

Section thématique 45

« Formes de compétence et savoirs de gouvernement »

Biland Émilie
Centre Maurice Halbwachs (CNRS-EHESS-ENS)
emilie.biland@ens.fr

Session I/ Réformes, formation à l'administration et figures de l'administrateur

Which managers for local public service ?
Skills and knowledge in French competitive exams.

To what extent do the competitive exams contribute in constructing and legitimising the knowledge and skills defined as essential to the French civil service of local governments? This question, specifically applied here to the examination for applicants to the post of administrative assistant (*attaché territorial*), will establish what role this symbolic recruitment method plays in producing the skills required for effective governance [Biland, 2008].

On condition that the laureate gets to be recruited, this exam gives university graduates (bac+3) access to a specific administrative body (*cadre d'emploi*): constituting the majority of category A posts in local government¹, the *attaché* is present in almost all French local government agencies. More numerous than the administrator (*administrateur territorial*) essentially present in large towns, general and regional councils, the *attaché* is equally present in smaller municipalities, often as managing director (*directeur général des services*), and in larger towns, as head of a department or programme manager. Created back in 1978, and given the short history of the civil service of local government, this administrative body can therefore be considered as the modal level in local management.

The selection and training of future *attachés* is different from both that of administrator and category A civil servants to the State in that eligibility does not in itself guarantee appointment and that there are no post-examination training establishments. In the case of *attachés*, subsequent training is provided by means of short internships under the supervision of existing local government executives. In order to comprehend how this specific profile of local government manager is constructed, we focused our observations on the competitive examination period in that, given the shrinking opportunities of integrating the post by internal promotion, it currently concerns the vast majority of newly appointed *attachés*. This study is based on observations of the 2006 oral examination in Ile de France, interviews with members of the examination board, and information obtained at the National Civil Service of Local Government archives (*Centre National de la Fonction Publique Territoriale*: CNFPT), organizer of the entrance examination since its creation². It was completed by the observation of training sessions organised by the CNFPT, and interviews carried out amongst trainees and training staff.

These different methods of investigation enable us, through the examination process, to study three facets in the construction of an *attaché* skills. We will first demonstrate how the examination participates in instilling the standards and practices governing the civil service as a whole, both in traditional terms (respect of regulatory and statutory dispositions, the

¹ The *attachés* number is about 43500 (of which 27% staff on casual fixed-term contracts) against 1800 for the administrators [Observatoire de la fonction publique territoriale, 2006 : 9].

² Note that the Law of February 19th 2007 envisages transferring its organisation to the departmental management centres (*centres départementaux de gestion*) by 2010.

hierarchy and having a sense of public service), and in view of recent evolutions (the value of motivation and recognition, the homogenisation of public action through trans-partisan alliances etc.). This examination, however, also attempts to distinguish future *attachés* from their State counterparts; it thus participates in legitimising local public action and in so doing, endorses its local elected representatives and heads of department. Finally, it contributes in creating hierarchical differentiation through the management methods it endorses.

Civil servants among civil servants: from bureaucratic conformity to managerial conformity?

As with the other civil service of local government exams, that of *attaché* assesses a candidate's ability to respect the codes of bureaucratic behaviour. Simultaneously, candidates are equally expected to satisfy management inspired demands that consider "personality" as a primary evaluation criterion. These dual assessment principles will be examined first.

Respect of order and regulations

In 1996, the late arrival of a regional express train (RER) resulted in over sixty candidates being refused admission to the entrance examination for arriving two minutes late. The late arrivals, backed by the communist vice-president of a regional council who in turn alerted the President of the CNFPT³, requested that the examination be rescheduled. Despite official backing, the President of the CNFPT refused the request. Far from being trivial, incidents such as these are revelatory of imposed behavioural norms as a key structuring principle of the competitive examinations since the 19th century, notably the equality of treatment. Associated with other indicators observed during the examination period (inspection of the scarves worn by veiled women candidates, the obligation to write in black or blue ink to the exclusion of any other colour, discredit of candidates judged "evading the issue" or "trying to impress"), it allows us to define the examination as a disciplinary institution. Since discipline is enforced in the name of legality, the *attaché* exam is inscribed in a historical continuity of procedural rationalisation [Weber, 1978]: the composition of examining boards, double correction of papers and their anonymity are all indications of the significance of a legal culture that effects the work of the examiners and is equally tested in the candidates. This emphasis on method (two-part plan, importance of key-words etc.) appears to translate this procedural rationalisation in certified abilities: if the examining panel respects the rules so must the candidates. This equality of treatment, however, is much more than a statutory regulation; it also has moral value. In this sense, the examination as a socialisation process presents the characteristics that Robert Merton resumed in the expression "bureaucratic personality". Candidates are expected to be perfectly "methodical, prudent and disciplined" [Merton, 1940: 462]. Far from being specific to the *attaché* or local government examinations, the focus on respecting instructions, and thereby the hierarchy, place these exams in the continuity of the national examinations. These conformist qualities echo the hierarchical organization of work in the public sector that local authority agents experience on a daily basis in the same way as civil servants of the State. These procedures are not merely designed to discipline civil servants; in practice, they equally contribute in the construction of professional skills. Procedural mastery thus confirms their authority as "technicians" or "specialists" and allows them to carry their weight as such in the face of elected representatives, local inhabitants and other local authority "partners" [Lagroye, 2002: 513]. This second justification is particularly useful in countering accusations concerning the pre-

³ CNFPT archives, 226w88.

eminence of rules: candidates with a “personality” capable of distinguishing themselves from their competitors and bring a “plus” to their local authority will thus distance themselves from the civil servant stereotype accused of being fastidious, narrow-minded and procedural.

The need to have an interesting personality

This second register on which candidates are assessed is totally distinct from the previous one focusing on singular, personal aptitudes rather than collective skills. When an examining board asks a candidate with an Italian-sounding name what a European national can bring to a French local authority⁴, we are far from the multiple precautions taken to guarantee a candidate’s anonymity. Here the behavioural (or even psychological) expectations are far removed from the bureaucratic personality. It is no longer a question of integrating a local authority with a legal culture that remains the same whatever the authority, but of distinguishing oneself from the traditionally perceived punctilious, routine-minded bureaucrat by having an “interesting” personality. The qualities valued here correspond to those pinpointed by Luc Boltanski and Eve Chiapello [1999: 139-151] in the performance management credos adopted in the 1990’s: “motivation” and “investment” on the one hand, and “autonomy” and “adaptability” on the other. These qualities fall within the “modernisation” movement determined to rectify the shortcomings of bureaucratic order by imposing new behavioural norms supposedly guaranteeing more efficient public services. This transformation in the competitive exams first and foremost affects the examination itself. If the interview with the examining board remains, its statutory definition has evolved with time: initially conceived as a text analysis, it includes, since 1996, an official assessment of the candidates’ “motivations”, itself linked to their “ability to exercise their functions”. Today, candidates are assessed on their capacity for adaptation to the new public service standards: embodying the concept of ‘modernisation’ through personal investment seems particularly effective. Successful candidates are those showing a predisposition towards “flexibility”, “compliancy” and “openness to the idea of restructuring” [Bourdieu, 1997: 120]. This development, however, broadly consists in reformulating values such as empathy, dedication or helpfulness that echoes the “practical sense of public service” [Siblot, 2006: 307] already common amongst civil servants. This increasing demand for availability and investment at work is made more acceptable by the examining boards’ appeal to more traditional forms of professional *ethos*. Finally, these new individualising standards are not applied to the detriment of the characteristic rules governing bureaucratic order. Candidates are effectively evaluated on their ability to satisfy both types of demand. They are still expected to be recognisable civil servants, but “modern” adaptable civil servants. Their role is ambiguous: they are expected to simultaneously respect a traditionally defined role and at the same time to invent it; they are expected to be compliant but at the same time demonstrate their ability to take initiatives. The examining boards in fact exploit these managerial criteria: far from being convinced as to their practical efficiency, they are used to re-legitimise the civil service in accordance with its founding values of “public service” and “general interest”⁵. The competitive examinations’ objective is thus not to remodel public service employment in the image of the private sector, but rather to reform its specificity, amongst which figures its relationship with politic power.

