



HAL
open science

De la gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences (GEPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de “ métier ” dans la fonction publique d’Etat en France

Gilles Jeannot

► **To cite this version:**

Gilles Jeannot. De la gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences (GEPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de “ métier ” dans la fonction publique d’Etat en France. *Revue française d’administration publique*, 2005, 116, pp.595-608. 10.3917/rfap.116.0595 . hal-00412313

HAL Id: hal-00412313

<https://hal.science/hal-00412313v1>

Submitted on 1 Sep 2009

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.

De la GEPEEC aux cadres statutaires, la progressive émergence du « métier » dans la fonction publique d'Etat en France

Gilles Jeannot, LATTIS, Ecole nationale des ponts et chaussées

(Article publié dans la Revue française d'administration publique, n° 116, 2005, p. 595-608)

Summary

Progressive emergence of the notion of “metier” (occupation) within the State’s civil service in France

The term “metier” (occupation, craft), encompasses a soft personnel policy reform carried out by the State for its agents. The term was introduced to convey methods which aim at foreseeing possible evolution of both staff and know-how based on general lists of “similar jobs” required to accomplish State missions and the needed associated competences. The analysis of the effective use of these methods put forward the failure of a project using one single instrument to serve simultaneously as a basis for training programmes, potential career development for civil servants and mid-term prospective of personnel needs etc. In reality we observe more precise and effective practices such as: assistance to re-position civil servants whose functions have become outmoded because of technological advances (computerization of data) or institutional changes (suppression of duty stations, decentralisation entailing transfer of responsibilities to regions or local Administrations), base for control of expenses (accounting), creation of a common vocabulary to facilitate mobility from one Ministry to the other.

What is being underlined is more the acknowledgement of the weight of know-how and professionalism rather than that of recognising organised groupings forming an established profession within the Civil Services. We find this reflected in a recent report by the Conseil d'Etat (the highest jurisdiction in France) which suggests allowing the heads of unities to choose individuals according to their objective professional background and their competence rather than their status as member of a given “Corps” (public body), as in the past. The report also adds in this optic, management of careers no longer based on “corps” but rather on the basis of larger groupings.

The notion of “occupation” has been mobilised through transformations of the GRH tools or, as the above-mentioned report has outlined, by propositions of structure reforms, in order to relate two moving entities: on one hand the movement of the evolution of the mission carried out by public organisations and on the other hand that of individuals during their careers. Making reference to the term “occupation” signifies more a quest for renewal of a model for career-based Civil Services rather than questioning it. This soft reform is not necessarily however a conservative one in that it shakes the pillar of the French Public services based on the “Corps”.

Résumé

Le terme « métier » condense le projet d'une réforme soft des politiques de personnel des agents de l'Etat en France. Le terme a été introduit avec des méthodes qui visent à prévoir les évolutions des effectifs et des savoir-faire à partir de « référentiels » recensant l'ensemble des « emplois types » nécessaires à l'accomplissement des missions de l'Etat et des compétences associées. L'analyse des usages effectifs de ces méthodes met en évidence l'échec du projet d'un instrument permettant de servir de base simultanément pour toutes les fonctions de GRH : politique de recrutement, conception des programmes de formation, cartographie offerte aux fonctionnaires pour leurs choix de carrière, prospective à moyen terme des besoins de personnel, ... En revanche, ces démarches se sont avérées plus opérationnelles autour d'un certain nombre d'usages plus précis associés à des enjeux forts de tel ou tel ministère : aider au reclassement de fonctionnaires dont la mission a été remise en cause par une évolution technologique (informatisation du traitement de données, ...) ou institutionnelle (suppression des douanes, transferts aux communes ou région après la décentralisation), offrir une base de discussion entre les allocataires de ressources et les responsables d'unité dans une perspective de contrôle de gestion, offrir une base de discussion pour la gestion des carrières ou favoriser la mobilité des fonctionnaires occupant des fonctions support (comptabilité, GRH, ..) entre les ministères. Dans l'ensemble, comme cela se reflète dans le vocabulaire employé, il s'agit plus de reconnaître l'importance des savoir-faire et du professionnalisme que de reconnaître des groupements organisés ayant la forme de profession dans la fonction publique. Cette idée se retrouve dans un rapport récent du Conseil d'Etat qui propose de donner les moyens aux responsables d'unité de choisir les individus selon leurs parcours professionnels réels et selon les compétences acquises plus que selon le statut du « corps » d'appartenance. Ce rapport propose d'ailleurs dans cette fin de gérer les carrières non plus à partir de ces « corps » mais de regrouper plus largement de « cadres statutaires ». A travers des transformations d'outils de GRH ou, comme dans ce rapport à travers des propositions de réforme de structure, la notion de métier est mobilisée pour mettre en relation deux entités en mouvement : d'une part le mouvement de l'évolution des missions des organisations publiques, d'autre part le mouvement de l'évolution des individus au cours de leur carrière. Faire référence au terme de métier consiste donc plus à rechercher un renouveau du modèle d'une fonction publique de carrière qu'à le remettre en cause. Cette politique soft de réforme n'est pas cependant tout à fait conservatrice dans la mesure où elle bouscule le pilier du modèle français de la fonction publique que constituent les « corps ».

La notion de « métier » est absente des textes régissant la fonction publique d'Etat en France. Cependant, ce terme revient régulièrement dans le vocabulaire et la pratique des gestionnaires du personnel, autour de la gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences, mais aussi bien au-delà. Cet article¹ a pour objet de suivre le déploiement de l'usage de ce terme et, par delà les mots, d'interpréter le sens de la progressive diffusion de cette notion.

Le projet d'une gestion prévisionnelle des emplois

Le terme de métier fait son entrée dans le vocabulaire de la gestion du personnel à travers les référentiels de gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences, souvent nommés référentiels métier et dont la brique de base est la définition de fiches « métiers » ou « emploi type ».

