

**Pour référencer cet article :**

JACQUOT L., NOSBONNE C., « Les agents du service public face au régime néo-libéral de mobilisation : contribution à la compréhension des mutations de l'emploi dans les collectivités territoriales », *Gestion et Management Publics*, vol.3, Septembre 2004.

**Les agents du service public face au régime néo-libéral de mobilisation : contribution à la compréhension des mutations de l'emploi dans les collectivités territoriales**

JACQUOT Lionel, NOSBONNE Christophe\*

**Résumé :**

Les auteurs visent à saisir la nature du régime contemporain de mobilisation pour lequel le secteur public aurait opté à l'aune des mutations de l'emploi. Ils se focalisent sur la fonction publique territoriale qui apparaît être une clef d'entrée intéressante dans la mesure où c'est à partir de ces institutions que s'organise le plus nettement la segmentation des emplois publics. Après une présentation idéal-typique du régime de mobilisation néo-libéral qui se dessine, qu'ils lient au processus de modernisation de l'administration porté de concert par l'Etat et l'Union européenne, ils mettent ensuite à jour les logiques de flexibilité du travail à l'œuvre dans les collectivités territoriales, en les rattachant à d'autres évolutions majeures qui participent de la même construction axiomatique.

**Abstract :**

The representatives of the public sector facing the neo-liberal regime of mobilisation : a help to understand better the employment transformations inside local and regional authorities.

The authors aim at understanding the nature of the contemporary regime of mobilisation for which the public sector would have opted according to the mutations of employment. They focus on the French council employment which seems to be an interesting key of entrance insofar as this is precisely from these institutions that the segmentation of public employment is more clearly organised. After an ideal and typical presentation of the regime of neo-liberal mobilisation which is taking form and that the authors link to the updating process of the administration supported jointly by the State and the European Union, they bring up to date the logics of flexibility of work in effect into the local and regional authorities, by linking them with other major evolutions which have some of the characteristics of the same axiomatic development.

---

\* Groupe de recherche sur l'éducation et l'emploi, CNRS FRE 2684 « Emploi et politiques sociales », Université de Nancy 2

## Les agents du service public face au régime néo-libéral de mobilisation : contribution à la compréhension des mutations de l'emploi dans les collectivités territoriales

JACQUOT Lionel, NOSBONNE Christophe\*

Force est de constater que la modernisation engagée par les entreprises au cours des deux dernières décennies fait montre de nouvelles formes de rationalisation du travail qui touchent tant l'organisation du travail que la gestion de l'emploi. Sont alors ébranlées les anciennes règles qui permettaient de traiter les incertitudes affectant la reproduction du capital individuel, et de transformer la force de travail en travail efficace<sup>1</sup>. Est érigé un nouveau régime de mobilisation des salariés que d'aucuns ont qualifié de « néo-libéral » qui s'appuierait de manière concomitante et inédite sur la flexibilité interne et externe.

Le secteur public est loin d'être hermétique à ce mouvement ; bien au contraire, l'administration publique devrait, à l'instar des entreprises privées, se « moderniser » pour gagner en réactivité et en efficacité. La réforme du « Renouveau du service public » initié en 1989 par le gouvernement Rocard et reprise par le gouvernement Juppé, l'oblige ainsi à s'ouvrir à de nouvelles techniques managériales<sup>2</sup> et à s'en remettre à des indices d'efficacité et à des critères de rentabilité conçus dans le secteur privé.

Si l'école est sur le devant de la scène médiatique aujourd'hui, c'est aussi parce qu'elle subit de plein fouet cette dynamique réformatrice. Mais celle-ci n'est pas la seule à connaître cette pente néo-libérale<sup>3</sup> à laquelle les personnels tentent de faire front. La fonction publique territoriale (FPT), réceptacle de nouvelles formes de rationalisation managériale, est l'objet d'une révolution plus sourde, une véritable « barbarie douce »<sup>4</sup> qui en fait un cheval de Troie qui cache une volonté politique de modification des rapports de force dans la structure même du champ administratif<sup>5</sup>.

Les collectivités territoriales (communes, structures intercommunales, conseils généraux et régionaux) ont conduit différents chantiers en matières d'organisation et de management du travail (remodelage de l'architecture à travers la déconcentration ; introduction des technologies de l'information et de la communication ; substitution d'une gestion par métiers à une gestion par corps ; externalisation de certaines opérations ; mobilisation et responsabilisation des agents ; élargissement des compétences ; développement de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ; mise en place de systèmes d'évaluation...) qui convergent vers la flexibilité.

L'activation du double levier de la flexibilité, tant externe par le recours à la main-d'œuvre extérieure et la mobilisation des marges (contractuels, contrats aidés...) qu'interne par la gestion des emplois du noyau dur ou du cœur (polyvalence, responsabilisation, mobilité interne entre services et établissements...) est l'indice révélateur d'une transformation des modes de mobilisation des agents de la FPT. Cette révolution managériale agit-elle sur les modèles anciens de rationalité, affaiblissant les règles bureaucratiques et tayloriennes, les

---

\* Groupe de recherche sur l'éducation et l'emploi, CNRS FRE 2684 « Emploi et politiques sociales », Université de Nancy 2

<sup>1</sup> Coutrot T., 1998, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?* Paris, La Découverte.

<sup>2</sup> Chaty L., 1997, *L'administration face au management*, Paris, L'Harmattan.

<sup>3</sup> Laval C., 2003, *L'école n'est pas une entreprise*, Paris, La Découverte.

<sup>4</sup> Le Goff J-P., 1999, *La barbarie douce*, Paris, La Découverte.

<sup>5</sup> La Mura R. M., 2002/4, « Les déplacements des dynamiques d'action des fonctionnaires de la fonction publique territoriale ou les effets d'un modèle bureaucratique en construction », *Sociétés*, n° 78.

remplaçant par d'autres plus flexibles et post-tayloriennes ? Comment ces nouvelles règles vont-elles s'accommoder de la culture du service public ? Plutôt que de la servir, ne risquent-elles pas a contrario de l'occulter, voire de la réprimer ?

S'appuyant sur les recherches effectuées et en cours d'un réseau européen<sup>6</sup> constitué autour des mutations de l'emploi public dans l'Union européenne, cet article vise à saisir la nature du régime contemporain de mobilisation pour lequel le secteur public aurait opté à l'aune de la gestion flexible de l'emploi qu'il emprunte et des mutations du travail qu'il conduit. Il se focalise sur le secteur des collectivités territoriales (françaises) qui apparaît être une clef d'entrée intéressante dans la mesure où c'est à partir de ces institutions que s'organise le plus nettement la segmentation des emplois de la fonction publique et donc ses marges<sup>7</sup>.

Après avoir présenté le régime de mobilisation néo-libéral qui se dessine, nous ferons état du processus de modernisation que vit la FPT porté de concert par l'Etat et l'Union européenne. Nous tenterons ensuite de mettre à jour les logiques de flexibilité du travail et de l'emploi à l'œuvre dans les collectivités territoriales et d'en dégager les effets sur les modes d'usage de la main-d'œuvre permanente et périphérique, en les rattachant à d'autres évolutions majeures qui participent de la même construction axiomatique. L'objectif de cette contribution exploratoire est de voir comment les principes et les normes du régime néo-libéral de mobilisation de la force de travail qui caractérise aujourd'hui les entreprises privées sont importés dans les organisations de la FPT et quels sont leurs effets en termes de segmentations des emplois. L'hypothèse sous-jacente ici est celle d'une orientation convergente entre secteur privé et secteur public qu'on peut déjà déceler dans certaine rupture sémantique comme la substitution du client à l'utilisateur.

## **1. LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE A L'ÉPREUVE DU NÉO-LIBÉRALISME**

### **1.1 Vers un régime néo-libéral de mobilisation de la force de travail ?**

La décennie 80 fut de celles qui rappellent l'importance intrinsèque de la modernisation des entreprises dans le mode de production capitaliste. Avec le déploiement du libéralisme économique qui la caractérise, elle vit également l'amorçage d'une réforme du service public sans précédent, tirant la modernisation de l'administration de la réhabilitation sociale de l'entreprise à laquelle participeront l'expertise, le patronat, le politique, voire même une certaine sociologie.