⁴ Fieldwork diary, June 14th 2006 (conversation exam).

⁵ Our analysis is close to that of Julie Gervais, showing that the “managerial injunction” adopted by the *Corps des Ponts* constitutes an attempt to re-legitimise the State and, more especially, those who ‘serve’ it [Gervais, 2007: 557 et suiv].

Belonging to the world of local government: distinctive exams for a different kind of civil servant

Whilst they share a number of characteristics, both formal and statutory⁶, the competitive entrance examinations to the civil service of local government cannot entirely be assimilated to those organized by the State. They primarily differ regarding the advocated relationship to political power. In more general terms, they can be considered as undertaking the creation of a distinctive model of government.

A professional relationship to political power

The relationship to political power defined by the examinations does not, in appearance, differ from the historical norms prescribing reserve and neutrality. The examinations promote a civil service at once depoliticised and accessory to politics: candidates are asked for technical skills rather than political or ideological allegiances. The common factors should not, however, mask an obvious difference between local and central government examinations. Like local public agents (particularly municipal) who encounter with elected representatives on a daily basis, candidates must also show their ability to interact with elected representatives on the examination panel, particularly during the oral examination. As candidates ignore the interrogating councillor's political leanings, potential ideological allegiances are avoided: candidates must deliver a speech that can be accepted by both left-wing and right-wing councillors. In effect, evaluators disqualify statements deemed too "populist", "demagogic" or "Poujadist" and whether aiming at extreme right or extreme left positions. In a preparatory class, a trainer explains that "candidates who are not good Republican citizens must hide the fact during their discourse"⁷. In other words, republicanism and exemplary citizenship, already observed by Bruno Dumons and Gilles Pollet under the Third Republic [1997], is still palpable. This neutral republican posture comes from the way councillors are selected for the examination panel: exclusively local government executives with a proven aptitude for consensus. Charged to recruit for local government branches of all political leanings, the entrance examinations value "measured" postures, neither too right-wing nor too left-wing. These selection methods are nevertheless far removed from the concrete relationships that can exist within a local authority. Emphasising a necessary distance between elected councillors and local public agents masks the real relationships that they frequently develop, whether personal or in terms of political allegiance. The division of labour (councillors are responsible for instigating and decision-making, managers for managing issues in hand and exposing possible options) is nevertheless far from being absolute: as future managers, candidates for posts of 'attaché' must be capable of surpassing the strictly technical role assigned them. This is clearly indicated in the exam preparation manual concerning summary notes: "information delivered to your readers will enable them to act *responsibly* because *enlightened*" and finally warns candidates against "excessive administrative prudence that will oblige your reader to decipher what you really mean" [Hoffbeck, 2003: p.77-78]. During the oral, a candidate may take a stand if invited to do so by the jury: by developing a pragmatic analysis supported by facts (figures, dates and legal references), managerial candidates take on the posture of experts. In so doing, they acquire political legitimacy that will enable them to further their idea of local public action. In this sense, the local government exams distinguish themselves from the historical neutrality promoted by the State exams and appear, on the contrary, to

⁶ It should be specified here that it is the Ministry of the Interior that determines exam content and programmes, and that the Council of State's jurisprudence (*Conseil d'Etat*) concerning the competitive exams is also applicable to the civil service of local government.

⁷ Fieldwork diary, January 11th 2006.

spread the ‘duty to be committed’ characteristic of the contemporary come-back of politics [Dreyfus, 2000].

A common “culture”

The relationship to political power is only one of the areas that differentiate local government examinations from civil service to the State examinations. A certain number of indicators support the idea that the exams are getting more local. There is a higher concentration of themes related to local authorities and the civil service functions within them in the written papers; literary and historical culture, the State and public services in general are abandoned in favour of public policy issues on local authority agendas (from sustainable development to caring for the dependent elderly). The high-ranking State civil servants, still frequently solicited to devise exam subjects at the beginning of the 1990’s, have now been replaced by local authority managers and CNFPT trainers. This “localizing” process of exams has been the subject of numerous debates in the manuals, the CNFPT directives and interviews. Under the recurring epithet of “local government culture” (*culture territoriale*) lies the intention to create a homogeneous representation of local actors around catchwords such as “efficiency” and “proximity” believed proper to local public services, in the wake of the “minimum common language” management model used in the private sector since the 1980’s [Pavis, 2003: 18]. According to its promoters, local culture would consist in a language common to all local government agents whatever their rank or technical specialisation. Supported by references to rights but also, more and more frequently, the sociology of organizations, political science and public economy, it does not advocate a distinct, firmly constituted doctrine, but on the contrary purports to be non-ideological; in other words, valid for all local authorities whatever their political leanings. It falls within a ‘loose and implicit’ ideology of local public action that is all the stronger for its ‘adaptability to various local configurations’ [Arnaud et al., 2005: 6]. Primarily, this ideology concurs with the claimed modernity of local public action constantly emphasised in news items on the subject. To be modern, local public action is inseparable from the need for modernisation: in order to achieve and maintain effective capacities to act on territories and social problems, local authorities must experiment new policies, target new populations and implement new working methods; as many new ideas (real or imagined) as the issues being focused on. Certain subjects evoke the values that make (or made) the ‘greatness’ of the public service (impartiality, commitment to the general interest etc.), but most concentrate on the criticisms to which civil servants are subject: candidates are asked to answer to accusations of corporatism, privileges, rigidity, failure to act and adopt the new language so dear to public action (quality, performance, innovation etc.).

Selecting future managers: how exams product hierarchical differences

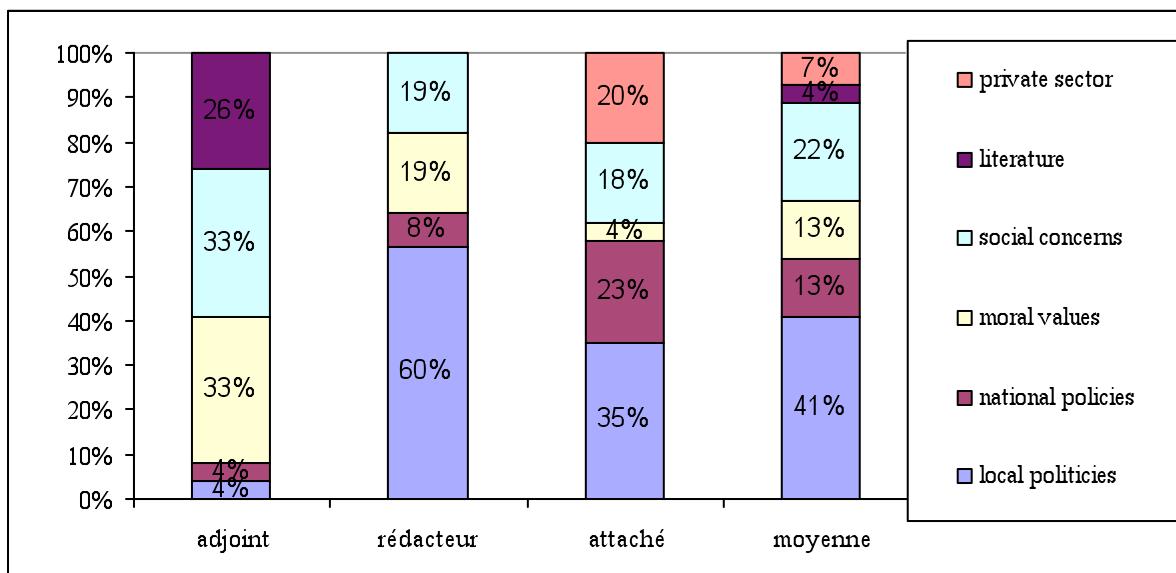
The competitive exam for the post of *attaché* places the candidate in the midst of a civil service that is at the same time unified and diversified. To this dual, convergent socialisation process can be added a third; the exam also contributes in teaching future appointees their place in the hierarchy. In this case, candidates are in effect evaluated as future managers.

