est riche en interprétations : (voir TA Paris 8 février 1990 – Préfet du val de MARNE Syndicat interco, comité informatique d'Orly).

- pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. Là encore, la marge d'interprétation juridique est grande. Il s'agit aussi des emplois de haut niveau souvent de direction.

On comprendra aisément que la «nature» des fonctions ou que les «besoins» des services sont des formulations assez vagues pour que l'autorité administrative puisse y tailler l'habit sur mesure de l'agent qu'elle souhaite recruter. Le seul contrôle sera celui du Tribunal Administratif éventuellement saisi par les services préfectoraux dans le cadre du contrôle a posteriori.

Avec la loi du 13 juillet 1987, les employeurs locaux pourront donc recruter des cadres non titulaires souvent pour **asseoir leur direction de service** et ceci avec une souplesse de procédure assez tangible.

Les agents recrutés de par la loi de 1987 sont engagés par des contrats d'une durée maximale de trois ans. Mais ils peuvent être renouvelés par reconduction expresse. (1)

La précarisation initiale a donc dans la pratique de forte chance de se calcifier, ce que la loi du 26 juillet 2005 n'a pas manqué de concrétiser. Juridiquement, une seule certitude demeure : le renouvellement d'un contrat à durée déterminée justifiant cette opportunité consistait à fixer l'attention sur la précarité du contrat. Certes, on pouvait recruter des contractuels mais ceux-ci avaient une durée de vie limitée dans le temps. Il s'agissait de contrats à durée déterminée.

Mais la pratique a fait naître des êtres juridiquement improbables. Quid, juridiquement parlant, de ces agents recrutés en vertu de la loi N° 87-529 du 13 juillet 1987 pour une durée de 3 ans renouvelable par une reconduction expresse, lorsque le délai est écoulé et que l'autorité territoriale est taisante ? Amnésie ou oubli volontaire ? Toute absence de volonté est déjà la marque d'un choix politique.

Le maintien en fonction de l'agent à l'issue du contrat d'origine donne naissance à un nouveau contrat à durée déterminée (celle définie dans le contrat initial). De même, un contrat comportant une clause de tacite reconduction ne saurait conférer au contrat à une durée indéterminée (CE – 27 oct.1999 Bayeux). La jurisprudence du Conseil d'Etat a donc tenu bon, un peu moins de vingt années sur le caractère irrémédiablement précaire des contractuels. Pour autant, la « CDisation » était en route ...

## § 2. Résorber le contractuel

Dans la mythologie statutaire comme une tache à effacer, une goutte incongrue faisant désordre -l'emploi précaire- doit être résorbé, épongé. C'est sans doute moins pour permettre au système statutaire de la fonction publique territoriale de se réguler, de s'adapter que la loi SAPIN intervient que pour cacher les effets du blocage du statut.

En effet, si le « monolithe » statutaire produit une concrétion (l'emploi précaire et ses contractuels), que cherche cette volonté éliminatoire ? Est-ce par orthodoxie juridique, par culpabilité morale, par résistance idéologique pour Monsieur SAPIN ? Il apparaît opportun de mesurer les ambitions de la loi du 3 janvier 2001, d'en mesurer la portée et de fournir quelques pistes explicatives.

La loi n° 2001 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique comporte en son Titre 1- CH II, un intitulé «disposition concernant la fonction publique territoriale ».

(1) Dans les communes de moins de 1000 habitants et dans les groupements de communes dont la moyenne arithmétique de population n'excède pas ce seuil, le statut général autorise à recruter des agents non titulaires afin de pourvoir des emplois à temps non complet, lorsque la durée du travail n'excède pas la moitié de celle des agents publics à temps complet.

Celui-ci précise : « Par dérogation à l'article 36 de la loi N° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et pour une durée maximum de cinq ans à compter de la date de publication de la présente loi, les agents non titulaires des collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant exerçant des fonctions correspondant à celles définies par les statuts particuliers des cadres d'emplois peuvent dans des conditions fixées par décret au Conseil d'Etat, être nommés dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, selon les modalités fixées aux articles 5 et 6 ci-dessous, sous réserve qu'ils remplissent les conditions suivantes :

**1°** - Justifier avoir eu, pendant au moins deux mois au cours des douze mois précédant la date du 10 juillet 2000, la qualité d'agent non titulaire recruté en application de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée .

**2°** - Avoir été, durant une période de deux mois définie au 1 en fonctions ou avoir bénéficié d'un congé en application du décret pris pour l'application l'article 136 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

**3°** - Justifier, au plus tard à la date de la proposition de nomination dans le cadre d'emplois pour les agents relevant de l'article 5, ou au plus tard à la date de la clôture des inscriptions aux concours pour les agents relevant de l'article -, des titres ou diplômes requis des candidats au concours externe d'accès au cadre d'emplois concerné. Les intéressés peuvent obtenir la reconnaissance de leur expérience professionnelle en équivalence des conditions de titres ou diplômes requis pour se présenter au concours prévu par le présent article. Un décret en Conseil d'Etat précise la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction de la nature et du niveau des titres ou diplômes requis.

**4°** - Justifier, au plus tard à la date de la proposition de nomination dans le cadre d'emplois pour les agents, relevant de l'article 5, ou au plus tard à la date de la clôture des inscriptions aux concours pour les agents relevant de l'article 6 d'une durée de services publics effectifs au moins égale à trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années...»

On voit donc que pour bénéficier des conditions permettant l'intégration dans la Fonction Publique Territoriale, les conditions sont cumulatives, nombreuses, variées : ancienneté, fonction, date de recrutements, niveaux des diplômes...

En réalité la complexité de la loi, sa préciosité byzantine en font un modèle d'opacité aux interprétations variables. Ainsi pour la seule condition de recrutement, «il faut avoir été recruté entre, au plus tôt, le 27 janvier 1984 et, au plus tard le 10 mai 2000 ; et avoir été agent non titulaire pendant au moins deux mois entre le 10 juillet 1999 et le 10 juillet 2000 (en fonctions ou en congé).

Dans tous les cas, une durée de services au moins égale à trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années est exigée, ancienneté calculée au plus tard à la clôture des inscriptions pour les concours réservés ». (1) Inutile alors de s'étonner du contour exigü des effets produits par la loi SAPIN.

(1) Michel SAPIN – La Gazette – 21 juin 2004 – Ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat de mars 2000 à avril 2002.

Dans un article paru dans la gazette N° 1747 du 21 juin 2004, un bilan à mi-parcours était réalisé quant à l'application de la loi SAPIN. Sur les 31 000 non titulaires permanents (dont nous avons vu en introduction qu'environ 80 % d'entre eux étaient contractuels) seulement 2663 agents de catégories A et B étaient intégrés !

Résorber l'emploi précaire semble un objectif mais la générosité de cette mise en œuvre semble comme retenue. Pourquoi afficher haut et fort qu'il est intolérable de conserver 120 000 emplois précaires quand trois années plus tard seuls 8% des cadres A et B sont résorbés ?

Pourquoi multiplier les conditions cumulatives comme autant d'obstacles juridiques tout en tenant un discours d'ouverture, en un mot comment expliquer cette schizophrénie entre les discours, la loi, et la pratique ?

Pour certain, la précarité de l'emploi pose un problème moral comme une faute inavouée qu'il conviendrait de cacher. « Il s'agit de réparer des injustices » (1), « des principes totalement intégrés dans leur inconscient leur permet d'amodier l'élan initial. Le concours doit rester la règle d'accès à la fonction publique. Ceux qui font l'effort de préparer un concours doivent, seuls, en retirer les fruits » (2).

Les expressions «effort » «retirer les fruits » ont une connotation quasi religieuse. Ici la loi conjugue la métaphysique. La sphère du bien se connote par le statut, le concours...la sphère du mal relève du contrat, de la précarité et l'acte de rédemption serait finalement la résorption de l'emploi précaire. Acte souvent manqué entre les intentions et les pratiques....

Dans le même ordre d'analyse, le recours aux agents non titulaires est vécu «comme la mauvaise conscience de la fonction publique. Ils font preuve d'un dévouement prolongé ». (3)

Pour d'autres, les agents non titulaires et parmi eux, les contractuels, fournissent un réservoir humain de main d'œuvre au sens capitalistique le plus classique tel que décrit par l'analyse marxiste.

Peut-être est-ce le moment d'interroger des cadres contractuels quant à l'avenir institutionnel qu'ils s'imaginent. Eux-mêmes sont-ils tentés par le statut et pourquoi ?

### LE DÉSIR D'ÊTRE INTÉGRÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (TITULARISÉ)

#### **Mme V.P.**

- Age : **40 ans** - Situation maritale : **Concubinage** - Enfant(s) : **3**
- Sexe : **Féminin**
- Service : **Communication**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 12 ans dans une commune de 9 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**

*"Non car aujourd'hui il faut réussir un concours. Oui, si c'est sans concours et bien sûr avec mon statut actuel".*

On observera que l'absence de titularisation ne prive pas la personne interrogée d'avoir déjà un ... Statut.

(1) (2) Michel SAPIN – La Gazette – 21 juin 2004 – Ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat de mars 2000 à avril 2002.

(3) Jean-François LACHAUME, "Evolution et permanence dans l'identification de l'agent non statutaire", CJEG 1997 p36.

**M. S.L.**

- Age : **36 ans**
  - Sexe : **Masculin**
  - Service :
  - Ancienneté dans la collectivité : **Travaille dans une communauté de communes du Calvados (+ de 20 000 habitants)**
  - Origine professionnelle antérieure :
- Situation maritale : **Mariée**
- Enfant(s) : **1**

*" Non je n'ai pas envie de concours... mais j'ai besoin d'une visibilité pour l'avenir "*

**M. R.L.**

- Age : **37 ans**
  - Sexe : **Masculin**
  - Service : **Architecture**
  - Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2004 dans une commune (+ de 80 000 habitants)**
  - Origine professionnelle antérieure : **10 ans dans le secteur privé**
- Situation maritale : **Marié**
- Enfant(s) : **0**

*" Oui et d'ailleurs j'ai passé le concours. Je suis inscrit sur une liste d'aptitude. C'est pour moi l'assurance de continuer à exercer le métier que je fais "*

**M. E.A.**

- Age : **50 ans**
  - Sexe : **Masculin**
  - Service : **Contrôleur de gestion**
  - Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2003 dans une commune de l'ouest de la France (+ de 52 000 habitants)**
  - Origine professionnelle antérieure : **20 ans dans le secteur privé**
- Situation maritale : **Marié**
- Enfant(s) : **2**

*" Bien que je passe le concours d'attaché territorial, ce n'est pas un objectif en soi, j'ai travaillé 20 ans pour le secteur privé et quelques années au secteur public, la seule chose qui est importante pour moi, c'est de rendre service à la Collectivité et de réaliser des actions concrètes, qu'importe le statut, titulaire, CDI de droit privé, l'important pour le moment c'est de réaliser des actions au mieux pour la Collectivité. Nous avons d'abords des devoirs et ensuite des droits "*

**M. T.H.**

- Age :
  - Sexe : **Masculin**
  - Service : **Commune de l'Aube**
  - Ancienneté dans la collectivité :
  - Origine professionnelle antérieure :
- Situation maritale :
- Enfant(s) :

*a le " sentiment d'être considéré comme un supplétif de la Fonction publique territoriale taillable et corvéable à merci pour exécuter toutes les tâches ou missions que les titulaires ne veulent pas faire "*

Ces extraits d'entretiens montrent la diversité des réponses des cadres contractuels quant à leur souhait d'être ou non intégrés dans la Fonction publique territoriale.

En fait, les attentes des intéressés sont loin d'être univoques, homogènes : désirs de sécurité pour les uns, besoins de se réaliser pour les autres ou encore sens du service public quelle que soit la place juridique personnelle dans la collectivité.

Dès lors, pourquoi renoncer au recours de cadres contractuels puisqu'il s'agit d'une variable d'ajustement. Entre une loi diamétralement opposée entre ses ambitions et les conditions juridiques pour les dominer et la mise en œuvre éclatée du dispositif laissant des marges d'interprétation très large à ses opérateurs, il semble évident que ce type de loi portant résorption de l'emploi précaire tient davantage du discours et de la bonne conscience collective que d'une réelle volonté de changement.

Il s'agit plutôt de cacher derrière les mots un système qui ne fonctionne pas mais dont visiblement personne ne souhaite vraiment qu'il fonctionne. Ce sera l'objet des recherches à suivre avec l'analyse des tentatives de pérennisation du contrat dans la fonction publique territoriale (Loi DUTREIL), à l'été 2004 et leur réussite en 2005.

### § 3. L'arrivée du CDI

Ni le traité de Rome (1957) ni celui d'Amsterdam (1997) ne donnent une compétence formelle à l'Union européenne en matière de fonction publique des Etats membres. L'organisation et les règles de fonctionnement des fonctions publiques sont de la compétence exclusive des Etats. Et pourtant, de plus en plus souvent, l'argument européen intervient pour justifier le recours au CDI. Non pas seulement comme s'il s'agissait de justifier une pratique mais peut-être plus encore comme s'il s'agissait de se mettre en conformité avec un droit supérieur.

Dans un tel contexte, le Ministre DUTREIL a cru devoir faire des propositions dès l'été 2004 pour résorber l'emploi précaire par l'introduction de CDI. Forces et résistances s'affrontent sur la question. Le recours au CDI est présenté non pas seulement comme un moyen plus souple qui viendrait pallier les rigidités du Statut mais comme une obligation dictée par le droit communautaire. L'évolution sémantique devient révélatrice.

Prenons des exemples :

- dans le rapport DREYFUS (1) il est écrit en page 50 «pour tenir compte du droit communautaire il convient de fixer une limite aux contrats à durée déterminée et de fixer les conditions dans lesquelles les collectivités locales peuvent engager des agents en contrat à durée indéterminée ».

Autant le premier membre de phrase est juridiquement correct (pour tenir compte du droit communautaire il convient de fixer une limite aux contrats à durée déterminée), autant le législateur n'était apparemment obligé pour ce faire de recourir au CDI.

Le législateur français pourrait tout aussi bien décider qu'à l'issue de deux CDD l'agent devra être intégré dans la Fonction publique territoriale dans des conditions à déterminer ou licencié.

Abus de langage ? en tout cas l'idée fait son chemin et dans la littérature spécialisée une évidence apparaît : l'issue d'un CDD doit être poursuivie par un CDI au nom du droit européen.

- Interrogé le 4 octobre 2004 par la Gazette (p.11) André ROSSINOT Président du Centre National de la fonction publique territoriale répond à la question «Renaud DUTREIL a proposé cet été la reconnaissance des CDI dans la fonction publique territoriale. En tant qu'organisateur de concours, ne craignez-vous pas que cela vienne contrarier ce principe ?» «C'est d'abord l'application d'une directive européenne et l'on ne peut pas se soustraire aux règles communautaires ».

(1) Rapport DREYFUS, [www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics)

Non seulement l'arrivée de CDI dans la fonction publique territoriale n'inquiète pas le Président du Centre National éponyme mais on peut y sentir comme une justification fataliste : « On ne peut se soustraire ». Abnégation pour une disposition absolument inexistante, puisque nul texte n'oblige à créer, dans un Etat membre, des CDI. D'ailleurs un arrêt de la cour administrative de NANCY, en date du 2 juin 2005, reconnaît dans son cinquième considérant que « les règles nationales applicables (...) ne sont pas incompatibles avec les objectifs de la dite directive »... (directive 1999-1970 / CE du 28 juin 1999).

Dans cette logique d'une croyance dominante, le 13 août 2004, le ministère de la fonction publique a présenté aux syndicats le projet de loi relatif aux agents non titulaires des trois fonctions publiques. La position du ministre consistait à vouloir limiter à 2 les contrats à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans pour les non-titulaires de la fonction publique territoriale, soit une durée maximale de six ans.

Une telle proposition permet de stopper l'enchaînement cumulatif dans le temps de CDD dont certains agents bénéficient depuis 1987. Insécurité juridique, précarisation de la situation de ces agents étaient de mise. On comprend que la législation européenne ait souhaité «sécuriser ces emplois ». Pour autant cette sécurisation devait-elle prendre le sens d'un CDI ?

Or, c'est cette solution qui a été proposée par Mr. DUTREIL, bien qu'en aucun cas le droit communautaire ne l'impose. C'était un pur choix gouvernemental. Mais tout semble si normal voire «naturel ». Comme dans le droit privé du travail deux CDD qui s'enchaînent sont qualifiés de CDI. Par logique de transposition, dans la Fonction publique territoriale, et pour «respecter le droit communautaire» à l'issue de deux CDD, pour clarifier la situation juridique des agents, le gouvernement RAFFARIN propose un CDI. Cqfd.

Voilà comment, préparé par des experts, relayé par des personnalités, le terrain est balisé pour faire paraître légitimes, des décisions politiques présentées comme «naturelles », justifiées par l'extérieur (le droit européen). Il y a là un changement complet de conception de l'accès à la fonction publique territoriale. D'une vision où le concours était dans les faits et le discours l'instrument privilégié d'entrée dans la fonction publique, on passe avec l'arrivée du CDI à un approche beaucoup plus libérale.

Tandis que les gouvernements précédents avaient privilégié la résorption de l'emploi précaire (loi «Le Pors » du 26.I.1984, loi «Perben » du 16 .12. 1996, loi « SAPIN » du 3.1.2001) le projet DUTREIL installe le CDI et une certaine précarisation de leur détenteur. Paradoxe au moment où la transposition de la directive européenne 1999/70/CE le conseil du 28.6.1999 était adoptée pour sécuriser l'emploi ! En effet, les agents recrutés en CDI bénéficieront-ils d'un «déroulement de carrière » ? Qui négocierait leurs conventions collectives ? Quels en seraient les contenus ? Les avantages acquis seraient-ils maintenus en cas de mobilité ? Etc...

Le double contrat en CDD de deux fois trois ans paraît calqué sur la durée des mandats municipaux. N'y aurait il pas un lien trop direct entre ces contrats et le sort des résultats électoraux. ?

Pourquoi passer des concours toujours difficiles à obtenir, ne valant pas recrutement alors qu'après six années en CDD un CDI serait proposé ? Si le concours n'est plus attractif pour faire carrière, il y a fort à parier que c'est l'ensemble du statut qui ne sera plus du tout attractif.

En 2001, la fonction publique territoriale comptait 32 % de contractuels. Sur les 68 % de titulaires d'un emploi public territorial 33 % appartiennent à des cadres d'emploi ouverts au recrutement direct.

A l'heure actuelle, seuls 35 % des agents recrutés dans la fonction publique territoriale ont passé un concours au sens large. La voie royale d'entrée dans la Fonction Publique est devenue une ruelle anonyme pour ne pas dire une voie sans issue (pour les reçus - collés) et le rétrécissement de chaussée est à l'ordre du jour avec la loi du 26 juillet 2005.

La résorption de l'emploi précaire peut s'entendre au-delà des effectifs de la fonction publique territoriale et concerner les chômeurs de droit commun.

Le Ministre DUTREIL a ainsi conçu pour 2005 le mécanisme suivant : Le dispositif d'accès des seniors et des jeunes aux fonctions publiques (PACTE)... « Vise d'une part les seniors de plus de 50 ans en situation de chômage de longue durée, d'autre part les jeunes de 16 à 26 ans sortis du système scolaire sans qualification professionnelle reconnue ou chômeur de longue durée. Il devrait leur permettre d'intégrer l'une des trois fonctions publiques au terme d'un CONTRAT de DROIT PUBLIC (les emplois jeunes étaient des contrats de droit privé) conclu pour une période de formation alternée d'une durée maximale de deux ans. Le bénéficiaire du pacte deviendrait alors fonctionnaire dans un corps ou cadre d'emplois de catégorie C ou exceptionnellement en catégorie B ».

Le mécanisme qui doit garantir le respect du principe de neutralité du recrutement se précise.

Les candidatures devront être adressées aux employeurs publics par les missions locales pour l'emploi et les candidats seront sélectionnés par des commissions impartiales et diversifiées.

On constate que dans l'esprit du gouvernement de 2004 la fonction publique devient un lieu privilégié de recyclage des personnes au chômage. Pour éviter la distorsion entre le discours incantatoire d'une modernisation de la fonction publique passant par sa professionnalisation et sa logique de métiers «en vue de rendre le meilleur service aux usagers » il est imaginé une formation de deux ans. Pour ne pas heurter de front le recrutement traditionnel dans la fonction publique, il est organisé une solution d'évitement à travers un sas juridique : le CONTRAT.

A l'issue de la formation (dans quelles conditions ?), les bénéficiaires deviennent fonctionnaires. C'est à dire retrouvent le statut, ses droits et obligations.

## Section 2 – Légitimation extérieure (par l'Europe) du fait contractuel

Le contractuel et particulièrement le cadre contractuel ne saurait prospérer au sein de la fonction publique territoriale tant juridiquement que quantitativement sans que cela ne soit légitime.

Or cette nouvelle légitimité si elle s'acquiert par la compétence, la spécialité, si elle se justifie par un manque de réactivité statutaire, trouve sa pleine illustration par une contagion extérieure. En Europe, d'autres modèles d'organisation bureaucratique privilégient le recours aux contrats, or ces modèles deviennent dominants ; la Cour de justice européenne reconnaît la contractualisation et intervient dans le débat. Le lien reste étroit entre une Europe du marché unique et le credo mondial néo libéral qui lui aussi participe de cette légitimation.

Dès lors, recourir aux contractuels dans la fonction publique territoriale relève d'un imaginaire ou d'une réalité d'efficacité de gestion, de modernité, à l'instar de l'organisation administrative des autres grands Etats (§1). Une contagion s'établit et légitime le recours aux cadres contractuels dans la fonction publique territoriale. Les institutions européennes s'y s'emploient (§2) de telle sorte qu'apparaît comme nécessaire l'adaptation du droit français à la contractualisation de son personnel y compris pour le personnel territorial (§3).

### § 1. L'irrépressible marche en avant de la bureaucratie locale des Etats européens vers l'approche contractuelle

En 1995 nous écrivions :

« La construction de l'Europe fait sentir ses effets sur les collectivités locales. Des premiers fonds structurels jusqu'à la libre circulation des capitaux et des hommes, les collectivités territoriales apprennent à fonctionner avec l'Europe. En terme d'aménagement du territoire, de développement économique, de marchés publics, l'Europe est là, avec ses règlements, directives, avis et autres arrêts de la Cour de justice.

S'agissant de réfléchir sur le devenir de la fonction publique territoriale, il apparaît indispensable d'appréhender le phénomène européen car, à l'évidence, c'est lui qui influence le plus ce secteur des collectivités territoriales » (1).

Cet aisé pronostic est une nouvelle fois confirmé par l'actualité tant juridique, qu'économique voire idéologique. Même s'il faut le rappeler, le rapport qu'entretiennent les différents Etats européens avec leur organisation administrative est directement fils de l'histoire, parfois lointaine remontant à l'opposition entre pays reposant sur un droit écrit (romain) et pays adossés à la coutume (anglo-saxone).

(1) Bernard FATH - « La mobilité des agents territoriaux au sein de la communauté européenne ». Dossier d'Expert La Lettre du Cadre Territorial – VOIRON – janvier 1995.

L'hétérogénéité initiale des Etats européens s'est complexifiée avec des modes d'organisation territoriale allant des Etats unitaires aux Etats fédéraux avec un, deux ou trois niveaux d'administration locale. A l'évidence pour les uns, le concept de fonctionnaire était mythifié, pour les autres, relevait d'une incongruité culturelle et n'avait aucun sens. En France, une assimilation historique était née entre agent des services publics et fonctionnariat.

Or aujourd'hui, les fonctions publiques locales (pour autant que cette expression ait un sens et recouvre une réalité comparable et compréhensible au sein de chaque pays) évoluent sous l'effet de trois facteurs, qui semblent les traverser toutes.

Chaque Etat semble engagé dans un processus de décentralisation, certes à des degrés divers, mais le fait est là. « Après la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 qui consacre le caractère décentralisé de la République, la France a annoncé avoir entamé la procédure de ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle devrait être le 40<sup>ème</sup> Etat sur 46 membres du Conseil de l'Europe à le faire, et donc à reconnaître la décentralisation territoriale, au moins au niveau communal comme le droit commun de l'administration locale en Europe. La Charte a pour but de définir le cadre général du statut des collectivités locales dans l'Etat » (1).

Globalement à ce niveau on constate deux conséquences :

L'une, qui n'est que la poursuite d'un processus historique que nous signalions à savoir que la reconnaissance de l'autonomie locale conduit à une forte différenciation en matière d'organisation territoriale dans les Etats européens.

L'autre, qui accompagne la première par une poussée des effectifs au niveau local.

#### Répartition des agents publics par niveau d'administration

Pays	Année	Total	Central	Régional (États fédérés)	Local	% du local/ total
Allemagne	2003	4 126 000	491 000	2 155 000	1 480 000	88 %
Autriche	2002	490 053	194 927	214 758	80 368	60 %
Belgique	2000	837 300	193 705	357 752	285 843	77 %
Danemark	2003	834 890	176 637		658 253	79 %
Espagne	2003	2 260 548	541 812	1 159 951	558 785	76 %
Finlande	2003	651 000	144 000		507 000	78 %
France*	2001	5 047 200	3 496 200		1 551 000	31 %
Grèce	2003	425 997	354 269		71 728	17 %
Irlande	2003	290 900	254 300		36 600	13 %
Italie	2003	3 609 145	2 927 452		681 693	19 %
Luxembourg	2002	32 161	22 189		9 972	31 %
Pays-Bas	2003	834 000	533 000		301 000	36 %
Portugal	1999	716 418	566 548		149 870	21 %
Royaume-Uni	2003	2 744 736	512 410		2 232 326	81 %
Suède	2003	1 339 000	234 000		1 105 000	83 %

Source : Parlement européen. Direction générale de l'information et des relations publiques

\* Concernant la fonction publique française, l'administration centrale intègre les 895 100 agents de la fonction publique hospitalière.

(1) Extrait de « Les fonctions publiques locales en Europe ». CNFPT décembre 2004.

Par ailleurs, nous assistons à l'émergence de règles communes pour les fonctions publiques nationales et locales en Europe. Celles-ci sont initiées par la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985. Celle-ci comporte des dispositions spécifiques sur le statut des personnels des collectivités locales :

« Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales.

**1.** Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.

**2.** 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. »

L'émergence d'une doctrine du Conseil de l'Europe sur la fonction publique territoriale génère une idée commune qui préside au statut de la fonction publique territoriale en Europe. D'après le Conseil de l'Europe, il s'agit de : « concilier au mieux l'autonomie d'organisation des collectivités locales et la protection uniforme de certains droits du personnel des collectivités locales au titre de l'égalité de traitement (1) », conformément aux stipulations de la Charte.

Néanmoins, le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) promeut, dans le respect de l'autonomie locale, l'adoption d'un « modèle uniforme » en estimant notamment qu'il « semble approprié d'uniformiser » ou « d'harmoniser » (2) un certain nombre d'éléments dans tous les pays membres du Conseil, notamment pour les cadres et cadres supérieurs.

Se mettent donc en place des règles communes renforcées par l'influence de l'Union européenne sur le droit des agents publics locaux. Il n'existe pas d'acquis communautaire pour ce qui concerne l'organisation générale de l'administration publique. Cette question relève de la décision des Etats membres, même si l'Union européenne n'ignore pas totalement les collectivités territoriales sur le plan institutionnel depuis la création par le traité de Maastricht en 1992 du comité des régions et l'introduction de plusieurs références à ces collectivités dans le projet de « traité constitutionnel » devant être soumis à référendum dans les pays membres de l'Union.

(1) Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), « Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats d'Europe centrale et orientale » - *Commune et régions d'Europe n°62, 1997, p. 5.*

(2) Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), « Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats d'Europe centrale et orientale » - *Commune et régions d'Europe n°62, 1997, p. 10 - 12.*

Pourtant l'Union européenne ne se désintéresse pas totalement du statut des agents des collectivités territoriales, car leurs employeurs doivent s'inscrire dans le mouvement de suppression des obstacles à la libre circulation des travailleurs en Europe, mais aussi mettre en œuvre le droit communautaire en fonction de leurs compétences. De nombreuses dispositions concernent la fonction publique territoriale. Le conseil d'Etat l'a rappelé dans son dernier rapport public (1). Le droit communautaire est un levier de transformation du droit de la fonction publique à un triple point de vue.

En premier lieu, le principe de libre circulation des travailleurs posé par l'article 48 du traité de Rome du 25 mars 1957, et sa limitation stricte « aux emplois dans l'administration publique », a par exemple conduit la France à réviser le statut de la fonction publique, y compris territoriale. Ainsi, le décret du 16 février 1994 ouvre certains cadres d'emplois territoriaux aux ressortissants communautaires, pour les activités qui « sont soit séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique » (loi n°91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique) (2), ce qui n'est pas sans conséquence sur les modalités de recrutement dans la fonction publique en général. Il s'agit en effet de permettre aux ressortissants de l'Union européenne, puis de l'Espace économique européen d'y accéder, pour tous les emplois qui ne comportent pas de participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ». Emerge par ailleurs un « droit du travail européen » auquel la fonction publique territoriale n'échappe pas, comme l'illustre l'arrêt de la CJCE du 13 décembre 2001, sur renvoi préjudiciel du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, en matière d'égalité entre hommes et femmes (3).

En second lieu, l'organisation des concours, y compris territoriaux, est de ce fait remise en cause potentiellement, comme en témoigne le récent arrêt Burbaud (CJCE, 9 septembre 2003, Burbaud) pour lequel « imposer le concours d'admission à l'Ecole nationale de la santé publique [...], va au de-là de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de sélectionner les meilleurs candidats dans les conditions les plus objectives possibles et ne peut dès lors être justifié au regard des dispositions du traité ».

En troisième lieu, la transposition de la directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999, qui vise à limiter le recours au contrat à durée déterminée, au-delà des aménagements nécessaires liés à l'arrêt Burbaud, est souvent interprétée dans l'état actuel des projets du Gouvernement, comme de nature à remettre en cause le principe même des concours dans la fonction publique territoriale française à la fois du système de l'emploi et du modèle dominant de l'Europe actuelle (4).

(1) Conseil d'Etat, Rapport public 2003 – Perspectives pour la fonction publique, La documentation française, 2004.

(2) J.O., 27 juillet 1991.

(3) Arrêt de la Cour de justice des communautés européennes, 13 décembre 2001, sur renvoi préjudiciel du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne : « Le principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins énoncé à l'article 119 du traité est méconnu par une disposition nationale telle que l'article L.24-1-3 °, sous b), du code des pensions civiles et militaires de retraite français, qui, en ouvrant le droit à une pension de retraite à jouissance immédiate aux seuls fonctionnaires de sexe féminin dont le conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une profession quelconque, exclut de ce droit les fonctionnaires de sexe masculin se trouvant dans la même situation ».

(4) Estelle MALLET, Françoise MEYER, « FPT : premières réactions mitigées au projet du CDI », La Gazette des communes, n°33, 1755, 6 septembre 2004, p.10-13.

Les pays membres, désormais au nombre de 25 sont soumis à une obligation de résultat. Ils doivent être en mesure de mettre en œuvre sur leur territoire la législation et les acquis communautaires. C'est le cas par exemple en matière de gestion des fonds structurels : « Tous les Etats candidats se sont dotés au cours de ces dernières années d'une politique européenne de cohésion économique et sociale et influencée aussi par la mise en place des programmes d'assistance de la Communauté européenne » (1).

Comme l'Etat lui-même, les collectivités territoriales françaises doivent mettre en œuvre le droit communautaire, qui trouve tout particulièrement à s'appliquer pour ce qui les concerne en matière de marchés publics, de normes techniques, d'aides aux entreprises ou de fonction publique.

Se met en place la définition d'un référentiel : l'espace administratif européen (EAE). « Un espace administratif européen tend aujourd'hui à se constituer » même s'il n'a aucun caractère normatif, il est « dans la logique de la construction européenne » (2) et des élargissements successifs. Ainsi « la fonction publique qui est nécessaire à l'Union européenne doit être capable de s'acquitter, avec une intégrité professionnelle suffisante, des exigences qui lui sont imposées par le droit administratif au regard de la certitude juridique, de l'ouverture, de l'efficacité et de l'efficience » (3).

Troisième phénomène commun, les fonctions publiques territoriales oscillent toujours entre carrière et emploi. Carrière ou emploi continuent de diviser l'Europe de la Fonction Publique Territoriale.

**1.** Les deux systèmes co-existent en Europe de l'Ouest. Il existe une diversité et une spécificité très forte des fonctions publiques en Europe. Aucun Etat ne pratique de manière intégrale l'un ou l'autre de ces deux systèmes d'organisation, on observe plutôt un éventail très riche de régimes mixtes.

Au-delà de cette diversité, d'après une étude du Conseil de l'Europe relative aux réformes de la fonction publique (4), il semble se dégager au niveau des 15 pays de l'Ouest européen un certain clivage Nord-Sud :

Les Etats de l'Europe du Nord (Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), dont la culture de gestion administrative basée sur le principe de la négociation et du contrat a facilité l'adoption de système à dominante emploi sans garanties particulières pour les agents publics autres que celles qu'ils sont en capacité de négocier, au travers notamment de leur représentation syndicale.

(1) Gérard MARCOU, *Les structures régionales dans les pays candidats et leur comptabilité avec les fonds structurels (Europe centrale et orientale)*, Parlement européen, 311-200, 2002, p.1.

(2) Jacques FOURNIER, « Intégration européenne et administration publique. Où en est-on ? Que reste-t-il à faire ? », *Tribune de la gestion publique*, vol.III, n°6, 1997, p.8-9.

(3) Francisco CARDONA, « Des fonctions publiques pour l'Espace Administratif européen », *Tribune de la gestion publique*, vol V, n°2 mars/ avril 1999, p.4-5.

(4) *Rapport de la Commission des questions économiques et du développement du Conseil de l'Europe, les réformes de la fonction publique en Europe, 19 février 2003. rapport d'experts commandé à Europa (octobre 2001).*

Les Etats de l'Europe du Sud : l'Espagne, la France, la Grèce, le Portugal et l'Italie ont éprouvé la nécessité de poser dans des statuts les principes d'une administration neutre, impartiale et égalitaire, afin de se prémunir de régimes politiques autoritaires. Cette nécessité de garantir les principes fondamentaux de la démocratie a conduit à l'adoption de système à dominante de carrière (l'Italie est revenue récemment avec la réforme Bassanini à un système d'emploi).

Les Etats de l'Europe centrale et orientale ont été habitués durant toute l'époque soviétique à voir les agents de leurs différentes administrations soumis au droit commun du travail. Ils ont tout d'abord organisé leur nouvelle fonction publique, pendant la transition démocratique, suivant les modèles à dominante emploi, caractérisés par le contrat de droit privé. Ils sont revenus vers des dispositifs statutaires à caractère légal et réglementaire, à la fois plus protecteurs à l'encontre de pouvoirs politiques encore instables et des risques de corruption de leurs personnels.

**2.** La fonction publique locale dans l'Europe de l'Ouest se caractérise par une permanence de la carrière et un développement de l'emploi. L'évolution de la fonction publique locale en Europe de l'Ouest est marquée par une co-incidence étroite entre la centralisation et le système de la carrière d'une part et de la décentralisation et le système de l'emploi d'autre part. Or la décentralisation se développe, puisque aucun Etat en Europe n'y échappe désormais. On notera l'exception du Royaume-Uni qui a la particularité d'avoir un système de fonction publique locale d'emploi tout en ayant des collectivités locales fortement décentralisées au niveau des compétences qu'elles exercent, mais fortement encadrées au niveau financier. Plusieurs réformes successives ont accru récemment leurs pouvoirs. Néanmoins cette co-incidence appelle des précisions importantes :

- les deux systèmes ne s'excluent pas l'un l'autre, ils se spécialisent ;
- cela se traduit par une diminution quantitative du nombre d'agents régis par le système de la carrière ;
- ce qui ne signifie pas pour autant une diminution du nombre des agents publics, surtout dans un contexte de décentralisation.

La mixité est le droit commun de tous les systèmes d'administration locale à partir du moment où l'emploi public statutaire n'est jamais le seul à régir la situation de tous les agents. Un certain nombre d'entre eux sont soumis à des règles de droit privé qui les rapprochent peu ou prou d'un système d'emploi. Les agents publics sous statut sont le plus souvent ceux qui sont chargés d'assurer des tâches « régaliennes » (finances, police, administration générale...), et les cadres dirigeants ou supérieurs, pour lesquels les difficultés de recrutement sont parfois grandes.

Ils « cohabitent » cependant avec des agents régis par le système de l'emploi, à la base et au sommet (agents spécialisés, d'exécution ou emplois à caractère politique). Le cas de la fonction publique territoriale française en est la parfaite illustration. D'après l'INSEE, les effectifs des collectivités territoriales et de leurs établissements publics atteignent 1 718 000 personnes au 31 décembre 2002 (1).

Si l'on exclut les emplois aidés, les assistantes maternelles et les apprentis, la part des non-titulaires représente 24,4 % des effectifs. La répartition des effectifs par catégorie hiérarchique et par statut montre que les non-titulaires représentent 10,6 % en catégorie A, 15,4 % en catégorie B, 64,2 % en catégorie C et 9,8 % d'inclassables (emplois non assimilables à un cadre d'emploi au sein d'une filière, emplois spécifiques) (2). On retrouve assez nettement une proximité avec la fonction publique locale allemande où les agents locaux, au nombre de 1,5 million sont pour une large majorité employés (63 %), ouvriers (26 %) et sous contrat de droit privé. Seuls 11 % sont fonctionnaires.

Les différences du nombre d'agents régis par la carrière sont importantes en fonction des pays. Néanmoins la décentralisation a pour effet d'accroître l'autonomie de gestion des exécutifs locaux, qui peuvent de ce fait à la fois déléguer davantage de compétences à des entreprises, ou augmenter le nombre d'agents contractuels. L'effet n'est pas mécanique, les collectivités pouvant choisir leur mode de gestion dans bien des cas. Le « socle » théorique de la carrière est néanmoins entamé, y compris par les directives européennes qui, au nom de la lutte contre la précarité, incitent au développement de contrat à durée indéterminée de droit public, là où ils n'existent pas. Même en France, la fonction publique territoriale et ses « cadres d'emplois » sont érigés en modèle pour la fonction publique d'Etat. De fait c'est bien celle qui s'éloigne le plus du système classique de la carrière.

Par ailleurs, on assiste à une diminution mécanique du nombre d'agents publics d'Etat. On le constate très bien en France, en Italie ou en Espagne par exemple, pour citer trois pays où la décentralisation se développe, et où finalement les effectifs globaux d'agents publics ne diminuent pas, mais au contraire augmentent. L'Espagne, sur une période de presque 10 ans, a diminué ses effectifs au niveau de l'Etat de plus de 40 %. Les communautés autonomes et administrations locales ont respectivement accru leurs effectifs de 86,6 % et de 31 % entre 95 et 2003. L'effectif total des agents publics a, quant à lui, augmenté de près de 15 %. De façon plus générale, les transferts de compétence résultant du mouvement de décentralisation ne s'accompagnent que rarement de transferts complets de personnels dont les postes ne sont en revanche pas toujours supprimés par l'Etat qui décentralise.

(1) L'INSEE dénombre 1 603 000 personnes en définissant l'emploi public local de façon principalement juridique, en référence aux statuts de recrutement de la FPT. Sont alors exclus les salariés des établissements publics locaux industriels et commerciaux, des groupements d'intérêt public et des associations syndicales autorisées qui sont le droit privé.

(2) Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'Etat au 31 décembre 2001 des collectivités territoriales, CNFPT/DGCL.

	1995	2003	Variation 95/2003
Administration d'État	916 403	541 812	- 40,8 %
Administration des Communautés autonomes	621 616	1 159 951	+86,6 %
Administrations locales	425 881	558 785	+ 31 %
<b>TOTAL</b>	<b>1 963 900</b>	<b>2 260 548</b>	<b>+ 15 %</b>

*Bulletin statistique du personnel au service des administrations publiques, ministère des Administrations publiques espagnoles*

3. Enfin, un rapide survol de la série d'articles consacrés aux fonctions publiques locales en Europe, dans la Gazette des communes (printemps / été 2005), nous apprenait :

**Suède** : « L'emploi public de plus en plus proche de l'emploi privé ».

**Pologne** : « Les agents des collectivités locales ne sont pas fonctionnaires ».

**Pays-bas** : « Bien que relevant du droit public, les conditions d'emplois des agents territoriaux néerlandais sont très proches de celles des salariés du secteur privé ».

**Bulgarie** : « Les ' territoriaux ' soumis au droit commun du travail ».

**Espagne** : « Représentant plus de la moitié des effectifs des administrations publiques espagnoles, les contractuels sont des agents de droit privé, régis par les dispositions du droit du travail... ».

**Belgique** : « 52 % du personnel communal » est recruté par contrat.

**Allemagne** : « Près de 90 % des agents des collectivités locales sont engagés sous contrat de droit privé ».

**Royaume-uni** : « Pas de statut mais des conventions collectives facultatives ». « Les agents des collectivités locales n'ont pas de statut d'emploi spécifique ou particulier. Ils sont recrutés par contrats individuels de droit privé ».

Accompagnant la décentralisation, l'autonomie locale semble mal s'accommoder d'un statut uniforme qui dans le principe contrarierait leur spécificité. En plus d'une vision millénaire pour certains Etats, le fait contractuel semble le mieux coller aux spécificités du local et donc accompagne la construction européenne au sein de chaque Etat. Les institutions européennes elles-mêmes ne vont pas rester en retrait par rapport à ce phénomène.

## § 2. Les institutions européennes et la promotion de l'encadrement contractuel

Nous venons de constater l'émergence d'une doctrine du Conseil de l'Europe sur la « fonction publique territoriale » et que le Comité directeur des autorités locales et régionales promouvait, dans le respect de l'autonomie locale (puisque en fait, c'est là la source des spécificités territoriales qui réclament souplesse et adaptabilité donc différenciation), l'adoption d'un « modèle uniforme » en estimant notamment qu'il « semble approprié d'uniformiser » ou « d'harmoniser » un certain nombre d'éléments dans tous les pays membres du Conseil notamment pour les cadres et cadres supérieurs (dixit le CNFPT – déjà cité).

Or qui dit uniformisation, harmonisation, implique émergence d'un référentiel commun qui devra prendre une forme normative ou relever d'un code de pratiques partagées.

C'est en ce sens que nous pensons qu'il faut interpréter la directive 1999/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord cadre CES, Unice et CEEP sur la durée du travail à durée déterminée. Celle-ci énonce que :

**1-** Afin de prévenir les abus résultants de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs, les Etats membres après consultation des partenaires sociaux conformément à la législation, aux conventions collectives et pratiques nationales, et /ou les partenaires sociaux quand il n'existe pas des mesures légales équivalentes visant à prévenir les abus, introduisent d'une manière qui tienne compte des besoins de secteurs spécifiques et/ou de catégories de travailleurs, l'une ou plusieurs des mesures suivantes :

- a) des raisons objectives justifiant le renouvellement de tels contrats et relations de travail ;
- b) la durée maximale totale de contrats ou relations de travail à durée déterminée successifs ;
- c) le nombre de renouvellements de tels contrats ou relations de travail.

**2-** Les Etats membres, après consultations des partenaires sociaux, lorsque c'est approprié, déterminent sous quelles conditions les contrats ou relations de travail à durée déterminée :

- a) sont considérés comme « successifs » ;
- b) sont réputés conclus pour une durée indéterminée.

Mais cela ne va pas sans générer de nouvelles interrogations quant à la cohérence du dispositif statutaire français. « L'idée de contrat à durée indéterminée dans la fonction publique paraît iconoclaste. Comment, en effet, des emplois permanents pourraient être occupés par des agents contractuels et ce, non pas à titre temporaire, mais de façon permanente ? La réponse pourra surprendre, mais de tels contrats tendent à se propager dans les administrations et aucune fonction publique n'est épargnée, tendant encore à illustrer – si besoin était – le phénomène lancinant de « privatisation du droit de la fonction publique ».

A l'issue de sa démonstration le Professeur JEAN PIERRE (1) pose à notre sens la question essentielle : « la multiplication des CDI dans la fonction publique territoriale, mais aussi dans les autres fonctions publiques, pose des problèmes nouveaux et préoccupants à plusieurs niveaux. On se contentera de quelques pistes. D'abord, sur le plan des principes n'est-ce pas remettre en cause le statut général de la fonction publique que de prévoir des CDI pour occuper des emplois permanents.

(1) Didier JEAN PIERRE "La Semaine Juridique", 29 août 2005, n° 35.

Si l'on souhaite aller en ce sens, mieux vaudrait une disposition législative modifiant le statut général et donnant lieu à un vrai débat plutôt que des exceptions apportées par le Parlement avec discrétion.

Comme le note avec justesse le professeur Jacques BOURDON (1), n'allons-nous pas « vers une banalisation du droit de la fonction publique ». L'élégance rédactionnelle aura fait se substituer le terme plus neutre de banalisation au terme de privatisation sans doute plus idéologique, car en réalité c'est bien de cela dont il s'agit. En réalité le professeur BOURDON le démontre aisément : « La supériorité dans la hiérarchie des normes du droit communautaire sur le droit national impose en matière de droit de la fonction publique un changement de perception quant à la condition des agents publics. Le droit communautaire ne connaît que des travailleurs quelle que soit la nature juridique de leur employeur public ou privé. Il en résulte deux conséquences principales. D'une part, l'application du droit social communautaire conduit à appliquer aux agents publics les règles du code du travail ou les règles identiques, notamment dans le domaine de la lutte contre la discrimination.

D'autre part, la conception fonctionnelle communautaire impose l'introduction de l'emploi dans le système national de la carrière à travers l'ouverture de la fonction publique et l'adoption du contrat à durée indéterminée. » (1)

S'agissant de tirer les conséquences de ce référentiel commun, il n'est pas surprenant de constater que le Tribunal de la fonction publique européenne devait pouvoir entrer en fonction dans le courant de l'année 2005, comme l'indique un communiqué de la Commission européenne. Le traité de Nice, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 2003, a prévu la création de chambres juridictionnelles dans certains domaines spécifiques. Le Conseil a adopté, en janvier 2005, sur cette base, une décision instituant un Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne.

Cette nouvelle juridiction spécialisée, composée de sept juges, sera appelée à statuer sur le contentieux de la fonction publique de l'Union européenne, compétence actuellement exercée par le tribunal de première instance. Ses décisions pourront faire l'objet d'un pourvoi limité aux questions de droit devant le tribunal de première instance et exceptionnellement d'un réexamen par la Cour de justice.

Pour la Commission, la création du Tribunal de la fonction publique européenne constitue un pas important dans la mise en œuvre des réformes du système juridictionnel prévues par le Traité de Nice. Elle permettra :

- de réduire la durée des procédures et d'améliorer le traitement des affaires non seulement pour les affaires concernant la fonction publique européenne, mais pour l'ensemble du contentieux dont a à connaître le tribunal de première instance :

(1) Jacques BOURDON *Doctrine Etude : Vers une banalisation du droit de la fonction publique. AJFP novembre – décembre 2005.*

- de relever les tensions qui existent au sein de l'administration propre de l'Union européenne. La réforme KINNOCK a mis en place un statut beaucoup moins confortable pour les nouveaux bureaucrates européens (salaires revus à la baisse ...) avec pour conséquence le refus d'intégrer l'administration européenne pour les nouveaux cadres notamment issus des ressortissants des pays de l'élargissement ! (1).

- de noter le fendillement du principe du concours face au droit communautaire. L'une des pièces maîtresse du système de la carrière chère au modèle français se trouve remis en cause par l'uniformisation européenne. Comme nous l'avons déjà vu avec le maintenant très célèbre arrêt BURBAUD. (2)

Uniformisation européenne, libre circulation des travailleurs, équivalence de diplôme érodent le rempart patriotique du concours au panthéon mythique de la méritocratie française. « La loi du 26 juillet 1991 qui repose sur la logique du maintien d'une prohibition de principe de l'accès des ressortissants communautaires au statut de fonctionnaire » (3) devra, elle aussi, bientôt être revisitée.

Les contractuels interviennent donc comme des instruments de régulation statutaire, mais régulation discrète tout en évitement sans heurt ni conflit. Le débat politique est parfaitement escamoté. Le contractuel est paré des vêtements de la discrétion et plus encore ses effets seraient imposés par une normalisation européenne.

On assiste en réalité à une mutation de la légitimité du système politico-administratif local, d'une véritable révolution puisque la légitimité sur laquelle repose le contrat est par essence différente, opposée à celle qui fonde l'approche statutaire.

La loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique introduit bien par ses articles 14 et 15, un nouveau fondement juridique à travers le CDI comme mode de recrutement dans la Fonction publique territoriale à l'encontre de l'architecture statutaire. La justification est liée à une prétendue adaptation au droit communautaire. Il nous semble qu'elle demeure juridiquement hasardeuse et le chapitre III dans lequel se trouvent ces dispositions est paradoxalement intitulé « Lutte contre la précarité » au moment précis où la législation introduit le contrat contre le Statut !

En fait, le recours aux contractuels qui est souvent présenté comme un ajustement de type incrémental pourrait bien en réalité être l'un des signes les plus tangibles d'un changement accentué de référentiel.

Ici, ce qui est en cause, est la conception française de la sphère publique considérée comme d'une essence différente (et moralement supérieure) à la sphère privée.

(1) Voir le Monde – 12 janvier 2006 p.9 « Des centaines de fonctionnaires reçus aux concours avant le 1<sup>er</sup> mai 2004 refusent leur nouveau statut ». Sans vouloir faire de la science administrative prédictive, il y a fort à parier que l'administration européenne elle aussi, connaîtra la montée en puissance de la contractualisation de son encadrement.  
(2) « Doit-on imposer un concours à un ressortissant de l'Union européenne titulaire d'une qualification reconnue dans son Etat d'origine et qui souhaite intégrer la fonction publique territoriale française ? Répertoire des Maires n°5 – sept./oct. 2003.  
(3) « Vers une extension de l'ouverture de la fonction publique française aux européens ? » par Fabrice MELLERAY – 22 nov.2004 p. 2203 et suiv.

L'idée selon laquelle les intérêts collectifs ne pourraient être assurés que par des agents publics (des fonctionnaires titulaires) ne résiste ni aux comparaisons géographiques, historiques... ni même aux faits. Cette conception est fortement bousculée. Porter une préférence sur son maintien relève d'un choix idéologique, d'une préférence politique. En aucun cas, faut-il le dire, la conception française de la sphère publique forgée dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle n'exprime une vérité intrinsèque. L'approche d'une analyse la plus objective possible nous conduit vers ce constat d'une érosion de la dichotomie entre sphères publiques et privées dans la conduite de l'action publique locale à partir de notre sujet de recherche.

### § 3. La " nécessaire " adaptation du droit français

Il nous paraît intéressant de procéder à l'autopsie de cette inflexion du droit français vers la contractualisation à durée indéterminée. Culpabilisation, mise en scène, appel à la raison fustigent l'opinion commune. Observons le processus :

**1°)** Le conseiller d'Etat Marcel POCHARD a publié un article intitulé « les implications de la libre circulation : plus qu'une normalisation du droit de la fonction publique », dans l'Actualité juridique de Droit Administratif du 27 Octobre 2003 p 1906 et suivante.

Ce qui retient notre attention est la mise en scène de cet article dans les quelques lignes introductives. Il est affirmé que « la prise en compte du droit communautaire peut être aussi une chance » pour une fonction publique renouvelée qui, sans perdre son âme – les principes qui ont fait sa force – soit capable de s'adapter aux nouvelles exigences du service public.»

A lire ces quelques lignes on peut mesurer l'opportunité (la chance) qu'offrent, selon le conseiller d'Etat, les nouvelles dispositions communautaires. Finalement qu'importe leur contenu mais s'adapter au droit communautaire semble en soi un acte positif, valorisant, gratifiant.

Approche sur laquelle repose on l'a vu le projet Dutreil d'introduire le CDI dans la Fonction publique territoriale pour des motivations sans doute plus prosaïques de flexibilité du marché de l'emploi ! Cet habillage par le mythe, d'une réalité politique quelle qu'elle soit révèle bien la mutation des pratiques et le silence voulu ou non, conscient ou non, qui accompagne le discours d'annonce ou pas d'un changement de programme politique. Ce qui est juridiquement certain est que les Etats membres de l'Union Européenne avaient jusqu'au 10 Juillet 2001 pour mettre leur législation en conformité avec les objectifs fixés par la directive européenne du conseil du 8 Juin 1999 (N° 1899/70/CE).

Pour ce faire, Jean-Paul DELEVOYE ministre de la fonction publique et de l'aménagement du territoire a commandé à Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, professeur à l'université Paris II, un rapport sur l'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire.

Il s'agissait d'examiner les principaux risques d'incompatibilité entre le droit français et le droit communautaire.

Dans son rapport le doyen de Forges retient essentiellement 3 thématiques :

les conditions d'accès à la fonction publique et la formation,

l'adaptation à la mobilité (la libre circulation des travailleurs),

l'adaptation à la politique sociale communautaire dont notamment des contrats de travail à durée déterminée.

Pour ce qui concerne la compatibilité entre le droit français et la directive du 28 juin 1999 le doyen de Forges s'exprime ainsi :

« La directive ne proscriit pas le travail à durée déterminée, elle proscriit le renouvellement de contrats de travail à durée déterminée sans justification objective liée à la nature des fonctions exercées, je crois que la solution est relativement simple : ou bien on fait respecter la loi actuelle et on a des contrats qui ne sont pas renouvelés, c'est pratiquement impossible, particulièrement dans la fonction publique territoriale. Ou bien on admet que le premier contrat sera à durée déterminée mais que, s'il apparaît qu'on a encore besoin de la personne à l'issue de son contrat, le suivant sera à durée déterminée.

Je ne vois pas comment faire autrement, même si cela va sans doute provoquer des protestations et encourager le développement de cette forme de travail dans l'administration, le risque est évidemment que des administrations se disent que c'est plus simple que de créer un poste de fonctionnaire titulaire.

Mais avec la jurisprudence de la Cour de cassation sur la reprise des contrats, il y a déjà des contrats à durée indéterminée dans les administrations ; ils existent. Ne vaudrait-il pas mieux les consacrer par la loi ? Ce qui veut dire que, à terme, on peut se poser la question de l'existence de conventions collectives pour ces contrats à durée indéterminée.» (1)

Passer d'un premier CDD à un CDI, le doyen de Forges « ne voit pas comment faire autrement » même si cela « va sans doute provoquer des protestations et encourager le développement de cette forme de travail dans l'administration » Juridiquement l'éventail des solutions semble étroit mais offre la vertu d'une légitimation par l'expertise universitaire d'une solution a priori et politiquement choisie par le ministre ! Le recours au contractuel se banalise dans la pratique et dans le discours des entourages ministériels.

**29)** Les médias se font l'écho d'incuries territoriales comme par exemple le journal Le Monde du 28 janvier 2004 qui titrait : « Le Conseil d'Etat relève plusieurs violations du droit communautaire par les collectivités locales », et plus précisément : « Les procédures de recrutement dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières sont aussi considérées comme des ' domaines' à risques ».

(1) *AJDA* 19 mai 2003 p 965 *propos recueillis par Marie Christine de MONTECLER.*

Plusieurs sources alimentent l'idée selon laquelle la contractualisation irait de soit, en quelque sorte dans le monde contemporain tel qu'il est, serait "naturelle". N'oublions pas que cette "vision" n'est et ne reste que doctrinale voire idéologique.

Ni le statut, ni le contrat ne sont des vérités révélées. Ces modes de gestion ne correspondent qu'à des rapports de force dominant dans une société. Domination déclinante mais résistante, domination émergente en recherche d'affermissement. La contractualisation des cadres au sein des collectivités territoriales nous offre l'un des lieux privilégiés de ces changements... politiques.

3<sup>o</sup>) Comme chaque « faute » peut être sauvée par un acte de rédemption suivant notre imaginaire dominant, ici, la solution passe par une loi de transposition du droit communautaire à la fonction publique comme le décrit le Conseiller d'Etat LEMOYNE de FORGES. Et le Ministre DUTREIL de présenter la loi du 26 juillet 2005 ainsi : « Afin de se conformer aux prescriptions de la directive 1999/70/CE du 28 juin 1999 ... ».

4<sup>o</sup>) Mais des critiques s'élèvent face à ce qui pourrait relever d'une supercherie intellectuelle. Ainsi, Didier JEAN PIERRE (1) à propos de la loi de transposition affirme : « Disons immédiatement que le droit communautaire n'est ici qu'un puissant alibi utilisé par les pouvoirs pour justifier l'arrivée de tels contrats dans la fonction publique et que celui-ci [le droit communautaire] n'a jamais émis une telle exigence » (...) « Le droit communautaire n'impose aucunement d'instaurer des CDI dans la fonction publique française ».

Ou encore Christine FERRARI-BREEUR (2) qui précise « malgré l'intitulé de la loi, toutes les modifications ne sont pas directement dictées par le droit communautaire » et « si certaines dispositions de la nouvelle législation sont directement dictées par le droit communautaire, d'autres relèvent des choix politiques purement internes ». De toute évidence, cette loi « introduit parfois des changements importants dans notre droit » ce que Mme. FERRARI-BREEUR explicite de la façon suivante : « Depuis quelques années non seulement on assiste à une privatisation des sources du droit de la fonction publique, mais les règles de fond de ce dernier ont de plus en plus tendance à ressembler à celles applicables aux salaires du secteur privé (d'où l'expression de « privatisation »...) ».

5<sup>o</sup>) Nous n'avons pas encore tiré tous les enseignements de cette privatisation faussement naïve – La lettre du cadre territorial du 15 février 2005 (3) titrait déjà : « CDI : Une FPT à deux vitesses ? Le gouvernement s'attaque-t-il au statut ? Et, en encarté « Le gouvernement est allé bien au-delà de ce que lui demandait l'Europe en créant des CDI. »

(1) Didier JEAN PIERRE « La généralisation des contrats à durée indéterminée dans la fonction publique par la loi du 26 juillet 2005 dans « La Semaine juridique » JCP n°35 – 29 août 2005.

(2) Christine FERRARI-BREEUR « La loi du 26 juillet 2005 ou le droit communautaire cause réelle et prétexte à une modification du droit français de la fonction publique » La Semaine juridique n°35 – 29 août.

(3) La Lettre du cadre territorial n°290 du 15 février 2005 p. 22 et suiv.

Au-delà de l'apparente hétérogénéité qui existe entre les fonctions publiques locales européennes (différences d'organisation administrative ou de modèle d'organisation pour la gestion des personnels) il semble excessif d'affirmer que des convergences fortes s'opèrent. Néanmoins des facteurs de rapprochement vers l'émergence d'une conception commune de la notion de fonction publique semblent opérer sous l'influence du droit communautaire et la liberté de circulation des travailleurs (y compris bien sûr des travailleurs "publics") mais aussi sous l'effet de l'expansion d'une nouvelle culture gestionnaire publique à laquelle plus aucun pays européen ne semble plus échapper.

Le phénomène décrit ici à partir de la contractualisation de l'encadrement des collectivités territoriales dans la conduite de l'action publique locale pourrait selon nous, peu ou prou se lire à travers chacun des 25 pays de l'union européenne.

Dès les premières années de la décentralisation, la loi génère le cadre contractuel. La seconde vague de décentralisation et la montée en puissance du droit européen l'ont réifié jusqu'à la création du contrat à durée indéterminée. Les autorités territoriales le recrutent et le fait quantitatif est probant.

En fait, quels rôles vont réellement jouer les cadres contractuels dans le pilotage de la nouvelle action publique territoriale ? Situé au cœur du dispositif de gestion des collectivités territoriales, il convient de mesurer maintenant les postures, places et rôles des cadres contractuels, réelles ou supposées.

L'hypothèse d'une véritable mutation des valeurs du système politico-administratif visible dans l'encadrement des équipes de direction des collectivités locales trouve sa légitimité à la fois par une reconnaissance législative nationale et européenne.

Au niveau national, dès 1987 (Loi Galland) l'opportunité d'une contractualisation de l'encadrement fut offerte. Face à un nombre toujours croissant de contractuels, les lois SAPIN proposèrent quelques solutions molles (effaçant du même coup toute approche idéologique sur cette question). Franchissant un pas supplémentaire, la loi DUTREIL du 26 juillet 2005 a introduit, donc légitimé, la contractualisation pour les agents de catégorie A dans la fonction publique territoriale.

A cela s'ajoute une légitimité externe ; en effet, la loi nationale s'inscrit dans la logique d'un processus de convergence européenne qui légitime l'approche contractuelle de la fonction publique territoriale à travers les règles communes initiées par la Charte européenne de l'autonomie locale mais aussi par le principe de libre circulation des travailleurs posé par l'article 48 du Traité de Rome, par l'opposabilité des diplômes et concours (CJCD 9 septembre 2003, arrêt BURBAUD) ou encore par la transposition de la directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 dont se dit issue la loi DUTREIL.

\* \* \*

\*

Les cadres contractuels territoriaux nous font assister à la concomitance de deux lois portant deux légitimités.

D'une part la contractualisation de l'encadrement apparaît comme une solution d'ajustement à un modèle statutaire rigide. Ici le discours des acteurs appelle à la réforme sans remettre en cause l'approche statutaire.

D'autre part, nous voyons émerger une loi (DUTREIL) dans un contexte européen qui légitime une nouvelle approche par la contractualisation davantage liée à l'efficacité gestionnaire ou encore à l'esprit contractualisant porté par la Décentralisation.

Le comportement des cadres contractuels en sera-t-il affecté ; confirmera-t-il cette ambivalence et si oui au prix de quelles conséquences pour eux-mêmes et pour les autres acteurs de la mise en œuvre de l'action publique locale ?

C'est ce que nous verrons dans le Titre II.

∞ ★ ∞ ★ ∞ ★ ∞

Titre II :  
LE CADRE CONTRACTUEL,  
Acteur incertain  
du système d'action publique territoriale

La présence des cadres contractuels « A » au sein des collectivités locales peut être perçue comme une illustration de la mutation de la décision publique, dans la mise en œuvre des politiques publiques territoriales.

A ce changement correspondrait une mutation des modes de gestion des collectivités territoriales tant dans leur dimension humaine que matérielle, ce qui provoquerait implicitement une modification des valeurs qui supportent et légitiment l'action territoriale.

Or, la fonction d'encadrement est au centre de la gestion locale. L'évolution de la place et du rôle des cadres, y compris dans leur nature juridique, traduirait ces mutations en cascade. L'intérêt que montre l'approche par la décision publique rapportée au territoire est l'occasion de constater que de nouveaux acteurs apparaissent et l'on peut assurément considérer qu'il en est ainsi du cadre contractuel. Alors qu'avant la décentralisation, non seulement la faiblesse du personnel contractuel était patente dans les collectivités territoriales, mais l'extrême faiblesse de l'encadrement lui-même était un trait significatif de l'organisation de la gestion locale. Trait lui-même directement lié au périmètre d'activités réduit chez les élus locaux en face de la prépotence étatique en matière d'action publique locale.

Ainsi, le cadre contractuel va-t-il cheminer d'une place résiduelle au sein du dispositif de gestion territoriale vers une place subsidiaire, c'est-à-dire que désormais, le cadre contractuel participe à régler ce qui peut l'être de façon priorisée, au niveau local dans le nouveau dimensionnement de l'action publique décentralisée, renforcée par la loi du 13 août 2004. A la nouvelle distribution des compétences institutionnelles nées des décentralisations (version 1982 et 2004) correspondrait une évolution de l'action publique, de la décision politique, de la gestion locale.

Repérer et interroger les cadres contractuels peut nous servir à identifier, mesurer, analyser la portée de tous ces changements ; cependant d'entrée de jeu, il faut baliser notre étude.

En effet, ni les cadres contractuels, ni les collectivités territoriales ne constituent une même réalité ou tout au moins une réalité homogène. Une moyenne numérique statistique ne rend pas compte de la subsistance du réel. Au long de nos démonstrations, seront opérées, pour les acteurs locaux, des distinctions de genre (homme/femme) notamment pour ce qui relève du comportement ou de la mise en scène des acteurs, quelque fois pour l'âge.

Il est apparu au retour de nos questionnaires que la distinction la plus significative était, pour les collectivités locales, le clivage collectivités territoriales/établissement public de coopération intercommunale. Parfois, au sein des collectivités territoriales, une distinction peut apparaître opportune.

On notera quelques tendances pour les Départements, les Régions, à affiner ; nos retours de questionnaires aléatoires et spontanés ne peuvent prétendre à la représentativité à ce niveau là.

En gardant ces limites méthodologiques en mémoire, nous considérons que l'articulation de notre batterie d'hypothèses, de nos recherches, s'est établie autour d'un premier pôle d'analyse, celui de la complexification de la décision publique territoriale et de l'influence qu'un tel processus peut avoir sur les acteurs locaux au point de susciter l'invitation des cadres contractuels au débat, comme nous l'avons vu...

Cependant, s'il y a invitation d'un nouvel acteur (le cadre contractuel), c'est que l'autorité territoriale lui imagine des qualités, une utilité, une spécificité. Alors, qui sont vraiment les cadres contractuels oscillant entre qualités supposées et attentes réelles ? (CH 1).

Pour mieux cerner encore ces nouveaux acteurs, la meilleure solution n'est-elle pas d'analyser les cadres contractuels en action ? Dans la boucle décisionnelle, quelle place, quels rôles jouent-ils vraiment ? Ce faisant, quelles valeurs véhiculent-ils ? Si nous partons d'une dernière hypothèse, à ce niveau là, qui considérerait que toute place se prend au détriment d'un autre acteur, comment s'articulera le nouveau modèle décisionnel territorial ? (CH 2).

## Chapitre 1 Le cadre contractuel, entre spécialité et conformisme

"La consolidation de l'étude des politiques publiques comme sous-discipline de la science politique ( ...) centrée sur l'action des élites, sur le repérage des conflits d'intérêts entre secteur administratifs, sur l'identification des liens collusifs tissés par chacun d'eux avec des groupes d'intérêts spécifiques, mais aussi sur le poids des routines institutionnelles et intellectuelles, l'analyse des politiques publiques ont mis en évidence la complexité des réseaux décisionnels et fait passer au second plan quand elles ne l'ont pas totalement ignorée – l'étude des propriétés sociales des acteurs politico-administratifs « (...) » En schématisant on peut dire que l'on est passé d'une sociologie des acteurs à une sociologie de l'action et des interactions" (1) .

Même si nous avons choisi une approche systémique, nous considérons que la mécanique de l'analyse systémique doit être humanisée par la prise en compte de ses rouages faits de sentiments, de sensibilités, d'irrationalités qu'éprouvent les femmes et les hommes qui en sont les représentants organiques.

Dés lors, une sociologie des acteurs s'impose pour mieux comprendre les phénomènes décisionnels, de pouvoir, à travers les institutions, les politiques publiques, et bien souvent les places et jeux de rôles qu'elles induisent.

Or «la sociologie quantitative des professionnels de la politique, si l'on entend par-là l'étude statistique des divers processus sociaux et politiques de sélection aussi bien des principaux élus et dirigeants de partis politiques que des membres de leurs «entourages» (assistants, parlementaires, membres de cabinets ...) est un terrain laissé largement en friche par la science politique française depuis à peu près une dizaine d'années» (2)

C'est précisément dans cette optique qu'il nous paraît opportun de cerner la spécificité personnelle des cadres contractuels. Si le législateur a ouvert la porte à leur recrutement, à un moment précisément daté, si cet exercice se renouvelle, voire se développe (introduction du CDI dans la fonction publique territoriale, la loi DUTREIL 2005) et si des élus locaux procèdent à ce type de recrutement il y a forcément des raisons réelles ou supposées. Le profil personnel des cadres contractuels ne peut être indifférent à leur recrutement, à leurs pratiques, aux avantages escomptés, aux inconvénients assumés. Il s'agit pour nous de mieux comprendre comment un acteur inattendu (statutairement) s'invite à la décision locale.

(1) MATHIOT Pierre SAWICKI Frédéric " Les membres des Cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993), Recrutement et reconversion ", *Revue Française de Science Politique*, 49/1 et 49/2, février et avril 1999, p. 3-29 et p. 231-264.

(2) Il est à cet égard remarquable qu'aucune des communications présentées à la table ronde animée par Michel Offerlé, lors du congrès de l'Association Française d'Aix en Provence en avril 1996, pourtant consacrée à la relations entre les «professions» et la «profession politique», n'ait fait état de recherches empiriques nouvelles à ce propos, à une exception près portant sur l'Italie et non sur la France contemporaine. Cette situation traduit une réorientation de méthode de problématique liée à la fois à la dynamique propre du champ des sciences sociales – et particulièrement de la science politique dont c'est là un terrain de prédilection et à la conjoncture politique.

En tout état de cause, l'analyse du recrutement des cadres territoriaux, aboutissant à celui des cadres contractuels, nous semble consubstantiel de l'étude du comportement des dirigeants politiques locaux.

Croyances, référentiels, comportements, représentations, réseaux, envies et projets balisent un champ d'études où se croisent, se mêlent et parfois interagissent les acteurs tant politiques qu'administratifs du monde local.

Assistera-t-on à l'émergence d'une nouvelle culture inspirant les autorités territoriales dans leurs attentes et leurs choix pour un personnel bureaucratique plus en phase avec le nouveau contexte sociétal (voir titre I) ?

Est-ce que les cadres contractuels confirment une tendance lourde et irréversible à la bureaucratisation dont la référence serait le modèle légal rationnel étatique, ou au contraire initient-ils une vision plus managériale, celle de co-pilote des politiques publiques, de garant de l'adéquation entre les prestations fournies par les services administratifs et les effets engendrés par celles-ci dans le tissu socio-économique local ?

Nous partons du constat que les attentes des autorités territoriales, en matière de recrutement n'excluent pas les cadres contractuels. Assez rapidement les vecteurs traditionnels de recrutement se sont estompés au profit de mise en scènes médiatiques ; dans un tel contexte l'originalité des attentes des collectivités locales a trouvé un écho dans le curriculum vitae des cadres contractuels (section 1).

Ces derniers sont-ils marqués par leur origine sociologique ? Où travaillent – ils, c'est à dire aussi qui les recrute ? (section 2)

Mais également qu'est ce qui en fait vraiment la spécificité ? Quel est leur itinéraire professionnel, est-il marqué par la mobilité comme les hauts fonctionnaires de l'Etat par exemple ? Sont-ils dotés d'une capacité d'adaptation qui en ferait les fers de lance de la modernité des pratiques et outils au niveau local ?

De quel mode de socialisation cela s'accompagne-t-il ? (section 3). Et enfin en dernière analyse quelle est la motivation des cadres contractuels et est-ce que cela leur permet de rencontrer les attentes des autorités territoriales (section 4) ?

## Section 1 – Les attentes des autorités territoriales

Au fur et à mesure qu'évoluaient les formes de l'action publique, qu'elle se localisait, on pouvait penser que les attentes des autorités territoriales allaient, elles aussi, muter. Quelles seraient les exigences nouvelles des élus pour faire face aux transferts de compétences, et à la mutation de l'Etat lui-même ?

L'observation des offres d'emplois publiées dans les revues spécialisées nous permettra de pointer les qualités attendues. La nature et le mode de recrutement des principaux collaborateurs des élus territoriaux sont de puissants révélateurs de l'état d'esprit qui règne aujourd'hui dans les collectivités locales et du même coup montrent le décalage qui s'opère entre une architecture réglementaire et statutaire issue d'une culture dominante au milieu du 20<sup>ème</sup> siècle et des attentes et des pratiques dictées par un contexte ayant radicalement changé. Passé le détour du contrôle de légalité chargé de veiller à ce qu'aucun cadre titulaire ou titularisable ne puisse occuper le poste offert à recrutement, l'autorité territoriale peut donc recruter un cadre contractuel « A ».

S'agit-il vraiment d'un recrutement par défaut, ou bien la défection s'organise-t-elle par l'adjonction théorique de spécificités que seul un contractuel puisse pourvoir ? L'hypothèse peut se rencontrer mais ce n'est pas l'essentiel de notre investigation. Nous pouvons encore considérer que le système de recrutement et de formation mis en place par le statut de la fonction publique territoriale dysfonctionne et alors nous pouvons imaginer que la solution pragmatique retenue par les autorités territoriales est de puiser directement, hors statut, des compétences dans le marché de l'emploi pour trouver la somme d'expertises qui leur permettra de faire fonctionner avec efficacité leurs services.

L'idée consistant à s'entourer de collaborateurs très compétents, notamment des cadres de niveau « A » n'est ni nouvelle, ni psychologiquement, culturellement originale : « La fonction publique moderne (qui) exige de nos jours un corps de travailleurs intellectuellement spécialisés, hautement qualifiés, préparés à leur tâche professionnelle par une formation de plusieurs années et animés par un honneur corporatif très développé sur le chapitre de l'intégrité » (1).

Si l'administration contemporaine s'est affranchie en France de tout doute quant à son intégrité et à son honneur, l'allusion à la « formation de plusieurs années » garde un goût d'une fulgurante actualité au moment où se pose l'idée de la formation tout au long de la vie professionnelle (projet de la loi HORTEFEUX – conseil des Ministres 11 janvier 2006) et que « d'impérieuses exigences d'ordre purement technique sont à l'origine de cette évolution » (2.) Pour nous il s'agit de savoir en quoi le profil professionnel des cadres contractuels est ou serait mieux adapté à la gestion des collectivités locales, aux attentes des élus c'est-à-dire, en quoi favoriserait-il davantage la prise de décision de ces derniers et comment tout à la fois il rationaliserait la prise de décision et la légitimerait par sa spécialisation technique, par son savoir professionnel.

(1) (2) Max WEBER « *le Savant et le politique* » *idib* p143

En fait c'est poser la question de l'adéquation qui serait ici plus remarquable, entre les attentes des autorités territoriales, dans un nouveau contexte de l'action publique, et celles des cadres contractuels. Adéquation reposant sur des qualités réelles et supposées qu'un nouveau contexte favoriserait.

Nous examinerons pour mieux cerner les attentes des élus, la forme d'expression de ces attentes à travers les vecteurs de recrutement des cadres, dont les cadres contractuels (§ 1). Ce temps du recrutement qui aujourd'hui, à l'orée du choc démographique, semble exacerber les tensions entre public et privé au prix d'une labilité certaine qui ne peut que favoriser l'immixtion des cadres contractuels dans la sphère publique territoriale (§ 2).

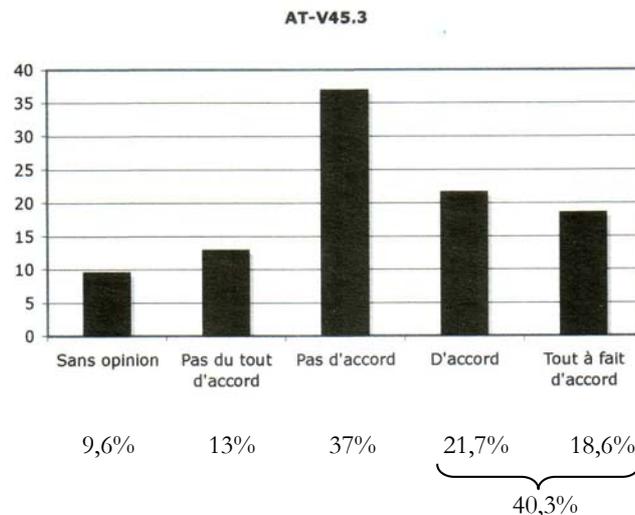
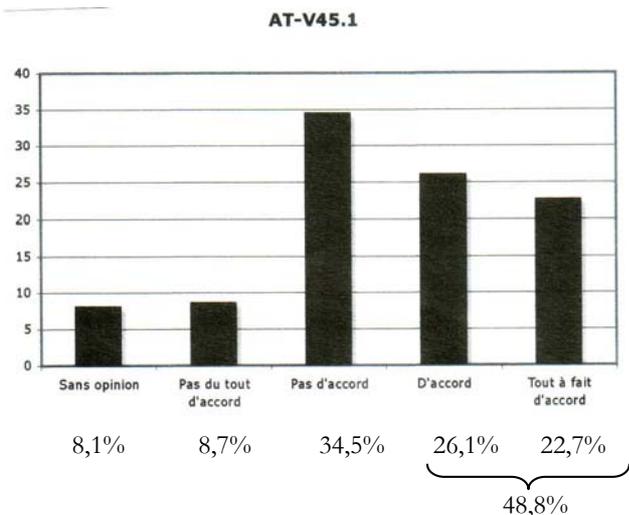
Puis sur le fond, nous appréhenderons les missions envisagées par les élus, pour leurs cadres, qu'ils soient indifféremment titulaires ou contractuels (§ 3).

### § 1. **Les vecteurs de recrutement**

Ils peuvent être statutaires et c'est la bourse pour l'emploi et ses mécanismes ; ou bien l'autorité territoriale prend l'initiative de la publication d'une offre d'emploi par surcroît aux règles minimalistes statutaires. En premier lieu, il faut constater que pour 46,6 % des autorités territoriales [AT- V.5] le nombre de réponses aux annonces de recrutement publiées est suffisant, voire abondant pour 7,5 %. L'insuffisance quantitative n'est invoquée que par 18,7 % des répondants. A en croire la vision des autorités territoriales, la fluidité entre l'offre d'emploi et la demande paraît donc marquer le marché de l'emploi territorial. Et pourtant, la presse se fait l'écho des difficultés qu'il y aurait à recruter (1), et notamment à cause de la lourdeur des procédures de concours. Que cache ce paradoxe ? C'est qu'aujourd'hui, au terme de plus de deux décennies de décentralisation, le statut de la fonction publique territoriale, pour les autorités territoriales semble plutôt un obstacle pour le recrutement de cadres compétents à 48,8 % [AT-V45.1], loyaux à 18 % [AT-V45.2], motivés à 40,4 % [AT-V45.3].

C'est donc surtout sur le registre de la compétence que, selon les autorités territoriales, se justifie le recrutement du cadre contractuel par évitement des règles statutaires classiques.

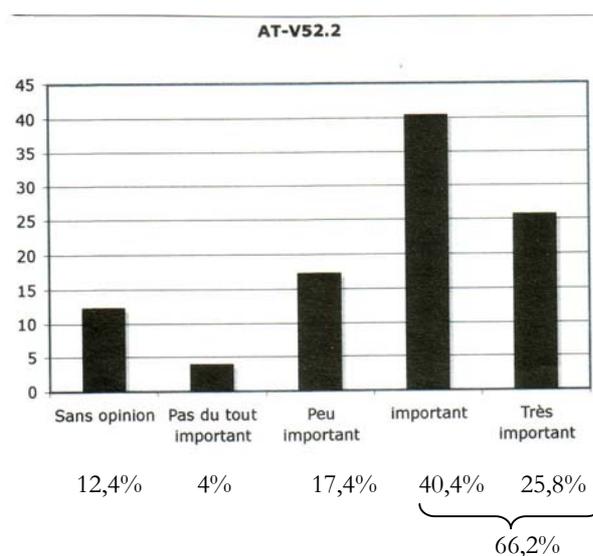
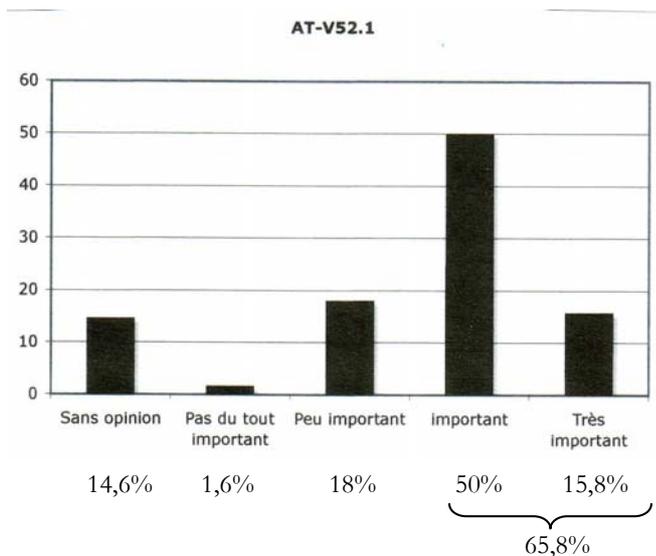
(1) *Le Monde* du 20 avril 2002 : « La fonction publique territoriale peine à recruter ses cadres » p VII.  
*La Tribune* du 20 février : « Les collectivités locales confrontées à des difficultés de recrutement ».



▪ Le statut comme obstacle pour le recrutement de cadres compétents selon les autorités territoriales.

▪ Le statut comme obstacle pour le recrutement de cadres motivés selon les autorités territoriales.

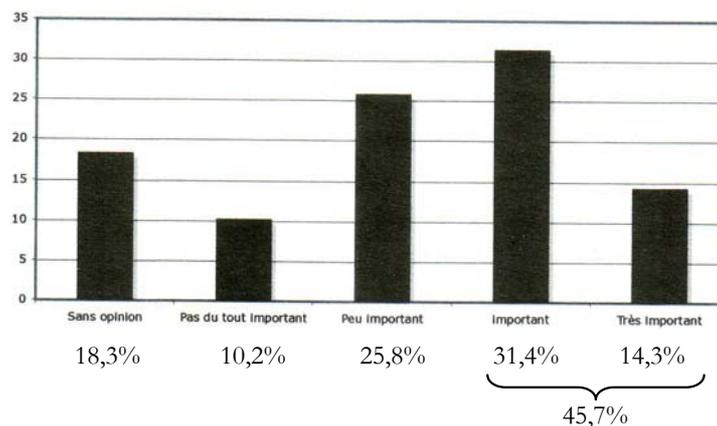
Les autorités territoriales considèrent qu'il faut apporter une réponse à l'insuffisance du recrutement par concours en améliorant le statut à 66,2 % [AT-52.2], en augmentant les rémunérations à 65,8 % [AT-52.1], en recrutant des cadres contractuels à 45,7 % [AT-52.3].



▪ Augmenter les rémunérations pour apporter une meilleure réponse à l'insuffisance du recrutement par concours, selon les autorités territoriales.

▪ Tout faire pour améliorer le statut afin d'apporter une meilleure réponse à l'insuffisance du recrutement par concours selon les autorités territoriales.

AT-V52.3



- **Recruter des cadres contractuels pour apporter une meilleure réponse à l'insuffisance du recrutement par concours, selon les autorités territoriales**

C'est donc le choix de conforter du personnel a priori statutaire qu'opèrent les autorités territoriales. Attractivité par le traitement dont les éléments accessoires, notamment le régime indemnitaire, dépendent ... des autorités territoriales, ce qui ainsi viendrait accroître la marge de manœuvre, voire le leadership des ... élus locaux.

Cette solution, à la marge du statut ne s'affirme pas nettement. S'agit-il d'une réticence psychologique de la part des autorités territoriales, est-ce sincère, seule l'analyse des pratiques nous le révèlera.

Nous allons mesurer l'efficacité des moyens institutionnels de recrutement [A] puis analyser la presse spécialisée et ses mises en scène [B] et enfin observer les nouvelles pratiques dont notamment le recours à des cabinets privés [C].

#### ***a) L'inefficacité relative des moyens institutionnels***

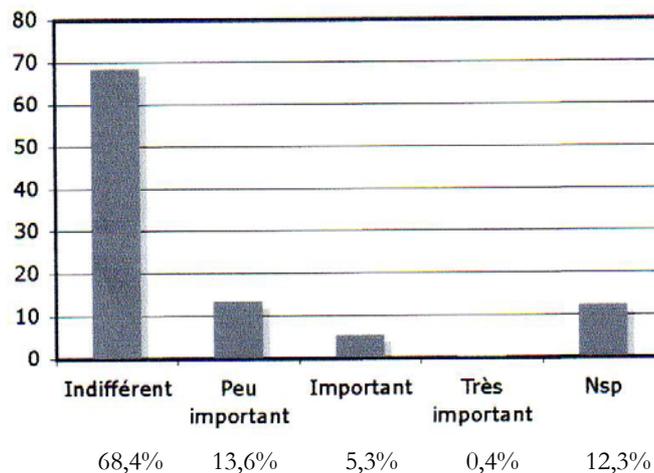
L'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que l'autorité territoriale doit procéder à une déclaration de vacance d'emploi, avant de procéder à tout recrutement. Pour ce faire, la collectivité doit remplir un formulaire de déclaration de création ou de vacance d'emploi et le transmettre au Centre de Gestion dont elle dépend, à peine de nullité. Cette transmission va assurer la publicité de la création ou de la vacance. Le Centre de Gestion transmettra la déclaration de vacance au CNFPT pour les catégories A et certains B.

Ces déclarations iront alimenter une bourse de l'emploi dont la confidentialité et l'obsolescence rythment la parution des déclarations. Cette procédure qui constitue un vice de forme en cas de non respect est ornée d'exceptions (assistantes maternelles, emplois de cabinet, remplacement de titulaire momentanément absent).

Cependant, ces « lourdeurs » ne sont un obstacle au recrutement statutaire que pour 18,7 % des autorités territoriales comme nous l'avons vu ! Hors pratiques institutionnelles de déclaration de poste ou de publication d'une offre d'emploi, les autorités territoriales investissent-elles d'autres chemins d'accès pour le recrutement de cadres contractuels ? La réponse est globalement négative. Malgré les critiques incessantes, justifiées ou non, dont souffre le système de recrutement actuel, les élus n'envisagent que marginalement d'autres moyens.

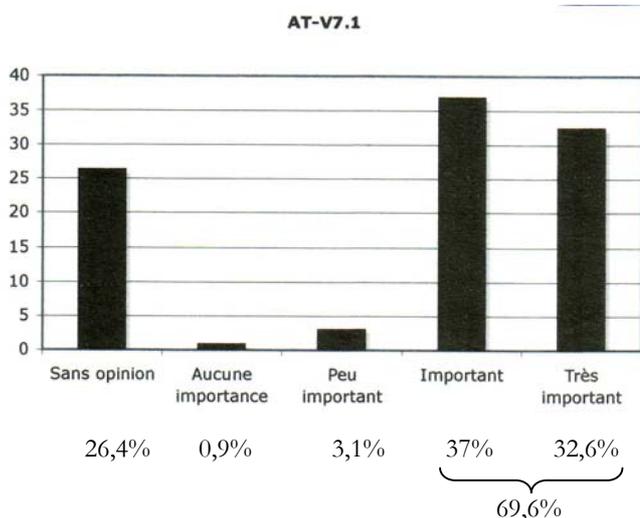
Il n'est que de voir la position des cadres contractuels à ce sujet. Seuls 17,1 % [CC 55.1] des cadres contractuels avouent connaître préalablement à leur recrutement l'autorité territoriale ayant procédé à ce recrutement. Peu (13,6 %) [CC-77.5] des cadres contractuels considèrent que leur relation à un parti politique a pu jouer un rôle dans leur recrutement.

#### V77.5

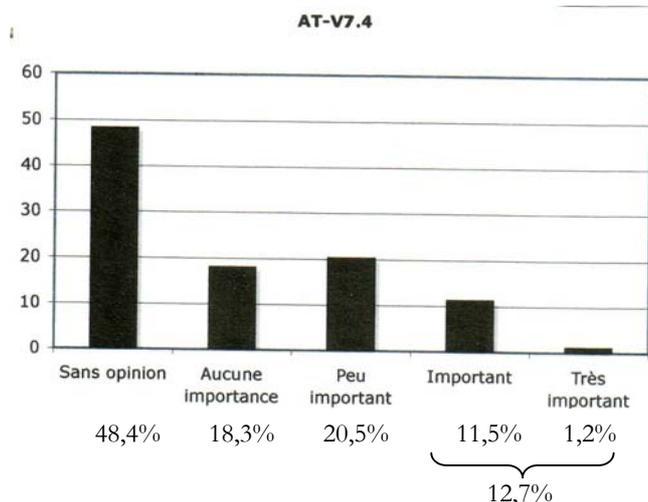


- Le parti politique comme critère de recrutement selon les cadres contractuels.

Ainsi, les élus font d'abord confiance au marché du travail à 69,6 % [AT-V7.1] et comptent peu sur leurs réseaux d'élus à 27,3 % [AT-V7.2], sur leur parti politique 43 % ou encore sur des associations professionnelles de cadres à 12,7 % [AT-7.4].



- **Le marché du travail comme mode de recrutement des cadres contractuels selon les autorités territoriales.**

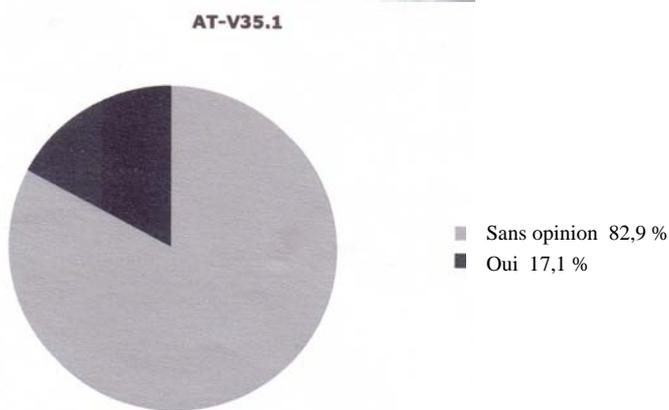


- **Les associations de cadres comme réseau de recrutement des cadres contractuels selon les autorités territoriales.**

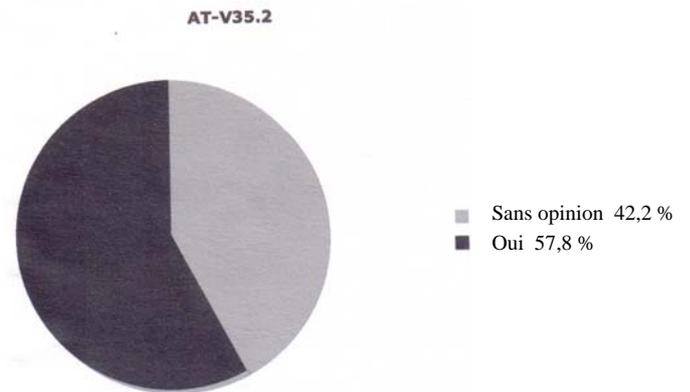
### ***b) La presse spécialisée et ses mises en scène : valorisation des fonctions et cohérence des apparences***

Les autorités territoriales disposent de plusieurs moyens juridiques pour recruter leurs cadres (listes d'aptitude, contrat, emplois fonctionnels...) mais comment s'y prennent-elles pour chercher le « bon » candidat ? Cette recherche peut s'opérer par Cabinet ou Agence de recrutement privé afin d'obtenir la meilleure adéquation entre les postulants et le profil prédéterminé par l'autorité territoriale elle-même. C'est en tout cas ce qu'estiment un certain nombre d'élus. Préalablement au recours à un Cabinet, les autorités territoriales s'exercent au jeu des offres d'emploi par la presse spécialisée.

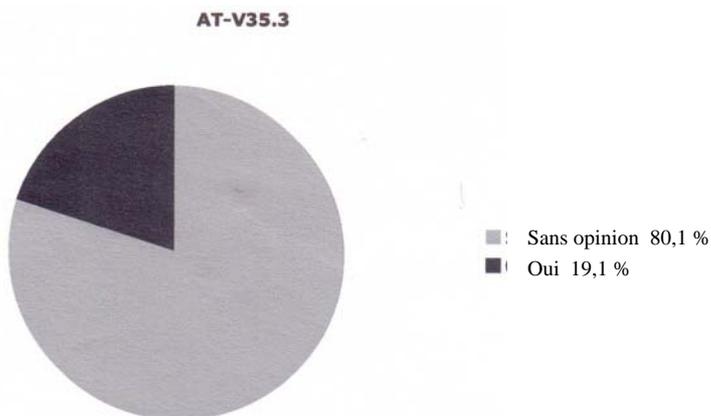
En premier lieu, précisons les qualités attendues, par les autorités territoriales, pour leurs cadres contractuels. La réponse est claire à 57,8 %, il s'agit de la recherche d'une compétence spécialisée [AT-V35.2]. Les autres propositions de réponse trouvent des réponses moins saillantes telles que : une compétence générale 17,1 % [AT-V35.1] ; de la loyauté 19,9 % [AT-V35.3] ; une implication politique locale 9,3 % [AT-V35.4] ; une expérience autre qu'administrative 17,7 % [AT-V35.5]. A l'évidence, la commande semble précise dans l'esprit des autorités territoriales.



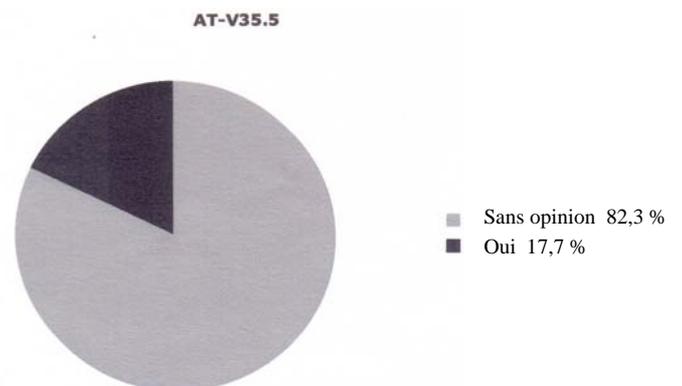
- Une compétence généraliste comme qualité attendue des cadres contractuels selon les autorités territoriales.



- Des compétences spécialisées comme qualité attendue des cadres contractuels selon les autorités territoriales.

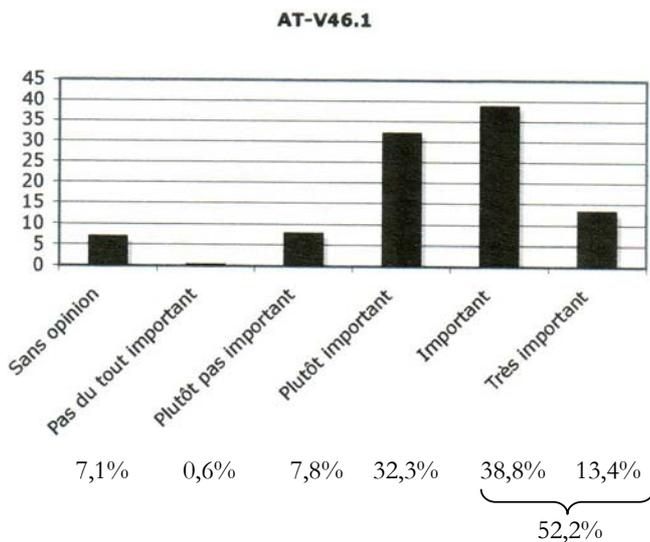


- De la loyauté comme qualité attendue des cadres contractuels selon les autorités territoriales.

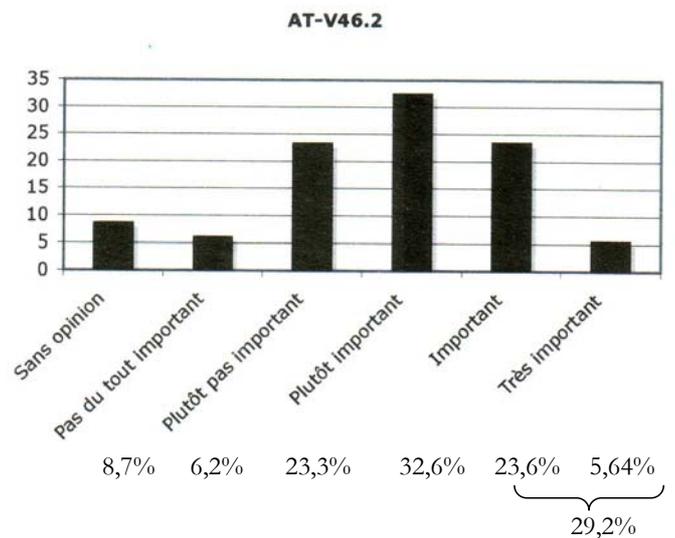


- Une expérience autre qu'administrative (secteur privé, associatif, universitaire...) comme qualité attendue des cadres contractuels selon les autorités territoriales.

Mais pour trouver cette compétence spécialisée, les autorités territoriales font davantage confiance à l'expérience du cadre 91,6 % [AT- V46.3] qu'à son diplôme à 52,2 % [AT-V46.1] ou encore à sa réussite à un concours 29,2 % [AT-V46.2].



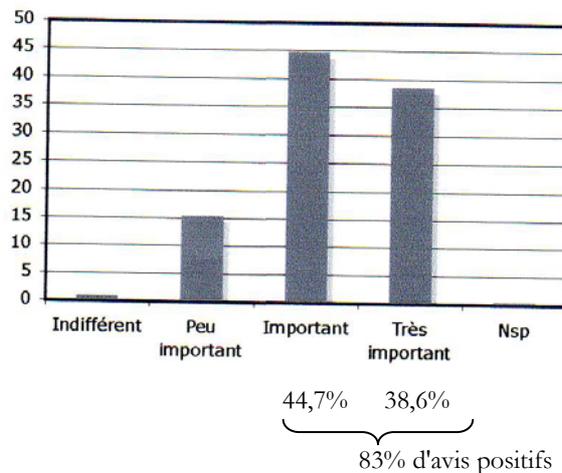
- Le diplôme du candidat comme critère privilégié de recrutement d'un cadre, selon les autorités territoriales.