Comme, le note les auteurs d'un rapport inter-inspection sur ce sujet², il faut sûrement trouver les origines de ces démarches, comme pour celles de nombreuses figures du management public³, dans des exercices issus du courant de la rationalisation des choix budgétaires engagés dans les années 1970, en l'occurrence les « barèmes de charges » définissant pour chaque service, en fonction de critères liés à ses productions le nombre de postes par catégories. Les barèmes de charge définissaient dans une perspective rationnelle les moyens affectés à un niveau donné de production. De tels barèmes ont pu être établis sur des tâches répétitives à la direction des impôts à partir de chronométrages des opérations élémentaires dans une approche taylorienne. On trouve trace d'une telle démarche dès 1989 pour les personnels des préfectures et sous préfectures avec définition d'« effectifs de référence » pour un département en fonction de différentes caractéristiques portant sur l'environnement (population...) et sur l'activité des services (nombre de titres délivrés...). C'est le même état d'esprit qui ordonnait la démarche Adéquation Missions Moyens au ministère de l'Équipement pour lequel les DDE étaient classées, entre autres, selon des caractéristiques du relief (DDE de plaines et DDE de montagnes) pertinentes pour les fonctions de viabilité hivernale.

L'idée d'une gestion prévisionnelle des emplois prend cependant la forme actuelle au début des années 1990 dans les travaux du commissariat général du plan⁴, et dans des rapports

¹ Il s'appuie sur une enquête menée pour le compte de la DGAFP au ministère de la fonction publique (commande CRP OEP) en 2005 auprès des responsables de gestion du personnel de neuf ministères et des responsables des fédérations fonction publique de sept syndicats, trente personnes ont été rencontrées. Cf. Jeannot Gilles, Terminologie sur les métiers, état des lieux et propositions de définitions pour la fonction publique, DGAFP, avril 2005, 47 p.

² IF, IGAEN, IGA, CGPC, *La gestion prévisionnelle des emplois et des métiers dans la fonction publique : constat et propositions à partir de l'étude de 5 ministères*, décembre 1996.

³ Bezes Philippe, gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997) ? Thèse en sciences politiques, FNSP, 2005

⁴ Commissariat général du plan, Commission efficacité de l'Etat, Le pari de la responsabilité, Paris, La documentation française, 1989, 304 p.

Commissariat général du plan, Groupe technique politique de l'emploi dans les services publics, Gérer l'emploi pu

commandés par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique⁵. Le constat est que la gestion des effectifs ne se fait qu'à court terme en jouant des flux de recrutement. Pour aller au-delà d'une mécanique huilée de reproduction de l'existant, il faut pouvoir porter un jugement sur les besoins à plus long terme de l'administration. Or les besoins se définissent autour de fonctions à remplir et pas de statuts des individus selon les corps ; d'où l'introduction de référentiels construits autour du couple entre les missions à accomplir (dont on peut esquisser une évolution) et les « métiers » ou emplois types correspondants. Les termes métier et emploi type désignent de manière indifférenciée dans ces référentiels des positions de travail considérées comme directement comparables⁶. Ces métiers peuvent enfin être mis en relation in fine avec les corps susceptibles de fournir les agents compétents⁷. Trois importants référentiels métiers seront engagés à la suite de cette première impulsion : le référentiel des métiers des préfetures, celui de la Police et le référentiels OMEGA pour les personnels non enseignants de l'éducation nationale.

La gestion prévisionnelle des emplois va connaître une nouvelle impulsion en 2000 avec une nouvelle salve de rapports et un nouveau guide méthodologique⁸. Suite à cette relance la plupart des ministères ont engagé des actions (d'ampleur très variable) dans ce domaine, et le ministère de la fonction publique en 2005 esquisse la maquette d'un référentiel interministériel. Selon ce guide les référentiels métiers doivent permettre d'enrichir la gestion du personnel, centrée sur les questions statutaires (évolution de leurs carrières dans leur corps en particulier, préparation des Commissions administratives paritaires), de tout un ensemble de fonctionnalités nouvelles relevant d'une gestion des ressources humaines. Pour les responsables de la GRH du ministère, l'outil devrait offrir une vision globale des effectifs et de ses évolutions qui doit en théorie permettre de repérer des mutations en cours et d'y répondre par une évolution prévisionnelle de la définition des épreuves des concours, des modes de recrutements, des programmes de formation⁹... Ces fonctions de prévision et de planification seraient d'autant mieux remplies que le référentiel est couplé avec un système d'information de ressources humaines (SIRH) qui permet de suivre les évolutions par emplois-type. Pour les managers en situation opérationnelle, la nomenclature offre des éléments pour la rédaction de fiches de poste ou pour constituer une grille d'évaluation des

⁵ Rapport d'étude au premier ministre sur la gestion prévisionnelle des effectifs dans les services de l'Etat, mars 1990 ; Guide méthodologique de mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois est des compétences dans les administrations, novembre 1990.

⁶ Ces notions sont directement tirées des travaux du CEREQ qui a défini les bases de ces référentiels métiers pour le privé comme pour le public.

⁷ L'appartenance à un corps joue la fonction de « licence », d'autorisation à occuper une position professionnelle dont le caractère transversal a été souligné par Everett Hughes.

⁸ Vallemont Serge, *Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode*, Cieutat Bernard, *Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement*, DGAFP, *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, guide méthodologique*, juin 2001, 43 p.

⁹ Une telle approche généraliste est promue dans le guide méthodologique de 2001 qui propose les usages suivants : « parmi les mesures et pistes de réflexion, le plan de gestion prévisionnelle pourra proposer :

- une évolution du recrutement : professionnalisation des concours, mise en œuvre des possibilités ouvertes par la loi du 3 janvier 2001 (troisièmes concours, validation des acquis de l'expérience, recrutement sans concours en échelle 2...), politique de communication vers le marché du travail et le système de formation ... ;
- une évolution des formations : initiale, continue ;
- une politique de mobilité fonctionnelle et/ou géographique, ministérielle et interministérielle ;
- une politique de déconcentration de la gestion ;
- des règles nouvelles d'évaluation. »

DGAFP, *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, guide méthodologique*, juin 2001, p. 30.

individus. Pour les agents eux-mêmes, la liste des emplois-type et des compétences attendues est censée créer de la visibilité sur des parcours possibles et leur permettre d'envisager des parcours moins classiques.