---

<sup>6</sup> Le réseau est constitué de 6 équipes : le Groupe de recherche sur l'éducation et l'emploi (Université de Nancy 2 - France) ; le Collegium of Socio-Economics (Gloowna Handlova School – Pologne) ; le Department of Social and Political Science (Royal Holloway and Bedford New College – Grande-Bretagne) ; le Centre d'études sur la situation des jeunes en Europe (Luxembourg) ; le Centre de Sociologie du travail, de l'emploi et de la formation (Université Libre de Bruxelles – Belgique) ; le Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftliche Forschung un Weiterbildung (Universität Trier – Allemagne).

<sup>7</sup> Nosbonne C., Meyer J-L. et alii, 2001, *Enjeux et déplacements de l'articulation entre salaire, fiscalité et épargne dans les transformations de l'emploi*, GREE-CNRS, Rapport final pour le Ministère de la recherche, Action Concertée Incitative « Travail ».

Le désenchantement de l'entreprise de ces dernières années ne l'empêche pas d'être encore érigée en modèle pour le secteur public, les outils de management et d'organisation qu'elle développe pouvant lui permettre de rompre avec un fonctionnement bureaucratique et d'extirper une culture de service public peu enclins à la recherche de réactivité et d'efficacité. Les solutions de la modernisation seraient ailleurs conformément aux thèses sous-jacentes de l'analyse crozierienne du « cercle vicieux bureaucratique ».

Le discours managérial en vigueur dans les fonctions publiques semble ainsi s'articuler sur le modèle industriel où la satisfaction de l'usager, la maîtrise des coûts et la gestion souple de l'organisation font office de leitmotiv<sup>8</sup>. Les pratiques managériales sont elles aussi inspirées du secteur privé et arc-boutées sur de nouveaux schémas d'efficacité qu'il valorise en son sein. Tous les auteurs confirment l'hypothèse d'un nouveau processus de rationalisation, avec toutefois des interprétations divergentes. Comment peut-on le caractériser et que recouvre-t-il ? Quels sont les fondements des formes actuelles d'organisation et de gestion des personnels ? Quels sont les points cardinaux du nouveau régime de mobilisation de la force de travail ?

Il est tout d'abord nécessaire de présenter schématiquement le régime contemporain de mobilisation, pour voir ensuite comment les grandes réformes entreprises dans l'administration -dont les orientations ne sont pas sans liens avec le processus de construction européenne et la politique communautaire qui lui est sous-jacente- ont contribué à sa diffusion dans le secteur public, et en particulier dans la FPT. Ce n'est qu'après ce préalable que nous pourrions envisager l'étude de la traduction de l'organisation libérale et du néo-management dans les collectivités territoriales.

Pour T. Coutrot, on assisterait à l'émergence d'un régime néo-libéral de la force de travail<sup>9</sup> dont l'hégémonie serait consacrée par la libéralisation de la sphère financière. Il n'empêcherait pas les diverses formes d'appropriation -individuelles et collectives- et n'annihilerait pas les capacités de résistance, mais s'imposerait peu ou prou partout. D'autres analyses viendront nourrir et enrichir la caractérisation de l'entreprise néo-libérale. Sans en dresser un idéal-type, on peut dégager quelques traits singuliers qui fondent son originalité et dans lesquels elle puise sa force, chaque trait renvoyant à des combinaisons inédites de principes longtemps considérés comme antinomiques : on use tout à la fois de la flexibilité interne et externe ; on adosse l'autonomie à de nouvelles formes de prescription ; on joue sur les ressorts en apparence contradictoires de l'individualisation et de la coopération.

#### - *La gestion flexible de l'emploi*

Le maître mot des nouveaux modes de gestion des ressources humaines -largement subordonnée à la gestion financière- est la flexibilité. Mais ce qui est nouveau dans l'activation de ce levier, c'est surtout l'usage concomitant de la flexibilité interne et de la flexibilité externe. On combine de manière inédite la flexibilité qualitative ou fonctionnelle (polyvalence et élargissement des compétences, équipes autonomes et organisations par projets, mobilité interne et disponibilité, formation continue...) et la flexibilité quantitative ou numérique (recrutement sous CDD et recours à l'apprentissage, appel à l'intérim et à la sous-traitance, compression de la masse salariale...). Cette combinaison tend à la fragmentation des marchés du travail et à la généralisation du modèle cœur/périphérie où il y aurait d'un

---

<sup>8</sup> Nosbonne C., Meyer J-L. et *alii*, 2001, *op. cit.*

<sup>9</sup> Rappelons que par régime de mobilisation de la force de travail, l'auteur entend « un ensemble articulé de règles, qui assure une cohérence entre les exigences de l'accumulation du capital, dans un contexte concurrentiel déterminé, et la logique de la reproduction symbolique des collectifs de travail dans l'entreprise », 1998, p. 171.

côté le monde des stables attachés à un ensemble de garanties et de protections et d'un autre côté le monde de ceux condamnés à une instabilité et une vulnérabilité de plus en plus grande ne bénéficiant que de peu de protections.

- *L'autonomie contrôlée*

Une autre trouvaille du modèle néo-libéral est de libérer l'organisation du travail de sa gangue taylorienne tout en approfondissant la domination des travailleurs<sup>10</sup>. On valorise l'autonomie dans le travail ; on promeut l'adhésion et la participation du personnel aux innovations organisationnelles et managériales ; on met en œuvre une politique de responsabilisation des personnels -cadres et non cadres. Mais dans le même temps, on prescrit des résultats et on fixe des objectifs ; on renforce la sélection et on licencie pour adapter l'effectif à la charge ; on évalue les compétences et on note les salariés. L'autonomie est sous contrôle et la coopération est forcée -les personnels soumis à la peur du chômage, la menace d'exclusion et la pression fantastique des marchés financiers n'ont d'autre moyen que de donner le meilleur d'eux-mêmes, individuellement et collectivement.

- *La reconfiguration des collectifs de travail*

Les deux traits précédents ne seraient sans doute pas viables sans une reconfiguration des collectifs de travail -leur catéchisation via l'individualisation des agents (horaires, salaires, conditions de travail, gestion des carrières... individualisés). Si l'autonomie accordée aux équipes de travail est plus importante, elle ne permet pas pour autant l'émergence de collectifs de travail stables. Les organisations par projets, les équipes autonomes imposent aux salariés une mobilité interne extrême. Les projets se succèdent et se remplacent, recomposant, au gré des priorités et des besoins, les groupes ou équipes de travail<sup>11</sup>. Aussi ces nouvelles manières de travailler cherchent-elles surtout à produire des individus délestés, libérés de toute appartenance à des collectifs, de toute adhésion à des valeurs définies par des communautés informelles. D. Courpasson<sup>12</sup> interroge les conséquences de ce nouveau management sur les collectifs de travail ; il émet l'hypothèse d'une « communautarisation molle ». Les collectifs renouvelés par le jeu de la domination libérale restent des collectifs temporaires, ils se font et se défont au gré des exigences productives ; ils ne donnent pas lieu à de nouvelles formes de solidarité et évacuent les dimensions symboliques de l'action. On a donc affaire à des communautés molles qui favorisent la coordination rationnelle entre les personnes, mais s'opposent aux effets de cohésion.

Sur la base de ces seuls éléments, on voit que les entreprises connaissent une profonde réorganisation qui touche tant l'organisation du travail que la gestion et la mobilisation des emplois. Ce régime de mobilisation s'étend-il au secteur public ? Quelle est sa réception dans la fonction publique territoriale ? Les évolutions énoncées plus haut sont-elles perceptibles dans les modes d'organisation, de fonctionnement et de management des collectivités territoriales ? La modernisation du service public et les réformes qui lui sont liées les rendent-elles possibles, voire leur tracent-elles la voie ? Mettre à jour la continuité des réformes de la FPT et les lignes de force qui les orientent nous permettra de donner corps à l'hypothèse de l'adoption du régime néo-libéral par les organisations du secteur public.

---

<sup>10</sup> Coutrot T., 1999, *Critique de l'organisation capitaliste du travail*, Paris, La Découverte.

<sup>11</sup> Boltanski L., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

<sup>12</sup> Courpasson D., 2001, *L'action contrainte*, Paris, PUF.

