



HAL
open science

**Entre “c’était mieux avant” et “il faut aller de l’avant” :
les positions ambivalentes d’agents intercommunaux
ruraux face aux transformations de l’organisation et des
collectivités territoriales**

Victor Lecomte

► **To cite this version:**

Victor Lecomte. Entre “c’était mieux avant” et “il faut aller de l’avant” : les positions ambivalentes d’agents intercommunaux ruraux face aux transformations de l’organisation et des collectivités territoriales. 4ème Festival International de Sociologie (FISO), Oct 2022, Épinal, France. halshs-03843007

HAL Id: halshs-03843007

<https://shs.hal.science/halshs-03843007>

Submitted on 7 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

« Entre “c’était mieux avant” et “il faut aller de l’avant” : les positions ambivalentes d’agents intercommunaux ruraux face aux transformations de l’organisation et des collectivités territoriales »

Victor LECOMTE (CENS – UMR 6025 / Nantes Université)

*

**

L’intercommunalité, un objet politique mouvant, des angles morts

La littérature scientifique sur les collectivités territoriales a beaucoup moins porté sur le personnel local que sur le personnel politique local. Les enquêtes en sciences sociales ont surtout porté sur les agents publics d’administrations à portée nationale (CAF, Pôle Emploi, guichets de l’asile...), si bien qu’il existe très peu de travaux sur le travail des agents publics locaux dans les collectivités territoriales, « ce qui donne l’impression que le fonctionnement des institutions intercommunales ne dépend que des transactions politiques entre élus » [LE SAOUT, 2013, p. 145]. De même, les discours ou l’actualité sur les services publics en milieu rural font rarement état du travail des agents publics des collectivités. Le traitement public et médiatique de l’action publique locale porte moins sur les conséquences, sur les agents et leur travail, des réformes territoriales, des transferts de compétences entre les échelons de l’action publique, ou encore des recompositions internes des collectivités territoriales.

Pourtant, l’intercommunalité, de la communauté de communes rurale à la « métropole », est un objet politique très mouvant et incontournable à différentes échelles territoriales. Dans les espaces ruraux en particulier, l’intercommunalité est parfois l’objet de nombreuses frictions très peu documentées par les sociologues et politistes.

Les éléments de contexte ne manquent pas non plus de questionner l’intercommunalité rurale. Dans le prolongement des politiques de décentralisation et d’un prisme néolibéral – dans le sens de l’adaptation contrainte à un ordre économique [STIEGLER, 2019, p. 203-207] –, les collectivités territoriales sont prises dans un double mouvement de montée en compétence d’un côté, et de retrait et contrôle financier de l’État de l’autre (contraintes budgétaires, contractualisation du financement de l’État, suppression de certaines rentrées fiscales). Ces injonctions et contraintes à la rationalisation budgétaire favorisent d’une part la remise en cause et le contournement du statut de fonctionnaire et de ses protections, et d’autre part le recours à des rhétoriques et inspirations managériales dans l’organisation intercommunale et des politiques de recrutement et de gestion de l’emploi public local. De même, d’autres actes législatifs ont conduit à transformer la carte territoriale et la redistribution de certaines compétences politiques entre les collectivités – et en particulier, concernant l’intercommunalité, loi NOTRe et l’incitation à créer des « communes nouvelles » –, des dispositions législatives qui sont autant de lois et de dispositifs accentuant la concentration du pouvoir à des niveaux institutionnels plus élevés – et par conséquent plus éloignés et technicisés [DESAGE et GUÉRANGER, 2011] –, qui ont été perçues par des élus ruraux comme des lois agressives.

Les agents publics locaux se trouvent au croisement d’enjeux institutionnels (périmètres politiques, rapport à l’État), des enjeux économiques et gestionnaires de l’action publique locale, mais aussi des enjeux de définition de leur fonction et de leur rôle, sans que cette population ne soit évoquée sur les différents sujets intéressants les collectivités territoriales dans lesquels ils travaillent. Là encore, ces sujets ont très souvent été abordés à travers la relation citoyens–élus ou citoyens–collectivités, et non à travers leurs effets sur le travail du personnel public local. Alors que les institutions politiques locales ont davantage été abordées en tant que tel plutôt que comme des lieux de travail, ce texte les aborde sous cette deuxième fonction.