Anticipating a hierarchical positioning

Taking the hypothesis that the exams contribute in producing hierarchical differences, we also studied the entrance exams for writer (*rééditeur*, category B) and clerical assistant (*adjoint administratif*, category C), both subordinate to the *attachés* within the administrative branch. Our observations confirm this initial postulate. The expectations enunciated by the juries are

structured not only by standards common to the civil service as a whole, but others specific to local government employment and equally, the hierarchical rank the exam give access to. Observations made during the tests for admissibility to preparatory courses provide the first clues as to the hierarchical representations associated with the different administrative bodies. Officially “charged with administrative tasks encompassing knowledge of and the application of administrative and accounting regulations”⁸, clerical assistants, according to examiners marking the tests, must master spelling, grammar, written expression and comprehension of texts. At the other end of the hierarchical scale, *attachés* who “participate in the conception, elaboration and implementation of policies decided in the administrative, financial, economic, health, social, cultural and urban management sectors” must be capable of “analysis”, “reflection” and “reasoning”. They are expected to master “concepts”, “stakes” and “arguments”, they must demonstrate “subtlety”, “rigor” and “distance”. To the category A jobs are assigned complexity and intellectual activities from whence the richness of the adjectives employed in describing their qualities. For category C jobs, “basic knowledge” is required for the execution of tasks and the application of rules. These employment framework definitions clearly demonstrate that the aim behind these entrance examinations is not to recruit individuals doted with a specific trade or skill, but individuals considered capable of holding a specific rank in the hierarchy. A comparison of the themes covered in the admissibility test papers for the three exams over a relatively long period⁹ allows us to specify the relationships between them.

Graph: Themes developed in exam subjects according to exam category



Although the subjects covered in the *attaché* and *rédacteur* examinations are relatively close, it is only in the category A examinations that candidates are asked to ‘distance themselves’, to ‘put things in their rightful context’, or even to ‘conceptualise’. It is also at this level of responsibility that the comparison between the public and private sectors becomes perceptible. Entrance exams for the post of clerical assistant, on the other hand, puts the emphasis on

⁸ Act of the 22nd December 2006 on the specific status of administrative assistants.

⁹ We created a data base comprised of all the subjects covered in the written papers for the three exams studied based on the information available in the CNFPT archives, the Internet or the organizing institutions. We thus brought together a total of 165 subjects: 54 for the clerical assistant exams (13 sessions between 1966 and 2006), 62 for the writer exams (12 sessions between 1969 and 2006), 49 for the *attaché* (1979, 1988, 1996, 2006).

ethics and values rather than knowledge and reasoning. A candidate's moral framework thus appears more important (or at least more explicit) for low-ranking civil servants than managers as if the risk of non-conformity was more problematic at their level. Here, it is a determining factor in the hierarchical socialisation process that is being broached. Candidates for posts of clerical assistant prepare themselves for subordination whereas applicants for posts of *attaché* (and to a lesser degree, *rédacteur*) must be prepared to exercise power. The exams place candidates in a “fictional group-belonging situation” [Sadran, 1977: 94] that they have to integrate. This is confirmed by the differential composition of the juries (largely female at the lower end of the scale) and the types of question asked at the oral. Future clerical assistants are asked to manage the head of department's schedule whilst future ‘attachés’ are asked to play the role of ‘manager’ and assist elected representatives in their decision-making.

After having discoursed on “intergenerational solidarity”, a young graduate from the Paris Institute for Political Studies (*Sciences Po*), correctly dressed in a suite and tie, is questioned on the demographic situation in France¹⁰. The jury, however, rapidly moves on to questions relative to the role of *attaché*. One examiner, both deputy mayor and academic, asks him to explain the differences between small and medium local authorities; his colleague, a town councillor, questions him on “management philosophy” and how he would “manage conflict”. The candidate replies by appealing to “psychology” and “mediation” which the examiners consider too theoretical. Furthermore, he makes an error on the following question estimating that a municipality of 20,000 inhabitants employs 200 agents whereas the norm is closer to 400.

Although not all *attachés* occupy a management position, the grade here is perceived through the figure of head of a department, responsible for a number of agents and in direct collaboration with the elected representative delegated to his department. The winning candidates in this examination must project themselves into the ultimate post promised by a successful career: that of managing director in a small or medium sized town. This type of projection indicates that internal candidates will then be assumed capable of crossing the different employment framework barriers. The competitive examination provides an opportunity to climb up the hierarchical ladder on condition that aspiring candidates demonstrate their ability to renounce the characteristics of the group they belong to in favour of the group of reference [Merton, 1965]. In order to leave their “application”¹¹ grade to become managers, writers must prove their ability to distance themselves from subordinates and impose their authority. The expectations formulated differ according to whether the candidate is a post-graduate external candidate or an internal candidate seeking promotion.

“New blood” or “social advancement”, “attaché” or “engineer”: several management figures

The two principal examination trajectories, internal and external, structure examiners' perceptions and leads to differences in the selection criteria.

The President of the 1993¹² jury for the *attaché* examination, for example, stated that “For external candidates, the subjects and questions are generally broader and more open whereas internal candidates are expected to have more administrative experience, a sense of responsibility and knowledge of local government etc.”

¹⁰ Fieldwork diary, June 14th 2006 (oral examination for the *attaché* exam).

¹¹ According to the Decree of January the 10th 1995, writers are “charged with administrative and financial management tasks, monitoring accounts and the preparation of decisions”; they draft “legal instruments”.

¹² CNFPT archives, 226w11.

These differences are based on stereotypical assumptions. Internal candidates will characterise the qualities and defects acquired through experience; concrete knowledge of local government work on the one hand, and a generalized difficulty with enriching practical experience with theoretical elements on the other. Commenting on a female candidate in her forties, one examiner remarked that internal candidates risk being unable “to break their mould”¹³ and adapt to a completely different world of work to that which they’re used to. External candidates, by definition, ignore local government practice but are considered more resourceful and more impartial to a broader outlook on the civil service of local government. These views are significant: upstream to the selection process they have led to increased differentiation in exam content over the years. The competitive examination for the post of *attaché* has thus increased from a one in six internal-external differentiation between 1979 and 1987 to complete differentiation since 1996. The pitfalls to be avoided by candidates on both trajectories are equally very different; on the one hand a restricted, unimaginative view of the world and on the other, a necessarily highly localised and specialised professional experience. The examiners, however, insist on the unity of the competitive examinations: during their deliberations, the average differential is relatively low (never more than one point above or below the average). This unity is based on the administrative role eligible candidates will be required to hold. The competitive examination thus contributes in creating the different worlds of work that form the civil service of local government. The implementation of distinct admissibility criteria since the 1980’s have contributed in both unifying each employment branch and differentiating it from the others. A good example of this is the change in the conditions of access to the competitive entrance examinations for engineer adopted the beginning of the 2000’s. The Admissibility Commission based at the CNFPT to rule on contentious cases, toughened its criteria and reduced admissibility by publishing a new list with fewer qualifying diplomas. This was aimed at avoiding “administrators” taking the place of “technicians” through their supposedly greater ease in the written exams. “Local government culture” itself is perceived differently according to the different branches. This is particularly apparent in the press references: announcements for forthcoming engineer grade examinations in *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment* is equivalent to *La Gazette des communes* for the *attaché* grade announcements. In the written examinations, candidates’ modes of expression and argumentation are seen as indicators of their capacity to hold a specific role as defined in a given professional framework. Thus, an engineer addressing future candidates to the post explained that:

“An engineer’s mode of expression is not the same as an *attaché*’s. An engineer’s style will be as straightforward as possible, precise, well-argued and technical and avoid the use of convoluted sentences. The *attaché* will have a philosophical, journalistic, legalistic form of expression. There is an explanation for this: in a meeting, the mayor will ask the managing director for advice and the technical department manager for costs and lead-times”¹⁴.