## 1.2 Service public : principes fondateurs et « modernisation »

### 1.2.1 *La théorisation du service public*

Les théoriciens de l'Ecole de Bordeaux<sup>13</sup> se sont accordés sur la reconnaissance de trois éléments fondamentaux de définition du service public. Ces trois critères sont respectivement organique, fonctionnel et matériel. Il apparaît ici indispensable d'en rappeler la teneur afin de saisir les évolutions des modes de gestion des activités dites de service public.

#### - *Le critère organique de la personne publique*

Ce premier critère indique qu'un service public doit, pour être qualifié comme tel, être dirigé par une personne publique. A ce sujet, la doctrine parle du service public comme « une activité assurée, réglée et contrôlée par les gouvernants ». Ainsi, le service public est en principe un « organe de l'administration ».

#### - *L'élément fonctionnel et la notion d'intérêt général*

L'élément fonctionnel concerne le but poursuivi par le service public qui ne doit être que la satisfaction de l'intérêt général. L'intérêt général apparaît comme la pierre angulaire de l'action publique dont il détermine les finalités et fonde la légitimité. Dans sa définition traditionnelle, l'intérêt général est présenté comme l'expression d'une volonté générale supérieure aux intérêts particuliers. Il revient d'ailleurs à la loi, expression de la volonté générale, de définir l'intérêt général grâce auquel l'Etat et ses services vont édicter des normes réglementaires, prendre des décisions individuelles et gérer les services publics. De ce fait, la notion d'intérêt général apparaît comme la condition de légalité de l'intervention des pouvoirs publics par le biais de prérogatives de puissance publique, mais aussi comme une notion de référence par rapport à laquelle se définissent d'autres notions clefs du droit public comme celles de service public ou de domaine public.

#### - *L'élément matériel*

---

<sup>13</sup> Léon Duguit en est le principal représentant ; il voit dans le service public un moyen de limiter la puissance de l'Etat. Il considère que l'Etat est « un phénomène social et non une volonté supérieure s'opposant à d'autres volontés ». C'est pourquoi la puissance de l'Etat doit être encadrée par « un droit supérieur et extérieur ». Ce droit étant représenté par la solidarité nationale, c'est à dire l'ensemble des citoyens. L'Etat doit être un instrument de pouvoir et de régulation au service des intérêts de la nation. Aussi, afin d'éviter des dérives malheureuses, il convient de limiter les moyens d'action de l'Etat. Le service public en imposant « une contrainte de but » à l'Etat remplit cette mission. Ceci permet à Duguit d'affirmer que le service public est à la fois « le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental ». L'auteur présente le service public comme une notion « objective, matérielle et évolutive ». Objective, car une activité de service public ne peut être menée à bien sans intervention étatique. Matérielle en raison des activités exercées par l'Etat -les activités prises en charge par ce dernier devenant automatiquement des activités publiques. Evolutive en raison du nombre grandissant d'activités prises en charge, ceci s'expliquant par l'accroissement du nombre de besoins à satisfaire. Cf. Duguit L., 1927, *Traité de droit constitutionnel. 1, La règle de droit, le problème de l'Etat*, E. de Boccard ; 1928, *Traité de droit constitutionnel. 2, La théorie générale de l'Etat : éléments, fonctions et organes de l'Etat*, E. de Boccard ; 1930, *Traité de droit constitutionnel. 3, La théorie générale de l'Etat*, E. de Boccard.

L'élément matériel concerne les règles de droit applicables au service public. La doctrine classique estime que l'objectif d'intérêt général du service public empêche ses activités d'être soumises aux règles du droit privé. C'est pourquoi les activités de service public doivent bénéficier d'un régime dérogatoire de droit public. Cela a par exemple pour conséquences de placer les agents publics sous un régime statutaire particulier ou de doter les autorités gestionnaires du service public de prérogatives de puissance publique afin de mener à bien leur mission.

Néanmoins, au-delà du fondement théorique et d'autres critères spécifiques aux services publics<sup>14</sup> tels que les règles de continuité -c'est le but d'intérêt général qui justifie ce principe, d'égalité<sup>15</sup> -toute personne, usager, collaborateur ou encore candidat doit être placé dans une position égale à l'égard du service public et d'adaptabilité<sup>16</sup> -le service public doit fournir des prestations adaptées aux besoins, la pratique a révélé d'importantes mutations tant organisationnelles que gestionnaires.

Les réformes successives de l'administration publique, sous tendues par des nécessités d'efficacité, de flexibilité ou encore de rentabilité de l'action publique ont quelque peu mis à mal les définitions originelles et conduit la fonction publique à s'adapter à son champ de contraintes. De ce point de vue, la convergence des discours managériaux des diverses institutions publiques est à souligner -la satisfaction de l'utilisateur, la maîtrise des coûts et une gestion souple des modes d'organisation sont désormais les maîtres mots, ceux-ci semblent d'ailleurs faire écho à la doctrine européenne sur le service public.

### *1.2.2 Le rôle de l'Union européenne dans la modernisation des systèmes d'administration publique nationaux*

La construction européenne constitue un des enjeux institutionnels et organisationnels de transformation des systèmes d'administration publique nationaux et indirectement se trouve être l'un des facteurs des mutations de l'emploi public. L'échelon communautaire voit sa position et son rôle légitimé par trois critères : institutionnel, juridique et idéologique.

L'élément institutionnel concerne la légitimité émanant des Etats membres. Ceci implique pour chaque Etat nation une contribution à la mise en place de ces institutions et un renoncement ou plutôt une délégation d'une partie de leur souveraineté. Délégation, car il ne faut pas perdre de vue le fait que ce sont les Etats qui « font » la politique communautaire par le biais de leurs représentants institutionnels, mais aussi par la voix de leurs gouvernants lors des Conseils européens successifs en vue de fixer et d'orienter les prises de décision des instances décisionnelles, et notamment celles de la Commission dont le rôle s'avère primordial dans la conduite des politiques transnationales.

L'élément juridique renvoie à la primauté sur les droits nationaux, des directives et traités européens dont l'effet est considéré comme supérieur et direct. Désormais, le droit et les décisions communautaires l'emportent sur les normes (lois et règlements) nationales et bouleversent de facto l'ordonnement institutionnel. La France, dont les niveaux décisionnels sont structurés de façon pyramidale selon un schéma « classique » : niveau national (Etat), niveau infra national (Collectivités territoriales et locales), va devoir composer avec un troisième échelon qui présente la double caractéristique d'être supra national et en conséquence de s'imposer au national.

---

<sup>14</sup> Rolland L., 1943, *Précis de droit administratif*, Dalloz.

<sup>15</sup> CE Sect. 9 mars 1951 Société des concerts du Conservatoire.

<sup>16</sup> CE 10 janvier 1902 Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen.

Enfin, l'élément idéologique est sous-tendu par l'idée d'un libéralisme économique conçu sur les principes de libre-échange, de libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et de libre concurrence. Cette orientation va dans le sens d'une déréglementation des services visant à la suppression des monopoles publics et d'une ouverture à la concurrence de ces mêmes activités selon des modes de gestion privés, orientation ne correspondant pas à certaines logiques de fonctionnement nationales<sup>17</sup>.

Les divers documents officiels des institutions européennes révèlent, au-delà de la primauté du marché, des références quasi-constantes aux notions de rentabilité, d'efficacité, de concurrence ou encore d'efficience. A partir de 1986, année de l'adoption de l'Acte Unique qui vise à réaliser le « grand marché commun » et à assurer la libre circulation, le principe de libre concurrence devient le fil conducteur des politiques communautaires -les activités de service public ne faisant pas exception à ce principe. Par ailleurs, et bien que les questions du fond et de la forme de l'action publique ne soit pas éludée, une terminologie européenne va se mettre en place. On ne parlera plus de service public, mais plutôt de « service universel » (services couvrant des fonctions d'autorité et de solidarité) et de « service d'intérêt économique général » (grands services de réseau), dont les définitions présentent des caractéristiques pour le moins restrictives, en ce sens qu'elles se veulent en conformité avec les principes communautaires de régulation par le marché. La voie choisie par les institutions communautaires n'est en conséquence pas celle d'une définition extensive du service public telle qu'elle pourrait se résumer au travers du mythe du « service public à la Française ».

