

Du statut au métier : les ambiguïtés de l'encadrement
Analyse d'une démarche de modernisation de la GRH publique

Frédéric Kletz, Olivier Lenay

Enseignants-chercheurs en gestion,

Centre de gestion scientifique, Ecole des Mines de Paris

60, Bd Saint-Michel – 75006 Paris

Tel : 01 40 51 91 08/90 99 Fax : 01 40 51 90 65

Kletz@ensmp.fr, lenay@ensmp.fr

Introduction

A l'instar du monde de l'entreprise, l'encadrement dans la fonction publique française a longtemps été considéré, au mieux, dans une perspective statutaire. On sait pourtant aujourd'hui que celle-ci ne permet guère de rendre compte de la nature et des enjeux propres aux activités d'encadrement. Mais ce constat va bien au-delà de l'encadrement et concerne plus profondément les manières de représenter le travail, sous l'angle des activités réalisées mais aussi sous l'angle des compétences déployées. A cette question, l'entreprise privée a depuis plusieurs années répondu par le développement de démarches de gestion des ressources humaines basées sur le « modèle » de la compétence¹. De son côté, la fonction publique connaît aujourd'hui un mouvement de nature comparable qui passe notamment par la promotion de démarches « métier »². Celles-ci entendent compléter la traditionnelle gestion statutaire par une approche centrée sur l'identification des métiers et des compétences. Elles

¹ Zarifian (Philippe), *Le modèle de la compétence*, Paris, Editions Liaisons. 2001.

² Jeannot (Gilles), « De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de « métier » dans la fonction publique d'Etat en France, *Revue française d'administration publique*, n°116 – 2005/4, p. 595-608

sont promues à la fois à un niveau interministériel, dans le but d'alimenter des réflexions sur l'emploi public au sens large, à l'image du référentiel interministériel des métiers de l'Etat (RIME) récemment publié par la DGAFP, et aussi, parfois depuis plus longtemps, par différents ministères ou établissements publics, directement et quotidiennement confrontés aux apories de la gestion statutaire³.

On pourrait penser que cette multiplication des regards portés sur les métiers publics relève du simple effet de mode, d'une énième mode managériale, qui plus est inspirée des valeurs du monde de l'entreprise. En réalité, il semble au contraire que l'on se trouve face à une vague de rationalisation plus profonde, susceptible de compléter une conception de la gestion du personnel cognitivement limitée mais aussi de répondre à un certain besoin de reconnaissance des agents. En effet, les démarches métiers s'engagent souvent, comme par exemple dans le cas du ministère de la Culture que nous avons pu étudier⁴, d'abord par un aveu de manque de connaissance sur la réalité du travail réalisé et ensuite par une volonté d'y remédier, le plus souvent en construisant un outil de gestion tel qu'un référentiel des emplois et des compétences⁵.

Dans ce projet de production de connaissances nouvelles l'encadrement joue un rôle particulier car il est à la fois, au même titre que l'ensemble des métiers, l'objet à connaître, mais aussi le moyen d'une connaissance et enfin le relais d'une nouvelle forme de gestion des ressources humaines reposant sur le concept de métier.

Mais quelle est la nature de ce regard métier, en particulier dans le cadre de la démarche engagée par le ministère de la Culture ? En quoi s'agit-il d'un concept nouveau, c'est-à-dire permettant de voir des choses que l'on ne voyait pas auparavant, en particulier sur les rôles actuels et futurs de l'encadrement au sein de l'Administration ? Conduit-il à une représentation unifiée de l'encadrement, tant sur la nature de l'activité que sur les compétences requises ?

³ Vallemont (Serge), *Gestion des ressources humaines dans l'administration : rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation*, Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, Paris; La Documentation française, 1999, 116 p.

⁴ Nous avons accompagné de 2002 à fin 2006 le ministère de la culture et de la communication dans la construction et la mise en place d'un référentiel des emplois et des compétences pour l'ensemble des 20.000 agents du ministère (établissements publics compris).

⁵ Kletz (Frédéric), Lenay (Olivier), « Le processus de concrétisation d'un référentiel des emplois et des compétences », *Elaborer des référentiels de compétences, Principes et méthodes*, C.Jouvenot, M. Parlier (éd), Editions ANACT, 2005.

Ces compétences sont-elles en évolution actuellement ? Peut-on justement détecter des zones lacunaires dans les compétences des cadres ? Et enfin quelle est la persistance du regard statutaire et ses éventuelles articulations avec la logique métier ? C'est à l'étude de ces différentes questions que s'attache ce texte, en considérant l'encadrement à la fois comme problème spécifique de la GRH publique et comme révélateur de deux conceptions de celle-ci.