Une intercommunalité entre espaces ruraux stables et grandes villes « attractives »

Ma recherche portait sur l’expérience par ses agents des recompositions internes d’une intercommunalité rurale de l’Ouest français. Cette collectivité est le produit d’une fusion de trois anciennes communautés de communes constituées autour de leurs principaux bourgs (Le Prévey, Courval, Montpierre), reprenant les contours d’un ancien syndicat mixte intercommunaire qui existait auparavant, a connu quelques créations de « communes nouvelles » et connaît un mouvement partiel de mutualisation communautaire du personnel des communes. Cette situation n’est pas exceptionnelle : ces dix dernières années, plusieurs fusions de ce type ont eu lieu en Mayenne et en Sarthe – souvent provoquées par la loi NOTRe –, dans la petite région où se trouvent les lieux d’enquête. L’intercommunalité dont il est question ressemble aux autres intercommunalités des environs : elle est composée de communes peuplées d’une petite centaine d’habitants à quelques milliers, et sa plus grande agglomération, Le Prévey, est un bourg-centre regroupant moins de 10 000 habitants occupant une fonction centralisatrice et concentrant des commerces et services [JOUSSEAUME, 1998]. Bien que cette intercommunalité ressemble beaucoup à ses voisines, sa configuration et ses spécificités propres font qu’il est difficile, d’une part de généraliser les observations, tant les configurations géographiques et politiques peuvent être diverses, et d’autre part d’anonymiser, car dans cette région se côtoient différentes configurations intercommunales – donner davantage d’informations sur sa composition, le nombre de communes et leur niveau de population, compliquerait l’anonymisation des lieux d’enquête.

Toutefois, un point commun à chacune de ces collectivités est la présence à moyenne distance d’agglomérations importantes ayant ou revendiquant le statut de métropole, ou ayant le statut de communauté urbaine – en l’occurrence Rennes, Angers et Le Mans. Le contexte régional est déterminant dans l’étude de ces espaces [MARGETIC *et al.*, 2014] : si le Grand Est a l’image d’un espace partiellement en souffrance économique, le Grand Ouest est, à l’inverse et d’une manière générale, un espace en bonne santé économique. L’Ouest est un espace moins frappé par la désindustrialisation – les industries (notamment agroalimentaires) se maintiennent relativement –, doté de grandes villes dites « dynamiques » reliées entre elles et à Paris par le réseau ferré à grande vitesse. Quant aux indicateurs socio-démographiques, si ces campagnes partagent avec les autres espaces ruraux français une sur-représentation des classes populaires [MISCHI *et al.*, 2016], ce sont aussi des campagnes où le chômage est d’une manière générale plutôt bas – la Mayenne, par exemple, était le troisième département de France avec le plus faible taux de chômage avant la pandémie de Covid-19. De même, hormis certaines exceptions, l’Ouest est un espace qui connaît soit la croissance, soit la stabilité démographique, y compris hors des zones d’attraction des grandes villes. À l’inverse du Grand-Est [COQUARD, 2019], les campagnes de l’Ouest ne sont donc pas « en déclin », mais des campagnes en grande partie stables, voire, pour une partie d’entre elles, bénéficiaires des fruits de la croissance des grandes villes.

Cette situation n’est cependant pas « parfaite » ou « heureuse », car pour certaines communes l’enjeu est d’exister... à l’ombre des métropoles voisines. Les écarts avec les dynamiques économiques et sociales des grandes villes régionales et une partie de leur périphérie, provoquent chez certains élus et habitants des espaces non-métropolitains comme une sorte d’angoisse du déclassement –, comme ça a pu être observé ailleurs chez les membres des bourgeoisies rurales et des catégories les mieux dotées en ressources culturelles et économiques de ces espaces [BRUNEAU *et al.*, 2018, p. 57-90] –, ou du moins le sentiment qu’il y a des opportunités à ne pas rater. Ce sentiment est d’autant renforcé par le contexte actuel des collectivités territoriales présenté précédemment, qui pousse les collectivités à penser en termes d’attractivité, de compétitivité et de croissance [BOUBA-OLGA et GROSSETTI, 2018 ; GROSSETTI, 2022], produisent des concurrences territoriales pour la récolte des fruits de la métropolisation, et constituent les « métropoles » et les territoires attractifs comme horizon des possibles dominant des espaces non-métropolitains. En somme, ces concurrences

territoriales et conditions d’existence de l’action publique locale instaurent l’« attractivité » et la compétitivité comme problématiques de survie de ces espaces, ce qui en conséquence enjoint les collectivités à adopter un prisme rationalisateur dans leurs activités et fonctionnement.