Les moteurs du changement interviennent à compter du début des années 1990. Tant les institutions européennes que les Etats membres, par l'intermédiaire de leurs représentants aux divers Conseils européens, ne font que peu de place aux services publics face aux règles générales de la concurrence, exception faite du Parlement qui, sans remise en cause aucune des logiques politiques et économiques en œuvre, s'interroge dans une de ses déclarations<sup>18</sup> sur leur bien fondé et leur efficacité. D'autre part, cette période correspond à la mise en place concrète de logiques transnationales de déréglementation des services. Les secteurs de la poste, des télécommunications et de l'énergie sont les premiers touchés. Ce processus s'impose dans chaque Etat, puisqu'il est issu d'une volonté commune.

Les transformations en matière de gestion des emplois et des services observables en France proviennent d'une quasi-obsession des institutions européennes (et donc des Etats membres) de sans cesse réaffirmer la primauté du marché et des règles de concurrence. Ainsi, la Commission européenne, dans une Communication en date du 20 septembre 2000 sur les « Les services d'intérêt général en Europe », loue les bienfaits de la libéralisation et insiste sur la nécessité de l'accélérer. Si la Commission affirme par ailleurs que la plupart des services publics locaux ne se trouvent pas soumis aux règles générales de la concurrence et que le choix du mode de mise en œuvre du service est laissé à la libre appréciation des autorités locales nationales, cette position ne remet cependant en rien en cause, la logique de

---

<sup>17</sup> Les positionnements nationaux semblent parfois assez éloignés des objectifs européens. Divergences des logiques institutionnelles, conceptuelles ou encore gestionnaires qui traduisent l'existence d'un fossé parfois important entre Etats et Union européenne. Sur la question du service public, chaque Etat, compte tenu de ses propres spécificités, de ses caractéristiques sociétales et de sa culture propre, connaît d'une définition originale du concept. De cette définition découle un degré de prise en compte du service public, des modes de gestion particuliers et un champ de compétence plus ou moins vaste. La France a traditionnellement une conception large du service public comme instrument de prise en charge d'activités d'intérêt général et de prestation de ces mêmes activités selon un mode de gestion public et théoriquement désintéressée, c'est à dire une personne publique comme prestataire sous un régime de droit public comme nous l'avons vu dans le point précédent.

<sup>18</sup> Déclaration du Parlement du 13 novembre 2001.



déréglementation secteur par secteur déjà initiée et se trouve même être en contradiction avec le projet de règlement adopté par la Commission le 26 juillet 2000 sur les obligations de service public dans les transports urbains : obligations d'appels d'offres limités dans le temps, interdictions des prestations directes par les collectivités elles-mêmes (régies ou entreprises communales). Pourquoi dès lors, d'autres services publics locaux (eau, assainissement, ramassage et traitement des ordures ménagères, etc.) ne seraient-ils pas soumis aux mêmes obligations ? Cette posture des institutions européennes et sa confrontation avec la doctrine française peut être interprétée de deux façons. Actons que les obligations de recourir à des appels d'offre visent à développer les modes de gestion privée. Soit les services locaux concernés présentent un caractère d'intérêt général, alors le recours à une gestion privée se trouve en contradiction avec les principes organique et matériel qui fondent le service public, soit ces activités ne présentent pas de caractère d'intérêt général et dès lors ils sont exclus du champ du service public car le critère fonctionnel est absent. Quelque soit le cas de figure, cela constitue une atteinte aux principes fondateurs de l'action publique.

Le Conseil européen de Nice de décembre 2000 fut l'occasion de souligner le rôle des services d'intérêt général pour la « compétitivité globale de l'économie européenne ». Dans le même temps, ce Conseil européen a réaffirmé l'importance « de la protection des intérêts des consommateurs, de la sécurité des usagers, du développement durable, des principes de neutralité, de liberté et de proportionnalité, du caractère abordable et transparent des prix, de l'attachement à un égal accès à des services de qualité, et de la nécessité d'une évaluation régulière de la manière dont sont assurées les missions ». Il pourrait s'agir ici, d'une prise de position importante en faveur de la protection des services d'intérêt général. Cependant, ces principes ne sont pas placés dans une situation de droit dérogatoire aux règles générales de la concurrence, puisque ce Conseil est l'occasion de rappeler que « les Etats membres sont libres de définir les missions ainsi que les modalités de gestion des services dans le respect des règles du marché intérieur et de la concurrence ».

La Déclaration du Parlement du 13 novembre 2001 fait montre des mêmes tensions. Elle pourrait être interprétée sinon comme une légère remise en cause du « sacro-saint » dogme néo-libéral, au moins comme une remise en question de l'opportunité et de l'efficacité de ce modèle en matière de services d'intérêt général<sup>19</sup>. Mais elle ne remet pas en cause les principes généraux s'appliquant dans l'Union européenne et va même dans le sens d'une réaffirmation des règles de concurrence en y adjoignant cependant quelques réserves. En l'espèce, le Parlement estime que tous les secteurs en charge d'une activité d'intérêt général, ne doivent pas être soumis au processus de libéralisation enclenché. Les activités que nous qualifierons de « régaliennes » semblent devoir échapper à ce mouvement. Néanmoins, les raisons de ce positionnement ne sont pas avancées. Aussi peut-on estimer qu'une gestion privée appliquée à ce type de services n'est pas appropriée et représente un risque non

---

<sup>19</sup> En effet, le Parlement « considère que la politique de libéralisation de différents services d'intérêt général peut avoir des incidences aussi bien positives que négatives pour le citoyen-usager et que, de ce fait, cette politique nécessite une évaluation précise et comparative de la qualité des services fournis, avant d'engager de nouvelles étapes de libéralisation » et estime « nécessaire de tenir un large débat politique sur les limites de la politique de la concurrence lorsque cette dernière entre en conflit avec d'autres domaines d'action essentiels de l'Union européenne ou au niveau national, régional ou local ». Pour ce faire, le Parlement demande l'adoption d'une directive cadre précisant que « les services liés à l'éducation nationale, à la santé publique et à l'adhésion obligatoire aux régimes de base de sécurité sociale, les activités relevant de la puissance publique, telles que les organismes de supervision de l'espace aérien ou de surveillance antipollution maritime, ainsi que les services à but non lucratif, fournis notamment par des associations à caractère social, caritatif et culturel, sont à exclure du champ d'application des règles relatives à la concurrence et au marché intérieur ». Le Parlement souhaite également rappeler « que les autorités locales doivent conserver le libre choix du mode de gestion des services d'intérêt général dont elles sont responsables, en vertu des dispositions de leurs Etats membres respectifs et que cette liberté comprend le droit de recourir à une gestion directe ou à une gestion déléguée de ces services ».

négligeable en terme de qualité et d'égalité d'accès. L'Etat semble donc être le seul régulateur viable. Toutefois, ceci semble bien constituer un plaidoyer en faveur d'une limitation contraignante du champ de compétence de l'appareil administratif français, voire un pas vers un recentrage des activités de l'Etat. D'autre part, il faut retenir de cette déclaration (cf. la note infrapaginale), la prise de position en faveur de la liberté de choix laissée aux administrations infra nationales quant aux modalités de gestion de leurs services publics locaux. L'échelon territorial est a priori jugé par le Parlement comme le plus apte à décider du volume et de la quantité, donc de la logique de gestion la plus appropriée aux besoins des citoyens.

Les Conseils européens qui suivront, celui de Séville des 21 et 22 juin 2002 comme celui de Bruxelles des 16 et 17 octobre 2003 réaffirmeront les grandes orientations des politiques économiques de l'Union. Ce dernier conclura d'ailleurs qu'il est « extrêmement important de disposer d'une réglementation plus efficace à la fois au niveau européen et au niveau national. Une législation communautaire simplifiée et des administrations publiques plus efficaces et transparentes renforceront considérablement la compétitivité économique en suscitant la confiance des entreprises et en améliorant le niveau des prestations des services publics ».