I. Modernisation de la GRH publique et conceptions de l'encadrement

On l'a dit, la fonction publique s'est engagée à tous les niveaux (interministériel, ministériel, établissements publics, etc.) dans une démarche d'identification des métiers qui la composent et qu'elle entend à présent gérer. Mais quelle est la raison d'un tel engouement ? Comme on va le voir, au-delà de simples effets de mode managériale et d'entraînement mimétique, il nous semble que l'on assiste à une vague de rationalisation qui répond à une crise structurelle de la gestion publique de l'emploi, et notamment des catégories sur lesquelles celle-ci reposait jusqu'à présent. Ces dernières ne permettent en effet ni de répondre aux enjeux d'une gestion collective qui doit de plus en plus mettre en regard les missions et des moyens humains qui y sont affectés, ni de faire face à la nécessité de développer une gestion plus personnalisée prenant en compte les attentes individuelles. Comme on va le voir, ces deux types de gestion existent bien mais, reposant sur les principes d'une gestion statutaire aveugle aux réalités du travail, elles ne peuvent guère se développer.

1°) Les zones d'ombre de la gestion administrative du personnel

La gestion administrative du personnel aujourd'hui la plus couramment pratiquée dans la fonction publique est structurée en deux axes :

- Une gestion individuelle centrée essentiellement sur l'enregistrement et la formalisation des événements marquant la carrière des agents (avancement d'échelon, demandes de temps partiel, etc.).

- Une gestion collective, reposant en partie sur des dispositifs de gestion paritaire, centrée sur les corps et de ce fait, organisée autour d'une gestion de catégories administrativement définies auxquelles les individus sont univoquement rattachés.

Malheureusement, aucun de ces deux types d'activité ne dispose en réalité d'un regard sur la nature du travail, ce qui ne manque pas de générer de nombreuses difficultés pour gérer recrutements, mobilité, négociations budgétaires (chartes d'objectifs), GPEEC, etc. Si l'on considère l'exemple du ministère de la Culture, qu'il s'agisse de l'administration centrale, où la gestion du personnel s'effectue pour partie dans des bureaux de gestion, chacun dédié à un ensemble de corps, et pour partie dans des missions transversales (formation, etc.) ou bien des services déconcentrés et locaux, les différents acteurs en charge de la RH avouent ne pas disposer d'une connaissance satisfaisante des activités réalisées par les agents. Au niveau local, lorsque la connaissance existe, il n'existe aucun moyen de la formaliser afin qu'elle soit utile à d'autres niveaux. A cela une raison principale : toute la gestion traditionnellement en vigueur dans le secteur public porte sur un objet, le corps, qui, dans la plupart des cas, résiste à une telle connaissance. Du coup, il n'existe pratiquement pas de regard sur cet objet intermédiaire qu'est le métier.

L'encadrement est, à cet égard, doublement concerné : il est lui aussi, comme les autres emplois du secteur public, dans une zone d'ombre de la connaissance (avec donc les mêmes problèmes pour recruter les cadres, les former, etc.), mais il est lui-même confronté à l'insuffisance des appareils de gestion de son Administration d'appartenance pour l'aider dans la gestion de ses propres équipes, ou, comme on le verra par la suite, pour appréhender son propre rôle (mission, mode d'intervention,...).

Cette zone d'ombre est d'ailleurs inscrite au cœur même du statut des fonctionnaires. D'une part, le principe de séparation du grade et de l'emploi organise une coupure radicale entre trajectoire individuelle (les grades) et contextes professionnels (les emplois). Or c'est de la rencontre entre ces deux éléments que se nourrit précisément une approche métier. De ce point de vue général, l'encadrement est donc littéralement séparé entre des capacités d'encadrement et des exigences d'encadrement. Du point de vue des capacités, l'architecture générale de la fonction publique est de surcroît problématique car elle les fige *a priori*. En effet, comme on le sait, l'organisation des trois fonctions publiques (Etat, territoriale, hospitalière) selon un découpage en trois catégories (A, B et C), qui définissent des niveaux de responsabilité, ne renvoie pas sans ambiguïté à la notion d'encadrement : qui dit

responsabilité de conception (corps de catégorie A) ne dit pas nécessairement encadrement, et inversement, qui dit exécution (corps de catégorie C) ne dit pas absence d'encadrement. De fait, pour reprendre notre exemple du Ministère de la Culture, on ne dispose d'aucune connaissance des fonctions d'encadrement concrètement exercées, par exemple pour les emplois de catégorie C tels que chef d'équipe chez les agents d'accueil et de surveillance ou ceux de catégories B, voire A, tels que chef d'atelier pour les métiers d'art. On pourrait ainsi multiplier les exemples d'activités relevant à l'évidence de l'encadrement et qui n'apparaissent nullement dans les catégories statutaires sur lesquelles repose la gestion du personnel.

Le phénomène de méconnaissance de la réalité du travail s'amplifie évidemment lorsque les effectifs regroupés dans certains corps sont particulièrement importants, à l'image des corps des agents d'accueil et de surveillance qui regroupent plus de trois mille agents. Or, la fonction publique a connu ces dernières années un mouvement de fusion des corps qui ne fait qu'accentuer cette difficulté. Devenus les catégories d'une gestion de carrière réduite à sa conception d'emploi garanti⁶, les corps apparaissent de moins en moins pertinents pour mettre en œuvre une gestion des trajectoires individuelles.