Une intercommunalité « exemplaire »

Dans l’intercommunalité sujette de l’enquête, la grande majorité des élus ont soutenu la fusion des communautés de communes déjà partiellement liées par un syndicat intercommunal très actif. La mutualisation, récente et encore en mouvement, a cependant été l’objet de positions variées et devenues contrastées : l’acceptation de ces changements de grande envergure est exprimée sous la forme d’une contrainte latente, d’un contexte qui finit par faire accepter sans convaincre. Certains élus ayant soutenu ces choix s’en font paradoxalement critiques. Les élus sont partagés entre une politique de gestion des moyens, et l’ambition – notamment pour les élus les plus influents – que la collectivité tire son épingle du jeu et devienne exemplaire. L’équipe dirigeante de l’intercommunalité, au-delà des discours triviaux sur « l’innovation » et la modernité, revendique cette exemplarité dans le fonctionnement de l’institution, tout en essayant de concilier les contraintes de gestion d’un espace intercommunal devenu conséquent pour une communauté de communes rurale. La relative homogénéité sociale, économique et démographie de cet espace intercommunal cache différentes expériences quotidiennes de l’espace par les habitants de ses quatre « coins », tout comme différentes ambitions et positions vis-à-vis de l’intercommunalité chez les élus municipaux. Par exemple, les maires de l’une des anciennes communautés de communes ont la réputation d’être « à fond pour la mutualisation », tandis que d’autres ont celles d’être plus « enfermés » sur leur commune ou abordent leurs enjeux dans un périmètre restreint à quelques communes.

Quant à ces recompositions internes de l’appareil intercommunal, elles ont été reçues différemment selon les agents, qui forment une population hétérogène [BILAND, 2019]. Il sera question de ces réceptions différenciées à travers la position et le discours d’agents des services techniques intercommunaux.

Une recomposition des services techniques

Les services techniques ont été en grande partie mutualisés : les agents ont été regroupés en équipes qui travaillent chacune dans un secteur correspondant aux anciennes communautés de communes. Il y a donc une équipe pour les anciennes communautés de communes du Prévay – le chef-lieu communautaire –, de Courval, et de Montpierre. Le territoire communautaire étant assez étendu, beaucoup de maires se sont opposés à une centralisation totale des services.

« Ils ont gardé des antennes. Parce qu’au départ c’était pas ça du tout. Au départ, quand ils ont fait la fusion, ils auraient voulu tout regrouper partout. Et ils ont manqué de locaux, et puis en techniques les maires étaient pas trop d’accord, ils disaient : “Ouais, tout le monde va partir du Prévay... ça fait des kilomètres...” et tout ça. Et c’est vrai ils avaient pas tort. »

Les transformations internes ont porté sur l’organisation. Comme le disent certains agents, « c’est l’organigramme qui a changé, le travail est toujours le même », à l’exception des intermédiaires encadrants. Les équipes techniques sont relativement autonomes et libres dans leur organisation, et travaillent « dans leur coin » sans contact avec les autres équipes de la communauté de communes. Par exemple, dans le secteur de Montpierre, l’équipe a un emploi du temps hebdomadaire fixe et passe dans chaque commune selon un calendrier prédéfini.

Daniel, en tant que responsable des services techniques intercommunaux, intervient rarement. « Ils ont leurs responsables. Chaque service a son responsable, donc chaque agent a son responsable.

C’est lui qui organise son travail. Moi je fais aucune planification de travail des agents. » Enfin, même si la plupart des agents techniques sont regroupés en équipes intercommunales, les maires continuent de donner des consignes, les services techniques étant devenus comme les sous-traitants intercommunaux aux communes – certains disent encore « nos patrons, ce sont les élus ».

L’extension de l’espace communautaire, provoqué par la fusion, a aussi redéfini une partie des besoins en personnel qualifié. Le secteur privé et le marché de l’emploi locaux entrent alors en jeu, car certaines spécialités sont nécessaires (serruriers, électriciens...) pour pallier « les pannes les plus fréquentes et les plus emmerdantes », alors que d’autres peuvent être sous-traités (maçonnerie...). Louis, qui est maçon, a totalement intégré la concurrence des autres professionnels du bâtiment dans son travail, et raconte plusieurs situations où il a proposé des devis inférieurs à ceux du privé, dû convaincre les élus, et autres anecdotes qui montrent ses qualités. Pour Daniel, le secteur privé est une variable de gestion des services, « ça dépend des travaux qu’on peut faire, mais s’il y a des entreprises qui sont là pour le faire et qui coûtent, à la limite, des fois pas plus cher... »

Des collectifs déstructurés

La réorganisation des services a en premier lieu profondément affecté les collectifs de travail. Si la mutualisation a été un simple changement d’organisation pour les équipes de Courval et Montpierre, il en a été autrement pour les équipes du Prévay, où les agents étaient assez nombreux et disposaient d’équipes spécialisées. Or, la ville et l’ex-intercommunalité formaient deux ensembles, deux « identités » différentes, et la mutualisation a réaffirmé l’appartenance antérieure à l’une ou l’autre. Cette intégration communautaire est décrite comme un moment douloureux pour beaucoup d’anciens agents du Prévay, que certains décrivent comme « une équipe familiale » où tout le monde se connaissait.