Le Parlement avait déjà quelque mois auparavant adopté une recommandation<sup>20</sup> intitulée « Les réformes de la fonction publique en Europe ». Ce texte s'adresse tant à la Convention de l'Union européenne qu'aux Etats membres. Il insiste sur la nécessité d'inclure dans le projet de constitution, un article précisant des principes fondamentaux pour les agents publics nationaux et européens. Parmi ces principes se trouvent ceux de « l'équité et de l'universalité dans l'accès à ces fonctions, l'égalité des chances pour les femmes, l'intégrité, la loyauté, l'objectivité et la probité ». Par ailleurs, le Parlement invite les Etats membres à entamer ou à poursuivre des réformes pour « moderniser et rationaliser les administrations publiques ». Toujours dans un souci de réforme, l'assemblée parlementaire encourage les Etats de l'Union à mener des politiques de décentralisation afin de « rapprocher les institutions publiques des citoyens et de rationaliser les structures organisationnelles ». A ces deux derniers arguments s'ajoute certainement un aspect financier. Ces processus de décentralisation mis en place dans les pays à structure unitaire permet également à l'Etat de se désengager financièrement d'une partie de ses activités au profit de ses collectivités, responsables des modalités de gestion publiques ou privées de prestation des services, et ainsi de répondre à l'une des attentes des politiques communautaires, à savoir l'assainissement des finances publiques. Nul besoin dès lors de chercher quelques justifications quant aux motivations de l'actuelle politique de décentralisation<sup>21</sup>. Ceci est un nouveau plaidoyer en vue d'une limitation des dépenses publiques par un recentrage sur des activités jugées « essentielles », et un développement des formes, organismes gestionnaires et statuts des personnels, jusqu'ici propres au secteur privé, puisque « ces réformes, guidée par l'intérêt public général, devraient être fondées sur des principes éthiques partagés et des méthodes souples de gestion des ressources humaines ». Nous sommes une nouvelle fois face à des exemples concrets de remise en cause de la théorisation française du service public qui ne peut qu'affecter l'emploi tant du point de vue du volume que de la structure.

Ce détour par l'échelon européen permet, au-delà de l'observation de la prise en compte du service public dans la communauté européenne, de tester, voire de valider, l'hypothèse d'une convergence de l'ensemble des Etats membres vers un modèle « commun » mais aussi

---

<sup>20</sup> Assemblée parlementaire, Recommandation 1617 (2003) du 8 septembre 2003 sur « Les réformes de la fonction publique en Europe ».

<sup>21</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (JO du 29 mars 2003).

d'un rapprochement progressif des modes de gestion du public de ceux du privé. Aussi, force est de constater que la majeure partie des pays ont mis en place ou initient aujourd'hui d'importantes réformes dites de modernisation de l'Etat ou de l'administration. Ces évolutions contiennent des prescriptions tendant vers un objectif annoncé dans le discours politico-institutionnel de l'Union et déjà évoqué précédemment, à savoir davantage de rentabilité et d'efficience.

Cela se traduit concrètement par des réductions du champ d'activité du service public, par la mise en concurrence des activités de réseaux, par des politiques de décentralisation menées dans les Etats à structure unitaire, etc. L'ensemble de ces dispositions proviennent d'une volonté commune des Etats, retranscrite dans les orientations de politique générale de l'Union. En effet, toutes ces orientations apparaissent explicitement dans les conclusions de la présidence des Conseils européens successifs. La supériorité du droit communautaire fait le reste en imposant aux Etats membres, la mise en application de ces réformes. Ainsi, la décision de privatiser ou d'ouvrir à la concurrence les services publics de réseau est inscrite au compte rendu du Conseil de Barcelone, de la même façon le développement d'un processus de décentralisation émane d'une position commune des Etats lors de la Déclaration du Parlement du 8 septembre 2003 et d'un conseil européen précédent.

Par ailleurs, les Etats membres sont soumis à un second champ de contraintes représenté par les critères du pacte de stabilité. Ce dernier est lui aussi issu de la volonté commune des Etats et leur impose le respect d'un déficit public limité. Cela se traduit principalement par des restrictions du budget de l'Etat et vient également justifier les réformes actuellement à l'œuvre de diminution du volume des activités publiques par l'intermédiaire de privatisations ou de politiques de décentralisation qui accentuent les transferts de certaines activités aux autorités infra nationales. Enfin, il existe une troisième justification aux processus de réformes des administrations publiques. Il s'agit de la « pierre angulaire » de la construction européenne à savoir une idéologie néo-libérale qui semble faire l'unanimité chez l'ensemble des gouvernants et décideurs nationaux car jamais remise en cause.

Cette volonté commune trouve une traduction directe en France, dans les politiques successives de réforme et/ou de modernisation (pour reprendre une terminologie officielle) de l'Etat et de l'appareil administratif dans son ensemble. Cependant, ces réformes sont en contradiction avec les fondements du service public. Les orientations prises par les gouvernements français successifs trouvent toutes une « explication européenne » et constituent une dilution de l'élément fonctionnel (intérêt général) et une atteinte aux critères organique, par le recours à des prestataires et des personnels privés, et matériel, par la perte de sens tant de la spécificité que de la finalité d'un droit public originellement conçu comme le droit de l'action publique.

### *1.2.3 Les réformes successives de l'administration publique*

Ces réformes -qui semblent se faire l'écho de l'offensive de l'Union Européenne- jouent dans la majorité des cas, un rôle moteur de changements profonds et par conséquent un vecteur important des mutations du service et de l'emploi public.

Ainsi, dès 1989, le gouvernement Rocard<sup>22</sup> insistait sur la nécessité de moderniser le rôle des institutions publiques en les rapprochant des citoyens. L'action du gouvernement Bérégovoy de 1992<sup>23</sup> allait également dans ce sens. La réforme Juppé<sup>24</sup> de 1995 symbolisait

---

<sup>22</sup> Circulaire du 23 février 1989 relative « au renouveau du service public ».

<sup>23</sup> L'action du gouvernement Bérégovoy se traduit par la mise en place de la « Charte des services publics » destinée à renforcer la qualité des services publics. Cette Charte renforce la déconcentration administrative, vise

explicitement une nécessaire transformation des pratiques de gestion tant des emplois que des services.

La réforme de l'Etat initiée par l'actuelle majorité<sup>25</sup>, outre les développements de **l'administration électronique** et de **la simplification des procédures administratives**, peut se résumer en trois axes :

La **gestion des ressources humaines** qui vise à adapter quantitativement et qualitativement les effectifs aux besoins et aux évolutions des administrations. Ainsi, un accent particulier semble mis sur la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières. Ceci pouvant conduire à terme à l'introduction d'instruments de flexibilité organisationnels et numériques.

La **décentralisation** qui doit être faite dans un souci constant d'efficacité et de rationalité. A cet égard, les indicateurs de responsabilité, de performance et d'évaluation devraient être mis en place.

La **modernisation de la gestion publique**. Cette modernisation se caractérise par le passage annoncé « d'une logique centrée sur les moyens à une culture de la responsabilité, de la performance, du résultat et de l'évaluation ». Cette procédure doit aboutir à la mise en place d'un contrôle de gestion à tous les niveaux de l'administration, afin de tendre, ici encore, vers davantage d'efficacité. Le contrôle de gestion -présenté comme un outil privilégié pour le pilotage, le management de l'action publique- peut être considéré comme un indice révélateur des transformations à venir en termes de conception de la fonction publique française et indirectement des mutations de l'emploi public.

Ce qui ressort de ces réformes ou tentatives de réformes, tant du point de vue de la terminologie employée que de la nature des mesures avancées, souligne une homologie certaine avec le discours européen. Proximité des justifications de ces réformes : efficacité, rentabilité, évaluation, responsabilité, qualité, mais aussi proximité quant aux moyens utilisés pour « moderniser la gestion publique » par l'intermédiaire de nouveaux modes de « gestion des ressources humaines », une redéfinition des missions de l'Etat et une politique de décentralisation. Ces mutations sont particulièrement visibles dans la FPT.

---

le rapprochement de l'administration et des usagers et annonce l'évaluation des services centraux et déconcentrés.

<sup>24</sup> Circulaire en date du 26 juillet 1995 relative à la « réforme de l'Etat et des services publics ». Ce document fait état de cinq axes prioritaires : **Clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics** en redéfinissant la position de l'Etat par rapport aux marchés et aux acteurs économiques et sociaux, mais aussi vis-à-vis des autres acteurs publics, notamment l'Union européenne et les collectivités territoriales. **Mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens** en clarifiant les compétences, la transformation des administrations centrales, la délégation des responsabilités, la modernisation de la gestion publique dans le but de permettre à l'Etat et aux services publics d'améliorer la qualité de leurs services. **Changer l'Etat central** selon cinq axes : prévoir, analyser, concevoir, légiférer et évaluer. **Déléguer les responsabilités** en renforçant les exemples de déconcentration au profit des collectivités infra nationales. **Rénover la gestion publique** en l'adaptant aux exigences d'un « Etat moderne » dans lequel « un meilleur partage des responsabilités devient une condition de l'efficacité ».