- La réussite à un concours comme critère privilégié de recrutement d'un cadre, selon les autorités territoriales.

Tandis que les cadres contractuels sont convaincus que le diplôme est la source majeure de leur recrutement à 83 % [CC-77.2].

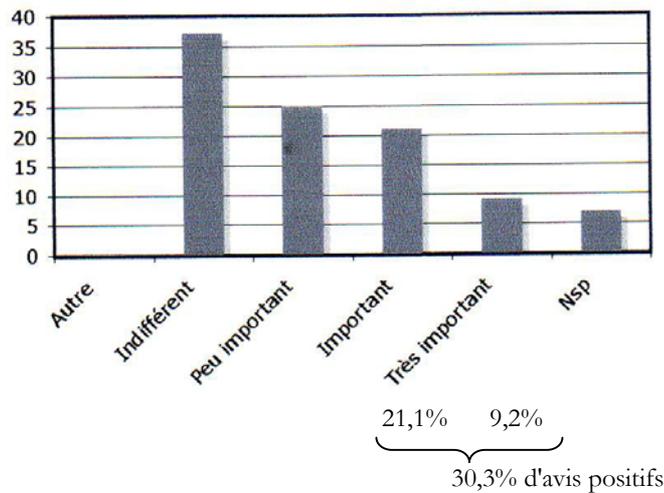
**V77.2**



- Le diplôme comme source de leur recrutement selon les cadres contractuels.

Rien ne mesure l'expérience objectivement. Peut-être est-ce là, à la fois, un trait de vie qui ressemble à celui des élus locaux ou encore une façon de ne pas se voir opposer l'objectivité d'un concours ou d'un diplôme, vecteurs forts du savoir pouvoir des bureaucrates et de leur propension à l'autonomisation. Positionnement inversé des cadres contractuels qui objectivent et légitiment leur recrutement par le diplôme, c'est-à-dire par le savoir... avec toutes les conséquences qu'ils tenteront d'en tirer, soit dans leur influence, soit dans l'évitement des forces partisans, le cas échéant. Idée corroborée chez les cadres contractuels avouant que leurs relations personnelles ne comptèrent guère que pour 30 % [CC-77.4] d'entre eux.

## V77.4



### ▪ Les relations personnelles comme source de leur recrutement, selon les cadres contractuels.

A observer les pratiques, deux revues, spécialisées dans le champ d'action des collectivités locales se partagent le marché des offres d'emplois territoriales au point d'occuper la moitié de leur pagination. Il s'agit de « la Gazette » et de « la lettre du Cadre ».

D'autres revues plus politiquement situées publient également, mais de façon beaucoup plus sporadique des offres d'emplois. Nous pouvons citer « Commune de France » pour le Parti Socialiste, la « Lettre des Elus » pour le Parti Communiste ; ici l'approche relève davantage de la relation en réseaux partisans que d'une volonté de présenter une offre d'emploi dont on saluera surtout la mise en scène professionnalisante (!). Mais aussi, publient des offres d'emplois, « Maire de France » pour l'Association des Maires de France, « Département » pour l'Association des départements de France.

Il n'est d'ailleurs pas neutre de constater que les revues généralistes, découplées d'un parti politique ou d'une association d'élus recueillent le quasi-monopole des offres d'emplois ...donc l'assurance de la lecture par ceux-là même qui cherchent un emploi !

La gazette des communes, des départements, des régions, du groupe le Moniteur tire à 34 000 exemplaires.

Les offres d'emplois occupent chaque semaine une centaine de pages soit 40 % à 45 % du tirage.

On imagine sans peine le poids financier de ce service ...

Ces offres sont classées en rubriques : Dirigeants territoriaux, services administratifs, services techniques...

Là encore nous constaterons que l'ensemble des emplois de catégorie « A » relève de la rubrique dirigeants territoriaux. Cette terminologie valorisée renvoie étymologiquement à direction, celui qui donne la direction, qui oriente l'organisation, en un mot cela sous-entend la possession séduisante de toute ou partie d'un pouvoir.

La presse spécialisée va donc valoriser l'appellation de cadre, cadre supérieur pour une formulation qui n'est pas juridique – dirigeant – mais qui correspond sans doute à une attente latente de reconnaissance du lecteur candidat au recrutement potentiel. Du même coup cette reconnaissance est légitimée par une appellation extra - légale !

A titre d'illustration, analysons les offres d'emplois du numéro 43/1765 du 15 novembre 2004, numéro abondamment distribué lors du 87<sup>o</sup> congrès des Maires à Paris.

Sur les sept pages consacrées aux «dirigeants territoriaux » nous recensons 28 offres, cette semaine là !

<b>Nature juridique de La collectivité</b>	<b>Condition juridique De recrutement</b>	<b>Poste recherché</b>	<b>Mission</b>	<b>Profil</b>
Communauté D'agglomération 172.000 habitants	Attachés Attachés principaux ou Directeurs territoriaux Les candidatures de Contractuels seront Etudiées.	Responsable Juridique et des assemblées	Suivi des délibérations Pré – contrôle de la Légalité, préparation, Rédaction, suivi des délibérations en Liaison avec la Direction générale	Diplômé de l'enseignement Supérieur avec impérativement une spécialisation juridique Expérience de L'intercommunalité ou des transferts de compétences
Commune de 2532 habitants	Secrétaire Général Attaché territorial Titulaire ou liste D'aptitude	Secrétaire Général	Collaborateur direct du Maire Direction de l'ensemble des services dont budget marchés Demande de concours Financier.	Connaissance en Droit public et Maîtrise des Finances publiques + - Qualités relationnelles - Disponibilité - Sens des responsabilités - Maîtrise de l'outil informatique
Commune de 15 500 habitants	Cadre d'emploi des Attachés territoriaux	Direction générale des services	- Collaborateur direct du Maire - Direction et coordination des services municipaux. - Préparation et mise en œuvre des décisions municipales	- Rigueur et sens de l'organisation - Disponibilité - Sens des relations humaines et diplomatie - Maîtrise de l'outil informatique.
Commune de 11 500 habitants	Cadre d'emploi des Attachés	Directeur général des Services	- Collaborateur direct du Maire - Préparation, suivi et mise en œuvre des décisions municipales - Encadrement et management de l'ensemble du personnel - Elaboration et suivi du budget.	- Sens des responsabilités des relations humaines, de l'organisation, rigoureux, polyvalent esprit d'initiative et disponibilité - Maîtrise de l'outil informatique

Communauté d'agglomération 50 516 habitants	Cadres d'emploi des ingénieurs territoriaux	Directeur des services techniques	Organisation des services techniques	- Capacité d'organisation et d'encadrement - Méthodique avec le sens des responsabilités
Commune de 25 560 habitants	Cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux	Directeur des services techniques	- Sous l'autorité directe du Maire - Préparation, mise en œuvre suivi des décisions municipales	- Qualité d'encadrement - Rigoureux, organisé, pourvu d'une bonne connaissance des aspects réglementaires propres aux sections d'activité à gérer
Syndicat mixte Elimination et valorisation des Ordures ménagères	Cadre d'emploi des attachés ou Ingénieurs	Directeur général des services	- Sous la responsabilité directe du président - Programmation des actions et pilotage des projets - Conseille les membres de l'exécutif syndical	- Formation supérieure - Un intérêt certain pour les enjeux liés à la gestion des déchets ménagers - Manager, communication sens de l'organisation - anticipation et négociation - Facultés d'adaptation et polyvalence
Commune de 8700 habitants	Attaché ou à défaut Contractuel	Directeur de la communication.	- Direction du service communication et Imprimerie - Répondre à toutes les actions de communication que Mr le Maire sera amené à lui donner	- Sens des responsabilités - Grande disponibilité horaire (soir, week-end...) - Esprit d'initiative force de proposition
Centre National De la fonction publique territoriale	Grade d'administrateur ou équivalent	Directeur de la formation	Gestion des stagiaires animation des Pôles de compétences	- Management d'équipe pluri disciplinaires - Maîtrise des méthodes de conduite de projets, travail partenariat et en réseau - Capacité de gestion et d'organisation - Grande curiosité intellectuelle et aisance relationnelle

Commune de 15 000 habitants	Cadre d'emploi Des attachés	Directeur général Adjoint	Chargé du pilotage de l'encadrement, de la coordination du contrôle et de l'évaluation des services	- Bac + 4/5 - Excellentes aptitudes à l'encadrement - Aptitude à la conduite de projets - Disponibilité.
Commune de 8000 habitants	Cadre d'emploi Des attachés	Directeur général Des services	Sous l'autorité directe du Maire, préparer, décliner et appliquer les décisions et orientations de la municipalité	- Aptitude au management et à l'animation d'équipe - Etre un véritable conseil auprès du Maire et des élus - Disponibilité - Esprit de rigueur et de synthèse - Qualités relationnelles et rédactionnelles
Commune de 3113 habitants	Cadre d'emploi Des attachés	Directeur des Services	- Collaborateur direct du Maire en relation avec l'équipe municipale - Préparation, suivi, exécution des décisions de la collectivité - Le conseil aux élus	- Bac + 4 - Rigueur et sens des relations et de l'organisation - Esprit d'initiative - Grande disponibilité - Capacité d'analyse et de synthèse

La synthèse des offres d'emplois ci dessus résumés n'a qu'une valeur d'illustration.

Néanmoins nous y voyons un certain nombre de lignes de force dans la terminologie employée et dans la typologie des qualités recherchées. Nous y constatons aussi et surtout une très grande volonté affichée des employeurs locaux de recruter des cadres « A » par voie statutaire. Cet affichage n'est-il qu'une stratégie des apparences, correspond t-il à une sincérité des élus locaux, ou encore est ce une précaution des directeurs généraux et autres DRH chargés professionnellement de rédiger formellement les offres d'emploi ?

Sur les 28 propositions de la rubrique «dirigeants territoriaux », de la Gazette du 15 novembre 2004, seules 6 offres font allusion à un recrutement contractuel et une seule est présentée par une commune.

Ceci est capital car cette volonté est à la fois contraire au pourcentage moyen des cadres contractuels que nous trouvons en fonction dans les collectivités locales mais aussi ceci est contraire à l'orientation gouvernementale actuelle ayant introduit le CDI comme mode de recrutement pour les cadres « A » dans la fonction publique territoriale. Par contre entre le discours de l'AMF pour la défense du statut et la pratique de ses membres dans la volonté affichée il y a parfois cohérence des apparences.

Parmi les 6 offres à caractère contractuel,

- deux le sont par « défaut » : Communauté d'agglomérations du Beauvaisis
- une, sera « étudiée » : Communauté d'agglomération des Hauts de Bièvre
- une, pour le poste de directeur des routes du Conseil Général de la Meuse
- une, pour le poste de secrétaire général du Syndicat mixte du Pays du Tournerois
- enfin une seule pour la ville d'Abbeville pour son service de Responsable des affaires

juridiques des marchés et des assurances.

Cependant, la réponse statutaire sera-t-elle présente au rendez-vous des attentes des élus locaux ?

Dans les mises en scènes profilaires, la vision rêvée ou mythique du collaborateur cadre dirigeant fait de lui un diplômé de l'enseignement supérieur de niveau bac + 4 ayant des connaissances hautement spécialisées, pourvu de grandes qualités relationnelles, ayant le sens des relations humaines jusqu'à la « diplomatie », manager aguerri possédant le sens des responsabilités, le sens de l'organisation, une grande rigueur, un esprit d'initiative, véritable force de proposition portant un intérêt certain pour les enjeux de ses fonctions, alliant aisance rédactionnelle, grande curiosité intellectuelle, et bien sûr une grande disponibilité (soir et week-end).

Et il est même parfois des qualités interpellantes ... ainsi dans une annonce du 26 juin 2004 publiée par le journal Sud Ouest, le Conseil Régional d'Aquitaine recherchait un candidat au poste de secrétaire général du CESR ayant entre autre comme qualité ... une « loyauté sans faille ». Le contour de la notion de loyauté ne se circonscrit pas à l'évidence dans un champ purement professionnel. Loyal par rapport à qui ? Par rapport à quoi ? Quels sont les degrés de la loyauté puisque ici on la réclame « sans faille ».

On notera aussi que l'appel à candidature s'adresse indifféremment à toute variété juridique de postulant puisque rien n'est précisé quant à l'aspect statutaire ou non à respecter.

Que la commune ait trois mille habitants ou que la communauté d'agglomération représente plusieurs centaines de milliers d'habitants, le discours est le même : l'exigence d'excellence est partout prégnante.

Comme nous l'avons vu, l'essentiel des employeurs potentiels souhaite que toutes ces qualités crépitent au sein du même creuset de l'emploi statutaire avec ... la rémunération limitée qui s'y rapporte.

Toutes ces qualités, serions nous tentés de demander, pour quoi faire ?

## Collectivités territoriales/Avis de concours

 **Conseil Général de la Gironde**  
*Embellir la vie pour toute la vie*

recrute pour la Direction des Ressources Humaines

un **Administrateur Fonctionnel**  
 du logiciel système de gestion des Ressources Humaines  
 avec double formation Administration ou RH et Informatique

Adresser candidature + CV avant le 02/07/2004 à : Conseil Général de la Gironde  
 DRH-SGRS - Esplanade Charles de Gaulle - 33074 Bordeaux Cedex - 05 56 99 67 72  
 ou par mail : dgsd-drh-sgrs@cg33.fr

REGION  
  
**AQUITAINE**  
 EN AQUITAINE & EN AVANCE

**Le Conseil Régional Aquitaine**  
 recrute  
 pour le Conseil Economique  
 et Social Régional

**un Secrétaire Général**

**FONCTIONS :** Les missions de cet agent seront réalisées sous l'autorité du Président du CESR.

- Assurer les relations administratives avec le Directeur Général des Services du Conseil Régional, le Directeur de Cabinet et le Directeur Général Adjoint chargé de l'Administration Générale.
- Animer et assumer la gestion administrative du personnel du CESR.
- Assurer la coordination et le suivi de l'ensemble des travaux du Bureau, des Commissions et autres groupes de travail du CESR.
- En charge des relations avec les organismes extérieurs et représentés au CESR.

**PROFIL :**

- De formation supérieure, il devra avoir une expérience affirmée dans les milieux socio-économiques, dans les administrations ou dans des collectivités territoriales ; une bonne connaissance de l'Aquitaine serait appréciée.
- Avoir des capacités à diriger, animer et coordonner les services du CESR.
- Doit montrer de réelles qualités relationnelles tant vis-à-vis des Membres du CESR que des services du Conseil Régional et des organismes extérieurs.
- Avoir le sens du service public, une rigueur intellectuelle éprouvée, une grande disponibilité et une loyauté sans faille.

Les candidatures, accompagnées d'un C.V. détaillé, sont à adresser avant le 23 juillet 2004, à : Monsieur le Président du CESR d'Aquitaine  
 Hôtel de Région - 14, rue François de Sourdis - 33077 BORDEAUX Cedex

*c) Le recours aux cabinets de recrutement et le e-recrutement*

Une offre d'emploi est publiée, des postulants y répondent, la personne qui présente le meilleur profil est recrutée. Cette procédure ainsi caricaturée convient pour les emplois de catégorie « C » et « B ». Nous constatons que pour les agents de catégorie « A », la mise en œuvre des procédures de recrutement, hors statut, s'élabore de plus en plus finement mais de façon très disparate selon les moyens tant humains que financiers, que les employeurs territoriaux veulent bien ou peuvent y consacrer.

Depuis quelques années, apparaissent des cabinets de recrutement de façon de plus en plus récurrente. Pourquoi ? En effet, ce qui se constate de plus en plus nettement est qu'à côté des usuels diplômes, les attentes des autorités territoriales, comme nous l'avons vu, sont très élevées pour ce qui concerne les qualités de leur futur collaborateur.

Situées dans le domaine du qualitatif celles-ci ne s'exprimeront pleinement que si réciproquement le recruté voit ses propres attentes satisfaites. Cette interface entre attentes réciproques est jouée par les Cabinets de recrutement. En tout cas, telle est leur revendication. Notons au passage que ces structures de droit privé véhiculent les mots (contenants) et les idées (contenus) de leur propre culture, de leur propre référentiel : (benchmarking ; coaching ...).

De fait, le monde territorial devient l'objet d'une "contagion" culturelle dont il faudra mesurer la portée. Dès lors, pourquoi se focaliser sur des candidats titulaires d'un concours de la fonction publique territoriale, quand les conseillers en recrutement sont de culture privée ? Ainsi la recherche d'efficacité, l'optimisation de la réponse aux élus peut passer par une réponse contractuelle véhiculée spontanément par le Cabinet de recrutement. Ceci n'est qu'une illustration partielle de la mutation culturelle qui s'opère. Faut-il alors s'étonner que «les collectivités locales s'intéressent aux cadres du privé » ? (1)

On notera que cette tendance à recourir à des cabinets de recrutement s'inscrit dans un mouvement plus général de l'administration publique. De l'Etat à l'intercommunalité en passant par les collectivités territoriales quant aux clients potentiels, des marchés publics au SIG quant aux secteurs fonctionnels, la @-administration fait flores et les cabinets conseils se penchent goulûment sur ce filet garni (2).

Les cabinets privés recourent aux technologies les plus rapides avec le NET (3) et un combat pour les parts de marché se livre sous nos yeux mais avec toujours les mêmes valeurs références : rapidité, efficacité, résultat ... Si les outils, les vecteurs de communication changent, les valeurs « modernes » perdurent et s'auto-légitiment par le progrès technique qui porte cette culture.

La motivation qui conduit essentiellement à recourir à un Cabinet « c'est tout d'abord avoir l'assurance de se reposer sur des professionnels du recrutement capables d'évaluer les profils et d'analyser le niveau de compétence réelle d'un candidat de manière objective. » (4)

Le modèle culturel ici se situe dans un champ rationnel tendant à limiter l'incertitude de la décision de recrutement et donc assez éloigné de l'image du recrutement local politisé. La raison technique évacue a priori la politique...

(1) *Le Monde de l'Emploi* 20 avril 2004 pour lequel un recrutement contractuel «va de soi » ou encore à propos de la fonction publique territoriale : « Si elle ne trouve pas le profil dont elle a besoin en interne, elle devra chercher ses compétences dans le privé ».

(2) *Le Monde de l'Emploi* du 1<sup>er</sup> février 2005 « Le secteur public, fidèle client des cabinets conseil » « Les projets de modernisation de l'Etat qui représentent des marchés alléchants arrivent à point nommé. Si les missions sont motivantes pour les consultants, les cabinets doivent néanmoins se familiariser avec la culture de l'administration ».

(3) *Le Monde de l'Emploi* : « Le Net prend une part croissante sur le marché du recrutement », 1<sup>er</sup> février 2005.

(4) *A la recherche du candidat idéal* « Quels sont les nouveaux modes de recrutement ? », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> février 2005.

## § 2. Choc démographique, attractivité des collectivités territoriales et recrutement

Les phénomènes de concurrence en matière de personnels et notamment des cadres entre administrations risquent d'être exacerbés avec le choc démographique qui se profile à un horizon rapproché. A tel point que cette concurrence risque d'aligner secteur public et privé. Si la fonction publique territoriale n'est pas en capacité d'attirer des jeunes cadres par le biais statutaire, elle le fera en ayant recours à des cadres contractuels. C'est aussi pour cela que les méthodes, vecteurs, outils de recrutement sont importants à analyser car ils ne sont pas neutres. De leur prédominance naîtra une mutation culturelle par contamination réciproque.

Observons trois points : le départ massif de cadres de la fonction publique territoriale à la retraite à court et moyen terme [A], le redémarrage du recrutement des cadres dans le privé [B] et donc dans le public [C]. Ce contexte semble particulièrement propice à un certain nombre de mutations culturelles...

### **a) « Emplois supérieurs des collectivités territoriales : près de la moitié partirait à la retraite dans les 10 prochaines années »** (Observatoire du CNFPT, enquête statistique – septembre 2005.)

Les agents occupant des emplois supérieurs ont en moyenne 50 ans et 3 mois. La part des 50 ans et plus est de 62 % pour l'ensemble des agents. En 2015, 45 % des agents occupant un emploi supérieur auront atteint l'âge de la retraite ou plus, respectivement 42 % et 48 % pour les emplois fonctionnels et les autres emplois supérieurs. Principale conséquence économique : « le marché du recrutement redevient plus tendu, d'une part grâce à la reprise économique, d'autre part en raison du « baby-krash » qui amène sur le marché les classes d'âge les moins nombreuses au moment où les plus nombreux partent à la retraite... » (1).

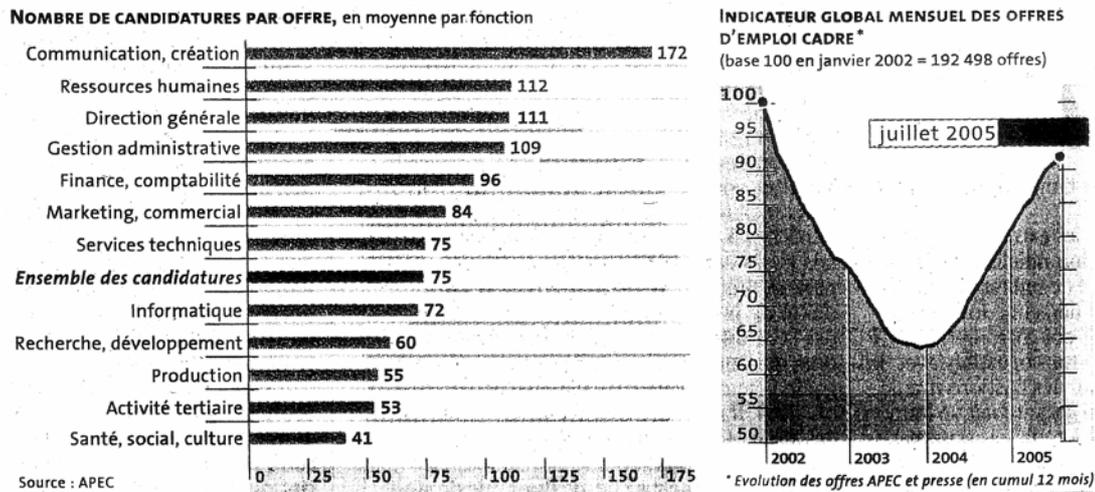
### **b) « Le recrutement des cadres s'accélère dans le secteur privé »** (2)

Selon les chiffres de « l'Association pour l'emploi des cadres » (APEC), en cumul sur douze mois, la progression des offres d'emploi de cadres était de 27 % en juillet ... Avec près de 177 000 offres publiées, le recrutement des cadres retrouve ses niveaux du début des années 2000... Six offres sur dix correspondent à des créations de postes... Même si la demande d'emploi excède largement l'offre (75 candidatures par poste proposé), cette remontée de l'embauche des cadres montre que les entreprises préparent l'avenir.

(1) *Le Monde de l'Emploi* du 10 février 2004 – Article d'Antoine REVERCHON.

(2) *Le Monde* – 3 septembre 2005 p 16.

## LA DEMANDE EXCÈDE TRÈS LARGEMENT L'OFFRE



Le vivier des cadres se traite de plus en plus indifféremment et organisations privées et organisations publiques viennent y puiser. La labilité des viviers de recrutement semble traversée par une même vague : le contexte démographique se surajoute aux vicissitudes économiques.

### *c) « Une vague de recrutements dans les collectivités locales » (1)*

« Villes, départements et régions embauchent pour assurer la relève des départs en retraite et pourvoir les nombreux postes créés par la décentralisation. Les profils recherchés sont de plus en plus qualifiés et les élus font appel à des cabinets spécialisés ». (...) « Les maires se plaignent du manque de candidats aux postes d'ingénieurs pour la voirie, l'assainissement ou les bâtiments. Ils peinent à dénicher de bons spécialistes du logement ou de la politique de la ville qu'ils cherchent à embaucher du coup dans le privé ». CQFD

Cette situation démographique est exacerbée par le versement des 93 000 TOS et autres personnels des DDE car les collectivités départementales et régionales doivent recruter les cadres nécessaires à l'intégration de ces personnels. Tout concourt, aujourd'hui à ouvrir la fonction publique territoriale aux cadres du privé.

D'ailleurs la justification du projet de loi de modernisation de la fonction publique territoriale, selon l'AMF relève entre autre de l'idée selon laquelle « l'accès à la fonction publique territoriale de personnes venant du secteur privé sera également facilitée grâce à la prise en compte, notamment au plan des rémunérations, de l'ancienneté et de l'expérience déjà acquise dans l'entreprise » (procédure de la Reconnaissance de l'Expérience Professionnelle – R.E.P.).

(1) *Le Monde* du 16 septembre 2005 p. 13.

### § 3. Les missions envisagées par les élus pour leurs cadres

Les missions proposées peuvent recouvrir des registres assez différents :

- des missions de nature purement administrative : coordination des services, élaboration et suivi du budget, exercice de compétences, spécialisations juridiques, budgétaires ou techniques.
- des missions d'entre-deux, mi-administratif / mi-politique : préparation, suivi, mise en œuvre, évaluation des décisions.
- des missions de nature politique : Collaborateur du Maire, en relation avec l'équipe municipale, Conseil au Maire, aux Elus.

La nature fonctionnelle du «cadre dirigeant » attendu par les élus fait de lui une espèce de super manager aux qualités aussi rares qu'idéales, conseiller du Prince, l'aidant dans sa prise de décision finalement quelle que soit la nature de ces décisions.

La question qui se pose est alors de savoir si dans le statut de la fonction publique territoriale par son mode de recrutement, le concours parvient à alimenter d'aussi hautes attentes ? C'est nous l'avons vu, le désir affiché des autorités territoriales. Désir ou besoin de respecter la forme ? Seule la pratique en harmonie avec les discours ferait sincérité ... On peut imaginer qu'avec la complexité juridique, l'intrication institutionnelle, les financements croisés, les élus locaux aient besoin de collaborateurs efficaces, pour s'y retrouver et gérer leur ville avec célérité.

Mais il y a aussi la montée en puissance de la responsabilité des élus locaux qui malgré l'amendement Fauchon sont en première ligne, en proximité d'une société toujours prompte à rechercher, au prix de motifs plus ou moins avouables, un responsable, quelque fois civil, parfois pénal, très souvent administratif, toujours politique. Là encore un collaborateur précieux peut par son savoir, ses initiatives constituer une première assurance administrative ou judiciaire pour un coût défini par la loi : une rémunération statutaire. Chacun sachant que la rémunération d'un contractuel en début de carrière est supérieure à un personnel statutaire. En quelque sorte les élus locaux, par souci de gestion, dans un premier temps recherchent le meilleur rapport qualité/prix, ce qui dans une économie de marché paraît pour le moins logique et les conduit à s'adresser d'abord à des cadres titulaires.

Mais cette rationalité rencontre-t-elle ce que le statut de la Fonction publique territoriale a prévu pour ces missions et au niveau idéal où se placent les élus locaux ?

#### ***a) Missions d'expertise et de management***

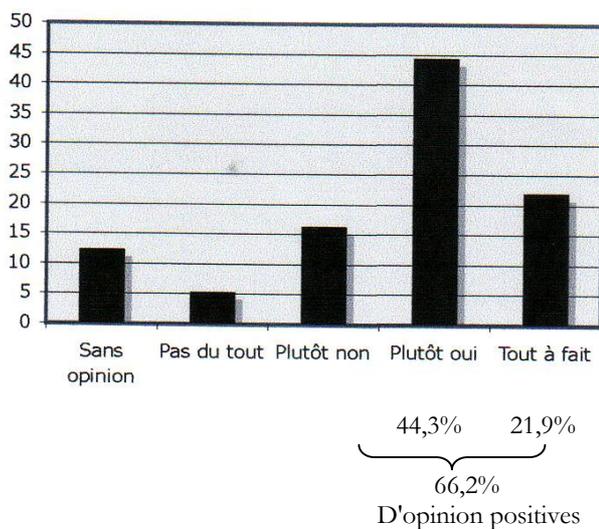
Interrogés sur leurs compétences supposées, les cadres contractuels «A » se reconnaissent volontiers comme des acteurs déterminants pour relever les défis technologiques lancés aux collectivités locales.

Or l'évolution des technologies prend souvent son essor dans le monde de l'entreprise. On peut comprendre que pour des évolutions parfois fulgurantes une expérience acquise dans le monde de l'entreprise puisse être transposée dans celui des collectivités locales avant qu'institutionnellement le CNFPT puisse réagir et former à ces technologies les détenteurs d'un grade précis de l'administration faisant l'effort volontaire de se former (les plans de formations sont encore balbutiants dans les collectivités malgré la loi du 26 janvier 1984) à une technique qui relève d'un emploi que son grade lui donne vocation à occuper !

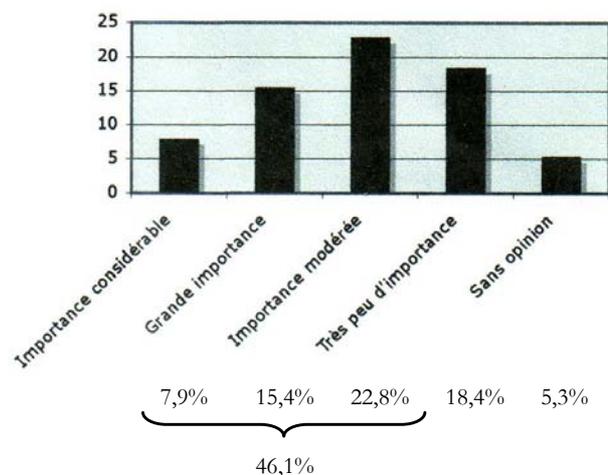
Ce fut le cas au long des années 80 pour toutes les formations informatiques, bureautiques ... il aura fallu des années avant que les plus grandes collectivités aient leur service informatique propre et reconnu par le législateur.

A ces qualités techniques le cadre contractuel estime majoritairement à 66,2 % [CC-14.4] qu'il doit être un bon manager bien que cette représentation s'effondre à 46.1 % [CC-20.3] lorsque cette qualité devient un défi pour son propre rôle dans la collectivité.

**V14.4**



**V20.3**



- **Un contractuel dans les collectivités locales doit nécessairement être un bon manager, selon les cadres contractuels.**

- **Les défis du management comme rôle au sein de la collectivité locale du cadre contractuel.**

On pourrait tenter d'expliquer cette contradiction en avançant qu'en quelque sorte, les cadres contractuels veulent bien globalement assumer la qualité de manager et en tout cas l'accoler à leur profil (valorisation) mais ne souhaitent pas individuellement prendre en charge le rôle ; peut être expliqueraient-ils qu'ils n'en ont pas les moyens, ou la formation...

Ils se contenteraient de l'image que le terme « manager » procure sans forcément l'assumer à titre personnel. En ne s'intéressant que peu à la direction d'équipe et en postulant que l'autorité hiérarchique est peu déterminante en l'affaire, le cadre contractuel s'oppose au modèle classique légal rationnel sans pour autant prendre une responsabilité « moderne », celle du management d'équipe.

Ici le cadre contractuel se trouve dans une position ni moderne (haute qualification ce qui sous-entend efficacité, résultat) ni traditionnelle (ils relèvent d'une organisation dont ils sont un élément et dont ils n'envisagent pas de prendre en mains le partage de destinée). Reflet de son hybridité de construction juridique, il reste ambivalent, ambigu dans ses projections d'action professionnelle.

Dans le regard des autorités territoriales, les cadres contractuels sont identifiés par leur expertise à 68 % [AT-V16.1].

Qualité qui se distribue pour les :

Cadres titulaires à 56,2 % [AT-V36.1]

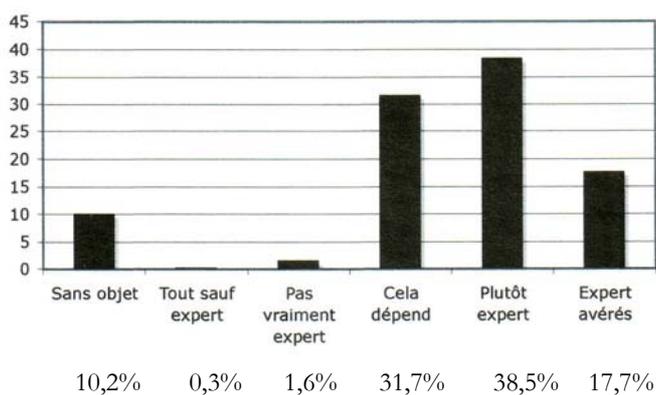
Cadres contractuels à 54,1 % [AT-V36.2]

Cabinets de consultant à 61,8 % [AT-V36.3]

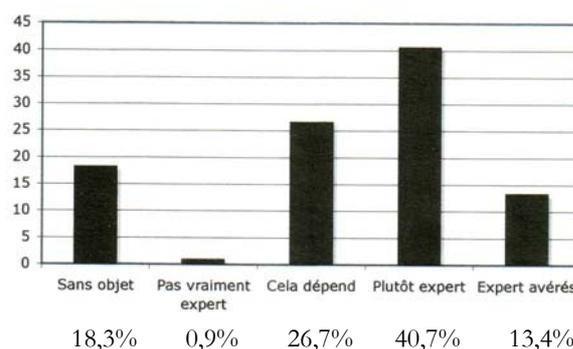
Organisation para étatique de mission à 31,6 % [AT-V36.4]

Cadres de l'Etat à 31,7 % [AT-V36.5]

AT-V36.1

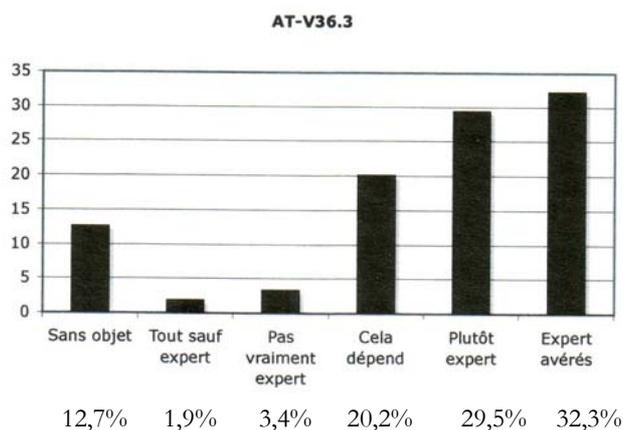


AT-V36.2

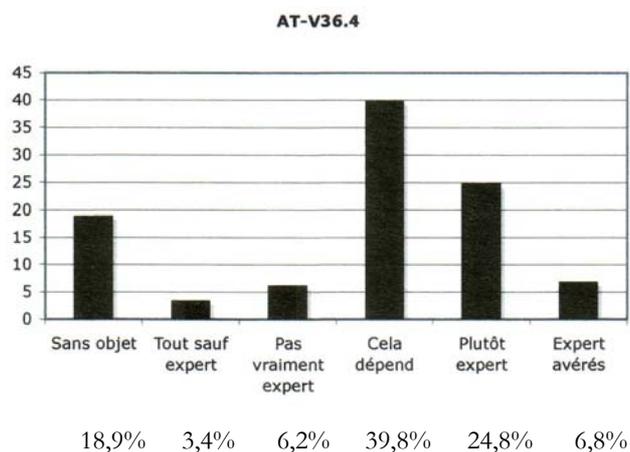


▪ La qualité d'expert pour les cadres titulaires de la collectivité, selon les autorités territoriales.

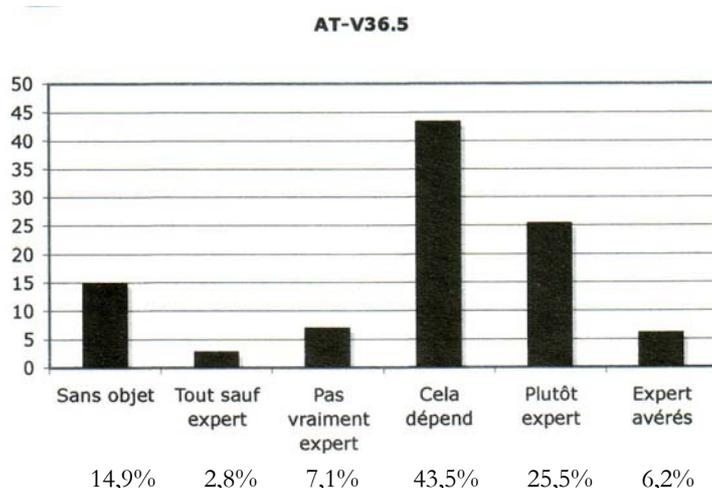
▪ La qualité d'expert pour les cadres contractuels de la collectivité, selon les autorités territoriales.



▪ La qualité d'expert pour les Cabinets de consultants, selon les autorités territoriales.



▪ La qualité d'expert pour les organismes para-étatiques de mission selon les autorités territoriales.

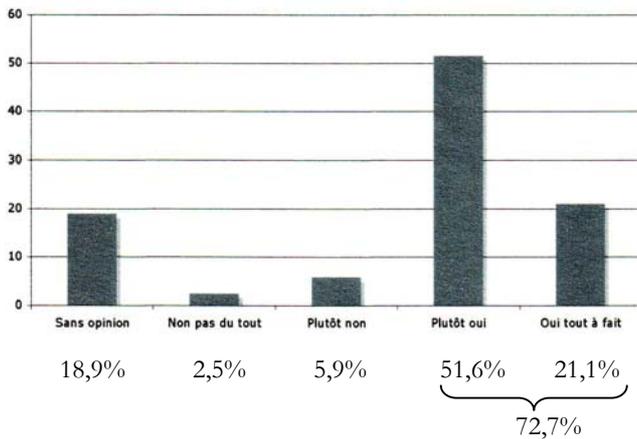


▪ La qualité d'expert pour les cadres de l'Etat, selon les autorités territoriales.

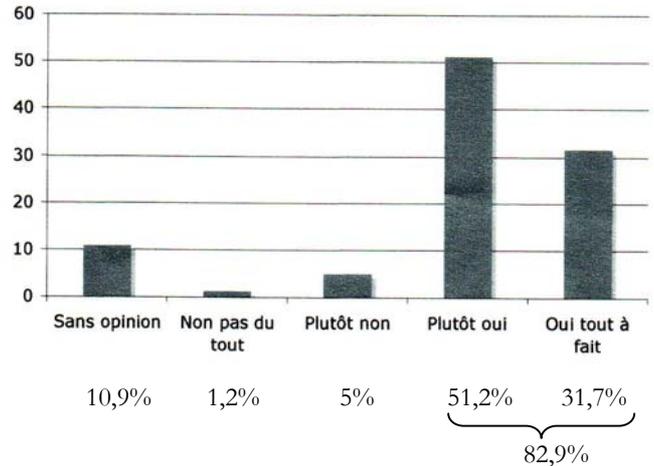
On observera qu'en terme d'image d'expertise, les cabinets extérieurs (donc de la sphère privée) détiennent avec succès ce positionnement, doublement suivis par à la fois les cadres statutaires et les cadres contractuels qui ne font pas la différence. Ils ne pourront pas revendiquer un monopole de l'expertise au sein du système administratif local. Avec la décentralisation, les lignes ont bougé et l'on assiste à l'effondrement d'image d'expertise des cadres de l'Etat ou même de ses administrations de mission.

En passant de l'image de celui qui détiendrait une capacité d'expertise, à la production de cette expertise dans la collectivité locale, toujours selon les autorités territoriales, on trouvera, ce qui ne nous surprend pas, les cadres titulaires à 82,9 % [AT-V59.3], puis les cadres contractuels à 72,7 % [AT-V59.2], les élus eux-mêmes à 60,2 % [AT-V59.1] (piste très intéressante que nous développerons dans le titre III par clarté d'exposition) et enfin les cabinets privés à 61,2 % [AT-V59.4].

AT-V59.2



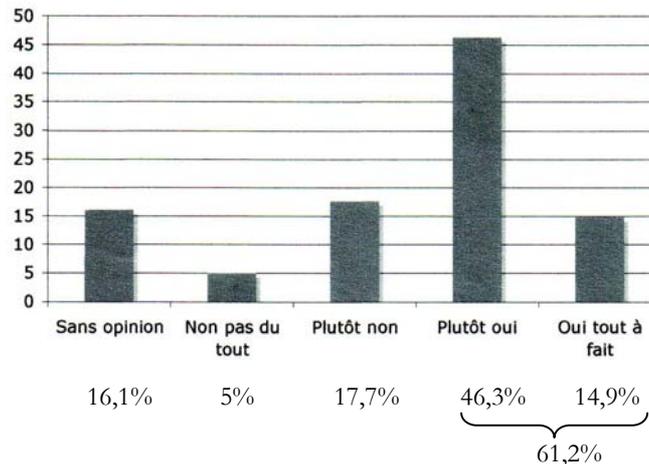
AT-V59.3



- La production de l'expertise locale par les cadres contractuels selon les autorités territoriales.

- La production de l'expertise locale par les cadres contractuels selon les autorités territoriales.

AT-V59.4



- La production de l'expertise locale par les Cabinets privés selon les autorités territoriales.

Même si les cadres contractuels ont une forte image d'expertise, leur utilisation n'est pas quotidienne au sein des collectivités locales et donc leur production quantitative s'en trouve de fait érodée. Cela montre par ailleurs ce besoin d'expertise des élus au sein de leur propre administration par le biais statutaire (ce qui est une reconnaissance de la qualité de l'administration territoriale au niveau de son encadrement) ou contractuel, un peu comme une force d'expertise d'appoint hyper spécialisée.

### *b) A la recherche du spécialiste*

Le cadre contractuel se pose en spécialiste d'une technique qui lui confère légitimité professionnelle et statut social. Or dans la sphère complexe des collectivités locales les spécialistes se croisent. A côté des cadres contractuels nous pouvons trouver au seuil d'une décision l'apport d'un cadre statutaire que l'envie et la volonté de formation ont conduit à acquérir un savoir-faire spécifique.

Ce peut être un recours externalisé qui permet de bénéficier du concours des cadres de cabinets privés (c'est par exemple le quasi-tutorat des cabinets dans les procédures complexes de délégation de services publics ou encore l'appui à la normalisation qualitative des services).

C'est encore l'Etat qui intervient pour rappeler la norme via ses spécialistes déconcentrés (c'est souvent le cas en matière d'aménagement routier, d'environnement, d'industrialisation ...)

On assiste enfin à l'éclosion de savoir-faire chez des élus locaux transmettant leur savoir privé ou public dans la sphère locale.

Suivant les décisions à prendre, suivant les enjeux politiques qui s'y dissimulent on peut aisément comprendre le besoin des élus locaux de s'entourer de compétences supplémentaires, parfois urgentes, c'est à dire au-delà de ce que le système statutaire peut produire.

Nous préférons utiliser le vocable de spécialiste à celui d'expert bien que les deux termes soient proches et souvent confondus. Il convient de repartir de la définition de l'expert pour montrer la différence de portée, donc de conséquences, entre les deux concepts.

Dans un rapport intitulé « expertise dans l'administration locale » et présenté par Pierre SADRAN et Jean DUMAS en juin 1978 (IEP de Bordeaux - Aspect de la décision administrative en milieu local) (1) les auteurs définissent la fonction d'expertise comme étant « la possession d'une aptitude particulière à maîtriser les processus qui président à cette mobilisation des informations utilisées dans la décision. Fondée sur un savoir (connaissance) et un savoir-faire (technique de rassemblement et d'interprétation) l'expertise donne des ressources d'autant plus importantes à ceux qui la mettent en œuvre qu'il y a une spécificité plus marquée de cette mobilisation », et d'en conclure logiquement « alors existe une détention – appropriation (...) qui fonde le pouvoir de l'expert vis à vis du réseau fonctionnel de prise de décision »

Ce dernier thème a été magistralement développé par Jacques ELLUL et nous y reviendrons ultérieurement. Pour l'heure, qu'est ce qui caractérise l'expertises ?

- « c'est une technique d'éclairage et de préparation des choix reposant sur la mise en œuvre d'un savoir professionnel spécialisé »,

- « l'expertise n'est pas réductible à la détention d'un savoir spécialisé » ou « à la maîtrise d'une technique particulière »,

- « La transmutation du savoir en pouvoir suppose la médiation de la norme ».

C'est essentiellement sur ce dernier point que nous opérons notre choix sémantique pour parler à propos des cadres contractuels de spécialistes et non d'experts.

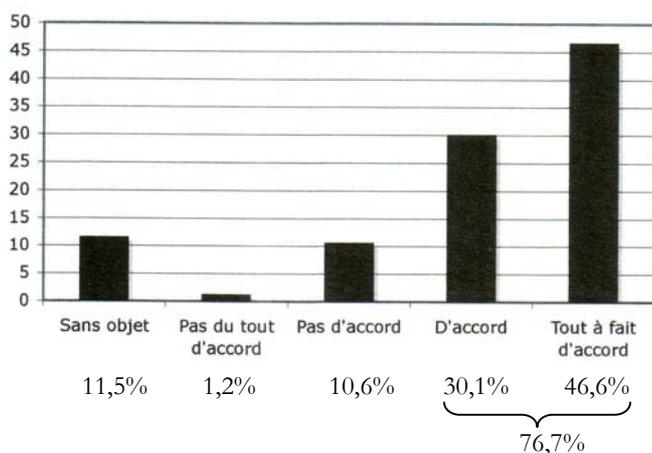
En effet si en accord avec Pierre SADRAN et Jean DUMAS « le savoir technique et le savoir-faire professionnel ne fondent une expertise que lorsqu'ils arrivent à se transcrire en actes et en règles qui, par un effet de retour, conditionneront et codifieront les modalités du traitement futur des questions analogues.

(1) Bibliothèque du Centre Etude et de Recherche sur la Vie Locale. IEP de Bordeaux. "L'Expertise dans l'administration locale". Bordeaux, 21 et 22 juin 1978. Document dactylographié, enregistré sous le timbre VL.BR.74.

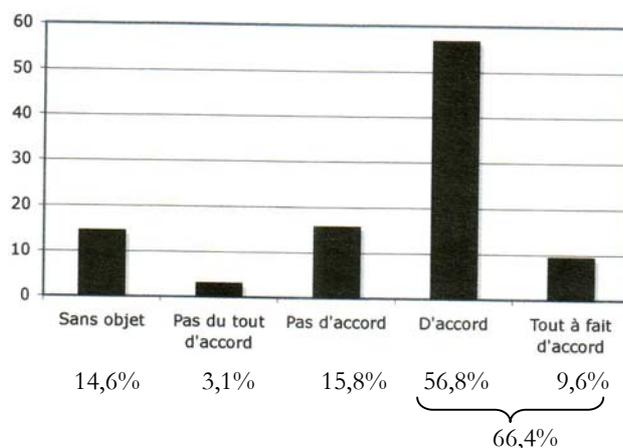
Dans cette perspective l'expertise apparaît lorsque les détenteurs d'un savoir-faire balisent leur champ d'intervention tout en élaborant un corpus doctrinal « (...) » s'ajoutant à la réglementation juridique ».

D'ailleurs les autorités territoriales renvoient dans leur vision la notion d'expertise aux concepts de neutralité et technicité à 76,7 % [AT-V37.1], c'est-à-dire en fait à une spécialité professionnelle désactivée de toutes autres portées ... quoique cette « expertise » influence leur décision politique à 66,4 % [AT- V37.3] au point de constituer une des composantes du « pouvoir administratif » à 92,3 % [AT- V23.2].

AT-V37.1

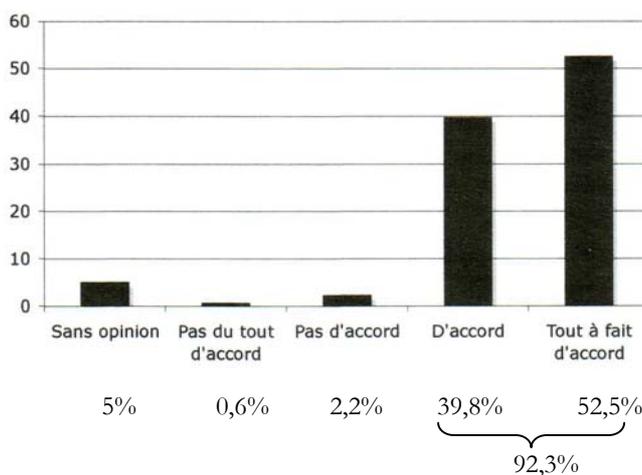


AT-V37.3



- L'expertise un concept neutre et technique selon les autorités territoriales.
- L'expertise un concept éloigné de la décision mais qui l'oriente selon les autorités territoriales.

AT-V23.2



- Le pouvoir administratif se caractérise par son objectivité et son expertise selon les autorités territoriales.

Le fait de répondre spontanément à une question qui évoque « le pouvoir administratif » consacre cette idée. Comment se compose-t-il ? Qui le détient ? A quels autres pouvoirs s'oppose-t-il ? etc ...

Juridiquement le cadre territorial n'a aucune compétence normative, politiquement son influence ne s'exerce que sur la dimension territoriale de son champ d'expression professionnel, territoire miné par la proximité des autorités territoriales et pour la population concernée en ressource ou contrainte. Le cadre territorial statutaire dépend d'une double influence législative l'une nationale (création des grades, évolution des carrières, niveau de rémunération), l'autre territoriale (ouverture du poste, nomination, titularisation, promotion, sanction...). qui engoncent tant le fonctionnaire que celui-ci ne peut créer de normes puisque par nature il y est soumis. Le cadre contractuel est tout autant soumis à la double influence législative nationale et territoriale et qui plus est avec un lien juridique davantage précaire : le contrat. C'est pour cela que le cadre contractuel même s'il possède un très haut niveau de compétence verra reconnaître sa spécialité et l'influence qu'elle peut exercer sur la prise de décision locale mais ne sera pas défini comme expert car il est non producteur de norme (ni légale ni systémique).

Interrogeons les cadres contractuels pour observer leur propre vision professionnelle d'eux-mêmes. Une double tendance s'affirme par laquelle ils s'auto-désignent comme à la fois des spécialistes et des généralistes. Pour certains, l'antinomie entre les deux termes ne semble pas éveiller leur attention.

#### **LA VISION PROFESSIONNELLE QUE LES CADRES CONTRACTUELS ONT D'EUX-MÊMES.**

##### **Mme V.P.**

- Age : **40 ans** - Situation maritale : **Concubinage** - Enfant(s) : **3**
- Sexe : **Féminin**
- Service : **Communication**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 12 ans dans une commune de 9 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**

*" Je suis une spécialiste. Je suis performante sur des domaines très particuliers mais je ne suis pas une généraliste. Je ne suis pas assez sûre de moi pour me qualifier d'experte "*

##### **M. L.L.**

- Age : **28 ans** - Situation maritale : **Célibataire** - Enfant(s) : **0**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Direction Aménagement Développement**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2 ans dans une commune de + de 52 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **1<sup>er</sup> emploi**

*" Je touche à plusieurs compétences : juridique, urbanisme, informatique... mais je me qualifie de spécialiste "*

##### **M. E.A.**

- Age : **50 ans** - Situation maritale : **Marié** - Enfant(s) : **2**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Contrôleur de gestion**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2003 dans une commune de l'ouest de la France (+ de 52 000 habitants)**
- Origine professionnelle antérieure : **20 ans dans le secteur privé**

[Répond à la question : Comment vous qualifieriez-vous comme professionnel : expert ? spécialiste ? généraliste ?] *" Les trois à la fois, car il faut ces trois éléments pour travailler dans une collectivité pour être performant "*



Réfractaire à la hiérarchie s'appliquant à lui, peu enclin à l'assumer dans la gestion des ressources humaines de sa collectivité, frileux vis à vis d'un engagement par trop prononcé vis à vis des élus, le cadre contractuel voit dans sa spécialité, son savoir-faire professionnel, la carapace qui le protège de son environnement professionnel.

## Section 2 – Les spécificités sociologiques des cadres contractuels

Il s'agit ici de considérer les origines sociologiques des cadres contractuels, après avoir mesuré le décalage entre l'état quantitatif brut fourni par le CNFPT et l'état des répondants à notre questionnaire. Ce décalage est lui-même une source d'enseignement qu'il convient d'analyser et pour lequel nous proposons une explication (§ 1) mais il nous faut aussi savoir qu'il existe des lieux préférentiels d'activité où nous trouverons de façon récurrente des cadres contractuels. Là encore l'enseignement n'est pas anodin (§ 2).

### § 1. Sociographie des cadres contractuels

Dresser la carte d'identité des cadres contractuels oblige à garnir quelques rubriques (sexe, âge, origines géographiques, professionnelles, origines familiales...). Hormis notre enquête, il n'existe pas de banque de données permettant de répondre même partiellement à ces questions. Tout au plus trouvera-t-on pour d'autres acteurs administratifs tels que les secrétaires généraux (1) quelques éléments comparatifs ou encore quelque enquête journalistique sur les collaborateurs de Cabinets ou les administrateurs territoriaux.

Les acteurs de catégorie « A » du monde administratif local n'ont pas encore fortement attiré l'attention des chercheurs. Il n'existe pas de population de référence pour les cadres contractuels, juridiquement déterminée et recensée comme telle ; seul le résultat de notre enquête, à ce jour peut servir d'échantillon d'analyse.

Ainsi, le segment de professionnels bureaucratiques s'étant reconnu dans l'appel à enquête que nous avons lancé sous le vocable de cadre contractuel de catégorie « A » représente 228 personnes. Alors qu'il n'existait pas d'association, de syndicat professionnel spécifique pour les cadres contractuels de catégorie « A » travaillant dans les collectivités territoriales, c'est-à-dire aucune structure qui cristalliserait leur identité de groupe ou mettrait l'accent sur leur spécificité individuelle, il aura suffi de les nommer pour qu'ils s'identifient.

En effet, il n'est pas évident de s'adresser à un segment professionnel pour le faire réagir sur un seul message diffusé dans la presse, fût-elle spécialisée. Nous pensons donc qu'il peut exister des groupes latents, non organisés mais partageant suffisamment de traits communs pour être activés quasi immédiatement.

Ceci nous obligera, plus loin, à forger des hypothèses explicatives sur cette réactivité et sur ce qui finalement fait identité chez un groupe professionnel.

(1) voir enquête de THOENIG et BURLIN sur les secrétaires généraux (déjà cité).

Pour l'heure, analysons les cadres contractuels « A » ayant répondu à notre enquête ; quelles réalités recouvre le vocable uniformisant de cadre contractuel ? Nous examinerons en première analyse successivement :

- A] Leur genre
- B] Leur âge
- C] Leur niveau d'étude
- D] Leur mode de recrutement

Ces éléments initiaux seront recoupés par d'autres caractéristiques, ultérieurement.

***a) L'approche par genre : une population largement féminine***

Celle-ci nous apprend que les répondants à notre enquête sont pour :

- 41,2 % des hommes
- 58,3 % de femmes.

L'écart de genre est marqué (plus de 17 points) Est-ce à imaginer que les femmes acceptent culturellement plus facilement la contractualisation ou est-ce dans une société dominée par l'inégalité des sexes, une façon de suivre son mari et d'accepter une certaine précarité professionnelle bien connue dans ce genre de situation ? En tout état de cause l'image du cadre contractuel bâtissant son itinéraire professionnel sur le seul socle de ses compétences au gré des opportunités professionnelles semble écorné en tant que trait sociologique dominant.

La contractualisation pourrait davantage correspondre à une précarisation professionnelle liée à l'emploi féminin. Selon le CNFPT, (les agents titulaires au 1<sup>er</sup> janvier 2001 – Etat des lieux- juin 2003) près des trois quarts des agents non-titulaires sont des femmes. « Ce fort taux de féminisation s'explique en partie par la présence des assistantes maternelles à domicile (...). Une large majorité des agents de catégorie « C » sont des femmes (81 %) contre seulement 56 % pour les catégories « B » et pour les catégories « A ».

A titre de comparaison, fin 1999, le taux de féminisation était de 59 % pour les fonctionnaires titulaires ». En 2003, selon l'Observatoire de la Fonction publique territoriale, parmi les agents non titulaires, occupant un emploi équivalent : au grade d'administrateur on comptait 18 % des femmes, au grade d'attaché : 53 % de femmes, au grade d'ingénieur : 34 % des femmes, à l'emploi de chargé de mission : 50 % de femmes. Ironie des statistiques, le pourcentage de femmes cadres contractuelles de notre échantillon est le même que celui des femmes fonctionnaires titulaires (59 %).

Sans vouloir entrer dans une sociologie des genres, le plus fort pourcentage de réponses de femmes pourrait s'analyser à la fois comme un signal d'existence identitaire retraçant l'accès de femmes à des fonctions d'encadrement et s'inscrivant dans une réorganisation des rôles au sein de notre société.

Le croisement de ce trait de féminisation de l'encadrement contractuel sera utilement recoupé avec le niveau de salaire (1) versé globalement à ce type de cadre. Nous tenterons aussi de mesurer l'appétence ou non, à la mobilité chez les cadres féminins.

### ***b) L'âge des contractuels ayant répondu à notre enquête***

- 85 % ont moins de 40 ans
- 53,5 % ont moins de 30 ans
- 26,8 % ont moins de 25 ans

Ceci nous montre qu'une majorité écrasante de cadres contractuels n'a donc connu professionnellement que la décentralisation comme mode de relation entre l'Etat et les collectivités locales.

Culturellement les débats sur l'intérêt du local, sur la solution alternative que constitue la décentralisation par rapport à une administration déconcentrée de la République pourrait pour eux davantage relever des manuels d'histoire des idées politiques que du triomphe d'un modèle sur l'autre. Il s'agirait bien là d'une rupture générationnelle qui doit assurément impacter la relation qu'entretiennent ces agents face à l'action publique et aux élus locaux. Psychologiquement, ils ne peuvent que percevoir comme « naturelle » la capacité d'agir que l'on trouve aujourd'hui dans les collectivités locales. La revendication de cette opportunité professionnelle semblerait alors mentalement intégrée, comme naturalisée.

C'est perdre l'idée que toute organisation, toute institution, toute idée n'est qu'un construit résultant de rapports de force. Oublier cela peut ouvrir le chemin aux nostalgiques d'une autre vision de la démocratie, voire à d'autres régimes politiques. Rien n'est figé.

(1) *Le Monde* - « Cinq ans pour instaurer l'égalité salariale homme/femme. » – 25 mars 2005 p.9

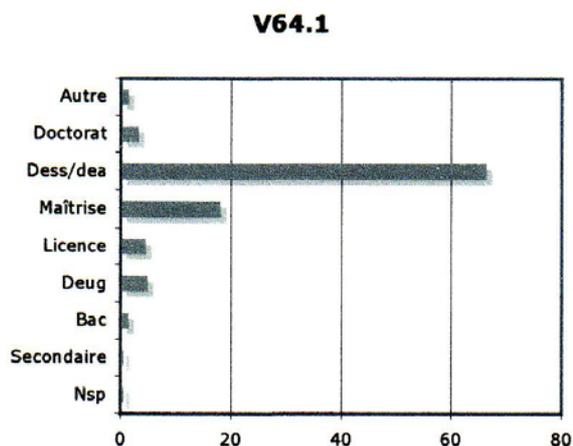
Si l'on considère la « jeunesse » comme un marqueur culturel, les cadres contractuels pratiquent-ils ou revendiquent-ils les attitudes connotées qui s'attachent aux jeunes (« stéréotype du jeune cadre dynamique ») ou s'en éloignent-ils ? Participent-ils à une certaine reproduction de classe d'âge ou font-ils césure ?

Un clivage générationnel passe-t-il nécessairement par une tranche d'âge ? En quelque sorte, quel que soit l'âge identitaire, appartient-on à une culture qualifiée de jeune ou non ? Nous tenterons de répondre à ces questions à travers l'étude des pratiques des cadres contractuels, pratiques qui peuvent se révéler, c'est notre hypothèse, différentes des stéréotypes. En quelque sorte, il s'agit de décortiquer le vocable asexué et a-identitaire que recouvre la locution « cadre contractuel » pour mieux en dessiner un profil moyen dominant.

**c) Un niveau d'études très élevé**

Les cadres contractuels participent de l'inflation des diplômes.

- 87,3 % détiennent une maîtrise, un DESS/DEA voire un doctorat [CC-64.1], 18 % une maîtrise, 66 % un DESS/DEA, 3% un doctorat.



▪ Niveau de diplôme des cadres contractuels ayant répondu à notre enquête.

On notera une surqualification au niveau des diplômes. Au niveau de la capacité à passer des concours de catégorie A dans la fonction publique, le niveau licence est requis. On assiste donc à un renforcement très prononcé de la qualification des équipes de cadres, avec l'arrivée des cadres contractuels dans les collectivités territoriales.

Leur cursus universitaire les a conduits vers une formation plutôt de sciences humaines à 31,6 % [CC-65.4], de droit à 19,3 % [CC-65.1], de science économique. à 13,6 % [CC-65.2] ; suivent les écoles d'ingénieurs à 12,3 % [CC-65.7], puis science politique à 10,5 % [CC-65.3], d'écoles architectes urbanistes à 5,7 % [CC-65.6] et enfin des écoles de commerce à 4,8 % [CC-65.5].

Les formations généralistes arrivent loin devant à 64,5 % devant les autres formations plus techniques. On ne manquera pas d'observer qu'avec les formations généralistes on se situe sur des cursus de formation attendus par les concours statutaires. Ce qui tendrait à prouver que les cadres contractuels n'affichent globalement pas de différence au niveau du savoir par rapport à des cadres que le statut de la fonction publique territoriale pourrait s'approprier.

De ce fait la spécialité du cadre contractuel ne légitime pas son entrée dans la gestion locale contrairement au discours ambiant que nous avons rencontré.

Quel que soit le sexe des cadres contractuels, en ce qui concerne les niveaux de diplôme, ils possèdent un fort niveau (64,9 % des hommes et 67,7 % des femmes) (DESS ou DEA). Il se trouve encore 4,3 % des hommes pour détenir un Doctorat pour 2,3 % des femmes [CC- 64.1]. On observera que si 18,1 % des cadres contractuels ont une maîtrise, il se trouve deux fois plus de femmes à détenir ce diplôme que d'hommes (respectivement 22,6 % pour 11,7 %). Hormis donc les diplômes longs (BAC + 8) où on trouvera davantage d'hommes, les femmes paraissent plus diplômées à partir de la maîtrise. Cette impossibilité d'accéder aux études très longues peut s'expliquer par les traditionnelles contingences qui s'attachent à la condition féminines (maternité).

On notera encore que les hommes trouvent plus facilement un poste de cadre contractuel à partir d'un DEUG (six fois plus). Cela peut s'expliquer pour une entrée dans la vie active plus précoce pour les hommes. Les femmes doivent être surdiplômées pour avoir une chance d'obtenir un travail...

A l'évidence, la liberté de contracter ne régule pas d'elle-même le handicap à l'embauche que connaissent les femmes et que l'anonymat d'un concours organisé dans le cadre statutaire peut sensiblement enrayer.

En réalité, la contractualisation aggrave le handicap d'accès des femmes pour obtenir un travail. A ce niveau là, loin d'être « moderne » la contractualisation renvoie aux vieux schémas conservateurs où la priorité d'embauche est donnée aux hommes conformément à une vision de la société trop souvent décrite pour que nous insistions sur la démonstration.

Il nous est apparu également judicieux d'observer les corrélations pouvant être établies entre le niveau d'études des cadres contractuels et leur âge :

DESS-DEA : moins de 30 ans 72 %, de 30 à 39 ans 68,8 %, de 40 à 49 ans 51,7 % et enfin de 50 à 59 ans 40 %.

La jeune génération, née au moment même des lois de décentralisation, est particulièrement surdiplômée, accompagnant en cela un mouvement plus général bien connu.

On observera cependant que le niveau BAC + 5 semble être l'aboutissement convenu du cycle d'études supérieures. Lorsqu'on considère les cadres contractuels ayant un doctorat, massivement on les trouve chez les plus de cinquante ans (cinq à six fois plus nombreux que chez les 30 à 49 ans, pour aucun chez les moins de 30 ans).

Deux hypothèses explicatives peuvent être tentées : soit dans les années soixante-dix la rareté du cadre contractuel « A » dans les effectifs traduisait une hyper sophistication de sa formation et légitimait son embauche, soit le jeune docteur contemporain ne condescend pas à galvauder son diplôme pour un salaire anodiné par la massification du recours aux cadres contractuels « A » de moindres diplômes (niveau maîtrise).

Pour toujours mieux cerner les cadres contractuels, il nous a paru utile de voir quelles collectivités territoriales allaient bénéficier de leur apport en spécialité professionnelle. Y aurait-il un lien entre lieux d'actions publiques renouvelées et présence de cadres contractuels ?

En fonction de leur niveau d'études [CC-64.1], il convient d'observer le lieu d'exercice [CC- 60.1] des cadres contractuels.

Pour les Régions, l'éventail des diplômes est plus ouvert que dans les autres collectivités : 18,2 % licence, 18,2 % maîtrise, 45,5 % DESS / DEA, 9,1 % doctorat.

Le niveau élevé de Docteur se retrouve dans les départements, et est divisé par trois pour les communes, pour ne pas exister dans les EPCI.

Le DESS – DEA reste le diplôme phare également réparti : 68,4 % pour les EPCI, 64,9 % pour les communes, 69,7 % pour les départements sauf donc pour les régions accueillant davantage de « licences ». Là encore, l'aspect hautement spécialisé, et peut être aussi le niveau de rémunération correspondant, font la différence pour les Doctorats au profit des régions et départements.

Ces quelques nuances notées, il semble bien que des cadres contractuels fortement diplômés (niveau BAC + 5) envahissent méthodiquement toutes les strates territoriales sans exclusive, même si l'envergure de la collectivité (région – département) prédispose à la présence de cadres contractuels très diplômés.

Il est vrai également que c'est dans les régions et les départements que s'échafaudent les politiques publiques les plus complexes, les plus croisées. Cette corrélation entre complexité de l'action publique territoriale et présence de cadres contractuels très diplômés donc hautement spécialisés semble de plus en plus s'affirmer.

#### ***d) Les cadres contractuels connaissent un recrutement « a-résiliaire »***

Le cadre contractuel ne connaît pas (82,5 %) [CC-55] l'élu qui l'a recruté. Ici la thèse du recrutement par clientélisme s'émousse considérablement. Le contrat, au niveau des catégories A, n'est donc pas un vecteur de faiblesse permettant à l'élu machiavélique, par aubaine, d'en « profiter » pour recruter, à bon compte, des collaborateurs dévoués et sous allégeance.

D'autant moins que nous avons déjà vu que leur technicité donne aux cadres contractuels un puissant sentiment d'autonomie, ne correspondant pas à la caricature ci-dessus évoquée.

Parmi les 39 personnes ayant signalé connaître l' élu les ayant recrutées soit 17,1 %, on observera que 32 précisent que ce lien personnel était d'origine géographique (34 %), familial (25 %), associatif (18 %), partisan (13 %), confessionnel (9%).

S'agissant de questionnaires anonymes, les résultats présentés sans être représentatifs montrent tout de même l'extrême faiblesse du recrutement partisan qui arrive en avant dernière position des choix de réponses proposées.

Nous ne pouvons pas imaginer une espèce de tabou bloquant qui aurait interdit de révéler un recrutement politique de la part de nos répondants, à l'échelle de 322 cadres interrogés anonymement. Cela nous conduit à considérer que si ce constat est fondé pour les cadres contractuels « A », cela doit l'être au moins tout autant que pour les cadres recrutés selon les modalités statutaires et bénéficiant de la protection du statut. L'explication de cette faiblesse du recrutement partisan tient selon nous tout d'abord à la difficulté de recruter des compétences, des savoir-faire.

A la veille du choc démographique où 50 % des cadres «A» partiront à la retraite dans les 7 ans, au moment de la montée en puissance de la décentralisation, des responsabilités juridiques, financières, pénales qui pèsent sur les élus, la priorité ne semble plus être la confortation de ses équipes politiques mais plutôt se prémunir contre ces troisièmes tours juridico - techniques débouchant sur quelques inéligibilités. Plus trivialement, la faiblesse quantitative des cadres « A » dans les collectivités locales ne permet pas de glissement partisan sur des postes (tout au moins dans les communes) en vue.

La masse des agents de catégorie C (postes accessibles sans concours pour les 2/3 d'entre eux.) peut fournir aisément une solution de repli partisane plus discrète et plus massive. En quelque sorte moins stratégique mais plus opérationnelle...

Le cadre contractuel est donc une jeune femme fortement diplômée plutôt en sciences humaines, soucieuse de son autonomie, peu encline à diriger une équipe, consciente de ses compétences sans relation partisane avec l' élu l'ayant recrutée. Vers quel type de collectivité un tel profil destine-t-il « le » cadre contractuel, tant au point de vue institutionnel que géographique ?

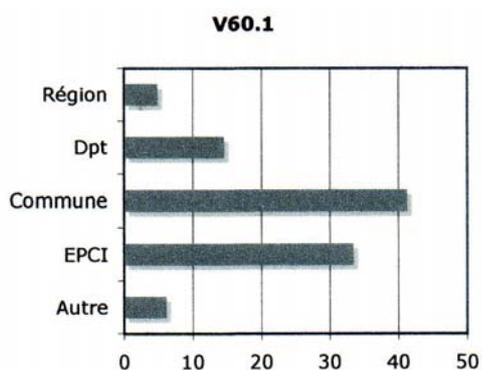
## § 2. L'atomisation des cadres contractuels : une double ventilation institutionnelle et géographique

Les cadres contractuels connaissent pour le moins une double ventilation ; à la fois institutionnelle, ils se répartissent aussi bien dans les communes que les régions, les établissements publics que les départements, mais aussi géographiquement, nous le retrouvons sur tout l'hexagone y compris outre-mer.

**a) Au niveau institutionnel**

Parmi les 228 répondants :

- 41 % travaillent dans une commune
- 33,3 % dans un établissement de coopération intercommunale (EPCI)
- 14,5 % dans un département
- 4,8 % dans une région [CC-V60.1]



▪ **Lieu actuel d'exercice des fonctions des cadres contractuels ayant répondu à notre enquête.**

Il nous paraît opportun d'étudier les différentiels entre le stock de cadre A appartenant à un niveau institutionnel et le flux de cadres A contractuels ayant répondu à notre enquête. Nous y verrons sans doute, les lieux nouveaux de construction de l'action publique territoriale par la motivation des contractuels à nous saisir.

Selon le CNFPT la ventilation institutionnelle des cadres contractuels « A » est la suivante :

- Conseil Régional : 8 %
- Conseil Général : 20 %
- Communes : 66 %
- EPCI : 6 %

Si nous fabriquons un indicateur de réponses, nous obtenons à partir des réponses à notre enquête, le tableau ci-dessous :

Indicateur de Réponses	Valeur CNFPT	Répondants enquête	Ecart
Conseil Régional	8 %	5 %	- 63 %
Conseil Général	20 %	15 %	- 75 %
Commune	66 %	44 %	- 67 %
EPCI	6 %	36 %	+ 600 %

On notera la sur-représentation parmi les répondants à notre enquête des cadres contractuels travaillant dans des EPCI.

On ne sera pas étonné lorsque l'on sait que l'explosion de la carte de l'intercommunalité a eu lieu avec les lois VOYNET et CHEVENNEMENT en 1999. Il s'agit en fait de l'administration locale la plus récente, dotée de nouvelles compétences fortes et obligatoires, (développement économique, aménagement du territoire ...) et de compétences optionnelles non négligeables comme par exemple la collecte et le traitement des ordures ménagères dont les coûts sont très difficilement domptables.

Cette sur-représentation dans les réponses des cadres contractuels travaillant dans les EPCI souligne les interrogations de cette nouvelle administration, en cours de construction, son absence de référence culturelle et bien souvent par définition, son éparpillement territorial. Autant d'éléments qui constituent une prise de conscience identitaire et en réalité, une administration nouvelle de formation, générant une plus forte implication.

La réponse à notre enquête de la part des cadres contractuels participait sans doute, pour ces cadres contractuels à un besoin, un message existentiel au sens littéral du terme.

A l'intérieur de la rubrique Commune, procédons au même type d'analyse.

<b>Indicateur de réponses</b>	<b>Valeur CNFPT</b>	<b>Répondants enquête</b>	<b>Ecart</b>
+ de 80 000 habitants	13 %	25 %	+ 92 %
20 000 à 79 000 habitants	55 %	44 %	- 25 %
3 500 à 19 999 habitants	32 %	31 %	- 3 %

Nous constatons la sur- représentation de répondant quasiment le double dans les communes de plus de 80 000 habitants, là encore il s'agit bien souvent de métropoles structurantes aux charges de centralité fortes qui nécessitent de plus en plus rapidement de compétences nouvelles.

Entre 20 000 et 79 999 habitants, la couverture de réponses est de 80 % pour quasiment s'équilibrer dans les communes de 3 500 à 19 999 habitants.

Nous pensons y voir un changement de pratiques, une mutation culturelle liée à la décentralisation et au décentrement de l'action publique.

Quand on observe le lieu d'activité [CC-60.1], suivant l'âge des cadres contractuels, on peut établir que les moins de 30 ans travaillent pour moitié dans les communes, 30 % dans un EPCI. Une répartition quasi identique est opérée pour les 30 à 39 ans. Globalement plus de 3 sur 4 des moins de quarante ans oeuvrent dans les communes et leurs intercommunalités. Cela montre bien le maillage au plus profond du territoire de cadres contractuels avec tout ce qu'ils véhiculent comme compétences mais aussi culture et outillage professionnel...

Le point d'orgue pour la région se situe chez les 40 à 49 ans. Il s'agit là de constater la reconnaissance d'une expérience avérée car il peut s'agir d'un second, voire troisième poste d'un itinéraire professionnel allant d'un premier accueil en collectivité de premier niveau vers une collectivité plus complexe dans l'agrégation du territoire, tout au moins dans sa dimension géographique, mais aussi dans la constance de ses partenariats compliqués avec l'Etat ou l'Europe (voir les relations avec les SGAR) ; le département occupe majoritairement les 40 à 49 ans (24,1 %) sans doute pour des raisons assez analogues.

Enfin il paraît normal de trouver une majorité de 60 % de cadres contractuels dans la tranche 50 à 59 ans dans les communes, car historiquement, le poids communal fut immédiat au lendemain des premières lois de décentralisation. Peut-être doit-on même y voir une certaine fixité, un attachement à travailler dans la même collectivité !

A l'intérieur de l'item dédié aux communes, il paraît intéressant d'observer la ventilation par classe d'âge pour mieux situer les cadres contractuels.

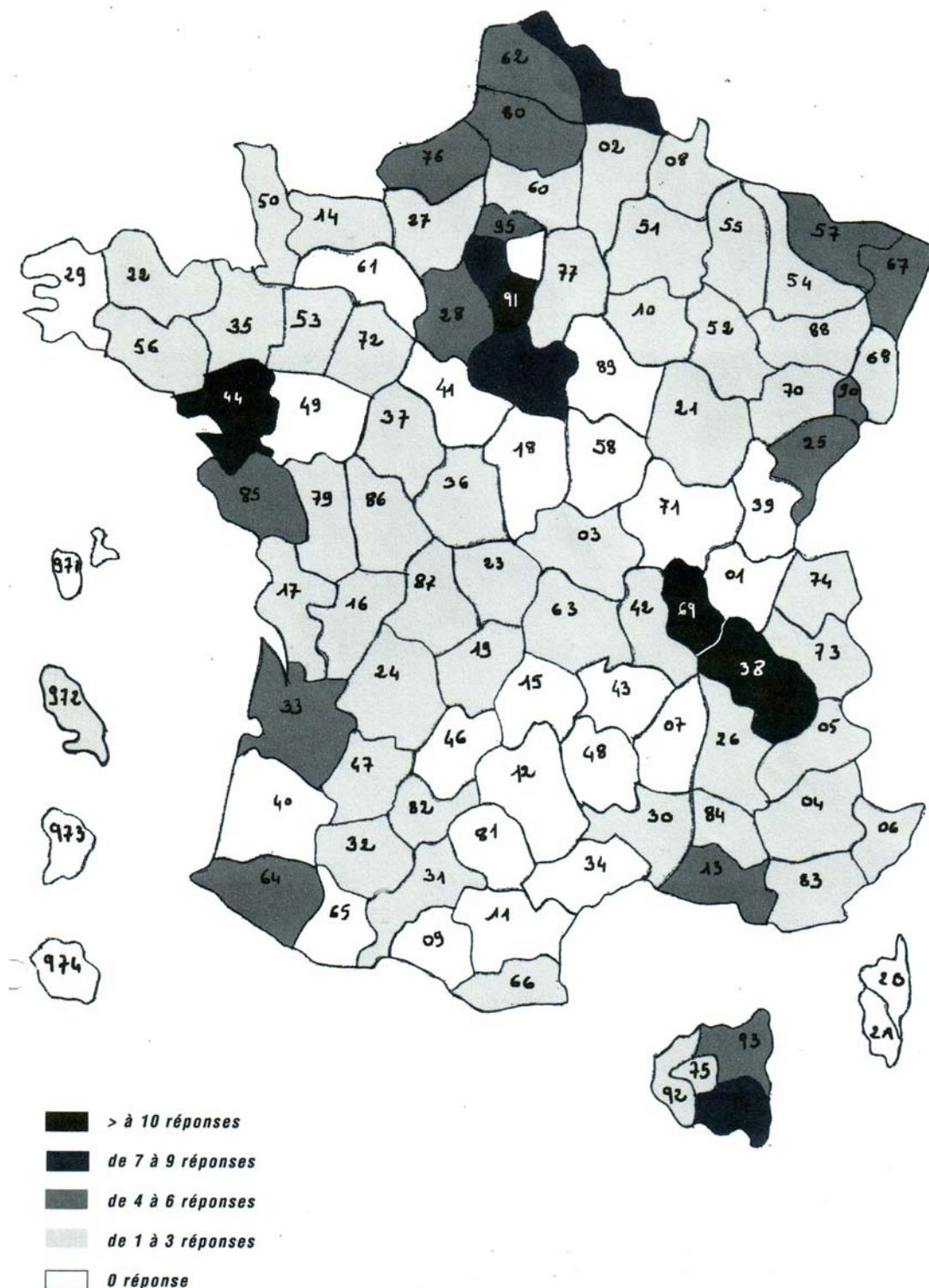
Les moins de 30 ans se retrouveront dans les villes de 20 000 à 79 999 habitants (28 %), c'est également vrai pour les 30 à 39 ans, voire les 40 à 49 ans (10,3 %). Les plus de 50 ans marquent leur historicité par leur domination dans les communes de 3 500 à 19 999 habitants. Les tranches d'âge les plus jeunes pénètrent donc plus massivement les moyennes ou les grandes collectivités. Sans doute faut-il constater le rôle moteur des moyennes et grandes collectivités, souvent chef lieu de région, comme nouveaux lieux pertinents des dynamiques d'aménagement infra-étatique du territoire d'expérimentation et de promotion des services publics de proximité.

C'est sans doute là aussi que se fait le plus ressentir le besoin de compétences nouvelles et spécialisées en temps réel, dans ces collectivités motrices. Se pose alors la question de l'éclairage comportemental des cadres contractuels par leur parcours professionnel.

*b) Au niveau géographique*

On observera à la fois la dispersion géographique des répondants à notre enquête, lancée auprès des cadres contractuels. Dans ces réponses nous ne notons nul tropisme, seules quelques accentuations qui peuvent trouver une amorce d'explication.

▪ Localisation des cadres contractuels ayant répondu à notre enquête.

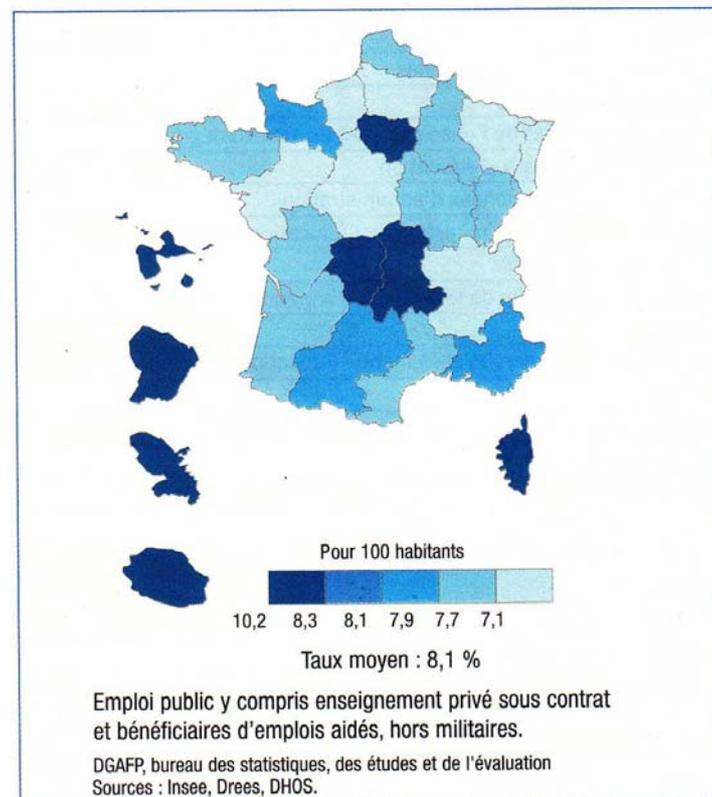


Nous savons que le taux d'administration des trois fonctions publiques varie de façon importante entre les différentes régions françaises.

Le poids de l'histoire, des habitudes culturelles, économiques, parfois l'insularité...rendent le taux d'administration du territoire national très hétérogène.

Ce taux en moyenne est de 8,1 emplois publics pour 100 personnes (3,9 pour la fonction publique d'Etat + 2,6 pour la fonction publique territoriale + 1,6 pour la fonction publique hospitalière).

### Taux d'administration des trois fonctions publiques



Comme le fait observer La Gazette (13 mars 2006-fascicule n° 3/1828) " il convient de noter la position spécifique qu'occupe la région Ile de France. En effet, cette dernière regroupe 23 % des emplois publics de la métropole " .

Nous ne sommes pas surpris donc de constater que le plus grand nombre de répondants à notre enquête provient de la région francilienne.

Nous observons également que les plus forts taux de réponses proviennent du Nord, de Rhône-Isère et du Bassin Nantais.

Toutes corrélations seraient rapidement sujettes à caution et nous n'en tirerons aucune conclusion particulière. Par contre, nous notons avec intérêt la très grande variété des origines départementales de nos répondants.

### Section 3 – Des pèrgrins qui restent potentiels

Les parcours professionnels seront appréhendés par deux canaux : la mobilité et la formation.

La mobilité pouvant être le marqueur d'une volonté d'avancer dans sa carrière professionnelle en vue d'obtenir soit un gain financier, soit une reconnaissance sociale, une satisfaction personnelle accrue dans son travail.

Mobilité volontaire, mobilité contrainte parce que les lieux susceptibles de fournir du travail changent, mobilité vocation ou indifférence quel qu'en soit le secteur d'activité choisi public ou privé.

Mobilité rendue possible parce que les cadres statutaires ne s'y intéressent que peu ; cela pourrait être une autre hypothèse à explorer.

Or, l'une des clefs qui alimente la mobilité volontaire est cette capacité à offrir des compétences, des savoir-faire recherchés, et c'est la formation professionnelle qui devient alors l'une des clefs majeures de la mobilité.

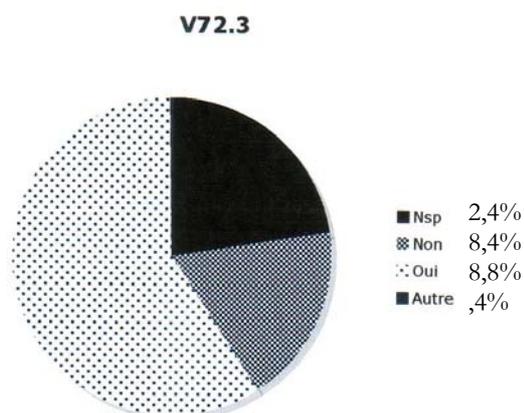
Certes la formation initiale, le cursus universitaire diplômant favorisent une insertion professionnelle.

Mais à l'allure vive où les besoins nouveaux en connaissance de tous ordres (juridiques, techniques, financiers, ...) s'imposent aux collectivités locales, la formation garantit une double opportunité – mobilité interne et externe à celui qui saura forger son « employabilité ».

Observons le balisage du parcours professionnel des cadres contractuels à l'aune de ces deux paramètres : mobilité (§ 1) et formation (§2).

#### § 1. « able to leave , happy to stay »

On ne peut plus raisonner sur la mobilité des cadres du secteur public sans resituer l'analyse dans un contexte plus global, pour le moins national : celui du marché de l'emploi des cadres publics et privés.



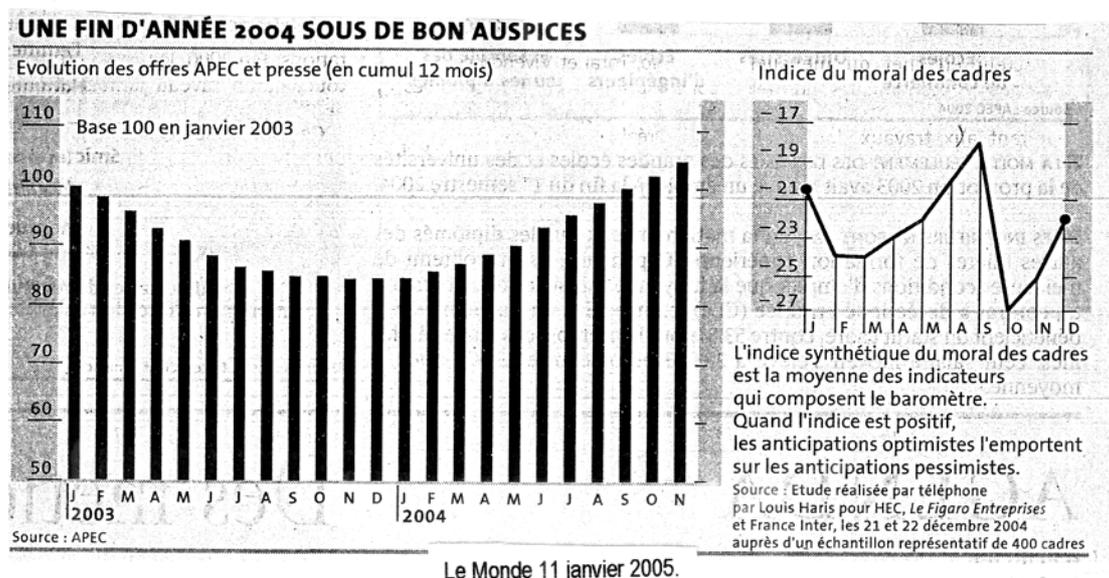
▪ Une vie professionnelle indifféremment déroulée dans les secteurs public ou privé selon les cadres contractuels.

En effet, c'est à 58,8 % [CC-72.3] que les cadres contractuels se positionnent pour affirmer leur indifférence à dérouler leur vie professionnelle dans le secteur public ou privé. Cela montre bien l'érosion culturelle des frontières public / privé qui existe déjà chez de nombreux agents publics. Malgré un marché de l'emploi qui pénalise moins les cadres que les autres salariés [A] on ne constatera pas d'effervescence dans la mobilité des cadres contractuels. Même si leur cursus professionnel pourrait les y inviter, la mobilité semble chez eux relever uniquement du champ du possible [B].

### a) *Un marché de l'emploi optimiste pour les cadres (territoriaux)*

Le journal « le Monde » du 11 janvier 2005 rubrique EMPLOI se fait l'écho de l'indicateur mensuel de l'Association pour l'emploi des cadres révélant une hausse de 36 % des offres d'emplois de cadre parues entre novembre 2003 et novembre 2004 (ce dernier mois étant précisément le moment où nous faisons notre enquête quantitative auprès des cadres contractuels).

Les 2/3 de ces offres correspondaient à des créations de poste; les départs comme les recrutements augmenteraient, fluidifiant ainsi le marché de l'emploi. Optimisme mesuré puisque 79 % des cadres estimaient que « les opportunités pour faire progresser leur carrière dans les mois qui viennent » étaient plutôt faibles, voire inexistantes. Le taux de chômage des cadres est deux fois moins élevé que celui de l'ensemble des salariés (4,5 % contre 9,9 % - chiffre novembre 2004) et progresse à un rythme de 1,5 % à 2 % l'an, mais en même temps l'heure reste à la prudence face à une situation économique globalement crispée. (1)



(1) L'APEC annonce que « 2005 a été une année tout à fait exceptionnelle pour le recrutement des cadres » avec une progression moyenne nationale de 16 % - Sud-Ouest 15 février 2006 p 1-9.

Ces évolutions et le contexte nouveau du marché de l'emploi des cadres donnent naissance de manière générale à deux caractéristiques que nous tenterons de vérifier précisément lorsqu'il s'agit des cadres contractuels.

Au modèle de la carrière longue en échange d'une certaine loyauté et une rémunération assez faible surtout pour les débutants, les entreprises ne pouvant plus s'engager sur la durée pour cause de crise économique, les salariés ont opposé résultats, performances rapides et compétences monnayables.

Ainsi a-t-on vu apparaître de véritables comportements de mercenaires générant de profondes inégalités de revenus « non plus en fonction de l'âge mais du « résultat » et du secteur d'activité (1). D'où le problème pour les DRH de fidéliser les cadres les plus performants ce que résume la formule américaine « able to leave, happy to stay »

La pression s'accroissant sur le cadre (les métiers et les savoirs explosent sous l'impact des nouvelles technologies) celui-ci doit atteindre des résultats. Pour sécuriser sa situation professionnelle il doit affirmer sa qualification professionnelle tout en construisant une « relation aussi efficace et transparente que possible avec ses collègues et sa hiérarchie. Il attend par conséquent de son employeur, un environnement qui lui permette de déployer son autonomie ». (2)

« Il ne s'agit plus, pour les DRH de sécuriser par le statut ou la gestion d'une carrière de plus en plus incertaine, mais par la garantie de la reconnaissance des expériences passées et par la capacité à les réutiliser à bon escient dans les configurations successives de l'activité de l'entreprise. Mais il s'agit toujours, sous peine de susciter la fuite, la démobilisation ou le dysfonctionnement, de sécuriser...» (3)

Au contexte global que nous venons d'évoquer se surajoute un contexte spécifique à la fonction publique territoriale. Nous ne reviendrons pas sur les évolutions liées à la décentralisation, à la montée de l'Europe ... mais au niveau des acteurs bureaucratiques locaux à la faible propension des cadres titulaires à la mobilité. Sera-ce une occasion saisie par les cadres contractuels pour imposer leur présence et leur style, rien n'est moins sûr.

### ***b) Une faible mobilité : discursive mais pas franchement réelle***

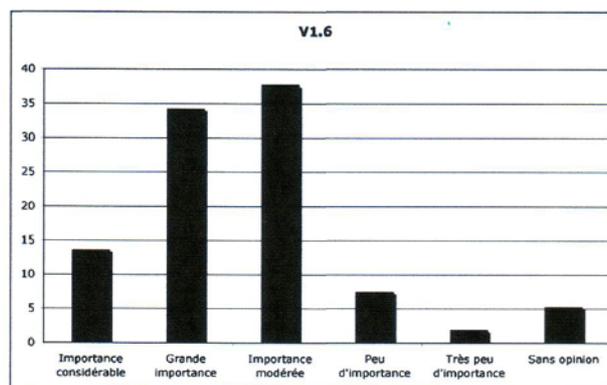
La mobilité peut se définir à partir du champ d'exercice de la carrière. Ainsi traditionnellement distingue-t-on :

(1) Selon Frank BOURNOIS – Professeur de gestion des ressources humaines et relations du travail à l'université PARIS II (le Monde emploi 11/01/ 2005)

(2) (3) Antoine REVERCHON (Le Monde Emploi 11 janvier 2005)

## ***1°) La mobilité interne***

Ici il s'agit de la capacité pour un agent de changer de grade et donc classiquement d'emploi. Cette approche verticale est le lieu commun et classique du déroulement de la carrière. Les cadres contractuels n'y sont pas insensibles puisque ce qui paraît le plus important dans leur travail est la possibilité d'une promotion à 47,8 % [CC-1.6].



13,6%    34,2%  
47,8% d'opinions positives marquées

### ▪ **Les possibilités de promotion dans le travail, pour les cadres contractuels.**

A côté de cela, ce peut-être une mobilité horizontale. C'est à dire un changement de filière après avoir réussi un concours pour une meilleure adéquation entre fonction et réalisation de soi. Cette mobilité interne n'appelle pas de commentaires particuliers tant son périmètre est limité

## ***2°) La mobilité externe***

Il s'agit pour l'agent soit :

- d'aller d'une collectivité locale vers une autre collectivité locale,
- de muter de la fonction publique territoriale vers la fonction publique d'Etat ou la fonction publique hospitalière,
- de migrer vers l'union Européenne,
- d'abandonner la fonction publique territoriale pour le privé.

Explorons ces trois tendances.

### ***👉 D'une collectivité à l'autre***

Dans une approche logique lorsque les raisons peuvent être de nature personnelle (suivre son conjoint), de carrière (obtenir une promotion par mutation), de métier (exercer une fonction plus affinitaire) l'agent titulaire cherche par lui-même une collectivité d'accueil. Cette dernière ne peut négocier la rémunération de l'agent puisqu'elle est statutaire.

Dès lors au fur et à mesure que l'agent avance dans la carrière, son prix de revient pour la collectivité d'accueil sera élevé et peut être... dissuasif et laisse ainsi le terrain libre aux cadres contractuels dont le régime juridique est assurément plus souple puisque basé sur la négociation. Ce qui permet aux employeurs de négocier sans clémence les salaires des nouveaux embauchés.

Quant aux agents qui sont en cours de stage de formation d'adaptation à l'emploi et qui désirent muter, ils sont bloqués pour des contingences très légales : le statut leur fait perdre en cas de mobilité les quelques mois d'ancienneté qu'ils viennent d'acquérir !

### **Les contraintes du stage : éviter une mobilité précoce**

L'agent stagiaire ne peut exercer de mobilité dans la fonction publique territoriale (FPT) ou une autre fonction publique avant d'avoir accompli l'intégralité de son stage et suivi, le cas échéant, la formation avant titularisation dont l'achèvement conditionne sa titularisation.

Toutefois, s'il était lauréat d'un concours de l'une des trois fonctions publiques et recruté en qualité de stagiaire (ou s'il était admis dans une école par laquelle s'effectue le recrutement des fonctionnaires, des magistrats de l'ordre judiciaire et des militaires), il pourrait être mis en congé sans traitement sur sa demande pour accomplir son nouveau stage ou sa période de scolarité<sup>(1)</sup>. Le congé prendrait alors fin à l'issue de ce second stage ou de la scolarité, date à

laquelle le fonctionnaire intégrerait sa nouvelle administration ou réintégrerait son cadre d'emplois d'origine pour y achever le stage interrompu.

Au sein de la seule FPT et dans l'hypothèse où il serait mis fin au stage par l'autorité territoriale en raison de la suppression de l'emploi ou pour toute autre cause ne tenant pas à la manière de servir, le stagiaire serait réinscrit, à sa demande et de plein droit, sur la liste d'aptitude<sup>(2)</sup>. Cette disposition lui permettrait d'être une seconde fois recruté en qualité de stagiaire dans une autre collectivité où il devrait y accomplir l'intégralité d'un nouveau stage.

(1) Art. 14 — décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992.

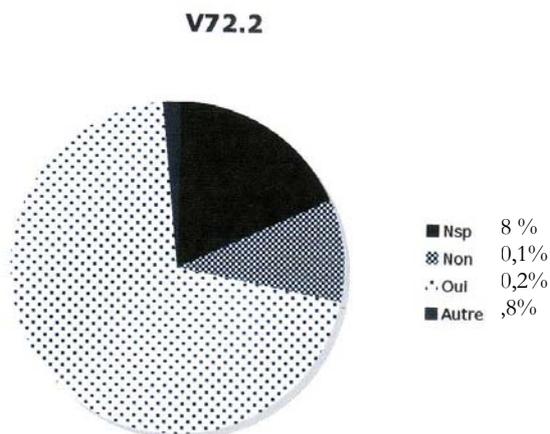
(2) Art. 44 — loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

**(Extrait de la lettre du cadre territorial N° 265 – 1 – 12 – 2003)**

On notera enfin que seuls 17,5 % [CC-66.1] des cadres contractuels ont fini leurs études dans le département où ils travaillent montrant ainsi pour 82 % d'entre eux une forte aptitude à la mobilité en début de cursus professionnel. On notera donc une primo-mobilité, celle du premier emploi et ensuite nous verrons que dès le premier emploi obtenu, il y a une fixation tant géographique que professionnelle.

