

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

thèse pour le doctorat de l'EHESS, discipline sociologie
soutenue par **Émilie Biland-Curinier** le 2 décembre 2008,
mention très honorable avec les félicitations du jury

Jury : Françoise Dreyfus, professeure à l'Université Paris 1 (présidente) ; Jean-Michel Eymeri-Douzans, professeur à l'IEP de Toulouse (rapporteur) ; Christine Musselin, directrice de recherche au CNRS (rapporteuse) ; Michel Offerlé, professeur à l'École Normale Supérieure de Paris (directeur de thèse) ; Gilles Pollet, professeur à l'IEP de Lyon ; Jean-Noël Retière, professeur à l'Université de Nantes

Segment le plus dynamique de l'emploi public, mais aussi le plus diversifié, avec 60 000 collectivités employeuses, l'emploi public local compte 1,7 million d'agents. 78% d'entre eux sont fonctionnaires, au titre du statut général de 1983. Or, bien que ce statut reconnaisse le concours comme la règle de droit commun pour l'accès à la fonction publique, celui-ci n'a jamais été le mode majoritaire de recrutement en collectivité. Cette recherche analyse comment les concours, pris dans une concurrence avec d'autres modes de recrutement et de promotion, contribuent à structurer ce segment du marché du travail en le différenciant à la fois de l'emploi privé et d'autres formes d'emploi public. Pour ce faire, elle croise les apports de la sociologie politique de l'administration et de la sociologie du travail et des professions tout en mobilisant une méthodologie à la fois ethnographique et socio-historique. Cette posture disciplinaire et méthodologique permet d'étudier, de manière comparée, un double processus d'institutionnalisation (entendu comme un processus historique continu participant à la cristallisation des représentations et des groupes sociaux) : institutionnalisation des concours des années 1970 aux années 2000, institutionnalisation concomitante de l'emploi public local. L'économie argumentative (huit chapitres répartis en quatre parties) rend compte des combinaisons complexes entre régulation nationale et pratiques locales, entre neutralisation bureaucratique et proximité au(x) politique(s).

La première partie cherche à comprendre comment se sont élaborées les normes juridiques relatives à ces concours au cours des quarante dernières années. Le dépouillement d'archives du ministère de l'Intérieur, l'examen de débats parlementaires, la réalisation d'entretiens permettent d'étudier les disputes auxquelles les différentes étapes de leur institutionnalisation donnent lieu, et les représentations de l'emploi public et des collectivités locales que celles-ci véhiculent. En repérant les acteurs (fonctionnaires d'État, syndicalistes, élus, universitaires...) qui y prennent part et les arènes qu'ils investissent (des directions ministérielles au Parlement en passant par les associations), elle montre la vigueur des luttes pour le contrôle de l'emploi public local, et corollairement les incertitudes qui président à la naissance de cette nouvelle fonction publique, au moment où le modèle wébérien est lui-même contesté. Finalement, les concours actuels sont proches, dans leur mode d'organisation et dans leurs exigences, de ceux existant au niveau de l'État. C'est au niveau de l'articulation concours / recrutements, beaucoup plus ténue dans la territoriale, que réside la principale différence entre ces deux fonctions publiques. Établies depuis le 19^e siècle, les larges prérogatives des employeurs locaux sont renforcées par la valorisation contemporaine des mécanismes marchands et par la volonté de restreindre le périmètre des administrations nationales.

La deuxième partie opère un changement d'échelle : elle étudie les concours du côté des institutions locales, une mairie et un centre départemental de gestion, chargé de l'organisation des concours. Je situe les recrutements et les déroulements de carrière au regard du droit de la fonction publique précédemment analysé, mais aussi au sein des marchés locaux de l'emploi

et des préoccupations électorales associées à l'emploi public. Sur les deux terrains, on observe, dans les années 1970, une gestion localiste, personnalisée et promotionnelle du personnel. Dans les années 1980, la création de la fonction publique territoriale n'a pas limité qu'à la marge les pratiques des employeurs locaux. En revanche, ce modèle est remis en cause, depuis les années 1990, par un processus conjoint de délocalisation des concours et de restriction des promotions. Les normes gestionnaires et comptables discréditent le recrutement social et local. En d'autres termes, bien plus que l'autonomie promise par les transformations récentes du droit, on remarque, dans ces communes petites et moyennes, une plus forte hétéronomie, exercée par les institutions encadrantes (territoriales ou déconcentrées).

La troisième partie resserre la focale sur les concours administratifs organisés dans les années 2000 en Ile de France par des institutions extracommunales (CNFPT et centre de gestion) pour comprendre comment opère, en actes, ce mode de sélection. J'étudie d'abord les mécanismes de sélection des jurés et la manière ceux-ci endossent leur rôle – une enquête qui me conduit à définir les concours comme une institution indissociablement procédurale, capacitaire et morale. Les interactions entre jurés et candidats, par le truchement de l'écrit ou en face à face, montrent ensuite que les concours tendent à unifier la fonction publique territoriale, en la différenciant à la fois de l'État et du monde privé de l'emploi. Mais cette autonomisation est limitée. Les concours territoriaux sont en réalité pris en tension entre deux références : un modèle bureaucratique où l'anonymat, le respect des procédures, les connaissances tiennent une place centrale, et un modèle managérial qui pousse à l'individualisation de la sélection en imposant la « motivation » et l'« autonomie » comme des qualités indispensables aux « bons » fonctionnaires.

Enfin, la quatrième partie opère un dernier basculement, des jurés vers les candidats, des employeurs vers les salariés. Elle commence par situer la place des concours dans les trajectoires professionnelles, locales et familiales, des agents publics locaux. Elle étudie les différents facteurs qui structurent des rapports différenciés aux concours : position sociale, âge et génération, configuration familiale, inscription locale. Elle cherche aussi à caractériser l'ampleur des mobilités (inter ou intragénérationnelle, modeste ou de transfuge) permises par les concours. Le dernier chapitre de la thèse adopte une posture complémentaire, qui analyse le concours comme une carrière, au sens interactionniste du terme. J'analyse les différentes étapes de cette carrière (décision de passer le concours, préparation, passage des épreuves, échec ou réussite) à partir des pratiques et des interactions, au travail et en famille, auxquelles elles donnent lieu. Il s'agit ici d'analyser les incidences de la socialisation concurrente sur les pratiques professionnelles et privées et de tester l'hypothèse d'une acculturation, par les concours, aux normes et pratiques supposées propres à la fonction publique territoriale.

En étudiant les différents modèles de concours expérimentés par le monde territorial depuis le début des années 1970 (locaux et promotionnels autrefois, extracommunaux et sélectifs aujourd'hui), en inscrivant ces concours dans les modes idéaux-typiques de gestion du personnel (réseaux localisés, bureaucratie d'inspiration étatique, modernisation d'inspiration managériale), en comparant les incidences de ces concours sur les trajectoires des agents (promotion locale et rattrapage scolaire autrefois, protection statutaire et mise en mobilité géographique aujourd'hui), cette thèse montre que les concours contribuent à l'unification, non seulement juridique, mais aussi symbolique et pratique, de l'emploi public local. Ce mode bureaucratique d'unification est toutefois contesté par la délégitimation contemporaine des concours. Il est aussi partiel, du fait de la déconnection entre concours et recrutements effectifs.

Mots clés : concours, bureaucratie, politisation, fonction publique, institution, pouvoirs locaux, marché du travail