<sup>25</sup> Intervention de Monsieur Henri Plagnol, Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat ; Quatrième Forum des Echos sur la Gestion Publique, Mardi 17 décembre 2002.

## 2. ORGANISATION LIBÉRALE ET NÉO-MANAGEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

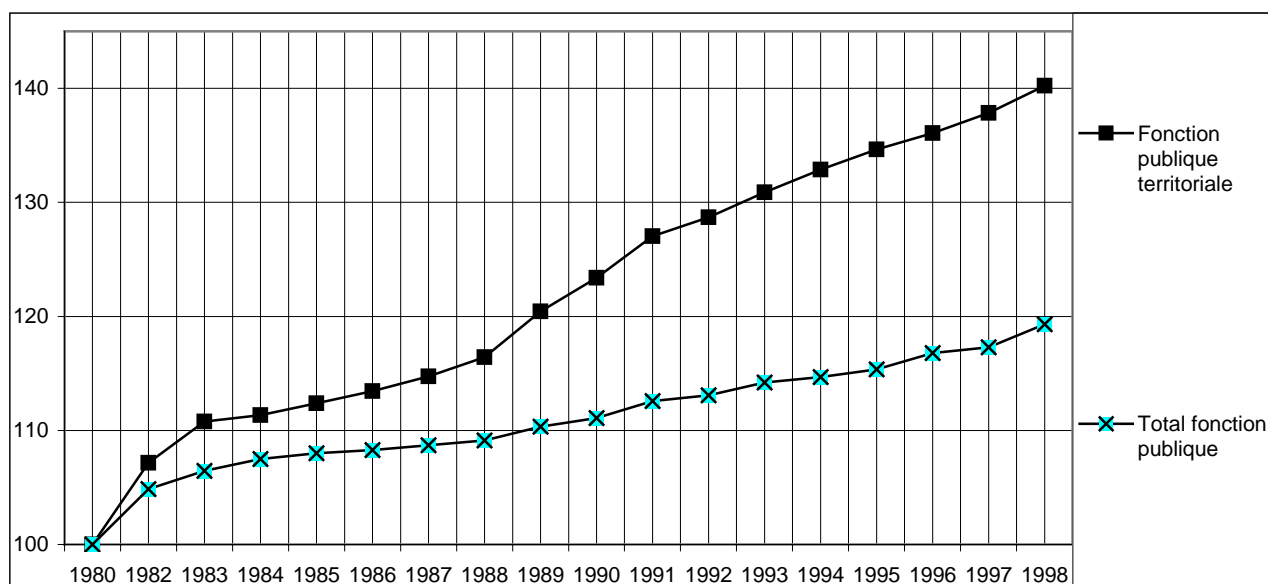
### 2.1 Les modèles de gestion des emplois et des services dans les collectivités locales

Le cas particulier de l'emploi public « à la française » se caractérise par le modèle « hégémonique » du fonctionnaire. Si cette référence au fonctionnariat est activée dans les discours institutionnels, force est de constater que les pratiques des collectivités locales en matière d'emploi mettent à mal ce modèle théorique du statut d'emploi unique. A l'instar de la firme contemporaine<sup>26</sup>, ce cœur est entouré de plusieurs enveloppes, chacune correspondant à une catégorie périphérique de salariés numériquement non négligeable. Sur les 1,5 millions de salariés, près de 980 000 seulement sont titulaires, le reste se partageant entre non-titulaires de droit public, contractuels et emplois aidés (contrats emploi-jeunes, contrats emploi solidarité, contrats emploi consolidé, etc.).

#### 2.1.1 Evolution de l'emploi public local

L'évolution des effectifs réels des différentes collectivités locales, connaît depuis les années 1983-1984, avec la création des régions et d'une FPT, une hausse croissante et régulière du nombre d'agents publics territoriaux. Les effectifs des collectivités territoriales et autres services locaux étaient estimés à 1 507 300 personnes au 31 décembre 1998, soit une progression de 40,21 % sur l'ensemble de la période.

**Graphique 1 Evolution indiciaire comparée des effectifs publics locaux et nationaux (Base 100 en 1980)**



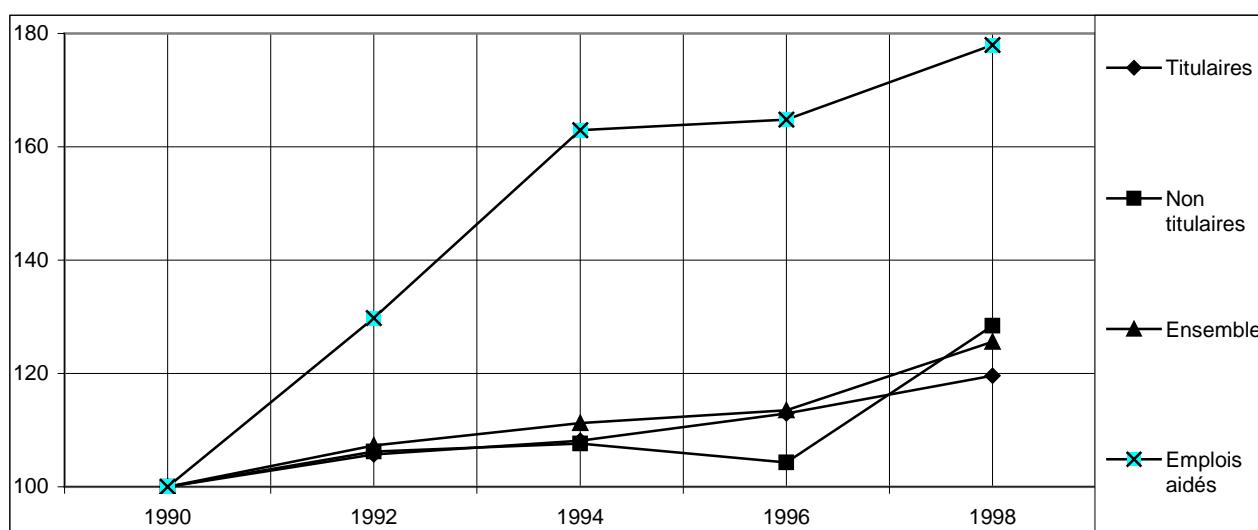
Source : DGAFP

<sup>26</sup> Cf. Durand J-P., 2004, *La chaîne invisible*, Paris, Le Seuil.

### 2.1.2 Les statuts d'emploi des agents locaux

Si le modèle du fonctionnariat demeure aujourd'hui encore hégémonique dans l'ensemble de la fonction publique, il tend à s'atténuer fortement à l'échelon local. Désormais, le recours à des statuts d'emploi dits atypiques représente un moyen de flexibilité très développé. Entendons par statuts atypiques les agents non titulaires de la fonction publique recrutés sous contrats à durée déterminée de droit public, mais dérogeant au droit du travail, mais également les personnels en emplois aidés.

**Graphique 2 Evolution indiciaire des effectifs de la FPT selon le statut (Base 100 : 1990)**



Cette évolution indiciaire fait état d'une forte progression de 28,4 % des effectifs non titulaires sur l'ensemble de la période et notamment depuis 1996. Cette évolution représente en effectifs réels 105 041 agents. A ce premier constat doit s'ajouter celui de l'explosion des personnels en emplois aidés. Ces derniers connaissent un accroissement proche de 78 %. Ce résultat reste cependant à relativiser compte tenu des effectifs réels concernés. Au 31 décembre 1998, ces personnels étaient au nombre de 136 115 et l'augmentation observée touche en réalité 59 636 individus.

Ces deux phénomènes conjoints, mêlés à l'augmentation plus lente mais régulière de personnels statutaires (plus 20 % sur la période), indiquent de façon claire que près de 50 % des recrutements opérés dans la FPT en 1990 et 1998, ont concerné des personnels non titulaires. Précisément, sur la période 1990-1998 les effectifs territoriaux ont augmenté de 330 146 agents, soit une augmentation respective des effectifs titulaires et non titulaires de 165 469 et de 164 677 agents. Enfin, précisons que ces statistiques ne font pas état de la montée en puissance des contrats emplois jeunes au sein des collectivités territoriales à compter de 1998<sup>27</sup>.