La mutualisation a aussi créé des « doublons », notamment sur des postes hiérarchiques, et entraîné des mouvements de postes et un changement d’organigramme. Certains agents techniques – mais aussi administratifs – du Prévay, expliquent que lors de la fusion, « c’était un peu la guerre et tout le monde empiétait sur les missions, sur les lieux, sur les habitudes de chacun ». La mutualisation a ainsi « rebattu les cartes ». Des agents, comme Xavier, soulignent aussi que la fusion a pu créer de la mobilité interne et être vue comme un moyen pour d’autres agents d’élargir leur région de travail et d’obtenir d’autres missions.

Les enjeux d’une proximité perdue

Ces appartenances étaient d’autant plus importantes qu’elles prenaient sens, pour une partie des agents, parce que ces relations de travail sont insérées dans un contexte et un tissu de relations locales. C’est une autre conséquence de cette nouvelle organisation des services : elle affecte les relations des agents avec les élus et habitants. Dans le pays de Montpierre notamment, la plupart des agents étaient généralistes et seuls ouvriers de leur commune, et entretenaient une relation privilégiée avec les habitants. Ces relations privilégiées donnaient d’autant plus de sens que les agents techniques étaient aussi reliés à la localité du fait de leurs origines géographiques, et que les services publics ruraux mettent souvent en contact des personnes qui se connaissent en dehors de la relation de service, voire sont leurs voisins, même si le sujet de la proximité avec les habitants-usagers se pose davantage pour les services administratifs au contact du public et qu’une partie des agents tente, à l’inverse, de maintenir une distance vis-à-vis des usagers. Difficile de rester inconnu des usagers quand le travail a lieu dans un contexte localisé [LAFERTÉ, 2014]. Comme le dit Xavier, adjoint de Daniel, « Le Prévay, c’est une petite ville, tout le monde se connaît ». Sans présumer que la grande partie des agents publics locaux est très insérée dans l’interconnaissance locale, les agents de l’intercommunalité ont un rapport variable à la vie publique et associative communautaire,

certains sont conseillers municipaux ou membres d’associations. Dans le cas de Xavier, ses engagements associatifs de longue date au Prévey constituent une ressource importante, car il est directement en lien avec les associations à la communauté de communes.

Il faut ajouter que les agents publics sont aussi des référents, des porte-parole voire des « guichets volants » officieux des institutions dans lesquels ils travaillent. La réorganisation interne affecte aussi l’image que les habitants ont de la collectivité employeuse, et par ricochet des agents. L’agent public peut être perçu comme le voisin ou « le bon gars » avant d’être une personne dispensaire d’un service, mais également être le destinataire des critiques à l’encontre de la collectivité, et paradoxalement des décisions des élus, et jugé indépendamment du travail effectué. Dorénavant, le service et l’image sont dé-personnalisées et devenues celles de l’intercommunalité. L’agrandissement de l’intercommunalité a provoqué l’éloignement des élus et de la prise de décision [DESAGE et GUÉRANGER, 2011], mais aussi, de fait, des agents communautaires.

Auparavant, il est déjà arrivé à certains d’entre eux de rendre des petits services, des coups de main dans la vie quotidienne, qui ne rentrent pas dans le cadre de leur travail. Si la proximité géographique et relationnelle, dans un espace localisé, permet de déroger plus facilement aux normes de fonctionnement, l’agrandissement de l’intercommunalité et la réorganisation des services ont fait perdre cette autre relation privilégiée avec les habitants, devenue accessoire.

« Les habitants, on les voit... pas, parce qu’on n’a pas le temps de les voir. C’est pour ça que... voilà, y’a plus vraiment de relationnel depuis qu’on est en équipe [intercommunale], au niveau des habitants. C’est ce que les habitants regrettent un petit peu. Les petites communes c’est ce qu’elles regrettent, d’avoir perdu leur agent. »

Pour Daniel, il est évident que l’interaction avec les habitants passe au second plan du travail des agents techniques, ces derniers ne pouvant plus se permettre de prendre du temps pour entretenir les relations avec les usagers, car « il y a d’autres services pour ça ».