Cette primo-mobilité se concrétise au prix d'un éloignement des réseaux géographiques familiaux et partisans, tendance a-résiliaire qui se confirme donc. Cette mobilité initiale a pour vertu de démontrer que pour plus de la moitié d'entre eux ( 53,1 %)[CC-71.1] ils n'auront pas connu de période de chômage entre leur sortie de l'université et leur premier emploi : une période de chômage d'une durée inférieure à deux ans pour 42,1 %, entre 2 et 6 ans pour seulement que 3,9 % et infinitésimalement au-delà de 6 ans à 0,9 %.

Cela souligne encore que les cadres contractuels dans les collectivités locales sont en position de plein emploi et que le chômage n'y existe que par ajustement. Pour tester la mobilité potentielle des cadres contractuels à l'intérieur du monde territorial, en fonction de leur âge, nous avons croisé l'item [CC- 72.2] consistant à savoir si les cadres contractuels étaient disposés à dérouler leur vie professionnelle au sein de diverses collectivités avec celui de l'âge.



▪ **Des cadres contractuels disposés à dérouler toute leur vie professionnelle au sein de diverses collectivités.**

Ainsi nous avons pu observer que les plus jeunes (moins de 30 ans) hésitent peu à répondre (8 %) et acquiescent très fortement à cette idée à 82 %. L'enthousiasme est quasi égal chez les 30 à 39 ans (12,5 % hésitent, 76,3 % sont favorables).

Cependant, le poids des ans apparaît comme frein à la mobilité ou peut être considèrent-ils que leur carrière est « faite » ; les 40 à 49 ans restent dubitatifs à cette idée à 37,9 % ou encore mollement favorable à 44,8 % (contre 17,2 %). Les plus de 50 ans se montrent encore favorables dans le principe à la mobilité à 50 %, beaucoup hésitent à 30 %, un sur cinq y renonce. Globalement, mentalement les cadres contractuels sont disposés à la mobilité, surtout les plus jeunes. La césure d'âge, sur cette opinion, se fait au cours de la quarantaine.

On imagine sans originalité que la stabilisation familiale érode les enthousiasmes de carriérisme au prix, au goût, de la mobilité. Le discours sur la possibilité d'être mobile est une chose, l'effectivité une autre.

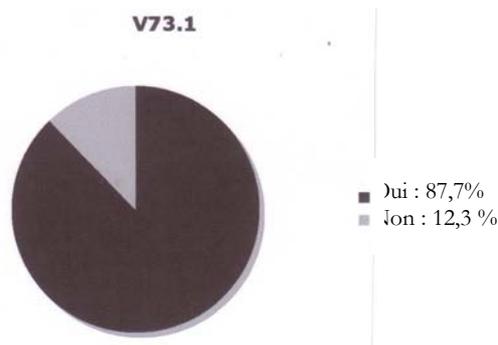
A la question " Envisagez-vous de dérouler votre vie professionnelle chez un autre employeur ? " étant entendu qu'actuellement seuls 13,6% des cadres contractuels [CC-72.4] répondent positivement, 7% négativement mais surtout 78,9% ne savent pas c'est-à-dire, en fait, ne se posent pas la question de la mobilité.

Parmi les quelques répondants positifs, on les situera dans les régions (27,3 %) puis dans les communes (19,1 %) ou encore dans les EPCI (7,9 %) et enfin dans les départements (6,1 %). Le lieu le plus sclérosant au niveau culturel, mental en terme de mobilité semble être le département, sans doute encore très marqué par son histoire étatique. N'oublions pas que les effectifs départementaux ont été la résultante de transferts massifs de personnels d'Etat (DASS) ou encore que les politiques départementales sont surtout des mises en œuvre de politiques définies par l'Etat central (RMI/RMA, CMU, APA, MDH, ...).

La région, les grandes communes semblent présenter des cadres contractuels psychologiquement moins rigides quant à leur potentialité de mobilité, en tout cas pas assez pour en tirer un trait caractérisant !

Très prosaïquement, travailler dans une collectivité locale pour un jeune diplômé recruté par contrat c'est avant toute chose la façon la plus simple de répondre à un problème de recherche d'emploi à 87,7 % [CC-73.1].

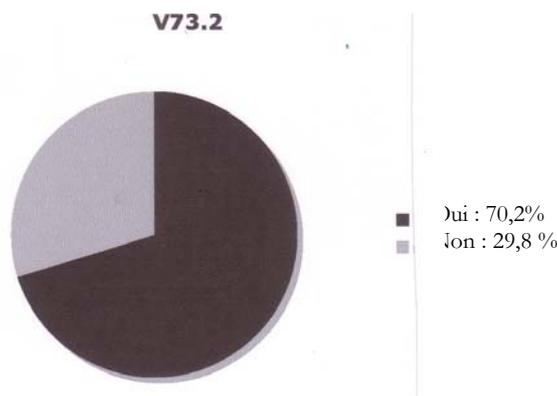
**Selon les Cadres contractuels :**



- **Travailler dans une collectivité, c'est la façon la plus simple de répondre à un problème de recherche d'emploi.**

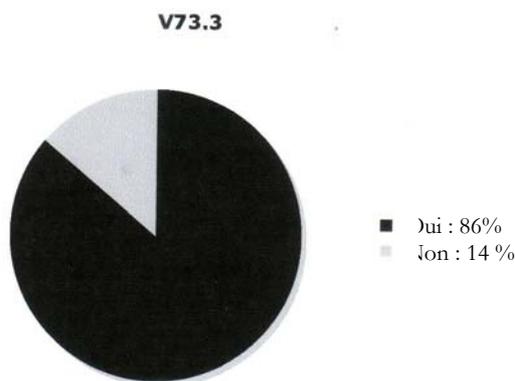
Pragmatisme, efficacité, culture du résultat sont déjà contenus dans le comportement initial du cadre contractuel quant à sa propre recherche d'emploi. Ces valeurs ne pourront que l'habiter pour le reste de son parcours professionnel....

Travailler dans une collectivité apparaît pour eux comme la meilleure façon de valoriser leurs diplômes à 70,2 % [CC-73.2] ; ce qui laisse entrevoir d'autres opportunités professionnelles, c'est à dire que la fonction publique territoriale n'a pas le monopole du recrutement de jeunes juristes, économistes, techniciens, ingénieurs, et que là encore il s'agit d'un choix d'efficacité sur un choix de préférence.



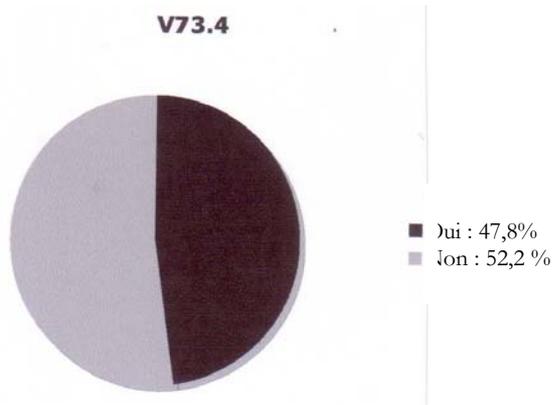
- **Travailler dans une collectivité, c'est la meilleure façon de valoriser ses diplômes.**

C'est encore pour les jeunes cadres contractuels une façon d'avoir une première expérience afin de mieux rebondir dans le privé à 86 % [CC-73.3], option qui décroïssonne quasi définitivement les sphères publiques et privées et qui accepte une labilité qui, nous le verrons, ne sera pas sans conséquence pour la mise en œuvre de leur action professionnelle.



- **Travailler dans une collectivité, c'est une façon d'avoir une première expérience afin de mieux rebondir dans le privé.**

Une forte minorité à 47,8% [CC-73.4] voit dans son contrat de recrutement dans une collectivité territoriale la première marche qui lui fera intégrer la fonction publique territoriale. D'autres à 52,2 % [CC-73.4] n'y songent même pas.



- **Travailler dans une collectivité, c'est la perspective d'être intégré(e) dans la fonction publique territoriale.**

On sent bien à travers ces réponses la recherche d'efficacité, de pragmatisme à trouver du travail pour les jeunes diplômés. Opération réussie au prix d'une indifférence quant à la qualité du recruteur et aux valeurs qui a priori soutiennent son action.

Est-ce à dire que le goût du service public et que les valeurs mythiques qui le sous-entendent, s'estompent ?

Au moment du recrutement, au sortir de l'université, l'heure ne semble pas à la philosophie mais à l'efficacité.

Après tout, peut-être est-ce là la qualité majeure attendue par les élus locaux : le résultat.

## *De la Fonction publique territoriale vers les autres fonctions publiques*

Si la fonction publique territoriale a vu et voit arriver des cadres de l'Etat, le cas inverse est très limité. Les corps de l'Etat sont bien souvent plus étanches que le principe de parité ne voudrait l'imaginer. Dans le supplément « Emploi » du journal le Monde du 16 juin 2004 on peut lire : " à l'intérieur de l'Europe le principe de libre circulation n'a pas modifié en profondeur l'attrait du travail à l'étranger. De nouvelles formes de mobilité et d'ouverture à l'Est modifient le paysage. Il reste néanmoins des obstacles conjoncturels, réglementaires et culturels loin de l'expatrié, les nouveaux visages du travailleur mobile prennent désormais la forme d'un familier des voyages d'affaires, d'un habitué des détachements de courte durée avec une famille restée dans le pays d'origine, du frontalier faisant la navette entre son domicile dans son pays et son bureau dans un autre ... ». Autant de situations guère en rapport avec la mobilité potentielle d'un cadre titulaire de la fonction publique territoriale.

Mais la résistance culturelle est davantage soulignée : « enfin, il faut aussi citer l'attachement à un statut, valorisé en France et inconnu ailleurs ... un élément de plus qui explique peut être une certaine frilosité des cadres Français à tenter l'aventure hors de l'hexagone. Voir du pays ou conserver un statut, il faut choisir », conclut Catherine ROLLOT. Cette tendance culturelle du cadre français au grégarisme local est encouragée par les discours gouvernementaux.

Prenons un exemple, dans le droit fil du vivre au pays des années 68, lors d'une visite en Corse en octobre 2002 le ministre de l'Intérieur déclarait : « Pour faciliter l'insertion professionnelle des Corses en Corse, il faut développer les concours régionaux pour le recrutement des fonctionnaires des catégories B et C. La régionalisation des recrutements c'est une initiative que l'on peut étendre à la France entière. »

La justification d'une telle politique serait que s'ils sont originaires du cru, les agents seraient susceptibles d'être plus performants et motivés ! Ces citations sont extraites du supplément EMPLOI du Journal le Monde du 19 novembre 2002 qui titrait : « le Gouvernement veut favoriser l'emploi au plus près de chez soi »

Dans un tel contexte les cadres A de l'Etat peuvent se sentir frustrés vis à vis de leurs inférieurs hiérarchiques bénéficiant d'un avantage très fort, celui du travail dans la région de son choix, avantage également déjà pratiqué par de nombreux cadres de la fonction publique territoriale.

Dans un tel contexte on comprend bien que peu de cadres d'Etat et encore moins de la fonction publique territoriale ne soient enclins à une mobilité volontaire génétiquement absente de la fonction publique française, hormis pour les hauts fonctionnaires des grands corps d'Etat.

## *Pour les cadres contractuels : une mobilité d'intention*

Entrer dans une collectivité encore jeune, y dérouler sa carrière jusqu'à atteindre les sommets de la hiérarchie administrative, ce modèle de carrière ancrée correspond-t-il aux cadres contractuels ?

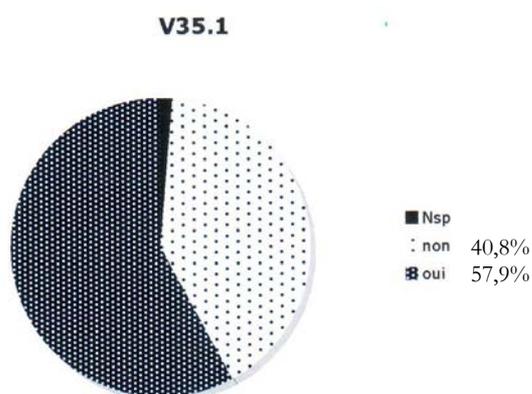
Interrogés sur le déroulement de leur vie professionnelle les Cadres Contractuels « Administratifs » se retrouvent, comme nous l'avons vu, à 58 % [CC-72.3] pour imaginer que celle-ci se développe indifféremment entre secteur public et secteur privé ; 22,4 % ne savent pas s'ils choisiront un jour une autre voie que le service public et seulement 18,4 % affirment leur conviction à n'évoluer que dans le secteur public.

Cette tendance à affirmer la mobilité se confirme car les cadres contractuels n'envisagent pas à 72,4 % [CC-72.1] de dérouler toute leur carrière dans la même collectivité. Il ne s'en trouve que peu à 12,3 % pour se projeter dans une carrière totalement ancrée.

La destination de leur évolution professionnelle qu'ils imaginent se fera au sein de diverses collectivités locales à 70,2 % [CC-72.2].

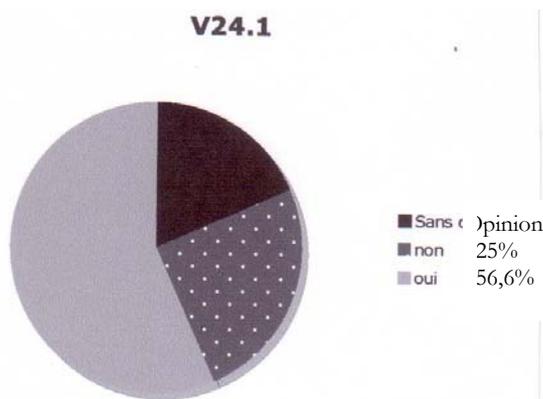
L'indifférence entre le privé et le public comme lieu de carrière semble davantage relever du discours, de la déclaration d'intention que d'une faisabilité réelle. « Able to leave, happy to stay ». L'image de la sécurité, de la garantie de l'emploi n'a pas disparu des mentalités, même de celle des cadres contractuels.

Ce constat sera confirmé par « la tentation du Statut ». En effet 57,9 % [CC-35.1] des cadres contractuels ont tenté un concours pour être intégrés dans la fonction publique territoriale, témoignant ainsi d'une recherche de stabilité, de protection qu'offre, dans notre société française, le statut.



▪ **Tenter des concours pour intégrer la fonction publique territoriale selon les cadres contractuels.**

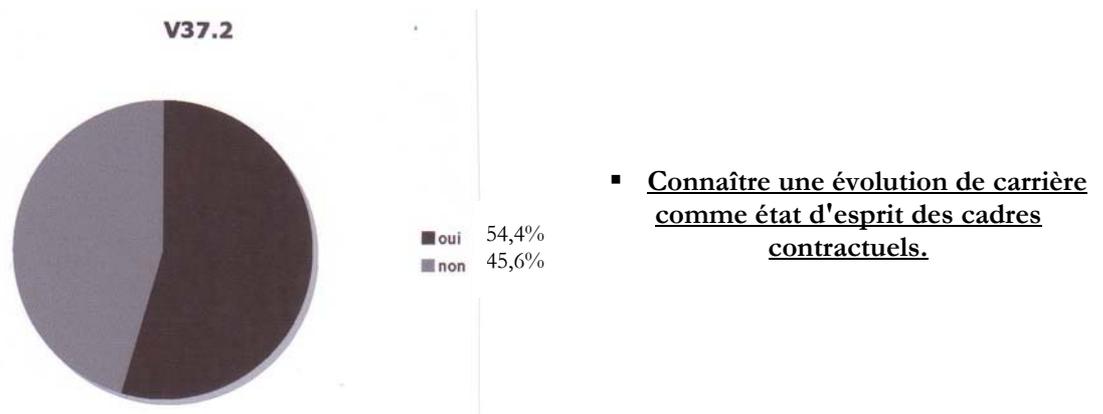
Entre un imaginaire les affranchissant de toute frilosité et des pratiques sécurisantes, les cadres contractuels illustrent un entre – deux très humain. Ils sont 56,6 % [CC-24.1] à estimer qu'être statutaire est plus intéressant qu'être contractuel.



▪ **Etre statutaire est plus intéressant que contractuel, selon les cadres contractuels.**

Finalement cette mobilité, synonyme d'ascenseur social, ils la verraient bien se dérouler en interne.

Ce qui motive les cadres contractuels à la mobilité c'est surtout un désir d'évolution de carrière à 54,4 % [CC-37.2] grâce à des aptitudes développées sans changer de travail à 33,8 % [CC-33.1].



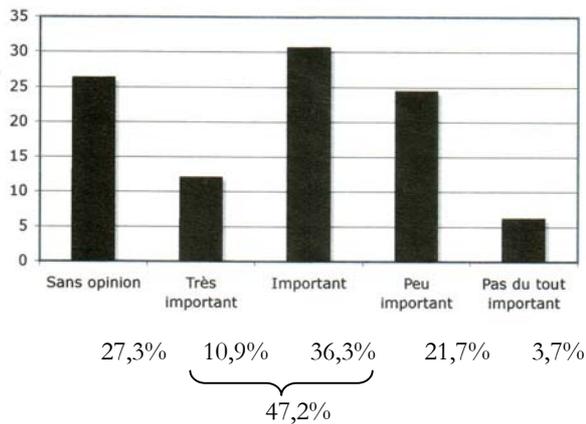
Ce qui anime surtout les cadres contractuels est l'idée de progresser dans leur métier.

Quitte à accepter des changements contraignants à 40,4 % [CC-33.2] comme changer de collectivité et de région à 34,2 % [CC-33.1]. Il ne se trouve que peu à 5,3 % [CC-33.3] à vouloir reprendre leur travail antérieur, donnant ainsi à l'idée de progrès une linéarité très comtienne.

En fait on sent bien que les cadres contractuels sont sûrs de leurs armes, irréprochables au niveau des diplômes, ambitieux, prêts à jouer sur toute la gamme de l'emploi public ou privé. Les voici dans la sphère publique, désireux d'y « faire carrière », la sécurisation du Statut ne les choque pas quitte à abandonner quelques ambitions sur l'autel d'un réalisme conformiste.

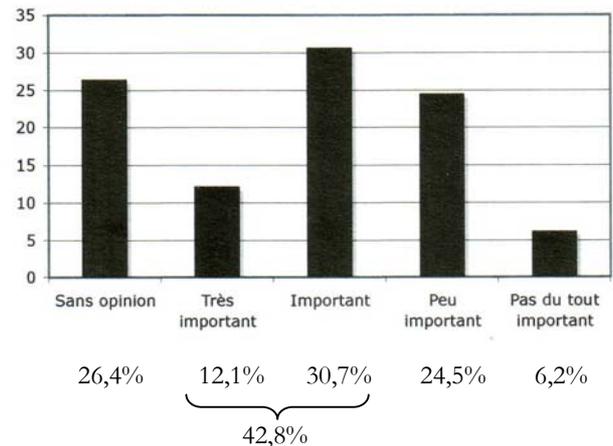
Cette intégration dans la fonction publique territoriale, en quelque sorte une mobilité juridique d'un positionnement contractuel a priori précaire vers un régime statutaire, s'analyse, pour les autorités territoriales, de la part du cadre contractuel comme le désir important d'avoir une carrière plus stable à 75,8 % [AT-V15.1], ne plus déménager et envisager une vie professionnelle plus accomplie à 49,1% [AT-V15.2]. Ce sera plus accessoirement la possibilité d'accroître leurs compétences à 47,2 % [AT-V15.3], l'occasion d'approfondir leur vision du service public à 42,8 % [AT-V15.4], ou encore de renforcer leur neutralité à 22,4 % [AT-V15.5].

AT-V15.3



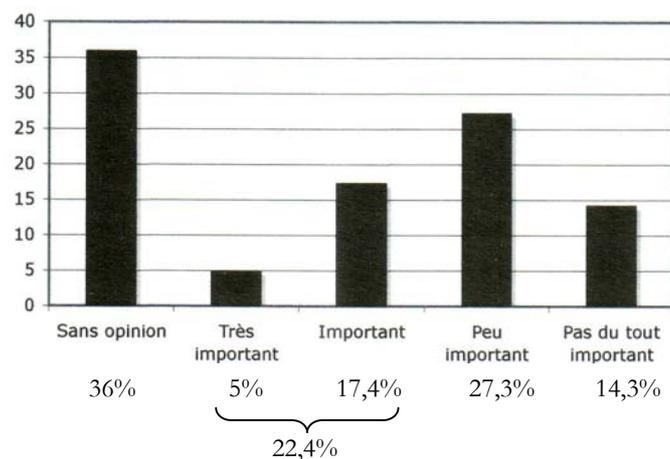
- La possibilité d'accroître ses compétences spécialisées comme conséquence de leur intégration dans la fonction publique territoriale pour les cadres contractuels selon les autorités territoriales.

AT-V15.4



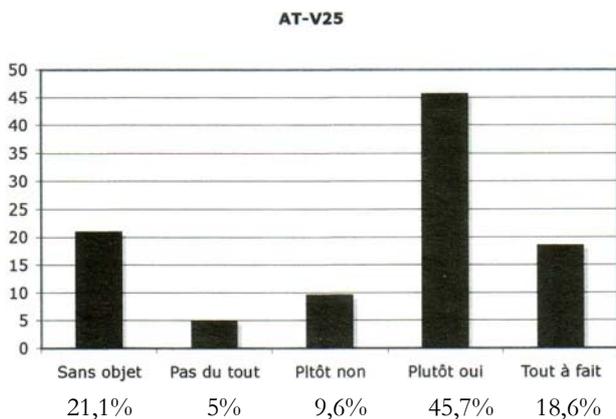
- L'occasion d'approfondir leur vision du service public comme conséquence de leur intégration dans la fonction publique territoriale pour les cadres contractuels selon les autorités territoriales.

AT-V15.5

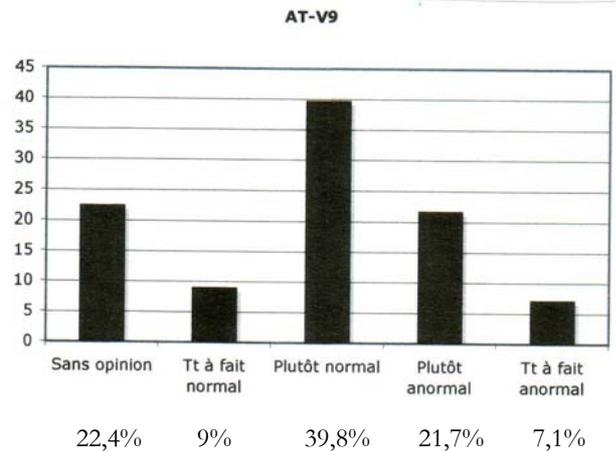


- La possibilité de renforcer leur neutralité comme conséquence de leur intégration dans la fonction publique territoriale selon les autorités territoriales.

L'image de mobilité fixée aux cadres contractuels dans l'imaginaire des autorités territoriales est bien réelle à 64,3 % [AT-V25]. On notera qu'un élu sur cinq n'a pas répondu à cette question ni au fait de savoir s'il est normal qu'un cadre contractuel puisse rapidement quitter la collectivité d'emploi pour promouvoir sa carrière. Environ la moitié des autorités territoriales admettent le fait à 48,8 % [AT-V9], ce qui semble signifier que, quelque en soit le prix en terme de stabilité de l'appareil bureaucratique, les autorités territoriales se rallient à l'idée de mobilité pour leur cadres, fussent-ils contractuels.

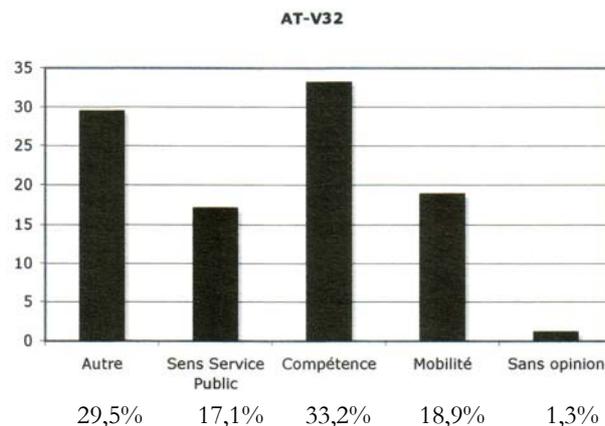


- **Des cadres contractuels plus mobiles que les autres cadres selon les autorités territoriales.**



- **Un cadre contractuel qui promeut sa carrière selon les autorités territoriales.**

Cette mobilité ne rapprocherait les cadres contractuels des fonctionnaires d'Etat qu'à 18,9% [AT-V32], selon les autorités territoriales interrogées...



- **Ce qui rapproche les cadres contractuels des fonctionnaires d'Etat, selon les autorités territoriales.**

Finalement, nous avons des cadres contractuels qui revendiquent la mobilité comme trait caractéristique, des autorités territoriales qui en acceptent l'augure et reconnaissent cette qualité à ces cadres et dans la pratique, nous trouvons des cadres contractuels peu mobiles, aspirant fortement au statut par souci de sécurité professionnelle qui, en dernière analyse, est réellement la caractéristique du cadre contractuel, plutôt que la mobilité !

## LA MOBILITÉ DES CADRES CONTRACTUELS.

### Mme C.K.

- Age : **35 ans** - Situation maritale : **Mariée** - Enfant(s) : **2**
- Sexe : **Féminin**
- Service : **Communication**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis janvier 2006 dans une commune de plus de 60 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**

*" Oui je suis mobile pour une opportunité professionnelle, pour quelque chose qui me plaît ; mais je suis mobile avec des limites. Je n'irai pas à Paris. Je viens de Bayonne pour travailler aujourd'hui dans la banlieue bordelaise ".*

### M. R.P.W.

- Age : **50 ans** - Situation maritale : **Marié** - Enfant(s) : **3**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **C.C.A.S.**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2001 dans une commune de + de 52 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**

Confirme la restriction du périmètre géographique " sur ma région seulement ".

### Mme P.F.

- Age : - Situation maritale : - Enfant(s) :
- Sexe : **Féminin**
- Service :
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2002 dans une commune (+ de 55 000 habitants)**
- Origine professionnelle antérieure :

*" Oui sur le principe. Concrètement il faut étudier la destination et la mission ".*

### M. F.S.

- Age : **43 ans** - Situation maritale : **Marié** - Enfant(s) : **3**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Direction Solidarité et Vie Associative**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 1995 dans une commune de + de 45 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**

*" Pas dans l'immédiat, mais cela peut évoluer en fonction des événements ".*

### Mme V.P.

- Age : **40 ans** - Situation maritale : **Concubinage** - Enfant(s) : **3**
- Sexe : **Féminin**
- Service : **Communication**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 12 ans dans une commune de 9 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**

*" Je ne suis pas mobile. J'ai le problème du lieu de travail de mon conjoint et des enfants. C'est plus facile à un fonctionnaire de suivre son épouse qu'à une contractuelle de suivre son mari sur son lieu de travail quand celui-ci est éloigné ".*

### M. T.H.

- Age : - Situation maritale : - Enfant(s) :
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Commune de l'Aube**
- Ancienneté dans la collectivité :
- Origine professionnelle antérieure :

*[Je] " déplore l'absence de statut et le chantage à l'emploi exercé par certaines hiérarchies. Conséquences : (...) Aucune perspective d'évolution professionnelle, sinon par la mobilité géographique. En bref, être en permanence, la variable d'ajustement ".*

## § 2. L'employabilité des cadres contractuels

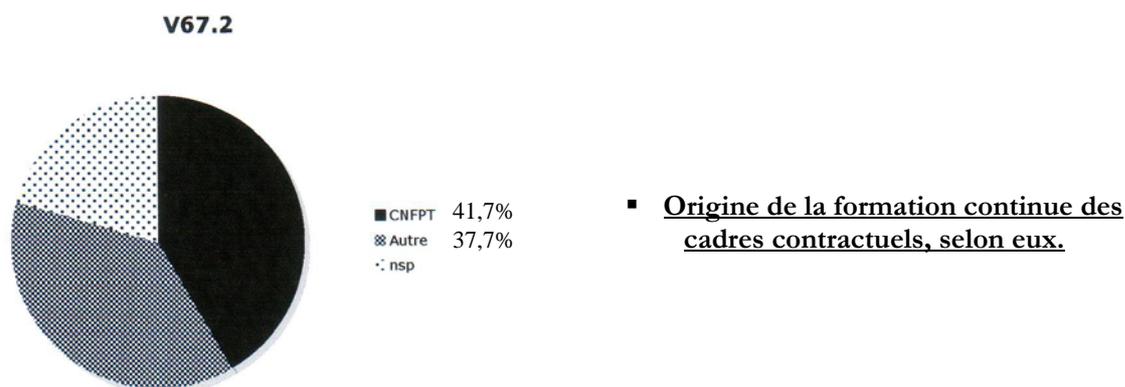
Celle-ci passe par une formation sans faille qui permet une réactivité permanente aux évolutions contextuelles locales. Elle est d'autant plus aisée que le cadre possède une solide formation de base ce qui est le cas des cadres contractuels (87 %,3 de BAC + 4 dont 66 % bac + 5). Dès lors les cadres contractuels continueront-ils à « vivre » sur cette avance [A], ou au contraire vont-ils se donner des moyens supplémentaires pour faire perdurer leur fort savoir [B].

### *a) Une propension affirmée à la formation qui s'effrite au fil du temps*

Au cours des trois dernières années 71,9 % [CC-67.1] des cadres contractuels interrogés ont suivi une formation dont 43 ,9% pour la seule année 2004.

Ces chiffres sont extrêmement élevés, quand on sait qu'il ne s'agit ici que de formation volontaire. En effet les cadres titulaires sont souvent « obligés » de suivre des formations dans le cadre de formation avant titularisation (administrateurs) ou de formation initiale d'application après réussite à concours et avant titularisation (attachés), ce qui est bien sûr, nullement le cas des contractuels..

On observera que le CNFPT assure 41,7 % [CC-67.2] des formations des cadres contractuels.



Ce qui peut avoir comme conséquence une acculturation de ces derniers au monde territorial via le message des formateurs, si ces derniers sont des cadres titulaires eux-mêmes. Le contenu des programmes arrêté par les Conseils Régionaux d'Orientation et validés par le Conseil National d'orientation où siègent représentants syndicaux des personnels titulaires et élus locaux, donne a priori un prisme localier aux formations envisagées et à leurs contenus.

En quelque sorte, un peu moins de la moitié des cadres contractuels est reformatée petit à petit via les formations CNFPT. Observation qui peut être contre-balançée quand on sait que de plus en plus les formateurs viennent du privé ou lorsque les formations sont externalisées.

Notre enquête ne dénombre pas moins de 31 sources de formation aussi variées que l'université, science po, les chambres de métiers, la DATAR, les associations. Ce qui souligne la difficulté de l'adéquation, selon nous, entre l'hyper sectorisation professionnelle des cadres contractuels et le sur-mesure absolu qu'il faut trouver pour assurer la continuité de leur spécialité en terme de formation.

On notera enfin qu'à partir de la 4<sup>ème</sup> année d'activité professionnelle, on trouve plus de 28 % de cadres contractuels à ne plus avoir suivi de formation. Est-ce le prix là encore d'un certain conformisme provoquant une déperdition en ligne des compétences spécialisées ?

D'ailleurs, il ne se trouve que 9,2 % [CC-70.1] des cadres contractuels à conserver leur réseau universitaire et à fréquenter des établissements d'enseignement ou des centres de recherches.

Nous pouvons donc considérer que l'entrée dans la vie active marque une césure profonde avec le creuset dans lequel s'est forgé le diplôme des cadres contractuels. L'employabilité des cadres contractuels semble donc s'émousser dès la quatrième année de présence dans les services territoriaux.

Nous l'avons dit, les cadres contractuels ne sont pas les seuls spécialistes que l'on rencontre dans les collectivités locales. Mais la question est de mesurer la capacité des cadres quels qu'ils soient à conserver ce haut degré de formation.

### ***b) Maintenir ses connaissances différemment***

Force est de constater que la formation des cadres « A » en 1999 fut de 4,8 jours par an pour passer à 5,5 jours en 2001. Avec cette difficulté à distinguer de ce qui relève des concours et de la formation permanente (selon le CNFPT un peu moins de 40 %, il s'agit souvent d'une variable d'ajustement dans la ventilation des crédits du 1 %). Au prix d'autres inégalités entre les petites collectivités qui se contentent de ce 1 % de cotisations patronales et les grandes collectivités qui peuvent consacrer jusqu'à 3,5 % de leurs dépenses de personnels. Lorsqu'on compare plus précisément avec ce qui constitue souvent l'unique cadre « A » de la collectivité c'est à dire le Secrétaire général (1) (Directeur Général des services suivant la nouvelle dénomination), on s'aperçoit que celui-ci est très attiré par des « filières de formation homogènes reproduisant au niveau subnational les traits du statut de fonctionnaires de l'Etat » qui reste le modèle de référence.

(1) THOENIG et BURLIN déjà cités.

Or nous l'avons vu ce modèle est en total décalage dans une France décentralisée où l'action publique prend aujourd'hui une forme radicalement nouvelle par rapport à celle des années anté – quatre – vingts. L'évolution des technologies permet d'avancer une hypothèse tendant à l'auto-formation via le net. Les cadres qui disposent d'une solide formation universitaire et de l'outil informatique jouissent de suffisamment de banques de données pour avoir toutes les informations possibles et imaginables qui rendent souvent les cours de formations magistrales du CNFPT bien obsolètes ne serait –ce que par leur temporalité décalée.

On peut imaginer qu'un cadre motivé peut aujourd'hui facilement allier autonomie et formation. C'est pour cela qu'il convient finalement d'étudier la motivation intrinsèque des cadres contractuels pour approcher leur employabilité, c'est-à-dire leur capacité à être en temps réel toujours et parfaitement à la pointe de leur spécialité.

#### Section 4 – La motivation des cadres contractuels pour le LOCAL

La différence entre les cadres contractuels et les autres cadres se fait-elle au niveau de la motivation ? Ce moteur intérieur, que nul concours ne sait évaluer, va-t-il être plus puissant du fait de la contractualisation ? En d'autres termes, la précarisation de l'emploi engendre-t-elle un comportement plus pugnace au travail ? La labilité que nous avons observée entre les sphères publiques et privées perdure-t-elle au point que le comportement des cadres serait étranger à leur positionnement public ou privé ?

Pour répondre à ces questions, nous aborderons les ambitions de la vie professionnelle des cadres contractuels (§ 1), nous examinerons leur besoin de sécurité professionnelle (§ 2) et enfin nous mesurerons la portée des valeurs qui légitiment leur comportement (§ 3).

Globalement, observons les attentes de comportement entre employeurs et jeunes diplômés.

<b>Une divergence des comportements.</b>		
Eléments pour fidéliser et attirer des jeunes diplômés selon les entreprises.		Eléments pour accepter un emploi selon les jeunes diplômés.
<u>Rang</u>		<u>Rang</u>
1	L'ambiance de travail	2
2	L'autonomie accordée	4
3	L'intérêt des missions	1
4	Le fait que ce soit un CDI	7
5	Le salaire	6
6	Les perspectives d'évolution	3
7	L'équilibre vie privée vie professionnelle	5
8	La notoriété de l'entreprise	12
9	Le secteur d'activité de l'entreprise	11
10	L'adéquation de la formation avec emploi	9
11	Le statut de cadre	10
12	La possibilité de formation	8

#### **Analyse du comportement des cadres.**

(source APEC-Le Monde 12 /10/2004)

Vu depuis l'employeur, ce qui motiverait un candidat serait d'abord la capacité pour l'employeur de proposer une bonne ambiance de travail, une autonomie professionnelle présentant un intérêt certain ... (on notera que pour l'employeur l'adéquation entre la formation et l'emploi compte peu, pas plus que le statut accordé au cadre et encore moins la possibilité de formation).

Pour le cadre salarié, intérêt des missions, perspective d'évaluation et ambiances sont les critères favoris tandis que statut de cadre, secteur d'activité et notoriété de l'organisation sont indifférents pour ceux qui ont choisi de travailler dans le privé.

## § 1. Vie professionnelle et construction identitaire

Comme tout salarié supposé rationnel le cadre contractuel « A » espère obtenir en face de sa compétence revendiquée, essentiellement constituée par un diplôme de haut niveau universitaire, et de sa disponibilité, un salaire élevé et des conditions de travail satisfaisantes. Au delà des mots et des attentes, il convient de resituer les cadres contractuels sur le marché de l'emploi et de distinguer leur différence tant en ce qui concerne leur offre de service que des attentes du milieu professionnel. Il nous faut donc mesurer la représentation qu'ils ont d'eux-mêmes et sa traduction en terme de disponibilité [A] et ceci à quel coût [B] ?

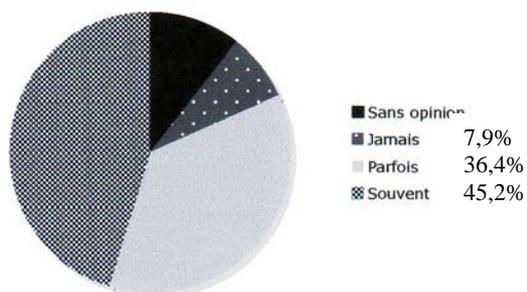
### a) *Les cadres contractuels : imaginatifs mais pas disponibles*

Vis à vis des autres cadres de la collectivité les cadres contractuels « A » affichent une belle assurance quant à leur valeur professionnelle. Comparativement, ils se trouvent plus imaginatifs à 81,6 % [CC-25.3], plus motivés à 81,1 % [CC-25.2], plus compétents à 70,6% [CC-25.1] et plus conscients des enjeux politiques à 53,5 % [CC-25.4] que les autres cadres de la collectivité !

#### ▪ Vis-à-vis des autres cadres de la collectivité, les contractuels de catégorie "A" se sentent :

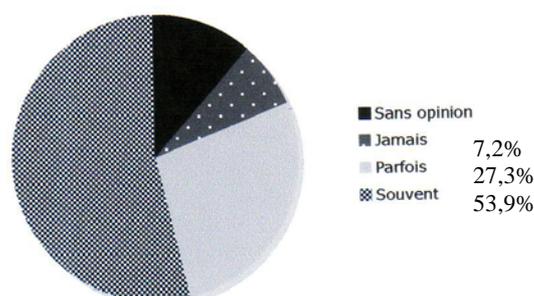
Plus imaginatifs à

**V25.3**

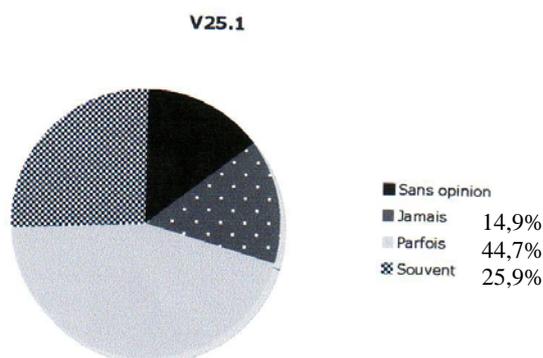


Plus motivés à

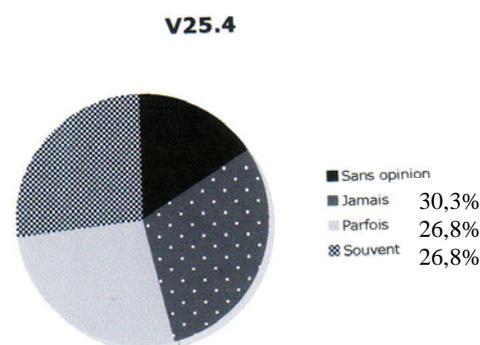
**V25.2**



### Plus compétents à



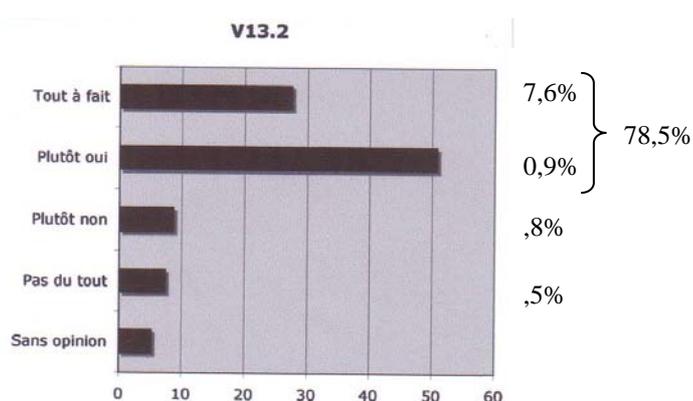
### Plus conscients des enjeux politiques à



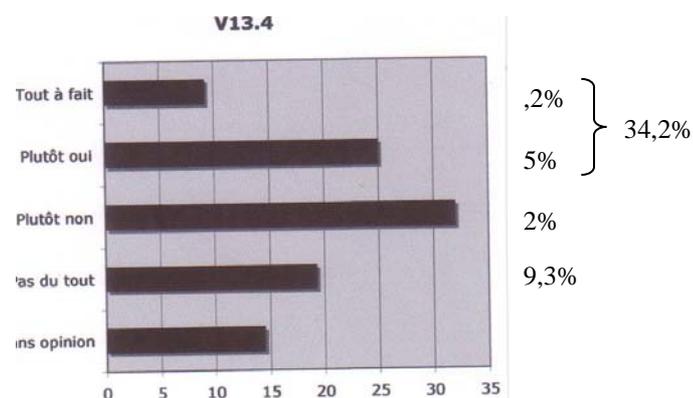
Les cadres contractuels inscrivent leur échelle de talent professionnel sur des valeurs modernes. L'imagination ne s'apprend pas dans les grandes écoles et pourtant ils s'en réclament. C'est une valeur propice à l'adaptation, qui réfère à l'intuition, à l'intelligence pure, qui participe à la fois de la prospective, de la clairvoyance de ceux qui savent avant les autres. La motivation non plus ne s'apprend pas. Elle est de ce qui forge les caractères et force les destins. Elle renvoie aux champs de l'opiniâtreté, de la volonté voire de la domination donc du pouvoir.

Enfin arrive en troisième lieu la compétence. Ici nous allons davantage dans l'ordre de l'apprentissage, du savoir connaissance, du savoir éducation autant de valeurs plus prosaïques où le cadre contractuel convient que d'autres acteurs administratifs puissent s'y trouver. L'imagination et la motivation relèvent du démiurge, la compétence de l'humain appliqué. Parmi les critères qualitatifs d'appréciation du travail de cadre contractuel, il s'agit d'apprécier l'item de la routinisation. Ils sont convaincus à 79,8 % [CC-1.7] que c'est là un élément important dans leur travail.

D'ailleurs selon eux, les cadres titulaires sont davantage routiniers à 78,5 % [CC-13.2] et donc moins efficaces à 34,2 % [CC-13.4].



▪ Comparés aux cadres contractuels, des agents titulaires des collectivités plus routiniers, selon les cadres contractuels.



▪ Comparés aux cadres contractuels, des agents titulaires des collectivités moins efficaces, selon les cadres contractuels.

Les réponses différenciées par sexe et corrigées du nombre brut de répondants font apparaître le tableau suivant :

Importance	Genre	
	HOMME	FEMME
Grande importance	58,5 %	35,3 %
Importance considérable	28,7 %	39,1 %

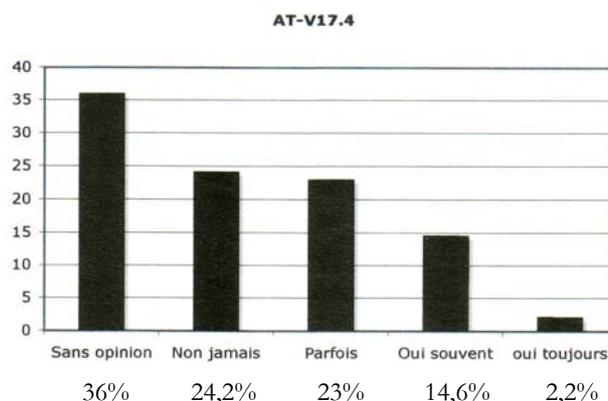
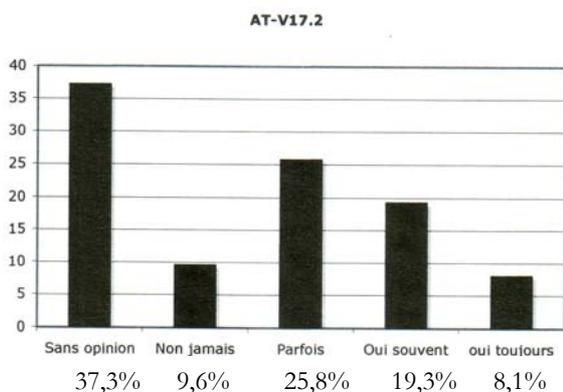
### La non-routinisation au travail des cadres contractuels

Globalement les hommes semblent plus enclins à revendiquer la non-routinisation (87,2 %) que les femmes (74,4 %). Les contraintes horaires liées au rôle de la femme dans notre société laissent ici encore trace.

Dans le regard des autorités territoriales, les cadres contractuels apparaissent par rapport aux autres cadres de la collectivité comme plutôt plus compétents dans leur spécialité à 28,3 % [AT-V.17.1]. Ce nombre est faible car les avis contraires dépassent les 36 % tandis que 35,7 % des autorités territoriales ne se prononcent pas. Ce n'est donc pas sur ce registre que les cadres contractuels peuvent fonder leur image, là non plus, ils ne font pas la différence.

En fait, ni en ce qui concerne leur degré d'implication à 27,3 % [AT-V.17.2], ni leur capacité imaginative à 27,6 % [AT-V.17.3], ni encore leur attachement au service public à 16,8 % [AT-V.17.4], rien ne fait apparaître pour les élus locaux, une qualité personnelle qui différencierait les cadres contractuels et justifierait finalement leur embauche spécifique.

Si les autorités territoriales les recrutent, la raison est ailleurs...



▪ Au sein de la Collectivité, par rapport aux autres cadres, les cadres contractuels sont plus intéressés, plus impliqués selon les autorités territoriales.

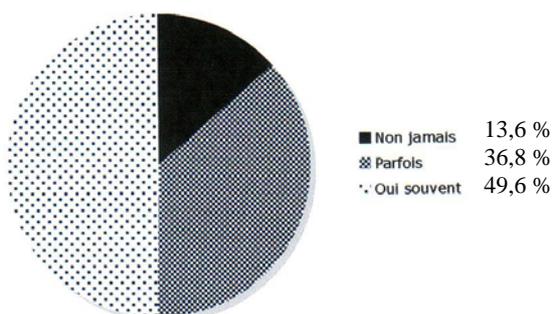
▪ Au sein de la Collectivité, par rapport aux autres cadres, les cadres contractuels sont moins attachés au service public, selon les autorités territoriales.

La différence d'image que nous obtenons entre le regard des cadres contractuels sur eux-mêmes et celui que portent les autorités territoriales sur leurs cadres contractuels est extraordinairement contrastée. Les cadres contractuels revendiquent des qualités que les autorités territoriales ne leur accordent pas. Objectivement, quantitativement est-ce que la motivation au travail se révèle chronophage ?

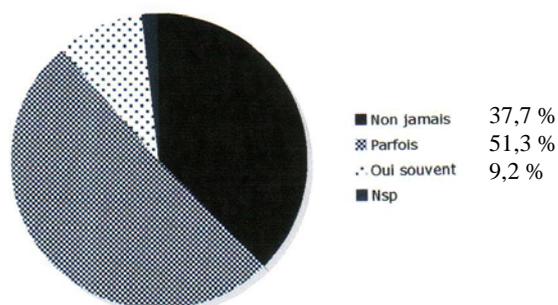
Les cadres contractuels travaillent souvent le soir après les heures de bureaux à 49,6 % [CC-68.1].

Il s'en trouve à travailler les fins de semaine souvent à 9,2 % [CC-68.2]. La période des vacances annuelles est davantage respectée : 68 % [CC-68.3] n'y travaillent jamais. Les cadres contractuels s'insèrent eux aussi à l'instar des cadres du privé (commerciaux et ingénieurs) dans un mode de vie plus équilibré respectant leur vie personnelle.

**V68.1**



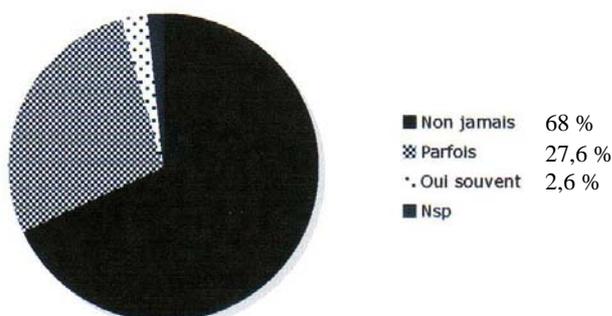
**V68.2**



- Travailler le soir après les heures de bureau pour les cadres contractuels.

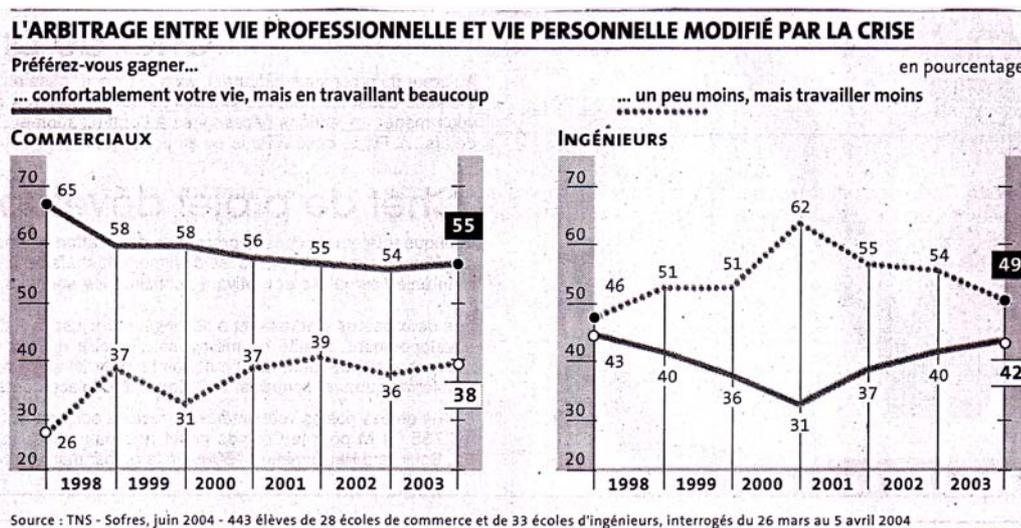
- Travailler pendant le week-end pour les cadres contractuels.

**V68.3**



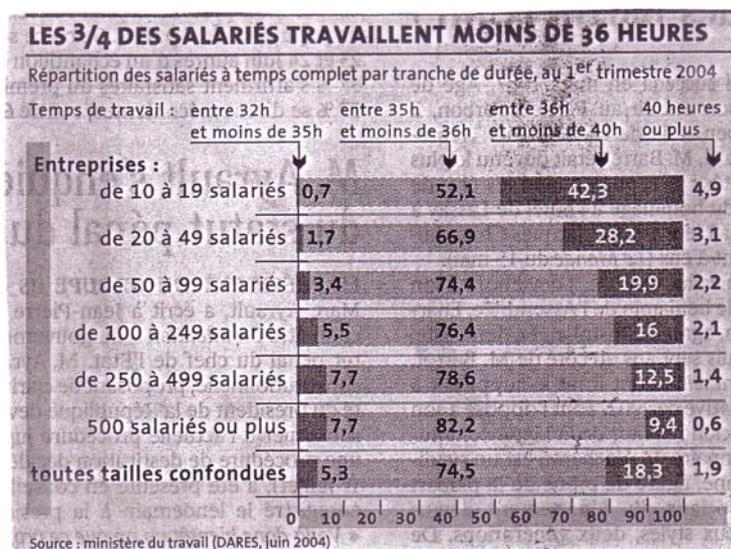
- Travailler pendant les vacances pour les cadres contractuels.

Un effort supplémentaire dans la poursuite d'une journée de travail, ne pas être astreint à des horaires stricts, semble admissible. L'effort professionnel se relâche pour privilégier les week-ends et relève du sacro-saint pour ce qui concerne les vacances annuelles qu'on imagine volontiers familiales... On ne sent pas là un décalage flagrant avec la masse des cadres statutaires et ses modes de vie.



Le débat sur le temps de travail s'étale quotidiennement dans la presse. Les arguments entre les tenants des 35 heures comme ultime avatar d'une société d'épanouissement personnel et ceux qui souhaitent réhabiliter la valeur travail tendent à l'avantage des premiers.

Objectivement qu'en est-il au 1<sup>er</sup> trimestre 2004 (Le Monde 2.07.04).



Réussir sa vie privée et sa carrière professionnelle semble être le leitmotiv des cadres en ce début de siècle. Ainsi en atteste une enquête de l'APEC auprès de 3000 cadres.

Entreprises : Une enquête de l'APEC révèle sept « cadrotypes » En voici la définition :

### PORTRAITS DE CADRES

La gestion individuelle de carrière est devenue monnaie courante mais « il n'y a pas de malaise ou de crise dans la relation que les cadres ont avec l'entreprise » l'Association pour l'emploi des cadres (Apec) vient de réaliser une étude originale. Elle a consisté à analyser la relation entretenue par les cadres avec leur entreprise, avec leur travail et avec leur directeur général.

De l'interrogation détaillée de 3000 cadres, l'Apec a tiré sept grands portraits types. Aucune catégorie ne domine vraiment sur les autres, mais ces « cadrotypes » définissent bien les principaux comportements en vigueur dans les entreprises.

Voici donc les « épanouis » (19%) véritables inconditionnels de leur entreprise, et, à l'autre extrémité, les « mécontents » (16 %) volontiers critiques vis à vis de leur patron.

Entre les deux, l'Apec a repéré des « mitigés » (19 %) qui s'investissent dans leur entreprise selon l'intérêt du travail les « sceptiques » (15%) qui ont tendance à douter de la stratégie de leur patron mais assurent leur travail ; les « investis » (16%) dont l'engagement répond d'abord à une ambition personnelle, les « détachés » (12 %) consciencieux mais peu motivés par la stratégie de leur entreprise. Enfin, une catégorie un peu à part des « cadrotypes » les cadres de la direction générale (7 %) qui adhèrent de fait à la culture et à la stratégie de leur entreprise.

Malgré tout l'Apec constate que, en dépit de nuances, « l'investissement au travail reste très important » pour tous les cadres.

« Plus le risque de chômage se fait précis, plus il distend le lien entre les cadres et leur entreprise. Phénomène croissant de ces dernières années, les cadres sont devenus volages et revendiquent une gestion individuelle de leur carrière. Ceci va avec un désir croissant de privilégier la vie privée. Ils sont 78 % à le revendiquer. C'est la volonté affirmée de réussir en même temps vie professionnelle et vie privée et « à les séparer clairement ».

Michel MONTEIL (1)

Là non plus les cadres contractuels n'échappent pas aux traits généraux de l'emploi en ces années 2000. Reprenons les conclusions de l'Apec sur ses « Portraits de Cadres ».

« Plus le risque de chômage se fait précis, plus il distend le lien entre les cadres et leur entreprise » Les cadres contractuels « A » sont dans une situation, nous l'avons vu, de quasi plein emploi, phénomène qui va même trouver son paroxysme avec le départ à la retraite de la génération de cadres du papy – boom.

(1) *Le Monde* 2 juillet 2004.

Les cadres contractuels «A» sont donc peu enclins à bouger même s'ils en ont la capacité (able to leave). Ils préféreront négocier sur place leur devenir. Cette solution présente l'avantage d'une conciliation entre pérégrination professionnelle limitée et qualité de vie.

Le cadre contractuel «A» est prêt à de petits sacrifices (dépassement d'horaires journaliers) sans excès au détriment de sa vie personnelle. Le désir d'autonomie dans le travail est fortement revendiqué par les cadres contractuels comme nous l'avons vu. Mais ils s'inscrivent dans ce mouvement individualiste qui n'est ni sans lien avec la protection d'une vie personnelle revendiquée ni avec une absence de socialisation professionnelle. A l'instar des autres cadres, les cadres contractuels « A » sont eux aussi en quête du pari sisyphéen, car toujours renouvelé, de l'équilibre entre ambitions professionnelles et équilibre personnel.

On observera que non seulement les cadres contractuels sont attentifs à préserver leur équilibre personnel par rapport à leur engagement professionnel, mais de surcroît, la qualité de vie durant la période d'exercice de leur travail les préoccupe.

#### **LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET LA QUALITÉ DE VIE POUR LES CADRES CONTRACTUELS.**

##### **M. E.A.**

- Age : **50 ans** - Situation maritale : **Marié** - Enfant(s) : **2**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Contrôleur de gestion**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2003 dans une commune de l'ouest de la France (+ de 52 000 habitants)**
- Origine professionnelle antérieure : **20 ans dans le secteur privé**

*" Les conditions de travail [sont importantes], plus importantes que les heures, les relations humaines au travail, je recherche davantage de communication avec les agents, travailler dans la bonne humeur et dans la sincérité et l'honnêteté des relations "*

##### **Mme V.P.**

- Age : **40 ans** - Situation maritale : **Concubinage** - Enfant(s) : **3**
- Sexe : **Féminin**
- Service : **Communication**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 12 ans dans une commune de 9 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**

*" Oui [les conditions de travail] c'est la première chose que je regarde ; mais aussi le travail qui m'est confié et mon entourage professionnel "*

##### **M. R.L.**

- Age : **37 ans** - Situation maritale : **Marié** - Enfant(s) : **0**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Architecture**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2004 dans une commune (+ de 80 000 habitants)**
- Origine professionnelle antérieure : **10 ans dans le secteur privé**

*" C'est surtout la proximité de la région qui m'est chère ! mais bien sûr aussi la nature du travail proposé "*



Si on analyse la ventilation de la réponse :

<b>Genre</b>	<b>HOMME</b>	<b>FEMME</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Importance</b>			<b>répondants</b>
Importance modérée	43,6 %	48,9 %	soit 46,7 %
Grande Importance	21,3 %	17,3 %	soit 18,9 %
Importance considérable	0 %	5,3 %	soit 3,1 %

### **Intérêt pour le temps libre selon les cadres contractuels (1).**

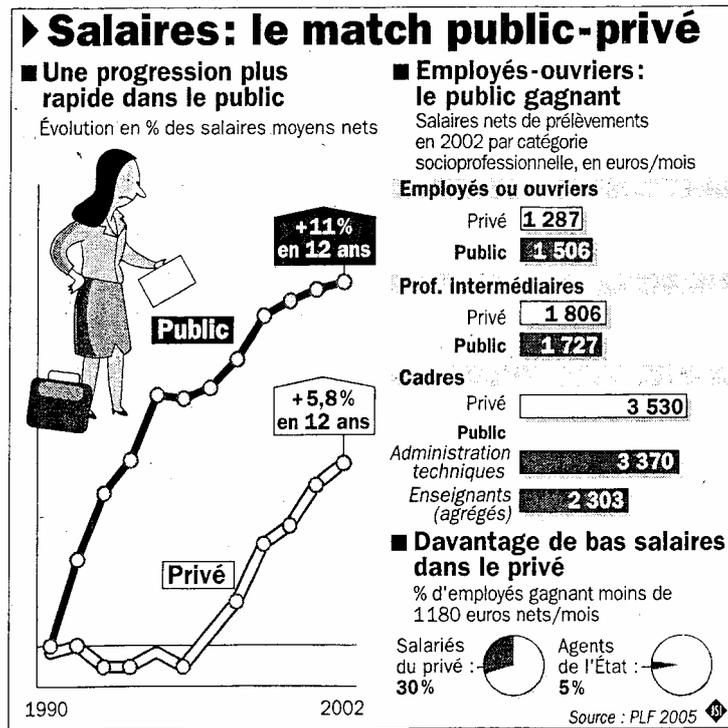
Si globalement pour les cadres contractuels le temps libre est important, nous ne constatons pas de différences sexuées nettes, tout au plus une légère inflexion féminine dans la radicalité de la réponse « importance considérable » (5,3 % pour 0 % chez les hommes).

#### ***b) Des rémunérations raisonnables et raisonnées***

Premier fait symptomatique, 27,2 % des questionnés ne répondent pas à la question portant sur leur revenu salarié. Pudeur toute française ....

Il faut noter que les revenus des cadres sont marqués par de fortes disparités. Celles-ci peuvent toujours être la source d'une envie de mobilité... mais à quel prix ? Pour mémoire, le salaire mensuel moyen brut d'un cadre titulaire de la fonction publique territoriale est de 2 865 € en 2003 (source INSEE).

(1) *Le Monde* – 16 juin 2005 – « La nouvelle génération de cadres face à la société de défiance ». ... « Critiques sur la génération 1968, ils (les cadres) arbitrent soigneusement entre métier et vie privée ... ».

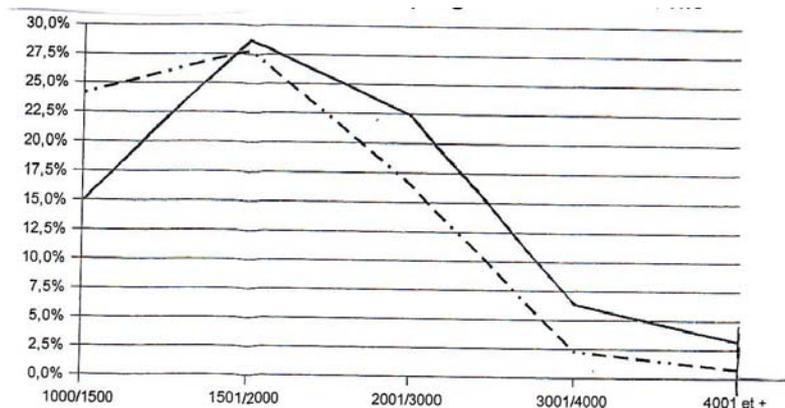


En ce qui concerne les salaires des cadres contractuels le croisement de la question sur les niveaux de revenus [CC70.2] avec l'item [CC70.1] sur le sexe nous démontre que la grande majorité à 76,7 % des personnes interrogées, gagne un salaire dans une fourchette allant de 1 501 € à 3 000 €.

	Homme	Femme
1000/1500	14,9%	24,1%
1501/2000	28,7%	27,8%
2001/3000	22,3%	16,5%
3001/4000	6,4%	2,3%
4001 et +	3,2%	0,8%
Pas de réponse	24,5%	28,6%
Total	100%	100%

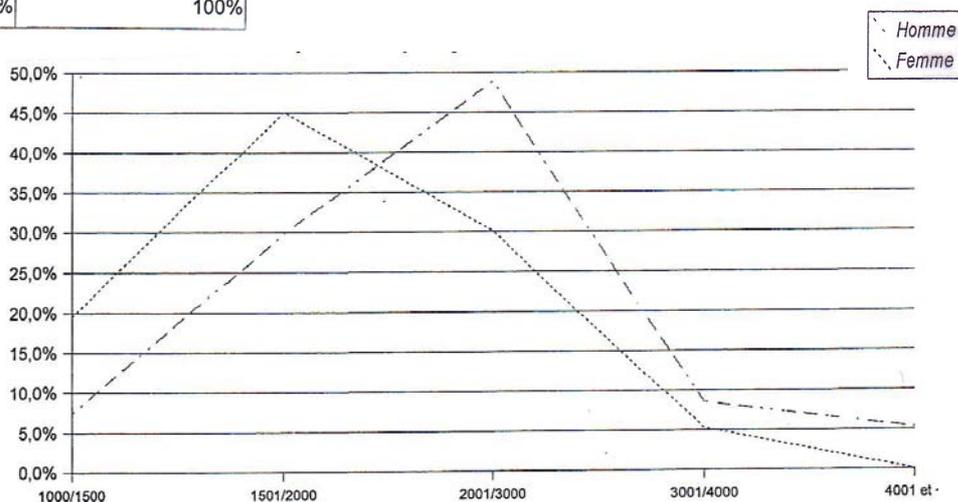
• Répartition des rémunérations des cadres contractuels par genres avant embauche

— Homme  
- - - Femme



	Homme	Femme
1000/1500	7,4%	19,5%
1501/2000	29,8%	45,1%
2001/3000	48,9%	30,1%
3001/4000	8,5%	5,3%
4001 et +	5,3%	0,0%
Total	100%	100%

• Répartition des rémunérations des cadres contractuels par genres après embauche



Après l'embauche dans le public, pour les salaires les plus bas entre 1 000 et 1 500 €, on trouvera 2,5 fois plus de femmes que d'hommes. La contractualisation ne corrige donc pas l'inégalité de traitement entre les hommes et les femmes dans la fonction publique territoriale.

Au contraire, elle l'aggrave singulièrement. Le rôle protecteur et égalisateur du statut se trouve requalifié par ce genre de constat. La liberté apparente de négociation offerte par le contrat présente un caractère singulièrement rétrograde par rapport aux efforts affichés et partiellement faits dans notre société pour l'égalité homme/femme. On trouvera encore environ moitié plus de femmes que d'hommes à être payées entre 1 501 € et 2 000 €. La bascule des salaires s'opère à partir de la tranche 2 001€ à 3 000 € où définitivement les hommes seront davantage rétribués que les femmes :

2 001 € à 3 000 €	: 48,9 % (hommes)	30,1 % (femmes)
3 001 € à 4 000 €	: 8,5 % (hommes)	5,3 % (femmes)
+ 4 001 €	: 5,3 % (hommes)	0 % (femmes)

L'inégalité salariale entre les femmes et les hommes est donc largement amplifiée par rapport à l'écart de rémunération que l'on trouve globalement dans le monde salarié ou corrigé dans le resserrement de son amplitude par le statut ! La brochure INSEE PREMIERE n° 1056 de janvier 2006 intitulée « Les salaires dans la fonction publique territoriale en 2003 » nous révèle que le différentiel de traitement pour les cadres statutaires s'élève à 19,2 % entre homme et femme.

Nous sommes très loin des répartitions quantitatives que nous venons de trouver pour les cadres contractuels. Les autorités territoriales ont des positions tranchées quant au salaire versé à leur cadres contractuels. Elles sont quatre sur cinq à répondre spontanément à cette question comme si elles avaient directement l'échelle des salaires et rémunération en mémoire 37,6% des autorités territoriales pensent que les cadres contractuels ont un salaire supérieur, 32,9% qu'il est égal... Seuls 8,7 % estiment que ce salaire est inférieur à celui des autres cadres titulaires.

Globalement, dans l'image que se font les autorités territoriales du salaire de leur cadre contractuel, celui-ci est égal voire meilleur que pour les cadres titulaires. Le recrutement de cadre contractuel ne correspond pas à une volonté de minimiser la masse salariale par la précarisation de ce type de personnel. Nous restons sur le modèle du cadre contractuel « bien payé » en échange de son savoir faire, de sa spécialité.

Comme nous l'avons vu, cette image ne correspond pas aux salaires versés... et affichés par les cadres contractuels.

Si nous observons les gains obtenus par les cadres contractuels selon le type de collectivité de recrutement, nous constatons que ceux qui aujourd'hui se retrouvent dans les départements ne répondent pas à la question sur leur salaire antérieur (35 %). Ils sont presque quatre fois plus secrets que leurs confrères travaillant dans les régions (9 %).

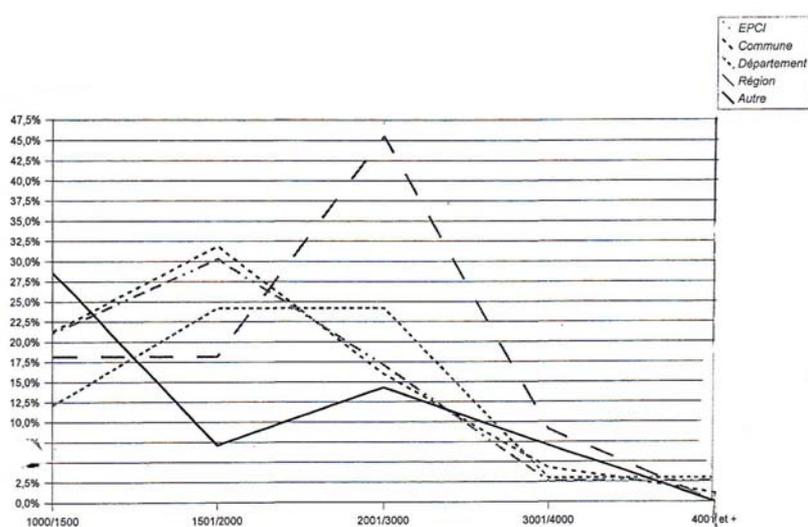
Ce qui corrobore un phénomène que nous avons déjà vu, à savoir, la plus grande fréquentation donc désinhibition des cadres contractuels régionaux pour l'appréhension du phénomène contractuel.

Avant leur arrivée dans le monde des collectivités locales, ceux qui étaient les mieux payés étaient les cadres qui allaient venir travailler dans les régions. Dans les régions, ils sont 2 à 3 fois plus nombreux que dans les communes, les départements ou les EPCI ; encore que, si on additionne les 2 tranches 3 000 € et > 4 000 €, la différence est moins nette entre départements et régions.

Les moins bien payés sont venus travailler dans divers établissements, public administratifs (28,6 %) suivis par les communes (21,3 %) et les EPCI (21 %). On trouve là les collectivités les plus éparpillées sur le territoire. Cette dissémination se joue au prix de la faiblesse de la profondeur du territoire. Ceci traduit, selon nous, le prix à l'attachement au territoire. On ne fait pas de carrière en Lozère ni dans le privé, ni dans le public.

• Répartition des rémunérations des cadres contractuels par type de collectivités avant embauche

	EPCI	Commune	Département	Région	Autre
1000/1500	21,1%	21,3%	12,1%	18,2%	28,6%
1501/2000	30,3%	31,9%	24,2%	18,2%	7,1%
2001/3000	17,1%	16,0%	24,2%	45,5%	14,3%
3001/4000	2,6%	4,3%	3,0%	9,1%	7,1%
4001 et +	2,6%	1,1%	3,0%	0,0%	0,0%
Pas de réponse	26,3%	25,4%	33,5%	9,0%	42,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

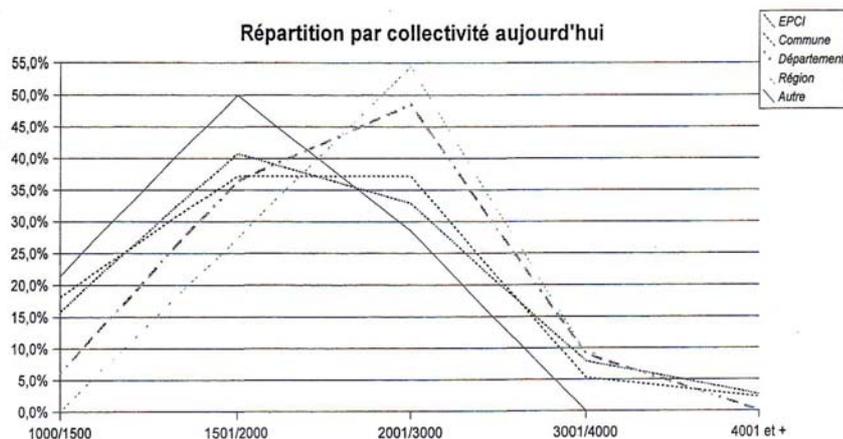


Cette impression est vérifiée quand on observe la courbe des salaires après embauche. Ils sont les plus élevés dans l'institution régionale (4 fois plus au-delà de 4 001 € que dans les autres collectivités). Vient ensuite le département. Les établissements publics administratifs, les communes cumulent le plus grand nombre de bas salaires (respectivement 21,4 % et 18 %).

Le niveau fiscal des régions et des départements fait la différence pour offrir les salaires les plus attractifs aux cadres contractuels. Pour les régions, la comparaison avant et après embauche permet simplement d'assurer la continuité des salaires. Sur la ligne de départ de mise en œuvre des compétences transférées de la nouvelle action publique territorialisée, toutes les collectivités locales ne partent pas à égalité. Chacun le savait, ici aussi, la chose est confirmée.

## • Répartition des rémunérations des cadres contractuels par type de collectivité après embauche

	EPCI	Commune	Département	Région	Autre
1000/1500	15,8%	18,1%	6,1%	0,0%	21,4%
1501/2000	40,8%	37,2%	36,4%	27,3%	50,0%
2001/3000	32,9%	37,2%	48,5%	54,5%	28,6%
3001/4000	7,9%	5,3%	9,0%	9,1%	0,0%
4001 et +	2,6%	2,2%	0,0%	9,1%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%



### Des rémunérations des cadres contractuels interrogés

Nous noterons que là encore les cadres contractuels stabilisent leurs ambitions en terme de rémunération à l'aune d'une vie équilibrée, se situant dans une moyenne honnête, vérifiant encore une fois le principe « happy to stay ». Au cas où contractuels et élus locaux n'arriveraient pas à se mettre d'accord sur une rémunération équilibrée, le juge administratif les y aiderait. En effet, la cour administrative de Marseille – 2 novembre 2004 req. n° 1066 vient de rappeler que la rémunération d'un agent contractuel (dans le cas d'espèce un cadre) doit prendre en compte la strate démographique de sa collectivité de recrutement et les traitements correspondants à ce type d'emploi dans la fonction publique de l'Etat. A en croire le journal « Le Monde » (1), le maître mot en matière de relation, de motivation au travail serait pour les salariés le désenchantement. Idée connue et reconnue depuis longtemps mais aujourd'hui mise en exergue dans le monde du travail quelle qu'en soit la sphère publique ou privée. Il semblerait que cette dichotomie s'efface au travers du désenchantement de ses salariés quels qu'en soient les fondements juridiques qui les lient à leurs employeurs.

(1) A titre d'illustration, prenons ces deux articles du Monde :

- le 30 août 2004, ce journal nous invite à constater « quand les salariés ne croient plus au discours de l'entreprise » ce qui serait « un malaise grandissant au sein des sociétés » « après s'être beaucoup investis dans leur vie professionnelle au cours des années 1970 et 1980 employés et cadres prennent de plus en plus de distance avec leur travail ». « Toutes générations confondues, sept personnes sondées sur dix affirment avoir « un rapport au travail qui connaît une barrière : la vie privée. ». Instabilité économique, restructuration d'entreprise, plans sociaux auraient conduit à cette prise de distance. Ceci évoluera-t-il avec le prochain départ massif à la retraite de la génération des baby boomers, les entreprises seront-elles obligées pour recruter, garder et motiver les salariés à être à leur écoute ? Nul ne peut l'affirmer. En écho à ce désenchantement des salariés et des cadres du privés qui semble s'appuyer sur la résultante d'un contexte économique tendu, c'est avec un adossement totalement différent que les gens du public notamment dans l'éducation nationale semblent eux aussi moins enthousiastes dans leur relation au travail.
- le 6 octobre 2004, p. 11 nous apprenons que « la vocation des nouveaux enseignants est moins affirmée », cet article de Martine Laronche s'appuie sur le travail de deux sociologues Agnès Van Zanten, directrice de l'observatoire sociologique du changement (CNRS- Sciences Po.) et Patrick Rayou, professeur de sciences de l'éducation qui constatent « Si, à première vue, les jeunes enseignants ressemblent à leurs aînés par leur origine sociale, ils apparaissent forts différents dans leur rapport au travail. A l'opposé des plus anciens, les jeunes entrent rarement dans le métier par vocation : « il s'agit pour beaucoup d'honnêtes étudiants, qui voient surtout dans l'enseignement le moyen de continuer de cultiver une matière qui leur a plu à l'université, de bénéficier d'une stabilité de l'emploi. » Cette absence réelle de vocation a l'avantage de leur permettre de se « préserver ». Les nouveaux enseignants n'auraient plus d'approche idéologique ou morale de leur métier mais « éthique ».

Visiblement, un même désir de se retrouver introspectivement, de se protéger, semble traverser les salariés de ce pays, privé ou public, chacun trouve le motif d'un repli sur soi.

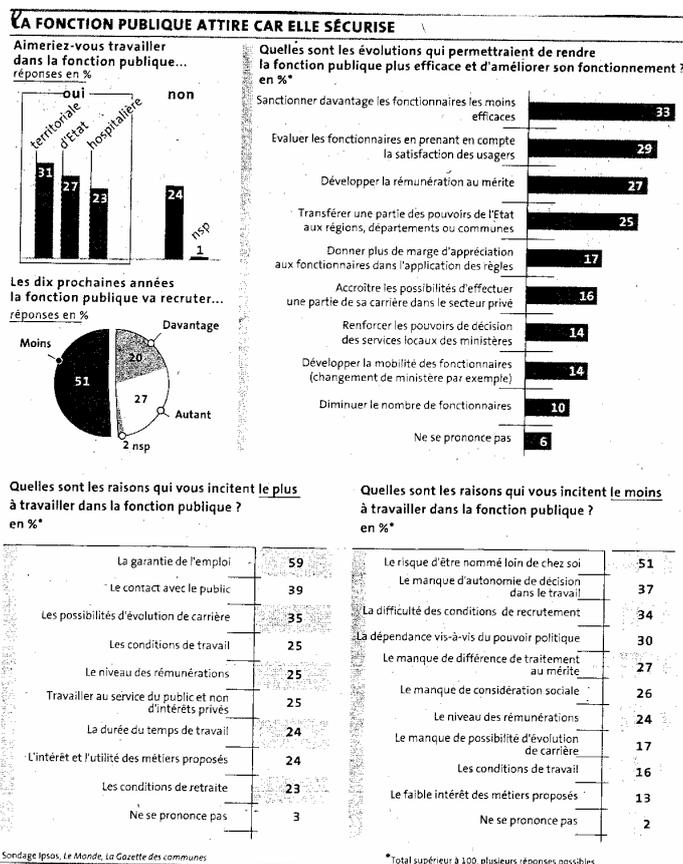
Qu'en est-il dans ce contexte de la motivation des cadres face à l'action publique territoriale ?

## § 2. Un besoin de sécurité

Quand on regarde le problème de la motivation d'un salarié quant au choix de l'entreprise qu'il souhaite intégrer, parmi les critères de sélection (côté salarié) on retrouve :

- 1) le dynamisme économique de l'entreprise
- 2) la rémunération espérée
- 3) l'ambiance au travail.

Comparer les attentes des cadres dans la fonction publique territoriale aux attentes de ceux qui se destinent au privé paraît intéressant. Y-a-t-il antagonisme de vue entre jeunes diplômés qui s'orientent vers une carrière dans la fonction publique (statutaire) et leurs homologues qui se dirigent vers le privé ? Le cadre contractuel de la fonction publique territoriale oscille-t-il dans ses motivations vers le cadre statutaire ou vers le cadre du privé ? Grâce un sondage effectué par Ipsos pour *La Gazette des Communes* et *le Monde*, du 7 au 22 mai 2004, auprès d'un échantillon national de 606 personnes, représentatif de la population française âgée de 15 à 30 ans, interrogées par téléphone, nous apprenons que la fonction publique attire car elle sécurise !



EXTRAIT de « Le Monde – emploi » 2 juin 2004 <sup>1)</sup>

(1) « Le Monde » rubrique Emploi du 22 juin 2004, intitulé : « La réussite, critère numéro un des élèves des grandes écoles » de Nathalie Quével.

Les jeunes diplômés réaffirment un fort besoin de sécurité et de proximité en matière d'emploi :

« Les trois quarts d'entre eux *aimeraient travailler dans la fonction publique*, et 59 % avancent, comme principale raison de ce souhait, *la garantie de l'emploi*, loin devant d'autres explications telles que *le contact avec le public* (39 %) ou *le service du public* (25 %).

A noter que ce souci défensif, face à un marché de l'emploi perçu – non sans raison – comme hostile, concerne surtout les actifs (65 %) et ceux qui entrent sur ce marché (75 % pour les 20 – 24 ans). Ce n'est donc ni par ses « valeurs » de service de l'intérêt public plutôt que d'intérêts privés ni par les spécificités des métiers qu'elle propose que la fonction publique attire. Là encore, des efforts de communication et d'information pourraient être déployés pour inverser cette image d'un emploi « par défaut ». Le souci de proximité – les plaidoyers sur les vertus de la mobilité sont ignorés – se manifeste, quant à lui, négativement par la crainte « d'être nommé loin de chez soi », qui concerne surtout les plus jeunes et les femmes, et positivement par la préférence donnée à la fonction publique territoriale aux dépens des fonctions publiques d'Etat et surtout hospitalière (cette dernière étant sans doute *spécialisée* malgré la variété de ses métiers, sans oublier l'image des hôpitaux en crise, notamment lors du passage aux 35 heures).

En revanche, on peut noter que les raisons de ne pas aller dans la fonction publique ne sont pas liées à une comparaison entre les performances du privé et celles du public – le niveau de rémunération, l'évolution de carrière, les conditions de travail, le manque de considération sociale, le manque d'intérêt des métiers proposés ne figurent qu'en bas du tableau, mais à des critiques adressées au fonctionnement spécifique à la fonction publique.

Outre la mobilité non choisie, sont cités le manque d'autonomie de décision, la difficulté des concours de recrutement, la dépendance vis-à-vis du pouvoir politique. Autrement dit, une meilleure attractivité de la fonction publique passerait par une amélioration de son fonctionnement plutôt que par une compétition accrue par une progression de carrière tant que la garantie de l'emploi est maintenue.

Ce constat est confirmé par les choix des personnes interrogées en matière de réformes visant à améliorer l'efficacité de la fonction publique. L'idée de « diminuer le nombre de fonctionnaires » n'est partagée que par 10 % des sondés. C'est le plus faible score, alors que cette proposition apparaît souvent au centre des projets annoncés.

En revanche, les notions de sanction et d'évaluation viennent en tête. Attirés par la protection qu'offre la fonction publique contre les aléas du marché du travail, ces jeunes ne confondent pas sécurité de l'emploi et irresponsabilité. Un distinguo que les partisans comme les adversaires de la réforme de l'Etat seraient peut-être clairvoyants de reprendre. »

analyse Antoine REVERCHON.

(Le Monde, 22 juin 2004)

Or, précisément la différence fondamentale entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale consiste pour le postulant à choisir géographiquement sa zone de recrutement (1). Au détriment de la rémunération ou du temps de recherche, le cas échéant, l'adéquation avec l'emploi recherché relève du possible, alors que cela est bien plus aléatoire pour l'Etat que l'on soit statutaire ou pas. Le mode de recrutement territorialisé de la fonction publique territoriale, et notamment pour les cadres contractuels, est un atout considérable en terme d'attractivité du local.

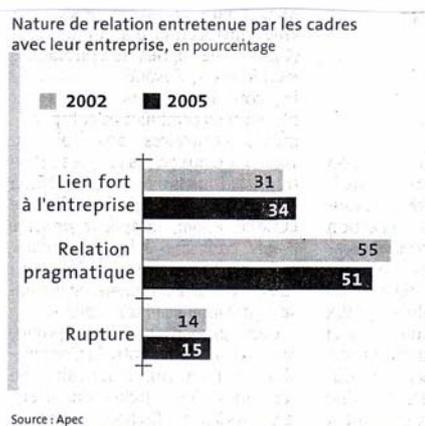
(1) Voir la carte et les observations faites concernant les cadres ayant répondu à notre questionnaire.

Dès lors, on comprend aisément pourquoi les cadres contractuels se sentent plus proches des cadres de la fonction publique territoriale à 80,3 % [CC-23.2] par cette capacité à s'inscrire professionnellement dans un territoire choisi, que des cadres d'Etat à 27,6 % [CC-23.2] pour qui le territoire est subi.

La nature des fonctions ne semble plus être le seul critère identifiant où les spécialistes publics ou privés formeraient une grande communauté de principe et de valeur. La césure semble davantage passer par l'accès au territoire comme synonyme d'une certaine sécurité. Sentiment de sécurité qui, au-delà de son aspect professionnel peut passer par la conservation immédiate des repères familiaux, amicaux, personnels, autant d'éléments propres à rassurer dans une société connue pour son atomisation et ses déracinements liés à la montée en puissance d'une économie concurrentielle post-agraire accrue depuis la seconde guerre mondiale. Les autorités territoriales ressentent bien cette recherche de sécurité qui émane de leurs cadres contractuels. Elles estiment à 69,2 % [AT-V.14] que ceux-ci souhaitent être intégrés dans la fonction publique territoriale. L'image du cadre contractuel pérégrin ne résiste pas au constat des pratiques et attentes des cadres contractuels eux-mêmes dans le monde local.

Mais est-ce seulement dans le monde local qu'une majorité de salariés aujourd'hui est en recherche de certitudes et de protection ? (1). Parce qu'il faut se souvenir que l'image « du cadre » des années 90 se caractérisait par son attachement à « la culture d'entreprise » et par la valorisation des compétences par le marché. Aujourd'hui, même si les cadres en souffrent moins que d'autres catégories socio-professionnelles, ils restent très dépendants d'une économie grippée. L'entreprise privée n'offre plus de parcours professionnels flamboyants, alors migrer vers la sphère publique ne semble pas un obstacle à ce niveau là. Leur désir de promotion pourra s'assouvir dans le monde local, en tout cas ils l'espèrent fortement à 47,8 % [CC-1.2] ; cela n'a que peu d'importance pour 9,3 %. Le lien avec l'entreprise au niveau culturel, globalement, se distend lui aussi.

#### UN LIEN DE PLUS EN PLUS DISTENDU AVEC L'ENTREPRISE



Extrait de « Le Monde du 11 octobre 2005.

(1) Voir Michel KOKOREFF et Jacques RODRIGUEZ – « La France en mutations » Quand l'incertitude fait société. PAYOT août 2004.

### § 3. Le sens du service public

On assiste aujourd'hui à un regain d'intérêt dans la population pour le service public et les valeurs qui le fondent. Est-ce le prix de l'insécurité du marché du travail ?

Le journal « Le Monde » titrait le 5 avril 2005 dans sa rubrique emploi :

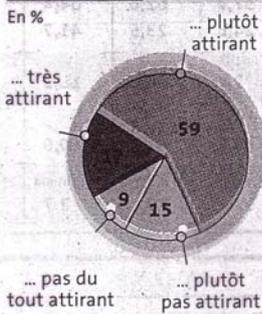
« Pour les jeunes, les valeurs du service public ont un sens. » :

« L'engouement des jeunes pour la fonction publique se confirme de sondage en sondage. Celui qu'a réalisé l'IFOP à l'occasion du Salon de l'emploi public qui se tiendra du 7 au 9 avril au Palais des Congrès à Paris, en partenariat avec la Gazette des communes et le Monde, ne fait exception à la règle. Exercer un métier dans l'une des fonctions publiques (d'Etat, des collectivités territoriales ou hospitalière) est « attirant » pour les trois quarts des personnes interrogées, et 70 % affirment même positivement souhaiter y travailler. Ce sont les plus âgés (25-30 ans), les femmes, les jeunes issus des milieux de plus modestes, les habitants de zones rurales, les sympathisants de gauche, qui plébiscitent le plus la fonction publique, tant en termes d'attraction que de volonté d'y faire carrière. A cette aune, la fonction publique territoriale est la plus citée, suivie de la fonction publique d'Etat, puis de la fonction publique hospitalière cette dernière étant moins prisée chez les hommes que chez les femmes. Parmi des jeunes particulièrement touchés par le chômage, la recherche de la sécurité de l'emploi n'est pourtant pas la seule valeur attachée à la fonction publique même si elle vient en tête, en moyenne 84 % des réponses, surtout parmi ceux qui sont le plus souvent en difficulté sur le marché de l'emploi : 90 % chez les 25-30 ans, 88 % chez les enfants d'employés et 90 % chez les « professions intermédiaires ».

En effet, l'affirmation selon laquelle « faire carrière dans la fonction publique n'est pas anodin, c'est un véritable engagement » recueille 65 % des suffrages, ce qui a surpris les responsables de l'enquête eux-mêmes : ce jeune que l'on dit frileux garde une part d'idéal. Ce taux monte à 71 % chez les sympathisants de la droite et à 76 % chez les habitants des communes rurales. De même, une majorité de jeunes associent la fonction publique à la notion de « service des citoyens » (72 % en moyenne) et d'« intérêt général » (66 %) – surtout parmi les plus jeunes et les milieux sociaux plus aisés. Ils sont en revanche moins nombreux à partager l'idée que « la fonction publique fournit des prestations de qualité » (62 %), à l'exception des habitants des communes rurales (67 %).

## LES CARRIÈRES DE L'ADMINISTRATION RENFORCENT LEUR ATTRACTIVITÉ

Exercer un métier dans la fonction publique est...



Pour chacune des phrases suivantes, diriez-vous qu'elle s'applique très bien, plutôt bien, plutôt mal ou très mal à la fonction publique?

En %	Très bien	Plutôt bien	TOTAL bien	Plutôt mal	Très mal	TOTAL mal
► La fonction publique offre la garantie de l'emploi	37	47	84	12	4	16
► La fonction publique est au service des citoyens	15	57	72	23	5	28
► La fonction publique défend l'intérêt général	9	57	66	27	7	34
► Faire carrière dans la fonction publique n'est pas anodin, c'est un véritable engagement	11	54	65	29	6	35
► La fonction publique fournit des prestations de qualité	6	56	62	31	7	38

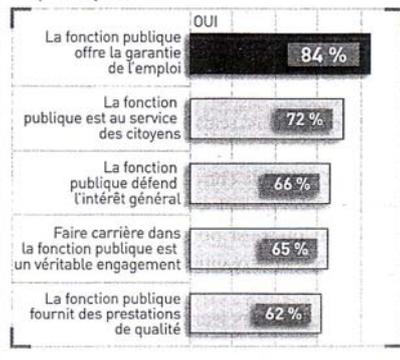
Source : Le Monde 5 avril 2005.

### DES VALEURS

#### L'atout de la garantie de l'emploi

Au-delà de l'attachement à la garantie de l'emploi, exprimé par 84% des jeunes interrogés, les valeurs liées à la nature même du service public sont mises en avant: la fonction publique séduit parce qu'elle est « au service des citoyens » (72%), qu'elle « défend l'intérêt général » (66%) et qu'elle représente « un véritable engagement » (65%). Intégrer la fonction publique, c'est aussi, pour les jeunes, donner du sens à sa carrière.

► Chacune de ces phrases s'applique-t-elle bien à la fonction publique ?

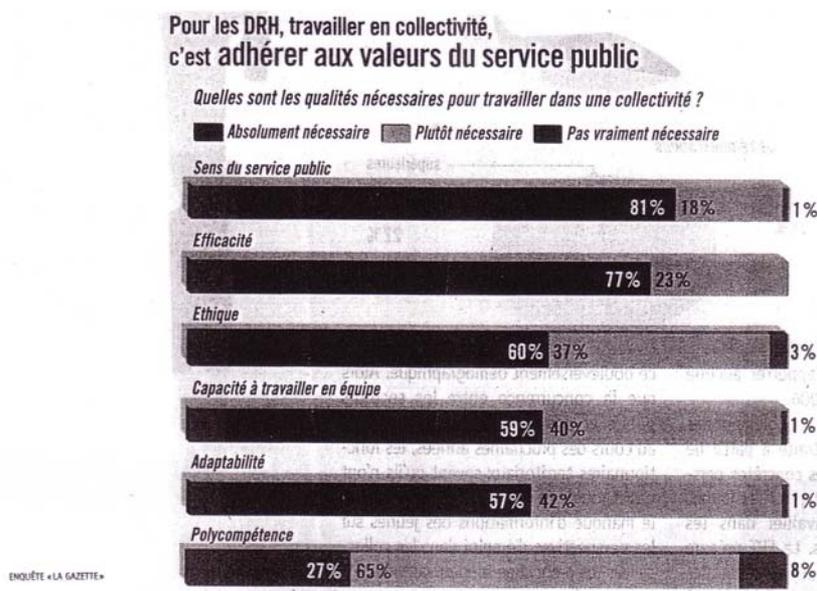


Cette enquête a été réalisée par la Gazette du 4 avril 2005 qui insistait sur les valeurs de l'emploi public.

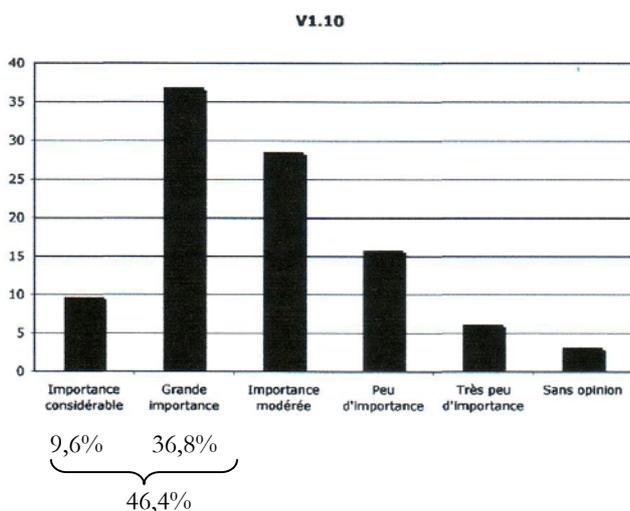
Nous ne serons donc pas surpris de constater que les cadres contractuels disent nettement adhérer aux valeurs du service public. En cela, leur discours convient aux directeurs des ressources humaines chargés du recrutement dans les collectivités locales.

Une enquête (1) publiée dans *la Gazette* du 31 mai 2004 p. 28, nous révèle pour les directeurs des ressources humaines, c'est-à-dire les personnels administratifs au cœur de l'opération de recrutement (et même parfois qui recrutent quasi-directement à travers leur choix de présélection de candidatures auprès des autorités territoriales), placent en premier lieu comme qualité attendue d'un candidat son adhésion aux valeurs du service public.

Pendant longtemps, le fait de réussir un concours de la fonction publique servait de passeport suffisant à se faire ouvrir les portes des services publics. Est-ce encore vrai au niveau du discours, du référentiel qui le porte, des pratiques ?



Pour ce qui concerne le contact avec les administrés, qui peut être un élément tangible de la mise en œuvre de l'esprit de service public, pour les cadres contractuels il fait apparaître, en lecture globale un intérêt marqué à 46,4 % [CC-1.10].



- Le contact direct avec les administrés comme élément le plus important dans le travail des cadres contractuels, selon eux.

(1) Enquête réalisée auprès de 303 directeurs des ressources humaines – avril / mai 2004.

Une lecture différenciée par sexe montre que les hommes considèrent deux fois plus que les femmes que le contact avec les administrés est très peu important (8,5 % pour 4,5 %). Hommes et femmes se retrouvent à égalité pour considérer qu'il y a grande importance (36,2 % - hommes – pour 37,6 % - femmes). A l'extrême, pour une caractérisation d'une importance considérable, les femmes se retrouvent trois fois plus nombreuses (13,5 % contre 4,3 %) que les hommes pour insister sur cette dimension. C'est donc sur les extrêmes des fourchettes de propositions que se fait la différence.

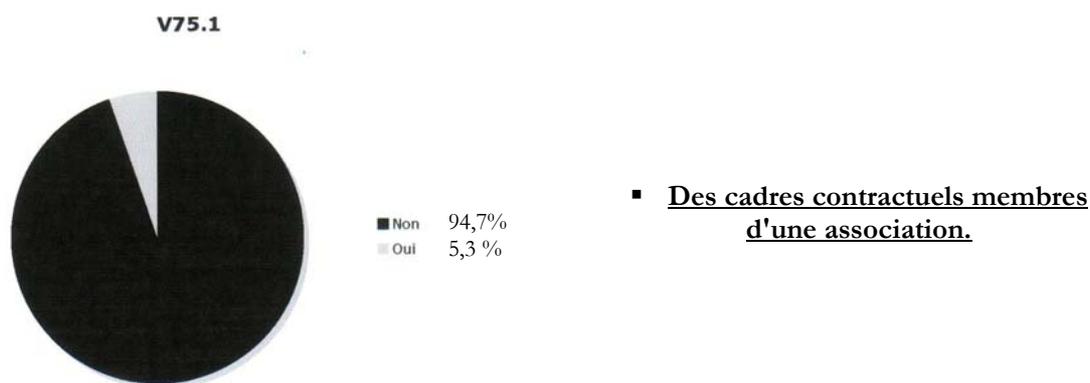
Reconsidérer l'importance du contact en fonction de l'âge du répondant nous révèle que le pic d'intérêt se situe pour les 50 ans à 59 ans (grande importance 40 % + importance considérable 10,3 % + 34,4 %). Les autres tranches d'âges étant elles aussi décrochées par rapport à leurs aînés. Il faut voir là une érosion du goût de la proximité, du contact humain auquel les anciennes générations semblent plus sensibles.

Ce sens du service public peut également être instrumentalisé au niveau du discours car il est plus aisé de fonder son ancrage au territoire par goût de la proximité que par peur de mobilité.

L'ensemble des valeurs qui supportent le service public sera donc facilement monnayé pour justifier cette appétence au territoire, à la proximité, au goût du quotidien, au désir de concrétiser dans le tangible, en un mot : en appartenant à la réalité !