Dans le même temps, la gestion publique de l'emploi est soumise à des injonctions qui s'accommodent mal du faible niveau de connaissance des activités concrètement réalisées et des compétences déployées : développement des plans de GPEEC dans les ministères, réforme de la notation des agents, professionnalisation de la gestion du personnel, etc.

2°) Moderniser la gestion des ressources humaines par la connaissance des métiers

C'est donc la conjonction de deux tendances, l'une relative au constat quotidien d'une gestion statutaire par nature aveugle à une certaine réalité du travail et l'autre d'un renforcement du mode de gouvernement managérial des organisations publiques, qui explique notamment que le ministère de la Culture se soit lancé, au début des années 2000, dans une vaste opération de modernisation de sa GRH. Celle-ci reposait sur deux piliers. Le premier portait sur

⁶ Jeannot (Gilles), « Gérer les carrières des cadres de la fonction publique ? », *Revue française d'administration publique*, n°116 –2005/4, p.553-560.

l'informatisation de la gestion du personnel tandis que le second, et ce n'est pas sans lien, devait développer les outils de connaissance et de gestion des métiers. Pour ce dernier, il s'agissait principalement de bâtir un référentiel des emplois et des compétences.

On connaît bien le triste sort que certains ministères ont réservé à de tels outils une fois passée la phase de construction. Aussi le ministère a-t-il conçu, avec l'appui des deux auteurs, un dispositif à même de garantir une implication collective dans la construction de l'outil et donc à terme dans son utilisation (implication des gestionnaires du personnel, réalisation d'outils intermédiaires, etc.).

Sans entrer dans le détail de la méthodologie retenue pour bâtir l'outil⁷, signalons malgré tout deux éléments structurants :

- La démarche, contrairement à celle du RIME, était de nature ascendante : il s'agissait, en partant d'un matériau d'entretiens menés par les chercheurs avec des porteurs des différents métiers successivement étudiés, de construire une fiche décrivant pour chaque métier différents items parmi lesquels, au centre, les activités et les compétences.
- Différents comités, dont l'un constitué de gestionnaires du personnel, étaient institués en instances de discussion et validation des fiches avec une différenciation des rôles afin que puissent s'exprimer aussi bien la vision de gestionnaires du personnel de proximité, de spécialistes, que de porteurs d'enjeux stratégiques.

Au terme de quatre années de travail et sur la base d'environ 300 personnes rencontrées, c'est donc non seulement à la construction d'un simple outil de gestion des métiers que le ministère s'est attelé mais plus, à un exercice de définition collective de la notion même de métier.

3°) Les atouts d'une démarche métier pour expliciter des conceptions de l'encadrement

Compte tenu des éléments précédents, la démarche de construction du référentiel des emplois et des compétences nous semble particulièrement pertinente pour tenter, de reconstituer *a*

⁷ Cf. Kletz (Frédéric), Lenay (Olivier), « Le processus de concrétisation d'un référentiel des emplois et des compétences », *Elaborer des référentiels de compétences, Principes et méthodes*, C.Jouvenot, M. Parlier (éd), Editions ANACT, 2005.

posteriori la manière dont l'encadrement a été conçu dans le cadre d'une démarche métier. En effet, s'agissant d'un projet de construction de ce qui se présente comme un nouvel objet de gouvernement⁸, il n'est pas possible de partir d'un discours officiel *a priori* sur le métier. Celui-ci se définit en effet au départ de manière très générale et ne prend véritablement son sens qu'au terme d'un processus de concrétisation, notamment au travers du référentiel des emplois et des compétences.

Bien sûr, certains métiers, ou certaines professions, semblent déjà connus. Du point de vue spécifique de l'encadrement, on dispose ainsi de plusieurs travaux mettant en évidence la tension existant chez les cadres entre logique professionnelle et logique managériale et d'encadrement, mais il s'agit le plus souvent d'une lecture sociologique centrée sur une seule profession ou un seul métier. Il en est ainsi dans le secteur culturel avec l'exemple des corps de conservateurs⁹, pour lesquels la montée en puissance des fonctions managériales a été parfois mal vécue par les acteurs concernés, l'estimant en dehors du champ d'activité et d'intervention qu'ils attribuaient assez spontanément à leur métier. Mais, dans ces travaux, on ne voit pas toujours de quelle conception des activités managériales, et de l'activité d'encadrement en particulier, cette tension découle. De plus, ils établissent une coupure problématique entre connaissance du métier, produite par l'observateur, et reconnaissance et inscription dans un système d'action.

Dans cette perspective, comme d'autres travaux l'ont souligné¹⁰ (Brochier, 2002), la participation à la construction d'un référentiel métier permet de saisir le concept de métier en tant que *système de représentations explicitées dans un projet d'action*, mais également, pour l'objet qui nous intéresse ici, de jeter un regard particulier sur la dimension « encadrement » de ce système. Par construction, un tel projet est explicitement tourné vers la production de connaissances nouvelles sur l'emploi, et la recherche d'un compromis social sur le métier, laissant à présager un degré minimal d'explicitation des différentes conceptions de l'encadrement.