Le mot métier

L'analyse du vocabulaire

L'analyse du vocabulaire employé dans les documents actuellement utilisés révèle un (cf. tableau) usage prudent de la notion de métier. Sur les sept documents ministériels analysés seuls trois incluent le terme de « métier » dans le titre et la plupart privilégient le terme d'emploi-type pour nommer chaque fiche du référentiel. En outre, alors que le guide méthodologique de la DGAFP propose deux démarches pour définir l'arborescence des emplois type, l'une descendante partant des missions vers chaque fonction et l'autre remontante à partir des métiers pour aller vers les familles professionnelles, les référentiels de la fonction publique d'Etat privilégient la première approche. Le contraste est frappant avec les référentiels produits pour la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale, la première construite autour de profession réglementée et la seconde autour d'un cadre d'emploi. Ces deux référentiels mettent plus clairement en avant la notion de métier et la référence au modèle de « professions ».

(cf tableau en fin)

La position des syndicats

La prudence sur le terme doit être comprise dans le contexte d'une relative méfiance des syndicats devant ce qui peut apparaître comme une remise en cause du contrat social entre l'administration employeuse et ses fonctionnaires. L'enquête menée auprès des responsables des principales fédérations de fonctionnaire révèle en effet que le terme est l'objet de formes complexes d'attraction et de rejet, jouant tant sur le mot que sur ce qu'il désigne. Le représentant de FO exprime un rejet tant du mot que de la chose. Il met en cause le risque d'enfermement des individus dans un secteur d'activité. Pour lui, les fonctionnaires appartiennent à un corps qui leur offre la perspective de pratiquer différents métiers au cours de leur carrière. Le découpage actuel des corps calés sur des ministères offre un compromis acceptable entre l'ouverture des parcours entre des domaines différents et une certaine unité (un technicien spécialisé dans la forêt au ministère de l'Agriculture n'est pas destiné à occuper un poste dans le domaine routier). Le représentant de la CGT développe au cours de l'entretien des arguments comparables à celui de FO, il présente cependant un certain attachement au terme de métier qui ancre l'activité dans le concret de la prestation aux destinataires. Avoir des métiers et en particulier des métiers manuels est la marque d'une inscription de l'Etat dans le faire et non dans une simple organisation de la sous-traitance (dans ce cas il n'y a plus de métiers). La représentante de la CFDT met en cause l'emploi du terme « métier » avec deux arguments. Le premier sur l'ambiguïté du terme qui connote aussi bien un secteur d'activité, qu'une profession réglementée comme les infirmières, ou les savoir-faire. Le second porte sur la référence à la corporation qui est clairement rejetée. En revanche, par bien des aspects, la position de la CFDT rejoint celle de la CGC, de la CFTC et de l'UNSA qui revendiquent, eux, plutôt le terme de métier. Pour le représentant de la CGC, auteur d'un rapport pour son congrès intitulé « pour une fonction publique de métiers », le terme de métier est le terme de base, il doit s'inscrire dans une approche interministérielle et favoriser les mouvements sur des fonctions qui relèvent du même métier. On retrouve de la

même manière du côté de la CFTC et de l'UNSA une appréhension plutôt positive du terme de métier pour fonder la mobilité des individus. Ces derniers soulignent cependant la diversité des formes de ces métiers et des mobilités associées avec une mobilité plutôt horizontale d'enrichissement par variation des contextes pour des techniciens d'un domaine ou plutôt verticale par augmentation des responsabilités pour des gestionnaires généralistes.

Des usages différenciés des démarches métiers

Si on porte cette fois l'attention non plus sur les principes affichés ou sur la terminologie employés, mais sur les usages effectifs de ces référentiels, une grande diversité d'usage qui va bien au-delà de la référence nominale à une « gestion prévisionnelle » des emplois des effectifs et des compétences se révèle.

Un outil généraliste de ressources humaines

On trouve, bien sûr des référentiels qui sont utilisés comme outils généralistes visant à passer d'une gestion du personnel limitée aux questions statutaires à une gestion qui se veut des « ressources humaines » et qui relierait ces enjeux statutaires et l'enjeu de production des compétences conforme à l'esprit des guides.

Les référentiels produits depuis plusieurs années dans différentes composantes du ministère de la Défense illustrent bien cette orientation. Une première caractéristique des armées est en effet une très forte mobilité des personnels. Cette grande mobilité renforce doublement l'utilité de l'outil. En premier lieu, la forte mobilité génère des manques par endroit qui ne sont pas aussi prévisibles que dans des ministères où les départs sont principalement liés à la retraite. En second lieu, cette mobilité signifie aussi un taux très important de recrutement et la nécessité des gestionnaires de RH de faire évoluer en très peu de temps la structure d'emploi. Un autre enjeu a aussi rendu particulièrement utile l'instrument de GPEEC : la tentative, dans une visée d'économie, de remplacer autant que faire se peut, des personnels militaires par des personnels civils. L'affaire est rendue particulièrement complexe du fait qu'il faut prévoir de réserver des postes de type civils pour équilibrer des parcours de carrière de militaires. Une telle définition au plus juste de la répartition des postes entre les deux catégories d'agents suppose une connaissance fine des parcours réels des agents. Dans tous les cas, cela nécessite de coupler la nomenclature du référentiel avec un Système d'information de ressources humaines pour avoir des données chiffrées. En outre, actuellement, un effort est engagé dans ce ministère pour établir des grilles de correspondance entre des référentiels qui ont été élaborés de manière indépendante par les différentes armées¹⁰.