Cependant, ce goût avoué pour le service public ne se double pas d'une activité prosélyte, ni non plus par une socialisation qui aurait pu être porteuse d'une vision « service public ».

Pour les cadres contractuels, il n'est pas important d'être syndiqués (74,5 %) [CC-74.1], ni même d'appartenir à une association de contractuels (94,7 %) [CC-75.1].



Dans la très faible hypothèse où ils décideraient d'adhérer à une association de défense professionnelle, la principale raison serait de bénéficier de davantage de garanties professionnelles (64,9 %) [CC-76.3]. A nouveau, nous retrouvons ce fort besoin de sécurité. Impression corroborée par l'idée de faire pression pour intégrer le statut de la fonction publique territoriale (61,4 %) [CC-76.4].

Il apparaît alors comme édifiant de constater que les motivations plus altruistes n'interviennent qu'en fin de proposition, comme par exemple faire connaître leur métier (36,8 %) (1).

Cette absence de socialisation syndicale ou professionnelle traduit sans doute l'état d'esprit de cette « *foule solitaire* » marquée par un fort individualisme et par un éparpillement spatial. Les tentatives d'extériorisation des cadres contractuels par Messieurs Cabanel et Gourdon (2) paraissent lointaines. Ces « corps invisibles » de la fonction publique n'auront jamais su ou pu forger quelque phénomène identitaire débouchant sur une revendication. Des explications peuvent être fournies par leur éparpillement spatial, juridique, hiérarchique.

Pour continuer à cerner le cadre contractuel au-delà des qualités qu'il s'accorde et de celles que son employeur lui concède, il convient d'observer son comportement in situ au travail.

Savoir si la gestion des collectivités territoriales évolue par son apport et avec quelle amplitude, pourra se lire tout au long d'un moment clef d'influence, celui de la prise de décision. A nouveau, nous mêlerons les regards des cadres contractuels et des autorités territoriales.

**L'observation des pratiques des cadres contractuels permet de constater un certain nombre de mutations de valeurs tant des cadres eux-mêmes que des autorités territoriales. Cependant, le mouvement n'est pas net et le cadre contractuel évolue entre des spécialités professionnelles affirmées qu'il apporte et qui fondent son originalité mais en même temps son comportement est particulièrement teinté de conformisme.**

Face à la relative lenteur des moyens institutionnels de recrutement traditionnel, face à l'appel d'air que va constituer le choc démographique (80% des cadres partent à la retraite d'ici 2012), face aux besoins urgents de spécialistes que réclament les élus locaux, le cadre contractuel ne semble pas tirer son épingle du jeu.

Son recrutement n'occupe aucun réseau particulier, sa mobilité est particulièrement timorée, son employabilité s'effrite rapidement faute de vouloir suivre des formation, son besoin de sécurité, la faiblesse de leur appartenance salariale et finalement leur sens sincère du service public, le rendent difficilement distinguable de ses confrères statutaires. Les sphères titulaires, non-titulaires deviennent complètement poreuses en terme de vécus professionnels. L'hypothèse d'un recrutement de cadres contractuels plus dynamiques, plus mobiles, régénérant l'encadrement territorial doit être abandonnée en l'état de notre enquête.

(1) *Les principaux syndicats et association de cadres territoriaux sont statutaires. Il s'agit :*

- *Syndicat National des directeurs généraux des villes de France*
- *Association des dirigeants territoriaux*
- *syndicat national des cadres territoriaux*
- *syndicat des directeurs et attachés territoriaux.*

*Ils sont tous positionnés contre la contractualisation de l'encadrement.*

(2) CABANEL et GOURDON – *Fonction publique « Les contractuels » Economica 1991.*

## **Chapitre 2** Le cadre contractuel en action au sein de la boucle décisionnelle territoriale

Dans un contexte qui est devenu complexe, la mise en œuvre de l'action publique a changé et évolué chaque jour. Recherche d'efficacité, pertinence ... toute une nouvelle rhétorique vient s'épanouir dans le monde local. Le voici traversé de nouveaux engouements amalgamant management, pilotage, coaching, tableaux de bord, indicateurs... Efflorescence de techniques et ésotérisme d'hyper-spécialistes se tutoient dans la presse spécialisée et dans les officines de formation. Alors, quel est le cadre territorial qui offrira le meilleur service en corollaire à toutes ces attentes, répondant au diktat de la modernisation de la gestion publique ? Quels acteurs seront convoqués par les autorités territoriales pour les aider dans leur prise de décision, si ce besoin existe. Quels présupposés les guideront dans leur choix ? En fait, imaginaire et raison ne s'enlacent-ils pas dans la prise de décisions, ce moment magique de l'expression la plus nue du pouvoir ? Et cela ne va pas sans la question de la légitimité de ce pouvoir

... C'est ici que l'apport de l'analyse par (de) l'action publique territoriale donne des informations à la fois sur les acteurs du système politique local, tant au niveau des autorités territoriales que des personnels et plus particulièrement pour nous des cadres contractuels. Tout simplement, parce que nous les verrons en mouvement. Décider, c'est déjà agir. Et dans une logique rationnelle, cela suppose réflexion, anticipation, détermination des domaines d'action, c'est à dire, participer à la délimitation du périmètre... politique. Comment se mesure la prépondérance des acteurs en ce moment de la prise de décision politique ? Instants personnels et pourtant de portée générale ...

L'opération clé par laquelle le pouvoir politique exerce sa fonction de régulation est la décision politique (1).

Il s'agit donc là d'un lieu de révélation des plus propice pour comprendre les cadres contractuels administratifs, leur place, leur rôle. Nous sommes au cœur de la boîte noire eastonienne. « La première grande controverse, et la plus profonde que le mode de raisonnement décisionnel ait provoqué est celle qu'a suscité la discussion du problème des politiques publiques (...). Il apparaît difficile qu'une politique publique ne soit pas appréciée en fonction d'un intérêt général dont l'administrateur ou le politique responsable ont la charge, mais dont ils ne peuvent trancher a priori.

Mais si la rationalité d'une décision n'est plus claire et univoque, il devient beaucoup plus difficile de maintenir le modèle rationnel. La théorie démocratique classique nous fournit bien une réponse, puisqu'elle donne au souverain législateur, avec la responsabilité d'affirmer la volonté générale, le soin de déterminer la légitimité et la rationalité de toute politique publique. Mais l'analyse des pratiques de gouvernement et des pratiques administratives nous montre que l'application de la théorie n'est pas facile.» (2)

(1) *Sociologie du politique* – Patrick LECOMTE et Bernard DENNI – Grenoble 1990 p227 et suivantes.

(2) Michel CROZIER, ERHARD FRIEDBERG «l'acteur et le système» Points Essais 1992 p 309-340

C'est précisément l'étude des pratiques administratives que nous tenterons de cerner pour parcourir la boucle décisionnelle territoriale.

Avec une question principale : à la bureaucratie classique donnée par le législateur aux autorités territoriales sont désormais adjoints des cadres contractuels ; qu'est-ce que cela signifie ?

Doit-on y voir une insuffisance du côté des cadres statutaires en matière de compétence professionnelle, une absence de confiance des élus à leur égard. Dans la course à la modernisation de la gestion publique des décisions, les cadres titulaires ne seraient pas bien préparés, n'auraient pas su être préparés par le statut ?

A nouveau contexte, nouveaux acteurs ; d'autres, tels les cadres contractuels, apporteraient un savoir faire innovant aidant de façon déterminante les autorités territoriales ?

La grande révolution contextuelle que vivent les collectivités locales modifie la relation de pouvoir entre décideurs élus et « co-décideurs » administratifs. Placer le curseur de la co-décision ne peut se faire qu'au cas par cas, nous n'en garderons que le principe. C'est alors qu'il nous paraît utile de globalement tenter de mesurer la place de chaque décideur potentiel, exercice miné par la rhétorique de la décision qui tend à naturaliser certaines pratiques et par l'indéfinition du concept de la décision politique, ce qui pose un premier large champ d'investigations :

- qu'est-ce que prendre une décision politique et à ce moment là, quel rôle joue notre fil d'Ariane, le cadre contractuel ? (section 1),

- apporte-t-il une aide à la rationalisation de la décision ? Si oui, est-il le seul, avec quels outils, en a-t-il le monopole d'utilisation, les partage-t-il, avec quelles conséquences,

- entre discours et pratiques, entre réalités et supposés, n'assistera-t-on pas à un grand combinatoire de l'imaginaire, et de la raison où bien souvent, et c'est le paradoxe, l'imaginaire donnerait sens et serait la source " réelle " sur laquelle s'adosserait la prise de décision d'un acte... (section 2) ?

A ce moment, notre analyse sera particulièrement éclairée par le résultat de l'enquête que nous avons menée auprès des autorités territoriales et pour laquelle 322 élus locaux de tous horizons nous ont répondu.

## Section 1 – Le cadre contractuel au sein de la boucle décisionnelle territoriale

«La bonne décision, c'est celle qui est à la fois légitime, car prise au bon niveau par celui qui doit la prendre, et celle qui est compétente, non parce que celui qui la prend a toutes les compétences, mais parce qu'elle est éclairée par l'avis de l'expert, du conseiller, voire du savant.

La décision constitue l'essence même du politique dans sa plus noble fonction de garant de l'intérêt général ou de responsable dans les moments d'exception »... «faire émerger l'intérêt général des intérêts et des conflits particuliers ... cela demande du temps, une grande capacité d'écoute et de dialogue, une bonne harmonie entre l'élu qui décide et le fonctionnaire, l'administrateur territorial qui le renseigne, le conseille, ouvre des hypothèses de choix ». (1)

Cette citation de l'ancien ministre de la Fonction Publique condense à elle seule l'essentiel des registres apparents sur lesquels se joue la prise d'une décision politique.

Les acteurs convoqués sont au premier chef les élus dont la décision politique est adossée sur les concepts de légitimité d'intérêt général. La décision est bonne, « l'élu qui décide » est aidé par des fonctionnaires compétents qui l'éclairent de leur expertise, de leur savoir. L'élu est homme d'écoute et de dialogue qui travaille en bonne harmonie avec ses cadres.

La description de ce modèle idyllique, au-delà des apparences, ne relève-t-elle pas davantage du rêve ? ... et d'un monde enchanté ?...

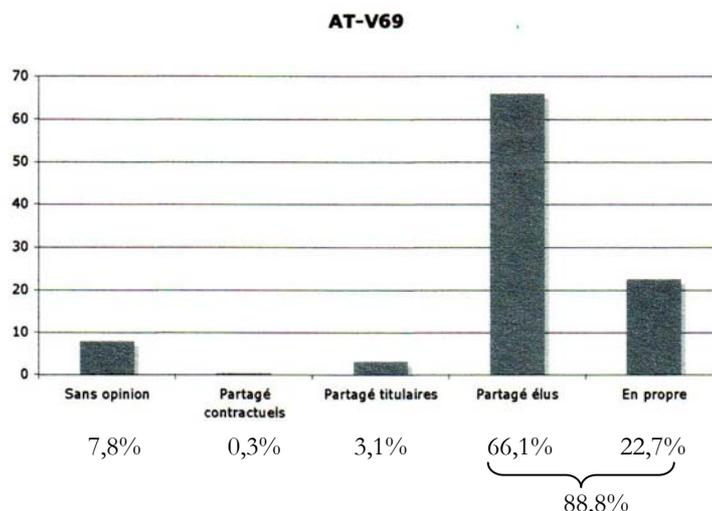
Une telle approche décrit le modèle classique de la décision politique et renvoie inexorablement à un seul type de décideur : l'élu (§ 1). Mais, est-ce l'intégralité de la réalité ? Déjà WEBER confrontait le pouvoir politique au pouvoir du savant. N'est-ce pas se voiler la face que de ne pas vouloir examiner l'érosion du modèle classique de la décision ? (§ 2). Et cela paraît d'autant plus difficile qu'une rhétorique s'élève, glorifiant un arsenal de nouveaux concepts qui seraient ipso facto adoptés par les élus (§3). Exercice héroïque quand on connaît l'hétérogénéité que recouvre le terme globalisant d' « élu ».

Avec l'évolution constante du contexte local, chaque jour qui passe complique la définition de ce qui est politique ou pas (§ 4).

### § 1. Le modèle classique de la décision politique territoriale

Le schéma traditionnel de la décision territoriale est descendant, pyramidal et asymétrique. Les autorités territoriales l'affirment avec force : le processus de décision politique relève de la sphère politique à 88,8 % [AT-V.69.1]. Il ne se trouve que 3,4 % des élus pour imaginer le partage de la décision avec des cadres de la sphère bureaucratique.

(1) André ROSSINOT, ancien ministre de la Fonction Publique – « Les cahiers du management territorial » n°19 p 8.



▪ **Le processus de prise de décision politique au sein de la collectivité selon les autorités territoriales.**

Le schéma classique postule que les élus seuls initient les politiques publiques territoriales. Simplement parce qu'il s'agirait pour eux de tenir leurs engagements issus de promesses électorales, validées par l'élection.

La légitimité du schéma classique repose sur un pouvoir donné par l'élection. Portées par leurs engagements, les autorités territoriales se vivent en osmose avec la population et se considèrent comme les plus à même de percevoir leurs besoins et leurs attentes.

Dans leur dialogue quotidien avec la population, *ils sentent* bien ce qui demain, dans un but d'intérêt général, doit devenir une politique publique territoriale.

A ce schéma enchanteur, comme malgré tout rappelés par un sens de la proportion, suivant leur capacité à douter ou pas (cela relève de la philosophie, voire de la psychologie), certains élus souhaiteront objectiver leur décision. C'est ici qu'il faut insister sur le caractère protéiforme de la bureaucratie locale. Et que nous formulons l'hypothèse que de sa composition, de l'accès de certains de ses membres aux élus, de la culture, des référentiels que chacun véhicule, le rôle de conseil, d'accoucheur d'idées de *l'administration* locale sera différent...

L'autorité territoriale (le Maire, le Président) est seul exécutif au sein de la collectivité. Elle dispose d'un pouvoir essentiel : fixer l'ordre du jour des assemblées. C'est à dire, trivialement et à la taille des collectivités territoriales, assumer la responsabilité matérielle et politique de considérer que tel problème, telle situation doit faire l'objet d'une délibération. Délibération au sens légal du terme (celle qui occupe l'agenda institutionnel, diraient COBB et ELDER), comme au sens large du moment de l'expression publique de la reconnaissance d'un problème et la volonté de le surmonter (agenda politique).

Cette phase ante agenda mérite que l'on s'y attarde pour examiner le jeu des acteurs. La volonté hégémonique de l'autorité territoriale se suffit-elle à elle-même ?

Il convient donc d'examiner la part de l'élu [A] et celle de sa bureaucratie [B].

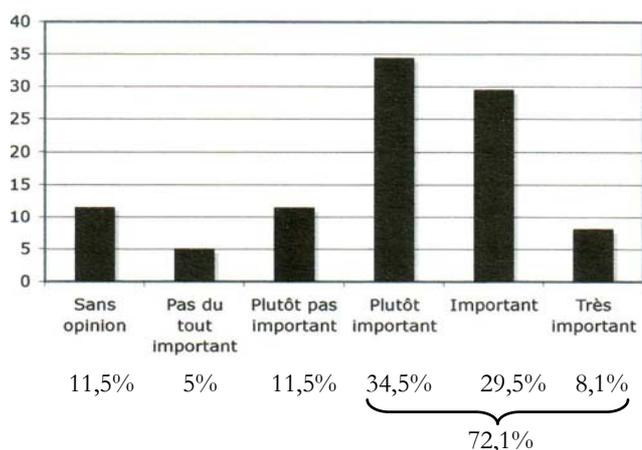
**a) L'élu décideur conçoit la décision**

La vision classique postule que la sphère politique exerce la fonction de conception des politiques publiques territoriales. En tant que de besoin, les cadres supérieurs de l'administration apportent les éléments propres à forger la décision. Ici, leur rôle est celui de conseil technique d'appui.

Interrogés sur leur propre rôle, les élus locaux considèrent qu'ils sont, de très loin, les acteurs principaux qui concourent le plus à l'élaboration des décisions politiques à 94,4 % [AT-V40.1]. Ils étendent cette reconnaissance aux élus majoritaires à 76,4 % [AT-V40.2] et considèrent même que c'est l'affaire de tous les élus confondus y compris l'opposition à 56,2 % [AT-V40.3].

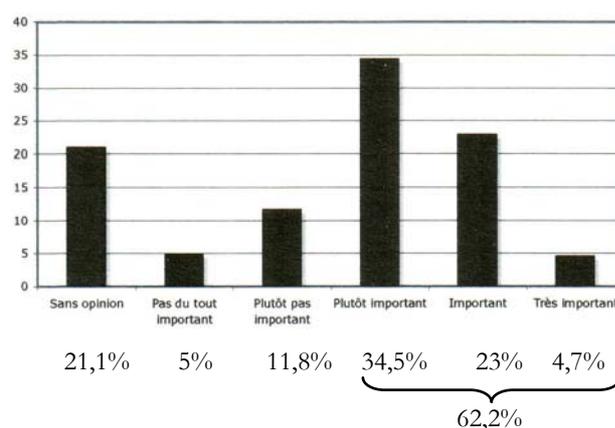
Pour ce qui concerne la sphère administrative, le collaborateur le plus concerné sera le cadre titulaire à 72,1 % [AT-V40.6]. On est encore dans le modèle du Maire / Secrétaire Général dans les esprits. Arrive ensuite le cadre contractuel avec un indice moindre à 62,2 % [AT-V40.7]. On observera que le cadre contractuel considère lui qu'il se sent influent à 71,5 % [CC-9.2] au moment de la conception d'une décision. Un hiatus dans les visions s'instaure entre les autorités territoriales qui perçoivent moins le rôle de leurs cadres contractuels que ceux-ci ne le revendiquent.

**AT-V40.6**

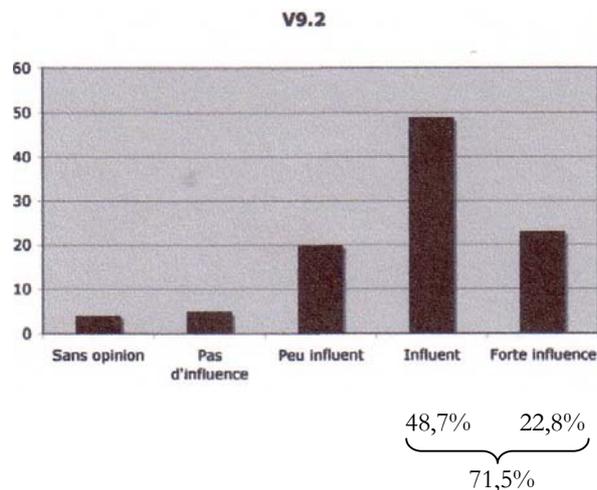


▪ **Les cadres titulaires comme acteurs concourant le plus à l'élaboration d'une décision politique selon les autorités territoriales.**

**AT-V40.7**

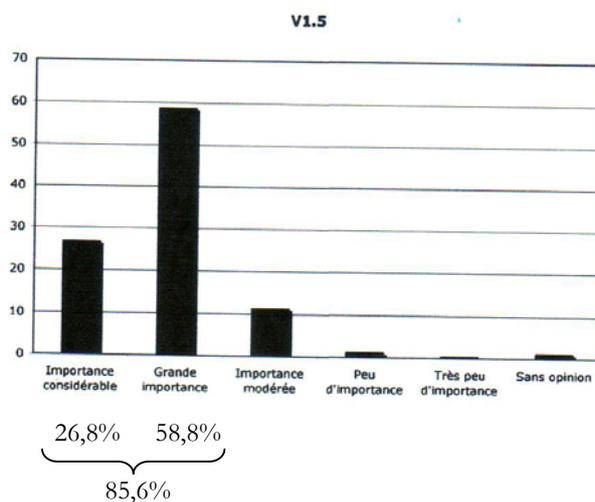


▪ **Les cadres contractuels comme acteurs concourant le plus à l'élaboration d'une décision politique selon les autorités territoriales.**



- **La conception d'une décision, comme moment d'influence pour les cadres contractuels, selon eux.**

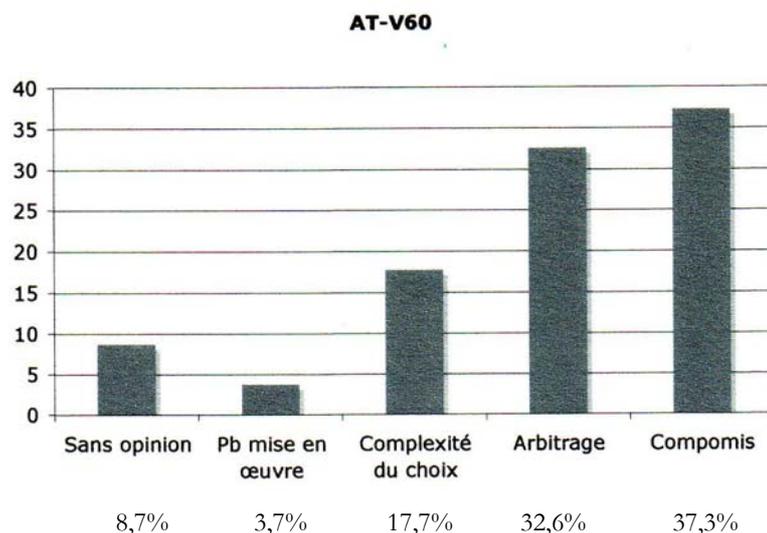
Le travail décisionnel du cadre contractuel est peut-être escamoté par la récupération hiérarchique administrative. Si le directeur général des services conserve le monopole d'accès à l' élu, il est évident que le système pyramidal asymétrique n'a pas pour vertu de rendre à chaque acteur bureaucratique la dimension totale de son implication. Malgré cela, les cadres contractuels désirent être consultés par leur hiérarchie pour les prises de décision à 85,6 % [CC-1.5]...même si en retour, ils n'ont pas la reconnaissance des élus, au moins auront-ils celle de leur supérieur hiérarchique.



- **Etre consulté par la hiérarchie pour les prises de décisions comme élément important dans le travail, selon les cadres contractuels.**

Et pourtant, les élus reconnaissent que la gestion quotidienne des collectivités locales devient au fil des années de plus en plus complexe (94,4 %) [AT-47.1], plus risquée (75,8 %) [AT-47.4] et une affaire de spécialiste (84,8 %) [AT-47.2].

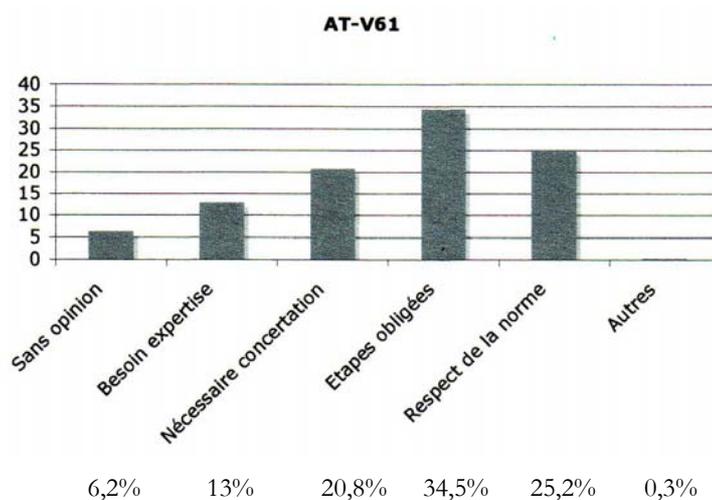
Qu'importe, le suffrage universel confère, semble-t-il, un savoir universel qui permet à l'élu en dépit de la complexité des procédures et des responsabilités d'assumer les (ses) décisions politiques avec un sentiment de complétude. Or, en réalité, pour les élus locaux, ce qui caractérise la décision politique, ce n'est pas tant le savoir mais plutôt le savoir faire. Aussi mettent-ils en premier lieu la recherche du compromis (37,3 %) [AT-V60] et la capacité d'arbitrage (32,6 %) [AT-V60] qui relèvent effectivement du registre politique et ceci devant le besoin d'expertise (17,7 %) [AT-V60].



▪ **La caractérisation de la décision politique selon les autorités territoriales.**

Pour l'élu donc, l'objectivation de la décision, pour être sans doute utile, n'est pas déterminante. L'élu politique est donc dans son temps rationnel qui n'est pas forcément celui de la raison commune telle qu'un expert pourrait l'objectiver.

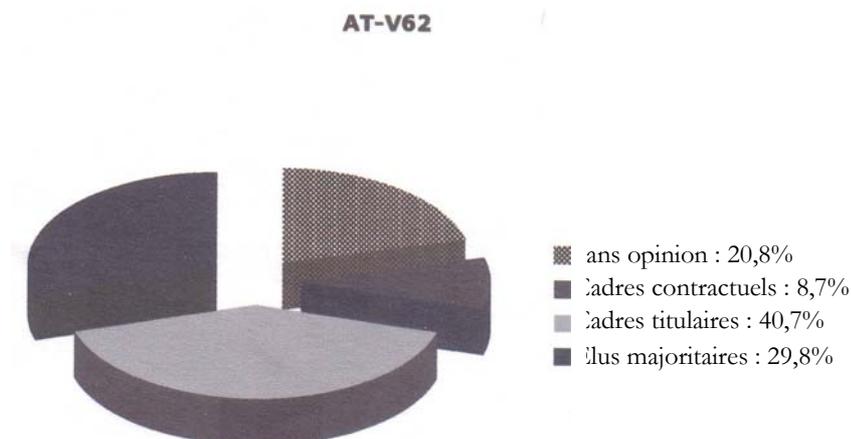
Toujours pour l'élu, la décision administrative, quant à elle, se caractérise par des procédures obligatoires (34,5 %) [AT-V61], le respect de normes (25,2 %) [AT-V61], les concertations nécessaires (20,8 %) [AT-V61] et enfin l'éclairage par l'expertise (13 %) [AT-V61].



▪ **Caractérisation de la décision administrative selon les autorités territoriales.**

**b) Avec le concours des cadres titulaires**

Ce sont les cadres titulaires qui aident l'élu dans ses prises de décision selon eux à 40,7 % [AT-V62], tandis que les cadres contractuels ne mobilisent que peu leur intérêt à ce moment là de la boucle décisionnelle à 8,7 % [AT-V62].

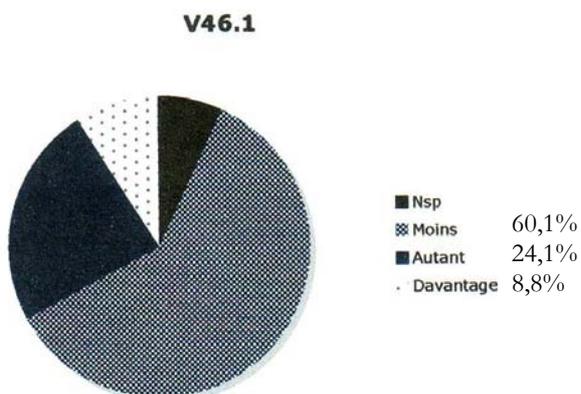


▪ **Les acteurs qui comptent pour assister l'autorité territoriale à prendre ses décisions selon elle.**

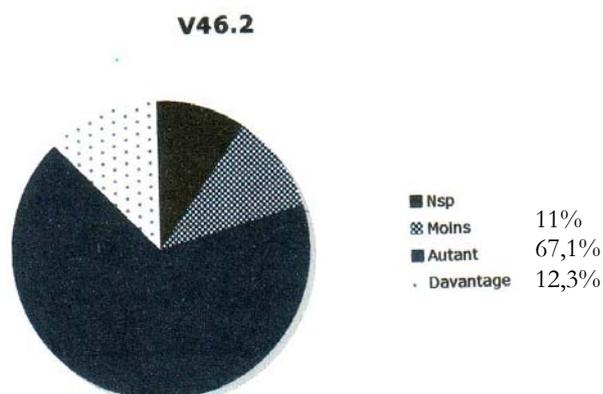
Au regard des élus s'oppose celui des cadres contractuels. Ils estiment que leur influence est importante à 71,5 % [CC-9.2] comme nous l'avons vu, au moment de la conception de la décision territoriale même si à proprement parler 54,4 % avouent rarement y prendre part, tandis que 44,2 % estiment le faire régulièrement voire souvent.

En fait les cadres contractuels considèrent que ce qui les fait entrer dans le processus décisionnel sont des éléments techniques tels que la concertation et le suivi des dossiers à 46,1 % [CC-45.3], la technicité requise à 37,7 % [CC-45.2].

De ce fait, les cadres contractuels ont le sentiment de participer à l'élaboration des décisions moins que les élus à 60,1 % [CC-46.1] autant que les cadres titulaires à 67,1 % [CC-46.2] mais moins que la direction générale à 57,9 % [CC-46.3].

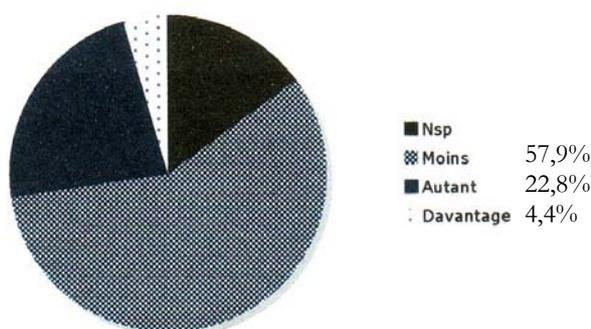


▪ **La participation à l'élaboration des décisions vis-à-vis des élus, selon les cadres contractuels.**



▪ **La participation à l'élaboration des décisions vis-à-vis des autres cadres titulaires, selon les cadres contractuels.**

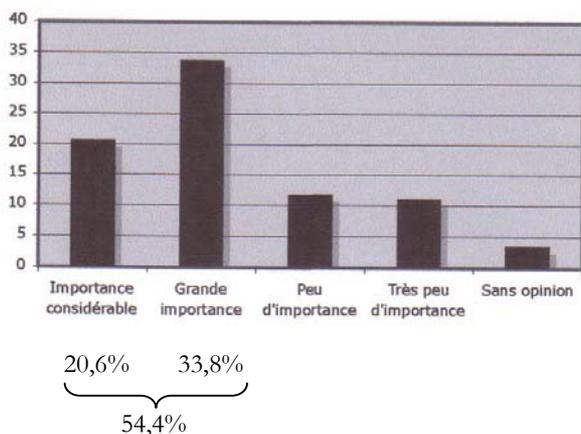
V46.3



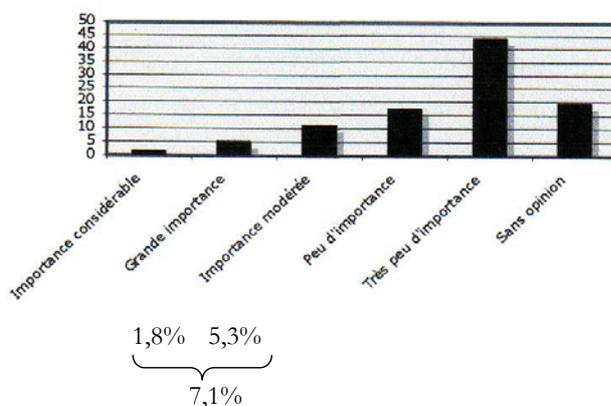
▪ **La participation à l'élaboration des décisions vis-à-vis de la direction générale, selon les cadres contractuels.**

Absolument conformistes, les cadres contractuels considèrent que c'est le Maire/Président qui a le plus d'influence dans l'élaboration des politiques locales à 92,5 % [CC-43.1] quant à eux, ils se cantonnent volontiers dans un rôle de conseil juridique, technique, économique à 54,4 % [CC-19.5] et très résiduellement de conseil politique à 7,1 % [CC-19.6]. Leur place les situerait au même niveau que les cadres titulaires mais en deçà de leur hiérarchie, tant administrative que politique.

V19.5



V19.6

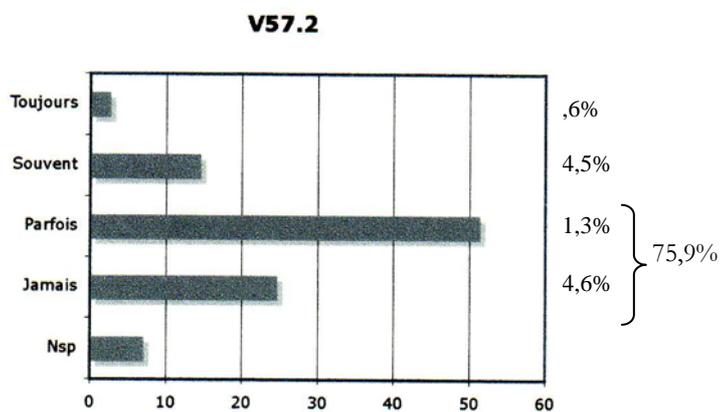


▪ **Donner au Président/Maire ou autres élus des conseils juridiques, économiques ou techniques comme fonction la plus caractéristique du travail des cadres contractuels et selon eux.**

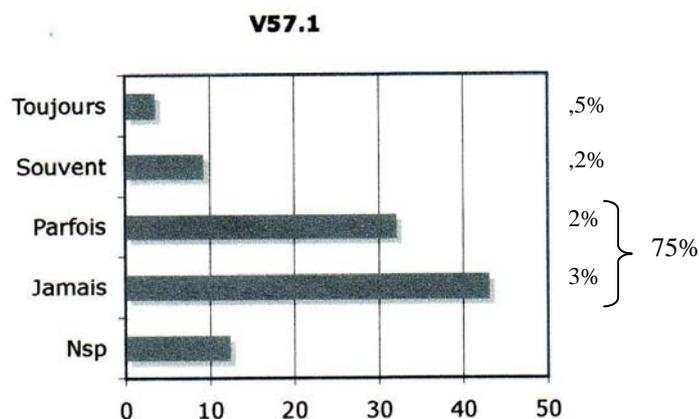
▪ **Donner au Président/Maire ou autres élus des conseils d'ordre politique comme fonction la plus caractéristique du travail des cadres contractuels et selon eux.**

Assistera-t-on pour autant à un conflit entre cadre titulaire et cadre contractuel dans une compétition de savoir-faire entre spécialistes ? La réponse est non. D'ailleurs, les cadres contractuels estiment que la hiérarchie joue pleinement son rôle dans l'élaboration des politiques publiques, avec efficacité à 44,3 % [CC-12.1], c'est-à-dire, mieux encore que dans son contrôle à 36,8 % [CC-12.3] ou en phase d'évaluation à 29,8 % [CC-12.4].

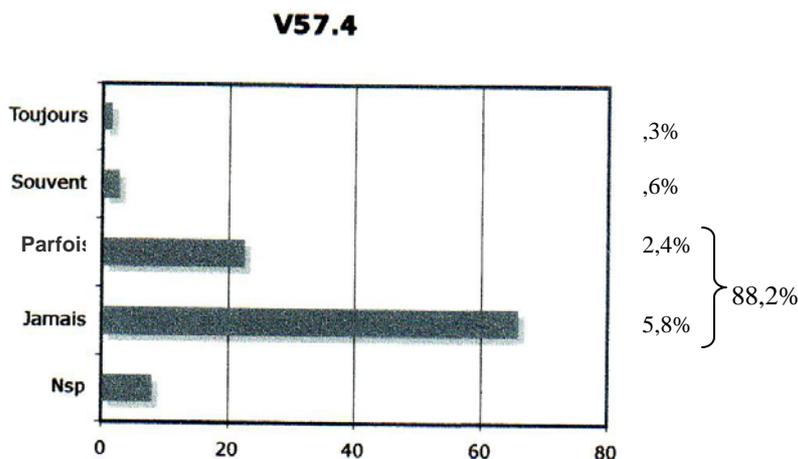
Les cadres contractuels administratifs ne sont quasiment jamais en conflit avec les autres cadres à 75,9 % [CC-57.2], ni même avec la direction générale à 75 % [CC-57.1] ... et quasi aucunement avec l'autorité territoriale à 88,2 % [CC-57.4].



- Rencontrer des tensions professionnelles avec les autres cadres/chef de services pour les cadres contractuels.



- Rencontrer des tensions professionnelles avec la direction générale pour les cadres contractuels.



- Rencontrer des tensions professionnelles avec le Maire/Président pour les cadres contractuels.

Si nous avons postulé que la présence des cadres contractuels, au sein des collectivités locales tenait à leur expertise, leur savoir-faire, qui, dès la conception de la décision, les appelaient auprès de l'autorité territoriale, force est de constater, après enquête que cela n'est nullement le cas.

Le schéma de la conception de la décision territoriale reste classique avec un Maire/Président omnipotent, conforté par la loi, la pratique et les mentalités, aidé dans un schéma classique par ses cadres de direction statutaires sans contestation d'aucun autre acteur bureaucratique, fut-il émergent.

Il faut y voir un avantage. Cette clarification des rôles donne une lisibilité certaine à l'organisation politico administrative locale. Il faut y lire une limite : l'imperméabilité hiérarchique qui n'est pas forcément stimulante dans une approche organisationnelle réactive mettant en jeu l'efficacité du résultat du service public. Se pose toujours la question de la modernisation de la prise de décision (à condition d'affiner le concept de modernisation).

## § 2. Le modèle moderne en devenir de la décision territoriale : d'une mode à un mode de fonctionnement

Il est difficile de cerner ce qui fait sens tant le déchaînement médiatique est fort quant à l'appel de la révision du modèle de gestion des collectivités territoriales. Est-ce seulement un effet de mode, dans l'air du temps [A] ou également derrière la chatoyance du discours, une véritable mutation est-elle en train de s'opérer et si oui vers quelles tendances [B].

### *a) La frénésie de la rhétorique managériale dans les forums et les arènes*

Il faut constater, lorsqu'on lit la presse spécialisée des collectivités territoriales, la foison d'articles portant sur le management, la gestion de projets, le marketing territorial, d'ailleurs sans que l'effort ne soit jamais consenti de préciser le concept.

Que signifient ces mots dans la frénésie à les utiliser localement ? Examinons quelques illustrations de ce florilège faisant la promotion de cette nouvelle culture managériale avec en premier lieu, la presse spécialisée qui met en scène les « nouveaux cadres managers ».

Suivant le vocabulaire utilisé ou les concepts évoqués, un phénomène d'appartenance, en tout cas d'identification, semble se tisser dans le monde local. En 2006, parler de gestion d'une collectivité semble désuet. Le terme même de collectivité locale finit par être abandonné dans certains milieux modernistes au profit « d'organisation publique ». La neutralisation du terme marque bien un tournant culturel associant dans un même creuset : collectivités territoriales, agences, SEML ... et entreprises privées. La distinction public / privé ne ferait plus recette à l'aune des experts de la décision, de l'efficacité et de l'efficience réunies.

- Par exemple, prenons la Gazette des communes, bien connue du monde territorial. Elle appartient au groupe le Moniteur et publie depuis des dizaines d'années. Elle vient de rajeunir sa ligne éditoriale et a pris une initiative en créant pour la 1<sup>ère</sup> fois un « salon de l'Emploi Public », les 1, 2, 3 juin 2004 à Paris.

Si classiquement, les thèmes retenus étaient l'orientation statutaire axée sur le recrutement à l'emploi public, on y trouvait, dans l'air du temps, un atelier intitulé : « la nouvelle culture de la performance et du résultat ». Parmi les participants au débat et donc implicitement les laudateurs de cette « nouvelle culture du résultat », on y trouvait Eric WOERTH, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, de l'époque.

Les plus hautes cautions gouvernementales participent donc à la célébration de ces nouvelles valeurs de performance et de résultat sans que l'on sache jamais sur quel substrat philosophique, faisant quelle place à l'Homme, s'adossent ces valeurs.

- Autre exemple, la Lettre du Cadre Territorial, moins généraliste que la précédente, créée par des cadres territoriaux, ne distingue plus entre titulaires et contractuels. Son message n'est pas statutaire, il repose sur une dynamique opérationnelle et tend à forger l'image du jeune cadre manager tel qu'il s' imagine, tel que les élus le rêvent. Très dynamique, avec une iconographie agressive, elle multiplie les initiatives.

Ainsi publie-t-elle spécifiquement « les cahiers du management territorial » dont le comité de rédaction est d'un haut niveau intellectuel composé d'un collège d'universitaires et d'un collège de professionnels dont des membres de la Caisse des dépôts et consignation, de la RATP ou encore, le responsable de la modernisation de la ville de Paris (mars 2005). Le comité de lecture est également composé d'un collège d'universitaires, de professionnels et d'experts (1).

Ces derniers appartiennent exclusivement à des cabinets privés travaillant a priori pour des entreprises privées. L'expertise, le savoir seraient du monde du privé, et grâce ou à cause de ces médias, ses valeurs s'instillent dans la sphère publique comme autant de vérités d'évidence.

Les thèmes choisis et validés par le comité de lecture sont sans ambiguïté sur la direction retenue et l'image à façonner du cadre territorial :

- N° 1 : « du dirigeant gestionnaire au dirigeant stratège »
- N° 2 : « performances et influences des secrétaires généraux des villes »
- N° 4 : « le management intégratif »
- N° 5 : « la qualité de la commande d'évaluation des politiques publiques »
- N° 6 : « le pilotage du management territorial par la maîtrise de la zone grise »
- N° 7 : « gestion stratégique des savoirs et changement organisationnel, entre savoir et métacognition. Une expérience de formation présentielle et à distance.
- ...

(1) Essentiellement des cabinets de consultants : Stratégence, Ernest YOUNG, Mensia Conseil IDRH, A2A, Ressources Consultants, New Deal, Terra Nova Conseil, Mouterde Consultants...

La lettre du Cadre Territorial organise aussi de grandes messes annuelles vouées au culte du management lors d'« Universités d'été du Management public territorial ». La présentation des 2<sup>èmes</sup> universités d'été 27-28 août 2004 du management public territorial est significative. Le thème « la décision politique et publique, quelles mutations pour les élus et cadres dirigeants des organisations publiques locales ? », était ainsi présenté : « *Le contexte de la décision est devenu global, mouvant, concurrentiel, complexe ... Aucun dirigeant ne s'aventure aujourd'hui à prendre seul une décision dont la portée est stratégique. Trop d'informations lui échappent, trop d'acteurs interfèrent et les conséquences sont trop imprévisibles. D'ailleurs, James MARCH ou Herbert SIMON avaient déjà montré, dans les années 60, que la décision était un processus collectif et non le fait du décideur, issue d'un compromis local et temporaire et non d'une rationalité unique et absolue, mais ils ne sont qu'un des éléments d'éclairage. Dans la mesure où il n'existe pas de bonnes décisions dans l'absolu, le travail du manager est de créer un cadre dans lequel il sera possible de procéder à des expérimentations, de confronter les points de vue avec l'ensemble des acteurs.*

*Il est vrai que la décision publique, plus que tout autre s'inscrit dans l'errance et l'incertitude décrite par Edgar MORIN.*

*Dans nos organisations publiques locales, les dirigeants élus et/ou fonctionnaires sont de plus en plus conduits à « gérer » une multiplicité d'interlocuteurs, une diversité des temps à prendre en compte et l'interprétation des espaces à considérer tant en matière de diagnostic que d'appréciation des effets.*

*Ces problématiques sont bien celles du questionnement de la décision politique et publique au cœur de nos organisations et semblent faire écho au concept de complexité développé par un certain nombre de chercheurs.*

*Les organisateurs de ces 2<sup>èmes</sup> universités d'été ont choisi de vous proposer d'aborder cette perspective à travers trois angles de réflexion :*

- *la participation et la décision*
- *le temps et la décision*
- *l'espace et la décision. »*

*Le comité d'orientation – MPT.*

Il est toujours de bon ton d'invoquer les Pères fondateurs qui, par leur seul nom, légitiment toute une pensée : James MARCH, Herbert SIMON, Edgar MORIN. Ainsi, le fils construit le père et s'interroge sur « un questionnement distancié et relativement large sur les évolutions de l'acte décisionnel » tenant compte d'un contexte « de recherche de modes d'emploi des processus de décision combinant prise en compte des différents points de vue, rapidité et efficacité »... Le management verbeux ressuscite chaque jour Molière, faisant naître de nouveaux Diafoirus dont le vocabulaire ésotérique a davantage la vertu de créer une barrière linguistique entre les « happy few » qui savent et le « vulgum pecus », que de donner des explications simples, claires et compréhensibles.

Par les associations, des initiatives sont prises au niveau des élus locaux. Ainsi, en est-il du FORUM pour la gestion des villes et des collectivités. Les formations qui y sont organisées sont ouvertes aux cadres territoriaux. Des passerelles s'établissent entre élus et cadres en séminaire de formation autour d'un même thème qui les réunit, les unit.

Au programme du dernier trimestre 2004, la problématique moderniste n'avait plus rien d'original : « du contrôle de gestion au pilotage stratégique par les activités : quelles approches pour les collectivités ». L'intervenant appartenait à un Cabinet privé. Inutile de démontrer la contagion culturelle que génèrent de tels contacts avec des formateurs issus du privé et transposant leur savoir, leur vécu, leurs mots à des gens du public en occupant la place noble de l'enseignant légitime par son savoir. De plus, des associations se forment telle par exemple : l'association pour la Recherche et l'Expertise en management public territorial et qui conforte le monde territorial dans la recherche de ce nouveau Graal-management.

La contamination culturelle est si forte et prégnante que les institutions chargées de la formation territoriale prennent le relais. Ainsi, le CNFPT, via son école de formation des cadres, l'INET, s'investit, se coule dans ces thématiques modernistes. Il est édifiant de constater que le cycle de formation destiné à la direction générale de la fonction publique territoriale se décline en :

- un séminaire de contrôle interne (de la prévention des risques à la qualité du management public local),
- un cycle supérieur de management,
- un bilan management,- une formation pour piloter les changements organisationnels.

L'étude du processus décisionnel donne l'occasion de croiser dans ces lectures un certain nombre de thématiques mais aussi de débusquer des rapprochements et glissements de sens qui peuvent révéler la progression de référentiels. Ainsi, est-ce le cas du référentiel néolibéral dont le discours fonde l'effacement des contours entre les sphères publiques et privées.

Nous n'avons ni à approuver ni à regretter l'arrivée d'une nouvelle approche managériale dans la fonction publique territoriale. Ce qui compte pour nous, est le constat de cette arrivée et les conséquences cognitives qu'elle entraîne. A cette occasion, nous remarquons les enthousiasmes " débordants " des thuriféraires du management.

Dans les Cahiers n°19 « Spécial décision publique », on ne peut que noter la référence à un colloque tenu au Sénat le 21-04-2004, par les élèves de l'INET (organisme public de formation relevant du CNFPT) dont les deux tables rondes avaient pour thème : « l'une consacrée à la légitimité des pouvoirs et donc à celle des acteurs, l'autre s'attachant à comparer les mécanismes de gouvernance des *entreprises* avec ceux observés dans les organisations publiques ».

Cette 2<sup>ème</sup> table ronde intitulée «gouvernance publique et gouvernement d'entreprise : points communs et divergences » posait la question de savoir si «des logiques de répartition des pouvoirs et des processus décisionnels sont(-ils) dépendants des finalités des organisations au sein desquelles ils s'exercent » et de trouver un florilège de réponses allant vers l'inutilité de la distinction publique/privée : « Il y a un vrai parallélisme de la gouvernance dans l'affaire publique et dans l'affaire privée » (1) (pour Jacques MARSAUD, directeur général adjoint de la RATP).

(1) On notera le lapsus volontaire ou pas entre « la sphère publique » et « l'affaire publique », espèce d'homologie de son révélateur.

« Aujourd'hui, on a besoin de culture mixte. On voit bien que les séparations avec lesquelles nous pensons – culture publique, culture privée – cela n'a plus vraiment de sens » (pour Edith HEURGON, responsable de la prospective à la RATP), « il n'y a pas si longtemps, on opposait le privé et le public »... « les collectivités ont été amenées à se rapprocher de la gestion des entreprises » (pour Jean-Baptiste FAUROUX, directeur général des services de la ville de Lyon).

C'est ainsi que s'écrit la modernisation de l'action publique territoriale telle qu'elle est racontée par la presse spécialisée s'adressant aux cadres territoriaux, relayant le substrat intellectuel de l'unique école de formation des cadres territoriaux (au demeurant publique).

Et les administratifs territoriaux (en conscience ou pas) sont les vecteurs de ce nouveau discours, de ce nouveau référentiel au sein duquel nous trouvons (mais qui pourrait s'en étonner) des cadres contractuels.

Leur statut juridique hybride d'ailleurs n'en fait-il pas des passeurs « naturels » ?

De son côté, le très sérieux institut français des Sciences Administratives (en partenariat avec la Gazette), interrogeait lors d'un colloque à l'ENA le 28-11-2002, allons – nous « vers une administration contractuelle » ?

Avec toute l'ambiguïté du mot administration pouvant tout à la fois recouvrir un aspect organique (administration au sens d'équipe bureaucratique, sens Wébérien) ou un aspect fonctionnel (façon de gérer). Comme le remarquait le Président de l'IFSA, Vice-président du Conseil d'Etat, Renaud DENOIX de SAINT MARC « en fait, le contrat semble désormais être partout dans l'administration publique ».

Ces quelques exemples de la pénétration de la rhétorique managériale chez les cadres dirigeants territoriaux et ces mises en scène témoignent de ce qu'Olivier ROUBIEU relevait déjà en 1994 « de modèle du manager » ou « l'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales ». (1)

Le modèle semble prendre de l'épaisseur et investir la mentalité des cadres des collectivités locales.

### ***b) Le modèle managérial : tendances***

En évoquant ce « processus de construction et la consolidation d'un modèle symbolique qui s'impose aujourd'hui », Olivier ROUBIEU insistait sur les « agences de diffusion du modèle », le « poids des professionnels de l'expertise et du conseil » et leur « appropriation d'un savoir savant : le *management public* ». Il notait, comme nous venons de le rappeler, le rôle de médiateur de la presse spécialisée qui aide à la construction de cette image qui renvoie en dernière analyse au référentiel néolibéral dominant.

(1) ROUBIEU Olivier *Des Cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales, thèse de science politique, Université de Paris, 1999, 483 pages.*

La conception nouvelle de l'action publique désormais territorialisée devrait modifier le modèle de la décision territoriale, même si le schéma classique semble profondément ancré dans les mentalités et comportements. Reprenons la description de ce modèle du management au sein de la nouvelle complexité territoriale tel que le présente Serge HUTEAU (1).

*« Les collectivités territoriales sont de plus en plus confrontées à la gestion de dispositifs qui associent des partenaires extérieurs à la collectivité (politique de la ville, contrat Etat-région, contrats régionaux de développement,...) ou à la conduite en interne de dossiers transversaux.*

*Le mode de gestion que nous proposons, la gestion par projet, se caractérise comme un ensemble d'actions et d'activités organisées pour aboutir à un objectif précis dans un temps déterminé et qui associe des partenaires différents et complémentaires (que ces partenaires soient internes ou externes à la collectivité).*

### **1 – Pourquoi un management par projet ?**

*Démarche à la mode par excellence, le management ou la gestion par projet, semble devenir un mode de fonctionnement permettant de remédier à tous les maux.*

*Il est vrai que la notion recouvre une diversité de situations, qui renvoie à toute une kyrielle de caractéristiques, que ce soit la démarche partenariale vis-à-vis de l'extérieur, la transversalité ou décloisonnement des services en interne, l'orientation usager ou client du dispositif, la contractualisation, les chartes et projets de service en tous genres ou l'adossement à une évaluation.*

*Le mode de gestion par projet peut être subi ou voulu, mais dans tous les cas, il se démarque de la gestion opérationnelle classique pour au moins deux raisons :*

- *il permet la gestion de la complexité*
- *il permet d'expérimenter une nouvelle culture de management.*

#### **• La gestion de la complexité**

*Le développement de cette pratique de gestion peut être révélateur des évolutions des administrations. L'enchevêtrement des compétences et la complexité qui en découle ainsi que l'absence de transparence dans la gestion publique, trouve un palliatif dans une logique de contractualisation. Le recours à la gestion de projet est une reconnaissance d'une responsabilité partagée dans la mise en œuvre d'une politique et donc de facto d'une responsabilité de chacun. Le développement de cette logique, qui peut être dans certains cas une réponse pertinente, ne doit pas occulter qu'elle peut faire oublier le problème essentiel, celui de la clarification des compétences et de la responsabilisation qui est à la base d'un management public efficace.*

*La gestion de projet est le plus souvent une démarche volontariste appliquée lorsque plusieurs conditions sont réunies :*

- *lorsque l'action, le dossier ou l'opération est complexe, par le nombre et l'imbrication des tâches qu'il comporte ou le nombre et la diversité des compétences et des partenaires qu'il concerne,*
- *lorsque l'action, le dossier ou l'opération est innovant, unique, non récurrent ou non répétitif par opposition aux activités habituelles de la collectivité,*
- *lorsque l'action, le dossier ou l'opération est limité dans le temps,*
- *lorsque la gestion de l'action, du dossier ou de l'opération comporte un niveau important d'incertitude.*

(1) Serge HUTEAU – *Le management public territorial – Fonctions territoriales – La Nef Chastrusse – Bordeaux – mars 2002.*

### • **L'expérimentation de la nouvelle culture de management**

*La gestion par projet présente un intérêt indéniable dans une démarche de changement telle que celle que nous avons présentée, celle du passage d'une administration de moyens à un management public territorial.*

*L'évolution de la gestion d'une collectivité vers un véritable management public territorial a des incidences tant dans l'organisation, que dans le rôle imparti aux agents et en particulier aux cadres de la collectivité, que dans les notions de performance de la collectivité. Un tel changement ne se décrète pas mais doit au contraire s'inscrire dans une démarche de passage progressif d'un mode de fonctionnement à un autre, qui peuvent a priori être perçus comme antagonistes ou contradictoires. Le management par projet préfigure le système de management public territorial que nous avons présenté et permet de l'expérimenter.*

*Sans remettre en cause de manière drastique l'organisation traditionnelle, il permet de mettre en place une « micro organisation » ponctuelle basée sur une logique de résultat : l'objectif du projet est défini pour répondre à un besoin clairement identifié, la composition du groupe de projet découle directement de l'objectif, le chef de projet doit faire preuve de capacités managériales plus que de compétences techniques ; ce sont autant de caractéristiques du management public territorial.*

*On peut ainsi valablement parler de l'expérimentation du passage d'une culture d'organisation et de gestion à une autre en particulier par les cadres chefs de projet sur lesquels repose la réussite du projet de changement.*

*La mise en place d'une gestion par projet permet de concilier le changement dans la continuité et le changement en profondeur, les objectifs des projets successifs étant systématiquement définis en confrontant les deux logiques, celle du système existant et celle du système recherché. Très schématiquement, les chefs de projets seront influencés par deux forces opposées :*

- *d'un côté, l'inertie du système traditionnel qui influence les modes de raisonnement et conduit à privilégier un changement dans la continuité (les solutions apportées aux problèmes tendent à privilégier l'amélioration de l'existant),*
- *de l'autre côté, l'institution qui les implique dans une démarche qui suppose de revoir en profondeur les modes d'organisation et de fonctionnement.*

*Or, l'expérimentation du management par projet est une mise en situation favorisant l'émergence d'un nouveau mode de raisonnement et de résolution de problème. Pour reprendre le problème du carré proposé par WATZLWICK, l'expérimentation de la gestion de projet permet de « sortir du carré » pour trouver les solutions qui permettent de passer d'un système d'action à un autre. La marge de manœuvre laissée aux chefs de projet dans la définition des objectifs et des solutions se traduira dans un premier temps par une amélioration de l'existant (du fait de l'inertie du système traditionnel qui incitera à changer dans la continuité) et pourra ensuite déboucher sur des remises en cause plus profondes (les solutions proposées s'inscrivant de plus en plus dans la nouvelle logique de fonctionnement).*

### **2 – Les caractéristiques du management par projet**

*La définition du management par projet découle à la fois de ses finalités, la gestion de la complexité, et de son mode d'organisation, centré sur un objectif et un résultat attendu.*

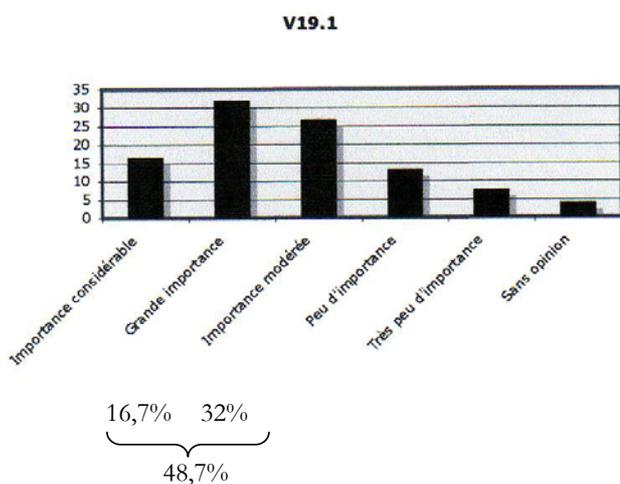
*Un projet représente invariablement un certain nombre de caractéristiques :*

- *il fait appel à des compétences diverses et variées et donc réunit des personnes qui ont des fonctions ou des métiers différents ou qui relèvent d'organisations ou d'institutions différentes,*
- *il est limité dans le temps,*
- *il repose sur une organisation précise,*
- *il traduit par la mise en œuvre d'actions coordonnées,*
- *il vise à obtenir un résultat particulier, correspondant à un objectif précis » (1).*

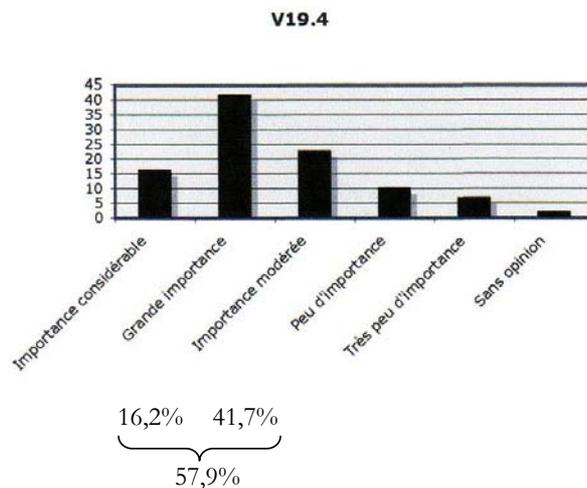
(1) Serge HUTEAU – *Le management public territorial – Eléments de stratégie, d'organisation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales* – Bordeaux – mars 2002.

Les cadres contractuels s'approchent-ils de ce modèle en devenir ?

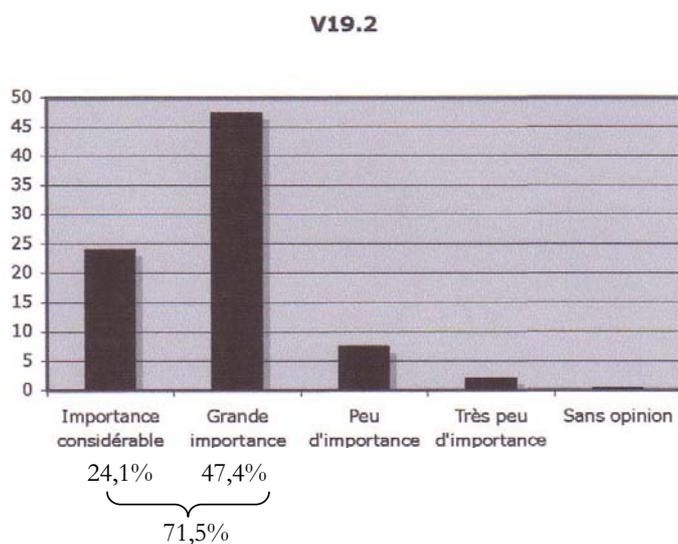
L'heure de la responsabilité partagée n'a pas encore tinté. Et pourtant, il est vrai que le multipartenariat existe. Déjà, à l'intérieur des services de la collectivité les cadres contractuels sont prêts à collaborer avec les autres services, car ils accordent à cette coopération une très grande importance à 48,7% [CC-19.1].



- **Stimuler la coopération entre les services comme fonction la plus caractéristique du travail des cadres contractuels et selon eux.**



- **Développer et mettre en œuvre de nouvelles habitudes ou méthodes de travail, comme fonction la plus caractéristique du travail des cadres contractuels et selon eux.**



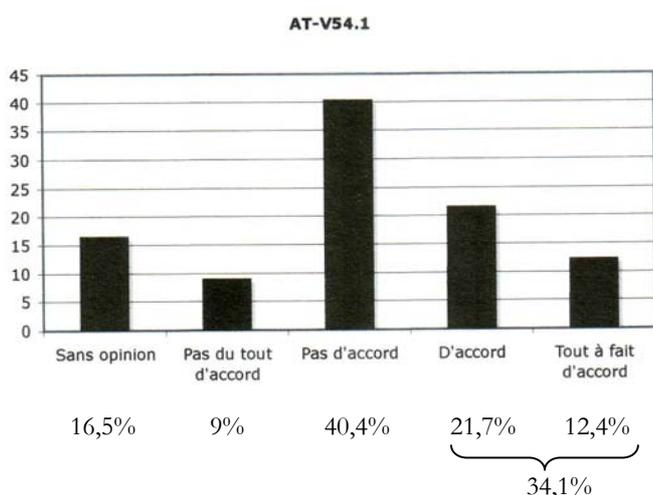
- **Proposer des idées des projets nouveaux, comme fonction la plus caractéristique du travail des cadres contractuels et selon eux.**

Ils se considèrent capables d'apporter de nouvelles méthodes de travail à 57,9 % [CC-19.4], et surtout, pensent proposer des idées et des projets nouveaux à 71,5 % [CC-19.2]. Ceci rejoint cet aspect imaginaire de leur caractère que nous avons décelé dans le chapitre précédent. Par contraste, la hiérarchie administrative est plutôt vécue comme frileuse voire un frein à l'innovation à 53,9 % [CC-11.1]. Finalement, ce qui peut paraître intéressant chez les cadres contractuels, pour une autre approche de la gestion, est leur comportement professionnel.

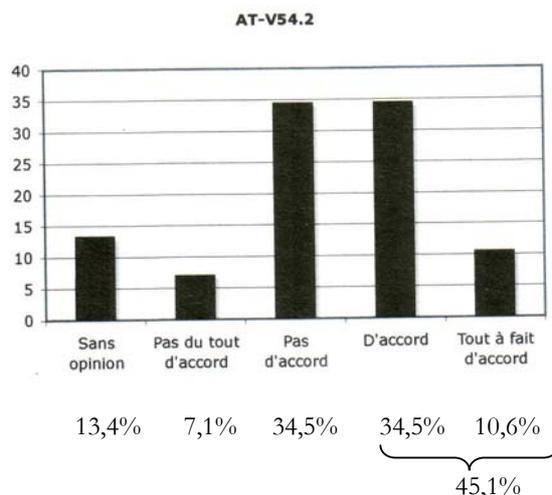
Pour les élus, ils se rapprochent davantage du comportement des cadres du privé à 40,1 % [AT-V12], que des autres cadres statutaires territoriaux (31,7 %) et aux antipodes des cadres de l'Etat (0,3 %). Rappelons que c'est le modèle administratif d'Etat qui a servi de référence pour créer celui de la fonction publique territoriale en 1983 !

Voilà une vraie rupture dans les mentalités ! Lorsque l'élu recrute un cadre contractuel, il imagine précisément qu'il se rapproche d'un pas vers la culture gestionnaire du privé.

D'ailleurs, ce changement de référentiel se confirme puisque les élus considèrent que l'influence des méthodes du privé sur les cadres contractuels est une bonne chose à 48,4 % [AT-V13], (mauvaise (3,7 %) [AT-V13]). De plus, toujours selon eux, le recours aux cadres contractuels renforce l'efficacité des services. Pour 34,2 % [AT-54.1], le cadre contractuel sera celui qui permettra de court-circuiter le processus administratif traditionnel ; celui qui renforcera la rapidité de décision et d'exécution administrative à 45 % [AT-V54.2] ; celui qui développera l'efficacité globale de la collectivité à 63,7 % [AT- V54.4]. Dans l'imaginaire des élus on ressent bien une recherche d'efficacité, de résultat de gestion accolée à l'altérité contractuelle.



- **Recourir à des cadres contractuels a pour effet de court-circuiter le processus administratif traditionnel, selon les autorités territoriales.**



- **Recourir à des cadres contractuels a pour effet de renforcer la rapidité de décision et d'exécution administrative selon les autorités territoriales.**

Gestion de projets, management ... les cadres statutaires sont-ils prêts à affronter toutes ces techniques modernes ou seront-ils supplantés par les cadres contractuels dont un grand nombre vient du privé ?

Face à cet enjeu, ce dont nous nous apercevons, c'est que la presse spécialisée, les organismes de formation usent de ce vocabulaire, aux concepts aussi attirants qu'une friandise, tant pour les élus qui rêvent leurs cadres managers que pour les cadres qui se draperaient volontiers dans le brocart de cette modernité.

Mais quelle est la réalité ? Puisque mutation dans la gestion des collectivités territoriales il y aurait, essayons de mesurer l'impact produit par les cadres contractuels.

### § 3. La modeste contribution des cadres contractuels à la prise d'une décision... politique

Lorsque l'on interroge les cadres contractuels sur leur sentiment de participer à l'élaboration des décisions au sein de leur collectivité, 93 % d'entre eux répondent spontanément à la question démontrant ainsi une compréhension, par eux, des termes utilisés dans la question et donc une appropriation d'une idée a-hiérarchique, symétrique, quasiment politique.

La décision publique paraît donc appartenir à un vocabulaire accessible et partagé par les acteurs bureaucratiques, aussi bien que par les acteurs politiques.

Ramenée à plusieurs propositions de réponses, la position des cadres contractuels est relativement humble et modeste, respectueuse de l'ordre local établi ; 60 % [CC-46.1] estiment participer moins à l'élaboration des décisions publiques que les élus ; 67 % [CC-46.2] estiment participer autant que les autres cadres titulaires 57,9 % [CC-46.3] autant que la direction générale.

Selon le milieu d'expression, les cadres contractuels nous indiquent que parmi les éléments les plus importants dans leur travail, ils considèrent qu'ils doivent avoir une influence sur les actions de la collectivité. La réponse est massivement positive avec d'infimes nuances, montrant un attrait maximal au niveau communal (98,9 %) et légèrement essoufflé au niveau régional (81,9 %). L'intérêt stratégique de l'influence d'un cadre contractuel au niveau régional est sans doute atténuée par la distance à l'élu, la faiblesse des majorités jusqu'en 2004, la complexité des décisions à prendre.

Tandis que 12,3 % [CC-46.2] des cadres contractuels estiment participer davantage à la prise de décisions que les autres cadres titulaires, le pourcentage grimpe à 22,8 % [CC-46.3] vis à vis de la direction générale quant à avoir une influence égale en matière d'élaboration des décisions. Ceci laisserait entrevoir un très léger envahissement de la sphère directionnelle par les cadres contractuels en matière d'élaboration de la décision, la direction générale partageant la place avec eux, sans doute préoccupée par d'autres activités (management...). Or, nous savons que « l'opération-clé par laquelle le pouvoir politique exerce sa fonction de régulation est la décision politique ».

En élaborant et en appliquant des injonctions régulatrices destinées à arbitrer les conflits, à coordonner les entreprises et à assurer la pérennité de la collectivité, le politique exprime et engage à la fois, son pouvoir spécifique d'arbitre – médiateur de la vie sociale.

A tous les niveaux du système politique, des autorités publiques agissent en procédant à des choix, en arrêtant des directives, en édictant des règlements dont les implications concernent l'ensemble de la collectivité et dont les conséquences affectent, directement ou indirectement, tous les champs de la vie sociale. Pour saisir les logiques dont procèdent ces actes de pouvoir, les mécanismes de leur élaboration mais aussi les effets de leur application, il ne suffit pas d'examiner l'organigramme officiel de la structure de direction politique de la collectivité, c'est à dire la hiérarchie des pouvoirs (...) du régime.

Dans toute organisation sociale différenciée, en effet, les décisions sont le produit d'un processus complexe dans lequel intervient un grand nombre d'acteurs individuels ou collectifs dont les réseaux et les jeux d'interactions constituent dans chaque situation un système d'action sociale particulier que seule une démarche analytique permet de déchiffrer ».(1)

Ceci nous montre qu'effectivement au sein des collectivités locales, le processus de prise de décisions est multi-acteurs, au moins dans la revendication de l'acte décisionnel, que des acteurs contractuels se considèrent comme participants.

Il reste à mesurer si cette présence revendiquée des cadres contractuels fait gagner la décision territoriale en rationalité ou pas, quelles valeurs ajoutent-ils, et pour quels intérêts ?

Répondre à ces questions renvoie au problème de la définition de ce qui est politique, de ce qui définit le politique au sens organique [A].

C'est aussi constater que la division du travail qui concourt à la prise de décision, autonomise chaque acteur et ici autonomie fait pouvoir puisque, par effet, chacun (donc notamment les bureaucrates) via sa spécialité va atteindre une infra – vérité dans le flou (de la) (du) politique [B].

#### **a) *L'identification d'un problème comme politique***

Est-ce que le cadre contractuel participe à l'identification, à la qualification politique d'un problème ? Si oui, quelles conséquences cela entraîne-t-il ? MULLER et SUREL ont rappelé « qu'une politique publique est un construit social et un construit de recherche » (2). Elle constitue un « cadre normatif d'action », elle « combine des éléments de puissance publique et des éléments d'expertise » ; « elle tend à constituer un ordre local ».

Laissons-nous guider par une telle approche rapportée au rôle des cadres contractuels, comme médiateurs émergents dans la perception et la formulation d'une décision politique territoriale.

Analyser une décision publique revient « à comprendre comment, dans un contexte de contraintes (techniques, économiques, sociales, politiques...), dont on ne connaît pas les limites au moment de la décision, un certain nombre d'acteurs vont construire et faire accepter une matrice d'interprétation du réel qui, en permettant aux différents participants de stabiliser leur rapport au monde, va permettre de faire émerger et de légitimer un choix public » (3).

La question de l'apparition (l'émergence) et de la spécificité du cadre contractuel dans le processus décisionnel, à partir de l'émanation d'un problème qui appellera une décision, est cruciale. Elle met en jeu la légitimité du recrutement des cadres contractuels et au-delà, le fondement du pouvoir local.

(1) Olivier ROUBIEU, "Le modèle du "manager" : l'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales", *Politix*, 28, 1994, p. 35-48.

(2) « L'analyse des politiques publiques » Pierre MULLER, Yves SUREL, *Clefs politiques – Monbretien*, Paris novembre 2002 p. 14.

(3) *Sociologie du politique. Livres cours* – Patrick LECOMTE, Bernard DENNI – Presses universitaires de Grenoble – 1990 p.227 et 228.

Une décision, une action qui ne serait pas légitime ne serait pas appelée à prospérer, au contraire, elle correspondrait déjà à un autre code de référence et traduirait une rupture des champs cognitifs.

Interrogés sur l'action, la fonction qui caractérise le plus leur travail, les cadres contractuels administratifs placent en tête de leur réponse l'item «proposer des idées et des projets nouveaux » à 71,5 % [CC-19.2], loin devant d'autres compétences telles que le conseil technique, juridique, économique à 54,4 % [CC-19.5] et assurément aux antipodes du rôle de Conseil politique à 7,1 % [CC-19.6]. Au-delà du sens des réponses, ce qui nous paraît chargé des poids culturels, des codes et des référentiels sociétaux dominants du politiquement correct est que pour une même action objective, celle d'apporter une idée à un décideur politique, suivant la formulation de la question, les réponses sont contradictoires.

Les cadres contractuels s'inscrivent dans un champ lexical des plus manichéens. Pour eux : proposer des idées, des projets nouveaux est valorisant, relève du discours du bien ; donner des conseils politiques est dévalorisant si l'on en croit les résultats des réponses à notre questionnaire.

Et pourtant, à chaque fois, il y a bien rapprochement organique entre les cadres et l'autorité territoriale. Il y a bien un échange, mais, suivant le registre du discours, l'action sera légitimée ou pas, la mise en scène positivée ou pas, trahissant du même coup une certaine aversion pour le versant politique, même de la part des cadres contractuels. Ce qui nous amène à notre tour à poser la question : qu'est-ce qui est politique ? et quelle part en relève pour les cadres contractuels ?

### ***b) Les nautoniers de la décision territoriale***

Bien que «seuls les fonctionnaires qui peuplent la sphère administrative partagent avec les élus politiques la caractéristique d'être professionnellement spécialisés dans l'exercice des activités gouvernementales » et de participer (...) à ce que WEBER appelait « la direction administrative » de la société, (1) les cadres contractuels ne revendiquent pas cette participation à la détermination de la politique territoriale.

« Cette ancienne et étroite association qui fait des dirigeants politiques et des dirigeants administratifs des partenaires – adversaires dans l'entreprise quotidiennement réitérée de revendication de l'exercice d'une autorité légitime sur *la société* pose en des termes singuliers le problème de la délimitation et / mais de l'imbrication de leurs sphères d'activités respectives » (2). « De fait, on peut raconter l'histoire de l'Etat moderne à la fois comme celle de l'institutionnalisation de rôles politiques spécialisés et comme celle de « l'invention d'une bureaucratie » (Françoise DREYFUS 2000) (3).

(1) Jacques LAGROYE – *La Politisation* – BELIN – Tours juin 2003 p. 47 *Frontière ou Marche ? De la contribution de la haute administration à la production du politique* par Jean-Michel EYMERI p. 47 et suivant.

(2) *Ibid* p.48

(3) *Ibid* p.48

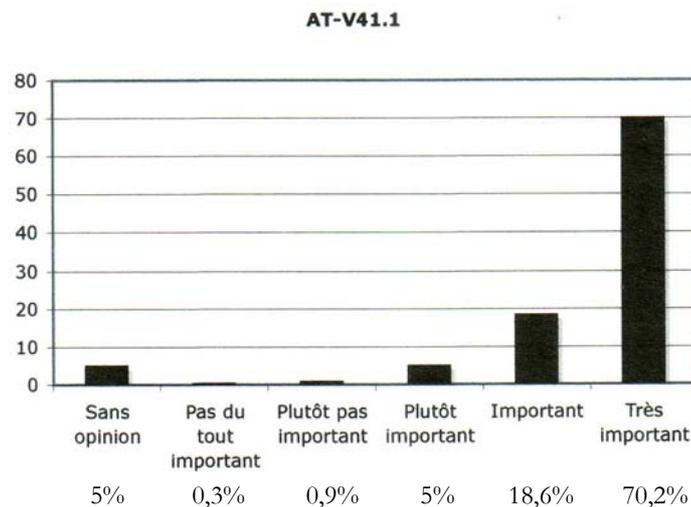
Bureaucratie objectivée en une « corporation dont l'indépendance statutairement garantie à l'égard des détenteurs du pouvoir politique en est venue à constituer un des critères d'existence de « l'Etat de droit » (1)

Les cadres contractuels ne forment pas de corporation au sens syndical ou associatif du terme et pourtant, ils participent à cet Etat de droit et cette « foule solitaire » grossit chaque jour ...

La frontière floue de la politique territoriale ne se dessine pas correctement à partir de son objet et la seule question qui vaille finalement n'est-elle pas de savoir pourquoi tous les acteurs du monde politico – administratif ainsi que leurs observateurs, jouent la comédie des deux sphères, l'une politique, l'autre administrative, sans interpénétration majeure laissant la partie noble à l'élu et l'on invente le concept de « décision stratégique », l'autre plus ancillaire pour l'administration, la décision opérationnelle, c'est à dire celle qui sert aux mises en œuvre de « la décision de l'élu ».

A la confusion des rôles dans la concrétude des faits, la mise en scène globale présente une juste et rationnelle mise en scène rendant à chaque acteur sa place. De fait, les cadres contractuels administratifs constituent un léger lieu d'influence politique. La division du travail administratif confère aux cadres contractuels administratifs des spécificités où leur savoir faire s'exerce pleinement.

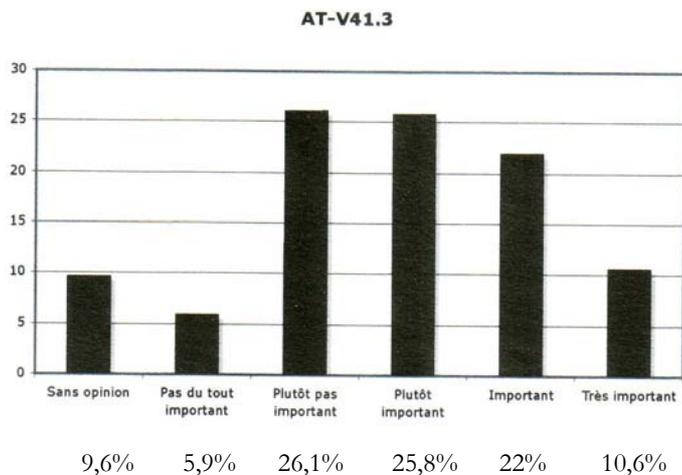
Dans l'image qu'ils ont d'eux-mêmes, les élus sont extrêmement convaincus d'être comme Maire ou Président, l'acteur territorial à la plus forte influence dans la mise en œuvre d'une décision politique à 90 % [AT-V41.1].



▪ **Le Maire, comme acteur ayant le plus d'influence dans la mise en œuvre d'une décision politique selon les autorités territoriales.**

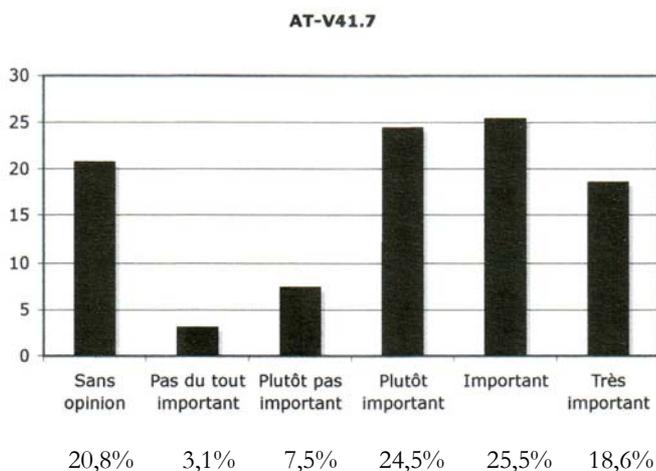
(1) Jacques LAGROYE – *La Politisation* – BELIN – Tours juin 2003 p. 47 *Frontière ou Marche ? De la contribution de la haute administration à la production du politique* par Jean-Michel EYMERI p. 47 et suivant.

En descendant la pyramide, ils accordent cette influence forte à l'ensemble des autres élus majoritaires à 65 % [AT-V41.3].



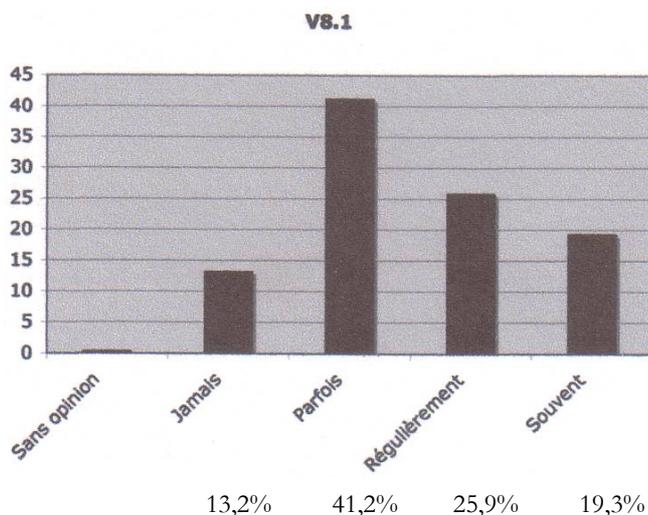
- **Les élus, comme acteur ayant le plus d'influence dans la mise en œuvre d'une décision politique selon les autorités territoriales.**

A leurs yeux, les cadres contractuels ont une influence dans la mise en œuvre d'une décision politique à 68,6% [AT-V41.7].



- **Les cadres contractuels, comme acteurs ayant le plus d'influence dans la mise en œuvre d'une décision politique, selon les autorités territoriales.**

A l'inverse, ce ressenti est parfaitement intériorisé par les cadres contractuels qui ne s'accordent qu'à 22,8 % [CC9.2] une forte influence dans la conception d'une décision. Ils sont 19,3 % [CC8.1], à considérer prendre souvent part à la décision. Tandis qu'ils participent moins que l'élu à l'élaboration de la décision à 60,1 % [CC46.1].



- **Le sentiment de prendre part aux décisions de la collectivité, selon les cadres contractuels.**

#### **LE SENTIMENT DE PARTICIPER À LA PRISE DE DÉCISIONS PAR LES CADRES CONTRACTUELS.**

##### **Mme V.P.**

- Age : **40 ans**
- Sexe : **Féminin**
- Service : **Communication**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 12 ans dans une commune de 9 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**
- Situation maritale : **Concubinage**
- Enfant(s) : **3**

*" A la prise de décision : non. Mais je suis écoutée par rapport à un avis que je donne mais par rapport à la prise de décision : non "*

##### **M. R.L.**

- Age : **37 ans**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Architecture**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2004 dans une commune (+ de 80 000 habitants)**
- Origine professionnelle antérieure : **10 ans dans le secteur privé**
- Situation maritale : **Marié**
- Enfant(s) : **0**

*" Non, c'est clair que non. On a une grosse structure administrative qui fait le tampon entre les élus et nous. Je ne dirai pas que c'est frustrant mais c'est un manque de contacts. Il faudrait rechercher plus de précisions au niveau de la commande..."*

##### **M. F.S.**

- Age : **43 ans**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Direction Solidarité et Vie Associative**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 1995 dans une commune de + de 45 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**
- Situation maritale : **Marié**
- Enfant(s) : **3**

*"Oui en partie, suffisamment à mon niveau, ce rôle doit rester celui des élus "*

**Mme C.K.**

- Age : **35 ans**
- Sexe : **Féminin**
- Service : **Communication**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis janvier 2006 dans une commune de plus de 60 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**
- Situation maritale : **Mariée**
- Enfant(s) : **2**

*" A mon niveau, celui du service communication, oui. Sur ce pourquoi j'ai été embauché ; seulement à ce niveau là et pas plus. Cela relève de mon chef de service "*

**M. E.A.**

- Age : **50 ans**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Contrôleur de gestion**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2003 dans une commune de l'ouest de la France (+ de 52 000 habitants)**
- Origine professionnelle antérieure : **20 ans dans le secteur privé**
- Situation maritale : **Marié**
- Enfant(s) : **2**

*" Non absolument pas, de part mon métier de contrôleur de gestion, j'ai une mission de conseil, mais après 25 ans dans cette fonction, j'aimerais avoir de plus en plus de pouvoir de décision, de prise de risque "*

**M. B.L.**

- Age : **39 ans**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Cabinet du Président du Conseil Général**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 3 ans**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**
- Situation maritale : **Marié**
- Enfant(s) : **1**

*" J'apporte des éléments pour éclairer des prises de position et de décision "*

On voit bien là le schéma classique, hiérarchique, asymétrique à la française, au-delà du temps et de l'espace, s'imposer comme représentation « indépensable » même dans l'esprit d'acteurs émergents, nés après la décentralisation, susceptibles d'être acquis à des idées modernistes... Fort de leur savoir-faire, l'influence sur la décision de ces professionnels contractuels, enrichis pour plus d'un tiers par un passage dans le privé, sera difficilement contestable mais restera limitée à son champ exclusif de savoir. C'est en cela que son influence reste limitée. On pourra objecter qu'il ne s'agit pas là d'un secteur politique déterminant et que l'élu conserve les grands choix stratégiques politiques dans un espace de domaine réservé. La difficulté vient de ce que l'on ne sait pas ce qu'est un choix politique mais on sait ce que donne une communication désastreuse ...

Prenons l'exemple du développement durable : quel est l'élu qui ne s'y engage pas ? C'est une orientation stratégique puisqu'on peut y raccrocher des dizaines d'actions. Mais, pourquoi ce choix du développement durable ? N'est-ce pas plutôt un choix subi par un phénomène extérieur de contrainte mentale ?

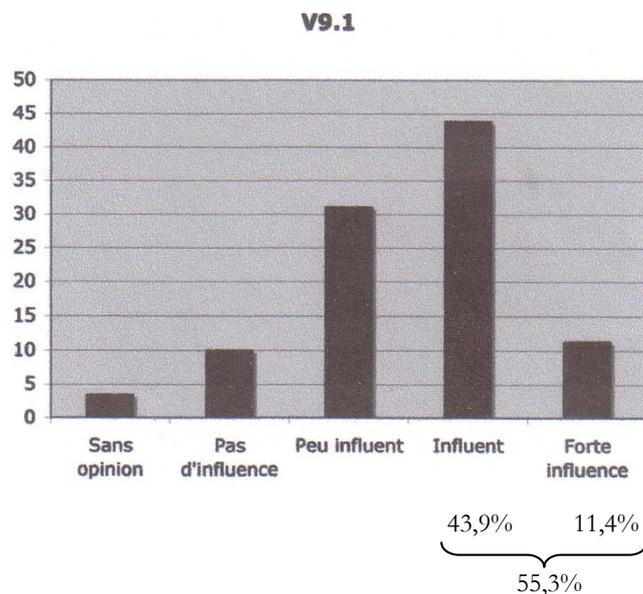
En dernière analyse, ce qui semble être un choix capital, n'est, pour beaucoup d'élus, qu'affaire de civisme politiquement correct, dans l'air du temps.

Dans notre exemple, mais nous aurions tout aussi bien pu choisir « le développement économique » ou encore, « la politique de la ville » ... nous retrouvons bien à propos des cadres contractuels ce qu'écrit Jean-Michel EYMERI : « La délimitation du domaine administratif et du domaine politique tient moins de la frontière bien matérialisée gardée par d'improbables « gardes – barrières du système politique » (pour reprendre la vieille métaphore de David EASTON) que des marches incertaines, confins de deux territoires que se compénètrent, où les escarmouches sont fréquentes sans pour autant interrompre l'activité sans relâche de « passeurs » qui chevauchent en tous sens, transportant de l'un à l'autre monde des objets, des problèmes, des requêtes, des instructions, des refus, des solutions » et selon, aussi et surtout, une culture dominante, un référentiel prégnant et partagé dans la pratique au-delà des discours officiels.

Ce qui fait influence dans une collectivité territoriale sera tout à la fois dans le cas d'espèce (dirait le Conseil d'Etat) le positionnement hiérarchique, le positionnement par la spécialité, le positionnement partisan. De ce maëlstrom positionnel soufflant sur l' élu local naît la décision locale.

La boucle décisionnelle ne fait que débiter avec le moment de sa conception. Toutes aussi importantes sont les traditionnelles phases amont de la concertation et les deux phases aval de la mise en œuvre et de l'évaluation.

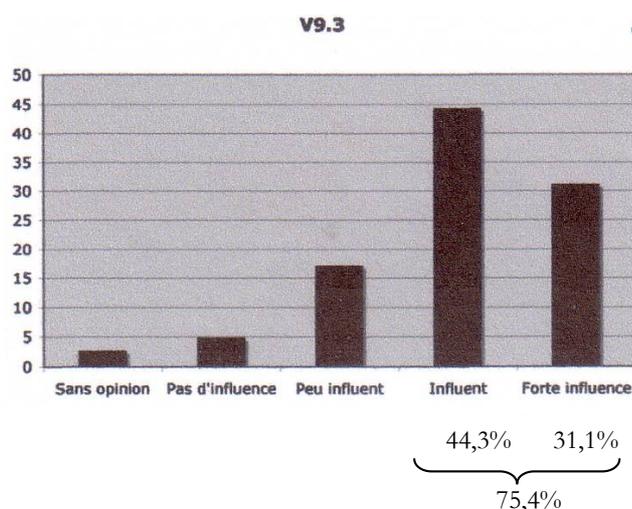
Pour ce qui concerne la concertation, les cadres contractuels ont le sentiment d'y exercer une influence à 55 % [CC9.1].



- **Le sentiment d'être influent, dans le processus décisionnel, au temps de l'organisation de la concertation, selon les cadres contractuels.**

Or, ce moment appartient pleinement à la gestion d'une décision. De la façon d'identifier un problème à son expression, de la prise de parole d'interlocuteurs les plus divers vont naître des éléments de tensions dont le frottement risquera de produire l'étincelle décisionnelle dans l'esprit de l'élu (1) ou dans la parole d'invités au débat quels qu'ils soient, y compris bien sûr les cadres contractuels, et approprié par l'autorité territoriale légitime habilitée à donner sens. C'est généralement là un rôle de conseiller « du Prince ».

Les cadres contractuels le revendiquent moins nettement que le rôle de la réalisation, de la mise en œuvre de la décision formellement exprimée et adoptée. C'est là leur champ de manœuvre professionnel le plus revendiqué à 75,4 % [CC9.3].

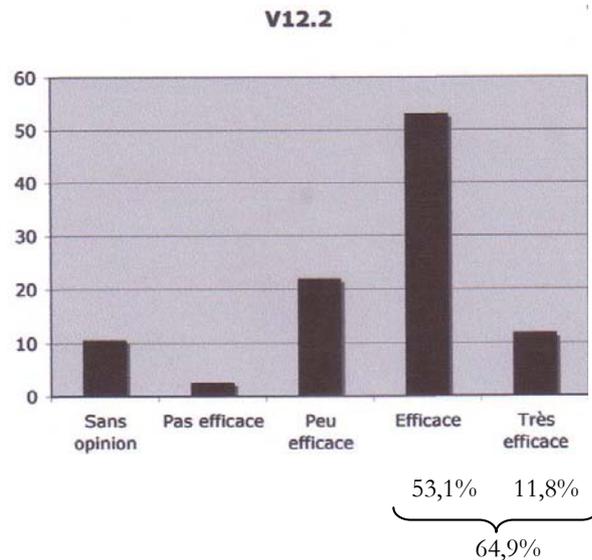


- **Le sentiment d'être influent, dans le processus décisionnel, au temps de la réalisation, de la mise en œuvre, selon les cadres contractuels.**

C'est là aussi où les outils ou le savoir faire donnent leur légitimité la plus complète aux cadres contractuels en même temps qu'ils les banalisent sur l'échiquier des bureaucrates. En réalité, comme nous allons le voir, cette phase n'est pas si neutre que cela, non pas qu'il n'existe une marge évidente entre l'idée d'une décision et sa concrétude (résistances internes / externes, contraintes techniques, juridiques, opportunité...) que le cadre contractuel pourrait interpréter à sa guise mais parce que le seul fait de mettre en œuvre, appelle des outils qui eux ne sont pas neutres ...

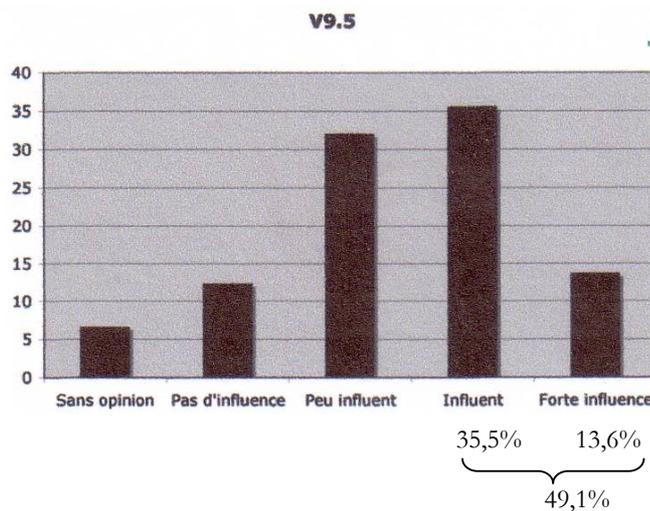
(1) Ici pourraient s'inscrire tous les débats sur la portée et les limites de la démocratie participative.

La phase de la mise en application de politiques publiques, dans leur vision, est un rôle de la hiérarchie à 64,9 % [CC-V12.2] ; c'est-à-dire que d'une part ils concourent à la mise en œuvre des décisions avec les autres acteurs statutaires mais que bien qu'il s'agisse d'un acte d'exécution, celui-ci relèverait malgré tout du sommet de la pyramide bureaucratique.



- **Le rôle efficace de la hiérarchie dans l'application des politiques publiques, selon les cadres contractuels.**

Au temps de l'évaluation, les cadres contractuels estiment que leur capacité d'influence se rétracte à 49,1% [CC-9.5].



- **Le sentiment d'être influent, dans le processus décisionnel, au temps de l'évaluation, selon les cadres contractuels.**

"L'évaluation peut (...) se définir en termes généraux comme une méthode d'analyses visant à attribuer une valeur à une opération, une politique, ou une démarche, en fonction de leurs déroulements et de leurs effets (...). En ce qui concerne les politiques publiques, l'accent qui est mis à présent sur l'évaluation signifie que l'attention s'est en partie déportée : elle est passée du moment de la décision à celui de la mise en œuvre des actions, de leur pilotage et de leur effectivité" (1).

Sans doute que porter un jugement fragilise autant celui qui l'exprime que celui qui est mesuré. La dangerosité du jugement doit limiter les velléités de ceux qui, à tout moment, peuvent se voir rappeler leur naissance juridique extra-utérine, précarité déstabilisante dans la compétition des services.

Ouvrons une autre piste d'analyse en explorant l'influence politique des cadres contractuels par les outils et les techniques qu'ils utilisent dans le cadre de la mise en œuvre des décisions territoriales.

(1) Jean-Pierre GAUDIN, *L'Action publique*, p. 154, Presse de Science Po et Dalloz, Paris janvier 2004.

## Section 2 – La politisation par l'aide à la décision

Au delà d'une possible politisation par les acteurs bureaucratiques dans le cadre d'une influence partisane sur la prise de décision, il est, nous semble-t-il, une autre forme de politisation à la fois plus inodore et en même temps, redoutablement plus forte : la politisation par l'aide à la décision. L'aide étant considérée comme l'ensemble des techniques et outils qui participeraient à la fois de l'émergence d'une décision jusqu'à sa mise en œuvre.

La volonté de rationaliser la prise de décision, le souci pour l'élu local d'avoir le maximum d'informations pour prendre en toute connaissance de cause *la bonne décision*, implique dans le contexte actuel le recours à un certain nombre de techniques ... (§1).

Celles-ci que nous appellerons outils, se déclinent de la prise de décision à sa mise en œuvre, son contrôle et son évaluation.

Chacune de ces phases véhicule un mode de pensée particulier. Ces outils vont contribuer à en répandre les valeurs qui les portent. Et ces valeurs, d'origine privatiste, transportent une philosophie libérale.

« L'effort » est d'autant plus facile que les cadres contractuels sont, pour une grande part, issus du monde privé. N'en sont-ils pas dès lors les meilleurs convoyeurs ?

Les réticences qu'aurait pu éprouver un cadre statutaire dans la mise en place d'un service public local, face à ces outils, ont peu de chance d'être vécues de la même manière par des cadres contractuels baignés par une bi-culture public/privé (§2).

### § 1. **Dominer l'incertitude**

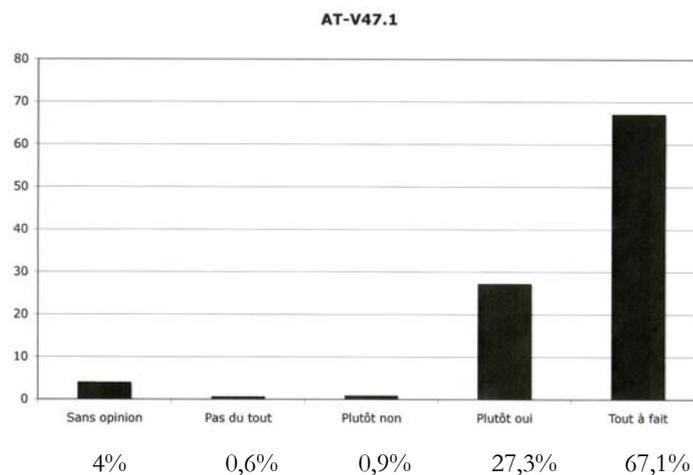
En posant comme postulat d'analyse celui de la rationalité, il semble courant de constater que tout décideur, fut-il local, cherchera à accroître au maximum ses informations avant que de prendre une décision.

Nous savons que des éléments psychologiques, imaginatifs, de croyance, de représentation, enrichissent ce modèle. Pour autant, lorsqu'on interroge les autorités territoriales pour savoir sur quels élus ou collaborateurs ils comptent pour être assistés avant de prendre une décision, nous obtenons une réponse claire. Cette réponse confirme que les élus se mettent dans une posture rationnelle car d'emblée, ils comprennent la question, en perçoivent le sens et y répondent massivement.