Des reconnaissances locales

Ces relations de proximité vont cependant au-delà de la simple proximité, elles peuvent avoir d’autant plus d’importance que le travail est effectué dans des réseaux d’interconnaissance locaux, et sont donc traversées par des enjeux réputationnels et symboliques de la reconnaissance dans la localité. Si les anciennes appartenances, cristallisées au moment de la mutualisation, se résorbent progressivement et sont diluées par l’entrée de nouveaux employés dans la communauté de communes, et que la perte des relations privilégiées avec les habitants est devenu un état de fait, un autre effet de la mutualisation est souvent impensé : la réorganisation des services, parce qu’elle atteint les postes et les collectifs de travail, affecte aussi les réputations et les respectabilités.

Cette réorganisation interne agit comme une recombinaison de l’espace social des services techniques et de ses réseaux relationnels, donc des modalités de la reconnaissance, et aussi comme une recombinaison des hiérarchies symboliques, donc comme un moment d’affirmation ou de réaffirmation des valeurs dominantes. S’opère dès lors une épreuve, au sens pragmatiste, où les agents prennent position dans une nouvelle configuration, avec ses nouvelles hiérarchies organisationnelles et symboliques. En d’autres termes, la réorganisation des services déstructurant les collectifs de travail, les réputations et respectabilités des uns et des autres sont alors remises en jeu. L’organisation du travail s’ajustant à de nouvelles lignes directrices, les agents doivent se positionner à leur égard. La réorganisation provoque un moment de production et d’échange de jugements personnalisés ou plus généraux d’autant plus importants que les positions sociales, mais aussi des postes de travail, sont redistribués dans un espace social désormais recomposé.

Jugements et positionnements

Les lieux de travail sont aussi des lieux de jugements sur soi et ses pairs, et en questionnant les agents des services techniques sur les transformations de l’intercommunalité, plusieurs ne manquent pas de rappeler leurs dispositions au travail. D’autres agents ayant une expérience dans le secteur privé le rappellent souvent pour évoquer les différences avec leur travail dans le public.

C’est justement le cas de Louis, âgé de 55 ans, maçon ayant débuté sa carrière dans le secteur privé, entré à la communauté de communes de Courval il y a 25 ans. Il est responsable adjoint de son secteur depuis 10 ans. Au cours de l’entretien, il se présente comme un ouvrier sérieux, impliqué dans son travail et dans la collectivité, au contact des maires et des habitants. Il met en avant son parcours professionnel, et fait beaucoup référence à son expérience du secteur privé du bâtiment. Il souligne également qu’il est connu pour sa compétence auprès des élus et des entrepreneurs du bâtiment des environs, une réputation qui constitue une ressource d’une très grande valeur, qui lui a garanti un emploi durant son parcours.

Son discours le fait apparaître comme un ouvrier respectable. Racontant ses premières expériences professionnelles, il explique qu’il est normal d’accepter d’en faire plus par moments et de ne pas « juste faire ses heures ». Il insiste sur le fait que « si on a bien trimé sur un chantier », notamment sur un chantier important ou urgent, « on peut y aller un peu plus cool » sur le chantier suivant. Pour Louis, les écarts exceptionnels aux normes de travail, habituels dans l’artisanat du bâtiment, sont acceptables. Il est important de faire des efforts et de répondre aux injonctions d’efficacité, afin de justifier son emploi et son statut, et d’être protégé des potentielles critiques. Pour lui, la « sécurité de l’emploi » se mérite, et l’attitude de certains de ses collègues de travail qui refusent de faire des heures supplémentaires lui déplaît.

Cet écart de « mentalité », c’est-à-dire de dispositions, entre lui certains collègues crée chez lui un léger regret et lui fait dire que « si c’était à refaire » il ne sait pas s’il retournerait dans la fonction publique. Son commentaire met en avant des relations de travail typiques des petites entreprises artisanales, montrant des relations d’emploi reposant sur un rapport de domination personnalisé [GROS, 2016], à l’opposé des relations antagonistes au travail et des résistances ouvrières qui ont pu être observées dans l’industrie.