Ces référentiels, pour pouvoir être utilisés, supposent une couverture de l'ensemble des fonctions par les « emplois-type ». La rédaction de ces fiches « métiers » est accomplie soit par des consultants externes soit à travers des groupes de travail mobilisant quelques fonctionnaires qui s'efforcent de synthétiser le contenu de leur activité et les compétences qu'elle requière, mais aussi les frontières avec d'autres métiers. La rédaction de ces fiches est

¹⁰ La démarche en cours du ministère de la Culture qui associe la création d'un référentiel à la mise en place d'un nouveau SIRH s'inscrit dans une perspective généraliste comparable. Au ministère de l'Éducation nationale, la fonction d'information offerte aux agents sur les « aires de mobilité » a été particulièrement mise en avant dans le cas de la base REFERENS pour les enseignants et chercheurs de l'enseignement supérieur. Une évolution du référentiel est en cours pour faciliter encore plus la mobilité.

souvent vécue, à l'instar des cercles de qualité, comme une occasion valorisante de parler de son activité. La visée d'exhaustivité conduit dans tous les cas à établir des centaines de fiches pour des emplois types dont certains ne concernent que quelques postes de travail¹¹. L'ensemble est très lourd et doit en outre être révisé lorsque les missions évoluent. Ainsi, lorsque la finalité de ces référentiels n'est pas plus précise qu'un simple enrichissement des fonctions de gestion du personnel, ou ne traduit qu'un désir global de rationalisation de la gestion, ces documents ne concernent que les responsables du personnel quand ils ne sont pas simplement abandonnés¹². Les relances régulières de ces démarches témoignent de la difficulté à les rendre véritablement opérationnelles.

Un accompagnement de mouvements de reconversion

Les ministères qui s'opposent le plus nettement à l'idée d'un instrument multi-usages et dénoncent les risques d'enlisement de lourds « référentiels métiers » mettent en avant l'idée qu'il vaut mieux avoir une approche approfondie sur les situations les plus problématiques qu'une connaissance superficielle de l'ensemble. Ils font aussi le raisonnement qu'il n'est pas nécessaire d'avoir un instrument de type GPEEC pour repérer les « métiers sensibles », et en particulier ceux qui sont impactés par des reconversions.

Les enjeux de reconversion sont historiquement liés au développement de la gestion prévisionnelle dans le secteur privé¹³. C'est en effet autour de politiques de reconversion qu'ont été élaborés les premiers instruments de ce type dans les années 1970 en particulier autour de la sidérurgie. Le terme de « reconversion » est employé avec la plus grande prudence par les responsables RH. Ce terme évoque en effet dans le privé des plans de licenciements. Cependant la question est bien présente dans plusieurs ministères et oriente les actions de GPEEC parmi les plus opérationnelles. L'importance des enjeux et leur clarté pour les responsables au plus au niveau contrebalance ici cette difficulté sémantique.

L'enjeu est en effet d'un côté d'éviter qu'un groupe professionnel dont la mission a été mise en cause par des choix d'orientation de l'action publique, mais aussi et surtout par des mutations technologiques ou des recompositions institutionnelles, ne vive pas des années durant la lente remise en cause de l'intérêt de son travail. De l'autre il est d'étoffer plus rapidement des équipes d'agents en charge de missions nouvelles, le plus souvent fortement légitimées par le public.

L'observatoire des métiers du ministère de l'Agriculture a pris le parti de porter l'attention chaque année sur deux ou trois métiers comme par exemple l'évolution du contrôle des abattoirs avec le développement d'un contrôle *ante mortem* ou des recherches de passerelles entre les métiers de l'ingénierie publique (remise en cause par la directive européenne sur les services) et ceux de la police de l'eau en développement. La démarche en cours de définition de manière inter-directions au ministère des Finances est aussi animée par une telle visée, même si elle prend la forme d'une approche plus globale. Ce ministère a en effet connu dans des fonctions, comme les douanes ou dans les services des impôts, des évolutions très

¹¹ Les nombres de fiches par référentiels sont donnés dans le tableau ci-dessus. Si pour les services déconcentrés, il est relativement aisé de faire émerger des fonctions type que l'on retrouve d'un département à l'autre ou d'une région à l'autre, pour les administrations centrales, le risque est grand de faire une fiche d'emploi-type pour chaque emploi. Cela peut aller jusqu'à la caricature comme dans le référentiel des services du premier ministre qui inclut une fiche sur l'emploi-type de « commis pâtissier ».

¹² Le référentiel de la Police est ainsi, malgré un très fort investissement rapidement tombé en désuétude.

¹³ Jardillier P., La gestion prévisionnelle du personnel, 1972.

importantes liées à des changements institutionnels ou à de nouvelles technologies de traitement des données. Pour les préfetures, des transformations importantes sont attendues en liaison avec l'introduction de la carte d'identité électronique qui sera délivrée en mairie et avec le nouveau système d'immatriculation des véhicules.

Derrière le terme de « métiers sensibles » sont évoqués, outre des positions professionnelles touchées par des reconversions (en forte croissance ou en forte décroissance), des corps dont les membres rencontrent un certain malaise dû à une évolution des missions ou des méthodes de travail. Le parti peut alors être pris de prendre appui sur un socle de savoir-faire qui constitue un « métier » pour revaloriser une fonction perçue comme dégradée. Une telle discussion ne va pas sans lien avec une revalorisation des grilles indiciaires. L'analyse des compétences des individus peut en effet mettre en évidence une complexification des compétences nécessaires et donc la nécessité d'une revalorisation des traitements. Parmi les expériences qui participent de cette finalité on peut citer ce qu'a engagé le ministère de l'Éducation nationale pour accompagner les intendants des établissements dans une redéfinition de la hiérarchie de ces organisations, ce que fait le ministère de l'Agriculture pour les techniciens enseignant dans les établissements scolaires agricoles, ou le référentiel établi par le ministère des Affaires sociales pour les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales.

Un instrument du dialogue de gestion

Etablir une nomenclature d'emplois-type à partir d'une déclinaison des missions puis affecter les individus aux emplois-type permet de mettre en relation des finalités et des moyens et c'est donc la base d'une comptabilité analytique rudimentaire. Il y a là une dimension de contrôle de gestion ou plus précisément une source de données offertes en partage entre les responsables des moyens et les responsables opérationnels des services déconcentrés dans les discussions sur l'allocation des moyens. Elle était déjà présente dans les « barèmes de charge ». Cette dimension n'a pas échappé à certains responsables du personnel de ministères qui se sont efforcés d'instrumentaliser une telle approche.