Comments made by the examiners, either during our interviews or their deliberations, reveal that the bureaucratic taxonomies are equally basis for passing judgement: “the hardest to deal with are the *attachés* or librarians: people who are convinced they’re highly cultivated, that they know everything. Sportsmen on the other hand are extremely pleasant. They don’t make out to be what they’re not”, said a trainer¹⁵. Here, the examination is perceived as perfecting a form of socialisation initiated well before the exam and apparent even in the candidate’s private life. Requesting their conformity to the examining board’s image of the administrative body being applied for, to “conform to the examiner’s idea of the post in question” [Sadran,

¹³ Fieldwork diary, December 4th 2006, (interview session for the clerical assistant exam).

¹⁴ Fieldwork diary, June 22nd 2006 (preparatory course).

¹⁵ Interview carried out in June 2006.

1977: 98], the examinations confirm the moral dimension already bestowed them: it means being ‘human’ or ‘straightforward’, ‘rigorous’ or ‘warm’ depending on the profession applied for.

*

The *attachés* must be disciplined and respect procedures like all other civil servants but, like the other local government agents, they must also be aware of the specificities of local public action. Finally, they must hold their rank of administrative manager. How do these three types of skill, defined during the selective entry process, articulate with the recruitment methods currently employed in local communities? How are they apprehended by the candidates? By way of a conclusion we will underline the increasing autonomy of competitive recruitment in relation to local employer practices. Particularly apparent in its attitude to political power, this increased autonomy is related to the very way the exams are constructed, as institutions of *the* civil service of local government rather than instruments *of* local employers. Essentially organised by bodies outside the locality, elected representatives are in the majority excluded from the examining boards. In promoting non-ideological public action, the competitive examinations distance themselves from the rhetoric of local executives for whom local specificities are valued for their weight in arguments to convince electors, tourists and company directors. In asking candidates to overcome these “singularities” and construct arguments acceptable to all and removed from partisan or local differences, the examinations select civil servants with a common language enabling “partnerships” between local authorities and adaptability to any changes in the political majority. They do not, however, prepare them for their necessary adaptability to the locally focused expectations formulated by elected representatives worrying about their re-election. The homogenisation of representations (and even more so practices) by means of competitive exams is thus far from being complete, if only because the competitive exam is only one employment method amongst others in local authorities. The influence of this selection method on the career paths and professional roles of civil service managers in local government cannot, however, be held as negligible. In effect, it participates in the increased mobility of local government managers. The exams enable meeting agents from other localities; potentially useful relations for transferring to another local authority. They also give access to a “title” recognized on the local government labour market. We also observe that candidates envisaging a transfer to another local authority or who have obtained a professional masters degree in which these overall representations are also present, appear to be those most permeable to competitive exam requirements.

Bibliography

- Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R., 2005, « Déplacements idéologiques et action publique. Le laboratoire des politiques territoriales », *Sciences de la Société*, Presses Universitaires du Mirail, n°65, pp.4-7
- Biland É., 2008, « Concours territoriaux et institutionnalisation de l’emploi public local (années 1970 - années 2000) », PhD dissertation in sociology, EHESS
- Boltanski C., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard
- Bourdieu P., 1977, « Questions de politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°16, pp.55-89
- Bourdieu P., 1997, *Méditations pascaliennes*, Seuil

- Dreyfus F., 2000, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (18^e-20^e siècles)*, La découverte
- Dumons B. et Pollet G., 1997, « De l'administration des villes au gouvernement des "hommes de la ville" sous la Troisième République », *Genèses*, n° 28, pp.52-75
- Gervais J., 2007, « La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un "nouveau" corps des ponts et chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du 20^e siècle) », PhD dissertation in political science, University of Lyon 2
- Hoffbeck G., 2003, *Le concours d'attaché territorial*, Dunod / CNFPT
- Lagroye J., with François B., Sawicki F., 2002, *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po / Dalloz (4th printing)
- Merton R., 1940, « Bureaucratic Structure and Personality », *Social Forces*, vol.18, n°4, pp. 560-568
- Merton R., 1965, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Plon
- Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, 2006, *Les attachés, livret statistique*, Études par cadre d'emplois, CNFPT
- Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, 2006, *Les administrateurs, livret statistique*, Études par cadre d'emplois, CNFPT
- Pavis F., 2003, « Sociologie d'une discipline hétéronome. Le monde des formations en gestion entre universités et entreprises en France. Années 1960-1990 », PhD dissertation in sociology, University of Paris 1
- Sadran P., 1977, « Recrutement et sélection par concours dans l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n°1, p.53-117
- Siblot Y., 2006, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Presses de Sciences Po
- Weber M., [1968] 1978, *Economy and society : an outline of interpretive sociology*, University of California Press

Section thématique 45

« Formes de compétence et savoirs de gouvernement »

Biland Émilie
Centre Maurice Halbwachs (CNRS-EHESS-ENS)
emilie.biland@ens.fr

Session I/ Réformes, formation à l'administration et figures de l'administrateur

Des cadres pour la fonction publique territoriale :
Compétences et savoirs de l'administration locale au prisme des concours

Dans quelle mesure les concours contribuent-ils à construire et à légitimer les savoirs et compétences définis comme nécessaires à l'administration locale française ? Cette question, permettant d'estimer la place de ce mode de sélection emblématique de la fonction publique dans la production des savoirs de gouvernement [Biland, 2008], est ici envisagée à partir du concours d'attaché territorial.

De niveau « bac+3 » en externe, celui-ci donne accès, sous réserve de nomination, au cadre d'emplois du même nom, lequel compose l'essentiel de la catégorie A de la filière administrative territoriale¹. Contrairement aux administrateurs territoriaux, beaucoup moins nombreux et qui travaillent surtout dans les grandes villes et les conseils généraux et régionaux, les attachés sont présents dans la plupart des collectivités françaises, depuis les villes petites et moyennes, où ils sont directeurs généraux (adjoints) des services, jusqu'aux plus grandes, où ils occupent des fonctions de chef de service ou de chargé de mission. Ce cadre d'emplois peut de ce fait être considéré comme le niveau modal de l'encadrement territorial, d'autant plus qu'il est de création relativement ancienne (1978), eu égard à la courte histoire de la fonction publique territoriale.

La sélection et la formation des futurs attachés se distinguent tant de celles des administrateurs territoriaux que des fonctionnaires de catégorie A de l'État : il n'existe en effet ni recrutement garanti en cas de réussite, ni d'école de formation post-concours, celle-ci étant assurée au moyen de stages brefs, suivis par des cadres déjà en poste. Pour étudier la construction de cette figure d'administrateur local, nous avons donc privilégié le moment du concours, qui concerne, du fait du rétrécissement contemporain des possibilités d'intégration et de promotion interne, la très grande majorité des nouveaux attachés. Cette étude croise l'observation des épreuves orales de sa session 2006 (en Île de France), des entretiens menés avec des membres du jury, et le dépouillement des archives du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), qui organise le concours depuis sa création². Elle a été complétée par l'observation de stages de préparations, organisés par le CNFPT francilien, et par la réalisation d'entretiens avec des stagiaires et des formateurs.

Ces différentes méthodes permettent d'étudier trois facettes de la construction, par le concours, des compétences des attachés territoriaux. Nous montrerons dans un premier temps que ce concours participe à l'incultation de normes et de pratiques relevant de la fonction publique dans son ensemble, dans ses aspects réputés traditionnels (respect des règles et de la hiérarchie, sens du service public) et dans ses mutations contemporaines (valorisation de la personnalité et de la motivation, homogénéisation transpartisane de l'action publique etc.).

¹ Les attachés territoriaux sont au nombre de 43500 environ (dont tout de même 27% de contractuels) contre 1800 pour les administrateurs [Observatoire de la fonction publique territoriale, 2006 : 9].

² Précisons que la loi du 19 février 2007 prévoit le transfert de son organisation aux centres départementaux de gestion, à l'horizon 2010.