Cette disposition à « ne pas chômer » trouve d’autres appuis dans le contexte financier des collectivités territoriales, qui impose davantage de rigueur. Ainsi, le point de vue de Louis est construit en grande partie par son expérience du travail dans le secteur privé, et encouragé par le contexte actuel des collectivités locales. À plusieurs reprises, il dit qu’il a « toujours été de l’avant », prenant en marche le train des transformations de l’intercommunalité. Pourtant, il explique à plusieurs reprises que ces transformations sont subies et que « les beaux jours de la fonction publique sont passés ». Sa position vis-à-vis des recompositions des services publics témoigne d’une sorte de fatalisme, qui contraste avec ses positions avenantes sur le travail : les choses changent, il faut « faire avec ». Toutefois, ce que Louis ne dit pas, c’est que ces dispositions à en faire davantage lui apportent en retour des rétributions symboliques.

L’affirmation des intermédiaires encadrants

Ces jugements de soi et des autres questionnent le rôle des hiérarchies organisationnelles dans les hiérarchies symboliques. Dans la littérature sur les personnels territoriaux, une perspective privilégiée consiste à s’attarder sur le rôle de l’encadrement intermédiaire, « en cherchant à repérer ce qui prédispose ces agents à endosser le rôle d’entrepreneurs intercommunaux » [LE SAOUT, 2013, p. 145].

La posture de Daniel, le responsable des services techniques de l’intercommunalité, semble être un bon exemple de ces intermédiaires influents. Cinquanteenaire originaire des environs, fils

d’agriculteurs, sa trajectoire ascendante se confond presque avec les transformations des services techniques dans la communauté de communes. Il entre dans la fonction publique territoriale en 1990 après un apprentissage dans les espaces verts, d’abord en banlieue parisienne avant de revenir rapidement au pays à la communauté de communes du Prévay. Il connaît ensuite une évolution ascendante et prend progressivement des responsabilités jusqu’à devenir responsable des services techniques de son ancienne intercommunalité. Il accède à son poste actuel, créé afin de coordonner les différents secteurs, suite à la mutualisation des services techniques de la ville du Prévay avec les services communautaires.

Xavier, quant à lui, est un adjoint de Daniel. Tout comme ce dernier, son parcours montre une ascension hiérarchique, mais cette fois au sein des services techniques de la ville du Prévay. Ses presque 35 ans de carrière à différentes positions des services de la ville, ainsi que ses engagements associatifs de très longue date, lui ont permis d’observer les transformations du travail des services techniques et les transformations des collectivités.

Des agents techniques devenus administratifs

Les services techniques, auparavant un simple service exécutant, sont progressivement devenus un service avec son travail administratif et gestionnaire et ses cadres. Ce qui fait dire à Xavier : « c’est vrai qu’on est des techniques, on arrive à devenir des administratifs. » L’ascension de Daniel et Xavier dans la hiérarchie des postes et la transformation de leur travail les éloignent du « terrain » : « On devient carrément un bonhomme de bureau, [...] on est vraiment, à part entière, à gérer. » Ils occupent des postes de responsables gestionnaires qui n’ont plus grand-chose à voir avec leurs métiers de départ.

« Du jour au lendemain on nous a dit : “Vous êtes responsables.” Après on a commencé à faire des devis, des factures, à contrôler, à prendre plus de responsabilités, à faire un suivi un peu plus important. Donc ça a évolué dans ce sens-là. Et c’est vrai qu’aujourd’hui on a même des missions de RH, enfin il y a un peu de tout. »

Leur travail est donc essentiellement administratif et gestionnaire. Daniel s’occupe de la gestion du personnel, touche à la préparation budgétaire des services techniques, un peu aux questions de sécurité au travail, il renseigne et conseille les agents du service : son expérience et sa connaissance du territoire aident beaucoup et constituent des ressources réemployables en cas de besoin. Son rôle est également de gérer la mutualisation avec les communes et leur personnel.

Hiérarchie organisationnelle, hiérarchie symbolique

Le parcours de Daniel montre une ascension régulière, imprévue par lui, liée au développement des structures intercommunales et à l’évolution des services techniques. Cette ascension lui fait accéder à une position dominante dans l’espace professionnel intercommunal. Il insiste sur sa légitimité par l’expérience, par opposition à quelqu’un « qu’a fait des études, qu’a des connaissances, mais qui n’a pas eu le terrain ».