A la question présente, dans le monde local, les autorités territoriales s'appuient en premier lieu à 40,7 % [AT-V.62] sur leurs cadres titulaires, en cela le modèle légal/rationnel est lui-même confirmé, puis sur les élus de la majorité à 29,8 % [AT-V.62], comme un réflexe légitime basique de repli autour de son camp, et enfin, les cadres contractuels à 8,7 % [AT-V.62], les élus ont donc besoin d'information [A], fournies par des spécialistes [B]. Leur apport bien qu'existant, reste comme nous le voyons limité !

**a) Un besoin d'information pour les élus**

Espérer posséder tous les éléments d'information qui concourent à une prise de décision rationnelle relève de l'irrationalité. Les autorités territoriales mesurent que la gestion des collectivités locales est devenue, au fil des années, plus complexe à 94,4 % [AT-V.47.1]. Ceci ne relève plus de l'impression de quelques-uns qui n'auraient pas su ou pu s'adapter. Le fait est massif et sa perception aussi. La gestion locale est plus complexe, mais aussi plus risquée à 75,8 % [AT-V.47.4], voire plus incertaine à 54,4 % [AT-V.47.3].



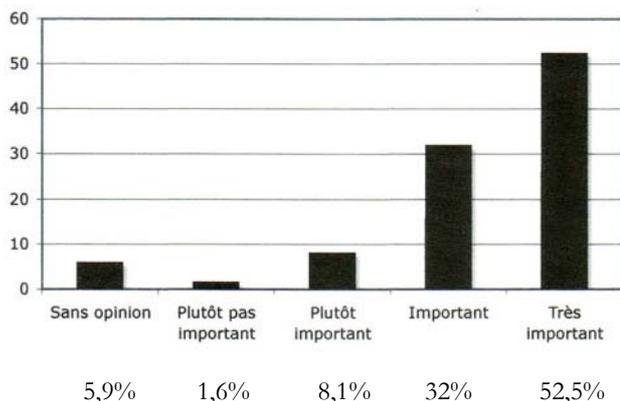
▪ **La complexification de la gestion quotidienne selon les autorités territoriales.**

La fiction de l'élú bénévole sur laquelle repose le modèle d'organisation majoral à la française semble s'essouffler. Les troupes de la République ont pris conscience que la gestion d'une collectivité locale est aujourd'hui affaire de spécialiste. Il restera à savoir si cette spécialisation s'applique à l'élú lui-même ou aux collaborateurs chargés de l'aider dans sa prise de décision.

Pour l'heure, nous l'avons vu, la réponse est toujours de nature légale/rationnelle, les autorités territoriales escomptant cette information en premier lieu de leur administration traditionnelle.

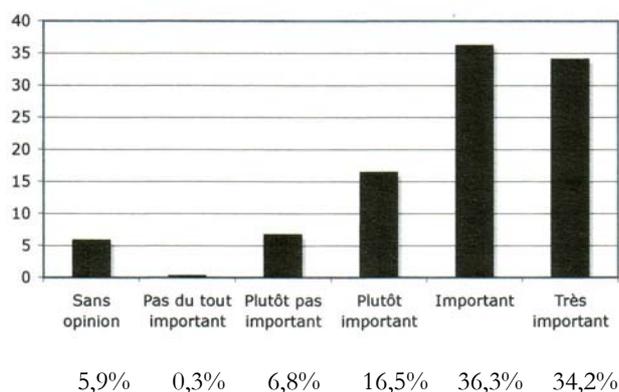
Or, nous pouvons trouver une explication à ce choix. Pour les autorités territoriales, ce qui accroît la complexité du processus décisionnel, c'est d'abord la multiplicité des textes législatifs et réglementaires à 86 % [AT-V.39.1] mais ce sont aussi les lourdeurs des pratiques administratives (routine, validations, réunions...) à 77,6 % [AT-V.39.2], les consultations et concertations obligatoires à 68 % [AT-V.39.3] ou encore les besoins de coordination ou de négociation à 64 % [AT-V.39.4].

AT-V39.1



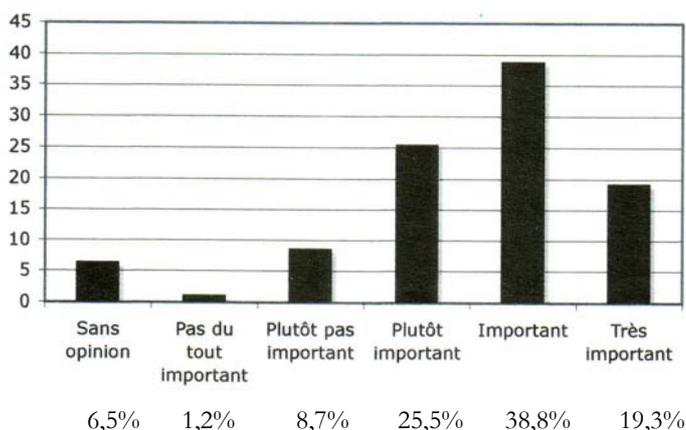
▪ La multiplicité des textes législatifs et réglementaires comme facteur aggravant de la complexité du processus décisionnel dans les collectivités, selon les autorités territoriales.

AT-V39.2



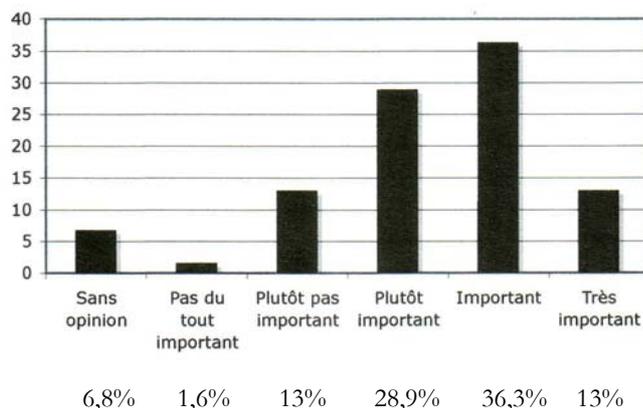
▪ La lourdeur des pratiques administratives comme facteur aggravant de la complexité du processus décisionnel dans les collectivités, selon les autorités territoriales.

AT-V39.3



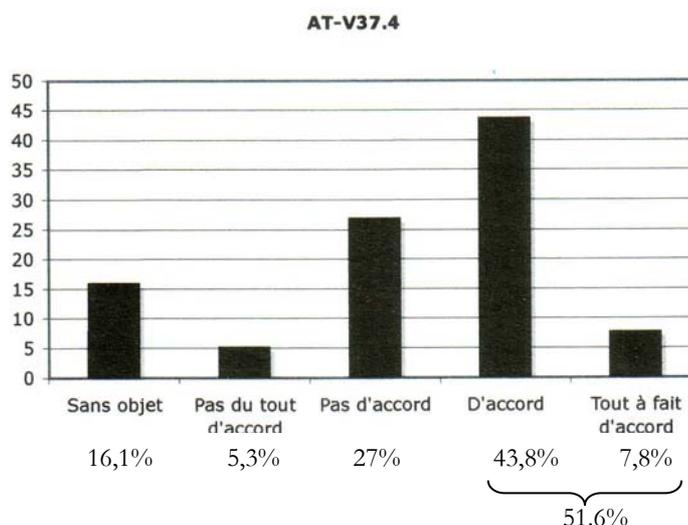
▪ Les consultations et concertations obligatoires, comme facteur aggravant de la complexité du processus décisionnel dans la collectivité, selon les autorités territoriales.

AT-V39.4



▪ Les besoins de coordination ou de négociation comme facteur aggravant de la complexité des processus décisionnel dans la collectivité, selon les autorités territoriales.

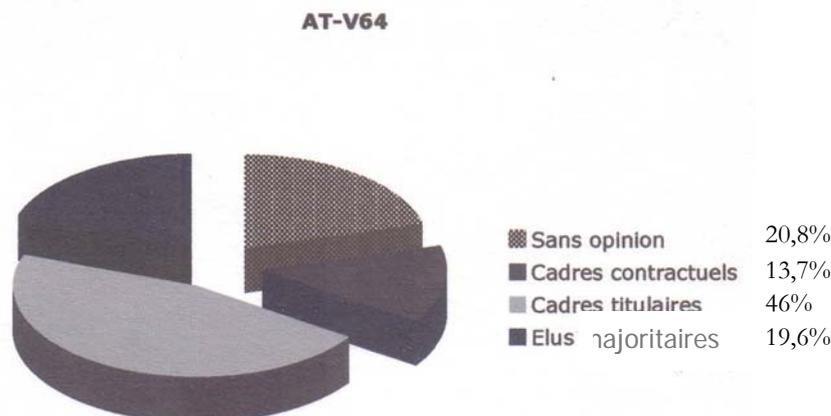
A ce niveau là, nous n'avons pas trouvé de remise en cause des cadres titulaires, notamment des cadres de direction, quant à leurs capacités professionnelles classiques autour des pivots traditionnels de la bonne connaissance des textes juridiques ou des montages et analyses budgétaires.



▪ **Le concept d'expertise marquant l'influence des spécialistes sur la décision politique selon les autorités territoriales.**

Les autorités territoriales ont conscience qu'à travers l'expertise, les spécialistes marqueront de leur influence la décision politique à 51,6 % [AT-V.37.4]. Au contraire, lorsqu'il s'agit d'aborder ces deux axes majeurs du travail administratif local juridique et financier, les autorités territoriales ne qualifient pas les cadres contractuels. Parmi leurs cadres, les élus comptent surtout sur les cadres titulaires (54,7 %) et très loin ensuite, les cadres contractuels administratifs. Par exemple la création d'un service juridique cette dernière année a été confiée pour 80 % à des cadres titulaires, contre 20 % à des cadres contractuels.

Pour ce qui concerne leur alimentation en informations qualitatives, les autorités territoriales tablent d'abord sur leurs cadres titulaires à 46 % [AT-V.64] contre seulement 13,7 % sur leurs cadres contractuels [AT-V.64].



▪ **Pour assurer une bonne information des autorités territoriales, celles-ci comptent sur :**

### ***b) Le rôle du cadre contractuel, comme spécialiste***

« L'expert serait quelqu'un qui gère deux savoirs dans nos institutions publiques : d'une part un savoir en matière de rationalisation technique et procédurale, d'autre part, un savoir en terme de connaissance scientifique et managériale. » (1)

Les élus locaux considèrent que les premiers collaborateurs administratifs à produire de l'expertise locale sont les cadres titulaires à 82,9 % [AT-V.59.3] puis les cadres contractuels à 72,7 % [AT-V.59.2].

La vision des élus locaux est donc internaliste (leurs cadres), ensuite seulement, ils peuvent avoir recours à des cabinets privés à 61,2 % [AT-V.59.4]. On peut imaginer deux explications à cela. Premièrement, la présence de cadres en interne permet une commodité d'information de chaque instant, ce peut être un élément de confort pour l'élu. Secondement, le prix à payer pour la prestation d'un cabinet privé est sans commune mesure avec le salaire des cadres territoriaux. Ce confort d'utilisation et ce coût modéré expliquent selon nous ce recours des élus à leurs cadres.

On notera encore, cette fois-ci, le faible écart en matière de compétence spécialisée entre cadres mais toujours au détriment du cadre contractuel.

L'intérêt de cette capacité d'expertise locale forte permet non seulement à l'élu local d'améliorer sa prise de décision pour conforter « la variable lourde en matière d'action publique (...) désormais, la demande des électeurs de la circonscription » (2), mais aussi, dans le cadre d'une décentralisation bien comprise pour s'émanciper de ce que nous appelons les « tutelles rusées » de l'Etat à 80,5 % [AT-V.58], comme nous l'avons vu. Ce dernier, n'ayant plus les moyens ou la volonté de faire, voit ses administrations déconcentrées et leurs cadres se réfugier dans un rôle prescriptif et normatif puissant.

L'Etat se déleste de ses catégories « C », par corporatisme conserve ses cadres « A » jusqu'à l'extinction vers la retraite pour que ses réformes passent mieux en interne. C'est l'archétype de la décentralisation des personnels TOS des lycées et collèges ou encore des personnels de service de la DDE.

Face à ces prescripteurs rancuniers qui dépassent les fameuses tutelles techniques dénoncées dans les années 80/90, les autorités territoriales doivent en permanence pouvoir parler d'égal à égal et donc, compter pour cela sur leurs cadres forts d'une grande capacité d'expertise. Ceci étant, les cadres contractuels sont certes reconnus comme des spécialistes, mais ils ne font pas la différence par rapport aux autres cadres de la collectivité.

Quant à savoir s'ils sont plus compétents dans leur spécialité que les autres cadres territoriaux, le tiers des élus locaux ne répond pas à cette question. Il ne s'en trouve que 28,2 % [AT-V.17.1] pour répondre franchement oui. Les cadres contractuels sont donc perçus par les élus comme des spécialistes, mais pas de façon absolue, de nature à en faire un critère tranchant dans leur recrutement.

(1) Jean-Claude THOENIG, *les cahiers du management* n°19 p.12 et suiv.

(2) Jean-Michel EYMERI, "Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : variations sur le thème de la carrière".  
VII<sup>ème</sup> Congrès de l'Association Française de Science Politique, Table ronde n° 3, Lille, 18-21 septembre 2002.

L'expertise est ce qui caractérise le plus le cadre contractuel administratif à 68 % [AT- V.16.1], vis à vis d'autres valeurs telles que la disponibilité à 60,9 % [AT-V.16.2], l'adaptabilité à 60,2% [AT-V.16.4]... qu'il est censé posséder mais l'expertise n'est pas ce qui marque le cadre contractuel d'un sceau de reconnaissance absolue ; à côté de lui, au-dessus de lui, les cadres titulaires sont gratifiés de cette reconnaissance réelle ou supposée par des élus locaux.

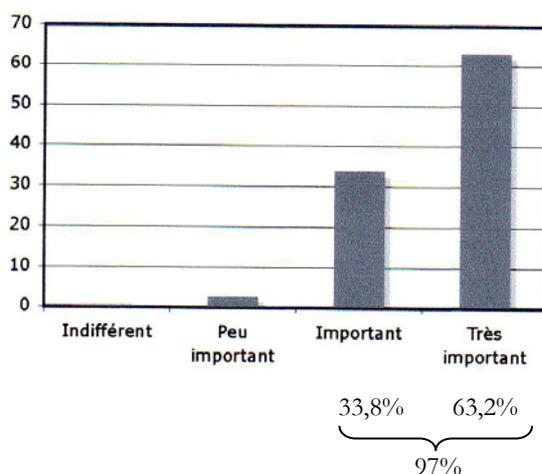
Les autorités territoriales attendent avant tout de leur cadre contractuel une compétence spécialisée à 57,8 % [AT-V.35.2], critère discriminant devant la loyauté à 19,9 % [AT-V.35.3] ou encore une expérience autre comme par exemple universitaire à 17,7 % [AT-V.35.5]. Dans une société frappée par la complexité, les vertus de logique et de rationalité sont quasiment valorisées. Qu'elles soient réelles ou reconnues comme telles, instrumentalisées par le pouvoir local, elles font gagner en «lisibilité», «compréhension» et donc en partage entre pouvoir local et administrés / citoyens / usagers.

Or, le partage d'une décision lie les parties et légitime l'auteur de la décision. Même si, nous le savons, «l'auteur» est une formule langagière abusive qui condense un processus mêlant à la fois des acteurs politiques et bureaucratiques dans un système d'interactions contextuel, fort et répliquant.

Les cadres contractuels apportent un savoir supplémentaire, spécifique, une expertise et ainsi ils participent à cette rationalisation de la décision, ils confortent cette légitimité, ils participent à asseoir le pouvoir local, tel qu'il existe aujourd'hui. Par leur savoir-faire, ils agissent alors comme élément conservateur. La rationalité limitée voit son champ d'horizon repoussé par l'apport des cadres contractuels.

Le discours des cadres contractuels administratifs tendrait à accréditer l'hypothèse de la rationalité. Ils s'estiment recrutés à 97 % [CC-77.1] pour leur compétence au-delà de toute autre considération.

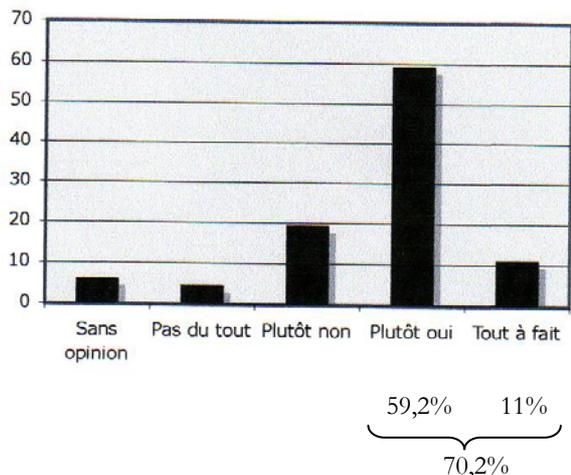
#### V77.1



- **La compétence comme critère de recrutement des cadres contractuels et selon eux.**

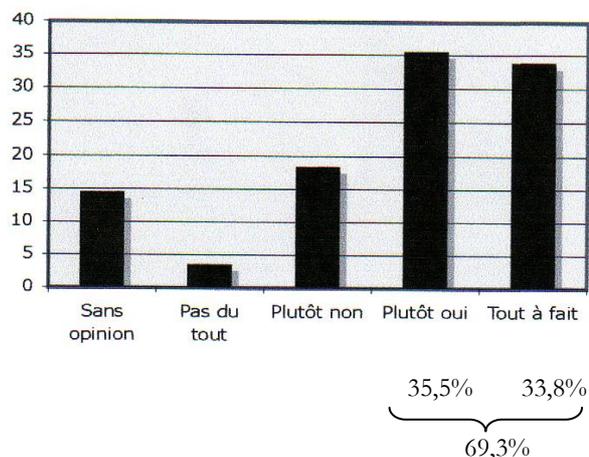
Confortés dans cette idée, ils pensent pour 83 % [CC-77.2] que leur diplôme a été une raison forte de leur recrutement. Leur spécificité professionnelle s'agrège autour des valeurs de « bonne connaissance de la règle administrative » à 70,2 % [CC-14.2], « d'expertise » à 69,3 % [CC-14.3].

**V14.2**



- **Un contractuel, comme nécessairement un bon connaisseur de la règle administrative selon les cadres contractuels.**

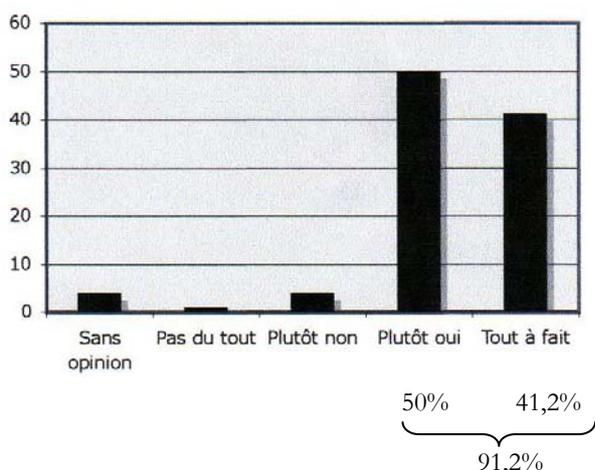
**V14.3**



- **Un contractuel, comme nécessairement un expert, selon les cadres contractuels.**

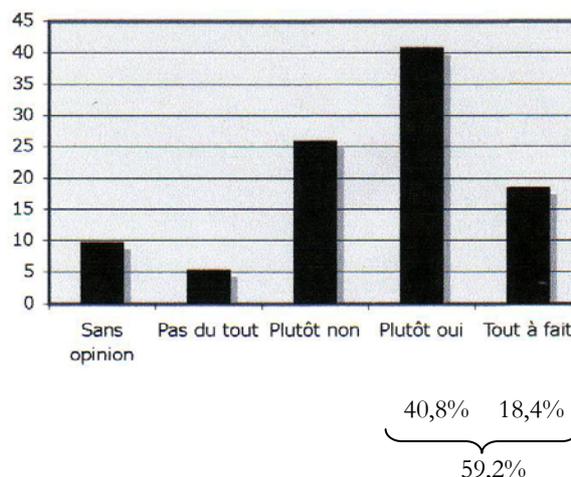
Ils se présentent comme de grands professionnels où le savoir domine. Ceci étant, leur modestie ne leur fait pas revendiquer le monopole du savoir. Leur vision du titulaire cadre A se caractérise à 91,2 % [CC-15.2] comme un bon connaisseur de la règle administrative, 59,2 % [CC-15.3] comme expert.

**V15.2**



- **Un cadre "A" titulaire comme nécessairement un bon connaisseur de la règle administrative selon les cadres contractuels.**

**V15.3**



- **Un cadre "A" comme nécessairement un expert selon les cadres contractuels.**

Seul donc, l'Item de l'expertise leur fait revendiquer un rôle, qui n'est pas le premier.

## § 2. La politisation par l'outil

Pour certains auteurs, la décision serait « l'instant sacralisé de la ratification d'un choix par l'autorité légitime », ce serait « le moment de la partie où tout va se jouer d'une manière irréversible, l'amont et l'aval étant des périodes de second rang ».(1)

Pour nous, ce « second rang » prend une place particulière. Si on le rapporte à une prise de décision, pourquoi pas ? Mais comment ne pas penser non plus que la mise en œuvre d'une décision peut, le cas échéant, être plus importante dans ses effets politiques que la prise de décision elle-même. A quelle aune se mesure la décision ? Effets immédiats, effets à moyen terme ...

Qu'est-ce qui compte au point de vue politique : la décision en tant que choix ou sa mise en œuvre qui marque la distance entre un pré-supposé a priori (le choix) et une réalité tangible (l'adaptation de la mise en œuvre). Inversement, un supposé qui aurait toutes les chances d'être concrétisé, s'il est mal mis en œuvre donnera un résultat désastreux. Si nous prenons le principe de raisonner non dans l'absolu mais dans un but concret de réalisation, à notre sens, il n'y a pas de « second rang ». La boucle décisionnelle fait un tout, dont chaque phase est difficilement sécable entre les acteurs, et qui ne vaut que par son maillon le plus faible. Il faut donc porter une attention toute particulière aux outils mis en œuvre.

Il nous reste à savoir si les collectivités locales se dotent du nouvel outillage managérial [A] et à prendre acte des critiques qui s'élèvent contre cette mutation [B].

### ***a) L'outil, le mode d'emploi et le changement de référentiel***

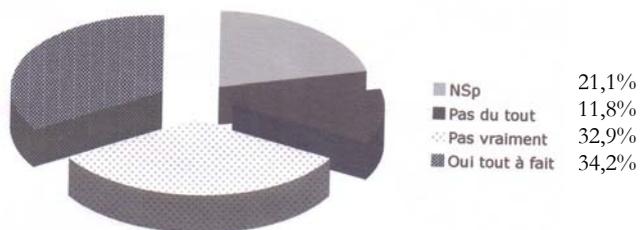
Les élus avouent ne pas avoir constaté une réorganisation des services de leur collectivité, malgré la décentralisation (version 1982) et ses conséquences à 32,9 % [AT-71] et même pas du tout à 11,8 % [AT-71]. Ce qui nous laisserait à penser que l'évolution des services au niveau technologique est si progressive qu'elle passe inaperçue et n'est pas identifiée comme telle.

Adaptations marginales, modernisation cosmétique, semblent caractériser les collectivités locales (34,2 % de réponses positives [AT-71]). Mais, au-delà de ces premières impressions, l'analyse des flux de modernisation nous semble plus marquant.

En reprenant quelques outils de modernisation de la gestion locale à titre d'exemple, sous l'influence des arènes médiatiques, les autorités territoriales avouent, avec leur arrivée à la tête de la collectivité, la mise en place d'un contrôle de gestion (30,1 %) [AT-71.2], une gestion prévisionnelle des ressources humaines 36,6 % [AT-71.3], une rémunération au mérite (32,3 %) [AT-71.4], un management par projet (39,8 %) [AT-71.5] et des expériences de gestion participatives (17,1 %) [AT-71.6].

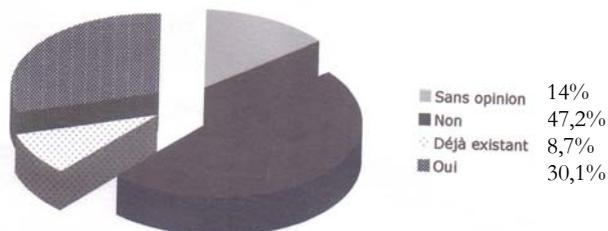
(1) Jean-Claude THOENIG – *Les cahiers du Management* n°19.

AT-V71.1



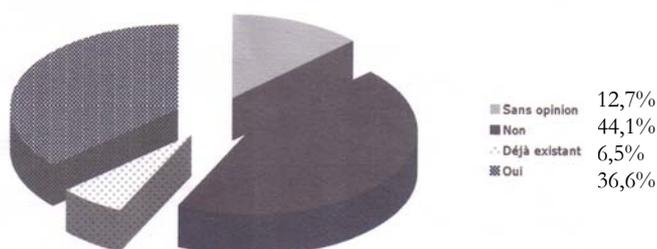
- Réorganisation en profondeur des services et des méthodes de la collectivité après 1982, selon les autorités territoriales.

AT-V71.2



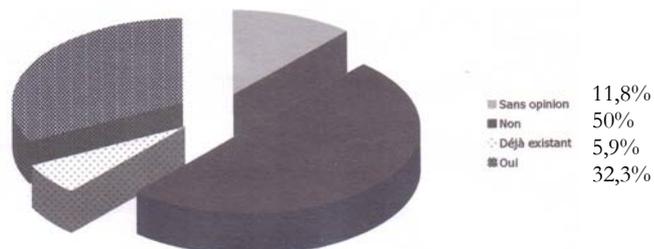
- Mise en place, ces dernières années d'un contrôle de gestion dans la collectivité selon les autorités territoriales.

AT-V71.3



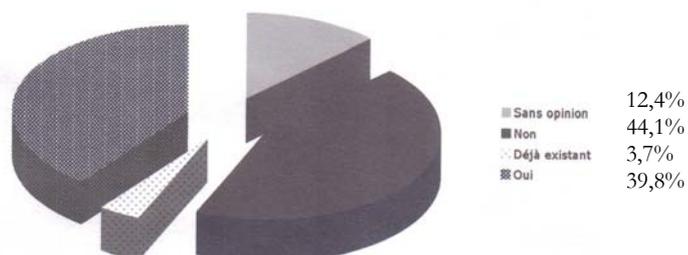
- Mise en place, ces dernières années d'une gestion prévisionnelle dans la collectivité selon les autorités territoriales.

AT-V71.4



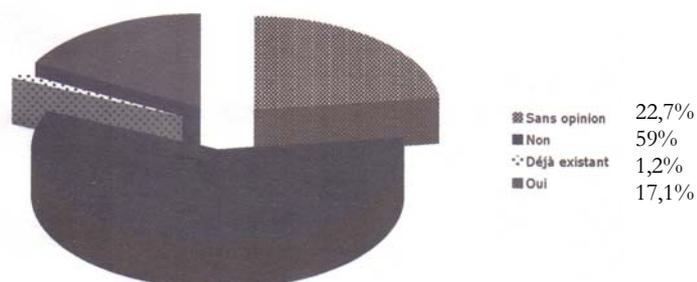
- Mise en place, ces dernières années d'une rémunération au mérite dans la collectivité selon les autorités territoriales.

AT-V71.5



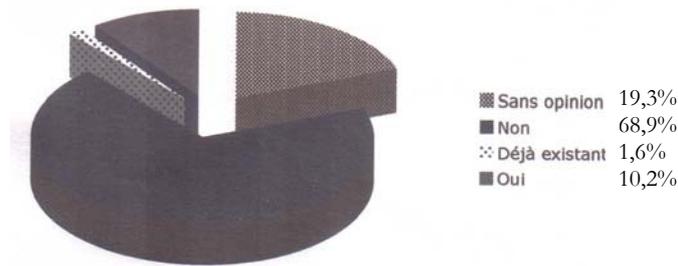
- Mise en place, ces dernières années d'un management par projet dans la collectivité selon les autorités territoriales.

AT-V71.6



- Mise en place, ces dernières années d'une nouvelle organisation territoriale dans la collectivité selon les autorités territoriales.

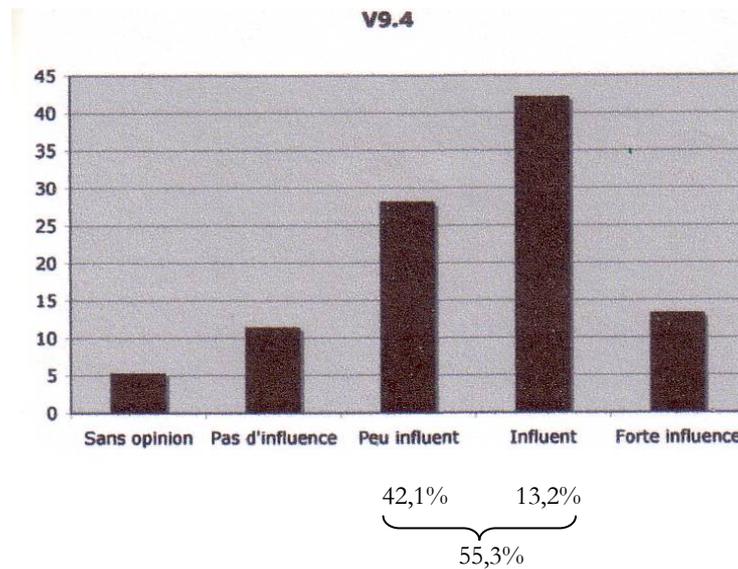
AT-V71.7



▪ **Mise en place, ces dernières années d'un contrôle qualité dans la collectivité selon les autorités territoriales.**

La modernisation de la gestion instille la mise en œuvre, l'évaluation, le contrôle des décisions territoriales. Et les cadres contractuels se montrent d'excellents vecteurs pour la colporter.

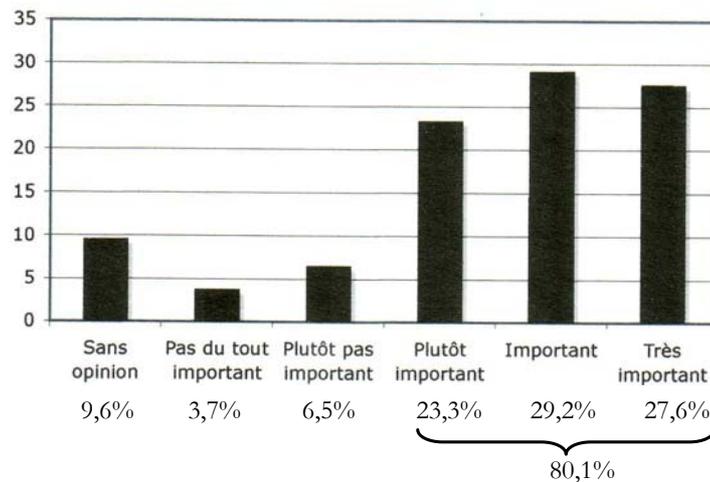
Ils estiment faire influence à chaque étape de la boucle de décisionnelle de la conception à 71,5 % [CC9.2], réalisation à 75,4 % [CC9.3] au contrôle à 55,3 % [CC9.4], à l'évaluation à 49,1 % [CC9.5] avec une prédilection pour ce qui leur paraît être leur cœur de métier : la mise en œuvre.



▪ **Des cadres contractuels influents au moment du contrôle de la décision selon eux.**

Sentiment corroboré par les autorités territoriales pour qui, parmi les acteurs qui ont le plus d'influence dans la mise en œuvre d'une décision, excepté eux-mêmes à 93,8 % [AT-V.41.1], sont les cadres titulaires à 80,1 % [AT-V.41.6] puis les cadres contractuels administratifs à 68,6 % [AT-V.41.7].

AT-V41.6



- **Les cadres titulaires comme acteurs les plus influents dans la mise en œuvre d'une décision politique selon les autorités territoriales.**

Pour donner sens et explication à ce flux, la question n'est-elle pas de savoir si c'est l'outil qui introduit le changement ou la volonté de changement qui introduit l'outil? Dans le premier cas, la collectivité locale, ses élus, apparaissent comme passifs et subissent l'intrusion d'outils dictée par un contexte plus global tendant à inscrire dans le registre des croyances positives, cette migration d'outillage.

A l'inverse, la volonté de changement des élus locaux, si elle est consciente, correspond à un choix politique volontariste qui ne cherche que les moyens techniques de ses ambitions.

Mais changer pour améliorer l'efficacité dans la gestion, gommer les rigidités des bureaucraties locales, contourner la hiérarchie et le grade, a consisté «à transposer des outils de gestion directement»importés «des entreprises privées» (1), et du même coup, importer «les logiques sous-jacentes à ces outils» (2), celles d'un néolibéralisme revivifié.

A cet égard, les élus locaux estiment que l'influence des méthodes du privé sur les cadres contractuels administratifs est une très bonne chose (48,4 %) [AT-V.13] et ceci est très net vis à vis des opinions contraires (3,7 %)[AT-V.13].

A l'évidence, les instruments retenus pour la gestion locale orientent les pratiques et les représentations (culture des résultats, culture d'efficacité, culture d'efficience ...), autant de cultures qui bousculent l'ordonnancement hiérarchique, la carrière, le grade.

En passant d'une culture à l'autre, on remet en cause le modèle légal rationnel, donc le statut des fonctionnaires et son organisation rigide. La véritable politisation de la décision n'est-elle pas là, à un niveau global, au-delà des procès en clientélisme des élus locaux ?

(1) (2) Serge HUTEAU – *Le management public territorial – Fonction territoriale* – Edition Papyrus – La Nel Chartrusse – Bordeaux: mars 2002.

Cette thèse de « l'instrumentalisation de l'action publique » comme « ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (1), nous semble parfaitement transposable aux gouvernants locaux ! Or, en regard à cette acculturation nouvelle des édiles, des critiques se sont élevées : « les finalités d'une collectivité territoriale relèvent d'un système de valeurs différent de celui d'une entreprise privée ». (2)

### ***b) Critique de la pensée gestionnaire***

Le service public, fut-il local, est-il compatible, voire soluble intégralement, avec une pensée exclusivement gestionnaire ? Les premières critiques viennent des rangs des promoteurs du management public lui-même. « La démarche d'amélioration de la gestion est engagée depuis plusieurs décennies dans les collectivités territoriales et la bonne santé financière qu'elles affichent aujourd'hui, traduit la prise en compte permanente de la dimension gestionnaire dans les choix politiques.

Cependant, l'acculturation des dirigeants territoriaux à la problématique gestionnaire s'est parfois traduite par une perte de sens de l'action publique. Le retour en force du politique dans le processus décisionnel des collectivités territoriales n'est sans doute pas étranger à une vision étroite et étreinée de la performance qui a caractérisé les années 90. La performance d'une organisation publique c'est en effet d'abord sa capacité à remplir la mission qui lui est assignée (...). La démarche d'amélioration de la productivité est nécessaire mais elle ne doit pas se faire au détriment de la mission des organisations publiques. » (3).

Cette mise en cause d'un management gestionnaire subsumé a été développée par Vincent de GAULEJAC (4). Dans un style vigoureux, voire polémique, l'auteur dénonce « le management comme technologie de pouvoir (...) gestion comme idéologie qui légitime une approche instrumentale, utilitariste et comptable des rapports entre l'homme et la société. Sous une apparence pragmatique et rationnelle, la gestion sous-entend une représentation du monde qui justifie la guerre économique. Au nom de la performance, de la qualité, de l'efficacité, de la compétition et de la mobilité se construit un monde nouveau (...). Née dans la sphère privée, elle tend à se répandre dans les secteurs publics et dans le monde non marchand (...). Face à ces effets dévastateurs, les modes de légitimation et de régulation sont en crise (...). Face à ces transformations, la politique, contaminée par le « réalisme gestionnaire » semble impuissante (...). Sous une apparence objective, opératoire et pragmatique, la gestion managériale est une idéologie qui traduit les activités humaines en indicateur de performance, et ces performances en coût ou en bénéfices. »

(1) Serge HUTEAU – *Le management public territorial – Fonction territoriale* – Edition Papyrus – La Nel Chartrusse – Bordeaux mars 2002.

(2) Jacques LAGROYE – *La Politisation – CH 17 Gouverner par les instruments* – Pierre LASCOUMES – BELIN – Tours juin 2003.

(3) Joseph CARLES – *Les cahiers de management* Mars Avril Mai 2003

(4) Vincent de GAULEJAC – *La Société malade de la gestion – Economie Humaine* – Seuil – Saint-Amand-Montrond – Cher – Janvier 2005.

Si la pensée gestionnaire peut trouver ses limites dans une autre conception, une autre vision plus sociale des collectivités territoriales, la pensée rationnelle elle-même peut trouver ses limites quand on étudie le tréfonds du déclenchement d'une décision.

### § 3. « Le combinatoire de l'imaginaire et de la raison » comme source de la décision

Lorsque l'autorité territoriale partage, prend, revendique une décision et donne ainsi un sens à l'action publique locale, ne peut-on réfléchir à ses motivations ? Selon nous, elles mêlent de façon complexe rationnel et imaginaire. L'autorité territoriale prend une décision :

➤ Pour tenir ses engagements	-	mode principal rationnel
➤ Pour se faire plaisir	-	mode principal imaginaire
➤ Pour être réélue	-	mode principal rationnel
➤ Pour tenir compte des besoins exprimés par la population	-	mode principal rationnel
➤ Pour faire plaisir	-	mode principal imaginaire
➤ Parce que d'autres le font	-	mode principal imaginaire
➤ Parce que cela donne une bonne image	-	mode principal imaginaire
➤ Parce que c'est un besoin	-	mode principal rationnel
➤ ...		

Une double combinatoire apparaît entre les items eux-mêmes (tenir ses engagements, tout en se faisant plaisir, pour être réélu...) et à l'intérieur de chaque item, entre sa dimension rationnelle et imaginaire aux frontières labiles. La place et le rôle des acteurs bureaucratiques, au sein de ce caducée décisionnel, ne peuvent s'appréhender qu'en pointillé, au cas par cas. L'effet personnel de chaque acteur est ici déterminant.

Nous avons vu que le cadre contractuel participe de l'aide à la décision, donc de la rationalité de cette dernière. Participe-t-il de son imaginaire ? Comme fournisseur d'une proposition isolée, dans un contexte isolé, la réponse ne peut faire que l'objet d'une monographie, mais pas d'une analyse globalisante.

Par contre, en tant que réponse à un besoin de rationaliser la décision des élus, les cadres contractuels peuvent eux-mêmes, par essence, être une réponse au mode imaginaire. Sont-ils recrutés par les élus pour leurs qualités intrinsèques (qui les vérifie et les objectivise ?), (mode rationnel) ou leurs qualités supposées (mode imaginaire). Ces qualités supposées peuvent même être instrumentalisées par l'élu en terme d'image (celui qui a su s'entourer), et paradoxe, ainsi à nouveau rejoindre le champ du rationnel ! Finalement, l'une des légitimités principales que confère le recours aux cadres contractuels ne provient-elle pas davantage de l'image moderniste dont ils sont porteurs que de leur efficacité dont l'évaluation que nous venons de réaliser n'est pas patente.

Cet imaginaire va très loin et devient normatif ; « le leader sait ce qu'il faut faire, tandis que le gestionnaire sait comment bien le faire » (1), une assertion qui restaure un chef démiurge possédé par un savoir transcendant et s'élevant par les seules vertus de sa qualité de chef au dessus de la vulgate opérationnelle. Nous avons déjà vu combien le suffrage universel avait tendance à donner une compétence universelle à l'élu... Néanmoins, nous sommes bien dans cet entrelacs, aux frontières du réel ...

Est-ce la raison de recruter des cadres contractuels parce que ceux-ci sont plus imaginatifs, moins routiniers ? Leur fréquentation apportera ce piment de rêve qui manque aux caractères les plus cartésiens. Le partage de la décision peut donner aussi la capacité aux cadres contractuels d'exécuter les décisions en utilisant les espaces de liberté de son imaginaire de façon à créer une véritable valeur ajoutée. Rationalité, imaginaire, s'entremêlent tant dans l'esprit du décideur apparent que de tous ces collaborateurs bureaucratiques qui, eux-mêmes, lors de la mise en œuvre, du contrôle, de l'évaluation de la décision, en fait tout au long de la boucle décisionnelle, ne sont pas épargnés par ces tourments de la nature humaine. CROZIER et FRIEDBERG (2), ont mis en lumière « l'illusion de liberté » de l'approche décisionnelle par opposition à l'approche systémique « tenue à la complexité et aux nuances ».

**La place qu'occupe chaque acteur dans le système, se mue en rôles sous différentes influences (objectives ou imaginaires) au point que les acteurs en mouvement modifient le système jusqu'à ce que celui-ci leur confère une nouvelle place. A nouveau des influences contextuelles interviendront ... pour alimenter cette théorie du changement perpétuel...**

En citant Jean Michel EYMERI et en transposant quelques une de ses conclusions au monde territorial, nous devons nous aussi admettre « *qu'il resterait à comprendre et à expliquer tout le travail, pratique et symbolique, que les dirigeants politiques (...) et les (...) fonctionnaires accomplissent, au quotidien et chacun pour leur part, aux fins d'entretenir l'existence d'assez d'éléments concrets (mise à distance physique des uns et des autres, exotisme des mondes de choses dans lesquels ils évoluent, monopolisation par le politique de la jouissance des attributs et à-côté du pouvoir (...), différence et hiérarchisation du « temps du politique » et du « temps administratif », rites de politesse et règles de bienséance organisant la communication interne et externe des ministères, etc.) pour accréditer la croyance de sens commun en l'existence d'une évidente distinction « de nature » entre le domaine dit « politique » et le domaine dit « administratif ». Il faudrait bien sûr, dans le même mouvement, analyser tout ce qui pousse les hommes politiques et les (...) fonctionnaires à croire en l'éminente valeur de l'existence de cette « frontière » et à être mutuellement intéressés à sa perpétuation. Car, ici comme ailleurs, il y aurait pour le chercher bien de la vanité, au double sens d'une activité présomptueuse et inutile, à prétendre dissocier les croyances, les pratiques et les intérêts des acteurs sociaux qui forment la chaîne et la trame dont la vie des hommes en société est tissée – entrelacs qu'une science sociale du politique, (...) a moins pour objet de dénouer analytiquement que de comprendre et d'expliquer rationnellement » (3)*

Il est donc utile pour parvenir au but fixé d'étudier cette relation particulière entre élu et cadre contractuel administratif.

(1) Michel CROZIER et Hervé SERIEYX : « Du management panique à l'entreprise du 21<sup>ème</sup> siècle. Maxima Laurent du Mesnil Editeur 1994.

(2) Michel CROZIER – Erhard FRIEDBERG « l'acteur et le système » - Essais-Points p.307 Saint Amand Montrond (Cher) 2001

(3) In Jacques LAGROYE « La Politisation » CH3 Frontières ou marches ? BELIN Tours – juin 2003.

Le profil imaginé des cadres contractuels par les autorités territoriales semble être davantage la source de leur recrutement que leurs qualités intrinsèques.

Même si en dernière analyse, comme nous l'avons montré, les cadres contractuels participent très modestement à la prise de décision et ne contestent pas le schéma classique selon lequel l' élu décide, appuyé par sa direction traditionnelle et statutaire, il semble que leur influence sur le système (politico-administratif) local se fasse sentir à deux niveaux.

D'une part, ils demeurent les vecteurs privilégiés de l'introduction d'outils gestionnaires importés du privé et d'autre part, semblent servir de caution à l'imaginaire des élus soucieux de s'entourer de spécialistes pour afficher leur tempérament et leur appétence gestionnaire.

Chez les élus, il s'agit plus là d'un recrutement d'affichage et de communication externe que de la recherche réelle d'une solution pragmatique d'aide réelle et technique à la décision.

\* \* \*

\*

En fait, quant à recruter un cadre contractuel plutôt qu'un cadre titulaire, cela semble tenir de l'indifférence la plus totale de la part des élus ; du même coup, ceci érode une vision statutaire.

Ce n'est pas tant la qualité des pratiques des cadres contractuels qui semble intéresser les élus, mais davantage une espèce de représentation symbolique d'ouverture à la modernité que la contractualisation des cadres véhiculerait.

Si le comportement au travail du cadre contractuel ne fait pas la différence, qu'en sera-t-il dans une approche plus politique ? C'est ce que nous allons voir dans le titre III à suivre.

\* \* \*

\*

Titre III :  
HYBRIDATION DES CULTURES  
et APPRENTISSAGES RECIPROQUES,  
ou les acculturations du local

En s'inscrivant dans le cycle de l'action publique territoriale, le cadre contractuel apporte un savoir faire, des compétences spécialisées et ce faisant participe à une politisation de l'action publique territoriale. Ce véritable travail de médiation doit être analysé non plus dans son rapport à l'opérationnel, c'est-à-dire la mise en œuvre de la boucle décisionnelle, mais nécessite une approche interprétative quant aux comportements qu'il induit et leurs conséquences à la fois sur le rôle des cadres contractuels eux-mêmes et sur leur entourage, c'est-à-dire sur les autres sphères des professionnels politiques ou pas qui agissent sur le monde local. Quels enseignements tirer de ces mutations de rôles pour la démocratie territoriale, la démocratie tout court ?

Si l'on compte des cadres contractuels dans les collectivités territoriales, c'est bien parce que des autorités territoriales ont éprouvé le besoin de les recruter. Dans une approche rationnelle, on peut imaginer qu'il s'agit d'un acte volontaire répondant à des attentes objectives. Est-ce la seule dimension ? Si recrutement il y a, c'est bien parce que la loi le permet.

Est-ce à dire que la loi favorise l'arrivée des cadres contractuels, sachant que la loi est elle-même la photographie momentanée d'un rapport de force politique. Ce dernier provoque-t-il lui-même la politisation de la fonction publique territoriale ?

Comment mesurer la ou les motivations d'un acte de recrutement ?

Allons-nous trouver quelques allégeances administratives renforcées par la fragilité juridique de la contractualisation ? Débusquons-nous, ici, plus particulièrement quelque clientélisme renforcé ?

Tout ce que le modèle vertueux des relations que doivent avoir les sphères politiques et administratives, abhorre (CH 1).

Ce faisant, est-on si sûr que l'asymétrie relationnelle entre autorité territoriale et cadre contractuel soit si accentuée et qu'il n'existe aucun correctif à cette grille de lecture communément présentée ?

Pourquoi des cadres territoriaux ne seraient-ils pas enclins à profiter de ce contact privilégié qu'offre le travail direct avec une autorité territoriale, surtout lorsqu'une communauté d'esprit, d'espoir, de combat les réunit sur la scène de l'adversité politique.

« Quand la noblesse de l'intention rejoint aussi l'intérêt personnel » (1).

A force de se fréquenter, à force d'échanger, cadres contractuels et autorités territoriales ne finissent-ils pas par se ressembler dans leurs comportements, attentes, motivations ...

Qu'est-ce qui rassemble, unit les hommes et la politique aujourd'hui ? Sont-ce des origines sociales ou des valeurs partagées ? Sont-ce des revenus et des niveaux hiérarchiques sociaux ou un goût indicible et inexplicable pour la chose publique ? La résurrection entretenue du mythe de l'intérêt général ou l'affichage d'un égoïsme résolu, ces questions sont-elles sécables en propositions rationnelles, le doivent-elles être seulement ? (CH 2)

Enfin, saura-t-on jamais qui fait vraiment quoi au sein de ces sphères interpénétrées de l'administratif et du politique. Au-delà des apparences, des mises en scènes, n'assiste-t-on pas à une confusion des rôles officiels entre personnels politiques et administratifs ? Est-ce si important que cela ? Pour qui, pourquoi ? (CH 3)

(1) Jean-Pierre GAUDIN – *ibid.*

## **Chapitre 1** Cadre contractuel : une politisation subie. Allégeance et clientélisme

Il était courant d'écrire à la fin des années 80, après la mise en place de la fonction publique territoriale, que la politisation de celle-ci trouvait son expression traditionnelle dans un double rapport « d'allégeance et de clientèle » ; que le nouveau statut consacrait l'intensité des liens entre administration et politique au niveau local, et que les formes de politisation étaient susceptibles de se rapprocher du modèle propre de la Fonction Publique d'Etat (1).

La question posée prend une acuité renouvelée avec le rapport public du Conseil d'Etat pour 2003 où, à la lumière des perspectives pour la fonction publique s'agissant de pointer les principaux enjeux auxquels elle se trouve confrontée, il est rappelé que « le régime de la fonction publique française (...) avait pour objectifs principaux (...) d'instituer en France une fonction publique intègre, compétente et non politisée, c'est-à-dire loyale à l'égard des pouvoirs publics, tout en étant à l'abri des pressions politiques ou partisanses ».

L'avertissement lancé par le Conseil d'Etat est révélateur d'un présupposé : opposer intégrité et compétence à la politisation de la fonction publique. Ce qui serait politique, serait a priori « négatif » et porteur de vices, face à la toute vertueuse et objective administration méritocratique, dans une vision mariant idéal néoplatonicien et morale manichéenne.

Si l'on confond politisation avec népotisme, alors oui, il y a fort à parier que dans un recrutement aveugle et sourd, le résultat ne soit à la hauteur d'aucune espérance d'efficacité et de service rendu pour l'administré, s'il s'agit là des buts qui légitiment l'action politique.

Dans le cadre du fonctionnement des collectivités locales, quel serait le Président d'une collectivité territoriale, quel serait le Maire suffisamment idéologue pour recruter la « scie népotique » qui trancherait rapidement la branche du pouvoir sur laquelle il est assis. Quelques cas d'exception pourront toujours le démontrer.

Mais ce n'est pas la règle générale. La couple agent territorial / élu a beaucoup plus de ressources dans sa vie commune ...

Ceci étant, nous pourrions définir le recrutement clientéliste comme étant un recrutement qui serait fait hors compétence ou hors besoin, pour satisfaire un intérêt partisan ou personnel, au profit de l'autorité territoriale.

La position juridique instable du cadre contractuel pourrait être un élément de fragilisation pouvant déboucher sur du clientélisme, mais en aucun cas, la précarisation contractuelle n'en est une preuve absolue.

(1) Voir. « Pouvoirs » 1987 nota p.39 et suiv. Pierre SADRAN « De l'allégeance à la mobilité : quelle politisation pour la fonction publique territoriale ? »

A chaque situation, son explication, sa vérité. D'autant plus que si on considère le nombre important d'emplois susceptibles d'être occupés sans concours mais, qui relèvent du statut (30 %) et peuvent faire l'objet de nomination clientéliste, le statut juridique indiffère totalement pour démontrer s'il y a clientélisme ou pas. En fait, si allégeance et clientélisme peuvent guider l'acte de recrutement de l'autorité territoriale, c'est bien parce que la loi le permet implicitement. En ouvrant le recrutement des cadres contractuels en 1987 et en confirmant le fait avec la loi DUTREIL en 2005 (1) (prolongation de deux CDD en CDI au-delà de 6 ans) c'est-à-dire en s'affranchissant du recrutement par concours, gardien du Temple méritocratique à la française, et en y renonçant définitivement par l'introduction (l'intrusion) du CDI, il paraît pour le moins paradoxal de s'émouvoir de toute allégeance ou phénomène de clientélisme. Poser la question, en terme d'émotion, c'est introduire une connotation morale qui, d'autres objecteront, se marie mal avec une volonté d'efficacité de l'action publique territoriale.

Pour ce qui nous concerne, nous soulignerons la volonté du législateur de renforcer les exécutifs locaux puis nous identifierons comment, plus généralement, le statut de la fonction publique territoriale a abordé le problème de la politisation de ses cadres administratifs. L'arrivée et le maintien de cadres contractuels politisés doivent être à leur tour circonscrits.

Ce faisant, n'observe-t-on pas une certaine malléabilité de la part de cadres contractuels dans leur rapport aux détenteurs du pouvoir territorial ? Ce service aux leaders territoriaux a sans doute plusieurs utilités qu'il conviendra de débusquer. Si la clarification de l'exposé impose le découpage d'une réalité plus compacte, nous noterons au fur et à mesure les allusions aux codes de valeurs, au sens politique comme moral du terme, car l'éclairage qu'ils donnent au sens de l'action nous paraît au moins aussi important que l'action elle-même.

Les indices qui permettent de déceler la politisation des cadres contractuels, pourraient être l'augmentation des effectifs des cadres contractuels, surtout lorsque leur présence n'a plus rien d'occasionnel depuis longtemps. La nature des activités confiées aux cadres contractuels peut également révéler cette politisation ou encore quelques pressions politiques, telles que l'incitation à adhérer au parti politique du leader territorial, à orienter l'action administrative vers un esprit partisan ou encore à alimenter un discours politique.

En fait, la problématique qui nous guidera ici, sera de savoir si les autorités territoriales renforcées par la loi depuis vingt années ont tendance ou pas à accroître leur pression sur les cadres les plus juridiquement fragiles pour conforter leur leadership (Section 1).

Ainsi, cette politisation des cadres contractuels recouvrerait quelle épaisseur et peut-on parler de clientélisme, d'allégeance en ce qui concerne les cadres contractuels ? (Section 2). Au delà, comment distinguer la marge étroite qui irait de l'allégeance à la connivence (Section 3).

(1) Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la Fonction publique, articles 14 et 15.

## Section 1 – Des exécutifs locaux renforcés par la loi

Le Maire, le Président d'une collectivité locale apparaissent comme les leaders incontestés de leur majorité à 61,4 % [CC-40.1] dans la vision des cadres contractuels administratifs. (1)

Depuis les lois de Décentralisation (1982), les exécutifs locaux ont constamment été renforcés par le législateur et ce que la loi a permis, a été parfaitement exploité par les autorités territoriales françaises parties à la recherche d'une longévité de carrière (§1). Elles ont vu à travers le renforcement de leur sphère bureaucratique une série d'atouts : la capacité de recruter, le pouvoir de rémunérer, de sanctionner (§2). La panoplie du leader à la française semble parfaitement opérationnelle pour exercer un pouvoir local fort avec et à travers de « zélés » collaborateurs, comme notamment les cadres contractuels. Mais ces derniers sont-ils, par principe, si dévoués que cela ? Est-ce vraiment l'idée qui anime l'élu lors d'un recrutement ?

### § 1. **Des autorités territoriales affermies**

Il semble que nous assistions depuis 1982 à la marche en avant vers un renforcement de leadership des exécutifs locaux. Cette progression s'articule autour de trois idées. Depuis 1982, de nombreux exécutifs locaux sont arrivés, sur la scène territoriale, accompagnant la redistribution de l'action publique [A].

Ils ont trouvé également, de par la loi, des conditions favorables pour prospérer et croître [B]. Les majorités n'ont cessé de trouver de nouvelles conditions légales pour se stabiliser (prime majoritaire) et ont ainsi fait gagner en longévité leurs leaders. Les employeurs locaux ont donc musclé leur équipe bureaucratique. Fortes de cette dynamique, leurs exigences n'ont pas manqué de s'accroître [C].

#### ***a) L'arrivée sur la scène locale de nouveaux leaders territoriaux***

Selon nous, l'émergence de nouveaux leaders territoriaux est surtout perceptible dans les collectivités locales qui pratiquent le scrutin de liste. Elle touche environ 66 % de la population française c'est-à-dire des communes de plus de 3 500 habitants (recensement de 1999 soit 5 767 communes sur 35 691).

Si le pouvoir politique rejaillit sur le territoire et prend des formes noduleuses, il convient de constater que toutes les autorités territoriales le revendiquent. Les lois de décentralisation de 1982 l'ont mis en œuvre, les élus locaux se l'approprient comme autant d'impulsion et d'auto-légitimation de l'action publique territoriale.

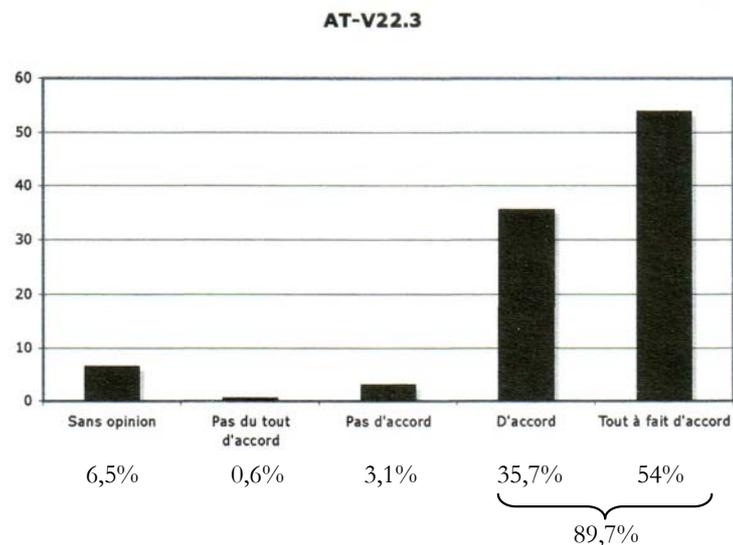
(1) Il ne se trouve que très peu de cadres contractuels (4,4 %) pour penser leur leader local en position de faiblesse a priori.



▪ **La légitimité électorale comme caractéristique du pouvoir politique, selon les autorités territoriales.**

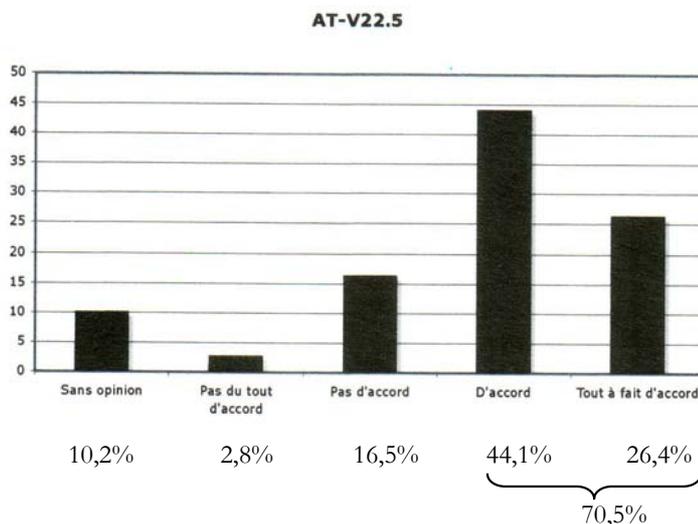
Les élus locaux revendiquent sans partage la légitimité du pouvoir local puisque selon eux, elle est monolithiquement affichée à 92,2 % [AT-V22.1] dans sa dimension électorale.

Leur message est simple : il n'y a qu'une légitimité au pouvoir et elle est donnée par l'élection. Nous sommes loin des postures explorées sur le partage de la décision politique. Ce modèle classique asymétrique entre les sphères politiques et bureaucratiques est réaffirmé avec force quelles que soient les démonstrations contraires. Cette partition des rôles souligne un blocage articulaire culturel de notre société



▪ **La capacité d'impulsion et d'action comme caractéristique du pouvoir politique selon les autorités territoriales.**

Forts de leur légitimité monopolistique électorale, les élus revendiquent et se vivent comme la source quasi unique de l'impulsion et de l'action locale à 89,7% [AT-V 22.3]. Cela présuppose qu'ils auraient acquis, par l'option électorale, la capacité à appréhender toutes les sources (juridiques, techniques, humaines, financières...) qui permettent de prendre une décision supposée rationnelle pour les enfants d'Aristote et de Descartes.



▪ **La personnalisation par un leader comme caractéristique du pouvoir politique, selon les autorités territoriales.**

La loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions précise bien dès son article 1<sup>er</sup> : « les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des Conseils élus ». Logiquement, tirant les conséquences de cette première disposition, l'article 2 supprime la tutelle administrative a priori. L'article 24 de la loi précitée énonce : « le conseil général élit son président et les autres membres de son bureau ». Il prépare et exécute les délibérations du conseil général » en lieu et place du Préfet représentant de l'Etat. Et de préciser : « il est l'ordonnateur des dépenses du département »... « il est le chef des services du département »...

La rédaction est suffisamment explicite pour à la fois noter le changement radical de rapport au territoire dans l'administration de la République et, en même temps, constater l'émanation d'un nouveau leader territorial en charge de ... services, c'est-à-dire d'une bureaucratie à construire.

Quant à l'article 59 de la même loi, il précise : « les régions sont des collectivités territoriales après avoir été des établissements publics. Elles sont administrées par un conseil régional élu au suffrage universel direct ». « Le conseil régional par ses délibérations, le président du conseil régional par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations (...) concourent à l'administration de la région ». Ici aussi, se mettent en place des exécutifs dotés d'une bureaucratie et cherchant, au fil des années, à exercer la plénitude (et au-delà) de leurs compétences.

Ce mouvement de la montée en puissance des collectivités territoriales et corrélativement de leur leader n'a fait que s'accroître au fil du temps. Ainsi, avec la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, l'intercommunalité a fait un bond sans précédent. Au côté des communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés des communes ont vu leurs compétences s'étoffer notamment dans des secteurs stratégiques :

- en matière de développement économique ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités ou touristiques,
- en matière d'équilibre social de l'habitat ; programme local de l'habitat, politique du logement ...
- en matière de politique de la ville (pour les communautés urbaines ou d'agglomération) ; dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire.
- pour l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés (communauté de communes) et toutes les politiques de développement durable ou de protection, valorisation de l'environnement,
- ...

Il faut donc bâtir, consolider une bureaucratie pour mettre en œuvre ces actions publiques territorialisées. Suivant la métaphore mainte fois utilisée, pour que ce corps se développe et s'organise il lui fallait une tête motrice qui elle aussi s'affermisse. Ce mouvement est d'abord passé par une stabilisation des majorités.

### ***b) La règle de la prime majoritaire conforte ces arrivées***

Celle-ci a donné une très grande stabilité aux équipes et à leur leader dans les communes de plus de 3 500 habitants qui représentent 65,7 % de la population française (recensement 2004).

Cette loi n°82-974 du 19 novembre 1982 a prévu qu'au premier tour de scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir... les autres sièges sont réparties entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. La même règle de prime majoritaire joue en cas de second tour. Sa principale conséquence est donc une stabilisation majoritaire.

Moins soumis aux aléas d'une majorité étriquée ou flottante, le leader voit aussi son pouvoir raffermi car moins enclin à négocier ou calmer le jeu pour faire passer ses délibérations. Cette règle de la prime majoritaire a été étendue aux Régions par la loi du 11 avril 2003. La loi n°2003-327 du 11 avril 2003 est venue modifier l'article L 338 du code électoral pour désormais, au premier tour de scrutin attribuer à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés, un nombre de sièges égal au quart du nombre des sièges à pourvoir.

En cas de second tour, cette règle perdure. Cette opération réalisée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. A l'évidence, et par répercussion mécanique, les majorités étant plus franches, les exécutifs se sont vus raffermis. Il n'est que de voir les premières déclarations (maladroites) des Présidents de régions au lendemain des élections régionales de mars 2004 s'érigeant en « contre-pouvoir » de la majorité gouvernementale. Il est vrai que la configuration d'une victoire partisane sans précédent était venue exacerber les prétentions vite remises dans le rang.

Pour ce qui concerne l'élection au suffrage universel des présidents de CUB et autres EPCI, ces dernières années ont vu se renforcer le débat sur l'élection au suffrage universel direct des élus de l'intercommunalité (discours de Jacques CHIRAC, le 4 décembre 1998 à Rennes, Lionel JOSPIN, le 27 octobre 2000 à Lille), les derniers verrous marquant leur hostilité étant le Sénat (11-01-2002) et les maires (congrès de l'AMF - novembre 2000).

L'évolution de l'action publique, l'importance des actions qui y sont menées, le recentrement de taxe professionnelle souvent unifiée dans ces institutions intercommunales, les masses budgétaires, le rôle d'aménageur territorial indiscutable et donc stratégique pour l'avenir, tout semble concourir à l'adoption de cette réforme bien qu'en la matière les positionnements des acteurs paraissent quelque peu instables.

Le cas échéant, on peut supposer que, les mêmes causes produisant les mêmes effets, de nouveaux leaders légitimés par le suffrage universel verront leurs pouvoirs mécaniquement se renforcer, ils voudront constituer l'équipe bureaucratique qui assoit ce pouvoir et le phénomène déjà fort de contractualisation des personnels dans les EPCI risque de s'accroître...

A la nécessité de doter une institution jeune de compétences souples originales et spécialisées, il faudra observer les raisons plus politiques de massification contractuelle qui sans doute apparaîtront là aussi.

### ***c) La longévité des exécutifs territoriaux***

La fameuse maxime « les ministres passent, les fonctionnaires restent » n'est pas loin d'être inversée, en tout cas au niveau des cadres fonctionnels voire contractuels au sein des collectivités territoriales.

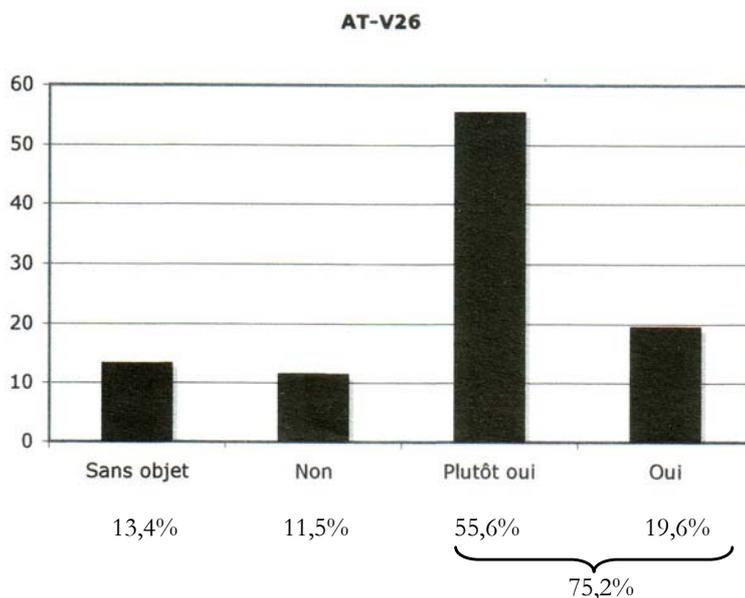
En effet, nous assistons à un renforcement du pouvoir des leaders locaux, à l'allongement de la durée cumulée de leur mandat dans le temps ; d'autre part, leur encadrement subit une mobilité forcée pour les emplois fonctionnels de direction, un calage du contrat des collaborateurs de cabinet sur la durée d'un seul mandat, la présence accrue de cadres contractuels spécialisés. Tout ceci dans un contexte de dépression démographique fluidifiant le marché de l'emploi des cadres.

Les élus locaux, les exécutifs auront bientôt davantage de chance de rester à la tête d'une collectivité que nombre de leurs collaborateurs immédiats... Dans ce cas là, la politisation des services peut être facilitée par la longévité des exécutifs qui entraîne des phénomènes d'accoutumance, de partage de mêmes valeurs, de mêmes objectifs, au risque de passer de la complexité à la complicité. Phénomène classique des vieux couples qui cheminent de la passion et l'enthousiasme des premiers jours, aux intérêts réciproques bien compris que le temps leur apprend.

Or, le système électoral permet cette longévité aussi dans les toutes petites communes pour la rareté des candidats. Complexité – responsabilités - procédures identiques, de Paris au moindre village d'une dizaine d'habitants, d'une vallée de montagne en déshérence, découragent les plus téméraires (1). Dans les grandes collectivités, le système des partis, associé au mode électoral, génère une présidentialisation forte de l'exécutif qui dispose du pouvoir de nomination et voudra s'entourer d'hommes ou de femmes sûrs. Pour ce faire, le législateur s'est montré généreux.

## § 2. La panoplie du pouvoir territorial : Recruter, Rémunérer, Sanctionner

Si on accepte l'idée des autorités territoriales selon laquelle le recrutement statutaire des cadres limite leur capacité à choisir leur collaborateur à 75,2 % [AT-V26], on peut alors imaginer le recrutement de cadre contractuel comme un palliatif.



- **La limitation du choix des collaborateurs à cause des difficultés de recrutement statutaire, selon les autorités territoriales.**

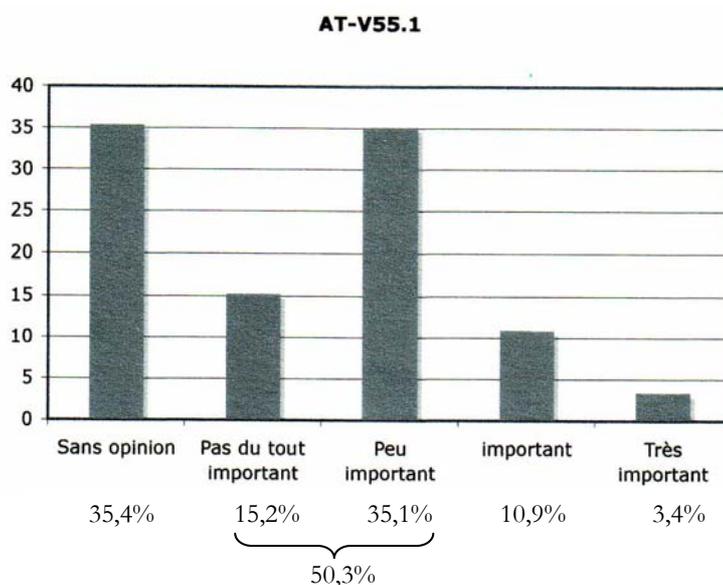
(1) C'est l'Association des Petites Villes de France qui, le 24 janvier 2006, lance un nouveau livre blanc intitulé «Vent-on encore des élus locaux en 2008 ? Moderniser l'exercice des mandats » et qui s'engage à juguler l'hémorragie des « vocations » aux fonctions de maire ... qu'elle croit devoir déceler.

Cependant, par homothétie avec les agents titulaires, les agents non titulaires, au nombre desquels figurent les contractuels, bénéficient de règles allégées « un statut light » pour encadrer leur arrivée, leur présence mais aussi leur disparition des règles ordinaires de l'administration territoriale.

Protection minimum pour les salariés pour les uns, reconnaissance maximum du fait contractuel pour les autres, tout porte à croire qu'il s'agit là d'éléments juridiques de stabilité qui tendent à la pérennisation de la contractualisation [A]. La liberté d'embauche de l'employeur public se déroule, comme pour tout agent public, en dernier lieu, sous le contrôle du juge administratif, notamment en ce qui concerne le point d'orgue de toute attractivité professionnelle : la rémunération [B].

### a) *Le mini statut de 1988*

Le législateur par le décret 88-145 du 15 février 1988 a, à la fois reconnu les prérogatives de l'autorité territoriale pour procéder au recrutement, dérouler la carrière, voire sanctionner le cadre contractuel et en même temps accorder un certain nombre de droits protecteurs à ceux-ci. Selon les autorités territoriales, le recrutement du cadre contractuel administratif n'a pas pour objectif de renforcer leur leadership à 50,3 % [AT-V55.1] (1); discours de convenance ou sincérité, en tout cas, le clientélisme ne se revendique pas ou n'appartient pas au politiquement dicible.



▪ **Renforcer le leadership politique des autorités territoriales comme rôle des cadres contractuels, selon les autorités territoriales.**

De fait, est donc affirmée la reconnaissance de « l'élu » comme « employeur », avec les prérogatives s'y rapportant. Les dispositions du décret de 1988 s'appliquent aux agents non-titulaires (donc aux agents de droit public contractuels mentionnés à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984) recrutés ou employés dans les conditions définies aux articles 3, 47, 110 ou maintenus en fonction pour les articles 136, 139, 139 bis du statut de la fonction publique territoriale.

(1) Le taux de sans réponse (35,4 %) montre même une gêne à répondre à ce type de question... Une très faible minorité (14,3 %) fait le lien officiellement dans leur réponse entre recrutement de cadre contractuel et renforcement de leur pouvoir

Les autorités territoriales voient donc leur champ de compétence étendu au recrutement des agents contractuels, donc bien sûr aux cadres contractuels. Le champ des compétences de l'employeur territorial pour ses cadres contractuels connaîtra une déclinaison complète.

Il appartiendra à l'autorité territoriale, après recrutement aussi bien de définir et accorder les congés annuels ou de formations, les congés pour raison de santé, de maternité, de paternité, d'adoption ou d'accident du travail ou de maladie professionnelle, pour raisons familiales ou personnelles, de traiter des absences résultant d'une obligation légale, de cessations progressives d'activité, de conditions de réemploi, de rémunération, de discipline, de démission, de licenciement, de mise à la retraite.

Il est à noter que les villes qui comptent un effectif de plus de 350 agents, si elles décident de ne pas adhérer à un Centre Départemental de Gestion, peuvent gérer leurs propres Commissions Administratives Paritaires chargées de donner un avis sur les promotions d'échelon et de grade, ce qui conforte directement le pouvoir de l'élu local, président de droit de ses commissions.

En terme de gain symbolique, il suffit de compter plus de cinquante salariés pour disposer de son propre Comité Technique Paritaire où se jouent les avis sur les mobilités internes, orientations de la gestion matérielle des conditions de travail, voire, jusqu'aux m<sup>2</sup> des bureaux de chacun ! Chaque parcelle du pouvoir territorial, vis-à-vis de ses « salariés » est donc fortement marquée, avec tout ce que cela sous-entend, de ... « négociation ».

### ***b) Un salaire contractuel sous le contrôle du juge administratif***

La fonction publique territoriale semble évoluer sous le signe d'une cascade homologique, le cadre titulaire voit sa carrière placée sous le principe de l'homologie vis-à-vis des fonctionnaires d'Etat. Reprenant à leur compte le même principe, les cadres contractuels territoriaux tentent par homologie, eux aussi d'avoir sur « statut » un « déroulement progressif de carrière », des « primes » alors que l'orthodoxie juridique devrait qualifier ces prétentions de simples apories. Au-delà du salaire négocié qui devrait se suffire à lui-même, apparaissent des régimes indemnitaires...

#### ***1 - Un salaire principal « négocié »***

Nous avons retracé (1) les montants des salaires versés aux cadres contractuels. Le fait de pouvoir *négocier* contractuellement la rémunération du cadre contractuel renforce considérablement le pouvoir de l'autorité territoriale et en fait un puissant instrument politique, notamment en capacité d'attractivité, en relation personnelle et avec cet implicite et souvent oppressant « *je vous nomme, je vous paie* », sous entendu, « *vous me devez loyauté, ...* ».

(1) Titre II – Chapitre 2 – Section 4 - §1 « Les salaires raisonnables et raisonnés ».

Pour les cadres fonctionnaires, le fait d'être recrutés sur un grade de la hiérarchie administrative, renvoie au dispositif statutaire ad-hoc. Immédiatement tout est connu d'avance : l'échelon, l'indice brut puis majoré net qui s'y rapportent.

Comme la valeur du point d'indice est publiée au journal officiel, ainsi que toutes les retenues légales et réglementaires, il n'y a pas de discussion entre l'autorité territoriale et le titulaire sur le montant de la rémunération principale. La marge de négociation, donc de pouvoir, à ce niveau là est faible.

De ce fait, le cadre titulaire glissant entre lui et son employeur, l'écran du concours, l'écran du statut quant au calcul de la rémunération principale est un peu mieux protégé ; même si la multiplication des expériences offertes par la loi sur la rémunération au mérite viendra renforcer le pouvoir de ce dernier. La difficulté de l'appréciation du concept de « mérite » (1) offre toute ambiguïté par sa dimension relationnelle et appréciative, donc éminemment subjective, au profit de l'autorité territoriale. Autant de protections qui n'apparaissent pas dans la relation contractuelle pour les cadres éponymes.

## **2 - Le régime indemnitaire et autres gains symboliques**

Placé sous la position du « possible », le régime ne concerne que les fonctionnaires titulaires et dépend de l'autorité territoriale, l'assemblée délibérante n'étant appelée que pour ouvrir les crédits. C'est encore une corde à l'arc du pouvoir majoral. Théoriquement, un salaire contractuel exclut tout régime indemnitaire néanmoins au prix de triturations juridiques, il se trouve quelques indemnités versées aux non-titulaires, environ 8 % des salaires, contre 14,2 % pour les titulaires. On notera l'effet discriminant du lieu institutionnel d'exercice des fonctions car les régions se montrent généreuses pour leurs titulaires, tandis que les petites communes souffrent de leur exiguïté budgétaire.

**La part du régime indemnitaire dans les rémunérations**

	Part des primes article 111	Part des primes article 88	part NBI	Part de l'ensemble des indemnités	Part des primes non titulaires
Conseils régionaux	4,1%	14,7%	0,6%	19,4%	5,4%
Conseils généraux	4,2%	11,4%	0,9%	16,5%	11,6%
Communes de moins de 1 000 habitants	1,0%	2,1%	0,9%	4,0%	1,3%
Communes de 1 000 à 3 500 habitants	2,5%	4,8%	0,6%	7,8%	4,2%
Communes de 3 500 à 5 000 habitants	2,7%	4,8%	0,4%	7,9%	4,7%
Communes de 5 000 à 10 000 habitants	4,5%	7,9%	0,5%	12,9%	6,4%
Communes de 10 000 à 20 000 habitants	5,1%	7,7%	0,6%	13,4%	8,0%
Communes de 20 000 à 50 000 habitants	5,1%	7,9%	0,8%	13,9%	8,5%
Communes de 50 000 à 100 000 habitants	5,7%	10,4%	0,9%	17,0%	11,8%
Communes de plus de 100 000 habitants	4,9%	9,5%	0,7%	15,2%	9,4%
<b>Ensemble des communes</b>	<b>4,4%</b>	<b>7,6%</b>	<b>0,7%</b>	<b>12,7%</b>	<b>7,1%</b>
SDIS	3,9%	19,7%	0,3%	23,9%	12,2%
Communautés urbaines	5,6%	14,6%	0,7%	20,9%	13,2%
Communautés d'agglomérations / SAN	6,2%	11,1%	0,6%	17,8%	21,4%
Communautés de communes / Districts	2,8%	6,7%	0,5%	9,9%	3,4%
Syndicats et autres établissements publics intercon	2,9%	8,4%	0,4%	11,7%	6,9%
HLM	5,0%	10,8%	1,5%	17,3%	11,4%
CDG et CNFPT	5,6%	12,6%	0,4%	18,6%	12,1%
<b>TOTAL</b>	<b>4,3%</b>	<b>9,2%</b>	<b>0,7%</b>	<b>14,2%</b>	<b>7,8%</b>

Source : Bilans sociaux 2001

Le régime indemnitaire représente 14,2% de la rémunération totale des titulaires et 7,8% de celle des non titulaires.

La majeure partie de ces indemnités, soit 9,2% sur 14,2%, relèvent de l'article 88 de la loi de 1984 (homologie avec les corps de la fonction publique d'Etat) ; 4,3% relèvent de l'article 111 (maintien des avantages acquis avant la loi de 1984) ou rémunèrent des heures supplémentaires.

Enfin, la NBI représente 0,7% de la rémunération totale des titulaires.

(1) Un arrêt du conseil d'Etat – 4 février 2005 portant sur la rémunération des magistrats (AJDA 18 juillet 2005) p 1519, nous éclaire sur le concept de mérite : « destiné à tenir en compte de la quantité et de la qualité » du travail fourni »...

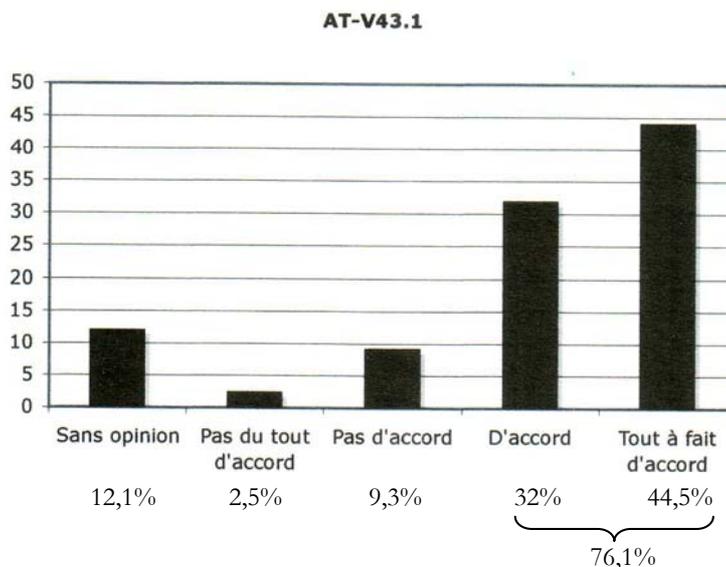
Une étude des avantages en nature (voiture, téléphone portable, logement de fonction ou de service...) confirmerait tant pour les cadres titulaires que contractuels des compromis locaux adossés aux marges de la loi.

Deux arrêtés ministériels des 10 et 20 décembre 2002 explicitent la prise en compte des avantages logement et véhicules dans le calcul de la rémunération des fonctionnaires (1) territoriaux. Les réalités du terrain n'épuisent pas la richesse de l'imagination locale en la matière...

L'ensemble de ces « négociations salariales » finit par convaincre les cadres contractuels de la prépotence du leader territorial.

### § 3. Le cadre contractuel et l'image forte du leader territorial

La loi Galland, introduisant la contractualisation comme mode juridique opératoire de recrutement dans la fonction publique territoriale, est considérée de façon positive par les élus locaux de façon écrasante à 76,1 % [AT-V43.1]. D'ailleurs, aucune alternance politique ne l'a remise en cause depuis presque vingt ans.



- **La loi Galland de 1987, créant la possibilité de recourir à des cadres contractuels, comme bonne chose pour la gestion des collectivités locales, selon les autorités territoriales.**

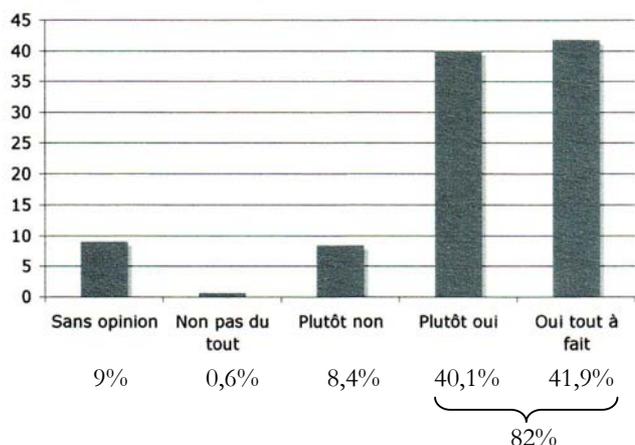
Au contraire, quels que furent les gouvernements, inexorablement la contractualisation des agents territoriaux s'est développée. Ce qui semble motiver cette appréciation positive réside dans l'argument selon lequel, la loi Galland, en favorisant la contractualisation du personnel, a ainsi provoqué un plus pour la gestion des collectivités locales. L'idée est donc bien passée dans les esprits des élus, du lien entre contractualisation et bonification de la gestion locale.

(1) Voir *La Lettre du Cadre Territorial*, n° 275-15 mai 2004, p.40, 41.

Ici, il ne s'agit pas de savoir s'il s'agit d'un fait rationnel mais bien de constater que le code de valeur des élus locaux, quelle que soit la couleur gouvernementale qu'ils supportent, s'accorde sur une même vision gestionnaire même si cela reste en parfaite contradiction avec le discours officiel d'une majorité d'élus portés par leurs représentants dans les plus hautes instances : que ce soit au niveau de l'Association des Maires de France ou du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale et ceci, quelle que soit leur couleur partisane.

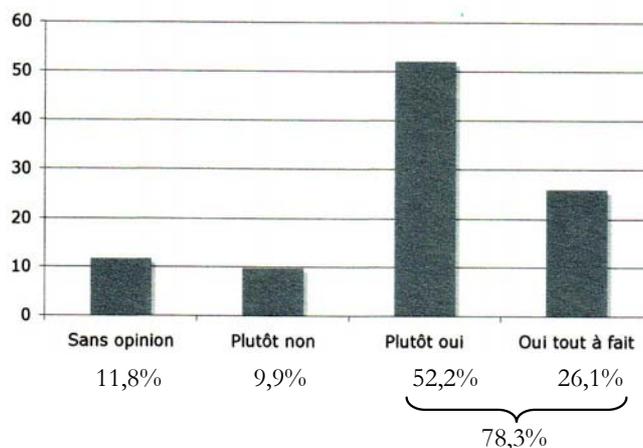
Les autorités territoriales confirment cette vision en assurant qu'elles partagent l'exécutif de la collectivité à 82 % [AT-V65.2] avec leurs vices présidents ou adjoints qui leur apportent conseil et expertise dans leur domaine respectif à 78,3 % [AT-V65.3], en animant les services dont ils ont la charge à 62,1 % [AT-V65.4] et surtout, en travaillant aux réunions de l'assemblée ou du conseil à 83,5 % [AT-V65.5].

**AT-V65.2**



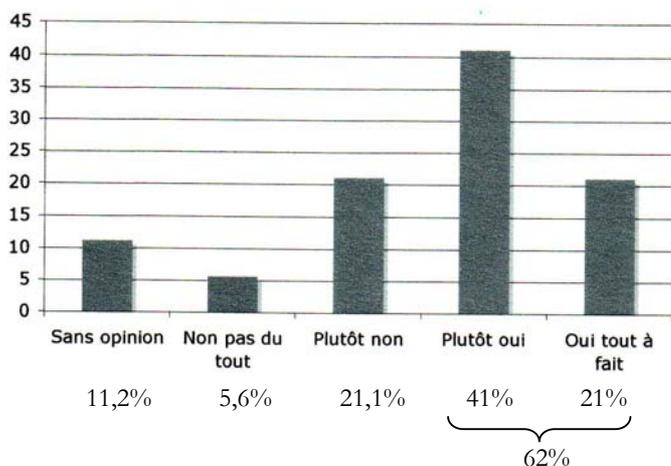
- **Des adjoints/vices présidents qui partagent l'exécutif selon les autorités territoriales.**

**AT-V65.3**



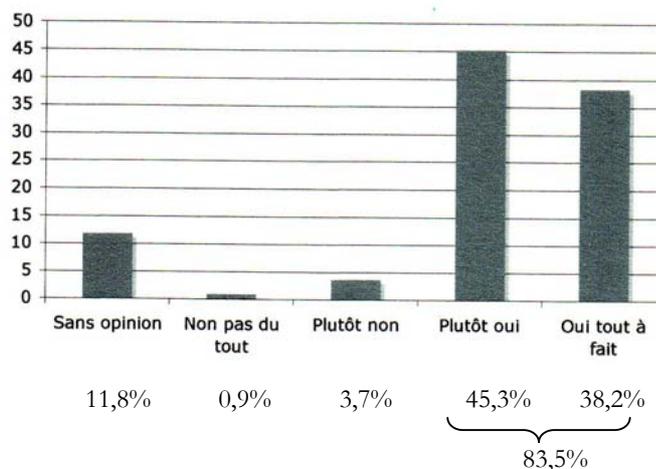
- **Des adjoints/vices présidents qui apportent leurs conseils et leur expertise dans leurs secteurs respectifs, selon les autorités territoriales.**

**AT-V65.4**



- **Des adjoints/vices présidents qui animent les services de la collectivité dans leurs secteurs respectifs, selon les autorités territoriales.**

**AT-V65.5**



- **Des adjoints/vices présidents qui participent au travail de l'assemblée ou du conseil de la collectivité, selon les autorités territoriales.**

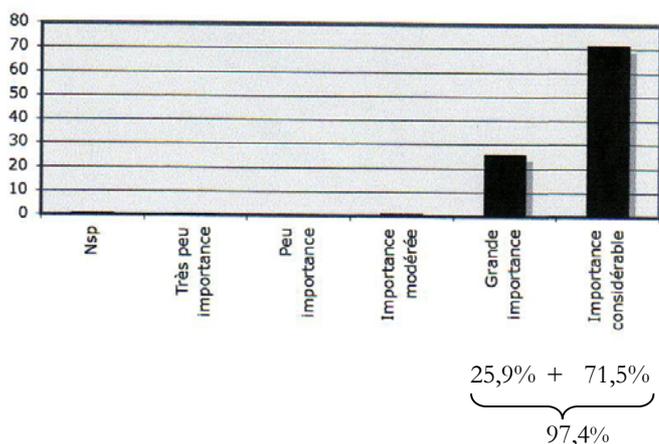
Il est à noter que ce partage ne recouvre que partiellement une opérationnalité immédiate à travers une délégation de signature que l'autorité territoriale n'accorde que parcimonieusement à 40,4 % [AT-V65.6] (1).

Selon les cadres contractuels, les élus doivent prioritairement avoir une vision à long terme du développement de la collectivité à 97,4 % [CC42.7], définir les buts précis pour les services publics de la collectivité à 89 % [CC42.3], puis mettre en œuvre leur programme à 88,1 % [CC42.4] et se tenir informés des opinions des administrés à 84,2 % [CC42.1]; à l'autre bout de leurs missions, ils sont représentés comme les porte parole de leur parti politique à 8,8 % [CC42.6]. Dès qu'il s'agit d'œuvrer dans la quotidienneté, les résultats baissent de moitié à 43,4 % [CC42.9].

Les élus devraient attacher une importance particulière, selon les cadres contractuels à :

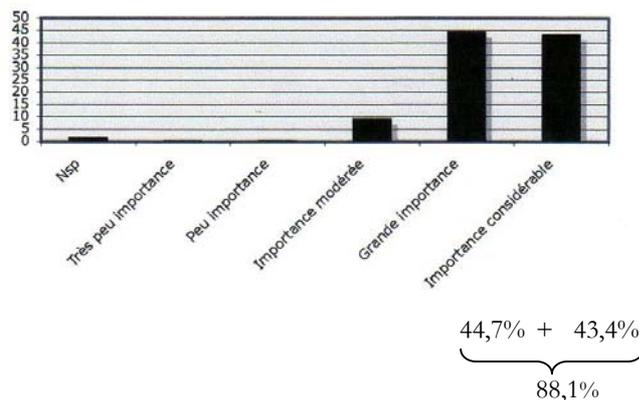
- **Avoir une vision à long terme du développement de la collectivité.**

V42.7



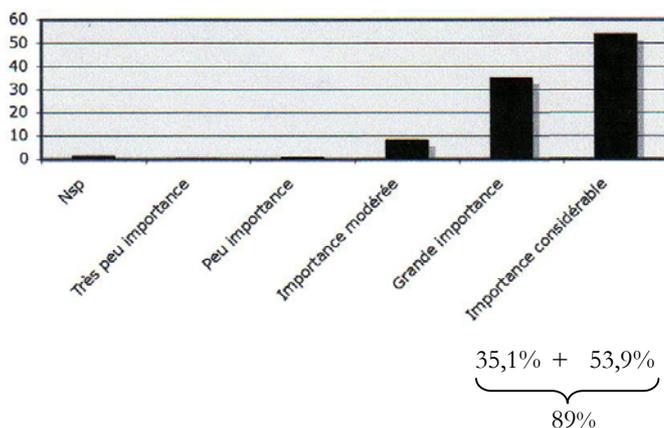
- **Mettre en œuvre le programme sur lequel ils ont été élus.**

V42.4



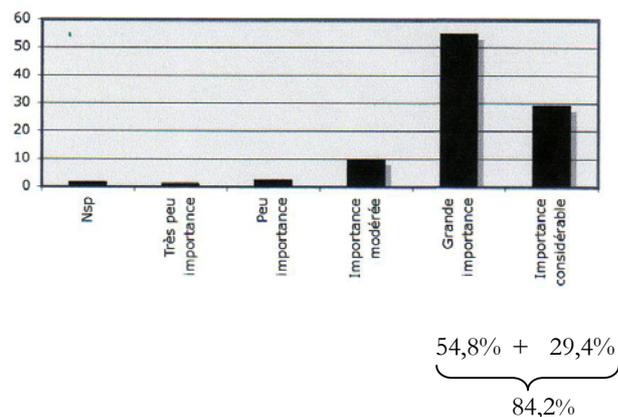
- **Définir des buts précis et clairs pour les services de la collectivité.**

V42.3



- **Se tenir informés des opinions des administrés.**

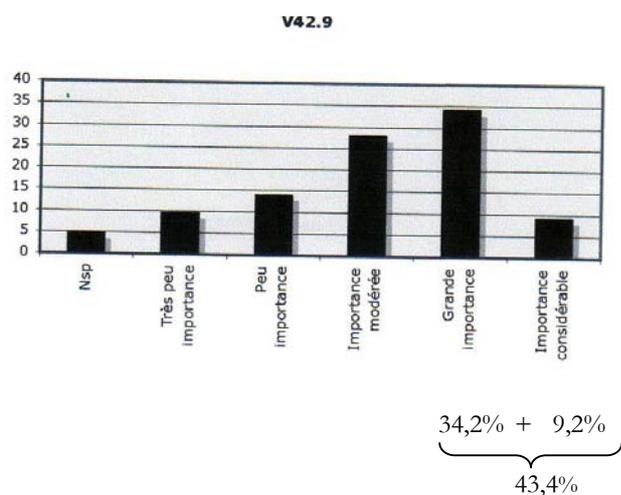
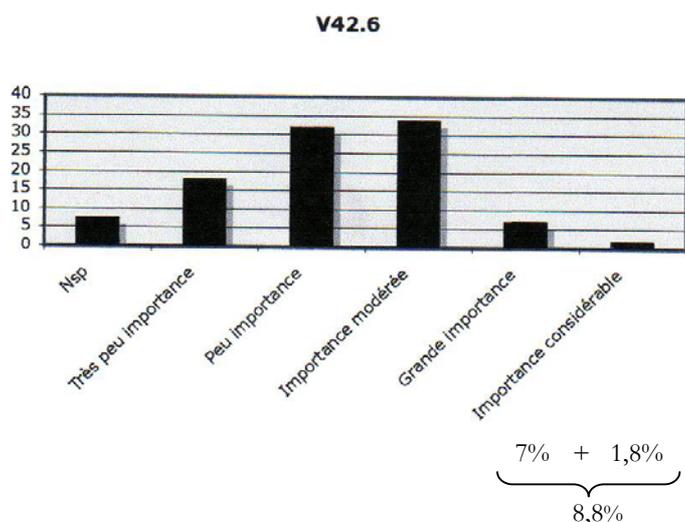
V42.1



(1) Les réponses négatives s'élèvent à 46,3 %.

▪ Etre les portes parole de leur parti.

▪ Prendre des décisions opérationnelles sur des cas particuliers.



A écouter les cadres contractuels, il se dégage l'image d'élus visionnaires qui fixent le cap, qui tiennent le gouvernail. Vision légitimiste des élus, vision qui espère et compte sur l'honnêteté comme valeur cardinale, vision paradoxale puisqu'elle fixe, comme priorité dernière aux élus locaux, de porter le discours de leur parti politique. Le local devient le lieu de la mise en œuvre de politiques publiques sans rattachement à la politique au sens partisan du terme. Le bien être et l'intérêt local semblent se découpler de tout substrat idéologique partisan. En quelque sorte, dans cette vision, rendre des services au public avec honnêteté et en tenant compte de leur opinion, ce ne serait plus faire de la politique, et le local serait par sa proximité, le lieu idéal pour cet exercice. Ceci révèle l'état de délabrement de l'action politique au sens idéologique du terme dans l'opinion publique. Cette vision est confortée par la nature des qualités attendues des élus. En premier rang, figurent l'honnêteté à 97,4 % [CC52.5], la disponibilité à 96,5 % [CC52.2], la compétence à 82 % [CC52.1].

Les deux premières qualités sont intrinsèques à la dimension humaine d'un individu. Elles ne relèvent pas d'un savoir-faire qui s'apprendrait. Ceci marque bien, que même si souvent il est noté la professionnalisation du métier d'élu, ce sont des valeurs qu'aucun système élitiste ne pourra gommer qui sont attendues par la population pour autant qu'ici, l'opinion exprimée par les cadres contractuels soit bien représentative.

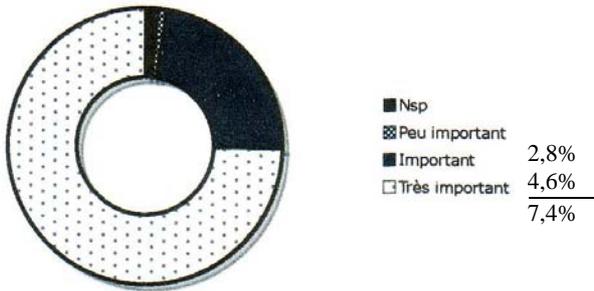
Attente personnelle, quand on signe un contrat avec un employeur quel qu'il soit, on le préfère honnête (on respecte sa parole), attente globale d'une société en manque de repères ou traumatisée par quelques affaires médiatiquement étalées.

Là encore, à l'autre bout des attentes, figurent la conviction à 81,4 % [CC52.4] et l'influence politique à 64,1 % [CC52.6].