⁸ Cf. Foucault (Michel), « La gouvernementalité ». Dits et Ecrits, T.3, 1975-1980. Paris, Gallimard, 2004, p. 635-657 et Lenay (Olivier), « L'ergonomie de la gouvernementalité », *Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault*, Hatchuel, A., E. Pezet, et al. (éd.), Presses de l'Université Laval, 2005.

⁹ Octobre (Sylvie), « Construction et conflits de la légitimité professionnelle: qualification et compétence des conservateurs de musée », *Sociologie du travail* 43(1), 2001, p. 91-109.

¹⁰ Brochier (Damien), *La gestion des compétences. Acteurs et pratiques*. Paris, Economica, 2002.

En outre, d'un point de vue pratique, la forme de l'outil référentiel est un atout pour dresser précisément la cartographie des territoires de l'encadrement. En effet, si l'on considère l'exemple du ministère de la culture, il s'agit d'une collection de fiches, présentant une description de chaque métier (nom, activités, compétences requises).

Une telle structure, couplée à un dispositif de conception collective de l'outil, fournit donc la photographie d'un compromis social sur ce que sont les métiers du ministère de la culture et sur la manière de les décrire. Comme on peut l'imaginer, certaines des rubriques, notamment le nom du métier, cristallisent particulièrement les enjeux de reconnaissance mais en réalité, pratiquement chacun des termes employés dans une fiche a fait l'objet de négociations. A présent validé par les différents comités qui ont suivi l'élaboration de l'outil, le référentiel des emplois et des compétences du ministère de la culture se présente, en quelque sorte, comme la vision officielle du regard porté sur les métiers. C'est à ce titre qu'il constitue un élément central pour l'analyse non seulement des activités d'encadrement mais des conceptions de l'encadrement portées aujourd'hui par une organisation publique.

II. Activités et compétences d'encadrement au ministère de la culture

Si un référentiel métiers se conçoit à l'origine comme un projet de production de connaissances, on peut en réalité constater qu'il repose tout autant sur des enjeux de reconnaissance, dans une perspective presque aussi large que le champ sémantique du terme reconnaissance¹¹ : à la fois reconnaissance sociale de l'importance (et de l'existence) du travail des porteurs du métier, mais aussi capacité cognitive à reconnaître un emploi « *in vivo* » (processus d'identification), etc. Si l'on souhaite restituer la conception collective de l'encadrement sous-jacente au référentiel, il convient donc non seulement d'étudier les connaissances produites pendant la construction de l'outil, c'est-à-dire de montrer quelles sont *in vivo* les différentes activités d'encadrement que l'on rencontre, mais aussi d'examiner *in fine* la manière dont ont été reconnues, traduites par des fiches, ces différentes activités. On s'attachera donc ici à traiter successivement les deux questions suivantes : D'une part, quelles

¹¹ Ricoeur (Paul), *Parcours de la reconnaissance*, Stock, 2004.

sont les activités d'encadrement que nos investigations de terrain nous ont permis d'identifier et à quelles conditions, notamment organisationnelles ont-elles pu se développer ? D'autre part, quelle reconnaissance du travail des cadres a été finalement traduite dans le référentiel ? On portera en outre une attention particulière à la manière dont les cadres ont été associés à l'élaboration du référentiel.

1°) Activités, organisations et encadrement : le point de vue des acteurs

Quelles sont les activités d'encadrement spontanément évoquées par les agents, en quoi dépendent-elles de formes d'organisation ?

L'analyse des différents métiers du Ministère a montré à la fois la grande diversité des activités d'encadrement et également leur caractère très partagé. De nombreux agents, y compris parmi les corps dont le statut ne le fait pas apparaître, ont dans leur spectre d'activité, une fonction d'encadrement. Cette fonction couvre aussi bien des tâches de gestion du personnel ou gestion de proximité (acception la plus courante du terme « encadrement » dans l'Administration) que des activités plus originales d'encadrement de partenaires externes (sous-traitants, cabinets d'étude,...) ou d'encadrement d'une politique et d'actions publiques. Mais évidemment elles peuvent prendre des formes particulières dans certains lieux du champ culturel.

De manière générale, les agents rencontrés, s'ils évoquent, plus ou moins spontanément, leur activité d'encadrement, ne la mettent pas toujours en valeur. Lorsque l'activité renvoie à la première acception (gestion de proximité), son importance est le plus souvent minorée, ou alors ce ne sont que les aspects les plus techniques qui sont évoqués (réalisation de plannings ou aspects administratifs du travail par exemple), au détriment d'aspects plus proprement managériaux (coordination ou animation d'équipe par exemple). Cette situation est particulièrement aigüe pour certains métiers. Ainsi, les responsables de service dans le secteur des métiers d'art n'invoquent que les responsabilités techniques relatives à leur métier propre, se posant davantage en position d'expert que d'encadrant. On notera que cette situation n'est pas propre aux agents des catégories B et C dont on pourrait penser qu'elles se sentent socialement moins légitimées dans leurs missions d'encadrement. En effet, la situation de sous-valorisation des activités d'encadrement, au profit de la dimension métier entendue dans le sens le plus traditionnel du terme, concerne aussi des corps socialement valorisés tels que

les conservateurs du patrimoine. Ceux-ci insistent alors sur la diversité, et la diversification croissante des tâches à accomplir mais toujours dans une perspective professionnelle. Bien qu'elle puisse occuper une part importante de leur temps, l'activité d'encadrement n'est pas vue comme la raison d'être de ces différents métiers, ni comme une difficulté particulière de leur métier.