Au ministère de l'Emploi, une étude métier confiée à un consultant avec l'appui de groupes de travail a été engagée en 1999. En 2003 l'action a été poursuivie par l'opération VENISE destinée à rapporter les effectifs aux catégories utilisées. Les chefs de services extérieurs ont « à la main » classé les agents selon les métiers. Le parti a été pris de pouvoir affecter un agent à plusieurs emplois-type en affectant des pourcentages à chaque fonction (au moins 60 % des agents ont eu une affectation plurielle). Ce parti interdit pour l'instant de faire une connexion avec le système informatique de RH qui ne permet qu'une affectation par agent. L'action a été jugée satisfaisante et pas trop coûteuse. L'exercice a aussi été l'occasion d'un moment d'appropriation par les chefs de service de la démarche. Cette opération a permis de faire un usage de type contrôle de gestion à la fois pour comparer les partis pris d'organisation selon les services déconcentrés mais aussi pour discuter des niveaux d'emplois affectés à une mission particulière et à un nombre de dossiers traités. Il est envisagé de la renouveler sous cette forme relativement légère.

Le ministère de l'Intérieur a engagé pour le personnel des préfetures une démarche, ARCADE, de mise en correspondance des structures d'emplois des différentes préfetures. Le référentiel des emplois a été greffé sur le système ARCADE. Ce référentiel, construit à partir des missions, permet pour chaque préfeture et pour une même fonction remplie de donner le tableau des agents de catégories ABC affectés à cette mission. Cela permet ainsi une comparaison entre celles-ci, utilisé à la fois par chaque préfet pour l'aider à repérer les zones

de plus faible productivité et pour la direction centrale comme argument dans la discussion sur l'affectation de moyens nouveaux. Cette fonction est d'ores et déjà largement utilisée. Il faut noter que la pertinence d'une telle attitude repose sur la comparabilité d'un nombre relativement important de situations. Elle s'applique donc plus aisément au cas des services déconcentrés qui reproduisent les mêmes missions sur différents territoires qu'à celui des services centraux qui déclinent des fonctions passablement différentes au sein d'un même ministère.

L'introduction de la LOLF¹⁴ pourra aussi conduire à un renouveau de ce type d'usage car les responsables de programmes sont tenus de rendre des comptes sur leurs personnels et peuvent le faire par « métiers »¹⁵. Certains députés y voient le fondement d'une réforme de la gestion des ressources humaines « La loi organique ouvre la perspective d'une gestion des emplois qui, dans le respect des règles du statut général de la fonction publique, suivrait une logique fonctionnelle (gestion par activité), et non plus seulement statutaire (gestion par corps). (...) Une présentation des emplois par métier serait cohérente avec la structuration des dépenses par finalité (...) L'émergence des métiers fait donc partie des enjeux de la réforme de l'Etat »¹⁶. C'est dans cette perspective que, pour la première fois au ministère de l'Équipement, des fiches d'emplois-type sont en cours de rédaction au sein des programmes. Il est possible alors que les responsables de programme puissent en profiter pour développer, pour leur propre suivi, un tel usage.

Une échelle de hiérarchisation des postes

La hiérarchisation des emplois-type est faiblement présente dans la plupart des référentiels. Dans le partage entre le grade et l'emploi, l'attachement à un grade inscrit l'individu dans un ensemble fondamentalement hiérarchisé. Les grades d'un même corps sont hiérarchisés, les corps sont inscrits dans les grandes catégories ABC et leurs grilles indiciaires sont décalées, et enfin, pour un certain nombre de corps, des systèmes de passerelles par concours les inscrivent dans une chaîne hiérarchisée de promotion d'un corps à un autre. La hiérarchisation propre des emplois-type des référentiels GPEEC est souvent beaucoup plus ténue. Certains référentiels incluent une hiérarchie des qualités attendues des personnes (ex référentiel des services du Premier ministre), certains référentiels indiquent des niveaux d'importance d'une qualité attendue pour un emploi-type donné, mais dans aucun cas ces éléments de hiérarchies des qualités attendues ne permet de dessiner un classement général des emplois-type¹⁷. Par ailleurs dans aucun référentiel on ne trouve l'équivalent des grilles de classification des entreprises publiques qui définissent une hiérarchie des postes selon le degré de complexité des tâches à accomplir. De manière générale, on peut donc dire que si hiérarchie il y a, elle ne

¹⁴ La loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001 met en œuvre une gestion par programmes orientée par un compte rendu au Parlement. Le texte de la loi est peu prolixe sur les questions de GRH, cependant

¹⁵ Article 51 : « Sont joints au projet de finances de l'année : (...) e) Par catégorie, présenté par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ».

¹⁶ Bouvard Michel, Migaud Didier, De Courson Charles, Brard Jean Pierre, Rapport d'information par la commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, 10 juillet 2003.

¹⁷ Ce qu'il ne faut pas regretter car une telle hiérarchisation serait tout à fait hasardeuse et soumise à toutes les dérives. Rappelons que du côté du privé la hiérarchisation la plus répandue ne porte pas sur les qualités attendues des personnes mais sur la complexité des tâches accomplies mise en équivalence avec un niveau de diplôme (qualification). Les systèmes les plus individualisés de gestion dite « par la compétence » différencient des activités sur un même poste. Dans tous les cas, on se rattache à des données observables et non à d'hypothétiques qualités individuelles.

vient pas des caractéristiques du poste (compétences attendues ou niveau de complexité du poste) mais apparaît indirectement à travers le grade requis pour occuper le poste. En d'autres termes, la hiérarchie est exogène au contenu des emplois-type.