Mais ce concours tente aussi de distinguer les futurs « territoriaux » de leurs homologues de l’État ; il participe ainsi à la légitimation de l’action publique locale et à la promotion de ceux, élus et cadres, qui y contribuent. Enfin, le concours d’attaché contribue à la construction des différences hiérarchiques : nous étudierons pour terminer la définition de l’encadrement qu’il promeut.

Fonctionnaires parmi les fonctionnaires : de la conformité bureaucratique à la conformité managériale ?

Comme les autres concours de la FPT, le concours d’attaché évalue la capacité des candidats à respecter des normes comportementales pouvant être qualifiées de bureaucratiques. Dans le même temps, il demande aussi aux impétrants de satisfaire à des exigences d’inspiration managériale, où la « personnalité » est constituée en principal critère de jugement. C’est cette dualité des principes d’évaluation qu’il nous faut commencer par examiner.

Respecter l’ordre et les règles

En 1996, un retard de RER conduit une soixantaine de candidats à se présenter aux épreuves avec deux minutes de retard, lesquels se voient refuser le droit de composer. Les retardataires demandent la réorganisation du concours, et sollicitent la vice-présidente communiste d’un conseil général, qui alerte à son tour le président du CNFPT³. Malgré cette mobilisation, ce dernier refuse de réorganiser les épreuves. Loin d’être anecdotique, cet épisode est révélateur des normes comportementales imposées au nom d’un principe structurant, depuis le 19^e siècle, les dispositifs concourants, celui de l’égalité de traitement. Associé à d’autres indices observés au cours des épreuves (examen du foulard des femmes voilées, obligation d’écrire à l’encre noire ou bleue à l’exclusion de toute autre couleur, discrédit jetée sur les candidats supposés « louvoyer » ou « bluffer »), il nous permet de définir le concours comme une institution disciplinaire, et plus exactement de discipline en vertu du droit. Le concours d’attaché s’inscrit en effet dans le mouvement historique de rationalisation procédurale [Weber, 1978] : les principes de composition des jurys, de double correction, d’anonymat des copies sont autant d’indices de la prégnance de la culture du droit, qui affecte le travail des jurés et qui est aussi testée chez les candidats. L’accent mis sur la méthode (plan en deux parties, importance des mots-clés etc.) apparaît comme une traduction, en termes capacitaire, de cette rationalisation procédurale : les jurés respectent des règles, les candidats doivent eux aussi en respecter. Mais l’égalité de traitement est bien plus qu’une règle juridique : elle fait aussi figure de valeur morale. En ce sens, la socialisation par les concours présente ces caractéristiques que Robert Merton résument sous l’expression de « personnalité bureaucratique ». Ce sont bien des candidats « méthodiques, prudents, disciplinés » que l’on attend [Merton, 1940 : 462]. Loin d’être une spécificité du concours d’attaché, ou même des concours territoriaux, l’accent mis sur le respect des consignes, et par là de la hiérarchie, inscrit ces concours dans la continuité des concours nationaux. Ces qualités conformistes font en effet écho à l’organisation hiérarchique du monde public du travail, dont les agents des collectivités, comme ceux de l’État, font l’expérience au quotidien. Mais les procédures ne servent pas seulement à discipliner les fonctionnaires ; elles sont aussi ce qui fait, en pratique, leur compétence professionnelle. C’est en effet parce qu’ils les maîtrisent qu’ils peuvent peser comme « techniciens » ou « spécialistes » face aux élus, aux habitants et aux autres « partenaires » des collectivités locales [Lagroye, 2002 : 513]. Cette deuxième justification est particulièrement utile pour contrer une accusation liée à la prégnance des règles : pour ne pas

³ Archives du CNFPT, 226w88.

être jugés tatillons, bornés, procéduriers, les candidats doivent aussi être capables de se distinguer légèrement de leurs concurrents, d'apporter, grâce à leur « personnalité », un « plus » à leur collectivité.

Avoir une personnalité intéressante

Ce deuxième registre d'évaluation est apparemment bien distinct du précédent : il met l'accent sur des dispositions singulières, personnelles, plutôt que collectives. Lorsqu'un juré demande à une candidate dont le nom et l'accent ont une consonance italienne ce que peut apporter à une collectivité une ressortissante de l'Union Européenne⁴, on est loin des mille précautions prises pour garantir l'anonymat. Nous avons ici affaire à des attendus comportementaux (voire psychologiques) bien éloignés de la « personnalité bureaucratique ». Il ne s'agit plus tant de s'intégrer dans un collectif indifférencié par la culture de la légalité que de se distinguer de la perception habituelle du bureaucrate, tatillon et routinier, en ayant une « personnalité intéressante ». Les qualités valorisées ici correspondent aux deux mots d'ordre repérés par Luc Boltanski et Eve Chiapello comme constitutifs du discours du management des années 1990 [1999 : 139-151] : la « motivation » et l'implication au travail d'une part, l'« autonomie » et l'« adaptabilité » d'autre part. Elles relèvent d'une thématique « modernisatrice », qui entend rompre avec les défauts de l'ordre bureaucratique et imposer de nouvelles normes comportementales supposées garantes de l'efficacité de l'action publique. Cette transformation des concours touche d'abord la nature des épreuves. Si la conversation avec le jury est ancienne, sa définition réglementaire a évolué dans le temps : d'abord conçue comme une explication de texte, elle inclut, depuis 1996, une évaluation officielle des « motivations » des candidats, elle-même associée à leur « aptitude à exercer les missions ». On juge désormais la capacité des candidats à s'adapter aux nouvelles normes du service public, à incarner la « modernisation » par l'implication au travail. Dans une période où les services publics, notamment locaux, sont enjoins d'évoluer à vive allure, l'analyse bourdieusienne des opérations de cooptation semble particulièrement opérante. Réussissent ceux qui ont montré des dispositions « malléables », « dociles » et « ouvertes à la possibilité d'une restructuration » [Bourdieu, 1997 : 120]. Mais cette évolution consiste, assez largement, en une reformulation de valeurs, telles que l'empathie, le dévouement ou la servabilité, qui renvoient à un « sens pratique du service public » [Siblot, 2006 : 307] largement présent chez les fonctionnaires. C'est en mobilisant ces formes plus anciennes d'*ethos* professionnel que les jurés rendent acceptables les exigences croissantes de disponibilité et d'implication au travail. Finalement, le respect des règles, caractéristique de l'ordre bureaucratique, n'est pas abandonné au profit de ces normes individualisantes. Les candidats sont bien évalués sur leur capacité à satisfaire ces deux types d'exigences. Ils sont sommés d'être des fonctionnaires certes, mais des fonctionnaires « modernes » et adaptables. Leur rôle est ambigu, les enjoignant tout à la fois de rester à leur place et de l'inventer, d'être dociles mais de faire preuve d'initiatives. Les critères managériaux font l'objet d'un usage instrumental de la part des jurés : loin d'être convaincus de leur efficacité pratique, ils y recourent pour relégitimer la fonction publique autour des valeurs fondatrices de « service public » et d'« intérêt général »⁵. Il ne s'agit donc pas, dans les concours, de reconstruire l'emploi public à l'aune du privé, mais plutôt de refonder ses spécificités, parmi lesquelles figure la proximité au politique.

⁴ Journal de terrain, 14 juin 2006 (épreuve de conversation).

⁵ Notre analyse se rapproche donc de celle de Julie Gervais, montrant que l'« injonction managériale », adoptée par les membres du corps des Ponts et Chaussées, constitue une tentative de relégitimer l'État et, surtout, ceux qui le « servent » [Gervais, 2007 : 557 et suiv].

Appartenir au monde territorial : des concours distinctifs pour des fonctionnaires pas comme les autres

Bien qu'ils en partagent nombre des caractéristiques à la fois formelles et capacitaires⁶, les concours territoriaux ne sont pas entièrement assimilables aux concours organisés par l'État. Ils s'en distinguent d'abord du point du rapport au(x) politique(s) qu'ils promeuvent. Plus généralement, ils peuvent être considérés comme des entreprises de promotion de l'action publique locale, qui construisent la « territoriale » sur un mode distinctif vis-à-vis de la tutelle étatique.