À l'inverse, la fonction d'encadrement au sens de pilotage ou de suivi est souvent décrite à travers sa complexité croissante, mais également ses difficultés pour mener à bien cette mission, mettant en avant la lourdeur bureaucratique, le manque d'outils adaptés, la faiblesse des ressources disponibles. Malgré cela, les trajectoires professionnelles des agents ayant ce type d'activité montre que là encore, à l'instar de l'encadrement de proximité, la compétence première est encore celle du métier d'origine, du champ de compétence sectoriel (spectacle vivant, patrimoine, musées, etc.), du savoir-faire technique et de l'expertise.

Toutes ces activités sont donc menées sans que se dégage un ciment commun, ni qu'une identité qui dépasserait les particularités locales n'apparaisse. Pas une fois n'a par exemple été revendiquée la référence à une catégorie surplombante d'encadrement, ni en termes de formation (par exemple sur le management), ni en termes de gestion des carrières ou des mobilités.

La seule exception notable à ce tableau concerne les activités de l'encadrement supérieur qui sont au contraire assez largement décrites et valorisées par les hauts responsables concernés. Là encore on identifie une large gamme de profils de dirigeants, mobilisant chacun des modèles différents, profilant peut-être également pour certains une évolution de leur rôle¹². L'encadrement prend dans ce cas un sens particulier en étant défini par un large portefeuille d'activités parmi lesquelles on trouve aussi bien l'élaboration stratégique que la maîtrise de techniques, gestionnaires et spécifiques au domaine d'exercice, que de l'encadrement au sens strict du terme. Cela étant, certains évoquent le fait que la compétence managériale, bien que présentée comme centrale, ne soit en réalité pas reconnue, et n'intervienne notamment qu'à la marge dans les mécanismes de nomination.

¹² Falcoz (Christophe), « La carrière "classique" existe encore : le cas des cadres à haut potentiel », *Annales des Mines, Gérer et comprendre*, 2001, p.4-17.

2°) Les différentes formes d'encadrement reconnues par le référentiel

a) L'encadrement ordinaire

En étroite correspondance avec ce qu'on vient de voir, trois types d'activités d'encadrement ont été directement identifiées, et donc reconnues dans le référentiel. Comme on le constatera, cette reconnaissance opère cependant à des niveaux et suivant des modalités différentes, selon que l'encadrement est identifié dans le nom du métier, dans la définition du métier ou qu'il figure en tant qu'activité (et donc compétences), souvent parmi d'autres. En reprenant cette progression, l'encadrement est donc identifié de trois façons différentes :

- Cas 1 :L'encadrement de proximité, reconnu en tant que métier mais rattaché à un domaine professionnel.

On peut observer que seule une fiche du référentiel fait explicitement apparaître le terme encadrement dans son libellé même. Il s'agit du métier d'« agent d'encadrement de magasinage, d'accueil et de surveillance », qu'on retrouve dans différents lieux culturels (musées, monuments historiques, archives, etc.). La présence du terme encadrement dans le libellé du métier est un signal évident de reconnaissance pour des agents de catégorie C. Elle confirme simultanément la pertinence d'un regard métier, décalé par rapport au regard statutaire, qui donne à voir, instantanément, des activités d'encadrement jusque-là occultées dans les libellés des corps. Enfin, elle oriente évidemment les rubriques de la fiche, notamment la description des tâches où il est fait mention d'activités d'encadrement mais aussi de coordination des équipes ou encore de préparation des plannings. Ces activités trouvent leur pendant dans la rubrique compétences, dans la catégorie des savoirs-faire opérationnels, telles que « planifier et organiser le travail d'équipe », « mettre en place et formuler des consignes » ou encore « transmettre les informations, les consignes et les procédures de l'encadrement et les faire appliquer ». On voit donc sur cet exemple, certes unique, mais représentant un nombre important d'agents, que les activités d'encadrement observables sur le terrain sont traduites quasi-exhaustivement dans la fiche du référentiel.

A la limite, on peut considérer qu'un libellé de métier tel que « responsable d'une unité de documentation, d'archives ou de bibliothèque » ou de « responsable d'atelier d'art » relève aussi du cas de l'encadrement de proximité car ils se définissent par l'encadrement d'une

structure, plutôt de type locale. Cependant pour ces métiers, la présence de la mention d'encadrement dans les fiches correspondantes est relativement circonscrite. Ce sont avant tout les activités et les compétences professionnelles qui sont mises en avant. On peut donc considérer que l'on est alors dans le cas 3 que l'on examinera ensuite.