Dans ce contexte, le référentiel des emplois d'administration centrale du ministère de l'Intérieur fait contraste en introduisant la possibilité d'une hiérarchie endogène. L'usage de ce référentiel dans une perspective de hiérarchie des emplois est plus une potentialité qu'une réalité mais la grille proposée permet de contribuer à « objectiver le débat » sur les parcours individuels en prenant acte des postes de complexité variable occupés par les différents fonctionnaires. Le référentiel des emplois d'administration centrale du ministère de l'Intérieur a reposé sur l'identification de familles d'emploi déconnectées des organigrammes. Le lien avec le statut n'est effectué qu'à la fin. Quinze familles d'emploi ont été dégagées. Au sein de chaque famille d'emploi une hiérarchie de complexité des fonctions a été établie. La hiérarchie proposée devrait permettre d'introduire de l'objectivité dans le débat sur les promotions, sans ouvrir aucune logique d'automatisme ni présupposer un effacement de la logique statutaire. Ainsi, par exemple, un attaché territorial qui est recruté est affecté à un poste relevant de son niveau statutaire, ensuite il progresse dans la pratique par l'amplitude qu'il prend dans ce poste ou parce que sa hiérarchie le pousse spontanément à en faire plus, ensuite cette évolution constatée dans la pratique pourra être reconnue et faciliter sa promotion statutaire...qui accélérera son évolution dans les postes. « on constate avant, on constate après ».

Des métiers interministériels

Le projet en cours d'élaboration d'un référentiel métier interministériel, met en avant deux objectifs, le premier est une mise en cohérence des outils, le second de contribuer à « identifier des emplois qui peuvent être communs à d'autres ou à l'ensemble des ministères »¹⁸.

Plusieurs types de postes sont visés dans une telle démarche. Tout d'abord des postes associés à des fonctions support, la comptabilité, la GRH,... L'idée est que la gestion des carrières au sein des ministères conduit à faire occuper ces fonctions par des agents au sein d'un parcours généraliste et qu'un tel mode de gestion interdit de construire un professionnalisme propre à ces fonctions. Ensuite, certains visent des métiers dont le fondement technique est très différents mais qui mobilisent un savoir faire social comparable. Ce peut être le cas par exemple des fonctions d'inspection et de contrôle de l'application d'un domaine du droit. Le passage d'un poste à l'autre suppose cependant dans ce cas un important investissement pour maîtriser un nouveau domaine du droit.

L'objectif de mobilité interministérielle est celui qui est le mieux accepté par les responsables du personnel des différents ministères. Ils rappellent cependant que si l'effet de codage d'un référentiel peut contribuer à rendre plus visibles des parcours possibles, cela ne suffit pas à lever les blocages actuels à cette mobilité. Outre la complexité administrative et les différences de primes entre ministères, ils mettent surtout en avant le fait que les postes transversaux surtout concernés par cette mobilité sont des postes « de promotions » qui sont très convoités dans chaque ministère et pour lesquels ni les syndicats ni les directions ne souhaitent une concurrence externe.

¹⁸ Réunion plénière du conseil d'orientation de l'observatoire de l'emploi public, dossier n° 5 La démarche métier dans la fonction publique de l'Etat. 21 janvier 2005, p. 6.

La visée d'un professionnalisme et la question de la mobilité interministérielle se retrouve du côté d'un rapport qui a fait un certain bruit dans le milieu de la gestion du personnel.

La « professionnalisation accrue » dans le rapport du Conseil d'Etat de 2003

Le document, rédigé par Marcel Pochard¹⁹ n'est pas un rapport de plus et mérite une attention particulière. Par delà le poids de son rédacteur (qui a été directeur général de la fonction publique) et de l'institution qui l'a inscrit dans son rapport annuel, ce rapport a bousculé certaines idées convenues. Dans les cercles spécialisés, il a remis en cause l'idée partagée, du moins officiellement²⁰, que ce n'est pas le statut de la fonction publique qui poserait problème : « Si le statut n'interdit pas, comme il vient d'être indiqué, les formes de gestion vertueuse, il n'empêche pas non plus les autres, et on peut se demander au contraire s'il ne les engendre pas peu ou prou »²¹. Vis-à-vis du grand public, il a aussi rencontré un certain écho, un certain nombre de journaliste ayant résumé son projet à l'idée d'une suppression des « corps » de fonctionnaires. En outre, des éléments de mise en œuvre ont été envisagés, les directions du personnel des différents ministères ont été invitées à donner des éléments pour une application de ses principes, ce qui a donné lieu à la production d'un schéma qui regrouperaient plus de corps actuels en 28 « cadres statutaires », document qui a circulé parmi les organisations syndicales. Ainsi, quelques soient les transcriptions effectives de ce rapport, il vaut d'être regardé de près comme le nouveau point de référence de la doctrine de GRH dans la fonction publique d'Etat.

Marcel Pochard propose de construire toute réforme autour d'un « principe directeur simple » : « L'organisation de la fonction publique doit permettre, dans le respect des valeurs fondatrices et des principes de base de la fonction publique, l'adaptation des ressources humaines aux missions du service public et aux métiers et qualifications professionnelles qu'elles impliquent »²². On retrouve en effet le couple, mission/ métiers, ce dernier terme étant développé un peu plus loin autour de la notion de « professionnalisation accrue »²³.

La quête d'une « professionnalisation accrue » traverse l'ensemble du diagnostic du rapport. Il revient en effet sur plusieurs expériences visant à reconnaître les qualités professionnelles des individus. Il met en avant à plusieurs reprises la création de « postes à profils » qui ne peuvent être pourvus que par des agents ayant les aptitudes nécessaires pour les occuper et dont le conseil d'Etat a précisé que leur attribution devait être faite après avis du chef de service d'accueil²⁴. Il critique d'ailleurs de manière générale le trop faible poids des responsables des services d'accueil, les plus directement concernés par l'adéquation des compétences des agents aux tâches qui leur sont confiées dans le choix de leurs subordonnés. Il regrette le fait que malgré de réguliers rappels du conseil d'Etat, la « valeur professionnelle » des agents n'est pas au centre ni de la notation ni de la promotion des agents. Il évoque l'enjeu que représenterait une transcription côté fonction publique de la loi du 17 janvier 2002 qui institue un droit à la validation des acquis de l'expérience. Et de

¹⁹ Conseil d'Etat, Rapport Public 2003, Paris, la documentation française, 446 p. (p. 229 -386)

²⁰ Cette idée a été aussi soutenue par des universitaires comme Frédérique Pallez : *L'administration en mouvement*, La documentation française, 2001.