Les qualités attendues des élus, par les cadres contractuels sont :

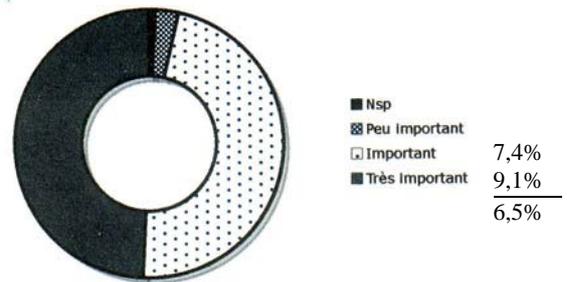
▪ L'honnêteté, l'intégrité.

**V52.5**



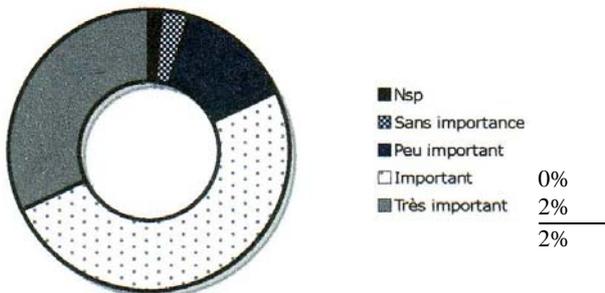
▪ La disponibilité, l'écoute.

**V52.2**



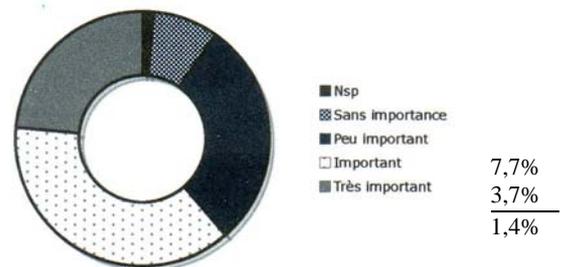
▪ La compétence.

**V52.1**



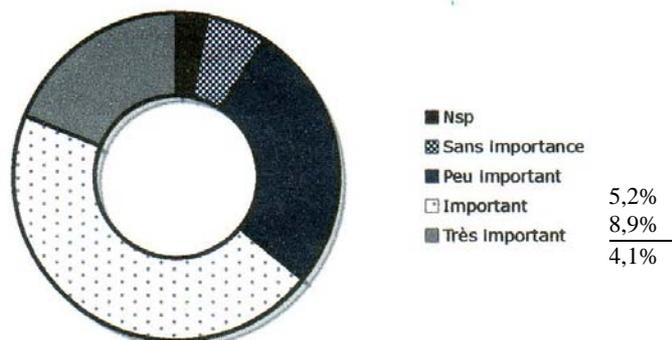
▪ La conviction et l'engagement politique.

**V52.4**



▪ La capacité d'influence politique.

**V52.6**



Cette vision des élus n'est pas partisane ou plutôt elle est transpartisane puisque quelle que soit la couleur politique où travaillent les cadres contractuels, leur réponse est quasiment la même. C'est donc tout une « foule solitaire » qui est traversée par une même vision culturelle. Est-ce pour autant qu'elle forge un groupe professionnel ?

Nous ne le pensons pas tant la dispersion géographique est grande, les valeurs individualistes fortes, la défense collective des intérêts professionnels spécifiques absente et le marché du travail fluide.

Puisque les leaders exécutifs sont confortés et leur légitimité intacte, il convient de mesurer les impacts légaux de la politisation des services. Les cadres contractuels en assurent-ils le monopole ?

## Section 2 – La politisation des cadres contractuels par les emplois et par la loi

Ici, nous entendons par politisation la capacité offerte aux autorités territoriales, par le législateur, d'introduire des considérations d'ordre politique (« politics » compétition pour le pouvoir) dans les critères de recrutement de leurs cadres territoriaux ; la finalité des fonctions de ces cadres étant de participer essentiellement à la boucle décisionnelle. Nous essaierons de constater si la précarisation du régime juridique des cadres contractuels entraîne ou pas une accentuation de ce phénomène de politisation, en repartant du modèle le plus connu : les alternances politiques favorisent-elles cette politisation ?

Le système des dépouilles est « la pratique qui veut que l'alternance politique s'accompagne d'une alternance administrative (1) ». Le statut de la fonction publique territoriale a prévu explicitement deux types d'emploi pouvant être concernés par ce système. D'une part, les emplois de direction dits emplois fonctionnels occupés par les Directeurs Généraux des Services (DGS) et les Directeurs Généraux des Services Adjoints (DGSA), dans les cas définis par la loi du 26 janvier 1984 et les emplois de cabinets (loi du 26 janvier 1984).

Pour ce qui concerne les cadres contractuels, le régime du contrat suffit à nourrir toute velléité de séparation.

Le législateur a donc prévu la politisation par recrutement.

Cette politisation subie des cadres de la fonction publique territoriale fait régulièrement l'objet (tous les 6 ans) d'une mise en scène dans la presse spécialisée sur « l'hypocrisie » des règles d'un système où notamment les directeurs généraux des services appartiendraient à une « génération kleenex » (2).

Où en est le débat au niveau des gouvernements locaux ? Les autorités territoriales préfèrent-elles, elles aussi, comme au niveau de l'Etat, gouverner avec de proches partisans ? Quelle est l'ampleur du phénomène ? Allons-nous retrouver « l'une des premières règles de cette comédie du pouvoir à la française [qui] est que ceux qui obtiennent des promotions via ce système de dépouilles et de prébendes finissent toujours par croire à leur propre génie et oublient ce que leur nomination doit à la fidélité politique ? » (3).

La création des emplois fonctionnels ouvre indubitablement la porte à une politisation (§1).

La possibilité offerte, suivant la strate démographique, de recruter des collaborateurs de cabinet, conforte à l'évidence cette idée (§2). Selon nous, l'ouverture au recrutement de cadres contractuels va même donner de l'épaisseur à cette politisation (§3).

(1) Max WEBER « *Le Savant et la Politique* » *ibid.*

(2) *Lettre du Cadre Territorial* 1er septembre 2001

(3) EZRA SULEIMAN, *Journal Libération*, 27 février 2003

## § 1. Les premières lignes locales de la politisation des services

Le législateur a prévu, notamment pour les communes de plus de 3 500 habitants, la création d'emplois fonctionnels, c'est à dire d'emplois administratifs comme lieu de jonction entre la sphère politique et la sphère administrative. Officiellement et malgré les longs combats de neutralité des secrétaires généraux jusqu'aux années 80, les grades d'Administrateurs, d'Attachés, Ingénieur en chef, permettent l'occupation de ces emplois fonctionnels. Particularité remarquable, dans le cas de recrutement direct, dans les villes de plus de 80 000 habitants, peuvent accéder à ces postes... des contractuels [A].

Toujours dans ce sens de la pénétration de la politisation des services, sont apparus les collaborateurs de cabinets, chargés plus explicitement encore d'apporter une touche de politique aux côtés des élus et dans les services bureaucratiques [B].

### *a) Les emplois fonctionnels aux dépouilles apaisées*

La fin de l'occupation d'un emploi fonctionnel est parfaitement encadrée par la loi.

Le statut en parfait thanatopracteur embaume la dépouille de protections analgésiques (1). En fait, pour les emplois fonctionnels, les mobilités forcées résultant d'élections tiennent davantage de la chaise musicale que de la chasse aux sorcières. Occupant un emploi fonctionnel, c'est à dire, tutoyant la sphère politique, le DGS, au titre de sa double carrière, prévue par la loi, n'en demeure pas moins possesseur de son grade. La continuité de la carrière se poursuit au niveau du grade, en cas de décharge de fonction de l'emploi fonctionnel.

Ce qui est important en dernier ressort, puisqu'une rémunération y est adossée et qu'elle assure l'essentiel d'une vie sociale. Les résultats de l'enquête réalisée par la Lettre du Cadre entre le 1<sup>er</sup> et 31 juillet 2001, au lendemain des élections municipales montrent, d'une part que le problème des dépouilles est enfoui dans les villes de moins de 10 000 habitants. La presse spécialisée ne s'en est fait l'écho que pour les villes de plus de 10 000 habitants. Parmi elles, seules 140 communes ont connu une alternance politique, enfin 60 % de ces collectivités auront à connaître un changement de DGS pour alternance politique, ce qui quantitativement est extrêmement faible !

Le taux de mobilité subie pour cause de politisation semble particulièrement faible même si ce mouvement est analysé par le Syndicat National des Secrétaires Généraux et Directeur Généraux des Villes de France comme «la quasi systématisation du changement du titulaire de la direction générale, en cas de changement de l'exécutif» (2).

(1) « Les emplois fonctionnels dans la fonction publique territoriale » par Antony TAILLEFAIT - droit administratif – Edition JURIS-CLASSEUR - mars 2003 p. 10 et suiv. : ... « les droits et garanties des titulaires d'emplois fonctionnels ont été renforcés, cependant que leur carrière était revalorisée »...

(2) Didier DURAFFOUR, Président Syndicat des Secrétaires Généraux et Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales – Lettre du Cadre du 15-07-2001.

La mise en page de la « Lettre du Cadre Territorial » se veut impressionnante puisqu'au pilori de la transparence éditoriale figure la liste exhaustive des collectivités ayant basculé politiquement avec le nom du nouveau directeur général des services nommé ou en cours de nomination. Cette idée de politisation des cadres de direction perdure dans la presse spécialisée lorsque après les élections cantonales et régionales de mars 2004, La Gazette du 19 avril 2004, lançait son éditorial ainsi : « L'heure est à la valse des postes ». « Dans les conseils généraux et régionaux qui ont basculé, bien sûr, mais par ricochet, dans nombre de collectivités locales qui voient leurs cadres aspirés par le mouvement de nominations «post-électorales» ».

A écouter les professionnels des collectivités locales, l'alternance politique n'engendrerait pas en réalité de césure profonde au sein des dirigeants territoriaux. Aux Etats-Unis, le *spoils system* renvoie des équipes entières d'administratifs dans ... le privé.

Ce n'est pas le cas en France. Au moins pour deux raisons au niveau des emplois fonctionnels : les cadres conservent leur grade donc restent dans la sphère des métiers publics ; de plus l'expérience montre que, même si humainement, il est toujours difficile de ressentir une mobilité subie, par un jeu de passes croisées, chacun arrive à se recaser dans le camp adverse. « Ces changements donnent lieu à un jeu de chaises musicales puisque les recrutements impliquent des départs qui sont eux-mêmes suivis par des recrutements... » (1), le directeur général des services, la plupart du temps, venant d'une autre collectivité.

Selon une étude du CNFPT au 31 décembre 2002, le nombre de cadres "A" titulaires pris en charge par cet organisme, représentait 0,27% des fonctionnaires territoriaux de catégorie "A", soit : 186 agents. Ces fonctionnaires momentanément privés d'emploi représentent 51,10% des fonctionnaires pris en charge.

Pour ce qui concerne les fonctionnaires de catégorie "A", les suppressions d'emploi sont à l'origine de plus de la moitié des fonctionnaires pris en charge. Les fins de détachement sur l'emploi fonctionnaire représentent plus d'un tiers des fonctionnaires pris en charge (2).

Les réseaux du Syndicat National des Secrétaires Généraux des Villes de France (SNSGVF), organisés par région, contribuent à la bonne harmonisation de ces mouvements « Une régulation ... dans des groupes de pairs » dirait J.M. EYMERI. Des commissions de conciliation sont mêmes constituées avec des élus locaux préoccupés par les problèmes territoriaux au niveau des associations départementales des Maires.

(1) Patrick TUHLL – DGS de la région Lorraine – La Lettre du Cadre – 17 juillet 2001

(2) Rapport d'audit du dispositif d'accompagnement des "fonctionnaires privés d'emploi". Document présenté par Serge BRUNET. Inspection générale du CNFPT 23 décembre 2003.

Certains y voient même l'occasion de considérer : « les élections sont un accélérateur incontestable, le nombre de postes qui se libèrent pousse nos collègues à aller voir ailleurs de meilleures opportunités... » (1). Au niveau territorial, EZRA SULEIMAN ne pourrait pas écrire « le scandale est moins dans l'existence d'un système de dépouilles à la française que dans son caractère officieux, non régulé et non encadré et surtout nié par les politiques qui l'organisent et par les hauts fonctionnaires qui en bénéficient » (2).

Ici, le système est autorisé et encadré par la loi, il est régulé par les réseaux professionnels. Le personnel politique territorial ne l'organise pas, mais applique les lois de la République (qu'ils ont certes contribué à faire émerger). Quelques hauts fonctionnaires locaux se victimisent dans la presse spécialisée mais, grâce au système de la carrière et à leur réseaux, résolvent vite leur difficulté.

Ce qui compte le plus ici, c'est la légitimité du procédé. Les dépouilles locales ne résultent pas de transactions douteuses, d'arrière boutiques interlopes. La loi le permet (3).

(1) Stéphane PINTRE – Vice-Président du Syndicat des Directeurs Généraux – La Lettre du Cadre du 17 juillet 2001

(2) Journal Libération p.6 du 27 février 2003

(3) Voir le rapport d'audit du dispositif d'accompagnement des « fonctionnaires privés d'emploi » réalisé pour le CNFPT le 23 décembre 2003 par Serge BRUNET.

*Nous sommes d'accord avec ses conclusions :*

- le nombre de fonctionnaires momentanément privés d'emploi est modeste .... même si le coût humain est significatif,
- la prise en charge des cadres A par le seul CNFPT rend le dispositif lisible,
- les 2/3 des cadres A ont quitté le dispositif et retrouvé un emploi,
- le CNFPT a renforcé son activité relative au reclassement des fonctionnaires momentanément privés d'emploi.

### ***b) Les collaborateurs de Cabinet librement choisis***

La loi du 26 janvier 1984, complétée par le décret du 16 décembre 1987 pose le principe de la création de l'emploi de collaborateur de cabinet (1)... » L'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs de cabinet et mettre fin à leur fonction ».

Le législateur ne définit pas ce qu'est un « cabinet », mais l'inconscient collectif devine aisément l'analogie qui peut exister entre cabinet ministériel, composé de personnages plus ou moins officiels chargés d'aider le ministre dans son travail politique et ce que pourrait être le cabinet d'un maire, d'un président de collectivité locale.

La définition des fonctions des collaborateurs de cabinet est donnée par la décision de l'autorité locale de recrutement qui détermine les fonctions exercées par l'intéressé (2). S'agissant de la politisation d'un type particulier de cadre (collaborateur de cabinet), la zone grise d'empiètement possible entre les missions du collaborateur de cabinet et les missions de l'administration sont définies par l'autorité territoriale sous le contrôle du juge administratif (CE 29 juillet 2002 Commune de GRIGNY sur ORGE req. 240-966). Cette politisation des effectifs bureaucratiques ouverte par la loi est accentuée par le mode de recrutement qui prévaut. L'adverbe « librement » renvoie à la fois à l'article 72 de la constitution « les collectivités s'administrent librement » ..., à la reconnaissance de moyens humains politiques renforcés au service des élus locaux, mais aussi dans la forme à un acte administratif unilatéral qui prendra souvent la forme d'un ...contrat. Les conditions de recrutement sont inexistantes (pas de niveau de diplôme, d'examen professionnel, de déclaration de vacance de poste...).

Finalement, quand l'exercice des missions confiées au cadre est au plus près de l'élu local, le mode juridique de recrutement est au plus près du droit privé.

A l'autre bout du contrat, il peut être mis « librement fin à leurs fonctions » ; au plus tard, leurs fonctions cessent en même temps que le mandat de l'élu qui l'a recruté, voire à la démission ou au décès de celui-ci.

Le décret n°2005-618 du 30 mai 2005 est venue humaniser la situation sévère réservée aux collaborateurs de cabinet (3).

(1) « Les collaborateurs politiques » : statuts et missions par Pascal CADIEU – TERRITORIAL – Voiron février 2000.

(2) L'institut supérieur du management public et politique (établissement privé d'Enseignement supérieur libre) a réalisé en 2002 un rapport sur les métiers des collaborateurs de cabinet de collectivités territoriales à la demande de l'Association des responsables de cabinet de collectivités locales (ARCOLL) qui regroupe les collaborateurs de cabinet de collectivités classées à « droite » et de l'Association des directeurs de cabinet des collectivités territoriales à direction socialiste et républicaine. Cette oecuménie d'étude, préfigurant une plateforme commune de revendications, montre tous les liens de ... courtoisie politique qui peuvent exister dans une vieille démocratie apaisée... ([www.dircab-net](http://www.dircab-net) [www.colcab.org](http://www.colcab.org)).

(3) Forts de leur avancée de mai 2005, certains collaborateurs de cabinet par un puissant lobbying ont fait enregistrer, à la Présidence de l'assemblée nationale le 9 novembre 2005, une proposition de loi visant à l'intégration directe dans la fonction publique territoriale des directeurs ou des chefs de cabinet des collectivités territoriales (proposition Maryse JOISSANS-MASINI). Ce qui a conduit à une levée de bouclier de l'Association des Administrateurs Territoriaux de COLLCAB et de l'ADCCL à direction socialiste et républicains (voir la Lettre du Cadre Territorial n°309 1/15 janvier 2006 p.23).

On notera encore l'effectif maximum des collaborateurs de cabinet fixé par le décret du 16 décembre 1987.

Il résulte de la nature et de l'importance de la collectivité ou de l'établissement :

**Cabinet d'un maire :**

- moins de 20 000 habitants = 1
- de 20 000 à 40 000 habitants = 2
- de 40 000 à 400 000 habitants = 1 pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 45 000 habitants.

**Cabinet d'un président de conseil général :**

- moins de 100 000 habitants = 3
- 1 personne pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 500 000 habitants.

**Cabinet d'un président d'établissement public administratif :**

- établissement employant moins de 200 agents = 1
- établissement employant 200 agents et plus = 2

**Cabinet d'un président de communauté urbaine ou d'agglomération :**

- moins de 200 agents = 1
- de 200 à moins de 500 agents = 3
- de 500 à 3 000 agents = 2 pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 500 agents
- plus de 3 000 agents = 1 pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 1 000 agents
- plus de 1 000 000 habitants = 1 pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 500 000 habitants.

Mais ces effectifs « maximum » officiels suffisent-ils à fournir l'entourage politique des élus ?

Le métier de collaborateur de cabinet, selon les renseignements recueillis par l'enquête de l'ISMAPP (Annexe VI) accompagne la mutation profonde du rôle du politique (sens organique) et des politiques (policies) sur essentiellement trois axes :

- réelle expertise dans les dossiers liés à la mise en œuvre des politiques publiques territoriales,
- transparence dans le positionnement aux côtés des élus d'une génération prête à relever les défis d'une action politique renouvelée,
- favoriser les passerelles entre « privé » et « public » afin de mieux irriguer ces sphères professionnelles.

Nous apprenons ainsi que :

- 47 % des collaborateurs de cabinet sont titulaires d'une licence/maîtrise
- les collaborateurs de cabinet restent plus longtemps en poste dans les EPCI et les communes
- déjà au cours de leurs études 16 % des collaborateurs de cabinet envisageaient d'exercer ce type de fonction
- 88 % des collaborateurs de cabinet sont des non-titulaires
- les collaborateurs de cabinet ont une expérience confirmée, 54 % n'en sont pas à leur premier poste
- l'on trouve de nombreux anciens assistants parlementaires (38 %) occupant un travail de conviction, à plus de 45 heures par semaine
- la moitié des collaborateurs de cabinet a un statut de « cadre »
- 31 % souhaitent rejoindre la fonction publique

Nous avons vu que le vocable de cadre contractuel « A » renvoyait à plusieurs origines statutaires. Grâce à l'étude de l'ISMAPP, nous pouvons affiner l'approche d'une des composantes du concept générique de cadre contractuel. Si nous y trouvons des traits semblables au profil moyen du cadre contractuel que nous avons dégagé, nous trouvons un trait original fort : la capacité de socialisation beaucoup plus marquée chez les collaborateurs de cabinet que chez les autres cadres contractuels. La proximité politique ou professionnelle à l'élu semble renvoyer à un réflexe résiliaire auprès d'autres professionnels. Est-ce dû à des partages de conviction, au regroupement calqué sur les pratiques des élus qui animent eux-mêmes des grands rassemblements revendicatifs, via leurs partis ou associations ? Est-ce un phénomène de mimétisme comportemental plus prononcé ici ?

## § 2. Les cadres contractuels et la politisation par leurs activités

La mansuétude du législateur à l'égard du recrutement des supplétifs administratifs fonde l'épaisseur d'une politisation des cadres toujours possible.

Si la loi a contingenté le nombre de collaborateurs de cabinet officiels en fonction de la strate démographique de la collectivité territoriale d'accueil, la souplesse introduite respectivement par la loi Galland du 13 juillet 1987 et par la loi de transposition introduisant le CDI dans la fonction publique territoriale (loi du 26 juillet 2005) permet facilement de compléter les équipes qui alimentent le travail politique autour des cabinets, voire directement, auprès des élus.

Tant au niveau du contrôle de légalité, avec un minimum de savoir faire dans l'habillage juridique du recruté administratif de la part des techniciens administratifs de l'autorité territoriale que de la distribution des rôles bureaucratiques, rien ne permet de distinguer de façon flagrante le travail administratif dans sa dimension technique ou politique.

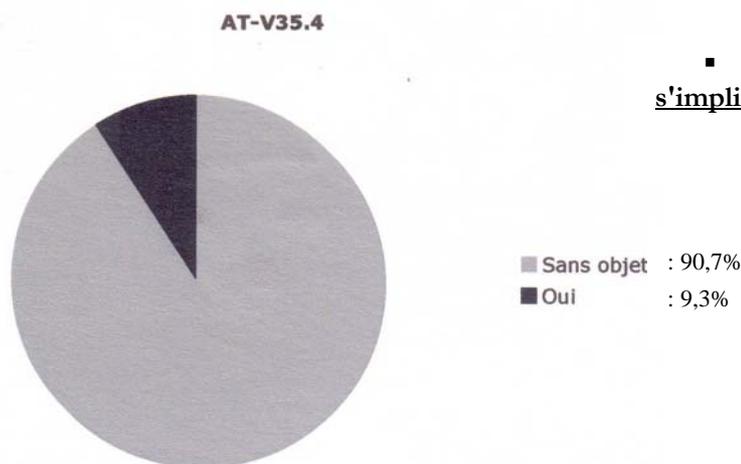
Si l'autorité territoriale décide de conforter son « fief », elle peut le faire, au niveau du personnel territorial, soit par recrutement quantitatif, dans les limites du budget, et il s'agira souvent d'agents de catégorie « C » (la faiblesse des partis politiques a souvent été évoquée pour expliquer ces embauches de main d'œuvre électorale) soit par des recrutements qualitatifs et l'embauche de cadres « A » contractuels pourra constituer ces recrutements ambivalents, tantôt administratifs, tantôt politiques sur des frontières évaporées.

L'étude des cadres contractuels montre que, non seulement il existe une politisation par les activités reconnues par la loi à partir de la création des emplois fonctionnels ou pour les contractuels à partir des emplois de cabinet, mais, dans la vie des services, des cadres contractuels peuvent être instrumentés (ou se saisir et nous le verrons au chapitre 2) par l'autorité territoriale pour interférer dans la vie des services [A], voire, dans l'expression de la politique locale [B].

#### *a) Des cadres contractuels sous pressions feutrées*

Cette allégeance que feraient ressentir les autorités territoriales sur leurs cadres contractuels, est-elle perçue par les cadres contractuels eux-mêmes ? Car, en définitive, si l'on ne veut pas faire de procès d'intention aux élus, il convient d'interroger leurs « victimes supposées ou potentielles ». Les cadres contractuels en ont-ils la même approche ?

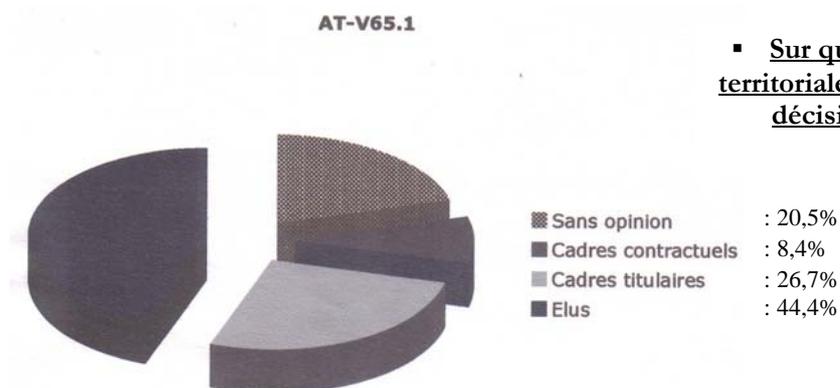
Parmi les qualités attendues de leurs cadres contractuels quant à une implication dans la politique locale, les élus locaux rejettent cette idée à 90,7 % [AT-V35.4].



#### **Les cadres contractuels devant s'impliquer dans la politique locale, selon les autorités territoriales.**

Seuls 9,3 % répondent positivement. Si toutefois cette écrasante opinion négative ne reflétait pas la réalité des pratiques, elle exprimerait en creux, le politiquement incorrect du dicible !

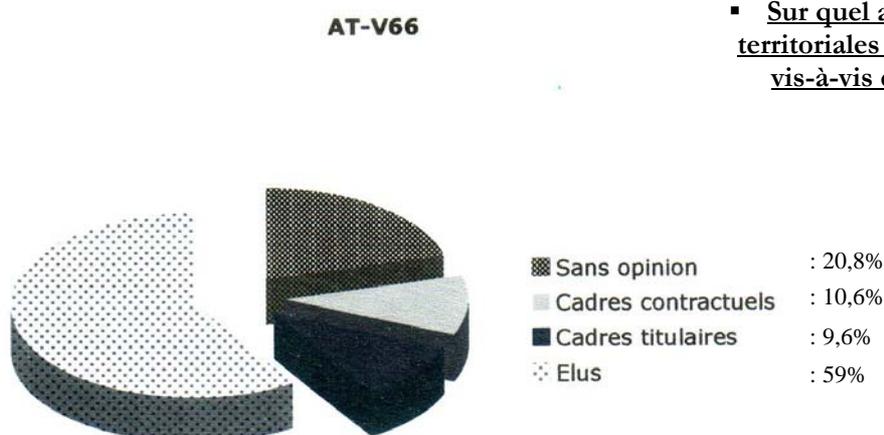
Poussées dans leur raisonnement, les autorités territoriales ne compteraient qu'à 8,4 % [AT- V65.1] sur leurs cadres contractuels pour défendre et expliquer leur décision.



▪ Sur quel acteur comptent les autorités territoriales pour défendre et expliquer leur décision au sein de la collectivité ?

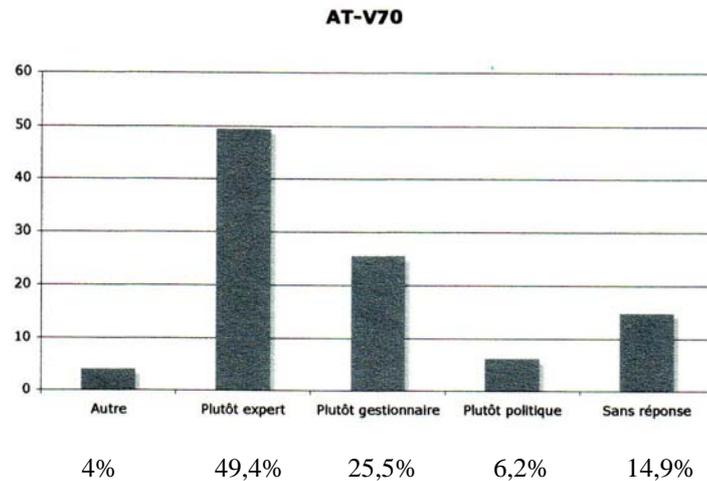
Quitte à recourir à la sphère bureaucratique, ils préféreraient trois fois plus recourir aux cadres titulaires à 26,7 % [AT-V65.1]. C'est là l'occasion de casser l'équation qui voudrait que le recrutement de cadres précarisés par leur situation juridique contractuelle soit la contrepartie d'une pratique clientéliste voire politisante.

Jusque dans l'externalisation de la défense et de l'explication de leurs décisions, les autorités territoriales ne comptent qu'à 10,6 % [AT-V66] sur les cadres contractuels. Ce qui montre bien que la précarisation juridique ne fait pas la différence en matière de politisation locale.



▪ Sur quel acteur comptent les autorités territoriales pour défendre leur décision vis-à-vis du public et des médias ?

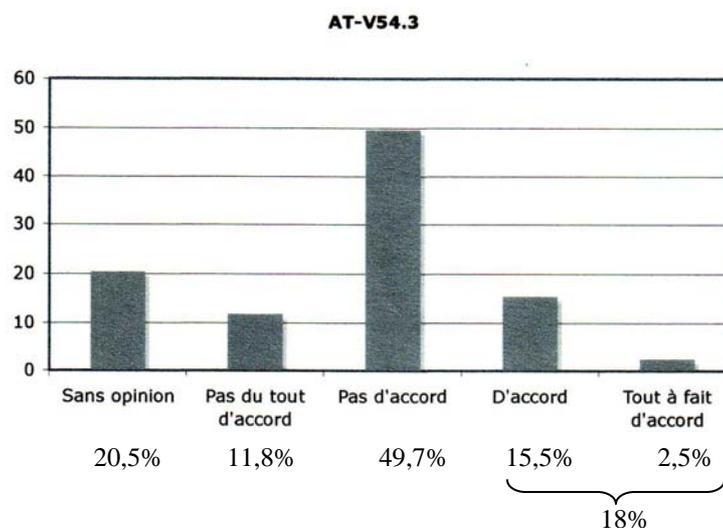
Les autorités territoriales confirment définitivement cette vision en indiquant que si toutefois les cadres contractuels participent au processus de décision, leur influence se situe sur le champ de l'expertise à 49,4 % [AT-V70], sur celui de la gestion à 25,5 % [AT-V70] et très résiduellement sur le registre politique à 6,2 % [AT-V70].



▪ **Nature de l'influence des cadres contractuels lorsqu'ils participent au processus de décision, selon les autorités territoriales.**

Nous sommes bien là sur le modèle classique avouable du cadre contractuel recruté pour ses talents d'expertise, de spécialité et très sporadiquement, comme par mégarde, dans l'influence politique.

D'ailleurs, le fait de recourir à des cadres contractuels, selon les autorités territoriales, n'a pas pour effet de conforter leur pouvoir politique à 61,5 % [AT-V54.3]. Cette idée n'obtient une réponse positive des élus qu'à 18 % [AT-V54.3].



▪ **Recourir à des cadres contractuels pour conforter leur pouvoir politique, selon les autorités territoriales.**

A ce stade de l'analyse, ce dernier pourcentage est révélateur du non-dit des autorités territoriales. En quelque sorte, elles ne comptent pas sur les cadres contractuels pour qu'ils s'impliquent dans la vie politique locale, pour défendre et expliquer les décisions politiques, pour externaliser ces décisions, pour participer politiquement au processus de décision mais elles ont bien conscience qu'ils confortent le pouvoir politique des élus.

En fait, les cadres contractuels produiraient un effet d'aubaine en gain politique même si ce n'est pas pour cela qu'ils ont été recrutés, ni qu'il s'agit là de leur mission première. Un peu moins d'une autorité territoriale sur cinq le perçoit et ... le dit. La réponse ne souffre d'aucune ambiguïté. Elle est massivement négative à 85,9 % (1). Les cadres contractuels ne ressentent pas de pression politique dans leurs fonctions. La difficulté d'appréciation d'un tel constat tient au fait que les 11,8 % ressentant une pression politique des élus peuvent ressentir encore cela comme injuste et inique. Mais, selon nous, ces cadres ne relèvent pas d'un effet de système, ou d'une culture récurrente. Nous l'analysons davantage comme un phénomène lié au caractère spécifique et sporadique de tel ou tel élu.

Nous déclinons le paramètre « pression politique » à travers trois propositions pour mieux comprendre la réponse des cadres contractuels. Nous entendons pression politique comme invitation à adhérer au parti de la majorité, comme inclinaison à orienter une action de façon partisane, comme la production d'un discours partisan attendu de leur part. En ce qui concerne la pression pour adhérer à un parti politique, il faut noter un fort taux de sans réponse à 52,6 % [CC-6.2] et de réponses négatives à 46,5 %.

L'orientation de l'action de façon partisane et du discours : 23,7 % [CC-6.3] de sans réponse, 46,5 % de réponses négatives marquent au mieux une gêne à répondre à ce type de question (par autocensure ou tabou). Ceci étant, la légère pression au niveau de l'action et du discours est jugée plutôt légitime à 29,4 % [CC-6.4] (2).

Il apparaît donc que la pression qu'exercent les élus est plutôt feutrée dans le cadre de l'action quotidienne où c'est plutôt la façon de faire des cadres contractuels qui va rejoindre l'attente des élus. Ce comportement d'accord implicite, de « dilution » est donc modestement marqué. Il ne prend quasiment jamais la forme outrancière d'une appartenances partisane marquée.

Finalement tout semble se passer dans l'épaisseur du trait qui est sensé séparer les sphères politiques et bureaucratiques avec le consentement ouvert à 29,4 % [CC-6.Ter] ou l'indifférence à environ 40 % des cadres contractuels. Est-ce là qu'il faut voir ce glissement progressif entre neutralité administrative et nouvelle loyauté de collaborateurs dévoués ?

(1) Il ne se trouve que 11,8 % de cadres contractuels administratifs pour éprouver la pression politique des élus.

(2) 22,3 % la jugent illégitime, 6,6 % ne savent pas, 34,6 % ne répondent pas.

## b) Les nouvelles loyautés

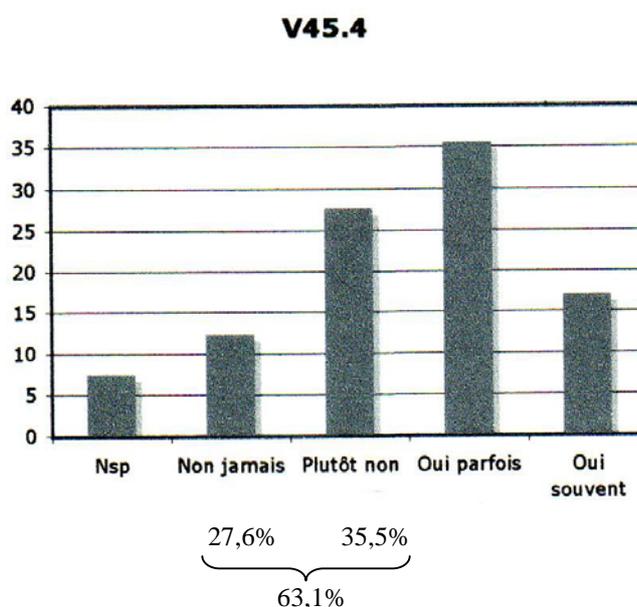
L'une des règles d'or qui a forgé l'administration légale rationnelle a été longtemps le devoir de loyauté.

Au niveau local, où commence et où finit ce concept ?

S'agit-il seulement pour le cadre de s'abstenir de tout commentaire sur l'autorité territoriale, s'agit-il de bien faire son travail ? Mais qu'est-ce que le bien quand tout s'apprécie dans l'immédiateté, dans la proximité, quand le temps du recul pour un jugement dépassionné n'est plus là.

S'agissant d'une appréciation qualitative, il semble donc que la notion de loyauté se rapproche des attentes politiques des élus locaux (1).

Les cadres contractuels perçoivent faiblement ce glissement sémantique, puisqu'ils affirment que l'application des orientations politiques du conseil municipal ou de l'assemblée n'est pas pour eux l'occasion *d'intervenir* dans le processus de décision à 63,1 % [CC-45.4].



▪ **Intervention dans la décision par les cadres contractuels et selon eux au moment de l'application des orientations majoritaires du Conseil ou de l'Assemblée de la Collectivité.**

Autant ils reconnaissent dans l'autorité territoriale une forte influence dans l'élaboration des politiques locales autant ils estiment que cela ne concerne quasiment pas les partis politiques à 18,4 % [CC-43.3].

(1) La demande de loyauté s'adresse aussi (et peut-être surtout) aux Directeurs Généraux des Services. - Voir service public n°118 janvier / février 2006 p. 29 – qui recueille différents témoignages d'élus en ce sens : « l'élu attend de son DGS du professionnel, bien sûr, mais aussi de la loyauté. Le besoin d'une confiance pleine et entière »... « du cadre supérieur, l'élu attend que la machine fonctionne. Mais avec le DGS s'instaure un besoin particulier d'intimité, d'une compréhension presque implicite de la stratégie ». « Les rapports entre élu et le DG doivent être fondés sur une totale confiance et une estime mutuelle ».

Jacques PELISSARD, Président de l'AMF, maire de Lons-le-Saunier.

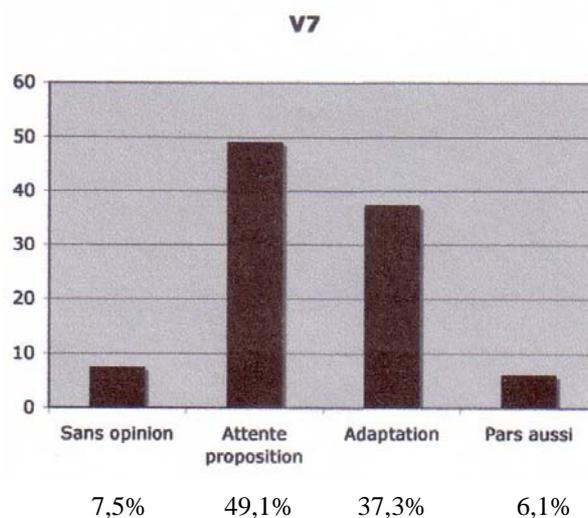
« Les élus souhaitent s'appuyer sur des DG sûrs, loyaux et fidèles ».

Jean-Charles MANRIQUE, élève administrateur. (La Gazette 21 novembre 2005).

« Une chose est certaine, la rhétorique de la loyauté est bien intégrée dans les esprits... territoriaux ».

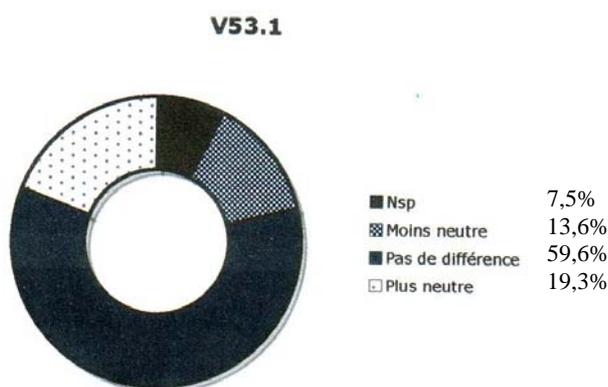
D'ailleurs, ils ne se reconnaissent qu'un faible rôle de conseil politique à 7,1 % [CC-19.6].

Ils ont le sentiment de très peu devoir aux gens de la politique. Dès l'origine de leur recrutement, les partis politiques n'ont joué qu'un rôle très faible à 5,7 % [CC-77.5]. D'ailleurs, ils ne connaissaient que très peu d'élus avant leur recrutement à 17,1 % [CC-55.1]. En définitive, cette loyauté recouvre davantage un effet d'ambiance dans la relation de travail avec l' élu que d'une conviction ferme. En cas de changement politique au sein de leur collectivité, certes selon eux, cela risque d'avoir beaucoup d'influence sur leur contrat à 55,3 % [CC-51], mais leur volonté est fortement de rester dans la collectivité à 37,3 % [CC-7.1], quitte à attendre de nouvelles propositions à 49,1 % à [CC-7]. Très peu partiraient d'eux-mêmes à 6,1 % [CC-7.1].



- **Premier réflexe du cadre contractuel si le Maire/Président change aux prochaines élections.**

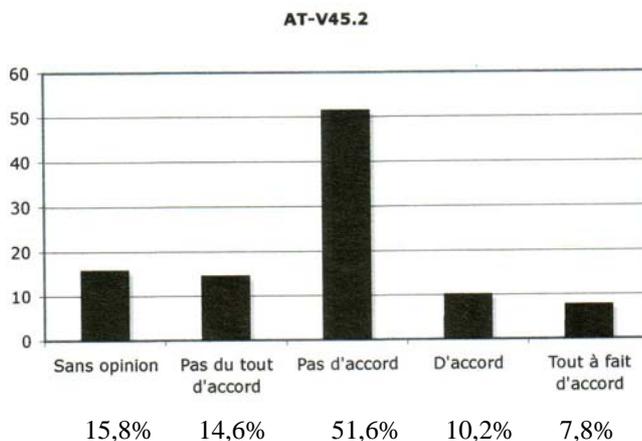
Seuls 13,6 % [CC-53.1] des cadres contractuels en dernière analyse s'estiment moins neutres politiquement par rapport à l'équipe municipale que les autres cadres titulaires, 59,6 % font jeu égal et même 19,3 % se vivent encore plus neutres !



- **Des cadres contractuels (selon eux) aussi neutres politiquement par rapport à l'équipe municipale, que les autres cadres.**

Réalistes, quant aux turbulences qui pourraient s'annoncer, mais « very happy to stay ! ».

D'ailleurs, comment les autorités territoriales perçoivent-elles le statut de la fonction publique territoriale ? Leur permet-il de travailler avec des cadres loyaux ? Pour 66,2 % des interrogés [AT-V45.2], le statut n'est pas un obstacle à l'expression de la loyauté des cadres.



▪ **Aujourd'hui, le statut de la Fonction Publique Territoriale considéré comme un obstacle pour le recrutement des cadres loyaux, selon les autorités territoriales.**

Ceci signifie qu'il n'est globalement pas utile de passer par le canal de cadres contractuels pour rechercher de nouvelles loyautés ... au sens contemporain du terme, c'est-à-dire susceptible de s'impliquer dans la décision locale pour sa parfaite réussite. Là non plus, la contractualisation ne fait pas la différence ni par leur volonté, ni par l'attente placée en eux.

### Section 3 – D'allégeance en connivence

Comme nous l'avons vu, l'acte d'allégeance ou de clientélisme résulte de la pression d'un exécutif renforcé. Souveraine de par la loi, l'autorité territoriale imprime sa volonté, ses ambitions et son désir de conviction touche en premier lieu ses collaborateurs administratifs. Bien fondé des politiques territoriales menées, partage d'emploi du temps, joies ou tristesse des combats menés qu'ils soient quotidiens ou électoraux, cette vie publique, quasi-classique, favoriserait les promiscuités et bien souvent les connivences.

Concertation, proximité avec le « citoyen – électeur » impliquent une promiscuité sinon physique, au moins quant aux valeurs entre autorités territoriales et cadres contractuels.

En quoi cette promiscuité serait-elle encore plus forte pour les cadres contractuels dans l'hypothèse d'une politisation subie ? A l'évidence, les cadres contractuels n'ont pas la protection du Statut dont il a pu être démontré le caractère protecteur pour le fonctionnaire, au point d'y trouver la source de son autonomisation, voire de la force centrifuge qui l'anime vis à vis de la politique.

Les cadres contractuels devraient donc a priori être encore plus « sensibles » aux sollicitations des édiles locaux.

Le personnel statutaire peut toujours considérer, en dernière analyse, qu'il n'est que le fonctionnaire d'une collectivité locale, et bien faire la différence entre l'organe légal, ayant procédé au recrutement (personne physique) et l'institution (personne morale). Par contre, le cadre contractuel lié par contrat est explicitement rattaché à la personne physique chargée du recrutement (le maire ou le président) qu'à la collectivité de recrutement, même si, en dernière analyse, hormis les emplois de cabinets où cela est explicitement prévu par la loi, ce n'est pas obligatoirement le cas dans la pratique.

Mais on sent bien qu'un degré d'allégeance est franchi lorsque le statut est enjambé : « Dualité du service public rempli par les fonctionnaires : servir l'Etat ou l'intérêt général et servir le pouvoir en place, lequel est une entreprise politique particulière en concurrence avec d'autres sur le marché politique... » (1).

Il en est de même pour chaque collectivité locale.

Hormis les cadres contractuels adossés au statut des collaborateurs de cabinet, il est très difficile de cerner la moindre vague de licenciement périodique des cadres contractuels. Leur fin de service est aléatoire. La loi ne prévoit pas de moment particulier comme pour les emplois fonctionnels ou encore les collaborateurs de cabinet.

(1) In *Politisation* – Jacques LAGROYE p. 75, Belin Tours juin 2007.

Leur arrivée dans les services est diffuse et souvent, avec des motivations administratives éloignées des motivations réelles ou pas, leur départ en sera de même. La principale question étant finalement de savoir qui a l'initiative de la sortie. Sortie pouvant s'entendre, au sens juridique pour les cadres contractuels en recherche de statuarisation, ou pouvant encore s'entendre comme éviction de la collectivité locale.

Comment étudier ces collaborations entre autorités territoriales et cadres contractuels où, dès le recrutement, règne l'ambiguïté. Ce modèle de la «subordination par dilution» pour reprendre l'expression de BODIGUEL et ROUBAN où les cadres contractuels dilueraient leurs compétences, leur savoir faire, dans un liquide politique jusqu'à former une nouvelle émulsion, où bureaucrates et politiques seraient tant confondus que quasiment indistinctibles, au moins quant à leur action, sans doute quant à leur culture, plus difficilement, quant à leur mise en scène. [§1] De plus, cette politisation des services ne peut pas se faire sans conséquences qu'il conviendra d'appréhender [§2].

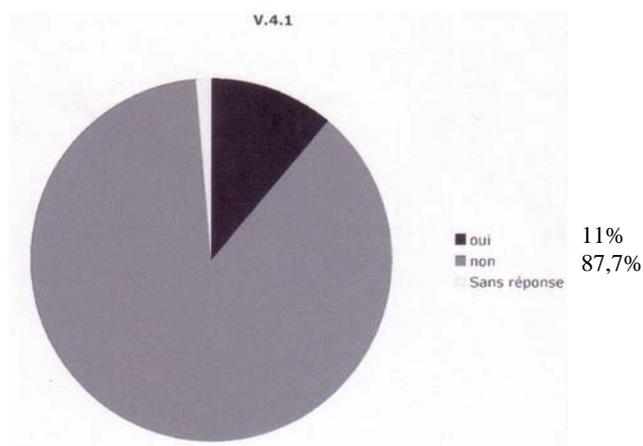
### § 1. Un faible partage de combats malgré un partage de valeurs

Quelle est donc la largeur du trait qui va de l'allégeance à la connivence ?

Le terme de connivence renvoie à une idée de partage d'intérêts, d'objectifs dont l'autorité territoriale reste l'initiatrice. La connivence exprime une forme de soumission librement consentie et intériorisée, et il convient de déceler ce qui l'agrège. Ce qui rassemble ces deux acteurs de la sphère publique semble moins l'alliance politique [A] que le partage des valeurs du service public [B].

#### *a) Des cadres contractuels peu enclins aux contacts partisans*

En rappelant que 87,7 % [CC4.1] des cadres contractuels n'adhèrent pas à un parti politique et le cas échéant seulement 7,9 % [CC5.1] appartiennent au même parti que celui de l'autorité territoriale, il semble que leur état d'esprit ne les prédispose pas à subir une politisation.



#### ▪ Appartenance des cadres contractuels à un parti politique.

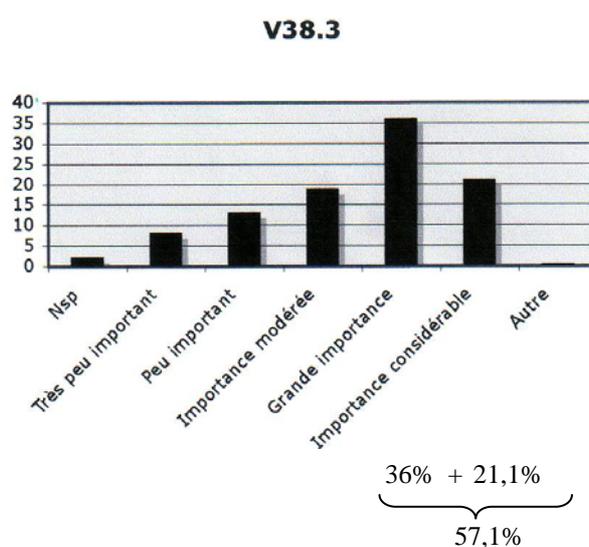
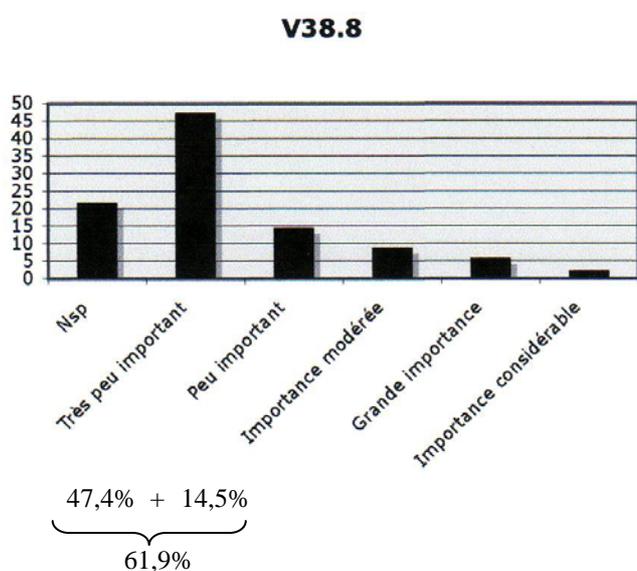
L'appartenance ou non à un parti politique [CC4.1] d'un cadre contractuel en fonction du type de collectivité, se différencie ainsi qu'il suit selon notre enquête, on trouvera :

- 36,4 % d'adhérents à un parti politique dans une région
- 18,2 % dans un département
- 13,3 % dans une commune
- 1,3 % dans un EPCI.

On pourrait imaginer une corrélation entre institutions récentes, telles que les régions, et le recrutement de cadres contractuels. L'hypothèse selon laquelle la complexification de l'action publique au niveau régional justifierait le recours à de nombreux spécialistes qui prendraient pour les raisons que l'on a évoquées dans le Titre I, la forme de cadres contractuels pourrait se suffire à elle-même. La présence de cadres contractuels pourrait résulter de l'histoire de la construction départementale avec ses lourdes migrations initiales de personnels étatiques non stabilisés. La faible part de cadres contractuels dans les communes hypothèque l'idée d'un encombrement des services par des recrutements d'allégeance. S'ils existent, ils ne sont pas massifs, ni ne résultent d'un effet systémique.

Cependant, lorsqu'ils définissent leur rôle au sein de la collectivité, ils considèrent qu'il est important pour eux de participer à relever les défis politiques, au sens générique du terme à 35,9 % [CC20.5]. Les cadres contractuels semblent donc opérer une distinction entre politique au sens étymologique de gestion de la cité qui trouve mollement grâce à leurs yeux, et politique au sens partisan qui ne les intéresse guère. Dès leur recrutement, les cadres contractuels montrent cette dichotomie.

Ainsi, selon eux, ce qui les a guidés dans leur choix à travailler dans une collectivité territoriale n'est pas le désir d'être en proximité politique ou partisane à 61,9 % [CC38.8] mais plutôt un goût pour le service public à 57,1 % [CC38.3].



▪ Le choix de travailler dans une collectivité locale par proximité politique ou partisane, selon les cadres contractuels.

▪ Le choix de travailler dans une collectivité locale par vocation pour le secteur public, selon les cadres contractuels.

Nous avons interrogés les cadres contractuels sur ce qui a guidé leur choix à vouloir travailler dans une collectivité et nous avons avancé la proposition d'une proximité politique ou partisane. Les réponses se différencient suivant l'institution :

- .dans un EPCI les opinions positives s'évaluent à 9,2 %
- .pour les communes à 19,1 %
- .pour les départements à 15,2 %
- .pour les régions à 45,5 %

Une influence forte est à noter au niveau régional (à rapprocher de l'item V4.1) où l'on trouve le plus d'adhérents à un parti politique. Les régions paraissent bien le lieu de la plus grande présence politique en ce qui concerne les cadres contractuels. Pour mémoire notre enquête s'est déroulée au lendemain des élections régionales de mars 2004. Nous noterons que dans le questionnaire d'enquête lancé auprès des cadres contractuels, nous évoquions le fait que leur nombre était de ...44 % des cadres dans les régions, chiffre maximal constaté, toutes collectivités confondues.

Continuant à débusquer les cadres contractuels en fonction de l'origine de la collectivité où ils travaillent, nous avons formulé l'hypothèse du désir d'un contact avec les élus [CCV1.8], pendant le travail. Ils se différencient là encore, suivant la collectivité. Ainsi, dans les EPCI apprend-t-on que ce contact représente :

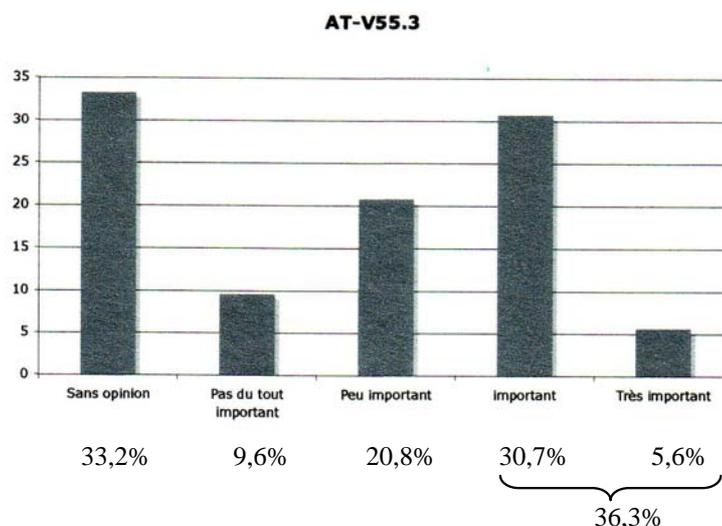
- un intérêt modéré pour 23,7 %
- une grande importance pour 44,7 %
- une importance considérable 18,4 %,

soit 86,8 % d'avis positifs à quelques nuances près, on trouvera 83 % d'avis positifs dans les communes et 81,9 % pour les régions. Ces avis positifs se tassent à 51,5 % pour les départements.

On peut estimer que les EPCI et les régions sont à la fois de construction récente et pour l'instant encore leurs effectifs de cadres ne sont pas pléthoriques. Les régions vivent leurs dernières heures comme administration de mission et donc le couple élu-cadre fonctionne à plein. Il en est de même dans les EPCI qui ne se forgent puissamment que depuis la loi Chevènement. La discrimination des communes sur le territoire reflète autant de rapprochements potentiels entre élus et cadres, fussent-ils contractuels.

Par contre, au niveau des départements, cette proximité de travail avec l' élu n'appartient pas à la culture maison. Sans doute est-ce lié à l'origine des missions à caractère social héritées des anciennes DDASS étatiques avec la culture qui va avec et aussi à l'hyper sophistication du monde social où seuls les « spécialistes » se prononcent sur des situations délicates dans un monde très normé.

Quant au rôle attendu des cadres contractuels de la part des autorités territoriales celles-ci imagineraient pour 36,3 % [AT-V55.3] qu'ils pourraient expliquer fidèlement leur politique.



- **Expliquer fidèlement la politique des autorités territoriales (selon elles) comme rôle des cadres contractuels.**

Il y a bien là une attente sinon d'allégeance, au moins de connivence. Pour nous, le concept d'allégeance renvoie en dernière analyse à un acte ostensible de soumission adossé à une rétorsion éventuelle (sanctions disciplinaires à condition d'éviter l'écueil de l'« erreur manifeste d'appréciation » chère au juge disciplinaire, diminution de traitement –primes ôtées- ou ralentissement de carrière...). La notion de connivence est davantage culturelle et non soumise à représailles, elle s'inscrit sur un volontariat d'idées. Ce désir des autorités territoriales ne se transforme pas en attente puisqu'elles se retrouvent très peu à 14,3 % [AT-V55.1] à imaginer que le rôle des cadres contractuels serait de renforcer leur leadership !

L'appartenance à un parti politique pour le cadre contractuel est très variable suivant l'institution où il travaille. L'allégeance renverrait à la sphère partisane rangée culturellement dans le négatif. La connivence serait davantage ouverte à un partage d'orientations pour la cité, c'est à dire, une orientation vers les services publics et leur référentiel traditionnel d'égalité d'accès, d'intérêt général. La joliesse de cette présentation par les cadres contractuels nous paraît très représentative du peu d'estime qu'accorde l'opinion publique à la chose politique au sens partisan du terme.

### ***b) Le partage des valeurs du service public***

Les cadres contractuels se sentent aussi neutres 59,6 [CC53.1], voire davantage que les autres cadres de la collectivité à 19,3 %, et pour eux, par assimilation, estiment que les fonctionnaires ne doivent pas suivre d'orientation partisane et doivent fonder leurs décisions uniquement sur des avis d'experts à 74,5 % [CC32.1], (contre 15,4 %).

Cependant ils revendiquent une forte influence sur les actions de la collectivité à 95,1 %. Encore une fois, les cadres contractuels se positionnent sur le registre d'un interventionnisme de gestion et non politique au sens partisan du terme. Lorsqu'on leur demande, si dans leur rôle au sein de leur collectivité, il est important de faire face aux défis politiques, la réponse est positive à 36,5 % [CC20.5] mais elle ne doit pas faire illusion.

L'expression défis politiques peut s'entendre au sens de l'action publique et recueillir l'assentiment des cadres contractuels, comme il peut être compris au sens partisan et là le taux de réponses ne correspondrait pas au sens voulu par les cadres contractuels. Nous en voulons encore pour preuve leur réponse à la question de savoir si c'est le désir d'une proximité politique ou partisane qui les a conduits à travailler dans une collectivité territoriale ; ils ne répondent positivement qu'à 7,7 % [CC-V38.8], préférant avouer une vocation pour le service public à 57,1 % [CC-V38.3].

Tout porte à confirmer que, s'il y a connivence entre élu et cadres contractuels, ce serait plutôt autour de la mise en œuvre d'actions locales adossées sur une vision de service public plutôt qu'une tendance vers l'allégeance qui les positionnerait trop fortement vis-à-vis des engagements partisans.

La connivence s'appuierait sur des options de politique publique à mettre en œuvre au profit de la population et comme telle, serait valorisante pour les cadres contractuels.

#### **LES VALEURS PORTANT LES ACTIONS PROFESSIONNELLES DES CADRES CONTRACTUELS.**

##### **Mme V.P.**

- Age : **40 ans** - Situation maritale : **Concubinage** - Enfant(s) : **3**
- Sexe : **Féminin**
- Service : **Communication**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 12 ans dans une commune de 9 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**

*" Le service public, le contact avec les gens sans le souci d'avoir un résultat financier, un profit à faire. C'est donner aux gens, sans attendre un retour pécuniaire de leur part "*

##### **M. R.L.**

- Age : **37 ans** - Situation maritale : **Marié** - Enfant(s) : **0**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Architecture**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2004 dans une commune (+ de 80 000 habitants)**
- Origine professionnelle antérieure : **10 ans dans le secteur privé**

*" L'amour du métier " mais reste attaché précise-t-il aussitôt " à une notion de service public qui est essentiel "*

##### **M. S.L.**

- Age : **36 ans** - Situation maritale : **Mariée** - Enfant(s) : **1**
- Sexe : **Masculin**
- Service :
- Ancienneté dans la collectivité : **Travaille dans une communauté de communes du Calvados (+ de 20 000 habitants)**
- Origine professionnelle antérieure :

*Confirme cette convocation quasi réflexive de la notion de service public..." le service public me plaît. Nous avons des comptes à rendre. Il faut être optimum. La notion de contrat est une bonne chose pour y parvenir ..."*

**Mme P.F.**

- Age :
  - Sexe : **Féminin**
  - Service :
  - Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2002 dans une commune (+ de 55 000 habitants)**
  - Origine professionnelle antérieure :
- Situation maritale :
- Enfant(s) :

" Contribuer au développement de la société, notamment permettre aux individus d'avoir une maximum de possibilités pour son développement personnel et surtout pour que chacun puisse trouver sa place. Accéder au savoir, à la connaissance par d'autre biais que l'école me semble important et parfois plus facile quand cela se déroule sur le temps des loisirs. J'ai la volonté que chacun d'entre nous puisse vivre avec l'autre agréablement. Je pense que plus on connaît de choses plus on est à même d'accepter l'autre et ses différences. Je travaille dans le champ culturel par choix car, c'est un domaine qui m'intéresse et avec lequel je peux mettre à profit les valeurs qui me tiennent à cœur. Pour ce qui est de l'exécution de mon action professionnelle, j'aime la rigueur et le professionnalisme qui est source de d'efficacité ".

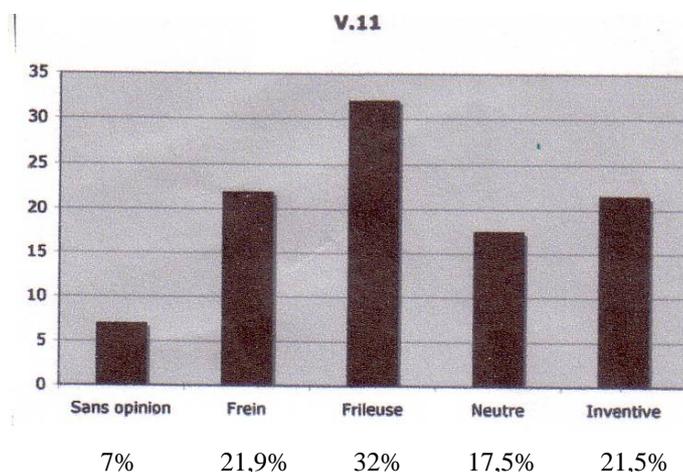
Ces quelques illustrations montrent un recours très classique au concept très fort de service public, mot qui semble à lui seul être le sésame justificateur de ceux qui s'engagent dans une collectivité locale, sorte de valeur transcendante du panthéon administratif.

## § 2. Avantages et inconvénients de la politisation des services pour la sphère bureaucratique

Avoir une administration territoriale perméable à la politisation, via l'introduction de cadres contractuels, permet de générer une émulation certaine au sein des services [A] au prix de quelques troubles [B].

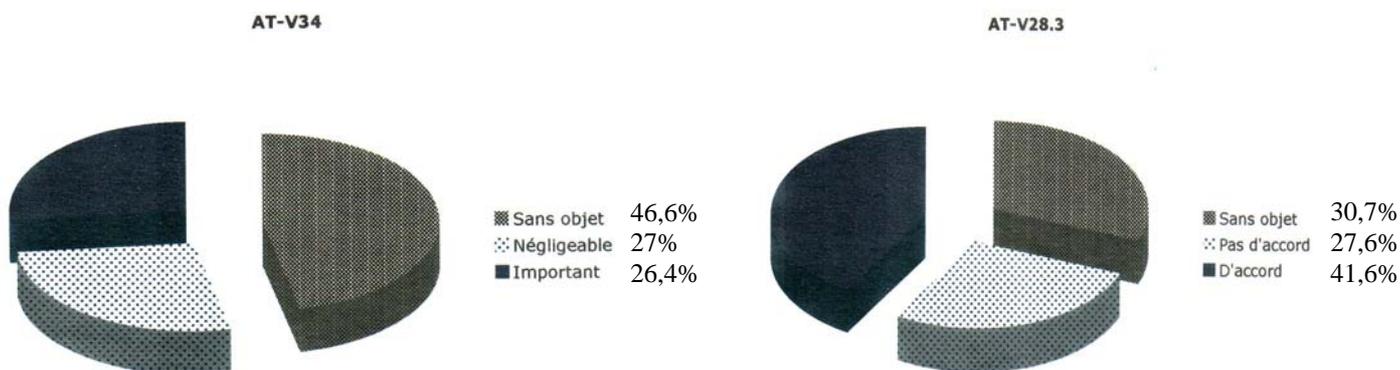
### a) *La dynamisation des services*

Politiser les services peut présenter l'avantage de dynamiser un encadrement confondant neutralité politique et routine. Les cadres contractuels revendiquent cette posture, puisqu'ils considèrent que la hiérarchie administrative est plutôt frileuse en ce qui concerne l'innovation à 32 % [CC-V11], pour certains, elle constitue même un frein à l'innovation à 21 % [CC-V11], tandis que pour eux-mêmes, ils se sentent porteurs d'idées et de projets nouveaux à 75,5 % [CC-19.2].



- **Jugement des cadres contractuels sur la hiérarchie administrative et ses procédures formelles.**

En un mot, ils se sentent comme nous l'avons vu, plus imaginatifs à 45,2 % [CC-V25.3]. Sentiment qui n'est pas intégralement partagé par les autorités territoriales puisque celles-ci considèrent seulement à 26,4 % [AT-34.1] que les cadres contractuels exercent un rôle d'entraînement et d'émulation vis-à-vis des autres cadres bien que la hiérarchie administrative fasse office de frein à la prise de décision à 41,6 % [AT-28.3].



▪ **Un rôle d'entraînement et d'émulation vis-à-vis des autres cadres et selon les autorités territoriales**

▪ **La hiérarchie administrative et ses règlements comme frein dans les prises de décisions des autorités territoriales et selon elles.**

Par leur spécialité et la souplesse de leur recrutement, les cadres contractuels peuvent alors être instrumentalisés pour aider les autorités territoriales à s'affranchir des tutelles de la technique. Dans cette perspective, ne peut-on pas dire que la politisation d'au moins une partie de la sphère bureaucratique est la meilleure arme contre la « captation technocratique » de la société, via ses interférences dans le processus décisionnel par une administration trop puissante. Puisqu'en démocratie représentative l'ultime légitimité appartient aux élus en tant qu'ils représentent la volonté du peuple, la politisation de l'administration est un moyen de reprendre la main sur la force centrifuge de l'administration statutaire.

La politisation des services qu'apportent les cadres contractuels peut être lue comme positive pour les tenants du combat contre la technocratie statutaire drapée dans la vertu et la puissance de son savoir. N'y a-t-il pas un jeu fin consistant à limiter les effets centrifuges que procure le statut aux personnels qui en relèvent et, par là même, la reprise en main par l' élu, via le cadre contractuel, de l'action publique locale ?

Afficher tel ou tel spécialiste dans son équipe administrative, pour un élu, participe aujourd'hui de la mise en scène de la compétence, ce qui assoie encore plus sûrement la légitimité d'un leader territorial quand les référentiels dominants s'inscrivent dans la culture néolibérale de l'efficacité et du résultat.

On ne saurait être néanmoins complet sans évoquer l'autre discours, celui du danger d'une politisation excessive des services par le recrutement de cadres contractuels.

***b) Le trouble des services***

Le danger d'une politisation excessive de la sphère administrative peut conduire à troubler la bonne marche de l'administration statutaire.

Ainsi, un certain nombre de cadres peuvent avoir franchi, au rythme scandé par le statut, les échelons de la pyramide hiérarchique. Or, sous l'effet de recrutements contractuels, des postes convoités en terme de responsabilité ou de positionnement symbolique peuvent leur échapper au profit des contractuels et la pyramide peut davantage ressembler à celle de SAQQARA générant crispation, démotivation au sein des services et donc, en dernier lieu, déperdition qualitative dans le service rendu aux administrés. Nous évoquons le trouble des services en terme de potentialité, car les cadres contractuels avouent très peu de tensions professionnelles, ni avec la direction générale à 43 % [CC-V57.1] (parfois 32 %), ni avec les autres cadres à 24,6 % [CC-V57.2] (parfois 51,3 %). Le « parfois » évoque quelques troubles qui ne prennent pas (encore) la forme de crispations concurrentielles et pérennes. Par ailleurs, les mises en scène des dépouilles rencontrées peuvent grossir l'inquiétude, parmi l'ensemble des cadres.

Il faudrait, tout autant, mesurer le poids financier de cette politisation, mais il est vrai que la ventilation des cadres contractuels, à travers quelques 55 000 employeurs potentiels, ne donne guère les moyens d'y parvenir. Seules quelques monographies nous éclaireraient.

Plus qu'ailleurs, la métaphore de la « dilution » prend ici tout son sens.

L'hypothèse que nous formulons dans ce chapitre 1 consistait à imaginer que privé de la protection du statut, les cadres contractuels seraient beaucoup plus sensibles aux pressions des élus, à condition de partir du postulat selon lequel, les élus exercent des pressions sur leurs salariés de façon assez systématique.

Ce que personne n'a encore prouvé même si cela relève d'une antienne dans la représentation de la relation de ce couple.

De la réponse croisée entre pressions subies ressenties par les cadres contractuels et pressions exercées avouées par les autorités territoriales, notre enquête permet d'établir qu'en fait, la politisation des emplois dans les collectivités locales et notamment au niveau des cadres, ne s'opère pas sous le " manteau ". Des emplois fonctionnels de directeurs généraux, directeurs généraux adjoints voire aux directeurs des services techniques, à la possibilité de recruter des collaborateurs de cabinet, la loi prévoit largement les voies d'entrée de la politisation. L'opportunité d'accroître par clientélisme le nombre de ses cadres, pour les autorités territoriales, par le recours à la contractualisation, n'est pas prouvée.

D'ailleurs, les cadres contractuels confirment eux-mêmes cet état de fait. Leur rapprochement de la sphère politique se fera davantage par conviction et encore cela finalement ne concerne que peu d'entre eux.

Là aussi, l'hypothèse initiale montre que l'absence de titularisation statutaire ne fragilise en rien les cadres contractuels vis-à-vis de la sphère politique et ne les expose à aucune pression particulière des élus locaux.

\*

\*

\*

## Chapitre 2 Cadres contractuels : une politisation recherchée

Sous la III<sup>ème</sup> et la IV<sup>ème</sup> République, les hommes politiques et les hauts fonctionnaires ont vécu une «collaboration étroite et continue sur le mode de la séparation (1)». Les membres de la haute administration (d'Etat) neutres et loyaux étaient peu tentés par une carrière politique. « La seule incursion tolérée » par les ministres concernait les cabinets ministériels.

Avec la V<sup>ème</sup> République, une profonde mutation s'est opérée. Au régime de la «séparation » a suivi celui de la « fusion ». Jean-Patrice LACAM résume le mouvement en indiquant que la V<sup>ème</sup> République a provoqué cette fusion par un «double mouvement, d'une part, de politisation de la technocratie d'Etat, d'autre part, de haute fonctionnarisation du personnel politique (2). »

Au mode de la séparation succède le mode de l'interpénétration des deux sphères politique et administrative. L'hypothèse que nous souhaitons soulever, est de savoir si, bien au delà de la relation entre Ministres et Hauts fonctionnaires, affectés par ce double mouvement, cette « politisation » et cette « fonctionnarisation » ne descendent pas, au plus profond du terrain, c'est à dire, jusqu'à affecter les mœurs et attitudes, les pratiques des gouvernements locaux. Si finalement, par une forme de mimétisme culturel provoqué par le régime présidentiel de la V<sup>ème</sup> République, on ne retrouve pas ce même double mouvement.

Parce que le présidentielisme se retrouve en un copier/coller, dans chaque collectivité territoriale, comme nous l'avons vu avec les lois de décentralisation. (Un exécutif fort qui fixe l'ordre du jour des assemblées, une majorité stable avec la règle de la majorité qualifiée pour les villes de plus de 3 500 habitants et les Régions depuis 2004 ...), alors, que ce soit au sommet de l'Etat ou au sommet des collectivités locales, les mêmes causes produisent-elles les mêmes effets ? Est-ce que l'apparition renforcée d'un nouvel acteur tel que le cadre contractuel ne révèle pas, parmi d'autres, cette interpénétration entre culture politique et culture administrative ? Ne faut-il pas y voir un entre – deux, transcendant les clivages partisans, et révélant la faiblesse culturelle de la cloison séparant deux approches de la chose publique, même si la culture des apparences propose comme intangible la séparation en deux sphères politique et administrative.

Au-delà de la mesure, du constat analytique, d'autres questions affluent sur l'évolution du phénomène et les conséquences engendrées sur le système politico – administratif local y compris dans l'expression de la démocratie locale. Si le phénomène a beaucoup été étudié pour l'Etat (3), l'essentiel reste à faire pour la relation administration / pouvoir politique, au niveau territorial, tenant compte à la fois des conséquences de 20 années de décentralisation, du démarrage d'un acte II de la décentralisation, sur fond d'évolution très nette à la fois de l'intégration européenne, de l'évolution des techniques et dans un monde économique en panne de croissance.

(1) Jean-Patrice LACAM « La France, une République de mandarins ? » Editions complexe 2000 – Bruxelles p. 11 et suiv.

(2) Ibid.

(3) Alain DARBEL et Dominique SCHNAPPER. La morphologie de la haute administration française – 1969 cité par JP LACAM – *ibid* p. 13.

Et pourtant, la relation entre le pouvoir territorial et sa bureaucratie, nous paraît un excellent poste d'observation de la démocratie locale. Sachant qu'aujourd'hui celle-ci est mise en exergue sous la dictature du discours dominant de la proximité (1), de la gouvernance, de la démocratie participative ... Rhétorique aux définitions approximatives mais assénées comme autant de vérités... du moment.

Selon nous, il faut encore une fois repartir de la position juridique ambiguë des cadres contractuels pour mesurer la densité du lien qui peut unir élu local et cadre contractuel. N'ont-ils pas un intérêt commun ? L'un comptant sur l'autre pour asseoir son leadership par l'apport de savoirs spécialisés, l'autre escomptant que l'autorité territoriale l'ayant recruté saura récompenser, à la hauteur de l'idée qu'il se fait de son propre talent, les mérites consacrés à la collectivité locale, à la politique qui y est menée, à son chef.

De plus, bien souvent, il y a confusion (à cause de l'acte unilatéral d'engagement) entre l'autorité territoriale et la collectivité territoriale qu'elle représente (qu'elle incarne), qu'elle identifie le temps du bail démocratique délivré par la réussite à une élection. Autant pour les collaborateurs de cabinet, le recrutement est « *intuitu personae* » car calé sur la durée du mandat de l'autorité de recrutement, pour les cadres contractuels la durée de leur présence est liée aux clauses du contrat ... renouvelable ou pas auprès de l'exécutif territorial. Même si le cadre contractuel réussit un concours administratif, il n'a aucun droit acquis à rester dans la collectivité d'exercice. Il devra en passer par la volonté de création d'un emploi permanent de l'assemblée délibérative et par sa nomination au gré de ... l'autorité territoriale. Entre un fatalisme de bon aloi et l'opportunité que représente le contrat, des cadres contractuels peuvent instrumentaliser la relation qu'ils auront avec l'autorité territoriale de recrutement à plusieurs fins. Diplômes de l'enseignement supérieur, savoirs, peuvent inciter le cadre contractuel à accélérer sa carrière à travers les marges de liberté qu'offre le contrat (§1).

Etre proche des élus peut avoir l'avantage sous leur protection de ne pas respecter une hiérarchie administrative ressentie comme tatillonne, en quelque sorte d'instaurer une « stratégie » d'évitement. (§2)

Enfin, cette faculté à travailler auprès des élus peut faire naître de la sympathie tant pour leur personne que pour leurs idées et générer des vocations de militantisme voire électorales. (§3).

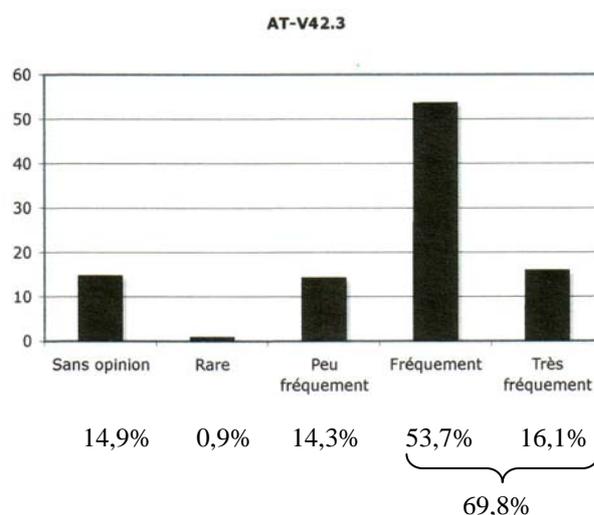
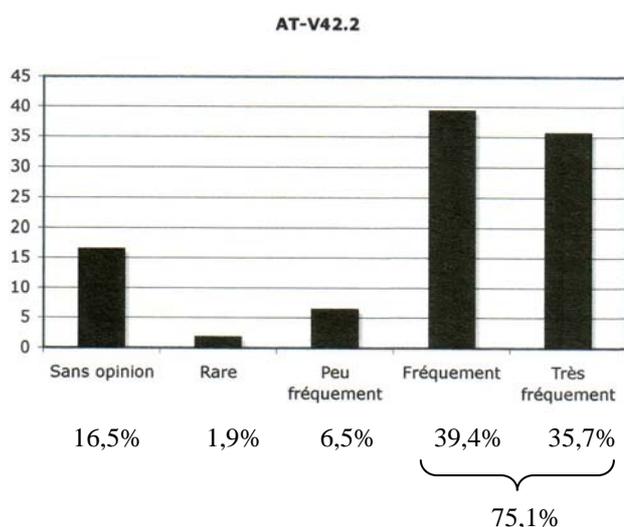
(1) « *La proximité plébiscitée* » - *Journal des Maires janvier 2006 p.26*

## Section 1 – La stratégie de l'accélérateur social

La proximité de travail avec l'élu local peut générer, en récompense de « bons et loyaux services », au moins deux avantages. L'un symbolique, comme la reconnaissance de ceux qui influencent le leader, dont les idées passent et participent à l'orientation de la vie locale, en quelque sorte, les « spin – doctors » de la territoriale et l'autre plus trivial, à l'orientation plus ancillaire : à savoir une rémunération et des avantages matériels supérieurs à ce que la réussite à un concours eût généré.

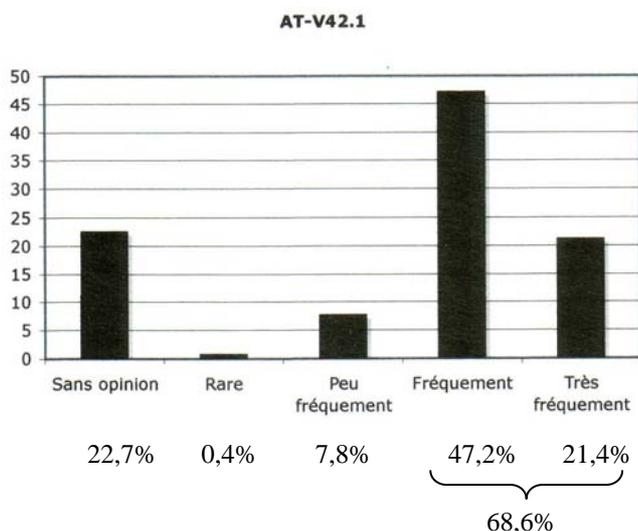
Vouloir travailler auprès des élus n'est pourtant pas un monopole de revendication appartenant aux seuls cadres contractuels. Les autorités territoriales interrogées à cet effet ressentent davantage ce désir, ce besoin chez les titulaires d'emplois fonctionnels à 75,1 % [AT42.2] puis chez les chefs de services à 69,8 % [AT42.3] et enfin chez les cadres contractuels à 68,6 % [AT42.1].

### ▪ La demande de travailler au plus près des élus, selon les autorités territoriales :



### ▪ par les titulaires d'emplois fonctionnels.

### ▪ par tous les chefs de service.



### ▪ par les cadres contractuels.

A l'évidence, les cadres contractuels ne font pas la différence par rapport à d'autres populations bureaucratiques et la précarité de leur position juridique ne les pousse pas dans une recherche de proximité à l' élu.

Nul effort particulier ne les stimule. Deux explications peuvent alors être explorées. Soit spontanément, la contractualisation fournit des avantages matériels [§1], soit ils ne revendiquent aucune place particulière et acceptent d'être anodins dans le modèle légal rationnel dominateur interne des collectivités, se contentant d'une image professionnelle externe positive [§2].

### § 1. Une « carrière » facilitée ... au démarrage

La vitesse inégale des carrières chez les fonctionnaires fait débat (1). La carrière prise dans la linéarité temporelle qu'offre le statut est une succession de grades découpés en échelons qu'il est convenu d'occuper une durée parfois minimale, parfois maximale suivant la manière de servir. A chaque échelon correspond un indice de rémunération. Cette course de fond est parfois engluée par des obstacles : les seuils ou les quotas. Ainsi va la carrière du fonctionnaire de rendez-vous (notations) à la fin de non recevoir (absence de promotion interne). La seule échappatoire reste l'opportunité de passer un concours externe avec toutes les conséquences que cela suppose (possibilité de préparation, inscription, épreuve, recherche de nomination, stagiairisation, ... titularisation).

Ce modèle organisationnel est une caractéristique de l'administration française comme le démontre Jean-Michel EYMERI. A travers l'Europe des modèles plus pragmatiques existent avec comme principale conséquence de ne pas installer en positionnement d'encadrement de trop jeunes fonctionnaires ayant eu le seul mérite de réussir le concours d'une grande école. Se pose alors la question pour les cadres contractuels territoriaux de voir, si dispensés du concours, donc de la carrière, leur parcours professionnel s'en trouve accéléré (mais à quel prix ?).

Il ne se trouve que peu d'autorités territoriales, pour considérer que la proximité des cadres contractuels à leur endroit, aura eu la vertu d'accélérer leur carrière à 32 % [AT67.1], (sans opinion 37 %, avis négatif 31,1 %).

Cette réponse traduit-elle la volonté de ne pas afficher un discours ostensible sur la politisation des services, de continuer à célébrer les recrutements statutaires... L'oxymore est de circonstance quand on parle de « carrière » pour un cadre contractuel, mais la faiblesse du langage ordinaire révèle bien l'état d'esprit occultant des protagonistes du jeu local.

(1) Jean-Michel EYMERI – « Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : variations sur le thème de la carrière » in Françoise DREYFUS Jean-Michel EYMERI – *Science Politique de l'administration. Une approche comparative. Economica* – Paris 2006.

Cette «stratégie de l'appel à l'élu» comme forme particulière de politisation a été développée par Stéphane DION qui la définit ainsi :

«Nous partirons des jeux de pouvoir qui se structurent au sein même des services administratifs et qui ont pour effet de provoquer des interférences politiques dans le monde des fonctionnaires communaux. Il ne s'agit plus en l'espèce d'une politisation simple de l'administration communale, impulsée volontairement par les élus et les partis, mais d'un phénomène de politisation plus complexe, trouvant sa rationalité dans les jeux de pouvoir entre fonctionnaires communaux.

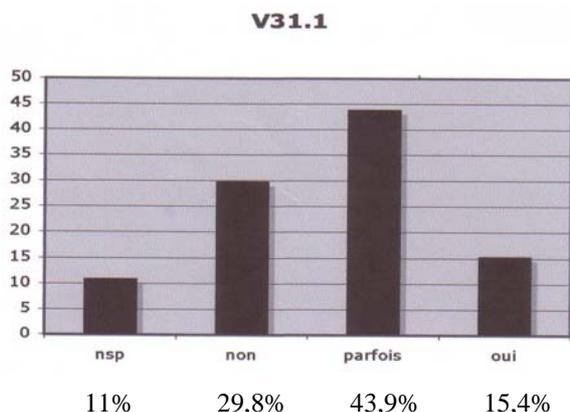
C'est le cas, par exemple, lorsqu'un fonctionnaire fait en sorte que des élus ou des membres de cabinets politiques soient amenés à court-circuiter les procédures normales de l'administration, ou encore, lorsqu'un fonctionnaire organise des 'fuites' d'informations au bénéfice des partis d'opposition ou directement par les media, non pas pour venir en aide à des alliés politiques éventuels, mais afin d'améliorer sa propre position dans l'administration.

Dans de telles situations, les élus sont souvent poussés à interférer dans les activités des services mais ce sont bien les fonctionnaires qui, par le jeu de leurs rivalités, provoquent ces interventions politiques. Nous proposons de désigner sous l'expression 'stratégie de l'appel au politique' ou, plus précisément 'stratégie de l'appel à l'élu', cette forme particulière de politisation dont à la fois l'impulsion et la rationalité relèvent de l'administration comme lieu de pouvoir propre. (1) »

Il convient d'examiner comment le cadre contractuel organise cette montée dans l'ascenseur social [A] et d'en mesurer la portée [B].

#### a) *L'académisme des appuis*

Pour faciliter son parcours professionnel, le cadre contractuel peut, soit opter pour une stratégie d'évitement, soit entrer dans le confort des rangs. Le cadre contractuel ne va pas compter sur ses réseaux partisans puisque comme nous l'avons déjà vu, il en est quasiment dépourvu. Le fait d'avoir les mêmes opinions politiques que la majorité du conseil municipal de la collectivité où il travaille constitue à ses yeux qu'un très faible atout à 15,4 % [CC-V31.1], il le considère même comme un handicap à 29,8 % [CC-V31.1].



- Les mêmes opinions politiques que la majorité du conseil de sa collectivité comme un atout pour les cadres contractuels et selon eux.

(1) Stéphane DION – Politique et Gestion municipale PMP 1984 Vol 2 n°2 pages 3 à 24.

Nous avons déjà noté le profil volontiers autonome voire indépendant du cadre contractuel. Il en ressort donc un fort pragmatisme dans la relation entre le cadre contractuel et le (la) politique. Si ce n'est pas un atout systématique recherché, pour lui, ce ne doit pas être un obstacle non plus. Pour les cadres contractuels, si la proximité avec l'autorité territoriale n'est pas déterminante pour son parcours professionnel, c'est qu'il compte sur d'autres acteurs de la collectivité.

Même si le maire, le président arrivent en tête des personnages ressources à 25,4 % [CC- V48.1], la hiérarchie suit immédiatement dans leur panthéon d'allocataires à 24,1 %, puis les autres cadres à 19,7 % et enfin les adjoints et vice-président à 17,5 %. Ceci démontre que la stratégie de l'ascenseur social ne repose pas exclusivement sur le lien entre l'employeur et le salarié. L'équation : allégeance égale accélération de carrière ne tient pas. Tout se passe comme si, sitôt embauché, le cadre contractuel taisait cette naissance illégitime par un comportement très légaliste.

Ce recours à la hiérarchie pour promouvoir leur « carrière » est l'affirmation du plus classique modèle légal-rationnel.

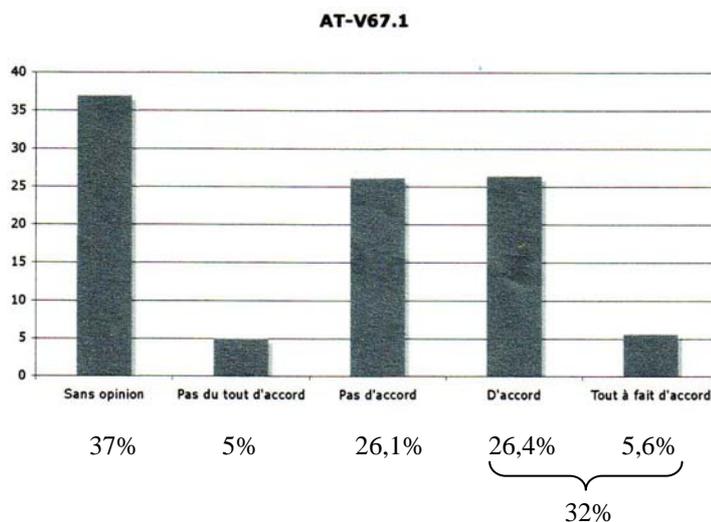
En rendant leur autorité aux cadres de la hiérarchie ainsi qu'aux autres collègues cadres, les contractuels s'évertuent à rentrer dans le rang. On assiste donc à une véritable posture de «soumission recherchée» en contrepartie de laquelle le cadre contractuel espère continuer à progresser au sein de la pyramide bureaucratique (parfois même tout simplement y rester).

Rappelons à cet égard que les ordres et missions qui sont donnés aux cadres contractuels arrivent principalement du directeur général des services à 45,6 % [CC-V56.1] loin devant le maire/président à 38,6 % [CC-V56.4] ou les adjoints/vices présidents à 25 % [CC-V56.3]. Ceci est confirmé par la faiblesse du binôme cadre contractuel / adjoint, vice-président. Le modèle classique, du leader autocrate à la française, n'est guère remis en cause par ceux (privés de statut) qui y auraient un intérêt possible.

« Le contact entre le monde des fonctionnaires et celui des élus ne s'opère pas de la même façon selon les sous-ensembles dont l'administration communale est formée (1)».

Or selon nous, ces sous-ensembles sont mouvants au cours d'une même mandature et peuvent présenter des visages différents dans la relation d'un maire, d'un président avec la personnalité de ses adjoints ou vice-présidents. Comme ce combinatoire lui-même travaille avec une sphère bureaucratique qui elle aussi peut être déconcentrée ou centralisée de façon variable dans le temps et suivant les chefs de services, il nous paraît hasardeux de vouloir trouver un modèle d'appui qui offrirait un lien systémique en fonction de la composition a priori du modèle d'organisation du pouvoir local des élus combiné à celui des fonctionnaires. Les autorités territoriales ont conscience que cette proximité / promiscuité entre élus et cadres contractuels peut être de nature à faciliter l'ascension de ceux-ci. Les autorités territoriales le pensent ainsi à 32 % [AT-V67.1], comme nous l'avons vu.

(1) Stéphane DION – *Politique et Gestion municipale PMP 1984 Vol. 2 n°2 p. 3 à 24.*



▪ **La proximité élu/cadre contractuel comme accélérateur de carrière selon les autorités territoriales.**

Ce pourcentage semble marquer des attentes voire des pratiques qui ne sont pas le modèle dominant au niveau culturel. L'ascenseur social territorial n'est pas majoritairement indexé sur la contractualisation et donc indirectement sur la politisation des services, même s'il s'agit là d'une réalité tangible.

Ce désir à vouloir travailler au plus près des élus, quelle qu'en soit la finalité, n'est pas l'apanage des cadres contractuels selon les autorités territoriales. Instinctivement, ne l'ont-elles jamais mesuré, elles le perçoivent :

- à 75,1 % chez les cadres titulaires [AT-V42.2]
- à 69,8 % chez les chefs de services [AT-V42.3]
- à 68,6 % chez les cadres contractuels [AT-V42.1]

Là non plus nous ne distinguons pas un modèle « carriériste » propre et systématisé, véritable contrepartie à l'instabilité juridique de cadres contractuels décidés à s'élever aux forceps dans la hiérarchie sociale par l'emploi.

Après le « sur qui compter » pour accélérer la carrière, il convient d'en prendre la mesure avec le « combien compter ».

***b) Des salaires supérieurs à ceux du statut, mais "raisonnables"***

De l'analyse du profil des cadres contractuels, la motivation de leur rémunération supérieure aux cadres titulaires serait, à n'en point douter, fondée sur leur spécificité, leur diplôme et leur savoir faire...

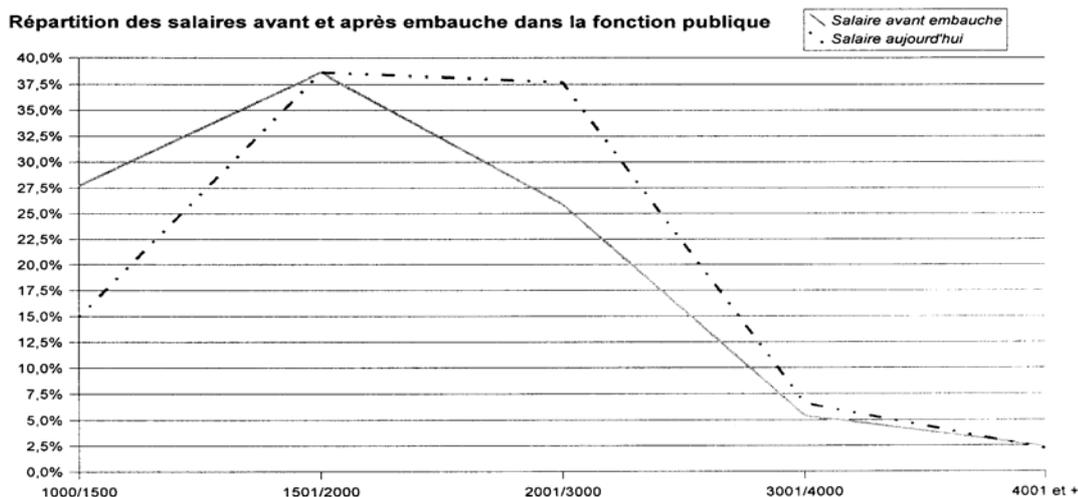
A la lecture du tableau comparatif ci-dessous, il semble que l'ascenseur social des cadres contractuels ne dépasse par le 3<sup>ème</sup> étage (3<sup>ème</sup> échelon du grade d'attaché) et qu'ensuite, une normalisation s'opère entre contractuel et statutaire.

Plusieurs raisons peuvent être présentées pour expliquer cela :

le salaire des cadres contractuels est dépendant des crédits budgétaires des collectivités locales et s'opère sous contrôle du conseil de l'assemblée y compris de l'opposition. Les niveaux de salaires sont encadrés par le juge administratif.

**Répartition des cadres contractuels interrogés dans notre enquête en fonction de leur tranche de revenus, avant et après embauche dans la Fonction publique territoriale**

	Salaire avant embauche	Salaire aujourd'hui
1000/1500	27,7%	14,9%
1501/2000	38,6%	38,6%
2001/3000	25,9%	37,7%
3001/4000	5,4%	6,6%
4001 et +	2,4%	2,2%
Total	100%	100%



en ce qui concerne les cadres contractuels interrogés dans notre enquête.

Lorsque l'on compare le salaire des cadres contractuels avant l'embauche dans une collectivité territoriale, c'est-à-dire lorsqu'ils sont encore dans la sphère privée, et le moment où après l'embauche, ils se retrouvent dans la sphère publique, on note immédiatement qu'ils sont deux fois plus nombreux dans la tranche de revenu la plus basse, entre 1 000 et 1 500 € mensuels quand ils sont dans le secteur privé.

Passés les 2 000 €, qui est le point de croisement, l'écart se creuse en faveur du public jusqu'à 4 000 € où public et privé se retrouvent. C'est dans la zone intermédiaire 2 000 à 4 000 € que l'on trouve davantage de salariés mieux payés dans le public. Est-ce le prix d'une première expérience, est-ce l'âpreté de la sphère privée, la volonté d'attractivité des collectivités territoriales ? Il y bien un phénomène d'ascenseur social sur les plus bas salaires par l'embauche dans une collectivité territoriale. Avec le temps et l'ancienneté, le phénomène se lisse à partir de 4 000 € mensuels.

Les cadres contractuels ne jouent pas la carte du recours à l'élu, ils préfèrent le modèle légal rationnel respectueux de la hiérarchie.

Cette même hiérarchie, au nom des principes d'égalité et de justice de traitement dans les services va éroder toute originalité de rémunération. En fait, le prix d'une spécialité, d'un savoir-faire à un moment donné s'émousse par l'incorporation du cadre contractuel dans le confort de la hiérarchie au prix de paisibles renouvellements de contrat.

Les autorités territoriales, de leur côté, estiment que la proximité que les cadres contractuels entretiennent avec elles, leur permet de mieux gagner leur vie à 27,6 % [AT-V67.2].

La double équation : proximité d'élu = politisation = meilleur salaire, n'est pas dominante dans l'esprit des élus locaux. La fluidité du marché des cadres, la culture statutaire aux marges de manœuvre serrées semblent encore imprégner la relation employeur local / salarié ... à moins que les cadres contractuels ne soient en position de négocier, le contrat n'étant qu'un habit juridique interchangeable dépouillé de ses attributs synallagmatiques théoriques. En terme de recrutement de personnels, le contrat s'apparente davantage à un acte léonin entre les mains des autorités territoriales.

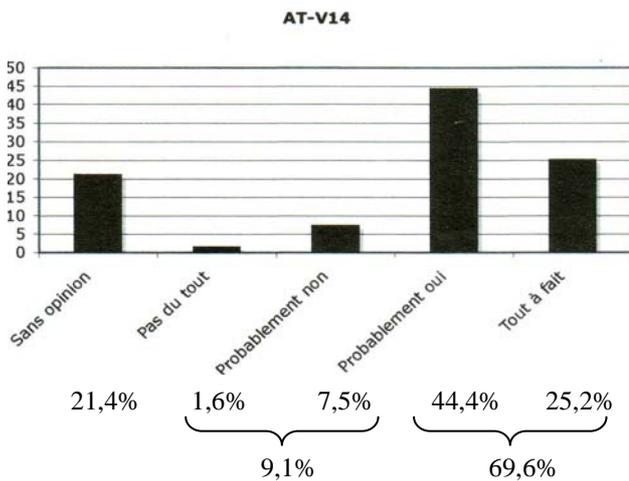
## § 2. Des gains symboliques localement faibles, globalement forts

Les attributs inhérents à une fonction sont souvent révélateurs d'une identité professionnelle. La particularité des cadres contractuels est d'être si ventilés sur le territoire et si enclins à défendre leur autonomie que finalement, ce qui en constitue une identité est moins une présence sur scène aux côtés des élus en représentations ou en opposition avec leur hiérarchie [A] que leur mise en scène globale comme les synecdoques de la modernité bureaucratique [B].