Cependant, sa position s’explique aussi en termes de dispositions, et s’exprime au travers d’un discours du « aller de l’avant » que sa trajectoire et son expérience lui font soutenir. Cette expression, déjà rencontrée chez Louis, traduit une attitude et des dispositions concernant le travail, mais aussi vis-à-vis des transformations des collectivités territoriales et de la fonction publique. Elle caractérise un rapport positif au changement, et incite à penser en termes de nouveauté et d’initiative, ressemble à la mutation d’un esprit entrepreneurial qui prendrait la forme d’un trait de caractère, construit en opposition d’un autre qui serait marqué par la routine et le refus du

changement. Daniel affirme que quand les communautés de communes obtenaient de nouvelles compétences : « J’étais toujours devant. C’est vrai que la routine... (*petit rire*) Et moi je dis que c’est ça aussi qui fait avancer les choses... » Comme on l’a vu chez Louis, cette attitude sert de marqueur de distinction. En ce sens, l’« aller de l’avant » s’exprime en termes subjectifs (les personnes) et objectives (la position dans les hiérarchies du travail), et agit comme une disposition légitimante. Ainsi, le recrutement de Daniel au poste de responsable des services techniques n’est pas tout à fait anodin, sa position vis-à-vis des transformations de l’intercommunalité est liée à sa position en son sein et à son parcours ascendant.

Cet appel à une disposition du travail questionne ses effets. Alors que la fonction technique du poste de Daniel consiste à coordonner les services techniques intercommunaux, une fonction sociale [DARMON, 2015, p. 15-16 ; BOURDIEU, 1989, p. 101-102] transparait et fait sens dans la réorganisation en cours des services techniques : celle de diffuser des normes de travail et des conceptions de l’action publique locale. Daniel contribue à mettre en avant une conception des services publics reposant sur l’efficacité et la fluidité de l’organisation. À plusieurs moments de notre rencontre, Daniel mobilise comme contretypes des préjugés sur « les agents de la DDE » ou d’anciennes pratiques d’employés communaux, insiste plusieurs fois sur la fin du cliché du « fonctionnaire-fainéant » : « Aujourd’hui, ça, c’est fini. Le gars il a 7h45 de travail à faire dans la journée, faut bien qu’il les rentre ses heures, qu’est-ce qu’il a fait. »

Des promoteurs des recompositions institutionnelles ?

Derrière ses fonctions gestionnaires, mais surtout la position qu’il occupe dans l’intercommunalité, Daniel agit en promoteur de la réorganisation des services. Il ne cache pas son positionnement favorable concernant les recompositions des services techniques et la transformation de la relation entre l’intercommunalité et les communes, qui prend la forme d’une prestation, et va jusqu’à faire référence au secteur privé.

« Je suis à 100 % sur la mutualisation parce qu’aujourd’hui, tous les ans, on a repris des communes qui mutualisent avec les services techniques de la communauté de communes, c’est-à-dire que l’agent intègre le service, on rachète le matériel de la commune ou pas, et on devient un prestataire. On devient une entreprise. On est une entreprise. »

Son propos est aussi marqué par l’usage d’un champ lexical de la compétitivité et de l’évolution, qui font sens avec la disposition à « aller de l’avant » : « On suit le mouvement ou on le suit pas. » Daniel dit notamment que « [sur les mutualisations,] on est très en avance, nous. On a pris de l’avance, largement, par rapport à d’autres [collectivités]. » Cette attitude concernant la gestion des services publics, s’approchant de l’esprit d’une « cité par projets » [BOLTANSKI et CHIAPPELLO, 1999], est l’attitude mise en avant et la plus favorablement perçue par Daniel lui-même et certains responsables – dont Louis, mais pas de la même manière –, avec l’encouragement des élus les plus influents de l’intercommunalité. Dès lors, le critère d’efficacité prime sur d’autres critères, comme la proximité avec les habitants ou la gestion plus localisée du travail. Dans cette perspective, Daniel est en demande de statistiques sur les sollicitations de ses services, afin de comptabiliser les interventions des services techniques et l’activité des agents, notamment parce que ces interventions sont facturées aux communes et qu’il doit rendre des comptes aux élus communautaires.

Bien qu’il occupe une position hiérarchique similaire, la posture de Xavier sur la mutualisation dénote de celle de Daniel. Xavier est relativement sceptique concernant les mutualisations et le développement de l’intercommunalité, tout en étant conscient qu’une partie de ces transformations a pour origine le financement public. Néanmoins, sa présence de longue date dans les services techniques de la ville du Prévay, et particulièrement son expérience de plusieurs mouvements de

réorganisation des services, permet à Xavier d’avoir un regard distancié sur les récentes transformations des collectivités. Pour lui, le développement de l’intercommunalité n’est pas définitif, des transformations inverses peuvent tout à fait se produire. Il est donc assez critique des discours qui affirment que le développement de l’intercommunalité serait inévitable et nécessaire. Si sa position tranche avec celle de Daniel, c’est aussi que ce dernier n’a travaillé qu’en intercommunalité, ils n’ont donc pas la même expérience et le même rapport aux transformations des collectivités territoriales.