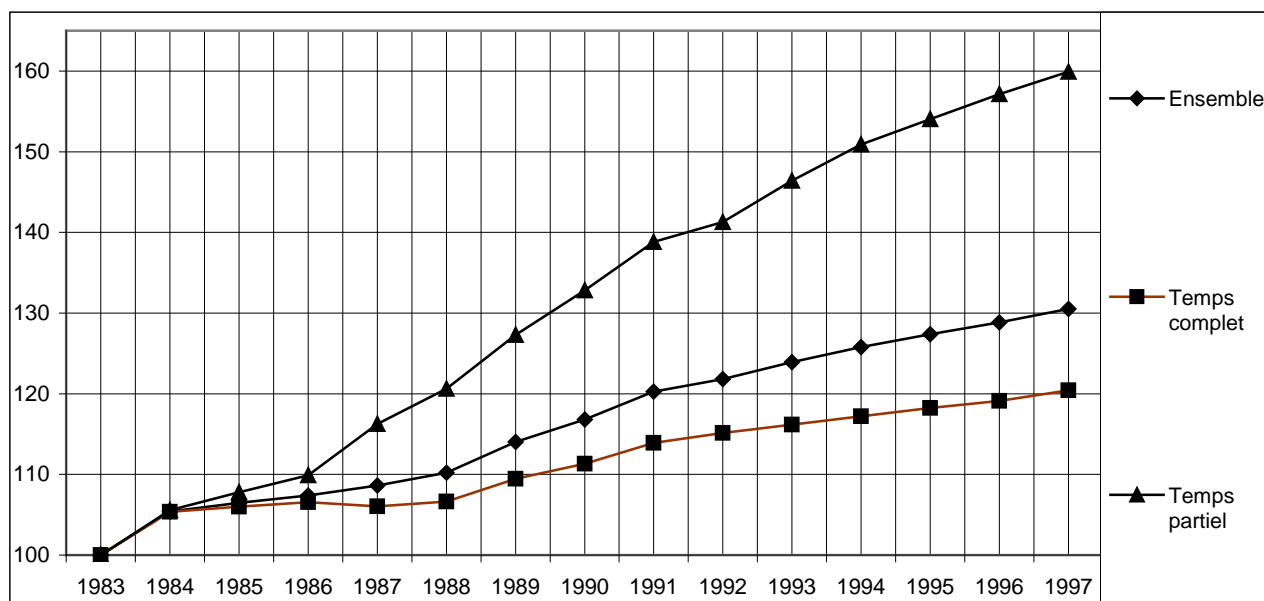
Ces évolutions observables sur le long terme sont caractéristiques de transformations des modes de gestion des activités publiques actuellement en œuvre au niveau infra national. Le recours toujours plus important à des personnels non titulaires représente dans les faits un instrument majeur de flexibilité.

<sup>27</sup> Entre 1998 et 1999, ces effectifs passent de 24 065 à 44 577.

### 2.1.3 Le recours au temps partiel dans les structures infra nationales

Comparativement au temps complet, le temps partiel se décline comme un temps de travail restreint a priori choisi par l'agent<sup>28</sup>. Au 31 décembre 1997, il concernait près de 465 000 agents, soit 30 % des effectifs publics locaux, contre 25,5 % en 1983.

**Graphique 3 Evolution indiciaire de la répartition entre temps plein et temps partiel dans la FPT du temps de travail (base 100 en 1983)**



Il ressort de cette évolution une tendance marquée à l'augmentation du nombre d'agents à temps partiel. Sur la période considérée, cette hausse avoisine les 60 % (soit 173 776 agents). Ce phénomène ne doit pas être négligé et ne peut entièrement s'expliquer par la hausse continue des effectifs territoriaux.

Néanmoins, une analyse plus fine des pratiques d'usage du temps partiel révèle des disparités entre agents titulaires et non titulaires. Ainsi, les personnels titulaires sont en moyenne huit fois et demi plus nombreux que les non titulaires à choisir un temps partiel. Le recours au temps partiel apparaît également comme un instrument de flexibilité important.

<sup>28</sup> Les modes d'activité pour les durées de travail inférieures à la durée hebdomadaire de référence sont :  
- dans les emplois à temps complet : le service à temps partiel (de 50 % à 90 %) qui est un temps de travail choisi par l'agent pour exercer son activité si le fonctionnement du service le permet, la cessation progressive d'activité qui correspond à un temps travaillé de 50 %, les mi-temps de droit ;  
- dans les emplois à temps non complet (temps non choisi par l'agent) : les emplois créés pour une durée de travail statutairement limitée à un nombre d'heures hebdomadaires inférieur à la durée hebdomadaire de référence.

#### 2.1.4 Modalités de gestion des activités de service public

##### - *La gestion publique d'une activité de service public*

Historiquement, les activités de service public étaient gérées en régie par les organismes communaux. Le personnel communal prenait en charge des activités dites d'intérêt général. La régie apparaît donc comme le mode d'exécution classique du service public par l'Etat et ses collectivités. En général, le terme de régie désigne « un service qui ne constitue pas une personne juridique distincte de la collectivité publique à laquelle il est rattaché ».

Néanmoins, la gestion en régie est souvent accusée de grever les budgets des institutions locales. C'est pourquoi, dans un souci de flexibilité et d'économie, les organes infra nationaux se sont vus offrir la possibilité de charger une autre personne de la gestion d'un service, tout en la contrôlant. Cette autre personne étant, dans la grande majeure partie des cas, une personne privée.

##### - *La gestion privée d'une activité de service public*

Le renoncement des collectivités locales dans la prise en charge de services d'intérêt général a fait naître diverses formes de « collaborations » public-privé. Celles-ci sont souvent le fait de « délégations contractuelles » ou de « concessions de service public ». Ainsi, de nombreuses concessions ont été passées avec des sociétés d'économie mixte relevant du droit privé. Cette pratique qui associe des capitaux publics et privés permet de soumettre certains services aux souplesses de la gestion privée. Enfin, la gestion privée d'une activité de service public peut prendre d'autres formes de délégations contractuelles moins fréquemment rencontrées<sup>29</sup>.

Ces formes de prise en charge de services collectifs par l'intermédiaire d'une personne privée apparaissent pour le moins contradictoires avec les principes organique, fonctionnel et matériel qui fondent la spécificité et la légitimité de l'action publique en atténuant fortement la distinction entre sphère publique et sphère privée. De plus, ces transformations des modalités de gestion de certaines activités de service public se traduisent en terme d'emplois par un « transfert » de personnels vers des entreprises privées ou semi-privées. Ceci a pour effet de décharger les communes de la gestion de ces postes. Les personnels employés par les entreprises délégataires sont recrutés sous contrats de droit privé soumis au code du travail, ce qui représente un moyen de contourner le statut de fonctionnaire et par conséquent autorise une gestion plus flexible des effectifs, notamment dans le cadre d'ajustements entre volume d'activité et volume de main d'œuvre. La transformation des modes de gestion des services se révèle donc être un levier important de la flexibilité et du développement croissant des pratiques néo-managériales dans le secteur public. Elle répond au souci de dégraissage et de contractualisation de la fonction publique par l'adaptation du modèle de la centrifugation des entreprises privées. Ces dernières savent aujourd'hui non seulement projeter toujours plus à l'extérieur les activités à faible valeur ajoutée, mais aussi séparer dans les activités