²¹ P. 263.

²² P. 302

²³ p. 303

²⁴ CE, 23 février 2000, fédération justice CFDT, n° 199 759

manière plus large il met en exergue les ministères qui ont su définir des « parcours de carrière » permettant de construire une professionnalité.

L'attention portée au professionnalisme des agents se retrouve aussi dans deux des propositions du rapport. La première concerne l'introduction de contrats individualisés. Il ne s'agit pas de réhabiliter les agents contractuels mais de permettre d'établir un contrat avec des fonctionnaires. Ce que Marcel Pochard a en vue c'est l'idée d'un « contrat d'affectation sur emploi avec un fonctionnaire titulaire » : « 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 ». Il note que dans la gestion de carrière de certains agents publics titulaires il y a des sortes de quasi contrats moraux, engageant par exemple à un retour en terme de promotion pour un agent qui accepte un poste délicat ou situé dans une région peu attractive. Il s'agirait de donner une base juridique à une gestion personnalisée.

La seconde proposition, celle qui a fait le plus de bruit, est l'idée de créer un nombre réduit de cadres statutaires et d'accomplir un certain nombre d'actes de gestion du personnel selon ces cadres statutaire et non plus selon les corps. Là aussi la visée de la démarche rejoint la volonté de mieux tirer parti des compétences des fonctionnaires. Cette orientation est particulièrement visible dans une première modalité de la réforme proposée. En effet le rapport propose en parallèle un chemin de changement qui ne remettrait pas en cause les corps de fonctionnaires. Et on retrouve alors la poursuite des mêmes expériences. Il évoque les référentiels métiers, la poursuite des démarches de fusion de corps et leur « typisation » (le fait de leur donner les mêmes bornes indiciaires et la même structure de grade), pour faciliter la mobilité, la nécessité de poursuivre les efforts de déconcentration de la gestion des personnel et surtout de développer les statuts d'emplois ou de fonction qui pourraient être des briques de « carrières d'emploi ».

En première analyse, la grille des « cadres de fonction » qu'il propose de superposer à celle des corps semble aller plus loin encore dans la reconnaissance du métier. Le projet de réforme s'inspire des cadres d'emplois²⁵ institués par la loi du pour la fonction publique territoriale. La fonction publique territoriale est organisée autour de 46 cadres d'emplois regroupés dans 8 filières. Certains de ces cadres correspondent à des métiers comme par exemple dans la filière sanitaire et sociale (auxiliaires de puériculture territoriaux, puéricultrices territoriales, agents spécialisés des écoles maternelles). Il y aurait ainsi, la perspective d'une fonction publique construite à partir de ces « métiers ».

La lecture des exercices de simulation de mise en œuvre montre qu'il faut cependant voir la radicalisation plus dans la méthode que dans le résultat recherché. En effet pour la filière médicale, où l'on retrouve les professions réglementées, et les filières police et enseignement, qui reproduisent l'existant, le projet regroupe des corps correspondant à des technicités très différentes dans deux grandes filières techniques et administratives. Le projet étend donc la maille plus qu'il ne la resserre autour de savoir faire partagés. L'appartenance à une des cases encore plus que celle à un corps détermine des conditions de statut (le projet parle de « cadre statutaire ») et non les éléments d'un métier. Le lien entre cette grille et la visée de « professionnalisation accrue » qui traverse tout le rapport et cette grille doit donc être compris comme un lien indirect. L'hypothèse qui sous tend la méthode de réforme est que si les CAP sont réunies selon ces grandes catégories, cela permettrait de faciliter la

²⁵ Loi 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

déconcentration de la gestion et de redonner la main aux chefs de services recruteurs, de dépasser un des principal blocage à la mobilité interministérielle qui est la réticences des membres d'un corps à voir occuper par un membre d'un autre corps un poste convoité « de promotion ». Cela permettrait surtout – même si cela est moins souligné dans le rapport – de renforcer les syndicats inter-corps devant ceux qui sont construit autour des corps.

Métier et carrière

Derrière les référentiels métiers et plus largement derrière l'émergence du terme « métier », il y a donc plus que le projet un peu naïf d'un instrument panoptique sur le personnel permettant de rationaliser toutes les fonctions liées au personnel et de permettre aussi bien de faire une prospective qu'un plan de formation ou un guide pour les carrières. Ces fonctions globales peuvent difficilement être remplies : les enjeux de prospectives sont la plupart des cas liés à des transformation majeures des missions ou des technologie et ne peuvent être appréhendés par ces référentiels, les fiches succinctes sont loin de suffire pour définir un plan de formation, ... En revanche, les entretiens ont mis en avant de manière différenciées selon les ministères des usages plus focalisés et plus opérationnel de référentiels ou de démarches proches qui accordent progressivement une place croissante à cette notion de « métier » dans la fonction publique d'Etat.

Ces références au terme de métier mettent en avant la dimension du savoir faire au détriment de celle du collectif d'appartenance. C'est plus le professionnalisme que la profession qui est visé. C'est ainsi que les référentiels privilégient une approche descendante allant des missions aux métiers nécessaires pour les accomplir et ne partent pas comme ceux des fonctions publiques hospitalière et territoriale des groupes professionnels. Il est remarquable dans ce contexte que les cadres statutaires tels qu'ils ont été esquissés ne visent pas à recréer le lien entre la catégorisation et le savoir faire autour de collectifs renouvelés de métier, mais proposent des catégories très lâches dans lesquelles la question du savoir faire puisse être traitée de manière indépendante. Cette quête du professionnalisme se retrouve aussi dans les divers usages pratiques de ces référentiels qui sont souvent plus précis et plus opérationnels que la simple nomenclature de traitement des données concernant le personnel.