Un rapport professionnel au(x) politique(s)

Le rapport au politique défini par les concours ne s'écarte en apparence guère des normes historiques de réserve et de neutralité. Les concours promeuvent une fonction publique à la fois dépolitisée et ancillaire du politique : on demande aux candidats une compétence technique plutôt que partisane ou idéologique. Mais ces points communs ne doivent pas masquer une différence manifeste entre concours territoriaux et concours de l'État. À l'instar des agents publics locaux (en particulier communaux) qui côtoient au quotidien des élus, les candidats doivent savoir faire face à ces interactions édilitaires. Les élus sont en effet présents dans les jurys, en particulier au stade des épreuves orales. Cette présence borne les affiliations idéologiques possibles : les candidats doivent produire un discours audible par des élus « de gauche » comme par des élus « de droite », puisqu'ils ignorent l'affiliation de l'élu qui les interroge. Dans leurs annotations, les correcteurs disqualifient les propos qu'ils estiment « populistes », « démagogiques » ou « poujadistes » et qui visent tout autant les positions d'extrême-droite que d'extrême-gauche. En stage de préparation, un formateur explique de son côté que « celui qui n'est pas un bon citoyen républicain le cachera le jour du concours »⁷. En d'autres termes, le républicanisme et l'exemplarité citoyenne, déjà observés par Bruno Dumons et Gilles Pollet sous la Troisième République [1997], sont encore sensibles. Cette posture de neutralité républicaine tient aux modalités de sélection des élus membres des jurys. Ceux-ci sont exclusivement issus des exécutifs locaux et leur aptitude au consensus a été préalablement jaugée. Chargés de sélectionner pour des collectivités de tous bords, les concours valorisent des postures « mesurées », ni trop à droite ni trop à gauche. Ce faisant, ce dispositif de sélection s'écarte assez nettement des rapports concrets qui peuvent exister en collectivité. L'accent mis sur la nécessaire distance entre élus et agents occulte les liens, partisans ou personnels, existant fréquemment entre eux. La division du travail (aux élus l'impulsion et la décision, aux cadres la maîtrise des dossiers et l'exposition des options possibles) est cependant loin d'être absolue : parce qu'ils seront cadres, les candidats-attachés doivent être capables de dépasser le strict rôle technique qui leur est assigné. Un manuel de préparation au concours l'indique clairement, à propos de la note de synthèse : « les informations que vous fournirez à votre lecteur lui permettront d'agir de manière *responsable* parce qu'*éclairée* » et met finalement en garde le candidat contre « une prudence administrative extrême qui obligera votre lecteur à décoder ce que vous voulez lui dire concrètement » [Hoffbeck, 2003 : p.77-78]. À l'oral, quand le jury l'y invite, le candidat peut prendre position : en développant une analyse pragmatique, étayée sur des faits (chiffres, dates, références juridiques), les aspirants cadres endosseront une posture d'experts. Ils acquièrent par là une légitimité au conseil politique, qui leur permettra, en collectivité, de faire avancer leur conception de l'action publique locale. Les concours territoriaux se

⁶ Il faut ici préciser que c'est le ministère de l'Intérieur qui détermine les épreuves et leurs programmes, et que la jurisprudence du Conseil d'État en matière des concours s'applique aussi à la fonction publique territoriale.

⁷ Journal de terrain, 11 janvier 2006.

distinguent par là de la neutralisation historiquement promue par les concours d'État et semblent au contraire diffuser le « devoir d'engagement » caractéristique du retour contemporain du politique [Dreyfus, 2000].

Une « culture » commune

Le rapport au politique n'est qu'une des dimensions de l'écart entre concours territoriaux et concours étatiques. Un certain nombre d'indicateurs accréditent la thèse d'une « territorialisation » des concours. Les intitulés d'épreuves font une part plus grande aux collectivités locales et aux cadres d'emplois territoriaux ; les sujets délaissent la culture littéraire et historique, et même les références générales à l'État et au service public, pour privilégier les politiques publiques à l'agenda des collectivités locales (du développement durable à la prise en charge des personnes âgées dépendantes). Les hauts fonctionnaires de l'État, encore régulièrement sollicités pour concevoir les sujets au début des années 1990, sont d'ailleurs absents désormais, remplacés par des cadres territoriaux et des formateurs du CNFPT. Surtout, la « territorialisation » des concours fait l'objet de nombreux discours dans les manuels, dans les directives du CNFPT et dans les entretiens. Sous l'expression récurrente de « culture territoriale », apparaît la volonté d'homogénéiser les représentations des acteurs locaux autour de mots d'ordre (tels que l'efficacité et la proximité) supposés propres aux services publics locaux. À l'image de la gestion, « langage commun minimal » du monde de l'entreprise depuis les années 1980 [Pavis, 2003 : 18], la culture territoriale constituerait, dans l'esprit de ses promoteurs, un langage commun à tous les agents territoriaux, quelles que soient leur position hiérarchique et leur spécialité technique. Appuyée sur des références au droit, mais aussi, de plus à plus, à la sociologie des organisations, à la science politique et à l'économie publique, elle ne relaie pas une doctrine distinctive et fermement constituée, mais se présente au contraire comme non-idéologique, c'est-à-dire valable pour toutes les collectivités, indépendamment de leur orientation partisane. Elle relève d'une idéologie « molle et implicite » de l'action publique locale, qui a d'autant plus de force qu'elle « s'adapte aux configurations locales variées » [Arnaud et al., 2005 : 6]. Cette idéologie est d'abord celle de la modernité revendiquée de l'action publique locale, dont témoigne l'actualité politico-médiatique, constamment utilisée dans les sujets. Pour être moderne, l'action publique locale est indissociablement à moderniser : afin d'être et de rester en capacité effective à agir sur les territoires et les problèmes sociaux, les collectivités doivent expérimenter de nouvelles politiques, cibler de nouvelles populations, mettre en place de nouvelles méthodes de travail – autant de nouveautés (réelles ou supposées) que les sujets mettent en scène. Quelques sujets évoquent les valeurs qui font (ou faisaient) la « grandeur » (impartialité, attachement à l'intérêt général etc.) du service public, mais la plupart se concentrent sur les critiques dont les fonctionnaires font l'objet : les candidats doivent répondre des accusations de corporatisme, de priviléges, de sclérose, d'immobilisme, et reprendre les termes chers à la *novlangue* de l'action publique (qualité, efficacité, performance, innovation etc.).

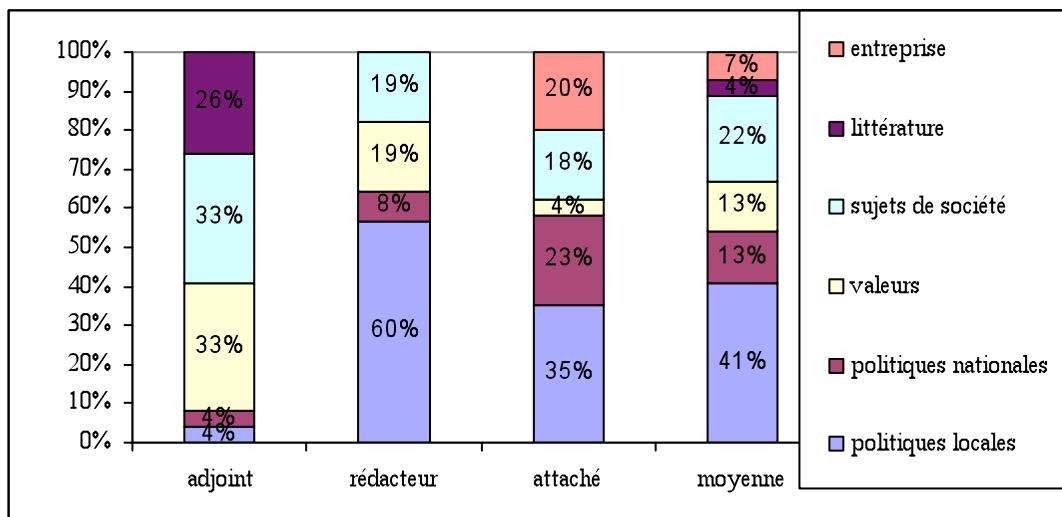
Sélectionner de futurs cadres : la production concourante des différences hiérarchiques

Le concours d'attaché inscrit les candidats au sein d'une fonction publique à la fois une et diversifiée. À cette double dimension de la socialisation concourante s'ajoute une troisième, objet de cette dernière partie : les concours participent aussi à l'apprentissage du positionnement hiérarchique des futures recrues. En l'occurrence, c'est bien en tant que futurs cadres que les candidats sont évalués.