---

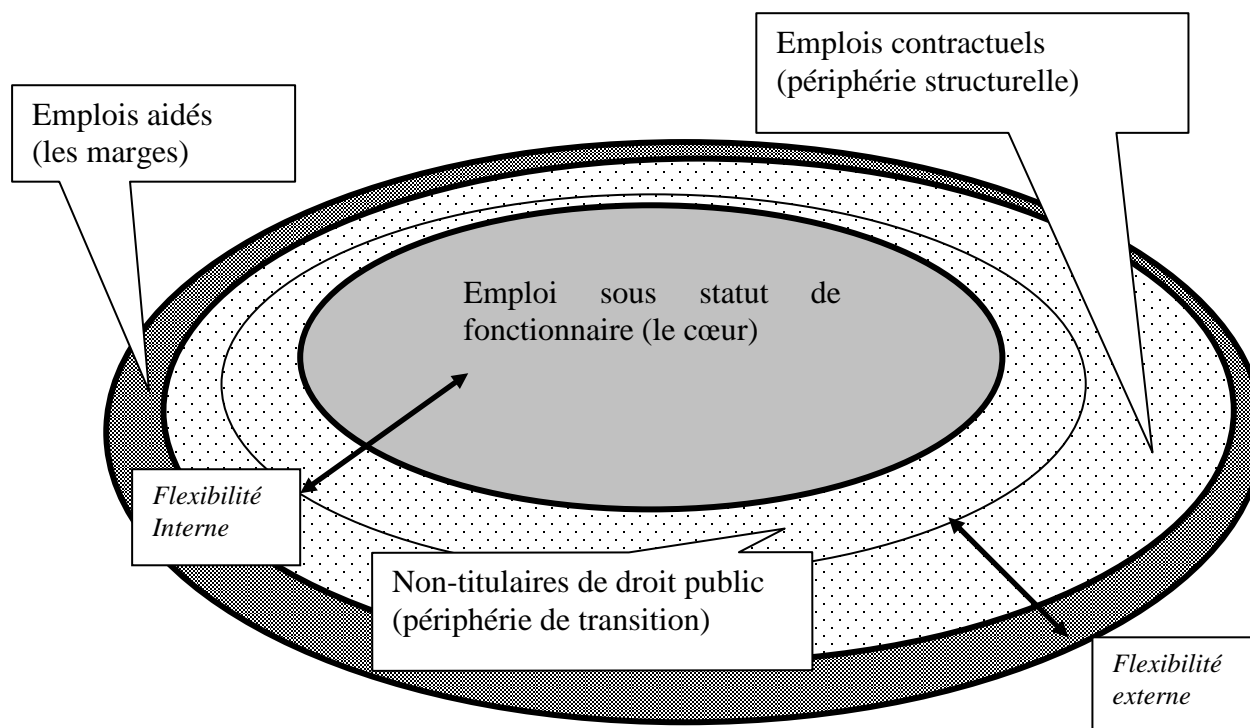
<sup>29</sup> La **régie intéressée** est une délégation de service public : le « régisseur » agit non pas pour son propre compte, mais pour celui de la collectivité. **L'affermage** permet d'accroître les pouvoirs de surveillance de l'administration et d'assurer la continuité du service public : le « fermier » exploite un service public à ses risques et périls et se rémunère sur les usagers. Enfin, le contrat de **gérance** définit le règlement du service, les modalités d'engagement du personnel, le choix des entreprises prestataires de service pour l'exécution du service public et les modalités d'installation et d'entretien des ouvrages : le « gérant » ne supporte pas les frais d'entretien des ouvrages dont il a la charge.



stratégiques ce qui n'est pas à haute valeur ajoutée et n'hésitent pas à le sous-traiter<sup>30</sup>. On peut voir dans les pratiques de délégation contractuelle le principe de centrifugation appliqué au secteur public : dans l'objectif de réduire les coûts, de nombreuses activités sont déléguées et mobilisent des salariés inexorablement déplacés vers l'extérieur. Ce mouvement d'externalisation alimente la gestion différenciée du personnel ; seul le cœur bénéficie encore de la sécurité de l'emploi -image d'Epinal de la fonction publique. Mais à côté des fonctionnaires, deux catégories d'emploi cohabitent créant de fait une segmentation de l'emploi public : les contractuels et les emplois aidés issus des dispositifs d'insertion. Pour ces salariés en situation difficile sur le marché du travail, les conditions d'emploi allouées sont des plus fragiles.

## 2.2 Segmentation des emplois et mutations du travail

En affinant le modèle bipolaire cœur/périphérie habituellement mobilisé pour rendre compte de la fragmentation du marché du travail, on peut dire de la fonction publique qu'elle relève aujourd'hui d'une structuration à trois niveaux : cœur, périphérie et marges<sup>31</sup>.



Le cœur renferme l'ensemble des fonctionnaires recrutés par le biais d'un contrat de droit public et dont la situation professionnelle est garantie statutairement. La périphérie est composée de deux groupes. Le premier qualifié de « périphérie de transition » parce que ses membres sont appelés à rejoindre à terme le cœur rassemble tous les stagiaires de la FPT. Les lauréats d'un des concours d'accès à la FPT sont nommés en tant que stagiaires. Ils sont dès lors soumis à un stage obligatoire d'une durée d'un an (sauf dispositions contraires). Lors de cette période, le futur agent perçoit une rémunération dès son installation dans le cadre d'emploi dans lequel il sera titularisé. Le licenciement n'est possible que pour faute ou pour

<sup>30</sup> Durand J-P., 2004, *op. cit.*

<sup>31</sup> Nosbonne C., Meyer J-L. et alii, 2001, *op. cit.*

insuffisance professionnelle. Comme les fonctionnaires, ils garantissent à l'organisation une flexibilité interne et fonctionnelle. Le deuxième groupe qualifié de « périphérie structurelle » concerne les agents contractuels, qui occupent parfois des fonctions comparables à celles des fonctionnaires, mais qui ne connaissent pas les mêmes conditions statutaires dans la mesure où ils ne bénéficient pas des mêmes garanties (modalités de recrutement et de mobilité, stabilité de l'emploi, rémunération, régimes de retraite et de protection sociale, cessation d'activité...). Enfin, les marges regroupent des personnes qui sont associées à l'exécution de missions de service public par le biais d'emplois subventionnés précaires. Avec les contractuels, ils participent à la flexibilité externe et volumique des organisations territoriales.

Les mutations observées des statuts d'emplois et l'évolution des pratiques de délégations occasionnent un surcroît de souplesse permettant des ajustements tant numériques qu'organisationnels. Ainsi, la FPT présente depuis la fin des années 1980, des pratiques qui tendent vers un renforcement d'une double flexibilité, au niveau des emplois et des modes de gestion organisationnels. Le développement du temps partiel, le recours toujours croissant à des personnels non titulaires et l'introduction de formes de gestion privée des services et indirectement des emplois, a engendré de nouvelles pratiques contractuelles. Ces tendances structurelles permettent de répondre à des besoins d'ajustement de la main d'œuvre et de réduction des coûts.

Prenant appui sur une nouvelle combinaison des types de flexibilité -externe et interne- et sur la segmentation des emplois qu'elle génère, le nouveau management a pour objectif de faire adhérer le personnel à la « modernisation » de leur administration -lui faire accepter les nouvelles contraintes qui lui sont inhérentes. Il s'appuie alors sur la notion de responsabilisation qui prend place dans un corps de croyances qui constitue une véritable idéologie du changement<sup>32</sup>. Il repose également sur l'individualisation des agents par l'apport de nouveaux outils : un système différencié de mobilisation et d'évaluation des compétences, d'implication du personnel en fonction des catégories hiérarchiques et des statuts d'emploi pour s'assurer de la coopération de tous ; un régime indemnitaire applicable à tous les « cadres d'emplois » pour gratifier la performance particulière ; une gestion par métiers et non plus par corps pour limiter la puissance symbolique de ce dernier<sup>33</sup> (La Mura, 2002)...

On ne peut voir dans cette modernisation qu'un ensemble de traits disparates ; mais force est de constater que ces traits caractérisent le fondement même du nouveau régime néo-libéral de mobilisation du personnel : une gestion flexible de l'emploi qui donne lieu à une déclinaison du modèle cœur/périphérie, une autonomie contrôlée via par exemple la mise en place de centres de responsabilité et le développement d'une culture de gestion managériale, une reconfiguration des collectifs de travail par notamment l'abandon de l'organisation en corps de fonctionnaires et l'adoption du principe d'une rémunération au mérite.

Il nous reste maintenant à faire un examen plus détaillé de chacun de ces traits et analyser leur appropriation par la FPT : quelles formes de flexibilité et quelle combinaison ? Quels contenus du travail, quelles compétences et quels modes de contrôle ? Quels collectifs de travail, quelles communautés professionnelles ? Quoi qu'il en soit, la dynamique modernisatrice nous semble plus homogène qu'elle n'y paraît ; la segmentation des emplois, autrement dit la diversification des groupes au sein même des organisations territoriales en fonction des statuts sociaux, peut être ainsi considérée comme l'indice révélateur de l'entrée des principes et normes du régime néo-libéral dans la FPT... et au-delà dans l'ensemble du secteur public.

---

<sup>32</sup> Chaty L., 1997, *op. cit.*

<sup>33</sup> La Mura R. M., 2002/4, *op. cit.*