Le terme métier est alors mobilisé en position médiane pour faire tenir et mettre en relation deux entités en mouvement : d'une part le mouvement d'évolution des missions des organisations publiques, d'autre part le mouvement des individus au cours de leur carrière, mobilité et apprentissages associés. L'idée initiale de gestion prévisionnelle est construite autour d'un effort pour faire évoluer les compétences disponibles en fonction de l'évolution des problèmes de société et des missions à mener. Cela se retrouve de manière exacerbée lorsqu'il s'agit d'aborder de véritables reconversions. Le métier sert aussi dans cette perspective pour le contrôleur de gestion qui peut appréhender la corrélation entre les missions et les moyens engagés appréhendés à partir de la ventilation des personnels selon des métiers. Dans le même temps, parler de métier, est aussi le moyen d'organiser l'évolution dans la durée des compétences des agents, à la fois pour trouver des alternatives en cas de transformation des mission, pour faciliter la mobilité et pour fonder les lignes d'une progression et d'une reconnaissance de cette progression.

Dans cette fonction de médiation le métier supplante celui de « corps ». Ces deux termes ne sont pas complètement étrangers. Du point de étymologique, le terme de corps est issu des corporations de métiers qui régissaient une partie du monde du travail sous l'ancien régime. Le premier groupe pour lequel le corps est employé, le corps des ponts et chaussées, a été créé

autour d'une activité bien définie des ingénieurs en charge des voiries. Et, comme le rappellent Konstantinos Chatzis et Georges Ribeill²⁶, il a été longtemps organisé autour d'une école et d'un corps d'inspection qui garantissaient la pérennité de savoir faire partagés et contrôlés. La proximité entre le corps et le métier vaut aussi pour de multiples petits corps subalternes créés au fil du temps pour répondre à des fonctions précises. Cependant le lien entre le corps, cadre de la gestion des personnels, et des savoir faire spécifiés, n'a cessé de se défaire tant par le haut que par le bas. Par le haut, comme l'a montré Jean Claude Thoenig²⁷, les « grand corps » se sont efforcés d'étendre leurs prérogatives en revendiquant une position de généralistes détachée de leurs objets initiaux. Et par effet de mimétisme, les corps subalternes ont reproduit dans une mesure un peu moindre une stratégie comparable. Par le bas, les corps d'exécution, définis le plus directement par un savoir-faire particulier, sont aussi les corps les plus petits, réputés impossibles à gérer, que les gestionnaires du personnel s'efforcent de regrouper. Les « métiers d'art » du ministère de la culture, (exemples) ont été regroupés récemment dans deux corps séparant ainsi le cadre de gestion de ce qui est un conservatoire de certaines corporations de métiers²⁸. Ainsi, lorsque l'on souhaite trouver une définition du corps, on ne trouve plus qu'une définition réduite aux caractéristiques statutaires : « Les corps groupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades »²⁹. Réduit à cette définition tautologique, le corps n'offre plus les moyens d'effectuer les médiations offertes par le métier. D'une certaine manière la dimension de lien collectif tant du point de vue de l'organisation (une catégorie de gestion) que du point de vue des agents (la base de l'organisation syndicale) a pris le pas sur la dimension de savoir faire.

La diffusion du terme de métier doit donc être comprise comme un moyen de réinvestir le modèle de la carrière en offrant des éléments de repère sur les compétences des individus. Alors que le terme de carrière a progressivement été réduit à la dimension de sécurité de l'emploi, le terme métier est mobilisé pour réactiver la dimension professionnelle de la carrière.

²⁶ Le corps comme lieu d'articulation des métiers et des carrières, éclairage historique à partir des cas du corps des ponts et chaussées et des travaux publics de l'Etat, Rapport final, Latts école nationale des ponts et chaussées, février 2004, 61 p.

²⁷ L'ère des technocrates, Paris, l'Harmattan, 1987, 317 p.

²⁸ Le lien entre le corps et le métier semble mieux maintenu dans les corps aux plus importants effectifs, comme les enseignants et les policiers, quoi que là aussi des voix s'élèvent pour dire que selon les situations ce sont des « métiers différents » qui sont exercés.

²⁹ CE, Ass., 28 juin 1991, Syndicat national des lycées et collèges force ouvrière, syndicat national des enseignements techniques et professionnels, p. 264 cité par Marcel Pochard (cf. infra) qui conclut « on ne peut pas être plus elliptique. ».

	Intérieur DPFAS référentiel préfectures	Emploi solidarité DAGEME étude métiers	Emploi solidarité inspecteurs des ASS	Premier ministre répertoire des emplois 2.0	Culture référentiel emplois	Défense Projet MORGANE	Equipement glossaire GPEEC	FP Hospitalière répertoire des métiers	FP territoriale cnfpt	Fonction publique SIRH Fiches concepts
Regroupement de positions comparables	emploi (métier)	emploi emploi-type	fonction	emploi	emploi, métier	emplois emplois-type	emploi-type	métier	métier	emploi-type
Découpage des domaines	mission mission	sous domaine-métiers	famille professionnelle sous famille professionnelle	aire professionnelle domaine métier	filière, sous filière	familles professionnelles	domaine (familles professionnelles)	domaine fonctionnel famille des métiers (sous-)	champs (secteur activité) famille (espace évol prof)	famille ou filière
Tâches à accomplir	principales activités	finalités, missions principale activités	missions principales activités	finalités et principales missions	description des tâches	descriptif synthétique des activités		les activités du métier		activités
Qualités de la personne	prérequis (formation, profi expérience) compétences	compétences requises	compétences requises (hiérarchisées)	niveau de formation compétences hiérarchisées	compétences requises	compétences hiérarchisées savoir transvers. Spécif.	potentiel compétence /qualification	savoir faire (requis) connaissances associées	compétences techniques	compétences techniques savoir faire associés
Licence	caractéristique statutaires de référence (A) corps	catégorie A, B			Corps concernés	niveau d'emploi (statutaire A B C)		formation (prérequis indispensable pour métier)	cadre statutaire : catégorie filière, cadre d'emploi	diplôme (requi pour concours)
Nombre fiches emploi- type	150	86	40	133				150	280	
Finalité explicite		prospective	prospective aide à la mobilité repère management	prospective recrutement formation entretien d'évaluation aide mobilité	aide à la mobilité	aide mobilité formation liens base de données		prospective	information externe lien emploi/cadre statutaire formation	nomenclature progiciel gestion