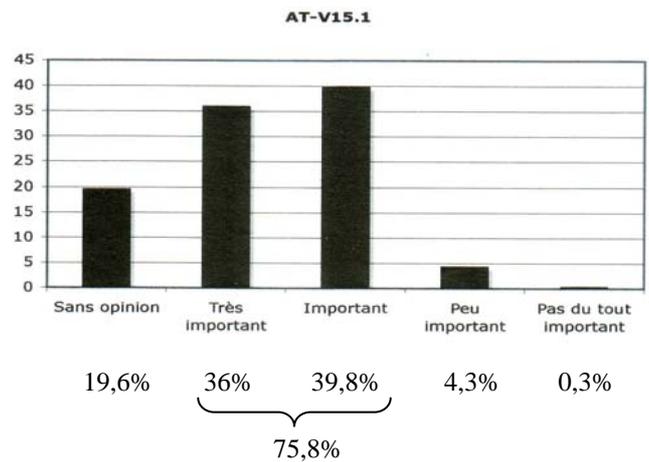
### *a) Des cadres contractuels : jamais sur scène*

Les conditions matérielles dans lesquelles travaillent les cadres contractuels leur apparaissent comme importantes à 45,6 % [CC-V1.1]. Les autorités territoriales l'ont bien perçu et considèrent d'une part que les cadres contractuels souhaitent intégrer la fonction publique territoriale à 69,6 % [AT-14.1] (contre 9,1 % d'avis négatifs), et ceci dans l'objectif d'avoir une carrière stable à 75,8 % [AT-15.1] pour stopper toute mobilité et envisager une vie personnelle plus accomplie à 49,1 % [AT-15.2].

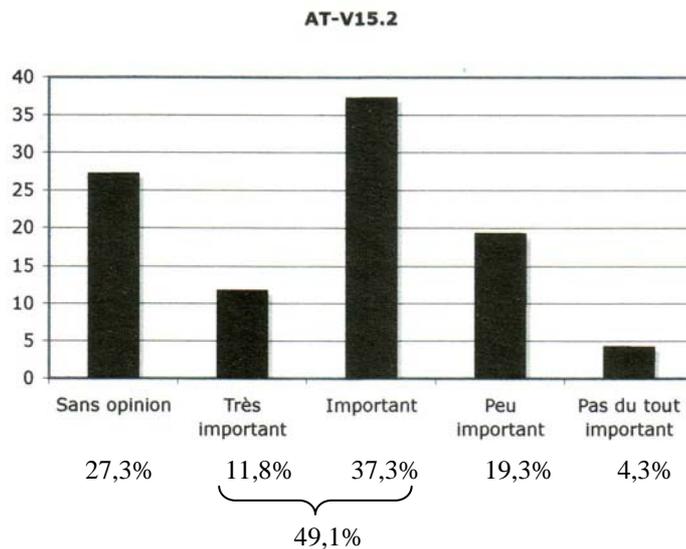
Les cadres contractuels ne portent pas de discours publics sur les mérites des décisions locales. Dans cet exercice limité, un seul point les sépare des cadres titulaires à respectivement 10,6 % et 9,6 % [AT-55.3] selon les autorités territoriales qui comptent avant tout sur elles-mêmes pour leur auto-célébration médiatique.



- Des cadres contractuels qui souhaitent être intégrés dans la Fonction Publique Territoriale, selon les autorités territoriales.



- Une intégration des cadres contractuels dans la Fonction Publique Territoriale pour une carrière stable, selon les autorités territoriales.



- Une intégration des cadres contractuels dans la Fonction Publique Territoriale pour ne plus déménager et envisager une vie professionnelle plus accomplie, selon les autorités territoriales.

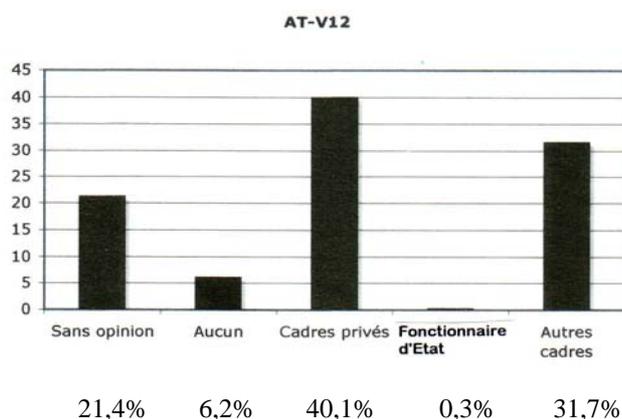
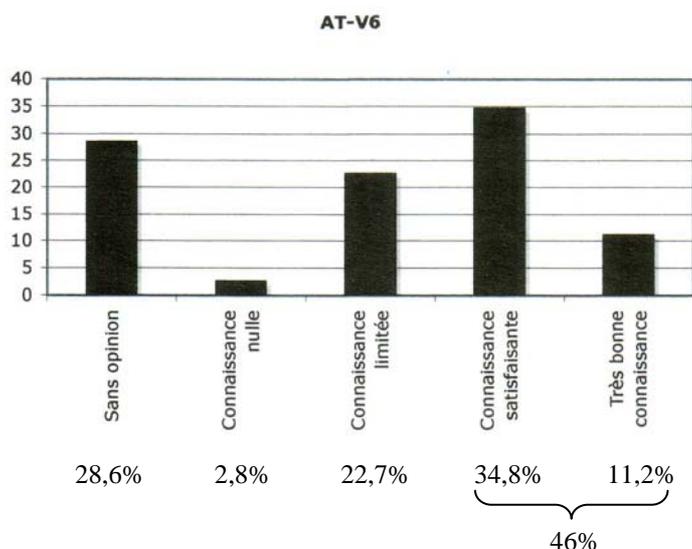
Là encore, nous sommes dans un schéma culturel des plus classiques où chacun reste à sa place. Mais si, in situ, les cadres contractuels n'apparaissent pas sur scène, par contre, leur originalité juridique les rend dépositaires de fait et de droit d'une image moderniste.

#### *b) Des cadres contractuels : toujours en scène*

La contractualisation fait recette, au sens financier comme culinaire. Nous l'avons évoqué dans le titre I. Et le cadre contractuel offre cette opportunité d'être, lui-même baptisé, juridiquement du concept porteur de « contractuel ».

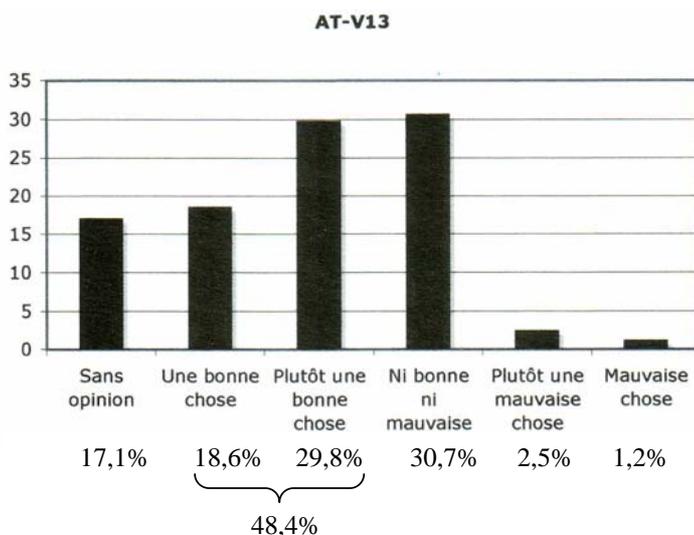
Dès lors, le raccourci de pensée assimile les vertus de la contractualisation à ce type si particulier de bureaucrate mi-privé/mi-public (1) par ses origines juridiques, ni privé ni public dans son comportement professionnel attendu. Le cadre contractuel va donc bénéficier dans un contexte libéral d'un préjugé favorable, en quelque sorte d'un «bénéfice d'image ».

Ainsi, les autorités territoriales le voient-elles, comme a priori connaissant le milieu territorial à 46 % [AT-6], tout en jugeant son comportement professionnel proche des cadres du privé à 40,1% [AT-12] (contre 31,7 % pour les autres cadres et 0,3 % pour les cadres de l'Etat !). Au demeurant, les influences des méthodes du privé sur les cadres contractuels représentent plutôt une chose positive à 48,4 % [AT-13] (indifférents 30,7 %, mauvais, très mauvais 3,7 %).



▪ **Rapprochement dans leur comportement professionnel des cadres contractuels selon les autorités territoriales.**

▪ **Connaissance du milieu des collectivités locales par les cadres contractuels recrutés selon les autorités territoriales.**

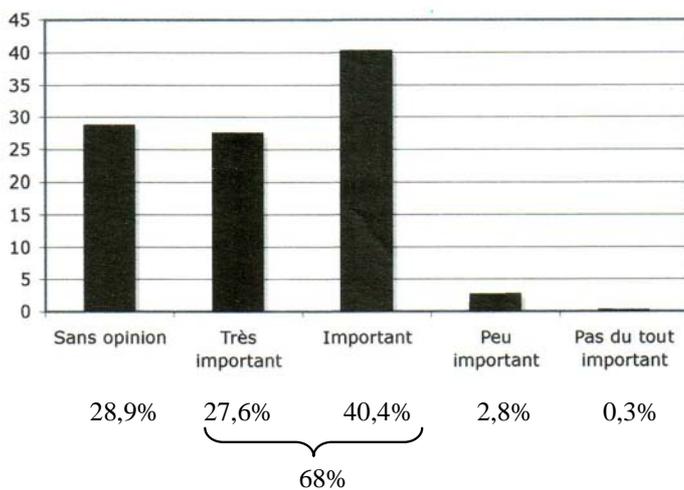


▪ **Jugement par les autorités territoriales de l'influence des méthodes du privé sur les cadres contractuels.**

(1) [www.cadremploi.fr](http://www.cadremploi.fr) : Collectivités cherchent cadres « Bi ». C'est-à-dire des cadres ayant la double culture privée et publique. Ces profils sont plutôt rares mais de plus en plus recherchés.

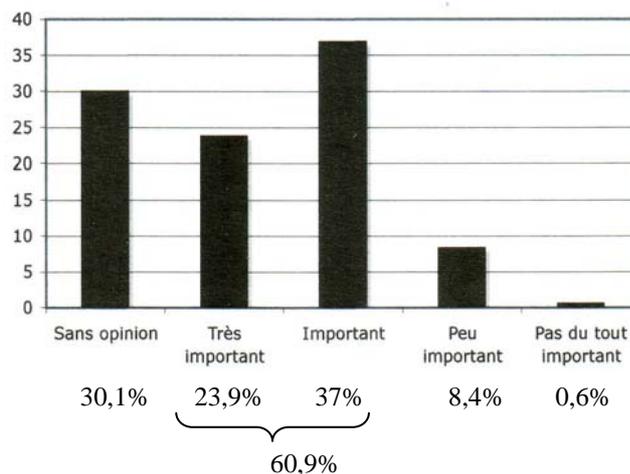
A cet égard, ce qui les caractérise, toujours pour les autorités territoriales, est leur expertise à 68 % [AT-16.1], leur disponibilité à 60,9 % [AT-16.2], leur adaptabilité à 61,2 % [AT-16.4].

AT-V16.1



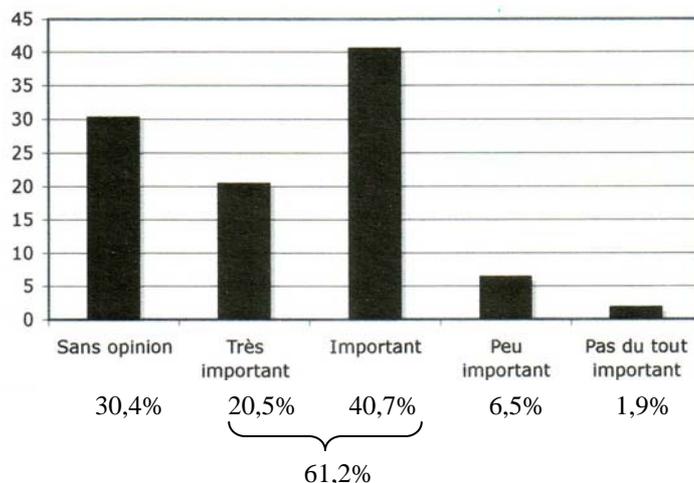
- Des cadres contractuels caractérisés par leur expertise, selon les autorités territoriales.

AT-V16.2



- Des cadres contractuels caractérisés par leur disponibilité, selon les autorités territoriales.

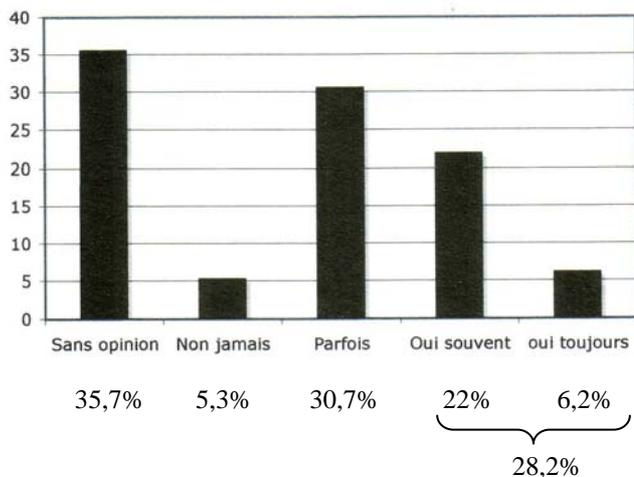
AT-V16.4



- Des cadres contractuels caractérisés par leur adaptabilité, selon les autorités territoriales.

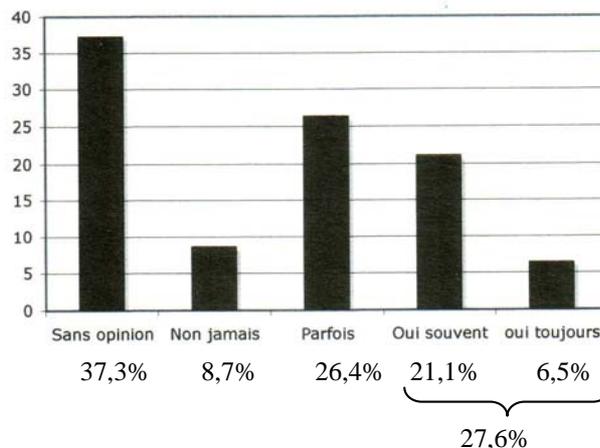
Par rapport aux autres cadres, les cadres contractuels apparaissent parfois plus compétents à 28,2 % [AT-17.1], mais restent peu imaginatifs à 27,6 % [AT-17.3].

AT-V17.1



▪ **Par rapport aux autres cadres, des cadres contractuels plus compétents dans leur spécialité selon les autorités territoriales.**

AT-V17.3



▪ **Par rapport aux autres cadres, des cadres contractuels plus imaginatifs, plus innovants, selon les autorités territoriales.**

Ce qui est remarquable, est que les cadres contractuels ne sont jamais apparus sur une scène locale en revendiquant un positionnement qui en donnerait un trait caractéristique et identitaire sur l'ensemble du territoire national. Ils ne se sont pas constitués en groupement professionnel à l'identité reconnue et spécifique non plus. Pas davantage, ils n'ont eu à constituer une quelconque association de défense professionnelle (1).

En réalité, les gains symboliques en terme d'image proviennent de leur nature juridique ambiguë d'où l'imaginaire, d'où le mythe contractuel les extrait. Imaginaire travaillé par une presse spécialisée amalgamant contractualisation et modernité dans la sarabande du référentiel libéral dominant sans qu'eux-mêmes, n'actionnent cette presse. En fait, ils semblent tout simplement portés par les référentiels de la vague néolibérale qui flotte dans l'air du temps. Cependant la stratégie de l'accélérateur social ne va pas sans contre partie.

La proximité élu / cadre contractuel peut rapidement se muer en promiscuité où chaque partenaire, à force de vivre au plus près de l'autre, peut facilement empiéter dans son domaine propre ; l'interpénétration des sphères politique et bureaucratique trouve ici l'une de ses sources les plus constantes.

Des tensions peuvent naître au sein de l'administration où le modèle légal rationnel peut être bousculé sous l'effet de liens directs entre élus et cadres contractuels. La sphère politique peut même en souffrir, quand par exemple, un binôme adjoint, vice-président / cadre contractuel unis par le savoir spécialisé et la détermination, développent des argumentaires précis et fondés face à un leader dépassé sur un dossier. C'est bien sûr la porte ouverte à toutes les interférences des élus sur leur administration, mais n'est-ce pas non plus le sens de la démocratie ?

(1) Selon nos recherches l'Association Nationale des Contractuels du Secteur Public a édité sa dernière lettre de liaison en mars 1988 (Lettre n°25) source <http://web2-cnam.fr>

## Section 2 – Les stratégies timorées d'évitement de la hiérarchie

Nous avons déjà repéré la posture de «soumission recherchée» à l'endroit de la hiérarchie administrative ; néanmoins, peut-on débusquer quelques velléités d'évitement qui, si elles n'accélèrent pas la « carrière » du cadre contractuel, au moins lui assurent quelque confort de vie au sein des services et lui évite une pression hiérarchique trop accentuée ? Est-ce qu'à ce niveau-là, les cadres contractuels vont instrumentaliser une relation privilégiée avec les élus locaux ? (§1) Comme critère d'évaluation, nous retiendrons les éventuelles frictions qui peuvent naître de ces stratégies. (§2)

### § 1. Le modeste contournement des hiérarchies administratives

La lecture des organigrammes est toujours révélatrice du modèle pyramidal classique sur lequel est fondée l'organisation des services. Que l'organisation bureaucratique soit centralisée et remonte des agents d'exécution à la base de catégorie C, passe par un étage intermédiaire avec le moyen encadrement de catégorie B, puis les chefs de services catégorie A et enfin la haute administration locale A voire A+ et ceci, aux prix de diverses contorsions entre les grades, les missions, les responsabilités, l'ancienneté récompensée ou pas par la promotion interne, le principe reste le même : les ordres vont de haut en bas.

Les logiques de « bottom-up » n'ont pas encore cours dans les collectivités locales. Bien qu'il existe des variantes plus ou moins sophistiquées tel l'organigramme en peigne (un cadre supérieur pour une kyrielle de cadres intermédiaires qui lui sont directement rattachés), les principes demeurent, seul le directeur général des services garde le « lien suprême » au leader (1). Le fameux tandem mythique maire-président / Directeur général existe toujours. Dans un tel contexte organisationnel, l'origine culturelle, a priori différente des cadres contractuels, va-t-elle bouleverser ce bel ordonnancement dans un choc des cultures ? La hiérarchie sera-t-elle contournée [A], les cadres contractuels afficheront-ils quelques marges d'autonomie ? [B].

#### **a) Le respect de la hiérarchie**

Il s'opère à un double niveau :

- quant à l'émission des ordres ; accepter les directives du supérieur hiérarchique, c'est conforter et légitimer son pouvoir,
- quant à l'appui que le cadre contractuel peut en attendre pour sa propre « carrière ».

A la question qui vous donne vos ordres et missions, la réponse première donnée, par les cadres contractuels, désigne la direction générale à 45,6 % [CC-V56.1]. Arrivent ensuite le maire/président à 38,8 % [CC-V56.4] et très proche, d'autres cadres à 34,3 % [CC-V56.2] et enfin les adjoints ou vice-présidents à 25 % [CC-V56.3].

(1) *Service public n°118 janv.-févr. 2006 p.28 « Fonction publique territoriale : portraits des DGS ». « Nous apprenons, par une enquête réalisée par le cabinet Initiative et commandée par l'Association des Administrateurs territoriaux de France (ATTF), que le Directeur Général des Services s'inscrit comme seul décideur aux côtés des élus à 70 % ; qu'il devance dans cet exercice les adjoints et les vices présidents à 57 % et renvoie le cabinet très loin à 19 % (...) » Signe de sa relation directe avec le chef de l'exécutif que traduit l'image du « binôme » et la réalité entre eux d'une relation « au moins hebdomadaire » dans 95 % des cas.*

Le plus symptomatique est la désignation de la hiérarchie comme facteur d'ordres. Ceci place les cadres contractuels dans une stratégie d'assimilation, de banalisation et les incorpore au modèle légal traditionnel. Idée confortée par la faiblesse du binôme cadre contractuel / adjoint – vice-président.

Nous pouvons trouver une raison à cette stratégie de l'absorption dans les rouages ordinaires de l'administration par le fait que le cadre contractuel, au niveau relationnel pour développer sa « carrière » et sa vie professionnelle, compte en premier lieu sur ... la hiérarchie administrative à 82 % [CC-V50.4] qui « saura plaider la nécessité de garder ce cadre dans les services, qui expliquera tout le bien et l'utilité que sa présence procure à la bonne marche des services... » et, si le directeur général ne suffit pas, dans l'intérêt bien compris de sa carrière, le cadre contractuel compte sur l'appui de ses collègues à 78 % [CC- V50.5]. Dans sa réponse ce ne sera qu'en troisième lieu que le cadre contractuel administratif opérera pour le maire / président à 73,2 % [CC-V50.1], devant les adjoints vice-présidents à 69,7 % [CC-V50.2] et le reste de la troupe des élus à 50,9 % [CC-V50.3].

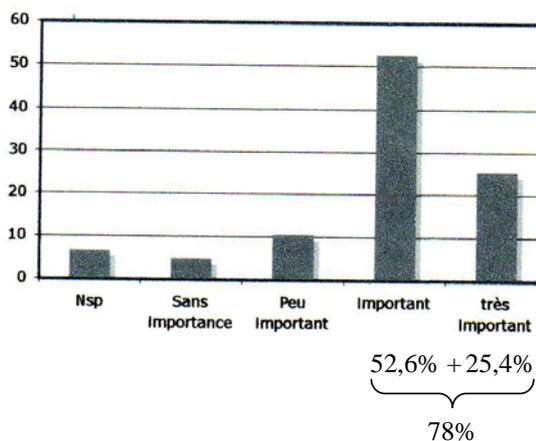
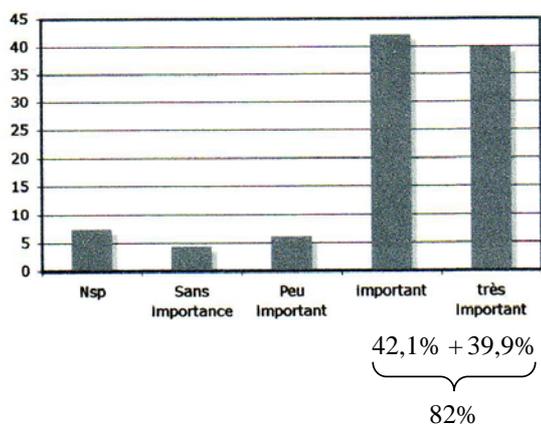
Appréciation des relations, dans leur vie professionnelle ou leur carrière des cadres contractuels avec :

▪ La hiérarchie administrative

▪ Les autres cadres

**V50.4**

**V50.5**

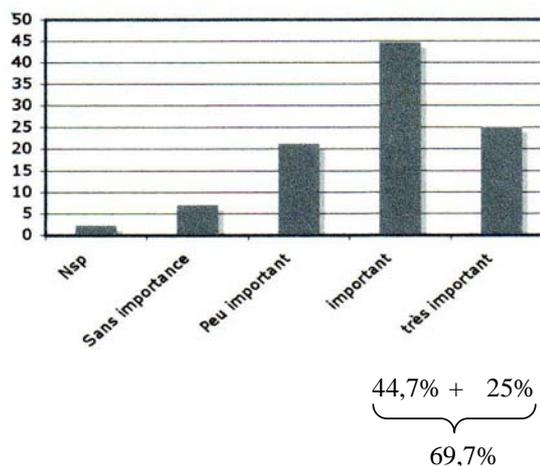
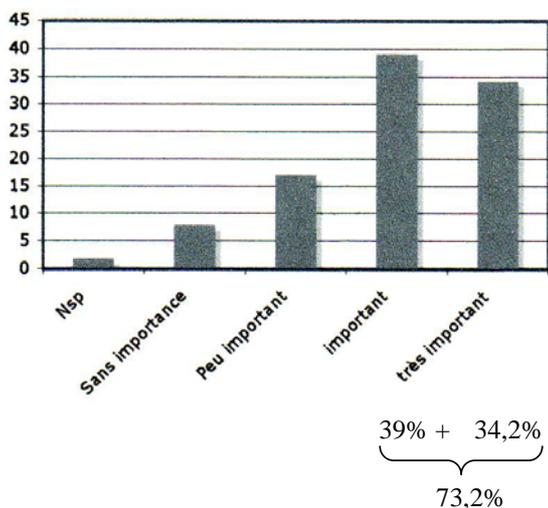


▪ Le Maire / Président

▪ Les Adjoints / Vices Présidents

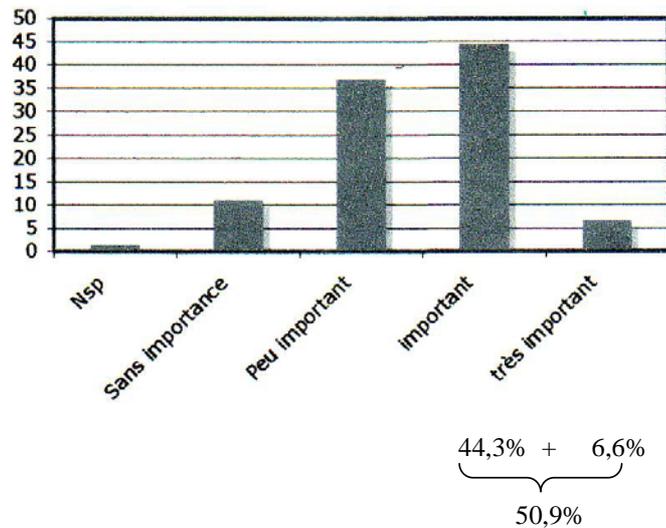
**V50.1**

**V50.2**



- Les autres élus

**V50.3**

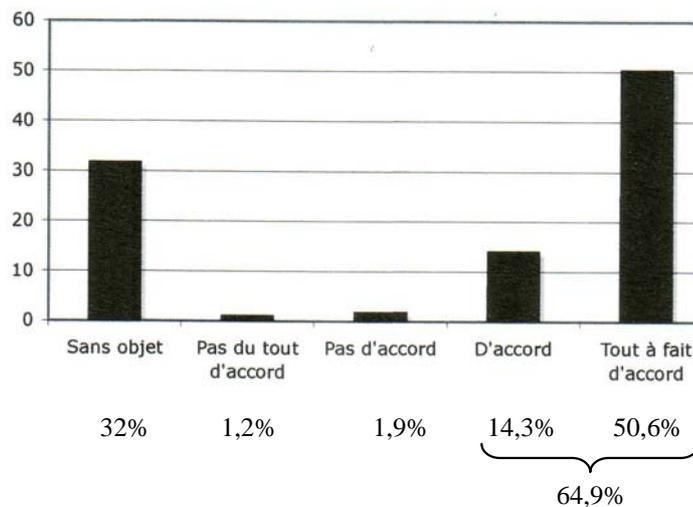


La hiérarchie est légitime et exerce son emprise sur les cadres contractuels. La moindre place des élus dans l'esprit des cadres contractuels souligne ce que nous avons déjà vu, à savoir la faiblesse du recours aux élus au niveau de la stratégie de l'accélérateur social.

S'ils devaient ressusciter la vision *nébérienne* de l'administration, les cadres contractuels n'auraient pas un autre comportement.

D'ailleurs les autorités territoriales observent que les cadres contractuels ont une relation de travail quotidienne à 64,9 % [AT-V33.3] avec leur Directeur Général adjoint de rattachement, ce qui place ces derniers en tête des relations établies au sein de la collectivité dans le périmètre des activités professionnelles.

**AT-V33.3**



- Des relations de travail privilégiées entre les cadres contractuels et le Directeur Général des Services (ou DGSA), selon les autorités territoriales.

Les cadres contractuels ne semblent pas disposés à contourner la hiérarchie administrative ; quant à contourner la hiérarchie politique, il est à se demander si pour eux, la question a même un sens.

### LES LIENS HIÉRARCHIQUES DES CADRES CONTRACTUELS

#### Mme V.P.

- Age : **40 ans**
  - Sexe : **Féminin**
  - Service : **Communication**
  - Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 12 ans dans une commune de 9 000 habitants**
  - Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**
- Situation maritale : **Concubinage**
- Enfant(s) : **3**

*" Je travaille le plus directement avec le Maire et avec le Directeur Général puis le Directeur Général Adjoint et le Directeur de l'Action Culturelle et Sportive "*

Nous notons que la réponse semble être la quasi lecture de l'organigramme de la collectivité ! (Est-ce une réponse automatique ? la réalité est-elle plus subtile ?)

#### M. R.L.

- Age : **37 ans**
  - Sexe : **Masculin**
  - Service : **Architecture**
  - Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2004 dans une commune (+ de 80 000 habitants)**
  - Origine professionnelle antérieure : **10 ans dans le secteur privé**
- Situation maritale : **Marié**
- Enfant(s) : **0**

*"Je travaille avec N + 1 et les dessinateurs ..."*

#### M. F.S.

- Age : **43 ans**
  - Sexe : **Masculin**
  - Service : **Direction Solidarité et Vie Associative**
  - Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 1995 dans une commune de + de 45 000 habitants**
  - Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**
- Situation maritale : **Marié**
- Enfant(s) : **3**

*" Je travaille avec le Directeur Général, le Cabinet et les Elus "*

#### Mme P.F.

- Age :
  - Sexe : **Féminin**
  - Service :
  - Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2002 dans une commune (+ de 55 000 habitants)**
  - Origine professionnelle antérieure :
- Situation maritale :
- Enfant(s) :

*" Le Directeur dont je dépends et l'équipe du service dont j'ai la responsabilité "*

#### M. E.A.

- Age : **50 ans**
  - Sexe : **Masculin**
  - Service : **Contrôleur de gestion**
  - Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2003 dans une commune de l'ouest de la France (+ de 52 000 habitants)**
  - Origine professionnelle antérieure : **20 ans dans le secteur privé**
- Situation maritale : **Marié**
- Enfant(s) : **2**

[Le DGS]... *" C'est mon patron et donc je passe toujours par lui, c'est une règle, je ne déroge pas, c'est une marque de respect aux règles d'organisation et de stabilité des services ". C'est nous qui soulignons les mots "patron" le possessif renforce le concept de patron, terme à la fois populaire et quasi affectif. Le lien de subordination hiérarchique est très fort " je passe toujours par lui ", toujours n'admet aucune dérogation et ce qui justifie cette obligation dans la pratique relève de la règle avec en soubassement comme une auto-censure " je ne déroge pas " sinon il y va de la remise en cause de la stabilité de l'organisation.*

Cette vision militariste de la hiérarchie souligne ce fait majeur de la parfaite intégration des cadres contractuels aux codes et valeurs statutaires qu'impose le principe hiérarchique classique.

### LES ACTEURS QUI INFLUENCENT LE PLUS LES CADRES CONTRACTUELS DANS LEUR VIE

#### PROFESSIONNELLE.

##### M. L.L.

- Age : **28 ans**
- Situation maritale : **Célibataire**
- Enfant(s) : **0**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Direction Aménagement Développement**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2 ans dans une commune de + de 52 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **1<sup>er</sup> emploi**

*" Ce sont les collègues qui ont le plus d'expérience au sein de la collectivité ".*

##### Mme C.K.

- Age : **35 ans**
- Situation maritale : **Mariée**
- Enfant(s) : **2**
- Sexe : **Féminin**
- Service : **Communication**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis janvier 2006 dans une commune de plus de 60 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**

*" Moi, ma hiérarchie, mon Chef de Service. Tout passe par lui car validé par lui. C'est normal. La structure est comme ça. Il faut rentrer dans son mode de fonctionnement ".*

##### M. R.L.

- Age : **37 ans**
- Situation maritale : **Marié**
- Enfant(s) : **0**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Architecture**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2004 dans une commune (+ de 80 000 habitants)**
- Origine professionnelle antérieure : **10 ans dans le secteur privé**

*" Très honnêtement mon supérieur direct ".*

##### Mme P.F.

- Age :
- Situation maritale :
- Enfant(s) :
- Sexe : **Féminin**
- Service :
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2002 dans une commune (+ de 55 000 habitants)**
- Origine professionnelle antérieure :

*" Les élus, car de leurs décisions dépendent les tâches à accomplir. Je respecte la voie hiérarchique. En terme d'influence entre ces deux parties cela dépend du sujet ".*

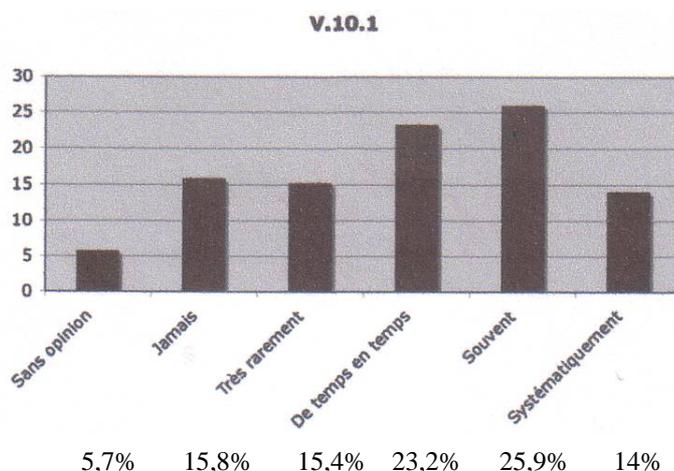
Une demi-douzaine d'autres cadres contractuels souligne à ce niveau là la prépotence du maire, des élus.

La dichotomie entre élus et hiérarchie administrative en terme d'influence semble s'opérer davantage en fonction de la taille de la collectivité (éloignement ou proximité à l' élu selon l'importance de la collectivité) que selon un effet personnel de spontanéité, d'audace, engendré par la contractualisation du cadre.

**b) Autonomes mais pas indépendants**

S'ils devaient échapper à la hiérarchie administrative, ce ne serait pas pour imposer un nouveau modèle culturel ou relationnel. Ce serait pour conforter un trait de leur caractère lié à leur profil professionnel fortement diplômé : une recherche d'autonomie. Celles-ci s'expriment davantage quant aux conditions de travail, en organisation propre, que vis à vis de l'ordonnancement hiérarchique.

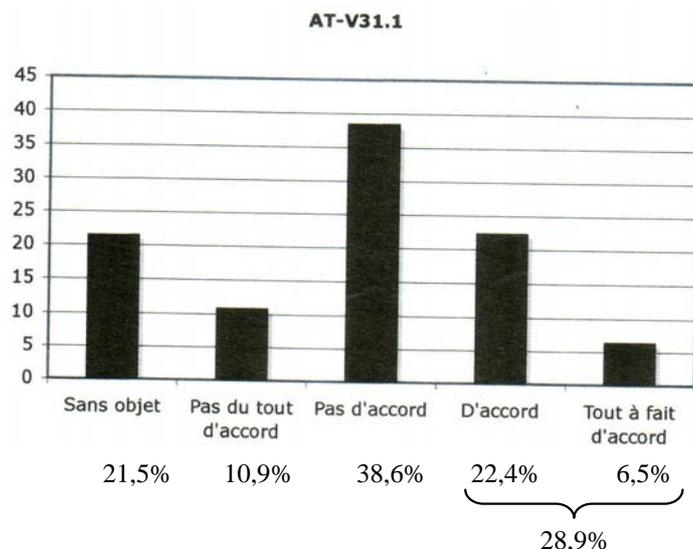
Analyse confortée par le recours aux élus pour faire passer une idée évitant la hiérarchie à 39,9 % [CC-V10.1] (jamais, rarement 31,2 %, sporadiquement 23,2 %).



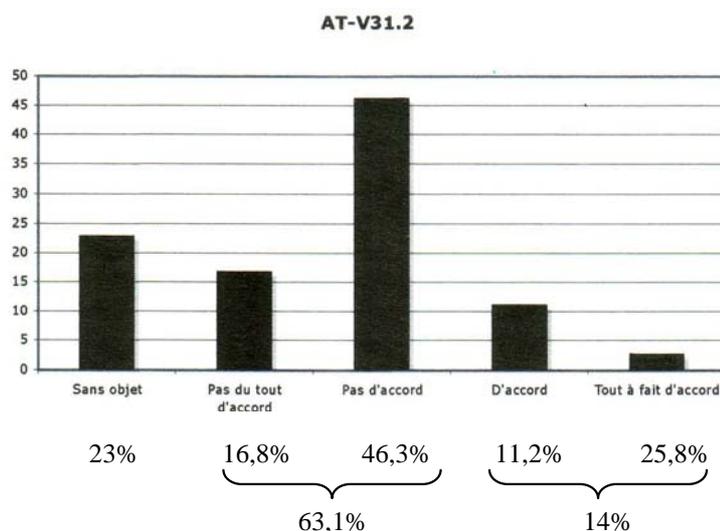
▪ **Un appui des élus pour faire passer ses idées selon le cadre contractuel.**

Il s'agit donc d'une idée, d'un peu plus d'autonomie que le haut degré de diplôme et de spécialité autorise entre acteurs policés.

Il ne semble pas que nous assistions à une quelconque contestation d'un groupe identitaire structuré réclamant une nouvelle distribution des places. Analyse confortée par la vision des autorités territoriales. Celles-ci ne jugent pas les cadres contractuels comme globalement plus indépendants que les cadres titulaires vis-à-vis de l'autorité administrative hiérarchique à 49,4 % [AT-31.1]. Ils se trouvent 28,9 % [AT-31.1] pour penser cela. Cette indépendance s'affirme encore moins nettement vis-à-vis des autorités territoriales elles-mêmes à 63,1% [AT-31-2]. Ici, 14 % [AT-31-2] estiment que les cadres contractuels, sont plus indépendants que les autres cadres.



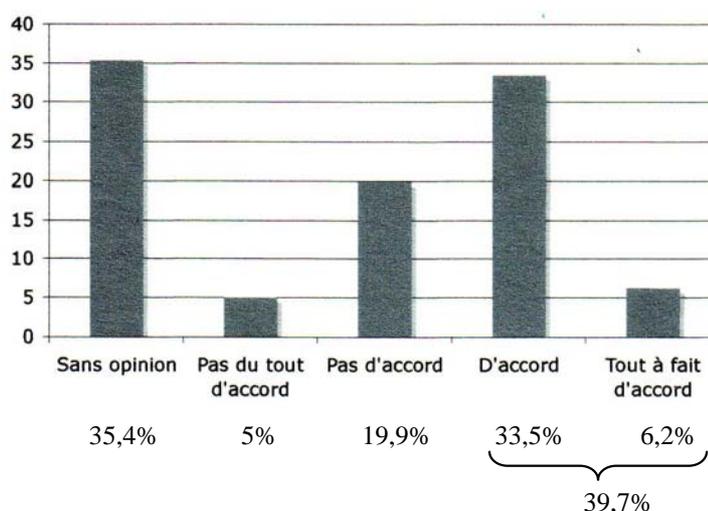
- **Des cadres contractuels plus indépendants que les cadres titulaires de l'autorité administrative hiérarchique, selon les autorités territoriales.**



- **Des cadres contractuels plus indépendants que les cadres titulaires de l'autorité politique, selon les autorités territoriales.**

Il faut donc opérer un distinguo entre l'autonomie qui recouvre un aspect fonctionnel infra hiérarchique, que leur donnerait leur spécialisation, et l'indépendance qui s'apparenterait davantage à un phénomène de centrifugation hiérarchique. Les autorités territoriales estiment qu'elles mêmes alimentent par une relation de proximité acceptée une autonomie qui facilite l'ascension des cadres contractuels à 39,7 % [AT-V67.3].

AT-V67.3



- La proximité avec les élus facilitant l'ascension des cadres contractuels par l'autonomie, selon les autorités territoriales.

## § 2. La quasi absence de conflits hiérarchiques

Aux antipodes de l'évitement et de ses frictions, les cadres contractuels semblent comme volontairement se faire absorber par leur hiérarchie incontestée et les rares tensions possibles sont vite estompées sous la grande chape de l'administration.

Dans une vision duale absolue, notons que le cadre contractuel ne connaît jamais de conflit avec son maire / président à 65,8 % [AT-V57.4] ou parfois à 22,4 %. Les items souvent et toujours cumulés ne recueillent qu'un faible score 3,9 %. Au niveau de la hiérarchie administrative, l'urbanité des cadres contractuels n'est guère prise en défaut ; 75 % des cadres contractuels ne connaissent jamais ou rarement un conflit [CC-V-57.1] avec la direction générale simplement le chiffre ne s'altère pas au niveau de la relation avec les autres cadres à 75,9 % [CC-V-57.2].

Ce sera sans doute quelques chamailleries de service sans portée d'outre-couloir qui viendront troubler la très paisible administration locale. Il n'y a donc pas d'émulation roborative à attendre de postures qui semblent se fondre dans la routine des pratiques bureaucratiques. Cette intégration des cadres contractuels, ce respect des normes et valeurs de la hiérarchie statutaire, est observée par les autorités territoriales puisque celles-ci n'ont pour plus de la moitié d'entre-elles jamais à connaître de conflits entre cadres titulaires et contractuels.

Ceci démontre la capacité de la hiérarchie à gérer en interne les rares conflits. Dans un monde sans vague, l'administration locale absorbe et lisse toute aspérité : les cadres contractuels ne se sentent pas l'âme d'un nouvel Eole qui pousserait l'écume d'une autre culture, d'autres référentiels au prix de tempêtes bureaucratiques. Un conflit sporadique avec un conseiller municipal voire avec le maire sont les audaces les plus notoires...

Dans l'exercice de leur autorité, les élus locaux n'ont eu que très peu à gérer de tensions dont l'un des protagonistes était un cadre contractuel.

Dans la sphère bureaucratique, les cadres contractuels connaissent souvent des tensions avec :

- d'autres cadres statutaires à 1,9 % [AT-29.1]

- leur hiérarchie administrative à 2,2 % [AT-29.2]

Dans la sphère politique la tension est encore plus rare :

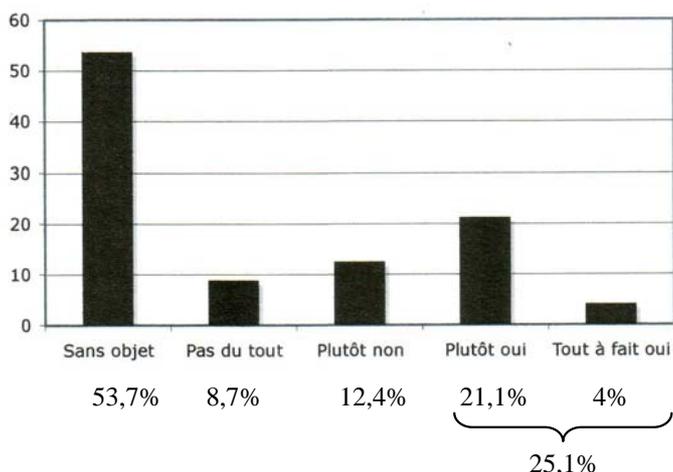
- avec les autres élus à 0,9 % [AT-29.3]

- avec le maire/président à 1,6 % [AT-29.4]

L'articulation managériale des services semble absorber les conflits potentiels qui ne parviennent qu'à de rares affleurements.

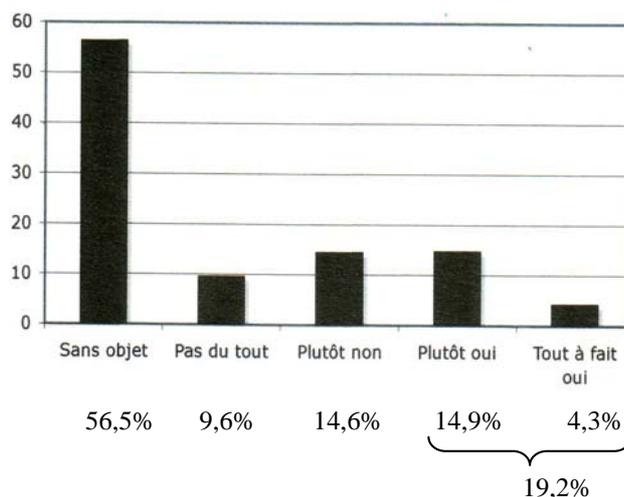
On notera incidemment que ce rôle d'arbitre joué par l'autorité (joué par l'autorité) territoriale lui permet, le cas échéant, de son aveu, d'accroître son pouvoir administratif et technique à 25,1% [AT-V30.1], voire son pouvoir politique à 19,2 % [AT-V30.2].

AT-V30.1



▪ L'antagonisme entre les services comme facteur croissant de l'autorité administrative des autorités territoriales et selon elles.

AT-V30.2



▪ L'antagonisme entre les services comme facteur croissant de l'autorité politique des autorités territoriales et selon elles.

On comprend mieux alors pourquoi la sphère bureaucratique tend à régler ses éventuelles tensions en interne et pourquoi l'élu ne rechigne pas à connaître des difficultés relationnelles de sa hiérarchie ou de ses élus. Toute situation est instrumentalisable.

Selon les élus, les cadres contractuels ne remettent pas en cause les pratiques administratives et ne jouent pas un rôle majeur d'entraînement voire d'émulation au sein de services. Ceci expliquerait le caractère professionnel relativement anodin des cadres contractuels, plutôt enclins à se couler dans le moule hiérarchique, qu'à bousculer par des pratiques dérangeantes, la belle orthodoxie asymétrique hiérarchique. Seuls 26,4 % [AT-V34] des autorités territoriales voient, dans les cadres contractuels, la source d'un nouveau souffle ayant force pour bousculer les pratiques. On comprend mieux alors la force d'absorption et de lissage de l'administration statutaire.

### Section 3 – De la connivence à l'adhésion

S'il est des militants qui deviennent salariés, il est des salariés qui deviennent militants.

La faiblesse des partis politiques a toujours été compensée par des recrutements locaux. Judicieux renvoi d'ascenseur et perspicacité dans la définition des feuilles de poste ont arrangé bien des situations. Ce qui nous préoccupe, avec les cadres contractuels territoriaux, est cette capacité à se laisser séduire par le charisme d'un leader local et au-delà, à partager les valeurs, voire l'idéologie de celui-ci. Est-ce par réflexe protecteur, est-ce sincère ?

La mesure de l'engagement peut nous donner la réponse quand le cadre contractuel s'inscrit au même parti politique que son leader, militera de plus en plus activement, c'est-à-dire d'observer si, au-delà d'une simple allégeance de courtoisie, le cadre contractuel va se passionner pour le local, la politique, la politique locale et demain un mandat local. Ainsi observons-nous les prémices d'un double phénomène souvent cumulatif, une passion pour le local (§1), une passion pour la politique et la fonction d'élu (§2).

#### § 1. Une passion pour le local

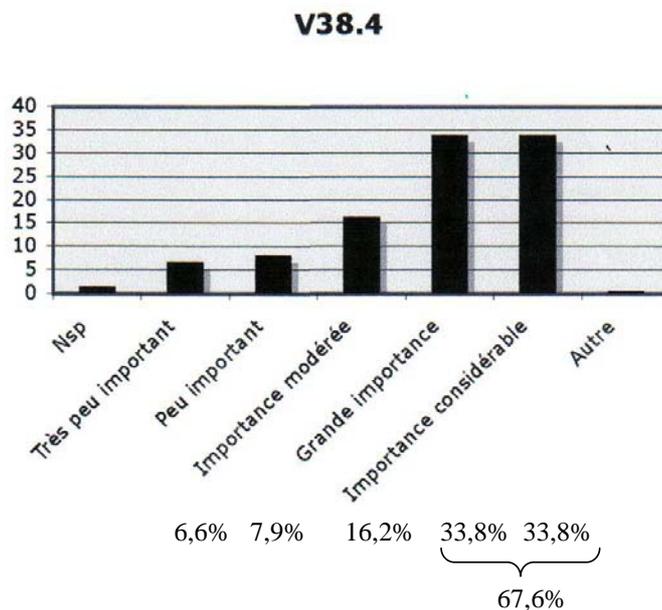
Les cadres contractuels peuvent, à l'occasion de leurs missions, éprouver une véritable passion pour le local. En la matière, un discours prêt à porter existe. Les stéréotypes pourraient s'énoncer ainsi : « servir l'intérêt général, dans la proximité pour mieux connaître la réalité et les gens, avoir une action concrète, trouver des élus décideurs à chaque instant... enfin tout le décalque inversé de ce qui se passe à l'Etat où les administratifs sont éloignés des gens, où on ne sait plus qui commande, où on se perd en procédures alors que la population a besoin de « choses » concrètes ... ».

Inutile de forcer le trait, le discours de la passion localiste existe et dans notre société, il est valorisant de le distiller à des oreilles qui n'attendent que cela. Ici, démocratie et démagogie entretiennent des relations ambiguës. Mais au-delà des discours convenus et des clichés, ce serait faire procès d'intention que de ne pas analyser les comportements adossés à ces discours. L'influence des valeurs locales [A] saura-t-elle faire naître des engagements partisans [B].

##### *a) Le code des valeurs des cadres contractuels*

Les cadres contractuels considèrent que l'une de leurs activités, au-delà de la simple spécialité qu'ils exercent, est de développer les relations entre la collectivité et le public à 69,8 % [CC- V19.7], ce qui dénote la volonté de s'impliquer dans cette fameuse proximité localière tant vantée lors des plans de modernisation de la fonction publique. Ils estiment que le plus important dans leur travail est le contact direct avec les administrés à 46,4 % [CC-V1.10].

Ici, le message est passé et les cadres contractuels s'inscrivent significativement dans cette vision dominante du service au public. D'ailleurs, parmi les sources de leurs engagements, ils avouent une vocation pour le service public à 57,1 % [CC-V38.3], confortée par un intérêt pour la vie locale à 67,6 % [CC-V38.4].



- **L'intérêt pour la vie locale comme choix d'orientation professionnelle, selon les cadres contractuels.**

Le concept plus large d'intérêt pour la vie locale retient davantage l'attention des cadres contractuels que celui de service public dont la connotation idéologique pourrait les rebuter. Les cadres contractuels sont tellement convaincus de cette relation au terrain qu'ils fixent comme injonction aux élus, d'avoir à se tenir informés des opinions des administrés à 84,2 % [CC-V42.1], à posséder comme qualités, la proximité, la convivialité à 71,5 % [CC-V52.3]

Au palmarès des qualités qu'il faut avoir pour travailler dans le secteur public, les cadres contractuels classent en premier lieu vocation, passion, fort intérêt pour le service public. La vie locale devient alors le marqueur puissant d'un terreau propice, a priori, à l'éclosion de responsabilités dans le champ local ?

#### ***b) Militants salariés ou salariés militant***

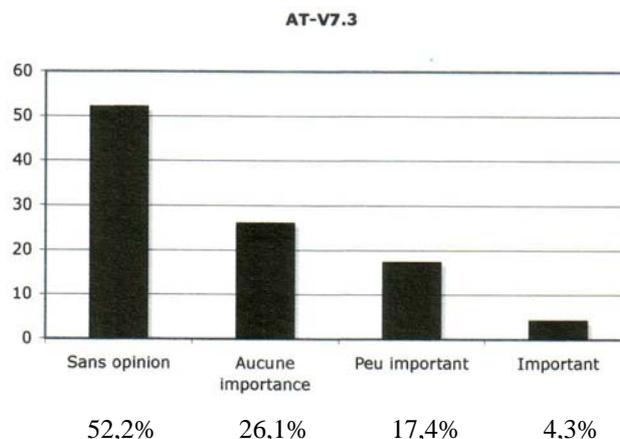
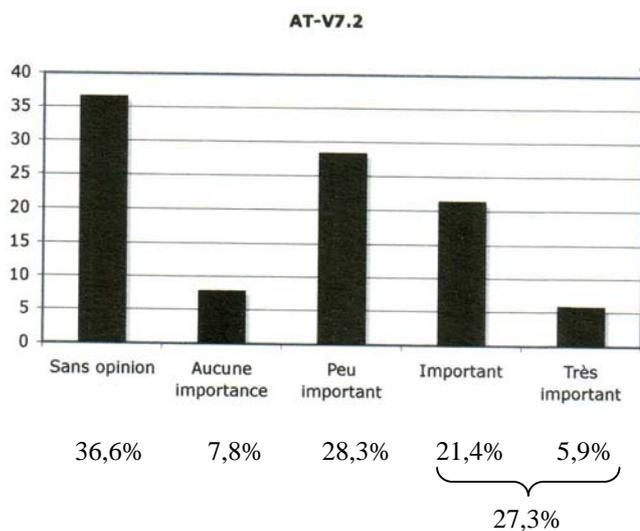
C'est là que se lit essentiellement la césure entre la connivence et l'adhésion. Il s'agit de mesurer si le cadre contractuel connaissait, avant recrutement, son employeur ou en tout cas, préalablement au recrutement, épousait la même option partisane ; ce que nous appelons les militants salariés et qui relève a priori d'une connivence, sinon personnelle, en tout cas d'intérêt.

A l'inverse, le salarié qui devient militant par adhésion ne fait, s'il ne subit pas de pression et nous avons vu qu'elles sont très faibles pour les cadres contractuels, qu'exercer une liberté publique soumise à l'influence des rencontres autant aléatoires que marquantes de la vie.

Ainsi, avoir les mêmes opinions politiques que la majorité du conseil ou de l'assemblée de la collectivité de recrutement n'est vécu comme un atout qu'à 15,4 % [CC-V31.1]. Cette pudeur ou ce pragmatisme dans la réponse nous conduit à savoir plus précisément si une proximité politique ou partisane a guidé les cadres contractuels dans leur choix de travailler dans une collectivité locale. Ici, la réponse devient négative à 61,9 % [CC-V38.8]. Seuls 2,2 % avouent une importance considérable.

L'engagement pour le service public, l'intérêt local, relève assurément du « valorisant », psychologiquement les cadres contractuels s'y inscrivent. Confesser une relation partisane semble moralement inavouable pour nombre d'entre-eux.

A cet égard, lorsqu'on interroge les autorités territoriales sur les réseaux qu'elles utilisent pour recruter leurs cadres contractuels, 27,3 % [AT-7.2] soulignent l'utilité de leurs réseaux d'élus et lorsque la question devient plus précise quant au recours à leur parti politique, il ne s'en trouve que 4,3 % [AT-7.3] qui semble le ...reconnaître ! Pudeur partagée par les cadres contractuels qui estiment que parmi les critères ayant pu conduire à leur recrutement, l'action d'un parti politique n'aura compté qu'à 5,7 % [CC-V77.5].



- **Le recrutement des cadres contractuels par les réseaux d'élus, selon les autorités territoriales.**

- **Le recrutement des cadres contractuels par le parti politique, selon les autorités territoriales.**

En ces instants d'analyse, il faudrait se livrer à des introspections pour mesurer l'hégémonie de la morale dans le discours politique et public tant le manichéisme des réponses semble caricatural !

## § 2. Un très léger penchant pour la politique et son corollaire en terme de mandat

Pour fréquenter au plus près les élus, quel cadre contractuel n'aura pas imaginé que son savoir technique lui donne un ascendant et que ce dernier peut être capitalisé en un mandat électoral. Les cadres contractuels font-ils le rêve ou le pari de franchir le rubicon et passer de l'état de salarié à celui de leader ?

L'analyse des résultats de notre enquête montre par la faiblesse des intentions que nous ne sommes pas entrés dans l'ère d'une politisation d'adhésion systématique. L'effet personnel que chacun consacre à sa projection dans l'avenir reste dominant. Cependant, parmi les élus locaux, (leaders d'exécutif) le pourcentage d'administratifs ne cesse de croître en proportion de la part qu'ils occupent dans la ventilation sociologique du corps électoral.

Au sein de ces administratifs élus, la part de cadres contractuels est-elle sur-représentée ?

Ce serait à ce moment là seulement que nous découvririons un effet de système.

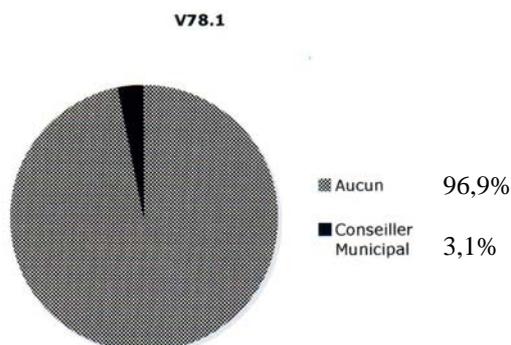
Or nous constatons une pratique de la politique qui reste parcimonieuse.

A ce jour 11 % [CC-V4.1] des cadres contractuels appartiennent à un parti politique. Ce chiffre est supérieur au taux d'adhésion des français à un parti politique, 1,3% voire à un syndicat, 7,8% (1).

Alors est-ce à dire que les cadres contractuels ont trouvé dans l'exercice de leur mission une révélation ou bien encore, que ce potentiel d'intérêt qu'ils avaient pour la chose publique a éclos dans un milieu professionnel porteur.

On notera tout de même que parmi les 11 % des cadres contractuels qui adhèrent à un parti politique, pour 66,6 % [recalculé à partir de CC-V5.1] d'entre eux, il s'agit du même parti que celui de leur maire / président !

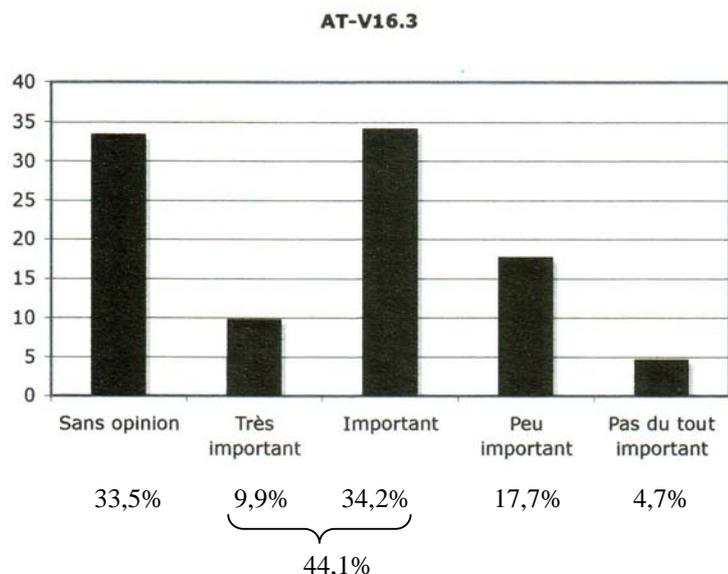
En terme d'engagement municipal 3,1 % [CC-V78.1] des cadres contractuels exercent un mandat de conseiller municipal alors que la moyenne nationale est de moins de 1 % (Les valeurs CC-V5.1 et CC-V78.1 n'ont aucune représentativité scientifique, nous ne les citons que pour illustrations). Nous avons donc une population davantage engagée que la moyenne nationale dans la vie politique partisane ou de mandature, mais dans les proportions qui, selon nous, relèvent plus d'effet personnel, de sensibilité et de motivation, que d'une résultante systématique.



### ▪ L'exercice d'un mandat électif par les cadres contractuels et selon eux.

(1) Selon [www.wikipedia.fr](http://www.wikipedia.fr)

S'il s'agit de porter un jugement de valeur sur la capacité des cadres contractuels à appréhender un dossier dans sa dimension politique, les autorités territoriales le reconnaissent à 44,1 % [AT-V16.3]. Il s'en trouve moitié moins pour leur dénier cette caractéristique. Les acteurs de la sphère politique admettent donc majoritairement qu'entre autres qualités, les cadres contractuels offrent une aptitude de compréhension pour la chose politique. Même si, jugés par des politiques aptes à appréhender la politique, tout au moins dans sa dimension pratique et bureaucratique, la naissance des vocations politiques ne relève pas d'un flot tumultueux.



- **Les cadres contractuels caractérisés par leur capacité à appréhender un dossier dans sa dimension politique, selon les autorités territoriales.**

Nous trouvons dans la population des cadres contractuels, en faveur d'un engagement partisan des intentions affirmées, quoique limitées. Au niveau de l'engagement vers la sphère électorale, les cadres contractuels semblent attirés bien plus que les autres citoyens à 43,5 % [CC-V21.1] (peu intéressés 53,1 %), même s'il ne s'agit pas d'un point de vue dominant parmi eux. Nous ne retiendrons que cette dimension de volonté d'engagement, donc de légitimation, dans le processus local de gestion publique. Il s'agit là, incontestablement, d'un signe positif de vitalité démocratique. Il faut peut-être y voir une explication à contrario.

En effet, l'essentiel de la population n'est pas averti de la complexité procédurale de gestion des collectivités locales, de l'empilement des corpus réglementaires à mettre en œuvre et des responsabilités encourues par défaut.

Face à l'inconnu, le réflexe naturel est le désengagement et donc l'affaiblissement de la démocratie. Ceci pose une autre difficulté : faut-il travailler dans une collectivité pour obtenir l'information mode-d'emploi et ainsi trouver la motivation à un engagement électoral ? Ceci est le contre-pied à toute approche égalitaire mettant les citoyens à égalité d'obtention des mandats publics sur lesquels est bâti le régime démocratique.

Pour les cadres contractuels, si une volonté de s'engager dans la sphère électorale est notoire, elle ne traduit pas pour autant une volonté de rupture avec leurs conditions de vie. C'est en quelque sorte, un engagement de participation que les cadres contractuels proposent puisque seulement 6,6 % d'entre eux seraient prêts à opérer un changement radical de positionnement social en devenant élus.

Le fait d'être contractuel favorise-t-il pour les cadres une recherche de contacts auprès du personnel politique (la politisation) de la collectivité locale ? Cette proximité aurait pour but d'engranger quelques avantages ?

L'analyse des réponses de nos questionnaires aboutit à prendre acte de quelques rétributions légèrement supérieures aux salaires antérieurs ou aux traitements statutaires lors des trois à quatre premières années de service des cadres contractuels.

Le déroulement de la carrière des cadres fonctionnaires rattrape vite ces niveaux et forgent de meilleures rémunérations pour ceux-ci.

Le cas échéant, les quelques contacts entretenus avec le personnel politique local ne sont pas recherchés non plus pour se soustraire aux hiérarchies administratives territoriales.

Le comportement très conventionnel des cadres contractuels est une nouvelle fois démontré.

En fait, ils ne font pas la différence par rapport aux cadres titulaires, ce qui signifie que la dichotomie titulaire, non titulaire n'emporte pas de conséquences particulières ou en tout cas à l'avantage des cadres non titulaires.

D'ailleurs, leurs propres désirs relèvent selon leur aveu davantage du devoir de servir et du sens du service public que d'un penchant pour, voire d'une pratique, de la politique (politique au sens de compétition et lutte pour le pouvoir après élection).

\*

\*

\*

### Chapitre 3 L'amorce d'une interchangeabilité générationnelle

Entre les autorités territoriales et les cadres contractuels semblent s'opérer un certain nombre de convergences sociologiques. Sans doute, ce mouvement inclut-il les autres cadres territoriaux, voire l'ensemble des fonctionnaires. Mais, nous pouvons observer le phénomène à partir de notre fil conducteur : les cadres contractuels.

Ces convergences sociologiques qui s'écrivent, au temps de l'histoire, mettent en exergue une labilité certaine entre les sphères politique et administrative; en quelque sorte, une redistribution des places de chacun s'opère, lente mais sinon inexorable, tout au moins, constante depuis 25 ans. Cette tendance nous semble déjà suffisamment amorcée pour tirer quelques explications et considérations en dernier lieu, sur le sens de la démocratie locale. Un même partage, un même goût pour le local, un code de valeurs sensiblement identiques, favorisent sans doute la capacité à se comprendre, à échanger.

La Vème République et l'Etat providence n'ont-ils pas permis finalement aux générations du baby boom d'accéder à une culture de bon niveau, en un mot, au triomphe des classes moyennes. Les phénomènes d'élitisme (grandes écoles, grands corps ...) que l'on trouve au niveau national, se diluent dans le territoire.

La multiplication des postes d'élus locaux (environ 550 000) pour environ 1 500 professionnels de la politique que sont essentiellement les parlementaires et quelques élus de grandes agglomérations, laisse une gamme immense d'opportunités de passages réussis vers des fonctions d'élu local.

Au fait des mécanismes publics locaux, les cadres administratifs ne sont-ils pas mieux avertis, plus motivés que leurs concitoyens sur les règles implicites du pouvoir local et par là, en tirent un avantage substantiel, s'ils décident de s'y investir ? Il convient donc d'examiner les conditions sociologiques (§1) qui vont conduire à cette interchangeabilité de rôles entre élus et bureaucrates (§2).

Cette analyse semble s'inscrire «dans le mouvement général d'ascension sociale des couches moyennes en France et notamment par *l'appel d'air* provoqué par la décentralisation et l'affirmation de pouvoirs territoriaux (1) ». Une nouvelle génération de femmes et d'hommes apparaît, attirée par la sphère publique ; génération non pas en terme d'âge mais plutôt d'époque post-décentralisation.

(1) Jean-Pierre GAUDIN, « gouverner par contrat » - *ibid* p.204

## Section 1 – Cadres contractuels / autorités territoriales : convergences sociologiques

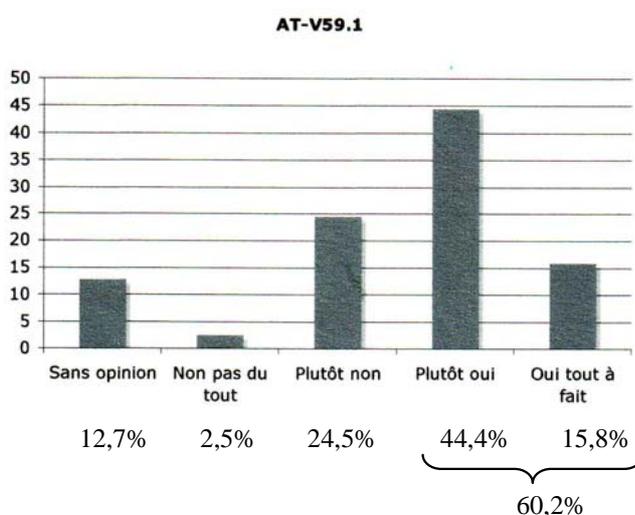
Les dernières élections municipales de mars 2001 ou encore les élections des conseils généraux ou régionaux de mars 2004 le démontrent aisément, les élus locaux partagent de plus en plus de traits communs avec leurs électeurs, en tout cas davantage que les « grands élus ». Nous n'évoquerons pas les effets d'une loi comme celle introduisant la parité ou des doses de proportionnelle pour trouver les sources de ce phénomène. Nous resterons dans la dimension administrative. A cet égard, la montée en compétence administrative des élus locaux contribue à alimenter le phénomène.

En effet, en raison de l'accroissement constant et conjugué de la responsabilité des élus, de la complexification des montages juridiques des dossiers (1), pour « s'en sortir » l'élu n'a qu'une seule échappatoire : se former pour comprendre. C'est ce que nous proposons de nommer par le néologisme « d'administrativisation » des élus.

Il s'agit moins ici d'insister sur la « politisation des services (2) » « processus visant pour le pouvoir exécutif, à obtenir un assujettissement de l'administration par subordination (3)... » que de témoigner du réel et nouvel effort que produisent les élus locaux pour simplement connaître les procédures car aujourd'hui, la réussite d'une action publique locale dépend davantage de la qualité intrinsèque de son montage technique que de l'appui de Matignon ou du Sous-Préfet.

Le néologisme « d'administrativisation » des élus est préférable à celui de professionnalisation, qui pourrait renvoyer à l'idée d'acquisition de compétences professionnelles, sous-entendues administratives, mais qui peut aussi référer à l'action pour l'élu de développer une carrière politique par le cumul de mandat dans le temps et l'espace.

Interrogées sur cet aspect, les autorités territoriales considérant qu'elles produisent de l'expertise locale à 60,2 % [AT-V59.1] contre 27 % [AT-V59.1].



▪ **Production de l'expertise locale par les Elus, selon les autorités territoriales.**

(1) Voir La Gazette – 7 mars 2005 – Dans un article consacré à la parité et suite à une enquête d'opinion, les femmes maires interrogées avouent avoir comme premier problème : la complexité des lois et règlements (80 %), l'étendue de leur responsabilité (77 %) loin devant le handicap d'être une femme.

(2) Jean-Patrice LACAM – P12 / 13 – Les questions qui se posent : ampleur, rythme, osmose, endémie ...

(3) Ibid.

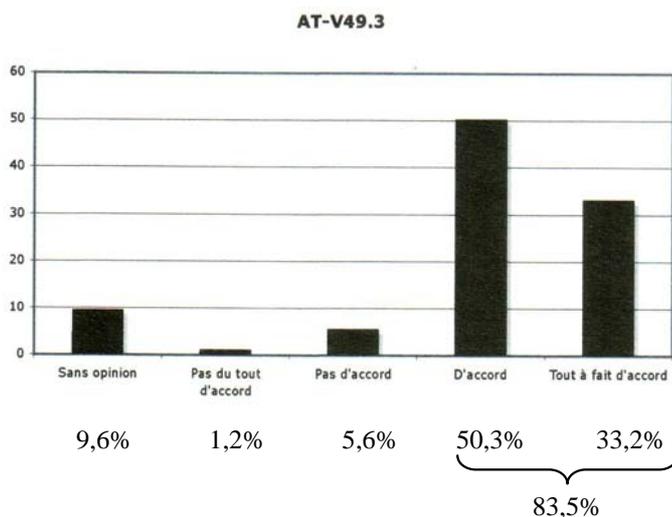
Et il ne s'agit pas là que d'une vision égocentrique d'un leader, au contraire, les exécutifs interrogés considèrent que l'ensemble de leurs élus, qu'ils soient adjoints ou vice-présidents, apportent leur part de savoir et d'expertise à 78 % [AT-V65.3].

Ce fort sentiment ne peut être qu'alimenté par l'accumulation de connaissances, donc par l'aptitude à l'accumulation de connaissances, c'est-à-dire, par une formation in situ au sein des services et à leur contact, voire dans le cadre des myriades de formations offertes par des organismes, tant publics que privés.

Cette passion des autorités territoriales pour la marche administrative des services crée autant de zones de contacts, d'intérêts, de passions avec les cadres bureaucratiques qui peuvent conduire à autant de communion de pensées.

A ce niveau là, quel rôle ont pu jouer les cadres contractuels ? Les autorités territoriales estiment à 24,5 % [AT-V24] que ceux-ci ont contribué davantage que les autres cadres à professionnaliser la fonction exécutive. Comme souvent, l'impact des cadres contractuels n'est ni déterminant ni largement présent, mais existe suffisamment pour être remarqué. Faut-il y voir une trace parasite ou le début d'une nouvelle influence propre à changer les référentiels culturels des élus locaux... ?

Un point commun culturel pourrait encore lier les autorités territoriales et les cadres contractuels. Lorsque celles-là affirment que l'absence de connaissance du milieu local par les nouveaux recrutés permet de bénéficier d'autres expériences à 83,5 % [AT-V49.3], nous pouvons facilement penser que c'est à elles-mêmes que s'applique cette appréciation.



- **L'absence de connaissance du milieu des collectivités locales de la part des nouveaux recrutés permet le bénéfice d'autres expériences selon les autorités territoriales.**

Pour un nouvel élu, la méconnaissance du milieu local, peut être présentée comme un atout par l'arrivée d'une nouvelle expérience, bien souvent forgée dans le privé et apportant une vision « pragmatique » et « dynamique » face aux routines bureaucratiques à frapper du sceau du dépoussiérage ! Schéma analogue au discours pouvant être tenu par et sur les cadres contractuels. Une forme de convergence des préoccupations juridico-techniques semble réunir bureaucrates et autorités territoriales.

Les niveaux scolaires et les formations des uns et des autres se resserrent (§1) et finalement, si l'on devait retenir le seul critère du revenu comme indice de différenciation sociale, celui-ci s'estompe sensiblement au niveau local (§2). Tant au niveau de la connaissance scolaire, que de la capacité à conserver voire acquérir de nouvelles compétences, qu'au niveau du positionnement social, tout semble prêt pour une grande labilité de place au niveau local.

### § 1. Niveaux scolaires et formations se resserrent

" C'est la décentralisation de 1982 qui, en imposant un nouveau modèle à la périphérie, a accentué ce changement dans la sociologie des personnels politiques locaux et l'a généralisé aux départements et aux régions " (1). Retracer l'évolution historique des niveaux scolaires et de la formation des cadres devrait nous permettre de saisir le sens du phénomène d'un rapprochement générationnel auquel nous assistons au niveau local.

Le passage professionnel dans l'entourage d'un élu, dans une collectivité, peut se révéler être le lieu de toutes les rencontres, le nœud de nombreux réseaux, la sources d'appuis, d'encouragements, de moyens qui pourraient être mobilisés.

Cette mobilisation fera t-elle passer le bureaucrate dans la sphère d'influence des élus ? Pourquoi pas ? Inversement, pour un élu soucieux du détail du travail administratif et conscient de l'intérêt des enjeux (retard, incompréhension, effet d'annonce...) d'une bonne gestion administrative, n'est-ce pas là l'occasion de découvrir des champs immenses de nouvelles connaissances passionnantes et utiles. A chaque échelon territorial de la République, nous retrouvons ce phénomène de convergence, de niveaux scolaires et de formations entre les acteurs de la gestion locale.

(1) Jean-Patrice LACAM – P12 / 13 – *Les questions qui se posent : ampleur, rythme, osmose, endémie ...*

**a) Les élections municipales de mars 2001 : « une nouvelle génération d'élus »**

Au lendemain des élections municipales de mars 2001, le « courrier des maires » titrait en double page : Des maires « nouvelle génération ».

<b>Nombre d'élus locaux en métropole</b>						
<b>Répartition en % par classe d'âge</b>						
<b>MANDATS</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Taux de Féminisation</b>	<b>- de 40 ans</b>	<b>De 40 A 59 ans</b>	<b>60 ans et plus</b>	<b>Age moyen</b>
<b>Conseillers régionaux (en 1998)</b>	<b>1 671</b>	<b>27,6 %</b>	<b>7,6 %</b>	<b>68,8 %</b>	<b>23,6 %</b>	<b>53</b>
<b>Conseillers généraux (en 2001)</b>	<b>3 861</b>	<b>9,0 %</b>	<b>4,5 %</b>	<b>63,6 %</b>	<b>31,9 %</b>	<b>55</b>
<b>Maires (en 2001)</b>	<b>36 674</b>	<b>10,9 %</b>	<b>5,3 %</b>	<b>66,2 %</b>	<b>28,5 %</b>	<b>-</b>

*Source : Ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques.*

« Les élections municipales de 2001 ont permis de désigner 514 519 conseillers municipaux, dont 433 928 dans les communes de – de 3 500 habitants (parmi lesquels 704 conseillers d'arrondissement ou de secteurs pour Paris, Lyon et Marseille). En France, plus d'un électeur sur cent est donc conseiller municipal.

Pour la première fois, les ressortissants communautaires n'ayant pas la nationalité française pouvaient se porter candidats aux élections municipales. On a dénombré 204 élus dans les communes de + de 3 500 habitants, parmi lesquels 83 portugais.

L'application des règles relatives à la parité fait que les femmes représentent 47,5 % des conseillers municipaux des communes de + de 3 500 habitants. Ce pourcentage reste cependant inférieur à 11 % pour les maires de l'ensemble des Communes, ne progressant que légèrement par rapport aux élections municipales de 1995, où il était de 8,2 %. La surreprésentation des agriculteurs s'affaiblit même si proportionnellement, elle reste très forte. » (1)

(1) *Le Journal des Maires - n° 103, novembre 2003.*

## MAIRES en 2001

Catégories Socio-professionnelles (niveau 8)	Hommes	Femmes	TOTAL	En %	Population Active * De + de 15 ans
Agriculteurs exploitants	6 153	452	6 605	18.0 %	1.3 %
Artisans, commerçants et chefs d'entreprises	2 447	91	2 538	6.9 %	3.3 %
Cadres et professions intellectuelles supérieures	7 583	720	8 303	22.7 %	7.0 %
Professions intermédiaires	2 170	371	2 541	6.7 %	11.0 %
Employés	2 094	574	2 668	7.3 %	16.3 %
Ouvriers	537	24	561	1.5 %	15.1 %
Retraités	10 017	864	10 881	29.7 %	22.1 %
Autres sans activité professionnelle	1 710	850	2 560	7.0 %	23.9 %
<b>TOTAL</b>	<b>32 711</b>	<b>3 946</b>	<b>36 657</b>	<b>100.0 %</b>	<b>100.0 %</b>

\* INSEE première n° 792 – juillet 2001

source : *Ministère de l'intérieur, bureau des élections et des études politiques.*

Si 36,7 % des maires ne poursuivent pas d'activités professionnelles c'est parce que 29,7 % d'entre eux sont des retraités ; 22,7 % sont cadres ou issus de professions intellectuelles supérieures.

La représentativité de la France rurale décline pour laisser sa place à la surreprésentativité de la France des cadres supérieurs. (voir tableau ci-dessous).

### Evolution de la répartition socioprofessionnelle des maires

Catégories socioprofessionnelles	1983	1989	1995	2001
Fonctionnaires ou agents du secteur public	12 %	15 %	16 %	15 %
Salariés du secteur privé	14 %	15 %	17 %	19 %
Professions indépendantes *	54 %	42 %	33 %	30 %
Retraités ou sans profession	20 %	28 %	34 %	36 %

\* Commerçants, artisans, professions libérales, agriculteurs...

Source : Ministère de l'Intérieur, données extraites du rapport n°156 de la Commission des lois du Sénat, 19/12/ 2001.

[www.journaldesmaires.com](http://www.journaldesmaires.com) – novembre 2003-Journal des Maires – 103.

L'item « retraités » est très hétérogène quand on connaît la présence massive des enseignants depuis le raz de marée de 1977, y compris en milieu rural.

L'image des maires permet de noter que parmi les six qualificatifs suivants : « sympathiques, compétents, dynamiques, à l'écoute des gens, proches des préoccupations, autoritaires », l'item de la compétence est la seconde caractéristique retenue par la population (1). Les maires sont reconnus comme plutôt sympathiques 80 %, compétents 79 % ... proches des préoccupations de la population 62 %, autoritaires 51 %.

Ce critère de la compétence est validé par une question liée à l'utilisation des impôts locaux (2). La municipalité utilise-t-elle bien ou mal l'argent des impôts locaux ?

La réponse est positive, quelle que soit la strate démographique. Plus la commune est de taille démographique réduite, plus l'avis positif, sur la compétence, la bonne gestion des deniers publics, est positive.

AUJOURD'HUI, DIRIEZ-VOUS QUE, DANS VOTRE VILLE, LA MUNICIPALITÉ UTILISE BIEN OU MAL L'ARGENT DES IMPÔTS LOCAUX ?												
	Bien				Mal				Ne se prononcent pas			
Moins de 2 000 habitants	79,4	69,9	69,8	69,5	17,3	25	24,8	26,1	3,1	5,1	5,5	4,4
De 2 000 à 20 000 habitants	75,9	66,1	67,7	66,3	18,8	28,7	27,2	26,8	5,3	5,2	5,1	6,9
De 20 000 à 100 000 habitants	64	64,2	59,4	63	32,7	29,8	33,7	34,9	3,3	6	6,9	2,1
Plus de 100 000 habitants	68,2	63	61,2	60,7	25,7	30	32,7	34	6,1	6,9	6,1	5,3
Agglomération parisienne	60,3	62,4	52,9	57,6	33,9	31,3	33,4	31,4	5,9	6,3	13,6	11

■ chiffres 2003 ■ chiffres 2004 ■ chiffres 2005 ■ chiffres 2006 en %

Les niveaux scolaires, les formations s'élargissent du fait de la parité. Toute une série de formations, liées dans notre société, à la spécificité (sensibilité) (3) féminine, arrive dans le monde territorial avec d'autres logiques qui rapprochent le monde politique de la société. Au slogan d'Anne HIDALGO « Pouvoirs locaux : place aux femmes » (4) correspondent des réalités : « Les collectivités locales assurent la promotion politique des femmes plus que quiconque ». Nous en voulons pour preuve qu'aujourd'hui, seuls 12,5 % des députés sont des femmes. Tandis que ce pourcentage grimpe à 47,6 % pour les assemblées régionales.

#### b) L'extension du mouvement aux départements et aux régions – mars 2004

« Au fil des élections, la vie politique a peu à peu changé de visage : depuis l'adoption de la loi du 6 juin 2000 sur « l'égal accès des hommes et des femmes » aux fonctions électives, la France compte 50 000 conseillères municipales, 400 conseillères régionales, 47 conseillères générales, 8 députées et 21 sénatrices de plus qu'avant la parité » (5).

(1) Journal des Maires – janvier 2006 - [www.journaldesmaires.com](http://www.journaldesmaires.com). Le baromètre politique municipal p. 26 et suivantes.

(2) Idem

(3) Pierre SADRAN dans l'HISTOIRE (S) de la décentralisation 1973 – 2009 – Pays et Quartiers d'Aquitaine. Horizons d'Aquitaines hiver 2006 p.70 « Et puis, les femmes sont toujours l'objet d'une répartition des rôles sexuée, avec beaucoup de délégations dans le domaine social et très rarement dans les domaines économiques ou financiers. En regardant d'un peu plus près les statistiques, on remarque un handicap de disponibilité, qui tient non pas au statut électif des femmes, mais bien au partage domestique des rôles ».

(4) Le Monde – 8 mars 2005.

(5) Le Monde – 8 mars 2005. « Une nouvelle génération de femmes s'est lancée en politique ». Cet article fait référence à « Femmes, genre et sociétés, l'état des savoirs » Editions La Découverte où l'auteur Margaret MAWANI constate : « plus de femmes instruites... ».

L'éventail des formations s'élargit, le niveau scolaire, souvent de bon voire très bon niveau des femmes, vient rehausser le niveau général de connaissance des élus locaux. A côté de cela, le système des préretraites a lui aussi fait venir une nouvelle génération d'élus en politique, surtout au niveau local (1). En fait, au lendemain de 2004, on constate une représentation régionale renouvelée, féminisée et à fort ancrage local.

Si l'on en croit une enquête (ART / IPSOS / LEFIL) menée pour le premier congrès national de l'Association des Régions de France, en décembre 2005, recueillant plus de 650 réponses (soit un taux de retour supérieur à 30%).

- 60 % des élus régionaux exercent une activité professionnelle en plus de leur mandat.
- 69 % des élus n'étaient pas membres du Conseil régional avant 2004. Et 29 % des élus connaissent là leur premier mandat.
- 63 % cumulent un autre mandat avec celui de conseiller régional, essentiellement municipal.

Les élus consacrent en moyenne 30 heures par semaine à leur mandat :

- 78 % des élus jugent que leur mandat exige beaucoup de sacrifices à l'égard de leur vie personnelle.
- 84 % ont le sentiment que leur mandat est utile à la vie quotidienne des citoyens de leur région.
- 68 % jugent que la fonction de Conseiller régional est insuffisamment reconnue.
- 69 % souhaitent se représenter aux prochaines élections régionales.

Deux chiffres clés attirent notre attention :

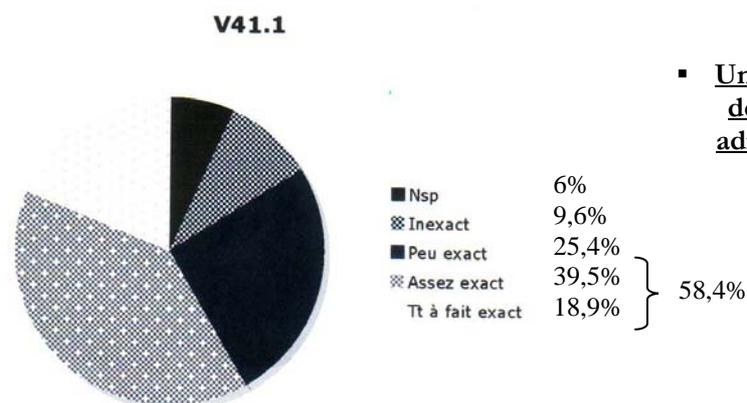
- 60 % des élus régionaux exercent une activité professionnelle, donc il n'y a pas cette césure souvent constatée au niveau des « grands élus » « coupés » des « réalités de la vie quotidienne ».
- 63 % des élus régionaux sont déjà cumulant avec un autre mandat, essentiellement très local, qui semble traduire à la fois un quadrillage territorial mais aussi la recherche d'une expérience de la chose publique. Ceci a le mérite d'enrichir les origines sociologiques des nouveaux élus et peut-être de mettre en phase davantage la démocratie locale avec ses élus et ses électeurs, en terme d'attentes, de culture, de valeur.

Mais n'est-ce pas sans distorsion non plus, à savoir faut-il une expérience locale pour briguer plus aisément un mandat local ?

(1) *Le Monde* - 4 décembre 2004. « Les mandats municipaux et régionaux attirent les retraités » p. 36.

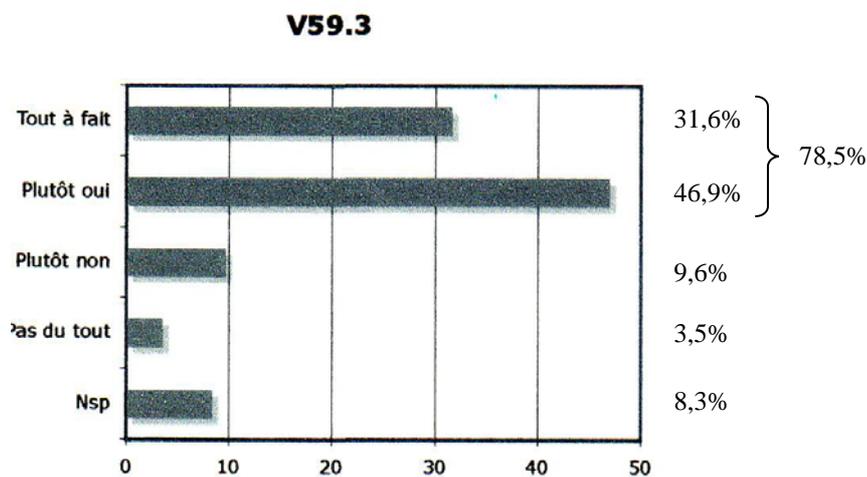
**c) La bureaucratisation des élus**

Ces changements de profils, générés par la décentralisation, accélérés par les lois sur la parité ou sur les départs anticipés à la retraite, élargissent le spectre de l'homo politicus local. Et l'on constate un réel intérêt de la part des élus pour la dimension administrative de la gestion locale. C'est ainsi que, selon les cadres contractuels, le maire / président est attentif aux détails quotidiens du travail administratif à 58,4% [CC-V41.1].



- **Un Maire/ Président attentif aux détails quotidiens du travail administratif, selon les cadres contractuels.**

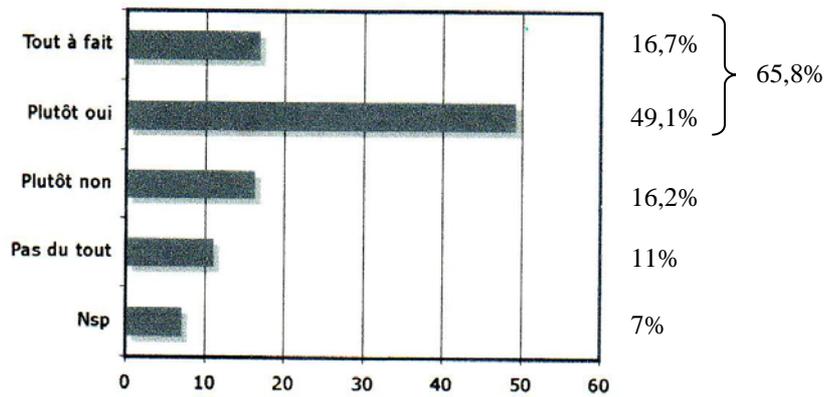
En collaborant avec leurs élus, les cadres contractuels ont le sentiment de leur donner une information en terme d'expertise externe à 78,5 % [CC-V59.3].



- **L'information en terme d'expertise des élus par leur collaboration avec les cadres contractuels, selon ces derniers.**

... qui contribue à la formation, à la professionnalisation (au sens administratif du terme) des élus à 65,8 % [CC-V59.1].

### V59.1



- **La formation, la professionnalisation des élus par leur collaboration avec les cadres contractuels, selon ces derniers.**

Nous constatons donc, selon les cadres contractuels, un effet de contagion professionnelle par la formation, de la sphère bureaucratique vers la sphère politique, qui pousse les autorités territoriales jusqu'à prendre des décisions opérationnelles (c'est-à-dire au niveau du service) à 43,4 % [CC-V42.9]. L'influence de l'administration sur le politique peut se faire au quotidien comme sa réciproque, ce qui en dernier lieu pourrait faciliter les échanges de place.

## § 2. **Des revenus peu remarquables**

A l'élus notable bénévole faisant littéralement don de son temps correspond aujourd'hui l'élus de plus en plus absorbé par l'étendue des responsabilités juridiques à assumer dans l'exercice de ses compétences électives, devant faire face avec compétence aux attentes des administrés dans une société toujours plus complexe notamment comme nous l'avons vu dans le Titre I. Le législateur est intervenu pour revaloriser les indemnités des élus locaux. Le critère de la fortune ne semble plus opérer et, bien souvent, les élus gagnent autant ou moins que leurs cadres (contractuels).

### *a) L'éventail des revenus se replie*

Pour autant que le critère du revenu soit le plus discriminant en matière de catégorisation sociale, nous pouvons examiner ce déterminant financier pour savoir s'il convient toujours, s'agissant d'élus locaux, de parler de «notables». Même si on ne retient comme élément comparatif que les cadres contractuels, il paraît opportun de mesurer les échelles de revenus.

Un état des lieux nous conduit rapidement à distinguer l'effort de reconnaissance financier opéré par le législateur entre « grands élus » (parlementaire, maires de grandes villes, président de conseils régionaux / généraux, établissements publics de coopération intercommunale), et finalement ce qui constitue l'essentiel de la cohorte, la grande masse des élus de petites communes (97,4 % des maires exercent leur fonction dans une commune de moins de 10 000 habitants).

Le montant des indemnités versées suivant la strate démographique est elle aussi révélatrice : le législateur, comme l'opinion publique (la même que celle qui est composée des citoyens-contribuables) ne se sont pas départis du modèle du quasi « bénévolat ».

Ci-dessous, voir le tableau des indemnités de fonction des titulaires de mandats locaux :

### - Les indemnités de fonction des titulaires de mandats locaux -

Les montants maximaux bruts mensuels des indemnités de fonction des élus locaux sont revalorisés en application des dispositions du décret n°2005-1301 du 20 octobre 2005 (1). En cas de cumul de mandats, la part représentative pour frais d'emploi s'élève à 935,73 euros, et le plafond indemnitaire pouvant être perçu à 7 989,51 euros.

Elus municipaux			Indemnités de fonction brutes mensuelles des adjoints			Indemnités de fonction brutes mensuelles des conseillers municipaux (CM)		
Indemnités de fonction brutes mensuelles des maires			Indemnités de fonction brutes mensuelles des adjoints			Indemnités de fonction brutes mensuelles des conseillers municipaux (CM)		
Valeur du point d'indice au 1 <sup>er</sup> novembre 2005 - Art. L.2123-23 du CGCT			Valeur du point d'indice au 1 <sup>er</sup> novembre 2005 - Art. L.2123-24 du CGCT			Valeur du point d'indice au 1 <sup>er</sup> novembre 2005 - Art. L. 2123-24-1 (I-II-III)		
POPULATION (nb d'habitants)	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)	POPULATION (nb d'habitants)	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)	TYPE DE COMMUNE	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)
Moins de 500	17	623,94	Moins de 500	6,6	242,24	100 000 hab. et plus	6	220,22
500 à 999	31	1137,78	500 à 999	8,25	302,80	Moins de 100 000 hab.	6 (et enveloppe maire et adjoints)	220,22
1000 à 3499	43	1578,21	1000 à 3499	16,5	605,59	Ensemble des communes: CM délégués	enveloppe budgétaire maire et adjoints	
3500 à 9999	55	2018,64	3500 à 9999	22	807,46			
10000 à 19999	65	2385,66	10000 à 19999	27,5	1009,32			
20000 à 49999	90	3303,23	20000 à 49999	33	1211,18			
50000 à 99999	110	4037,28	50000 à 99999	44	1614,91			
100000 et plus (y compris PML)	145	5321,86	100000 à 200000	66	2422,37			
			Plus de 200000	72,5	2660,93			

Elus des communautés urbaines ou d'agglomération			Indemnités de fonction brutes mensuelles des vice-présidents de communautés urbaines ou d'agglomération			Indemnités de fonction brutes mensuelles des délégués des communes		
Indemnités de fonction brutes mensuelles des présidents de communautés urbaines (CU) ou d'agglomération (CA)			Indemnités de fonction brutes mensuelles des vice-présidents de communautés urbaines ou d'agglomération			Indemnités de fonction brutes mensuelles des délégués des communes		
Valeur du point d'indice au 1 <sup>er</sup> novembre 2005 - Art. L.5211-12, L.5215-16, L.5216-4, R.5215-2-1, R.5216-1 du CGCT			Valeur du point d'ind. au 1 <sup>er</sup> nov. 2005 - Art. L.5211-12, L.5215-16, L.5216-4, R.5215-2-1, R.5216-1 du CGCT			Valeur du point d'indice au 1 <sup>er</sup> novembre 2005 - Art. L.5215-16 et L.5216-4, L.5216-17 et L.5216-4-1		
POPULATION (nb d'habitants)	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)	POPULATION (nb d'habitants)	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)	COMMUNAUTES urbaines et d'agglomération	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)
20 000 à 49 999	90	3303,23	20 000 à 49 999	33	1211,18	100 000 à 399 999 hab.	6	220,22
50 000 à 99 999	110	4037,28	50 000 à 99 999	44	1614,91	400 000 hab. au moins	28	1027,67
100 000 à 199 999	145	5321,86	100 000 à 199 999	66	2422,37			
Plus de 200 000	145	5321,86	Plus de 200 000	72,5	2660,93			

Etablissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre : communautés de communes et syndicats d'agglomération nouvelle			Indemnités de fonction brutes mensuelles des vice-présidents d'EPCI à fiscalité propre		
Indemnités de fonction brutes mensuelles des présidents d'EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle - Valeur du point d'ind. au 1 <sup>er</sup> nov. 2005 - Art. L.5211-12, R.5214-1, R.5332-1 du CGCT			Indemnités de fonction brutes mensuelles des vice-présidents d'EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle - Valeur du point d'ind. au 1 <sup>er</sup> nov. 2005 - Art. L.5211-12, R.5214-1, R.5332-1 du CGCT		
POPULATION (nb d'habitants)	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)	POPULATION (nb d'habitants)	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)
Moins de 500	12,75	467,96	Moins de 500	4,95	181,68
500 à 999	23,25	853,33	500 à 999	6,19	227,19
1000 à 3499	32,25	1183,66	1000 à 3499	12,37	454,01
3500 à 9999	41,25	1513,98	3500 à 9999	16,5	605,59
10000 à 19999	48,75	1789,25	10000 à 19999	20,63	757,17
20000 à 49999	67,5	2477,42	20000 à 49999	24,73	907,65
50000 à 99999	82,49	3027,59	50000 à 99999	33	1211,18
100000 à 199999	108,75	3991,40	100000 à 199999	49,5	1816,77
Plus de 200000	108,75	3991,40	Plus de 200000	54,37	1995,52

Montant mensuel correspondant à l'indice 1015 au 1<sup>er</sup> novembre 2005 : 3 670,25 € (pour mémoire : montant annuel = 44 043,02 €). Décret n°2005-1301 du 20 octobre 2005 (JORF du 21/10/05)

(1) Décret portant majoration, à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2005, des rémunérations des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnes des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation. Publié au Journal officiel du 21/12/05.