Anticiper un positionnement hiérarchique

Faisant l'hypothèse que les concours contribuent à la construction des différences hiérarchiques, nous avons aussi enquêté sur les concours de rédacteur (B) et d'adjoint (C), situés au dessous du cadre d'attaché dans l'organisation de la filière administrative. Nos observations ont confirmé ce postulat initial. Les attentes formulées par les jurys sont structurées, non seulement par des normes communes à la fonction publique dans son ensemble et par d'autres qui renvoient aux particularités de l'emploi public local, mais aussi par la catégorie hiérarchique que le concours permet d'atteindre. Les annotations portées sur les tests d'accès aux préparations constituent de premiers indices des représentations associées aux différents cadres d'emplois. Officiellement « chargés des tâches administratives comportant la connaissance et l'application des règlements administratifs et comptables »⁸, les adjoints doivent, d'après les correcteurs des tests, maîtriser l'orthographe, la grammaire, l'expression écrite et la compréhension des textes. À l'autre extrême du spectre hiérarchique, les attachés, qui « participent à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques décidées dans les domaines administratif, financier, économique, sanitaire, social, culturel, de l'animation et de l'urbanisme »⁹, doivent être aptes à l'« analyse », à la « réflexion » et au « raisonnement ». Ils doivent maîtriser les « concepts », les « enjeux », les « arguments », faire preuve de « nuance », de « rigueur » et de « recul ». Aux catégories A, la complexité et les activités intellectuelles, dont la richesse des expressions mobilisées pour décrire leurs qualités. Aux catégories C, les tâches d'exécution, d'application des règlements, reposant sur des « savoirs de base ». Ces définitions des cadres d'emplois montrent bien que les concours ne visent pas à recruter des individus dotés d'un métier spécifique, mais des personnes capables de tenir un certain rang hiérarchique. La comparaison des thèmes des sujets posés aux épreuves d'admissibilité des trois concours, sur une période relativement longue¹⁰ permet de préciser les relations entre ces concours.

Graphe : Thématiques développées dans les sujets selon le concours



⁸ Décret du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs.

⁹ Décret du 13 décembre 2001 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés.

¹⁰ Nous avons construit une base de données regroupant les sujets des épreuves écrites des trois concours étudiés en fonction des informations disponibles dans les archives du CNFPT, sur internet, ou dans les institutions organisatrices. Nous avons ainsi réuni 165 sujets : 54 pour le concours d'adjoint/commis (13 sessions entre 1966 et 2006), 62 pour le concours de rédacteur (12 sessions entre 1969 et 2006), 49 pour le concours d'attaché (1979, 1988, 1996, 2006).

Bien que les intitulés des épreuves d'attaché et de rédacteur soient relativement proches, c'est seulement en catégorie A que l'on demande aux candidats de « prendre de la hauteur », de « mettre les choses dans leur contexte », ou encore de « conceptualiser ». C'est aussi à ce niveau de responsabilité que la thématique du rapprochement entre public et privé est sensible. Le concours d'adjoint met quant à lui l'accent sur la morale et sur les valeurs, plus que sur les connaissances et sur la réflexion. L'encadrement moral des candidats apparaît ainsi plus fort (ou en tout cas plus explicite) pour les petits fonctionnaires que pour les cadres, comme si le risque de non-conformité était plus important les concernant. On touche ici à une dimension essentielle de la socialisation hiérarchique. Les candidats-adjoints se préparent à la subordination, tandis que les aspirants-attachés (et dans une moindre mesure rédacteurs) doivent être prêts à exercer le pouvoir. Les concours mettent les candidats « en situation fictive d'appartenance au groupe » [Sadran, 1977 : 94] qu'ils prétendent intégrer. La composition différentielle des jurys en atteste (plus féminisés en bas de l'échelle), les questions posées à l'oral aussi. Aux futurs adjoints, on demande de gérer l'agenda du chef de service. Aux futurs attachés, d'être des « managers » et d'aider les élus à prendre leurs décisions.

Après avoir exposé sur la « solidarité intergénérationnelle », un jeune candidat en costume, diplômé de l'IEP de Paris, est questionné sur la situation démographique de la France¹¹. Mais très vite, les jurés en viennent à des questions liées au rôle des attachés. Un examinateur, à la fois maire-adjoint et universitaire, lui demande de préciser les différences entre petites et moyennes collectivités ; sa collègue, conseillère municipale, l'interroge sur sa « philosophie du management », puis lui demande comment il « gère les conflits ». Le candidat en appelle aux « psychologues » et à la « médiation » - réponse que les examinateurs jugent par trop théorique. Il se trompe de surcroît sur la question suivante, estimant qu'une commune de 20 000 habitants emploie 200 agents, alors que la norme est plutôt à 400.

Bien que tous les attachés ne soient pas en situation d'encadrement, le grade est ici perçu à travers la figure du chef de service, ayant à gérer des agents et étant en prise directe avec l'élu délégué à son service. Le lauréat du concours doit se projeter dans la fonction qu'une carrière réussie lui promet : celle de directeur général des services d'une ville petite ou moyenne. Cette anticipation suppose que les candidats internes se montrent aptes à franchir la barrière des cadres d'emplois. Le concours permet l'ascension hiérarchique, à condition que ceux qui y prétendent renoncent aux caractéristiques de leur groupe d'appartenance pour adopter celles du groupe de référence [Merton, 1965]. Pour quitter leur fonction d'« application »¹² et devenir cadres, les rédacteurs doivent marquer leur distance vis-à-vis des employés subalternes et être capables d'imposer leur autorité. Ce ne sont donc pas les mêmes attentes qui sont formulées, selon que le candidat est un diplômé du supérieur long, candidat en externe, ou un agent en voie de promotion.

« Sang neuf » ou « ascenseur social », « attaché » ou « ingénieur » : une pluralité de figures encadrantes

Les deux principales voies du concours – externe et interne – structurent les représentations des jurés et se traduisent par des critères différents de sélection.

Le rapport du président du jury du concours d'attaché 1993¹³ dit par exemple : « Pour les candidats au concours externe, les sujets et les questions sont généralement plus

¹¹ Journal de terrain, 14 juin 2006 (épreuve de conversation du concours d'attaché).

¹² D'après le décret du 10 janvier 1995, les rédacteurs sont « chargés des tâches de gestion administrative et financière, du suivi de la comptabilité et de la préparation des décisions » ; ils rédigent les « actes juridiques ».