- Cas 2 : l'encadrement et le pilotage d'un champ d'action

Il s'agit là de métiers dont l'activité d'encadrement porte non pas sur des individus mais sur des choses, telles que projets, programmes, champs d'action, etc. Sont concernés par cette forme de reconnaissance les métiers tels que « responsable du pilotage et de l'animation d'une politique culturelle sectorielle » ou encore « responsable de programme de recherche et d'études ». Si ces responsabilités de pilotage ont été reconnues, en revanche, leur déclinaison dans les fiches est restée très dépendante des contextes locaux, et donc sans émergence d'un descriptif plus générique d'une activité d'encadrement.

- Cas 3 : responsabilités professionnelles dans lesquelles intervient l'encadrement

Il s'agit des métiers renvoyant à des responsabilités professionnelles, tels que « chargé de développement des publics », « responsable de politique administrative, affaires juridiques », « responsable d'un fonds patrimonial ou de collection », etc, dans lesquelles se retrouve une activité d'encadrement plus ou moins importante (encadrement d'équipe ou encadrement de projet). Mais, au sein des fiches correspondantes, l'encadrement n'est pas mis en valeur, et y apparaît de manière bien moins explicite que dans les deux cas précédents. Pourtant ces fiches constituent le cas le plus fréquent d'activité d'encadrement. Et là encore, aucune homogénéité de description n'apparaît à la lecture des fiches.

Aux cas précédents, il convient d'ajouter une exception, relative au traitement d'un métier appelé « dirigeant » dans le référentiel et qui pose des problèmes très intéressants sur le rôle et le domaine de prérogatives d'un dirigeant au sein d'une Administration publique.

b) Le cas du dirigeant

Compte tenu de l'existence de plusieurs fiches dans le référentiel abordant la notion d'encadrement (généralement avec l'appellation « responsable de ») et celle de pilotage et d'administration, il importait de proposer une définition originale du profil de dirigeant.

Celui-ci fut notamment défini *a priori* comme exerçant un métier pratiquement indépendant de la formation initiale et du corps d'appartenance (administrateur civil, conservateur du patrimoine, etc.). Cette approche a conduit à mettre l'accent sur les emplois de direction, en administration centrale (directeurs, sous-directeurs), en services déconcentrés (par exemple directeur régional des affaires culturelles ou son adjoint) ou en établissements (président, directeur, administrateur et très hauts responsables). C'est donc par la trajectoire professionnelle, ou plus précisément par l'autonomie de celle-ci qui s'est affranchie de ses déterminations initiales (formation et corps d'appartenance) que l'on définit le dirigeant.

Comme par ailleurs, ce métier de dirigeant est souvent associé à une responsabilité hiérarchique, qui n'est pas bien appréhendée à travers le regard métier, le référentiel a intégré une autre forme de reconnaissance, celle concernant des fonctions correspondant à l'organisation administrative propre à la fonction publique (chef de bureau, sous-directeur, chef de service, etc.). Il s'agit là en quelque sorte d'un traitement adjuvant, destiné à intégrer dans le regard métier une dimension d'organisation qui ne parvient pas à en faire pleinement partie. Malheureusement, la démarche métier n'a pas cherché à décrire précisément les activités relatives à ces fonctions ; le regard métier n'apporte aucune connaissance nouvelle sur ce que peut être une fonction de chef, ce qui, pour le sujet qui nous intéresse, est une nouvelle déception.

3°) Un autre regard sur l'encadrement : le pilotage de la démarche métier

La démarche métiers a été construite et pilotée au sein du Service en charge de la gestion du personnel et de la modernisation de la GRH. L'ensemble de la méthodologie y a été centralisée. Or, cette démarche véhicule une nouvelle conception des modalités de gestion d'une Administration, gestion reconnaissant le travail et l'innovation locale, la capacité du « terrain » à faire émerger des nouvelles pratiques davantage en adéquation avec les besoins (ceux des publics, notamment). Compte tenu de cette conception, le rôle et la place de la fonction d'encadrement au ministère s'inscrivent eux aussi dans une évolution, les cadres se retrouvant d'une certaine manière « enrôlés » dans cette nouvelle démarche. C'est à eux que revient la charge de piloter cette nouvelle dynamique et de favoriser ou contrôler la création d'activités. Or, ils sont restés étrangement absents de l'ensemble du processus de construction du référentiel. Faiblement convoqués à y participer, ils ont eu également eux-mêmes du mal à

s'y intéresser. Qu'est-ce que cette distance révèle et signifie de l'activité d'encadrement au Ministère de la Culture ?

a) L'encadrement de la démarche

La démarche métiers était considérée, comme on l'a vu, comme un des piliers de la modernisation de la GRH du ministère, voire de la modernisation tout court. Elle devait permettre d'engager le ministère dans de nouvelles formes de gestion de ses effectifs, et d'organisation de ses services (établissements culturels compris). Elle devait permettre par une meilleure connaissance des métiers exercés de mieux les gérer (formation, mobilité, gestion de carrières, gestion des effectifs,...) et de mieux piloter l'innovation locale et la création de nouvelles activités.