Pour Xavier, la mutualisation communautaire n’est pas l’horizon unique. Il argumente en citant le cas de la commune nouvelle formée autour de Courval, longtemps favorable à l’intégration communautaire, qui revient sur la mutualisation afin reprendre la direction de ses agents publics au niveau de la commune fusionnée. Contrairement à Daniel, Xavier souligne qu’il y a certes une question d’efficacité et d’économies d’échelles, mais que les élus de ces communes cherchent un compromis entre enjeux budgétaires et localisation du pouvoir.

*

**

Ce tour d’horizon permet de montrer que dans les discours des agents publics, les dispositions à travailler, à en faire plus ou à « être de l’avant », sont en partie le produit de ces recompositions, et sont le support de jugements et de distinctions vis-à-vis d’autres qui n’en témoigneraient pas. Ces dispositions sont le reflet de trajectoires et de positions sociales, sans que l’adhésion à ce principe ne repose sur les mêmes justifications, car les enjeux ne sont pas les mêmes selon les personnes.

Le travail des agents publics locaux est à saisir dans son contexte localisé. Des postures parfois réduites à un refus du changement expriment des attentes envers l’institution, qui s’inscrivent et font sens dans des mondes sociaux localisés, car ces derniers sont aussi des lieux où sont produites réputations et reconnaissances.

Les conséquences des recompositions des services et de l’action publique locale sur les personnes qui les font, d’une part, et les logiques sociales et politiques que suivent les logiques comptables des réformes des collectivités territoriales, action et services publics, d’autre part, sont souvent impensées par les acteurs dominants de l’action publique. Or, il se joue également des enjeux de définition, à la fois du rôle qu’occupe le personnel public local dans leurs contextes sociaux, et plus largement des services et de l’action publique locale.

Victor LECOMTE

Doctorant

Centre nantais de sociologie (CENS – UMR 6025)

Université de Nantes

Bibliographie :

- BILAND Émilie, 2019, *La fonction publique territoriale*, La Découverte, « Repères ».
- BLANCARD Stéphane, DÉTANG-DESSENDRE Cécile et RENAHY Nicolas (dir.), 2016, *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, Éditions Quæ.
- BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Ève, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard.
- BOUBA-OLGA Olivier et GROSSETTI Michel, 2018, « La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s’en désintoxiquer ? », [en ligne] <hal-01724699v2>.
- BOURDIEU Pierre, 1989, *La Noblesse d’État. Grandes écoles et esprit de corps*, Éditions de Minuit.
- BRUNEAU Ivan, LAFERTÉ Gilles, MISCHI Julian et RENAHY Nicolas (dir.), 2018, *Mondes ruraux et classes sociales*, EHESS.
- COQUARD Benoît, 2019, *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin*, La Découverte.
- DARMON Muriel, 2015, *Classes préparatoires. La fabrique d’une jeunesse dominante*, La Découverte.
- DESAGE Fabien et GUÉRANGER David, 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant.
- GROS Julien, 2016, « Relations d’emploi et domination personnalisée. Comment la gestion de la main-d’œuvre dans une PME s’appuie sur des rapports de classe », *Genèses*, n° 105, p. 97-119.
- GROSSETTI Michel, 2022, « L’attractivité, un mythe de l’action publique territoriale », *Métropolitiques* (17 janvier 2022).
- JOUSSEAUME Valérie, 1998, *L’ombre d’une métropole. Les bourgs-centres de Loire-Atlantique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- LAFERTÉ Gilles, 2014, « Des études rurales à l’analyse des espaces sociaux localisés », *Sociologie*, vol. 5, n° 4, p. 423-439.
- LE SAOUT Rémy, 2013, *Sociologie d’une institution discrète. Le cas de l’intercommunalité*, mémoire d’HDR, Université de Nantes.
- MARGETIC Christine, BERMOND Michaël, JOUSSEAUME Valérie et MARIE Maxime (coord.), 2014, *Atlas des campagnes de l’Ouest*, Presses Universitaires de Rennes.
- MISCHI Julian, RENAHY Nicolas et DIALLO Abdoul, 2016, « Les classes populaires en milieu rural », dans BLANCARD Stéphane et al. (dir.), *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, Éditions Quæ, p. 23-33.
- STIEGLER Barbara, 2019, « *Il faut s’adapter* ». *Sur un nouvel impératif politique*, Gallimard.