## ▣▣▣ Etablissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre

**Indemnités de fonction brutes mensuelles des présidents d'EPCI sans fiscalité propre** (syndicats de communes, syndicats mixtes composés de communes et d'EPCI) - Valeur du point d'ind. au 1<sup>er</sup> nov. 2005 - Art. L.5211-12, R.5212-1, R.5711-1 du CGCT

POPULATION (nb d'habitants)	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)
Moins de 500	4,73	173,60
500 à 999	6,69	245,54
1000 à 3499	12,2	447,77
3500 à 9999	16,93	621,37
10000 à 19999	21,66	794,98
20000 à 49999	25,59	939,22
50000 à 99999	29,53	1083,83
100000 à 199999	35,44	1300,74
Plus de 200000	37,41	1373,04

**Indemnités de fonction brutes mensuelles des vice-présidents d'EPCI sans fiscalité propre** (syndicats de communes, syndicats mixtes communes-EPCI) - Valeur du point d'ind. au 1<sup>er</sup> nov. 2005 - Art. L.5211-12, R.5212-1, R.5711-1 du CGCT

POPULATION (nb d'habitants)	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)
Moins de 500	1,89	69,37
500 à 999	2,68	98,36
1000 à 3499	4,65	170,67
3500 à 9999	6,77	248,48
10000 à 19999	8,66	317,84
20000 à 49999	10,24	375,83
50000 à 99999	11,81	433,46
100000 à 199999	17,72	650,37
Plus de 200000	18,7	686,34

**Indemnités de fonction brutes mensuelles des présidents d'EPCI sans fiscalité propre** (syndicats mixtes associant des communes, des EPCI, des départements et des régions) - Valeur du point d'ind. au 1<sup>er</sup> nov. 2005 - Art. L.5721-8, R.5723-1 du CGCT

POPULATION (nb d'habitants)	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)
Moins de 500	2,37	86,98
500 à 999	3,35	122,95
1000 à 3499	6,1	223,89
3500 à 9999	8,47	310,87
10000 à 19999	10,83	397,49
20000 à 49999	12,8	469,79
50000 à 99999	14,77	542,10
100000 à 199999	17,72	650,37
Plus de 200000	18,71	686,70

**Indemnités de fonction brutes mensuelles des vice-présidents d'EPCI sans fiscalité propre** (syndicats mixtes communes-EPCI-départements-régions) - Valeur du point d'ind. au 1<sup>er</sup> nov. 2005 - Art. L.5721-8, R.5723-1 du CGCT

POPULATION (nb d'habitants)	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)
Moins de 500	0,95	34,87
500 à 999	1,34	49,18
1000 à 3499	2,33	85,52
3500 à 9999	3,39	124,42
10000 à 19999	4,33	158,92
20000 à 49999	5,12	187,92
50000 à 99999	5,91	216,91
100000 à 199999	8,86	325,18
Plus de 200000	9,35	343,17

## Elus des conseils généraux et régionaux

**Indemnités de fonction brutes mensuelles des conseillers généraux** - Valeur du point d'indice au 1<sup>er</sup> novembre 2005 - Art. L.3123-13 du CGCT

POPULATION (nb d'habitants)	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)
Moins de 250 000	40	1468,10
250 000 à 500 000	50	1835,13
500 000 à 1 million	60	2202,15
1 million à moins de 1,25 million	65	2385,66
1,25 million et plus	70	2569,18

Président du conseil général (art. L.3123-17 du CGCT) : IB 1015 majoré de 45% = 5321,86 € ; Vice-président ayant délégation de l'exécutif du conseil général ou du Conseil de Paris (art. L.3123-17 du CGCT) : indemnité de conseiller majorée de 40% ; Membre de la commission permanente (art. L.3123-17 du CGCT) : indemnité de conseiller majorée de 10% ; NB : le barème des conseillers généraux s'applique aux conseillers régionaux dans les régions d'outre-mer (art. L.4432-6 du CGCT).

**Indemnités de fonction brutes mensuelles des conseillers régionaux** - Valeur du point d'indice au 1<sup>er</sup> novembre 2005 - Art. L.4135-16 du CGCT

POPULATION (nb d'habitants)	TAUX MAXIMAL (en % de l'ind. 1015)	INDEMNITE BRUTE (en euros)
Moins de 1 million	40	1468,10
1 million à 2 millions	50	1835,13
2 millions à 3 millions	60	2202,15
3 millions et plus	70	2569,18

Président du conseil régional (art. L.4135-17 du CGCT) : IB 1015 majoré de 45% = 5321,86 € ; Vice-président ayant délégation de l'exécutif du conseil régional (art. L.4135-17 du CGCT) : indemnité de conseiller majorée de 40% ; Membre de la commission permanente (art. L.4135-17 du CGCT) : indemnité de conseiller majorée de 10%.

Montant mensuel correspondant à l'indice 1015 au 1<sup>er</sup> novembre 2005 : 3 670,25 € (pour mémoire : montant annuel = 44 043,02 €). Décret n° 2005-1301 du 20 octobre 2005 (JORF du 21/10/05)

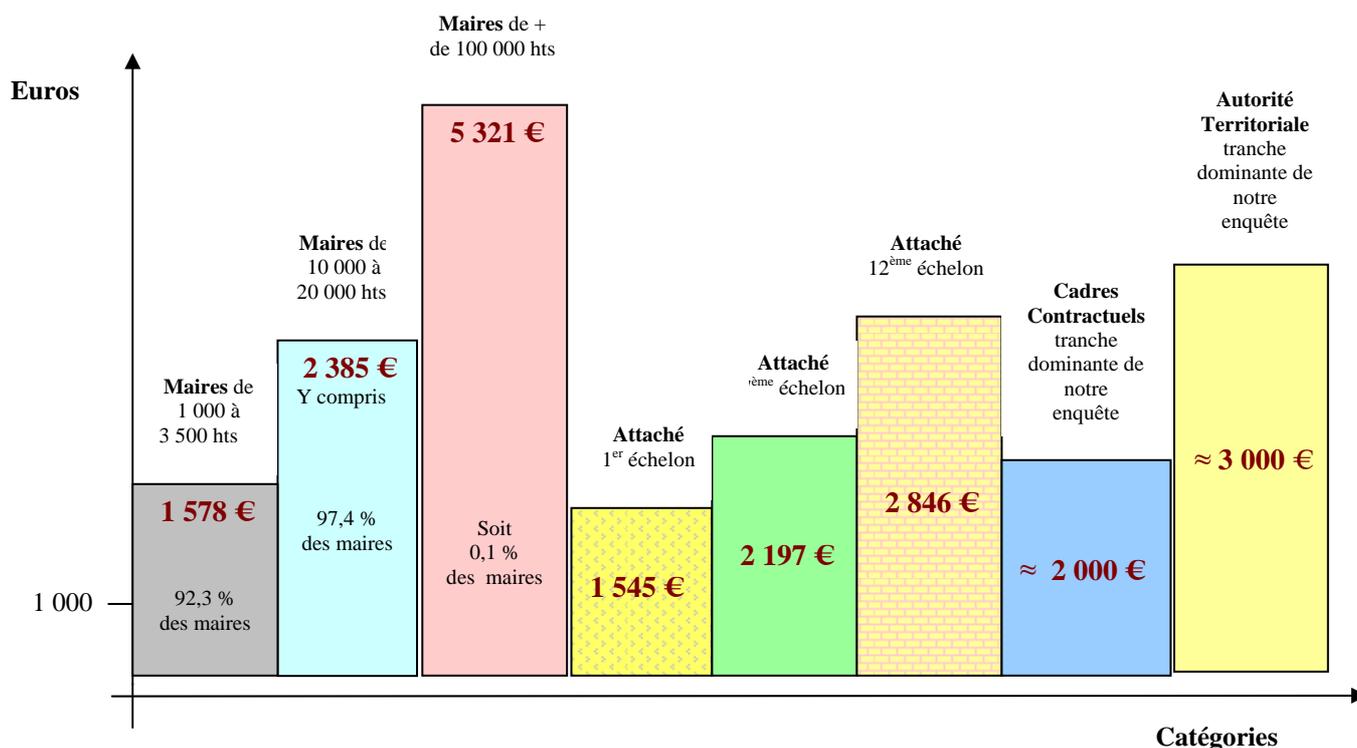
### L'impôt à payer (retenue à la source) - barème annuel

$$\text{Impôt} = [(R \times T) - C]$$

Retenue à la source sur les indemnités de fonction perçues par les élus locaux en 2006 (Barème loi de finances pour 2006)

REVENU IMPOSABLE en euros (R)	TAUX (T)	CONSTANTES en euros (C)
de 0 à 4412	0	0,00
de 4412 à 8677	0,0683	301,34
de 8677 à 15 274	0,1914	1369,48
de 15 274 à 24 731	0,2826	2 762,47
de 24 731 à 40 241	0,3738	5 017,93
de 40 241 à 49 624	0,4262	7 126,56
au-delà de 49 624	0,4809	9 841,00

Si nous partions de l'hypothèse comparative que l'élu (et nous ne retiendrons que les présidents d'exécutif) ne dispose que de ses indemnités pour vivre, nous aurions le tableau suivant, comparativement aux revenus d'un attaché territorial titulaire ou aux revenus déclarés par les cadres contractuels dans notre enquête :

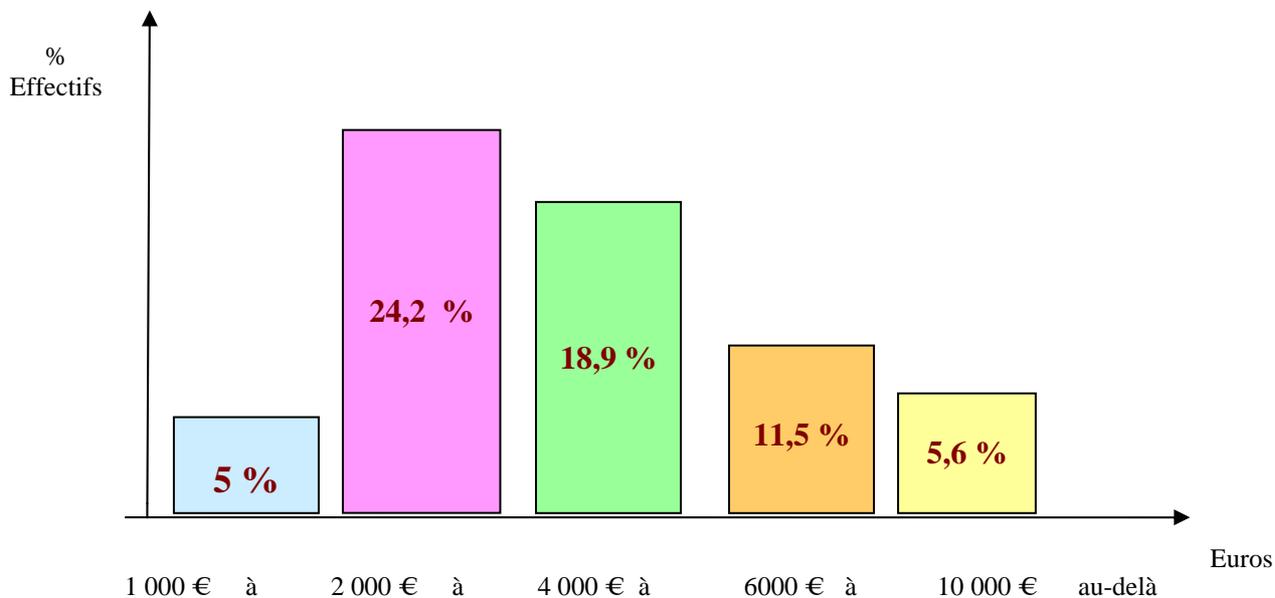


### • Comparatif de revenus différenciés Maires / Attachés

La différenciation sociale s'opère essentiellement et classiquement d'une part par les cumuls de revenus liés aux mandats chez les élus et aujourd'hui, tendance sans doute moins étudiée, par le cumul entre revenus des mandats et revenus professionnels. La comparaison des revenus des mandats locaux aux revenus d'un capital personnel semble rangée statistiquement sur les étagères de l'histoire locale. Comme nous le verrons, peut-on encore parler de notables quand l'éventail des revenus est à ce point comprimé pour la majorité des élus. La majorité des cadres contractuels a un salaire supérieur aux indemnités des maires des communes de moins de 10 000 habitants soit 97,4 % des maires de France. Quand l'illusion notabiliaire est plus proche du viager que de la rente...

Interrogés sur leurs revenus 65,2 % des autorités territoriales ont bien voulu répondre. Un tiers des élus reste aligné sur le schéma de la confidentialité des revenus des élus.

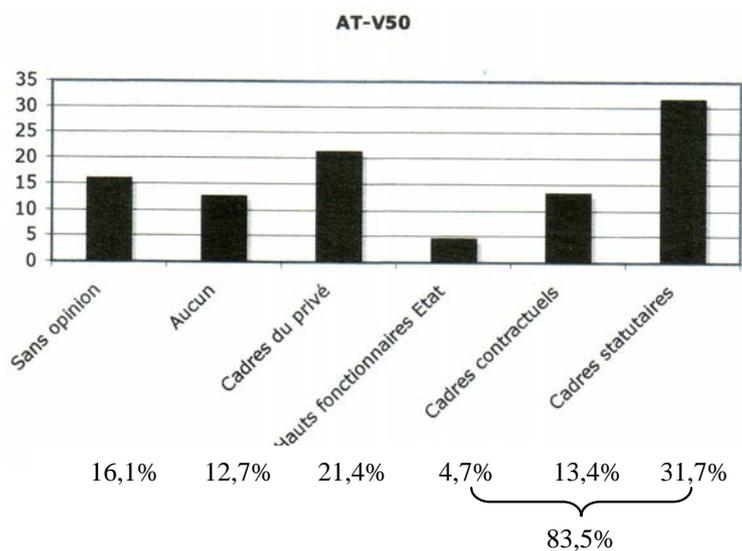
Observons les revenus totaux (professionnels + indemnités) selon l'item [AT-V73].



**. Répartitions par tranches de revenus des Autorités Territoriales enquêtées**

Les tranches médiantes entre 2 000 € et 6 000 € occupent l'essentiel des revenus avec une majorité affirmée pour la tranche 2 000 € à 4 000 €. C'est-à-dire le même type de tranche de revenus que celle des cadres publics ou privés. Comparé aux salaires déclarés par les cadres contractuels, nous sommes sur les mêmes tranches.

D'ailleurs spontanément, les autorités territoriales se classent dans le même groupe socioprofessionnel que :



**▪ Les autorités territoriales se classent dans le même groupe socio-professionnelle que :**

- les cadres statutaires à 31,7 % [AT-V50]
- les cadres contractuels à 13,4 % [AT-V50]
- les cadres du privé à 21,4 % [AT-V50]
- les hauts fonctionnaires d'Etat à 4,7 % [AT-V50]
- aucun à 31,7 % [AT-V50]

Trois élus sur quatre revendiquent la terminologie de cadre (qu'il soit statutaire, du privé ou contractuel). Il y a bien, au niveau de leur culture, de leurs référentiels, une assimilation entre leurs fonctions, leurs responsabilités d'élu et celles de cadre. Tout converge vers une « moyennisation » culturelle et référentielle entre autorités territoriales et cadres professionnels. Cette revendication d'appartenance traduit aussi le substrat de professionnalisation fonctionnelle sur lequel s'appuie cette revendication.

### ***b) La fin des Notables, le début des "notables"***

En gagnant en professionnalisme fonctionnel, au point de partager des éléments de culture bureaucratique, en étant davantage diplômé, plus varié en âge, en genre, en revenu, l'élu local finit de plus en plus à ressembler, sinon à toute la population, en tout cas, à cette fraction qui seule avec lui s'occupe et se préoccupe de la chose publique : les bureaucrates.

Des fossés sociologiques se combrent entre l'ancien notable, sûr de sa fortune, souvent grand propriétaire foncier ou de la seule fabrique du canton et aujourd'hui, ces multiples « *bussards de la République* » que forment les bataillons d'élus locaux.

Passé au grill de la gestion, à l'obligation de résultats, soumis aux monceaux de responsabilités générés par des frénésies normalisantes légales ou réglementaires, l'épithète de notable change de sens. Sur l'autel de la quantification, l'élu est soumis au jugement de la population, des cabinets d'experts qui alimentent le discours du compte-rendu.

Les élus qui, pendant des décennies ont noté leurs salariés, leurs fonctionnaires, à leur tour, sont notés sur leur action, leur résultat. La société les note, ils sont notables, non plus par leur situation sociale distanciée du commun, mais par la note qu'ils peuvent obtenir pour plus ou moins bonne manière de travailler au service du public. Les élus locaux, ceux qui ne cumulent pas d'activités parlementaires, le crient « on n'est pas des notables (1) », tandis que se met en route la « logistique de palmarès (2) ». « *Mention très passable, peut beaucoup mieux faire ! La photographie instantanée prise par Public Evaluation System de la gestion de 34 des plus grandes villes de France, que publie 'les Echos', n'est pas très flattante pour une grande partie des équipes municipales, réélues ou mises en place lors des élections de mars 2001... Les bons élèves sont rares (3) ...* » (4).

(1) *Le courrier des Maires* p. 51 – mars 2003.

(2) « *Le modèle du manager* » Olivier ROUBIEU – *Politix* n°28, 1994 pages 35 à 48.

(3) *Les Echos* – mardi 7 décembre 2004.

(4) *Maire info* – Dexia – 8 décembre 2004 : « *Performance de gestion financière des grandes villes : leurs maires contestent le classement d'une agence de notation* ».

La Gazette des Communes titrait sur « *Les vertus de la notation financière* » qui serait « *pour les responsables locaux, un outil d'information, d'évaluation et de comparaison utile* ». « *Il existe un espace pour une notation à caractère privé des finances publiques locales effectuée à partir des seuls chiffres produits par les collectivités elles-mêmes (1).* » On retrouve là la vision gestionnaire imposant ses critères importés du privé et les instillant dans la gestion publique (qui, a priori, n'a pas pour vertu immédiate de dégager du profit (2)...).

Entre la fin des notables (sens originel né au 19<sup>ème</sup> siècle (3)) et le début des notables (sens managérial) le monde local a muté aussi radicalement que les mots restent inchangés, ce sont les analyses de ces ambiguïtés qui, selon nous, révèlent le plus notre société en son apport à la démocratie et à la chose publique dans son incapacité à dire le changement.

(1) La Gazette des Communes – 6 septembre 2004.

(2) Le Monde - 4 février 2003 p. 17 révèle « la notation des salariés est remise en question aux Etats-Unis » ; la logique culturelle qui porte la notation commence à connaître ses premières critiques et limites ...

(3) Pouvoirs locaux n° 53 – 11 -2002 « Les contradictions du système politique » par Marc PATARD. Celui-ci explique : « La fonction électorale est conçue au départ, dès 1884, comme un service que le notable rend à sa commune. Il s'agit d'un bénévolat qui est perçu par l'intéressé comme un « honneur ». C'est la maire qui est le redevable. »

## Section 2 – Cadres contractuels, la redistribution des places : tendance

Du rapprochement générationnel entre élus et cadres (contractuels) naît une confusion. Au modèle classique hérité de la vision hégélienne de l'Etat, avec une organisation méticuleusement mise en lumière par Marx Weber où l'administration n'était qu'un outil à la disposition des élus, le monde territorial français offre un visage tout autre des relations entre élus et cadres administratifs.

Dans un contexte multi acteurs, multi niveaux, le modèle classique asymétrique a tendance à s'é mousser.

Il n'est que de repérer les itinéraires pour constater que les techniciens administratifs sont devenus élus (§ 1) tandis que, et l'originalité du processus prend corps, des élus cherchent à se reclasser dans l'administration territoriale et bien souvent, comme cadres contractuels (§2).

Nous définissons comme place, la position donnée à un acteur par la loi. L'occupation de cette place permet de jouer plusieurs rôles : les rôles officiels et légitimement donnés ; mais aussi par glissements provoqués par un contexte multi-événementiel tant intrinsèque qu'extrinsèque. Certains des rôles, a priori sans correspondance avec la place, peuvent être joués. Ainsi, un élu dont la place de par la loi relève de la sphère politique peut investir un rôle administratif, s'il le souhaite (ce que Dion a appelé la politisation fonctionnelle). L'élu, passionné par la sphère administrative, pour différentes raisons, parfois pécuniaires, peut réussir un concours ou bénéficier d'un contrat dans une autre collectivité. Il occupera donc deux places :

- une place d'élu dans la propre collectivité,
- une place d'administratif dans la collectivité d'accueil, pour plusieurs rôles dans chacun de ces registres.

Quant à l'administratif, s'il se fait élire dans une collectivité, lui aussi aura deux places :

- une place d'administratif dans sa collectivité d'origine, et autant de rôles sur chaque clavier.
- une place d'élu dans sa propre collectivité.

Nous assistons à un élargissement des sources de recrutement tant pour les élus que pour les administratifs.

C'est cet élargissement des flux qui est original et qui naît de la décentralisation. C'est plutôt lui qu'il convient d'étudier car il fait événement.

Ces phénomènes ont déjà été vus au niveau national. Ainsi, par « haute fonctionnarisation de la politique » (fonctionnarisation de la classe politique Jean-Louis QUERMONNE 1991), Jean-Patrice LACAM entend « le fait que le système politique recrute de plus en plus son personnel parmi l'élite de la fonction publique, ou le fait que les fonctionnaires de rang supérieur sont de plus en plus nombreux à s'engager en politique, c'est à dire à mener des activités politiques dans des institutions ou des organisations à vocation politiques (1) ». Soit le haut fonctionnaire reste un « amateur » de la politique, soit au contraire, « il en devient un professionnel ».

(1) Jean-Patrice LACAM – *ibid* p. 93

En raisonnant par analogie et transposition au monde territorial, est-ce qu'un cadre, plus précisément dans le tropisme de notre recherche, un cadre contractuel peut, va, plus ou moins facilement franchir le Rubicon ou se cantonner dans une sympathie partisane. Les cadres contractuels vont-ils plus que les autres cadres alimenter la « fonctionnarisation de la politique » en devenant élus eux-mêmes.

Tout en conservant l'idée de «fonctionnarisation de la politique» telle que définie par J.P. LACAM, nous l'affirmerons en nous rapprochant du concept de « *technotable* » forgée par J.P. GAUDIN (1) pour définir, à travers ce terme, le passage de celui qui a le savoir technico – administratif dans la sphère ouverte par l'élection politique et qui devient élu lui-même.

Lorsque le cadre administratif reste en deçà de l'élection politique, nous préférons parler de stratégie de rapprochement, de sympathie, voire d'adhésion.

Il convient donc de mesurer cette tendance nouvelle aux pérégrinations symétriques entre élus et bureaucrates qui migrent d'une sphère à l'autre. Cette évolution des pratiques se faisant elle-même au prix de quelle mutation de la démocratie locale ?

En symétrie au technotable local, nous examinerons également le : « notablechnicien ». Néologisme qui traduit un intérêt supplémentaire à la seule immersion d'affinité dans le monde des bureaux que nous avons nommé « administrativation » de l'élu. Pour désigner l'élu local qui va entrer dans la sphère administrative soit par concours soit par recrutement direct comme contractuel sur l'initiative d'un « cher collègue élu », souvent dans un jeu de vassalités bien compris.

## § 1. **Le Technotable local**

Franchir le Rubicon et s'embarquer vers une mandature ; au-delà des métaphores, le fait est là. L'interchangibilité générationnelle alimente les migrations de la sphère administrative vers la sphère politique électorale. Quels sont les ressorts qui animent un tel itinéraire ? Le plus évident serait celui d'une reconnaissance sociale [A] mais, ce qui nous paraît encore plus important que le mobile, est que la loi le permet et l'orchestre [B].

### ***a) Une reconnaissance sociale***

Comme nous l'avons vu, 3,1 % des cadres contractuels exercent un mandat municipal soit un engagement municipal plus de 3 fois supérieur à la moyenne d'engagement électif de la population.

Le simple goût du local, le simple fait d'avoir travaillé en proximité avec des élus justifie-t-il une telle migration ?

(1) Jean-Pierre GAUDIN « Gouverner par Contrat » Presse de Science Politique 1999 p. 196.

Un besoin de notoriété et l'usage abusif du vocable de notable pour désigner les élus locaux, peut favoriser ce désir conscient ou pas de reconnaissance sociale à travers une fonction qui conserve une bonne image auprès des français.

« Le Journal des Maires » du 15 janvier 2003 titrait : « 74 % des français ont une opinion positive de leur maire (1) » « Ce premier baromètre est résolument bloqué au beau fixe, tout particulièrement dans les petites communes. S'il y a crise des institutions politiques dans notre pays, voilà au moins un domaine épargné. »

Les cadres contractuels s'accordent une forte valeur professionnelle et des qualités avérées ; ce sont essentiellement ces qualités là qu'ils recherchent auprès de leurs élus (honnête, disponibilité ...). Comme l'investissement électif local n'entraîne pas forcément une implication partisane (puisque eux-mêmes font la différence) (2) et que, toujours selon eux, le maire, par exemple, définit les grandes orientations de la collectivité, participe aux décisions. Tout cela constitue autant d'éléments très forts en terme d'image et de pouvoir. De plus, les élus locaux sont appréciés de la population, alors pourquoi ne pas franchir le pas et mettre toutes ses compétences auto – attribuées au service de l'intérêt général suivant cette posture idéale et idéale bien connu du « *don de soi* ».

Le prestige social retiré et quelques indemnités s'y rapportant ne sauraient à elles seules justifier de telles vocations électives ...même si « la noblesse de l'intention rejoint aussi l'intérêt personnel » (3) comme nous l'avons noté. Mais plus important, notre législation favorise ce genre de captation. Est-ce l'influence des pratiques des élites administratives nationales qui fournit un certain modèle de pratique ? Ce qui est certain, est que les lois de portée territoriale favorisent ce mouvement.

### ***b) La loi facilite le cumul fonction publique et engagement politique***

Au-delà des explications passionnelles et personnelles, il convient de cerner les éléments objectifs qui permettent aux bureaucrates d'investir la sphère politique.

La loi permet le cumul d'activités entre une position d'agent public contractuel ou statutaire et un mandat d'élu.

Le code électoral prévoit quelques rares règles d'incompatibilités et d'inéligibilités pour limiter l'accès des fonctionnaires à l'élection. Ceux-ci, tout au long du 20<sup>ème</sup> siècle, sont sortis vainqueurs du conflit de principes entre l'autorité hiérarchique, la primauté du politique et l'égalité de traitement des citoyens qui est venu ouvrir ce que le doyen Jean-Marie AUBY et Robert DUCOS-ADER ont appelé une « démocratisation de la fonction publique ».

(1) Sondage Louis HARRIS des 10 et 11 décembre 2002.

(2) Dans une enquête réalisée pour le Figaro Magazine du 4 décembre 2004, nous apprenons que l'image des politiques (sens organique) s'est dégradée. Le pourcentage de l'opinion jugeant cette activité « peu honorable » a gagné 10 points depuis 2002. Les cadres contractuels reflètent bien cette dichotomie entre l'engagement public dans un mandat municipal qui est ressenti comme positif, et un engagement partisan politique qui est ressenti comme négatif, comme nous l'avons vu tout au long de nos travaux.

(3) Jean-Pierre GAUDIN « Gouverner par contrat » Presse de Science Politique 1999 p.196.



**M. R.L.**

- Age : **37 ans** - Situation maritale : **Marié** - Enfant(s) : **0**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Architecture**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 2004 dans une commune (+ de 80 000 habitants)**
- Origine professionnelle antérieure : **10 ans dans le secteur privé**

*" J'ai toujours voté du même côté (il ne nous précisera pas lequel). Je ne m'implique pas. Je reste fidèle "*

**Mme C.K.**

- Age : **35 ans** - Situation maritale : **Mariée** - Enfant(s) : **2**
- Sexe : **Féminin**
- Service : **Communication**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis janvier 2006 dans une commune de plus de 60 000 habitants**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**

*" Pas de suite. Quand je serai plus disponible. Plutôt dans une petite commune qu'une grande, car on va rester plus proche du terrain, des habitants. On n'a moins les mains liées par la grosse machine administrative. C'est plus facile de connaître tous les élus. On connaît les habitants, les attentes, les choix que l'on fait "*

**M. B.L.**

- Age : **39 ans** - Situation maritale : **Marié** - Enfant(s) : **1**
- Sexe : **Masculin**
- Service : **Cabinet du Président du Conseil Général**
- Ancienneté dans la collectivité : **En fonction depuis 3 ans**
- Origine professionnelle antérieure : **Secteur Privé**

*" Oui, je suis militant et notamment secrétaire général de la fédération de .....du PS. La fonction d'élu m'attire "*

L'expérience publique semble être un atout devant les électeurs, car ils sont censés connaître les ressorts du pouvoir, parler l'administratif dans ses jargons abscons, monter les dossiers complexes.

Cependant, on notera quelques tentatives pour enrayer le phénomène comme notamment les deux propositions de loi (1) visant à modifier les conditions d'exercice de certains mandats électoraux par les fonctionnaires qui, grâce à la position du détachement, bénéficient d'un système qui « rend inégale la position des fonctionnaires élus par rapport à celle des élus issus du secteur privé » ; l'autre proposition tendrait, pour le fonctionnaire qui souhaiterait poursuivre une carrière politique, à faire un choix et, le cas échéant, à être radié des cadres de l'administration y compris locale.

La première proposition de loi, ayant convaincu les esprits gouvernementaux, a fait l'objet d'une communication sur la réforme de la gestion de l'encadrement supérieur, le 22 octobre 2003 par le ministre de la Fonction publique de l'Etat et de l'Aménagement du territoire.

L'objectif, dans un « souci de clarification » est d'établir des frontières plus nettes entre la politique et l'administration ; les fonctionnaires titulaires de mandats politiques et qui souhaitent s'y consacrer à temps plein seraient placés en position de disponibilité et non plus en position de détachement (2).

A ce jour, le droit positif n'a pas évolué en la matière et dans l'exercice de leurs mandats d'élus locaux, les agents publics fonctionnaires ou contractuels bénéficient de droits et obligations assez larges.

(1) N° 482 – le 18 décembre 2002 et n° 579 – le 30 janvier 2003.

(2) [www.mairie-info.com](http://www.mairie-info.com) (23.10.2003)

Pour les fonctionnaires, ils bénéficient du droit de mettre leur carrière entre parenthèses le temps d'exercer leur mandat à plein temps, s'ils le souhaitent. Ils bénéficient donc d'une assurance – retour que peu de métiers du privé peuvent garantir. Seule une aisance financière non liée à une activité salariée ou le fait d'être retraité procure cette dissociation entre activité professionnelle et rétribution d'élu. Ici, quelle est la priorité ? Varier les sources sociologiques des élus ou restreindre cette source par alignement sur le sort le plus rude, celui des salariés du privé candidats à l'élection locale ?

Aujourd'hui encore le statut de l'élu prévoit des facilités horaires pour l'exercice du mandat qui peuvent, sans doute être appliquées plus facilement quand l'élu exerce une activité de fonctionnaire, encore plus facilement si cet élu local est vassalisé par un autre leader local.

Le statut de l'élu prévoit l'accumulation de ressources entre traitement et indemnités d'élus et autres remboursements sans plafond de recettes et, depuis le décret du 2 octobre 2003, d'une allocation de fin de mandat dont la finalité tend à favoriser l'accès des citoyens aux fonctions électives locales. Les agents publics bénéficient d'une liberté d'opinion absolue, comme n'importe quel citoyen, à condition de respecter un principe de neutralité dans la collectivité où ils travaillent. A l'extérieur, ils bénéficient d'une plus grande liberté d'expression. Leur collectivité d'accueil doit être indifférente à leur opinion politique.

Bien sûr, la subtilité d'interprétation de ces quelques obligations se fera sous le contrôle du juge administratif. Nous constatons donc la reproduction concentrique d'un phénomène qui a été démontré par d'autres auteurs sur la haute fonctionnarisation des élus nationaux (Quermone), au niveau local.

Le pouvoir ne semble pas avoir de « hauteur » particulière et le local vient utilement rappeler que les phénomènes qui lui sont liés existent quels qu'en soient les niveaux. Il faut visiter les « cales de l'Etat » dirait Jean-Marc WELLER (1)

Mimétisme ou reproductions concentriques transcendent les lieux de pouvoir avec quelques variantes fortes et éclairantes. Ainsi, la multiplicité des lieux de pouvoir, le rapprochement générationnel entre élus et bureaucrates gomme toute idée de mandarinate (démonstration de Jean Patrice LACAM) (2) au niveau local. A ce niveau là, le local est-il la voie privilégiée pour les citoyens d'une reconquête de la démocratie, l'analyse mérite d'être poursuivie.

On observera dans le cadre de notre enquête que 9,9 % [AT-V74.1] des autorités territoriales travaillent ou ont travaillé dans une collectivité locale.

La labilité entre les deux sphères politiques et bureaucratiques relève donc d'une pratique locale avérée. Tout en étant élus locaux, elles occupent à 6,2 % [AT-V74.1] un emploi de fonctionnaire titulaire et à 3,7 % [AT-V74.1] un poste de ... contractuel.

(1) Jean-Marc WELLER (2002) "L'Épreuve de proximité. Le Travail administratif et le néomanagement". VI<sup>ème</sup> congrès de l'Association Française de Science Politique, Lille, Table ronde n° 3 : " Pour une science politique de l'administration ".

(2) La République des mandarins Jean-Patrice LACAM (déjà cité).

Mais, nous n'avons pas encore les moyens statistiques de travailler certaines pistes. Déjà, à partir des seuls cadres contractuels, il serait intéressant de connaître leur taux de réussite à une élection par rapport à d'autres professions selon le ratio suivant,

$$\frac{\text{nombre de candidats « cadres contractuels »}}{\text{nombre d'élus}} = \text{indice comparatif de réussite électorale.}$$

Il ne s'agirait pas là d'un ratio explicatif à lui seul du succès électoral mais d'une trace de différenciation par la profession.

A l'intérieur du groupe des cadres supérieurs, quel est le pourcentage de cadres administratifs statutaires ou contractuels qui deviennent élus, dans quel type de communes le taux de réussite est le plus grand, ou avec quelle couleur politique affichée ... ?

Les pistes ne manquent pas, la science administrative des acteurs territoriaux balbutie encore. A la tentation pour le bureaucrate d'être élu, observons le besoin de l'élu d'entrer juridiquement en service dans une collectivité territoriale.

## § 2. L'indifférenciation des rôles

Par un mouvement symétrique inversé, la pratique révèle que des élus locaux se muent en cadres souvent dans un premier temps en cadre contractuel auprès de municipalités amies pour rechercher une certaine stabilité sociale, car tous les élus ne peuvent appartenir à un exécutif et cumuler localement et là aussi, nous verrons que la loi française, à travers la réforme du statut de l'élu, encourage littéralement le processus (1) [A].

Lorsque l'élu, cristallisé sur le vocable de notable, devient à son tour un agent de la sphère bureaucratique, nous le dénommons sous le néologisme de « notabletechnicien (2) », essentiellement pour souligner la réversibilité des flux migratoires entre les deux sphères bureaucratiques et politiques. A cet instant, il convient d'examiner les raisons d'une telle migration [B].

### *a) Le statut de l'élu autorise une migration des élus vers la sphère bureaucratique par le concours ou le contrat*

On pourrait presque décomposer le mouvement en deux temps.

En premier lieu, le statut de l'élu qui, petit à petit a émergé, donne à ceux-ci des moyens supplémentaires matériellement de s'installer dans leurs fonctions éponymes. A la conception initiale de l'élu bénévole qui donne de son temps à la collectivité sous les coups de boutoir de la technicisation des tâches, de leur élargissement, de la responsabilité croissante inhérente aux fonctions d'élus dans un contexte de judiciarisation de la société, émerge un élu professionnel.

Cette professionnalisation fonctionnelle se fait par la capitalisation d'un certain nombre de savoirs techniques, souvent acquis au contact d'un encadrement dont la pédagogie semble être une juste rétribution de leur savoir, comme un moment privilégié vécu avec l'élu. Si l'élu accroît son capital connaissance, c'est bien aussi parce que la loi pose le principe de la formation des élus et décline toute une série de mesures pratiques pour qu'il puisse se former. C'est ainsi que l'on trouvera désormais des autorisations d'absence et des crédits d'heures qui permettent à l'élu de pouvoir consacrer du temps au service de sa collectivité. L'employeur public ou privé est obligé de laisser à l'élu le temps nécessaire pour se rendre aux réunions, parfois cumulatives (conseil municipal, EPCI, assemblée départementale ou régionale...). Ces crédits d'heures permettent à l'élu de « disposer du temps nécessaire à l'administration de la commune.

(1) En 1981, le gouvernement MAUROY avait ouvert « l'ENA troisième voie » favorisant l'entrée d'élus locaux entre autres dans la haute administration. Après l'annulation de 1986, le gouvernement ROCARD en 1990 crée le « 3<sup>ème</sup> concours » ouvert aux personnes de moins de 39 ans ayant exercé un mandat électif dans une collectivité territoriale. Les concours territoriaux déclinent sur le territoire, ce même type de philosophie politique transphérique.

(2) Néologisme symétrique au « technotable » de Jean-Pierre GAUDIN.

Ce temps de présence ne concerne pas que le travail de représentation ou de présence dans les assemblées, mais il ouvre bel et bien un temps de présence dans les bureaux à préparer de concert avec les administratifs quelques décisions. C'est bien là, au cœur de l'administration que l'élu, de par la loi (1), se « bureaucratise ».

**Montant trimestriel du crédit d'heures**

Le tableau ci-dessous présente le montant du crédit d'heures dont peuvent bénéficier les maires, adjoints et conseillers municipaux en fonction de l'importance démographique de leur commune.

Taille de la commune	Maire	Adjoint	Conseiller municipal
- de 3 500 habitants	105 h	52h30	Pas de crédit d'heures
3 500 à 9 999 hab.	105 h	52h30	10h30
10 000 à 29 999 hab.	140 h	105 h	21 h
30 000 à 99 999 hab.	140 h	140 h	35 h
+ 100 000 hab.	140 h	140 h	52h30

A côté des crédits d'heures et autres autorisations d'absence accordées aux élus, l'article L 2123-12 du Code général des collectivités locales a prévu que « les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions ». Il s'agit là d'une dépense obligatoire dans le budget des collectivités. Les frais de formation comprennent les frais d'enseignement mais aussi de déplacement et de compensation de la perte éventuelle de salaire, de traitement ou de revenus plafonnés à l'équivalent de 18 fois 8 heures, à une fois et demie la valeur horaire du SMIC.

Même si les associations d'élus trouvent le dispositif financièrement pingre (2), ce que nous retenons est la capacité qu'offre la loi aux élus locaux d'acquérir des formations, un enseignement. Bien que ce dispositif ne soit pas pleinement utilisé par les élus locaux, tout s'organise pour faire gagner en compétence les élus, donc tout concourt à la bureaucratiation des élus, à leur migration intellectuelle de la sphère politique vers la sphère bureaucratique : le « notable technicien local » semble préfigurer l'idéal type de l'élu moderne ouvert à la professionnalisation fonctionnelle.

Des garanties en matière de protection sociale et de retraite viennent compléter ce dispositif.

Un compromis feutré se dessine entre un principe non remis en cause, l'élu bénévole mais de plus en plus éclairé (disposition sur la formation, les crédits d'heures) (3) au prix de quelques rétributions indemnitaires révisées à la hausse ...

(1) Art R2123-1 à R2123-11 du Code Général des Collectivités Locales.

(2) APVF : Moderniser l'exercice des mandats locaux – novembre 2005.

(3) Pouvoirs locaux n°53 novembre 2002. Sous la plume de Marc PATARD, nous pouvons retrouver quelques commentaires sur ce délicat compromis :

- « Vouloir sauvegarder une conception du bénévolat, vécue comme archaïque par beaucoup, n'est-ce pas prendre le risque d'un divorce cette fois entre les jeunes citoyens et leurs élus, si les conseils municipaux ne peuvent être composés que de retraités et de fonctionnaires ? ».
- « Vouloir fonctionnariser le mandat électif reviendrait sans doute, à terme, à confier la gestion municipale à une équipe d'experts, ne jurant que par rendement et cabinets d'audit ; et ne serait-ce pas prendre le risque, alors, de rompre définitivement le lien fragile qui subsiste entre l'administré et la vie politique, tout en introduisant la confusion dans l'esprit des citoyens entre le pôle politique de la collectivité locale et son pôle administratif ? Est-il sain, par ailleurs, que la politique soit entièrement « payée par l'Etat ? ».

Cette technicité croissante, et c'est en ce sens là qu'il faut entendre professionnalisation (comme l'acquisition d'un capital savoir bureaucratique) peut même conduire à des phénomènes de concurrence avec l'administration territoriale, voire avec certains cadres. L'élus fort de son savoir technique tout neuf a donc pénétré la sphère bureaucratique. S'il s'est intéressé à la chose administrative, il franchira un pas supplémentaire dans certaines circonstances pour rejoindre totalemment la sphère administrative.

Ce peut être le cas lorsqu'au détour d'une défaite électorale, certains élus ont imaginé, dotés de leur expérience et de leurs pragmatiques connaissances administratives, rejoindre en tant que salariés une autre collectivité, où, par réseau d'amis et par stratégies, des opportunités d'emplois existent.

***b) Des élus en quête de sécurités professionnelles, l'ultime recours : être cadre contractuel***

Si certains élus locaux désirent recycler le savoir faire, l'expérience acquise durant leur mandat en basculant dans la sphère administrative, le législateur a mis déjà en place quelques procédures, pour ce faire.

Ainsi, la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, a carrément offert la possibilité aux élus territoriaux de se recycler dans la fonction publique territoriale.

Ici, la labilité entre les sphères politique et administrative n'est pas fortuite, mais organisée par l'Etat et produite sous le sceau d'une loi de la République. L'article 18 VI de la loi précitée complète l'article 36 de la loi du 26 janvier 1984 en indiquant : « En outre, l'accès à certains cadres d'emplois peut être, dans les conditions fixées par leur statut particulier, ouvert par la voie d'un troisième concours aux candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée, d'une ou de plusieurs activités professionnelles ou d'un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou plusieurs activités en qualité de responsable d'une association ».

Ce texte préfigure, en quelque sorte, les lois à paraître dans la fonction publique territoriale (voir CSFPT du 16 novembre 2005) sur la validation des Acquis de l'Expérience ou la Reconnaissance de l'Expérience Professionnelle.

Le principe d'une reconversion des élus dans la sphère bureaucratique est affirmé et donc légitime, tout autre passage des élus vers l'administration quel que soit le vecteur juridique (implicitement, le recours par voie contractuelle à un ancien élu territorial, dans une collectivité territoriale, est de fait légitimé).

De plus, « la durée de ces activités ou mandats » peut être reprise si l'élus n'avait pas déjà la qualité de fonctionnaire...

Le passage de l'élus vers l'administration territoriale est donc bordé jusqu'à la reprise d'ancienneté !

Dans l'hypothèse où les anciens élus, voire des élus en fonction n'ayant pas réussi la moindre reconversion ou amélioration de leur situation via les scrutins de liste, ou n'ayant réussi aucun concours, même par la 3<sup>ème</sup> voie, continuent à vouloir valoriser les acquis de leur expérience d'élus, il leur restera l'opportunité de trouver un suzerain qui s'emploiera à restaurer un lien de vassalité par un recrutement ... contractuel.

Ainsi, sont nés et naîtront de nouveaux cadres contractuels, qui alimenteront pour partie les « notabletechniciens ».

Ici, la migration est achevée, il ne reste qu'à en mesurer, sinon la portée, au moins l'ampleur sur la transformation de la fonction politique que contient implicitement l'élargissement spécifique des recrutements du personnel politique territorial.

**Nous souhaitons vérifier l'hypothèse selon laquelle les cadres contractuels seraient sociologiquement proches des élus en ce début de siècle.**

**Là à l'évidence, nous avons constaté un resserrement des niveaux scolaires et des formations, un resserrement des niveaux de revenus et la tentation pour les élus de s'intéresser au fonctionnement des services au point de jouer les chefs de services administratifs jusqu'à, dans certain cas (après une défaite électorale), vouloir se reclasser comme administratifs.**

**Parallèlement, quelques cadres, forts de leurs connaissances techniques locales, de leur goût de la chose publique aspiraient à quelque vocation élective.**

\*

\*

\*

Il n'est pas anodin d'observer qu'au plus profond du territoire, la loi, en cette V<sup>ème</sup> République (1) enracine ce que beaucoup de chercheurs avaient décrit pour les plus hauts sommets de l'Etat. Le phénomène de la double colonisation des élus sur les administratifs, des administratifs sur les élus, réciproque et simultanée touche tout aussi bien la partie sommitale de nos institutions que ces bases territoriales.

Il ne suffira donc pas de changer les pratiques du sommet pour modifier notre système politico-administratif, voilà une première certitude. Si réforme il doit y avoir, puisque c'est d'elle dont il s'agit depuis plusieurs décennies, notre sujet de thèse offre l'occasion d'une vigilance supplémentaire puisqu'en elle-même la contractualisation de l'encadrement des collectivités territoriales est l'occasion d'un changement.

Mais de quoi parle-t-on exactement sous ce vocable ?

A nouveau, allons au-delà des mots.

**Cette mutation des valeurs dans la détermination et l'orientation de l'action publique provoquée par la décentralisation, la nouvelle gestion publique, la constitution européenne s'accompagne en réalité de très faibles changements dans les pratiques comportementales des cadres contractuels, peu enclins à l'originalité professionnelle, peu disposés à investir la sphère politique.**

**Par contre, un resserrement sociologique semble davantage ouvrir d'opportunités de passages des acteurs locaux entre sphère politique et administrative.**

**Mais qu'en conclure ?**



*(1) Non sans humour, l'Institut François MITTERRAND organisait dans les salons du Sénat les 14 et 15 octobre 2004 un colloque intitulé : « La France a-t-elle encore besoin d'élus ? ». Idée relayée par l'Association des Petites Villes de France qui, en exergue de son livre blanc consacré à la modernisation de l'exercice des mandats locaux, posait cette question : « Veut-on encore des élus locaux en 2008 ? ».*

# CONCLUSION

Arrivé à l'épilogue de notre recherche, une sensation d'inachevé, prédomine tant les éléments de réponse à fournir nous semblent intarissables. L'effort a été constant d'éviter tout positionnement personnel par rapport à l'objet de recherche. Cependant, nous considérons que si la démarche d'analyse se voulait résolument scientifique, il serait admissible maintenant d'interpréter ce travail, et de lui donner une orientation plus personnelle.

A l'arrière plan de notre sujet de thèse, percent des questions fondamentales réifiées telles que la politisation de la société (1), la sincérité du discours politique, l'ambiguïté des pratiques publiques, ou bien encore plus globalement l'exercice de la démocratie aujourd'hui. Pour rester fixé à notre sujet de thèse, ce sur quoi nous souhaiterions particulièrement insister est l'ambivalence – ambiguïté des régulations de la Fonction publique territoriale au sein de la partie du système politico-administratif local. Que celle-ci subisse par la contractualisation un changement et que cela fasse rupture peut paraître logique et s'inscrire dans un champ cognitif rationnel. Mais, toutes les conséquences ne semblent pas en être tirées. Au surcroît, persiste avec vigueur dans les textes, discours, et représentations le mode statutaire. Face à cette apparente contrariété de légitimités, quelles conclusions tirer ? Comme le dirait PARETO peut-on trouver "une logique à des actions non logiques ?" (la dissonance des légitimités).

Nous constatons qu'une mutation des régulations s'opèrent et que ces dernières s'opposent entre elles quant aux légitimités qu'elles portent ; ces contradictions s'expriment concomitamment. C'est en cela que les régulations sont d'abord en dissonance bien que tout ne soit pas dit par ce seul constat.

Ajustement, régulation, mutation, réforme, révolution sont autant de mots qui essaient de traduire l'idée de changement d'un état des choses (2) ;

(1) *Tout au long de nos recherches, nous avons croisé le concept de politisation et nous lui avons trouvé plusieurs clefs d'entrée pour les cadres contractuels :*

- par la Loi (elle les crée),
- par la co-définition des buts de la décision territoriale (le spécialiste)
- par les moyens (outils utilisés)
- par le comportement subi (allégeance et politisation fonctionnelle des élus)
- par le comportement de connivence (stratégie d'évitement et accélération de carrière)
- par leur propre engagement électif (technotable)
- par recyclage (notabletechnicien)
- etc...

(2) *Le concept de changement a fait l'objet de nombreuses études. Nous citerons :*

- Pierre MULLER et Yves SUREL « l'analyse des politiques publiques ». Montbestier Clefs politiques Paris Novembre 2002 - p123...le changement de l'action publique. « le changement... l'une des catégories fourre-tout parmi les plus accueillantes de celles dont dispose la science politique » (DOBRY, 1992, p 15).
- Pierre SADRAN « Le système administratif français » Montbestier Clefs politiques Paris 1997 - p 143 « la Gestion contrariée du changement » « Or rien n'indique qu'un unique paradigme puisse rendre compte de toutes les formes de réactivité d'un ensemble aussi vaste et aussi différencié que le système administratif. Le modèle du changement par crises, mis en évidence par Michel CROZIER, où l'on voit se succéder de longues périodes d'immobilisme et de brèves réactions cathartiques, n'a rien perdu de son intérêt explicatif ».
- Alain ROUQUIE « Changement politique et transformation des régimes » in *Traité Science politique* Madeleine GRAWTTZ et Jean LECA Tome 2 chapitre 6.

L'état des choses se caractérise comme un ensemble de circonstances particulières. Il s'agit donc en matière administrative d'un ensemble de circonstances particulières historiquement datées et géographiquement situées, qui cristallise des rapports de pouvoir interne à l'Etat. Comme nous l'avons vu, sous différentes contraintes, cet état des choses est appelé à changer, le changement étant l'ensemble des mécanismes permettant la transformation d'une situation. Rapportée à notre sujet de thèse, est-ce que celle-ci ayant pour sujet la transformation de la gestion locale par la contractualisation de l'encadrement au sein de la Fonction publique territoriale ne pourrait pas ouvrir une réflexion plus vaste sur le concept de changement ?

La volonté d'ouvrir un débat en profondeur à partir de l'analyse d'un acteur administratif, sur un aspect de notre vie démocratique n'est pas un exercice original. Jean-Michel EYMERI et Françoise DREYFUS (1) l'ont rappelé récemment à propos des hauts fonctionnaires d'Etat : "... produire et actualiser de la connaissance sur ce que sont et ce que font les hauts fonctionnaires, c'est-à-dire faire leur sociologie, apparaît nécessaire à une connaissance approfondie des institutions et de l'action publique".

C'est résolument dans cette perspective intellectuelle que nous situerons les lignes à suivre.

Il nous semble que réfléchir sur l'encadrement des collectivités locales, même à partir de l'acteur se trouvant dans la situation juridique a priori la plus précaire fournirait des pistes de travail fructueuses, dépassant la simple analyse technique pour déboucher plus globalement sur le modèle politique français contemporain.

En effet, si nous posons la question en dernière analyse de savoir si les cadres contractuels sont l'illustration d'une transformation par ajustement, par régulation, par mutation, et s'il s'agit par leur venue dans un modèle statutaire de constater une réforme ou une révolution, alors nous posons la question du changement politique dans une démocratie.

La réforme se caractérise pour une situation, par un « *changement important...en vue de l'améliorer* » nous dit le Petit Larousse 2006, c'est à dire que la réforme est conservatrice d'une légitimité puisqu'elle cherche à améliorer le système de base. La matrice idéale où s'est forgé le système n'est pas affectée.

Dans le prolongement des valeurs portées par le réformisme (qui tend à améliorer un système...) l'ajustement peut se définir comme une adaptation d'une chose à une autre, une « nécessaire adaptation au monde moderne » (2).

Il y a là une idée d'amélioration, de calage, de symbiose. Nous restons bien dans le sens du réformisme; la régulation elle aussi s'approche comme l'action de régler, d'assurer un bon fonctionnement; cette idée de conserver le système de base est bien là encore présent (3).

(1) Françoise DREYFUS, Jean-Michel EYMERI, *Science Politique de l'Administration, Collection Etudes Politiques. Economica. Paris 2006.*

(2) Pierre SADRAN *ibid* à propos du système administratif français p 146

(3) Patrick LECOMTE – Bernard DENNI « *Sociologie du Politique* » Presse universitaire de Grenoble 1990

p 17 « chaque société doit donc pour survivre, organiser des modes de médiation ou d'arbitrage propres à permettre l'expression et le règlement de ses conflits dans le cadre de l'ordre social global qui la caractérise »... C'est l'objet de la « régulation politique » (...) « au nom des valeurs de cohésion globale de la société dont » (...) elle « tire le principe de représentations du monde ou des idéologies déterminées (...) ».

p 237 « la régulation de l'ensemble des transactions entre la société et le système politique s'opère ainsi à travers une succession d'ajustements et d'adaptations continues qui permettent au système de persister au sein d'un environnement évolutif ».

La révolution, elle se traduit par un « changement brusque » qui s'accompagne d'un bouleversement profond des valeurs fondamentales d'un groupe, d'une société (Petit Larousse 2006). Ici, la matrice fondatrice est brisée.

Dans le sens supporté par la révolution (bouleversement des valeurs...) la mutation se définit comme un « changement durable ». L'aspect conservateur propre à l'ajustement et à la régulation tombe et laisse place à un nouvel ordre des choses...pour nous un nouveau référentiel.

Si nous partons de l'hypothèse qu'il y a essentiellement 2 modèles de changement politique dans une démocratie, la situation peut se résumer selon le tableau suivant :

**Les deux modèles de changement politique :**

- Réforme	- Révolution
- Ajustement - Régulation	- Mutation
- La légitimité du modèle est inchangée voire consolidée  - La vision dominante reste acceptée	- La légitimité du modèle se transforme  - La vision dominante est contestée
Persistance du modèle initial	Mise en place d'un nouveau modèle

Or le modèle de la « mutation masquée » illustré par notre sujet de thèse, va combiner des éléments de chacun des deux modèles de changement politique. Nous trouverons à la fois des éléments de « réforme » apparente (ajustement, régulation) quand la contractualisation sert par exemple à un remplacement provisoire pour que les services continuent à fonctionner et des éléments de « mutation » (modification de la légitimité initiale et mise en place d'un nouveau modèle) lorsque le CDI est introduit avec la loi du 26 juillet 2005.

Il s'agit bien dans le cas du CDI en dernière analyse d'une mutation de légitimité donc cela relève du modèle révolutionnaire au sens quasi-étymologique mais en même temps cette révolution est justifiée par une rhétorique analgésique d'où le qualificatif de « masqué ». Ajustement et régulation semblent dominer le changement mais ils sont instrumentalisés pour accompagner, en douceur, un changement beaucoup plus radical.

Notre sujet de thèse révèle point à point ce processus. Introduire le contrat en 1987 dans le modèle statutaire 83.84 relève non pas de la réforme mais de la révolution ce que révèle la plus basique des analyses juridiques même si la portée envisagée était extrêmement limitée dans son objet ; introduire le CDI avec la loi de juillet 2005 confirme ce mouvement de fond vers la privatisation de la fonction publique. Il ne s'agit pas ici de porter un jugement de valeur, mais de décrire scientifiquement un processus tel l'entomologiste. Des discours, des lois, des décrets accompagnent le changement de modèle administratif tout en gommant l'architecture du modèle initial statutaire. Sans crise majeure, sans protestation, la « mutation masquée » s'opère donc bien sous nos yeux. C'est sur ce phénomène que nous voudrions consacrer les quelques lignes suivantes et qui semble être d'une portée théorique identifiable par notre sujet de thèse.

La « réforme administrative » par le biais de la régulation ou de la mutation pour être un phénomène souvent décrit fait l'objet d'un intérêt particulier sous l'évolution contextuelle contemporaine. Nos conclusions s'inscrivent dans ces « métamorphoses ». L'Etat se réforme (1) et avec lui l'Administration y compris bien sûr l'Administration locale. Ici, la contractualisation de l'encadrement est preuve de mutation administrative (§ 1). Or, cette mutation n'est ni franche ni exclusive. Elle coexiste avec un type antérieur de régulations, ce qui provoque quelques dissonances (§ 2). En dernière analyse, pour nous, cette mutation masquée serait plutôt un risque pour la démocratie (§ 3).

## § 1. La contractualisation de l'encadrement, l'illustration d'une mutation administrative

Il nous importe moins de savoir que le système politico-administratif local évolue, comme le laisse à penser un néo-darwinisme d'évidence, que de connaître le processus évolutionniste qui se déroule.

Nous avons constaté que la contractualisation de l'encadrement des collectivités territoriales est une mutation du système de gestion de ces organisations, qui revêt une double dimension : bureaucratique et politique. Cette double dimension prend elle-même une double forme simultanée et asymétrique. Le changement, c'est à la fois l'ajustement incrémental d'un système dont la finalité est d'en corriger les dysfonctionnements sans en changer la légitimité, ni les rapports de force politique. Cette approche est politiquement conservatrice d'un ordre établi mais c'est aussi concomitamment une mutation plus profonde en forme de révolution copernicienne (« *et pourtant elle tourne* » aurait dit Galilé). Ici, subrepticement, on passe d'une légitimité (modèle social à la française ou plus précisément « socialisme municipal ») à l'autre (modèle néo-libéral qu'on pourrait baptiser de « libéralisme territorial »). La loi du 13/07/1987 introduisant la contractualisation temporaire et conditionnelle laisse place à la loi du 26 juillet 2005 épanouissant la contractualisation à durée indéterminée de l'encadrement territorial.

(1) Le commissariat général au PLAN a rendu public le 20 septembre 2005 un rapport intitulé « La conduite du changement au sein du secteur public » où est exprimée l'idée quasi-métaphysique suivante : « le changement ne s'apparente pas à un moment borné dans le temps par un début et une fin. Il a vocation à devenir un processus permanent ».

Or, cette mutation est radicale dans son principe, elle impose une nouvelle légitimité, un nouvel ordre des choses. Cette mutation de la légitimité administrative devient politique et se répercute dans le fondement de l'action publique car elle emporte un changement des rapports au pouvoir, donc à la politique. (1)

En outre, ce qui nous paraît le plus remarquable dans le processus dissonant est son équanimité. (2)

Mais là encore nulle innovation.

« *Les régimes démocratiques au Sud comme au Nord ont révélé une étonnante capacité à faire accepter des réformes et des ajustements douloureux sans passer par des crises majeures* ». (3)

La contractualisation de l'encadrement des collectivités territoriales s'inscrit pleinement dans cette démarche théorique d'analyse.

En effet, l'introduction d'acteurs juridiquement allogènes, chargés d'altérité dans leurs référentiels, au sein de la Fonction publique territoriale, centralement et politiquement conçue pour être leur régime et leur mode de gestion, sous le double effet conjoint du dévidement de l'Etat et de la montée en puissance en terme de compétences mais aussi de pouvoirs locaux est un exemple de transformation d'un ordre juridique donc politique (puisque le droit cristallise un rapport de force politique à un moment donné).

Ceci étant ce mouvement n'est en rien corroboré par l'analyse empirique du comportement des cadres contractuels eux-mêmes davantage intéressés par une intégration statutaire.

Mais est-ce pour autant qu'un rapport de force politique traduit un rapport de force social, et les deux avancent-ils synchroniquement ? Cela reste à démontrer.

Dans notre sujet de recherche, les causes et les conséquences sociales existent : ce que nous appelons le rapprochement générationnel entre élus locaux et cadres territoriaux en est une illustration importante car elles touchent au mode de conquête et d'exercice du pouvoir local, moment même où elles élargissent l'offre de recrutement électoral.

Nous pourrions tout aussi bien parler de l'approche par genre... Bien que travaillant sur le local, nous constatons cependant toujours l'omniprésence de l'impulsion de centre puisque c'est la loi qui seule en démocratie doit définir la règle du jeu qui vient de l'Etat.

(1) *C'est ici le chantier de l'égal accès des citoyens aux responsabilités électives. Les fonctionnaires, les cadres contractuels pour notre sujet, par leur formation, leur profession, leurs entourages, ne rompent-ils pas ce principe d'égalité ? « Des privilèges illégitimes donnés par le statut de la fonction publique et qui font d'eux des « super citoyens » avec plus de chances que les autres de postuler d'être élus et de conserver leurs mandats » (Jean Patrice LACAM – 2000).*

*Et nous avons vu que la chose est vraie même pour des contractuels sans statut et au plus profond du territoire.*

(2) *Commentant la loi du 26 juillet 2005 (JCP La semaine juridique – Edition Administration et Collectivités Territoriales n°35 – 29 août 2005) Christine FERRARI-BREEUR constate avec perplexité « Paradoxalement, alors qu'elle introduit des modifications substantielles dans le droit français (une privatisation du droit de la Fonction Publique dirait le Professeur Jean-Pierre DIDIER) la loi portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique a été assez facilement adoptée... »*

(3) Jacques COMMAILLE et Bruno JOBERT « *Les métamorphoses de la régulation politique* ».L.G.D.J

Dans ce pays, la norme législative reste le monopole du Centre. (1) Réfléchir sur le local, n'exonère aucune césure d'avec le Centre. C'est toujours ce dernier qui impulse, par la loi, les ordres et obligations qui s'imposent aux acteurs locaux. Pour ne l'avoir pas compris les Présidents de Régions dans leur euphorie en mars 2004 ont voulu s'ériger en contre-pouvoir et sont rentrés dans le rang sous huitaine !

En ce sens, notre Pays reste fondamentalement centralisé : les travaux de second rang que sont le partage des procédures, la contractualisation entre partenaires territoriaux, les incantations à la démocratie participative peuvent toujours donner l'illusion qu'une certaine « polycentralité » de la décision qui nous conduirait vers des modes de gouvernance plus achevés, mais à notre sens cela relève davantage d'une instrumentalisation des acteurs locaux !

Or, bien qu'en dissonance les mutations restent équanimes. Tandis que JOBERT analyse la régulation politique autour de 3 dimensions « reflétant 3 axes de différenciation du système politique » (2), à savoir la relation du politique à la société, les modes d'action politique, les processus d'institutionnalisation, c'est dans cette dernière voie que s'inscrivent surtout nos analyses.

A cet instant de nos propos, en effet, comment faire évoluer les institutions traitant du local, en fonction d'un référentiel cohérent, est, pour nous, la question dominante. C'est aussi l'un des moments pour surmonter « l'incompétence française à la réforme ». (3)

La réponse à ce questionnement, dans le cas présent, et nous l'avons vu, abandonne l'idée « que les expériences de crise sont à la base de modèles nationaux de réforme institutionnelle. » Au contraire, pour nous, la révolution n'est plus synonyme de crise mais prend l'habit d'un « passage en douceur »; la transformation de l'institution territoriale est aussi profonde que lénifiante.

On est beaucoup moins dans une configuration de mobilisation des ressources d'acteurs en résistance que dans un état chloroformé d'acteurs enclins à résister.

Cette mutation douce assure le triomphe serein (« assez facilement adopté ») d'un nouveau référentiel. Il semble qu'à l'inverse de LAMPEDUZA, « pour que tout change, il faut que rien ne change ! » Pourquoi ? Comment ?

## § 2. Les facteurs de la dissonance

Le double et simultané changement en dissonance confronte deux légitimités dont l'une traditionnelle, l'ajustement incrémental s'évide tandis que l'autre, s'impose subrepticement à ce jour : la mutation.

(1) Jacques CAILLOSSE *Pouvoirs locaux* n° 63 IV/2004 « Comment le « centre » (se) sort-il des politiques de décentralisation. ».

(2) Jacques COMMAILLE et Bruno JOBERT – *Ibid* p.137

(3) Jacques LEVY – *Pouvoirs locaux* n° 63 IV/2004 p. 13 « Les hybrides de l'utopie ».

*A propos de l'ouvrage de Pierre ROSANVALLON « Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours ».*

Nous constatons que la contemporanéité des deux mouvements les rend fortement intriqués au point de multiples et fréquentes confusions. Ambiguïté des discours et des pratiques qui apparaissent comme autant de masques qui dissimulent ce constat et qui facilitent ainsi l'équanimité de la mutation.

Alors qu'au contraire, la dysharmonie aurait dû être source de crise, le moyen est trouvé de pacifier l'exercice (1). Là encore, le paradoxe reste à éclaircir. Prenons un premier masque. La réforme de la Fonction Publique se veut moderne. Son ambition est de doter la gestion administrative des outils de la modernité (2). Chaque discours, chaque article, chaque acteur en appelle à ce nouveau sésame qui relève davantage d'une vérité révélée que d'un concept opératoire dont on aurait pris soin au préalable de cerner les contours, les objectifs poursuivis et enfin, décliné les moyens pour y parvenir.

Le discours politique avance masqué par un vocabulaire polysémique à qui chacun confie le sens de lecture qu'il souhaite.

Dans le cadre de nos recherches, prenons notre fond de décor : le Statut. C'est un peu comme si chaque fois qu'il devait évoluer, celui-ci relevait de la transgression d'un tabou.

Critiquer le Statut de la Fonction Publique relèverait du politiquement incorrect. Alors, ses laudateurs et autres thuriféraires font légion au niveau du discours comme nous l'avons vu, mais les pratiques de ces mêmes acteurs divergent sensiblement; sous le sceau de l'anonymat, comme le révèle notre enquête auprès des autorités territoriales, des voix anonymes, dans le courage que confère l'ombre, s'élèvent.

Pour nous, tout au long de cette thèse, déchiffrer ce tabou a constitué à chercher les codes et usages secrets du politiquement correct qui, en réalité, règlent le fonctionnement de cette partie du système institutionnel et en l'occurrence, une certaine approche de la démocratie locale, via le fonctionnement des agents contractuels de catégorie A de la Fonction Publique Territoriale.

L'image dominante affichée et revendiquée globalement est celle d'un statut garant de la méritocratie et de la neutralité de ses agents. Ils sont à leur place administrative, tandis que les élus locaux occupent leur propre place dans la sphère politique. Dans cette vision proposée à l'opinion publique, il n'y a pas de place aux empiètements. La présentation est manichéenne. Cette division du travail de direction de la société locale relève du BIEN ; par opposition, toute confusion entre les sphères bureaucratiques et politiques, relèvent du MAL.

(1) Des témoignages sur ce ressenti commencent à s'accumuler :

- "cette fois, les ruptures évoquées confèrent à cette réforme de l'administration territoriale de l'Etat, par rapport à celles qui l'ont précédée, un statut potentiel de petite révolution" Bernard NICOLAÏEFF "Heure de vérité pour l'Etat territorial" *Pouvoirs locaux* n° 65 mai 2005 p.37
- "...se conjuguent effectivement la continuité et la rupture dans la nouvelle conception de l'Etat territorial" *Regard sur l'Actualité* n° 313 Réforme des Services de l'Etat sur le Territoire ou l'Etat Territorial p. 27

(2) Le rapport au Ministre de la Fonction Publique « VOULOIR l'EGALITE » édité par « La documentation française » en août 2005 nous fournit une illustration savoureuse. Le groupe de travail chargé de ce rapport était co-présidé par Anicet Le Pors (ancien Ministre de la Fonction Publique et des réformes administratives puis secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de la Fonction publique et des Réformes administratives – 23 juin 1981 – 16 juillet 1984; communiste) et annonce en liminaire.... « la mise en place des outils du constat ».....« d'évaluation des politiques publiques ».....« le comité prône donc une culture du résultat » (!)

Or, des contraintes rationnelles et/ou psychologiques viennent heurter cet agencement modélisé. Pour trouver des marges de manoeuvre entre les discours affichés et les pratiques nécessaires, s'opèrent des régulations plus ou moins puissantes. Celles-ci s'appliquent, s'expliquent souvent par une adaptation technique, qu'elle soit juridique ou matérielle mais restent en décalage avec le discours et les valeurs modèles initiales.

Afin que le hiatus ne soit pas trop évident et donc générateur de crise, il est recouru à la technique de l'habillage verbal pour contourner les tabous. Ainsi des pratiques vernaculaires font naître un langage tout autant improbable que symbolique. Ainsi en va-t-il de la modernisation de la Fonction Publique Territoriale comme source de légitimation du recours à la contractualisation de l'encadrement.

Cette fameuse modernisation n'est, ni un concept opératoire, ni une théorisation de l'action publique, c'est l'équivalent d'un "je vous ai compris" adressé à la société civile. Sans prétendre dresser l'inventaire exhaustif au détour de l'actualité ne découvre-t-on pas les :

- Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité sociale,
- Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale,
- Le projet de Loi sur la modernisation de l'Economie (examiné devant l'Assemblée Nationale le 21 juin 2005),
- Loi de modernisation de la sécurité civile (28.07.04)
- Le projet de Loi de modernisation de la fonction publique territoriale.
- etc...(400 documents trouvés pour : Loi de modernisation sur le site Internet de l'Association des Maires de France) !

Visiblement, tous les pans de la société doivent être modernisés. Il en est ainsi dans le discours politique de mots "fourre-tout" : "partenariat, sécurité, prospérité"(1), ou encore les mots réforme (2), gouvernance, dialogue social, fondement républicain...(3) - Des voix s'élèvent contre ces pratiques (4), contre ce qui ne voudrait apparaître qu'une « *innocente rhétorique destinée à l'ornementation des échanges sociaux* » (CAILLOSSE)

Que reste-t-il de la philosophie de la politique de modernisation et de renouveau du service public, défendue avec force par Michel ROCARD en 1989, non pas quant aux actions menées, mais simplement, quant aux mots utilisés. Comment imaginer que des gouvernements successifs puissent piller le même vocabulaire sans en troubler le sens. Or, en démocratie, tout trouble du sens est catastrophique. Car, ce qui caractérise un régime démocratique, c'est la capacité théorique qui est offerte à chaque individu d'exprimer son opinion et par un vote majoritaire sur cette opinion d'être porté à l'exercice du pouvoir pour orienter, dans son destin commun, la Cité.

Le débat (le combat) politique se cristallise à la compétition en quelque sorte, d'un discours contre un autre discours comme l'exprimait Max WEBER.

(1) *Les trois mots clés de DAVOS* par Philippe BOURGUIGNON et Thierry MALLERET – *Le Monde* 22 janvier 2004.

(2) *La guerre des réformistes* par Robert CASTEL – *Le Monde* 20 janvier 2004. "Le terme de réforme a été récemment affecté d'une inversion de sens qui n'a pas assez retenu l'attention, il y a désormais un réformisme de droite et peut-être le réformisme est-il en voie de passer massivement à droite..."

(3) *La Gazette* « *Imaginons la vie locale de demain* » 13 octobre 2003 p.218 : « *De l'importance du vocabulaire dans l'action décentralisatrice* ».

(4) [www.acrimed.org](http://www.acrimed.org) – *Observatoire des médias et Collectif* "Les mots sont importants" in *Le Monde* du 27 décembre 2005 p 3.

La place centrale conférée à la parole, aux mots, pour convaincre est l'élément le plus permanent, le plus fondamental de la rupture démocratique. Le Bien, le Mal ne sont pas naturels mais des construits humains et ils s'articulent en autant de valeurs, de référentiels exprimés par des mots.

Dès lors que les mots sont "babélisés", le règne de la confusion s'instaure au risque de carrément, à terme, faire dysfonctionner un régime politique qui repose sur le sens et la valeur des mots. Les glissements sémantiques ne relèvent pas du hasard. L'utilisation d'un mot issu d'un premier référentiel, qui par glissement va développer et conforter un autre référentiel semble devenir une nouvelle règle communicationnelle.

C'est pour cela que nous insistons sur la dissonance des modes de changements décelés dans notre analyse. Ce sont moins ces modes de changement qui sont importants, que leur dissonance. Ces antagonismes au surcroît avancent masqués et l'exemple nous est fourni à travers notre thèse à partir, finalement, d'un micro – sujet de science politique administrative de révéler une approche ontologique des difficultés d'existence d'un régime démocratique.

L'incantation à la modernisation vaut-elle seulement progrès social ou politique ? Et, dans ce cas, qu'est-ce que le progrès ? Matérialistes et utopistes se partagent ce séculaire débat. La modernisation, le progrès ne signifient rien par eux-mêmes, mais prennent sens vis-à-vis des valeurs qu'ils portent et développent. C'est donc à la lumière de la philosophie que l'on se forge de la vision du monde qu'il y aura ou non, ce que le sens commun appelle modernisation (avec une connotation positive) au service de la dignité humaine.

Dans notre sujet de thèse, d'autres masques jalonnent notre enquête, la construction européenne, la lutte contre la précarité... (à cet égard la Loi DUTREIL du 26 juillet 2005 est une collection de masques à elle seule) (1).

La contractualisation elle-même en dernière analyse ne fait-elle pas masque en ce sens qu'elle repose sur un postulat impossible : les parties contractualisent librement...

En fait là, nous rejoignons la fiction juridique du "nul n'est censé ignorer la loi" ou d'un modèle d'organisation territorial au corpus juridique assujettissant avec une même application les communes aux budgets faméliques de quelques dizaines de personnes avec Neuilly ou Le Vezeinet.

Glissement de sens, polysémie, ambiguïté volontaires ou pas font le lit d'une incompréhension entre les citoyens et leurs représentants élus.

L'absence de clarté plonge les acteurs dans l'analgésie au détriment des citoyens, au profit du triomphe de la pensée néolibérale excellant dans l'exercice d'une médiatisation orientée voire naturalisée.

Souvenons-nous des messages passés par la simple presse spécialisée des collectivités locales. Là encore, notre sujet offre démonstration.

Se pose alors la question, comment éclairer le débat démocratique à notre niveau ?

(1) Voir Christine FERRARI-BREEUR-JCP- *La Semaine Juridique* n° 35 du 29 août 2005 – p. 1297 « La Loi du 26 juillet 2005 ou le droit communautaire cause réelle **et** prétexte à une modification du droit français de la fonction publique ».

### § 3. La mutation masquée, un risque pour la Démocratie ?

"*Les démocraties sont mortelles*" (1) écrivait Paul TIBEAUD... et la façon avec laquelle le monde politique entreprend de leur insuffler une meilleure santé est assez souvent aux antipodes des ambitions affichées. Les effets iatrogènes sont légion. Ainsi en est-il des mutations masquées qui montrent cette particularité du système politique français et de ses porte-parole d'affirmer un certain nombre de principes tout en déployant une politique symétriquement contraire dans ses fondements.

Pour nous, ce fut : "*le statut doit être défendu*"... "*ouvrons la porte à la contractualisation*". Cette schizophrénie apparente est pire que tout remède.

Comment dans un régime politique qui repose sur la valeur de la parole (un discours contre un autre) ne plus désenchanter, ne plus désespérer le citoyen électeur ? Ces dissonances entre légitimités concomitantes provoquent cacophonie puis inaudibilité et perdent le citoyen

Par réflexe rationnel, nous en appelons à des propositions d'alternatives démocratiques plus nettes. Dans l'exemple fourni par notre thèse, soit le pouvoir politique garde la légitimité du statut et tous les changements induits se déclinent sur ce modèle, soit la légitimité statutaire disparaît pour toutes les justifications que l'on voudra bien développer et l'on passera par mutation franche à une nouvelle légitimité (néo-libérale, moderniste, managériale...) avec là aussi toutes les conséquences logiques à en tirer.

Mais est-ce que la clarté décisionnelle représente un gain dans l'amélioration d'une démocratie apaisée ?

La présentation d'une solution tranchée ne risque-t-elle pas de générer des conflits sociaux, des contestations exacerbées ... en un mot, une crise ?

Au contraire, maintenir deux légitimités concomitantes donc deux discours permet suivant les événements de jouer sur tel ou tel clavier, sans bouleversement en un mot, en témoignant d'une démocratie apaisée ; la force du temps faisant son œuvre. Mais à ne pas trancher, ne prend-on donc pas les "nécessaires" et "salvatrices" décisions budgétaires pour les générations à venir ?

Pour rester dans le fil de notre thèse n'a-t-on pas vu récemment des pays européens résolument s'engager sur la voie de la privatisation de ses services publics et de ses agents publics puis aujourd'hui faire machine arrière (2) ?

(1) *Le Monde* – 4 mai 2004 – *Horizons débats* p. 14 "*Les Démocraties sont mortelles*" par Paul TIBEAUD, écrivain, ancien directeur de la revue *Esprit*.

(2) Gavin DREWRY, *L'Expérience anglaise : ne faut-il pas un statut pour la fonction publique anglaise*, *Revue Administrative*, 2004, n° 338, p. 199.

Ce "réformisme indicible" écrit Pierre ROSANVALLON semble être le sceau du modèle politique français : "...la force des choses et les données des rapports de force ont conduit à modifier les politiques et les institutions sans que ces changements et ce qu'ils impliquent aient pu être ouvertement formulés" (1).

Le débat est ouvert entre volontaristes et pragmatiques, entre ceux pour qui une nouvelle architecture démocratique d'ensemble s'impose et ceux pour qui l'urgence est ailleurs.

Peut-on espérer que notre thèse témoigne d'une meilleure connaissance de quelques interrogations relatives au fonctionnement de notre démocratie territoriale ?

Il nous paraît pour le moins heureux d'avoir tenté de mieux connaître les rouages, les dits et les non dits, les pratiques, les discours et les représentations d'un acteur administratif territorial et donc se faisant d'avoir ainsi participé à éclairer modestement, quel que soit le sens de sa décision, celui pour qui la démocratie est censée s'accomplir : le Citoyen.



(1) Pierre ROSANVALLON, "Le modèle politique français", Point Histoire, Seuil, Paris, février 2006.

# BIBLIOGRAPHIE

## OUVRAGES GENERAUX :

- BADIE B. et BIRNBAUM P.** *Sociologie de l'Etat*, Grasset, Paris, 1979.
- BODIGUEL J-L et ROUBAN L.** *Le fonctionnaire détrôné*, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, Janvier 1991.
- BOLTANSKI L.** *Les Cadres. La formation d'un groupe social*, Collection Le sens commun, Les Editions de minuit, Octobre 2002.
- BURDEAU G.** *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Seizième Edition, Paris, 1974.
- CABANEL J. et GOURDON J-L.** *Fonction Publique, Les Contractuels*, Economica, Paris.
- CROZIER M. et FRIEDBERG E.** *L'acteur et le système*, Points Essais Saint Amand Montrond, 1992.
- CROZIER M. et SERIEYX H.** *Du management panique à l'entreprise du 21<sup>ème</sup> siècle*, Maxima, Laurent du Mesnil Editeur, 1994.
- DARBEL A. et SCHNAPPER D.** *La morphologie de la haute administration française*, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1969.
- DION S.** *Politique et Gestion municipale*, 1984.
- DION S.** *La politisation des mairies*, Economie Collection politique comparée, Paris, 1986.
- DREYFUS F. et EYMERI J-M.** *Science Politique de l'Administration*, Economica, Collection Etudes Politiques, Paris, 2006.
- DREYFUS F.** *L'invention de la bureaucratie*, Edition la découverte, Paris, 1999.
- GAUDIN J-P.** *L'action publique : Sociologie et politique*, Presses de Science Po et Dalloz, Paris, 2004.
- GAUDIN J-P.** *Gouverner par contrat*, Presses de Science Po, 1999.
- GREMION P. et WORMS J-P.** *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables*, in *Le système politique français*, Paris, 1976.
- HUTEAU S.** *Le management public territorial*, Fonctions territoriales, La Nef Chastrusse, Bordeaux, Mars 2002.
- LACAM J-P.** *La France, une République de mandarins ?*, Editions Complexe, Bruxelles 2000.
- LAGROYE J.** *La Politisation*, Ch 17 *Gouverner par les instruments*, Pierre LASCOUMES, Belin, Tours, Juin 2003.
- LECOMTE P. et DENNI B.** *Sociologie du politique*, Grenoble, 1990.
- MABILEAU A.** *Le système local en France*, Collection Clefs Politiques, Editions Montchrestien, Paris, Novembre 1992.
- MOREAU J-R et de CHAMPRIS A.** *Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales*, Les éditions du CNFPT, Paris, 1996.
- MULLER P. et JOBERT B.** *L'Etat en action*, Politiques publiques et corporatisme, P.U.F. Paris, 1987.
- MULLER P.** *Les politiques publiques*, Que Sais-Je ? P.U.F. Juin 2000.
- MULLER P. et SUREL Y.** *L'analyse des politiques publiques*, Collection Clefs Politiques, Editions Montchrestien, Paris, novembre. 2002.
- OHNET J-M.** *Histoire de la Décentralisation française*, le Livre de Poche n° 527, 1996.
- ROSANVALLON P.** *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Point Histoire, 2006.
- ROUQUIE A.** *Changement politique et transformation des régimes*, in *Traité de Science politique*, Madeleine GRAWITZ et Jean LECA.
- SADRAN P.** *Le système administratif français*, Clefs politiques, Editions Montchrestien, Paris, 1977.

**SCHRAMECK O.** *La fonction publique territoriale*, Editions Dalloz.

**WEBER M.** *Le Savant et le politique*, Collection 10/18 n°134, La Flèche, 2002.

## OUVRAGES THEMATIQUES :

**AUBY J-M, AUBY J-B, JEAN-PIERRE D., TAILLEFAIT A.** *Droit de la fonction publique*, Précis Dalloz, 5<sup>ème</sup> Edition, Paris, Septembre 2005.

**BOYER A.** *L'essentiel de la gestion*, Edition d'Organisation, Paris, 2001.

**FATH B.** *La gestion du personnel des collectivités territoriales*, Les Editions d'Organisation, Paris, Mars 1989.

**FATH B.** *La mobilité des agents territoriaux au sein de la communauté européenne*, Dossier d'Expert, La Lettre du Cadre Territorial, Voiron, Janvier 1995.

**FATH B.** *Les Agents contractuels des collectivités territoriales*, Ouvrage collectif, La Lettre du Cadre Territorial, Voiron, Novembre 2005.

**de GAULEJAC V.** *La Société malade de la gestion*, Economie Humaine, Seuil, Saint-Amand-Montrond, Cher, Janvier 2005.

**KOKOREFF M. et RODRIGUEZ J.** *La France en mutations. Quand l'incertitude fait société*, Payot, Août 2004.

**LAMARZELLE D.** *Le management territorial*, Editions Papyrus, Brives 1997.

**MARCOU G.** *Les structures régionales dans les pays candidats et leur comptabilité avec les fonds structurels (Europe centrale et orientale)*, Parlement européen, 2002.

**ROGNARD M-A.** *La Fonction Publique Territoriale, acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local*, Etude présentée par. Avis et rapport du Conseil Economique et social, les Editions des Journaux Officiels, Paris, 2000.

**ROUAULT M-C.** *Compétences des collectivités territoriales et intérêt Public local*, Editions du Juris Classeur, 2002.

## ARTICLES DE REVUES :

- AUBY J-B refondu par BERTRAND C. Juris-classeur 1993, fascicule 1821.
- BALDOUS A. BARGAS D. NEGRIN J-P. *Les récentes modifications du statut général des fonctionnaires : rupture ou continuité ?*, Revue Française de Droit Administratif 1987, p 890 et suivantes.
- BOURDON J. Doctrine Etude : *Vers une banalisation du droit de la fonction publique*, AJFP novembre, décembre 2005.
- CAILLOSSE J. *Comment le « centre » (se) sort-il des politiques de décentralisation*, Pouvoirs locaux n° 63, IV, 2004.
- CARDONA F. *Des fonctions publiques pour l'Espace Administratif européen*, Tribune de la gestion publique, vol V, n°2 mars/avril 1999, p. 4 et 5.
- CARLES J. *Les cahiers de management*, mars, avril et mai 2003.
- COMMAILLE J. JOBERT B. *Les métamorphoses de la régulation politique*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1998.
- DELAFOSSE P. et LORENS P-J. Pouvoirs Locaux, n° 57, II, 2003, p. 49.
- DENOIX de SAINT MARC R. *L'administration contractuelle*, AJDA, 19 mai 2003.
- DREYFUS F. et ROUBAN L. *Le pouvoir anonyme*, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1994, p 239-240.
- DREYFUS F. et EYMEY J-M. *Pour une science politique de l'administration*, VII Congrès de l'Association française de science politique, Table ronde n° 3, Lille, les 18 et 21 septembre 2002.
- DURAN P. THOENIG J-C. *L'Etat et la Gestion publique territoriale*, Revue Française de Sciences des Politiques, Août 1996, vol. 46, n° 4, p. 580.
- FERRARI-BREEUR C. *La loi du 26 juillet 2005 ou le droit communautaire cause réelle et prétexte à une modification du droit français de la fonction publique*, La Semaine juridique n°35, 29 août 2005.

- FOURNIER J. *Intégration européenne et administration publique. Où en est-on ? Que reste-t-il à faire ?*, Tribune de la gestion publique, vol. III, n°6, 1997, p. 8 et 9.
- HAURIOU M. *Etude sur la décentralisation : Paris 1892*, extrait du répertoire de droit administratif, § 26, p 12-13.
- JEAN PIERRE D. *La généralisation des contrats à durée indéterminée dans la fonction publique par la loi du 26 juillet 2005*, dans « La Semaine juridique » JCP n°35, 29 août 2005.
- LACHAUME J-F. *Evolution et permanence dans l'identification de l'agent non statutaire*, CJEG, 1997, p.36.
- LAROQUE M. *La contractualisation comme technique de tutelle : l'exemple du secteur social*, AJDA, 19 mai 2003.
- LAUFER R. *Crise de légitimité dans les grandes organisations*, Revue française de gestion N° 9, mars/avril 1977.
- LE PORS A. MIEWSKI F. *Vouloir l'Egalité*, Collection des rapports officiels, Rapport au ministre de la Fonction publique, Troisième rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques. La documentation française, août 2005.
- LEVY J. *Les hybrides de l'utopie*, Pouvoirs locaux n° 63, IV, 2004, p. 13.
- de MONTECLER M-C. AJDA, 19 mai 2003, p. 965.
- PATARD M. *Les contradictions du système politique*, Pouvoirs locaux n° 53, novembre 2002.
- POCHARD M. *La place donnée au contrat dans l'organisation de la fonction publique*, AJDA, 19 mai 2003.
- RICHER L. *La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques*, AJDA, 19 mai 2003.
- ROSSINOT A. Ancien ministre de la Fonction Publique, Les cahiers du management territorial, n°19, p. 8.
- ROUBAN L. *Regards sur l'actualité*, Nouvelles perspectives pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, p. 76 et 77.
- ROUBIEU O. *Le modèle du manager*, Politix n°28, 1994 p. 35 à 48.
- ROUHETTE G. *Contrat*, dans Encyclopédia Universalis. p.469 et suivantes.
- ROUSSELLE P. *Les différents cas de figure où l'on trouvera des contractuels de catégorie A dans la fonction publique territoriale*, Les Editions du Juris-classeur, 2002, fascicule 191.
- SADLAN P. *De l'allégeance à la mobilité : quelle politisation pour la fonction publique territoriale ?* Pouvoirs, 1987, nota p. 39 et suiv.  
SADLAN P. *La mise en débat de la démocratie locale*, Pouvoirs locaux n° 62, III, 2004, p. 30.  
SADLAN P. *L'Histoire (s) de la décentralisation 1973 – 2009*, Pays et Quartiers d'Aquitaine, Horizons d'Aquitaines hiver, 2006, p.70.
- TAILLEFAIT A. *Les emplois fonctionnels dans la fonction publique territoriale, droit administratif*, Edition Juris Classeur, mars 2003, p. 10 et suiv. : ... « les droits et garanties des titulaires d'emplois fonctionnels ont été renforcés, cependant que leur carrière était revalorisée »...
- THOENIG J-C. Les cahiers du management, n°19 p.12 et suiv.  
THOENIG J-C. *La décentralisation, 10 ans après*, Pouvoirs N° 60, 1992, p 7.
- THOMAS TUAL B. *Recrutements*, Edition du Juris-classeur, fascicule 131, 1995.
- VERSINI D. *Rapport sur la diversité dans la Fonction publique*, Paris, décembre 2004.
- WORMS J-P, *Le Préfet et ses notables*, Sociologie du travail, n° 3 juillet / septembre 1966.
- JCP la semaine juridique Administrations et Collectivité territoriales n° 13, 24 mars 2003, p. 369.
- Livre blanc de l'APVF publié dans le cahier détaché n° 2 du 25 août 2003, la Gazette des Communes.
- Conseil d'Etat, Rapport public 2003, *Perspectives pour la fonction publique*, La documentation française, 2004.

## ARTICLES DE JOURNAUX, DOCUMENTS, SOURCES ELECTRONIQUES :

- APVE, *Moderniser l'exercice des mandats locaux*, novembre 2005.
- BOURGUIDNON P. MALLERET T. Le Monde, *Les trois mots clés de DAVOS*, 22 janvier 2004.
- BOURNOIS F. Le Monde Emploi, Professeur de gestion des ressources humaines et relations du travail à l'université PARIS II, 11 janvier 2005.
- BRUNET S. rapport d'audit du dispositif d'accompagnement des *fonctionnaires privés d'emploi*, réalisé pour le CNFPT, 23 décembre 2003.
- CADIEU P. *Les collaborateurs politiques : statuts et missions*, Territorial, Voiron, février 2000.
- CASTEL R. Le Monde, *La guerre des réformistes Le terme de réforme a été récemment affecté d'une inversion de sens qui n'a pas assez retenu l'attention, il y a désormais un réformisme de droite et peut-être le réformisme est-il en voie de passer massivement à droite...*, 20 janvier 2004.
- COURTIAL J. *Les esprits sont mûrs pour une réforme de la fonction publique territoriale*, La Gazette, 7 juillet 2003, p. 18 et 19.
- DRAFFOURG D. Président Syndicat des Secrétaires Généraux et Directeurs Généraux des Collectivités territoriales, Lettre du Cadre du 15 juillet 2001.
- JAN P. URVOS J-J. Rebond, Libération, 26 août 2005.
- LARONCHE M. Le Monde, *La vocation des nouveaux enseignants est moins affirmée*, cet article s'appuie sur le travail de deux sociologues Agnès VAN ZANTEN, directrice de l'observatoire sociologique du changement (CNRS- Sciences Po.) et Patrick RAYOU, professeur de sciences de l'éducation, 6 octobre 2004.
- MALLET E. MEYER F. La Gazette des communes, n°33-1755, p. 10, *FPT : premières réactions mitigées au projet du CDI*, 6 septembre 2004.
- MANRIQUE J-C, élève administrateur, La Gazette, 21 novembre 2005.
- PINTRE S. Vice-Président du Syndicat des Directeurs Généraux, La Lettre du Cadre du 17 juillet 2001.
- Professeur PIQUEMAL M. Directeur des programmes de l'observatoire des missions publiques en Europe (OMIPE), à propos du Rapport POCHARD, Rubrique courrier, p. 27, La Gazette, 21 avril 2003.
- QUEWEL N. Le Monde, rubrique Emploi intitulé, *La réussite, critère numéro un des élèves des grandes écoles*, du 22 juin 2004.
- REVERCHON A. Article dans Le Monde Economie p II, 6 janvier 2004.  
REVERCHON A. Le Monde de l'Emploi, 10 février 2004.  
REVERCHON A. Le Monde Emploi, 11 janvier 2005.
- SAPIN M. Ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat de mars 2000 à avril 2002, La Gazette, 21 juin 2004.
- SULEIMAN E. Libération, 27 février 2003.
- TUHLL P. Directeur Général des Services de la région Lorraine, La Lettre du Cadre, 17 juillet 2001.
- TIBEAUD P. écrivain, ancien directeur de la revue Esprit Le Monde, *Horizons débats* p. 14, Les Démocraties sont mortelles, 4 mai 2004.
- Association Nationale des Contractuels du Secteur Public, Lettre de liaison en mars 1988 (Lettre n°25), source <http://web2-cnam.fr>.
- Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), *Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats d'Europe centrale et orientale*, Commune et régions d'Europe n°62, 1997, p. 5.
- Lettre du Cadre Territorial 1er septembre 2001.
- Le Monde, *La fonction publique territoriale peine à recruter ses cadres*, 20 avril 2002, p. VII.
- Le Monde, *la notation des salariés est remise en question aux Etats-Unis ; la logique culturelle qui porte la notation commence à connaître ses premières critiques et limites ...* 4 février 2003, p. 17.
- Le courrier des Maires, mars 2003, p. 51.
- Répertoire des Maires n°5, *Doit-on imposer un concours à un ressortissant de l'Union européenne titulaire d'une qualification reconnue dans son Etat d'origine et qui souhaite intégrer la fonction publique territoriale française ?*, septembre, octobre 2003.
- La Gazette, *Imaginons la vie locale de demain, De l'importance du vocabulaire dans l'action décentralisatrice*, 13 octobre 2003, p. 218.

- La Gazette, Cahier détaché n° 2-41/1715, publication du Rapport d'un groupe de travail de la majorité sénatoriale, *Refonder le statut de la Fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation*, 3 novembre 2003.
- Le Monde de l'Emploi pour lequel un recrutement contractuel "va de soi" ou encore à propos de la fonction publique territoriale : « *Si elle ne trouve pas le profil dont elle a besoin en interne, elle devra chercher ses compétences dans le privé*, 20 avril 2004.
- Enquête réalisée auprès de 303 directeurs des ressources humaines, avril / mai 2004.
- La Lettre du Cadre Territorial n° 275, p.40-41, 15 mai 2004.
- Le Monde 2 juillet 2004.
- Extrait de la Gazette, France : l'ordonnance portant création du C.P.P.P. : *Le Contrat de Partenariat Public – Privé (C.P.P.P.)*, *Le vaste champ potentiel des contrats de partenariat*, 26 juillet 2004.
- Lois n° 2005-843 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la Fonction publique, articles 14 et 15, 26 juillet 2005.
- Le Monde, *Quand les salariés ne croient plus au discours de l'entreprise. Toutes générations confondues, sept personnes sondées sur dix affirment avoir un rapport au travail qui connaît une barrière : la vie privée*, 30 août 2004.
- Le Monde, *Les mandats municipaux et régionaux attirent les retraités*, p. 36, décembre 2004.
- Les Echos, 7 décembre 2004.
- Maire info, Dexia, *Performance de gestion financière des grandes villes : leurs maires contestent le classement d'une agence de notation*, 8 décembre 2004.
- La Gazette, n°1/1771, parlera de « *dirigeants territoriaux* » qu'elle distinguera des services administratifs, techniques..., 3 janvier 2005.
- Le Monde, à la recherche du candidat idéal, *Quels sont les nouveaux modes de recrutement ?* 1<sup>er</sup> février 2005.
- Le Monde de l'Emploi, *Le secteur public, fidèle client des cabinets conseil. Les projets de modernisation de l'Etat qui représentent des marchés alléchants arrivent à point nommé. Si les missions sont motivantes pour les consultants, les cabinets doivent néanmoins se familiariser avec la culture de l'administration*, 1<sup>er</sup> février 2005.
- La lettre du Cadre Territorial proposera des offres d'emplois aux « Cadres dirigeants » (ex n°290 du 15 février 2005).
- La Lettre du Cadre Territorial n°290, p. 22 et suiv. 15 février 2005.
- Note de conjoncture, [www.maireinfo.com](http://www.maireinfo.com), 17 février 2005.
- La Gazette, dans un article consacré à la parité et suite à une enquête d'opinion, les femmes maires interrogées avouent avoir comme premier problème : la complexité des lois et règlements (80 %), l'étendue de leur responsabilité (77 %) loin devant le handicap d'être une femme, 7 mars 2005.
- Le Monde, *Une nouvelle génération de femmes s'est lancée en politique*. Cet article fait référence à « *Femmes, genre et sociétés, l'état des savoirs* » Editions La Découverte, où l'auteur Margaret MAWANI constate : « plus de femmes instruites... », 8 mars 2005.
- Le Monde, *Cinq ans pour instaurer l'égalité salariale homme/femme*, p. 9, 25 mars 2005.
- Le Monde, *La nouvelle génération de cadres face à la société de défiance... Critiques sur la génération 1968, ils (les cadres) arbitrent soigneusement entre métier et vie privée ...*, 16 juin 2005.
- Le Monde, 3 septembre 2005, p. 16.
- Le Monde, 16 septembre 2005, p. 13.
- Le Monde, Observatoire des médias et Collectif, *Les mots sont importants*, [www.acrimed.org](http://www.acrimed.org), 27 décembre 2005, p 3.
- Service public n°118, p.28, *Fonction publique territoriale : portraits des DGS*, janvier-février 2006.
- Journal des Maires, [www.journaldesmaires.com](http://www.journaldesmaires.com), p.26 et suivantes, *La proximité plébiscitée*, janvier 2006.
- Le Monde, *Des centaines de fonctionnaires reçus aux concours avant le 1<sup>er</sup> mai 2004 refusent leur nouveau statut*, p.9, 12 janvier 2006.
- Lettre du Cadre Territorial n° 321, GEPEC : Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, 15 juillet 2006.



# ANNEXES

Annexe I :	Situation des agents non titulaires .....	p. 412
Annexe II :	Questionnaire aux Contractuels de la Fonction Publique Territoriale – Catégorie A. ....	p. 417
Annexe III :	Réponses aux questionnaires Cadres Contractuels de la Fonction Publique Territoriale – Catégorie A. ....	p. 432
Annexe IV :	Questionnaire aux Autorités Territoriales (et Directeurs des Ressources Humaines) .....	p. 447
Annexe V :	Réponses aux questionnaires aux Autorités Territoriales (et Directeur des Ressources Humaines) .....	p. 466
Annexe VI :	Les métiers des Collaborateurs de Cabinet de collectivités Territoriales .....	p. 557
Annexe VII :	Fiches d'identités des Cadres Contractuels interviewés .....	p. 610
Annexe VIII :	Guide d'entretien semi directif utilisé pour les interviews des Cadres Contractuels .....	p. 614
Annexe IX :	Les personnalités rencontrées pour les besoins de notre enquête entre 2002-2006 .....	p. 616