Dans cette perspective, la question du pilotage de la démarche apparaît comme extrêmement importante, et sans doute significative d'une certaine conception du rôle de l'encadrement, comme s'inscrivant désormais dans une logique d'encadrement-pilotage.

Or, que constate-t-on ? L'équipe chargée de suivre la démarche était extrêmement réduite, et n'impliquait que très faiblement l'encadrement. La démarche restait cantonnée au domaine de la GRH, au niveau du service du personnel, et en son sein à la petite cellule chargée de la modernisation. A la demande des chercheurs, quelques acteurs locaux de la GRH ont été impliqués, mais pas un cadre intermédiaire n'était présent. Pourtant ce sont bien les cadres intermédiaires, sur le terrain, qui pourraient faire vivre le référentiel une fois construit, sous l'angle non pas purement gestion du personnel, mais sous celui de la dynamique des métiers et de son articulation avec les questions organisationnelles. C'est eux qui auraient pu, grâce à une implication dans la démarche de construction des fiches, percevoir le plus tôt possible ce nouveau rôle qu'on chercherait à leur faire jouer.

Pourtant, de cadre point.

b) La conception de l'encadrement vue par le suivi de la démarche

De même, a-t-on profité de la rédaction des fiches, avec son volet forcément prescriptif, pour affecter clairement un rôle de pilotage des actions innovantes locales aux fiches de l'encadrement ?

Là encore, la réponse ne peut être qu'en grande partie négative. Les fiches d'encadrement n'ont jamais été l'objet d'un regard spécifique ; elles ont été étudiées de manière

complètement séparée, sans qu'on se demande s'il n'y avait pas de message particulier à faire passer à l'ensemble du personnel concerné.

Comme si la notion même de personnel d'encadrement n'était pas pertinente ou en tout cas, pas pensée en tant que telle, en tant qu'objet de gouvernement, objet de stratégie, objet d'action.

Et même en aval, maintenant que le référentiel est prêt, et que des actions peuvent être lancées sur des métiers identifiés, là encore, les métiers de l'encadrement n'ont fait l'objet d'aucune démarche particulière. Trois hypothèses peuvent être avancées :

- la première est que cette catégorie -et les métiers qui se cachent derrière- n'est pas jugée comme stratégique ;
- la deuxième est qu'elle n'est pas considérée comme partageant des besoins communs ;
- la dernière est que cette absence renvoie à un problème de pilotage et d'encadrement de la démarche elle-même.

Quoi qu'il en soit, ces trois hypothèses sont très significatives d'une certaine conception de l'encadrement au sein du ministère.

Ainsi, si l'analyse de ces emplois a permis, au cours de la recherche, de révéler la complexité croissante des tâches d'encadrement, cette connaissance nouvelle n'a semble-t-il pas atteint l'appareil de GRH du Ministère, ni rétro-agi sur l'activité de ces personnels. Ce constat peut évidemment paraître paradoxal, alors que l'objectif même de la mise en place de ce regard métiers était justement de rendre visible de nouvelles catégories, sur lesquelles des actions RH pouvaient être utiles ; de nouvelles catégories pertinentes pour l'action...

III. L'encadrement pris entre deux feux ou comment réconcilier bureaucratie et management ?

L'étude de la construction du référentiel métiers a fait émerger plusieurs tensions autour des fonctions d'encadrement et des acteurs concernés :

- d'une part, le vaste spectre d'activité et la complexité croissante des métiers d'encadrement ; et corrélativement, les difficultés, dans plusieurs cas, à mener à bien la mission correspondante ;
- d'autre part, la faible conscience ou revendication d'une identité commune, d'une logique métier d'encadrement,
- enfin, la faible intégration de ces préoccupations dans l'appareil de gestion du ministère, notamment en termes de GRH.

Ces différents constats peuvent être mis en relation, comme on va essayer de le faire maintenant, avec les difficultés d'articulation des logiques métiers et statutaire.

1°) L'encadrement comme révélateur d'un double paradigme en RH

La question de l'encadrement nous permet de revenir sur la distinction entre gestion statutaire et gestion des métiers. En effet, l'encadrement constitue l'un des traits d'union des deux approches (l'autre pourrait être la *profession*, souvent reconnue à l'identique par les deux approches), car les différents métiers d'encadrement sont aussi ceux qui, cette fois via le regard statutaire ont à évaluer les personnels (réforme de la notation). Ils ont donc à exercer leur jugement, donc une partie de leur activité, sur la base de catégories statutaires, donc en intégrant une telle logique. L'encadrement devient ainsi le lieu – involontaire, donc difficile à endosser- d'articulation entre ces deux logiques (peut-être d'ailleurs qu'il révèle, au contraire, son absence ?) : comment les cadres évaluent-ils un agent, dans un corps donné, au regard du métier qu'il effectue ? Comment donc les cadres contribuent-ils à faire naître, connaître et reconnaître le métier au sein du corps ? à articuler activité et statut ? politique publique et innovation locale ?