¹³ Archives du CNFPT, 226w11.

larges et plus ouverts, alors que l'on attend davantage des candidats au concours interne une expérience administrative, le sens des responsabilités, des connaissances sur l'administration locale etc. »

Ces différences s'appuient sur des stéréotypes : les internes auraient les qualités et les défauts procurés par l'expérience - connaissance concrète du travail en collectivité d'un côté, difficulté à monter en généralité et à enrichir leur pratique d'éléments théoriques de l'autre. Comme le dit un examinateur à propos d'une candidate quadragénaire, ils risquent d'être « trop dans le moule »¹⁴ et doivent opérer une conversion par rapport à leur univers professionnel d'origine. Les externes, de leur côté, sont, par définition, ignorants de la pratique mais davantage savants, et plus ouverts à une perspective générale sur la fonction publique territoriale. Ces discours ont leur importance : en amont du processus de sélection, ils se traduisent par une différenciation des épreuves qui va croissante au fil des années. Au concours d'attaché, on est ainsi passé d'une épreuve différenciée sur six, entre 1979 et 1987, à une différenciation complète des épreuves depuis 1996. Surtout, les candidats à chacune des deux voies doivent éviter des écueils bien distincts : enfermement dans un mode scolaire d'appréhension du monde d'un côté, dans une expérience professionnelle nécessairement spécialisée et localisée de l'autre. Les jurés toutefois tiennent à l'unité du concours : lors des délibérations, les écarts de moyenne sont relativement faibles (jamais supérieurs à un point de moyenne). Cette unité est construite à partir du rôle administratif que les lauréats auront à tenir. Les concours contribuent en effet à la construction des différents univers professionnels réunis au sein de la fonction publique territoriale. La mise en place de processus distincts de sélection, depuis les années 1980, participe à l'unification de chaque filière d'emplois et à sa différenciation vis-à-vis de ses voisines. L'évolution des conditions d'accès au concours d'ingénieur subdivisionnaire, au début des années 2000, en fournit un bon exemple. La commission de recevabilité des titres, qui siège au CNFPT pour statuer sur les cas litigieux, a durci ses critères en publiant une liste de diplômes permettant l'accès à ce concours. Le nombre de formations permettant de candidater a ainsi été réduit. Il s'agissait en effet d'éviter que des « administratifs » ne viennent prendre les places des « techniques », du fait de leur plus grande aisance supposée à l'écrit. La « culture territoriale » elle-même se décline différemment selon les filières. Les références médiatiques, en particulier, ne sont pas les mêmes : dans les notes de synthèse du concours d'ingénieur, *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment* tient une place homologue à *La Gazette des communes* au concours d'attaché. Et le mode d'argumentation et d'expression, dans les copies, est perçu comme un indicateur de la capacité à tenir un rôle défini au sein d'un univers professionnel donné, ainsi que l'explique une ingénieure, s'adressant à des candidats-ingénieurs :

« Le discours d'ingénieur n'est pas un discours d'attaché. L'ingénieur a le style le plus simple possible, argumenté, technique. Il ne fait pas de phrases alambiquées. L'attaché a un discours philosophique, journalistique, juridique. Ça s'explique : en réunion, le maire demande son avis au directeur général des services, il demande des coûts, des délais au directeur des services techniques. »¹⁵

Dans les propos tenus en entretien ou dans les délibérations, les taxinomies bureaucratiques deviennent ainsi des supports de jugement : « le plus dur, ce sont les attachés ou les bibliothécaires : des gens persuadés qu'ils sont cultivés, qu'ils savent tout. Les sportifs sont très agréables. Ils ne se la jouent pas », dit par exemple une formatrice¹⁶. Le concours est ici perçu comme le parachèvement d'une socialisation entamée bien avant les épreuves, et sensible jusque dans la vie privée des candidats. En demandant de coller à l'image que les jurés se font de l'univers professionnel auquel ils aspirent, d'être « conformes à l'idée que le

¹⁴ Journal de terrain, 4 décembre 2006 (épreuve d'entretien du concours d'adjoint).

¹⁵ Journal de terrain, 22 juin 2006 (stage de préparation).

¹⁶ Entretien réalisé en juin 2006.

jury se fait de la fonction » [Sadran, 1977 : 98], les concours confirment la dimension morale que nous leur avions déjà attribuée : il s'agit, selon ses aspirations professionnelles, d'être « humain » ou « carré », « rigoureux » ou « chaleureux ».

*

Les attachés doivent respecter les procédures et la discipline, comme tous les fonctionnaires ; à l'instar des autres « territoriaux », ils doivent aussi être conscients des spécificités de l'action publique locale. Enfin, ils doivent tenir leur rang de cadre administratif. Comment ces trois types de compétences, définis au cours de la sélection par concours, s'articulent-ils avec les modes de recrutement en cours en collectivité ? Comment sont-ils appropriés par les candidats ? A défaut d'un examen étayé de ces questions, soulignons, en guise de conclusion, l'autonomisation du dispositif concourant par rapport aux pratiques des employeurs locaux. Particulièrement sensible dans l'attitude vis-à-vis des politiques, cette autonomisation doit être rapportée à la forme même de la construction des concours, institutions de la fonction publique territoriale, plutôt qu'instruments *des* employeurs locaux. Principalement organisés par des organismes extracommunaux, les concours échappent aujourd'hui à la grande majorité des élus : rares sont ceux qui sont effectivement impliqués dans les jurys. En promouvant une action publique désidéologisée, ils s'éloignent de la rhétorique des exécutifs locaux, qui valorisent les « spécificités » locales comme autant d'arguments auprès des électeurs, des touristes et des chefs d'entreprise. En demandant aux candidats de dépasser ces « particularismes » pour construire un discours audible par delà les différences partisanes et locales, ils sélectionnent des fonctionnaires dotés du langage commun permettant les « partenariats » entre collectivités et adaptables aux changements de majorité politique. Mais ils ne les préparent guère à leur nécessaire adaptation, dans les pratiques quotidiennes, aux attentes toujours localisées formulées par des élus soucieux de leur réélection. L'homogénéisation des représentations (et plus encore des pratiques) par les concours est donc loin d'être totale – ne serait-ce que parce que le concours n'est qu'une modalité parmi d'autres de l'embauche en collectivité. L'influence de ce mode de sélection sur les trajectoires et les rôles professionnels des cadres territoriaux ne saurait pourtant être tenue pour négligeable. Il participe en effet à la mise en mobilité croissante de l'encadrement territorial. Les concours permettent de rencontrer des agents d'autres collectivités - relations potentiellement utiles pour changer de collectivité. Ils donnent aussi accès à un titre reconnu sur le « marché » territorial. On remarque ainsi que les candidats qui envisagent une mutation entre collectivités ou qui sont passés par des masters professionnels dans lesquels ces représentations « transcollectivités » sont aussi présentes, se révèlent les plus perméables aux exigences concourantes.

Bibliographie

- Arnaud L., Le Bart C., Pasquier R., 2005, « Déplacements idéologiques et action publique. Le laboratoire des politiques territoriales », *Sciences de la Société*, Presses Universitaires du Mirail, n°65, pp.4-7
- Biland É., 2008, « Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970 - années 2000) », thèse de sociologie, EHESS
- Boltanski C., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard
- Bourdieu P., 1977, « Questions de politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°16, pp.55-89
- Bourdieu P., 1997, *Méditations pascaliennes*, Seuil

- Dreyfus F., 2000, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (18^e-20^e siècles)*, La découverte
- Dumons B. et Pollet G., 1997, « De l'administration des villes au gouvernement des "hommes de la ville" sous la Troisième République », *Genèses*, n° 28, pp.52-75
- Gervais J., 2007, « La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un "nouveau" corps des ponts et chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du 20^e siècle) », thèse de science politique, Université Lyon 2
- Hoffbeck G., 2003, *Le concours d'attaché territorial*, Dunod / CNFPT
- Lagroye J., with François B., Sawicki F., 2002, *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po / Dalloz (4th printing)
- Merton R., 1940, « Bureaucratic Structure and Personality », *Social Forces*, vol.18, n°4, pp. 560-568
- Merton R., 1965, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Plon
- Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, 2006, *Les attachés, livret statistique*, Études par cadre d'emplois, CNFPT
- Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, 2006, *Les administrateurs, livret statistique*, Études par cadre d'emplois, CNFPT
- Pavis F., 2003, « Sociologie d'une discipline hétéronome. Le monde des formations en gestion entre universités et entreprises en France. Années 1960-1990 », thèse de sociologie, Université Paris 1
- Sadran P., 1977, « Recrutement et sélection par concours dans l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n°1, p.53-117
- Siblot Y., 2006, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Presses de Sciences Po
- Weber M., [1968] 1978, *Economy and society : an outline of interpretive sociology*, University of California Press