L'analyse du cas du ministère de la culture a justement montré les difficultés ressenties par les acteurs dans cette recherche d'articulation, acteurs qui se sentent démunis et peu aidés.

Mais en même temps, une telle tension pourrait progressivement faire naître une conscience professionnelle globalisante, une identité de la catégorie d'encadrement : face à un même sentiment d'être confronté à l'injonction paradoxale de devoir devenir acteur pilote de l'innovation et de n'être doté d'aucun outil pour endosser ce rôle, l'encadrement pourrait se retrouver partageant des difficultés similaires, donc peut-être une communauté de point de vue et d'intérêt, voire d'identité.

2°) Les caractéristiques de deux formes de gouvernementalité des RH publiques

La gestion statutaire repose sur un postulat central : la stabilité des catégories d'identification et de jugement du travail, postulat conçu comme une réponse à des menaces diverses, (népotisme, arbitraire, etc.), mais aussi pour faciliter une gestion du personnel reposant sur une vision implicitement normative de la carrière. Ces catégories, on l'a vu, comportent un risque de décalage permanent entre travail prescrit, travail réel et travail reconnu. La stabilité est bien ce qui permet une gestion standardisée de la carrière inscrite dans un ou plusieurs corps. Elle permet aussi une gestion collective de l'emploi. Mais elle ignore, les contextes professionnels dans lesquels les agents évoluent et qui les conduisent à des réajustements d'activités et de compétences.

Au contraire, la gestion des métiers fonctionne comme un système temporaire de reconnaissance, sans cesse révisé face à l'émergence de nouvelles formes d'activités.

On a vu précédemment la façon dont ces concepts sont travaillés au travers de la catégorie du cadre. L'analyse du sort réservé à l'encadrement au sein de la démarche métiers du ministère de la culture a ainsi permis de mieux appréhender l'évolution de son rôle, mais également de la conception-même de l'activité d'encadrement. La démarche reste cependant problématique par rapport à une activité d'encadrement qui s'accommode mal d'une formalisation telle que celle du référentiel dans lequel le regard traditionnel sur le métier mettant l'accent sur la compétence technique, « écrase » toute autre forme de représentation.

L'encadrement, s'il nous permet de révéler certaines caractéristiques de ces deux formes de gouvernementalité des ressources humaines, se trouve finalement à l'interface non seulement de deux systèmes de catégories, mais encore de deux modes de gestion, l'un bureaucratique, l'autre plus managérial.

Conclusion : le ministère au milieu du gué

En constituant le métier comme nouvel objet de gouvernement, le ministère de la Culture, et plus largement la fonction publique d'Etat, s'engage dans la voie d'une reconnaissance plus fine du travail concrètement réalisé par les agents, en particulier pour ce qui concerne le travail d'encadrement. Le référentiel avait en effet pour objectif de rendre visibles des objets

qui ne l'étaient pas, ou peu, jusqu'à présent, et dont l'identification – la reconnaissance – pourrait permettre d'embrayer sur des actions de management.

De ce processus, la population de l'encadrement aurait pu alors se dégager, elle aurait pu être identifiée – à supposer qu'elle ne l'avait pas été encore en amont – comme une catégorie suffisamment pertinente pour devenir objet de gestion.

Si plusieurs métiers d'encadrement ont été reconnus dans le référentiel, aucune action n'a été engagée autour de cette population. Mais, la construction du référentiel n'a-t-il pas non plus aidé l'encadrement à se reconnaître dans des questions communes.

Pourtant c'est sur cet encadrement que pèsent de forts enjeux pour le ministère. A-t-il les moyens et les outils pour y répondre ? Le Ministère de la culture a été parmi les premières administrations à vouloir se doter d'un référentiel métiers, instrument qui aurait dû permettre de donner aux agents – et notamment à l'encadrement – des repères professionnels, une cartographie des caractéristiques métiers, et notamment des métiers qu'ils ont à encadrer, et une formalisation des objectifs qu'on leur fixe.

Or, on a vu les difficultés à la mise en place d'un tel projet. Le Ministère est aujourd'hui, peut-être à l'instar de l'ensemble de la sphère publique, au milieu du gué. L'enjeu est très important et l'encadrement se trouve sans doute dans une position centrale pour faciliter cette transition, pour que la dynamique des métiers trouve une assise solide, mais transition également pour un rééquilibrage entre une logique statutaire et une autre davantage orientée sur ce nouvel objet. Car la gestion statutaire, bien que relativisée par un tel mouvement n'a pas vocation à disparaître. Elle continue de peser sur les représentations et les jugements, tout particulièrement pour le cas de l'encadrement. C'est donc entre ces deux logiques spécifiques que sont le statut et le métier que l'encadrement doit parvenir aujourd'hui à composer.