



**HAL**  
open science

# Être de la “ com-com ” : emploi public et travail dans des collectivités territoriales rurales en recomposition

Victor Lecomte

► **To cite this version:**

Victor Lecomte. Être de la “ com-com ” : emploi public et travail dans des collectivités territoriales rurales en recomposition. Sociologie. 2020. dumas-02922555

**HAL Id: dumas-02922555**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02922555v1>**

Submitted on 26 Aug 2020

**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

Victor LECOMTE

Mémoire de Master 2 TET

## Être de la “com-com”

Emploi public et travail dans des collectivités territoriales rurales  
en recomposition

Sous la direction de Mme Sophie ORANGE  
(MCF, UFR de Sociologie, Université de Nantes)

UFR de Sociologie  
Université de Nantes  
Année universitaire 2019-2020



## **Introduction**

Dans le premier chapitre de son mémoire d'habilitation à diriger des recherches<sup>1</sup>, Rémy Le Saout montre que l'intercommunalité est principalement un objet de l'étude du droit (bien qu'il y occupe une place secondaire), des sciences de l'administration, et dans une autre mesure de la géographie régionale, plutôt qu'un objet de sciences sociales, ces dernières l'ayant investi depuis une vingtaine d'années. Ces préférences disciplinaires s'expriment dans la quantité des publications et des auteurs, mais aussi dans leurs qualités respectives : hormis quelques « irréductibles » et spécialistes, l'objet intercommunal est souvent un objet de jeunesse universitaire, peu légitime, et une grande part des publications sont issues de thèses de doctorat. Autrement, l'intercommunalité a davantage servi de prétexte ou de « cas » pour étudier un autre objet de recherche, et n'est pas toujours étudiée pour elle-même.

### **L'intercommunalité : objet de recherches, de réformes et de luttes**

Ces différentes appropriations de l'intercommunalité comme objet d'études ont déterminé les perspectives et les résultats des recherches la concernant. En sciences humaines et sociales, l'intercommunalité est davantage abordée par sa qualité d'institution politique, la particularité de sa position supra-communale, de l'élection indirecte de ses conseillers<sup>2</sup> et les jeux de pouvoir et de légitimité sur la scène politique locale la rendant séduisante et faisant l'objet privilégié de plusieurs politistes et sociologues du politique et des institutions politiques. Plus secondairement, l'intercommunalité intéresse des sociologues de l'emploi, car étant désormais incontournable dans la carte territoriale, elle le devient également quand il s'agit d'étudier la fonction publique territoriale. La connaissance de l'intercommunalité peut ainsi se décliner en quelques thématiques : la place des institutions politiques locales dans le partage des compétences et de l'action publique ; l'aménagement du territoire ; la science politique et la sociologie appliquées aux luttes, jeux et

---

1 LE SAOUT Rémy, « Chapitre 1 : L'espace de la recherche sur l'intercommunalité, un univers polarisé et diffus », *Sociologie d'une institution discrète. Le cas de l'intercommunalité*, mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches en sociologie, Université de Nantes, 2013, p. 19-38.

2 À ce jour, en France, seuls les conseillers de la métropole de Lyon sont élus au suffrage universel direct.

enjeux du pouvoir local ; les finances publiques, les dynamiques et les enjeux de l'économie de l'action publique et de sa décentralisation ; l'emploi public local. L'intercommunalité est donc un objet peu et inégalement étudié, et peu « attractif » dans le champ de la recherche, même s'il peut être abordé de différentes manières. Institution politique en mutation constante, dont le développement s'est accéléré ces dernières décennies<sup>3</sup>, l'intercommunalité n'est pourtant pas sans soulever de nombreux questionnements.

Toutefois, si l'intercommunalité a été dans une large mesure traitée comme une institution politique, elle l'a été beaucoup moins comme un *lieu de travail*. Ceci, mais aussi le fait que de l'argent public soit en jeu, explique que l'emploi public local, le rapport des agents territoriaux à leur emploi, à leur statut ou aux élus aient été davantage documentés que le travail des agents des collectivités en lui-même. Bien que des enquêtes de sociologie aient étudié le fonctionnement, les usages et les transformations de l'action, d'administrations et de services publics, la littérature sociologique, d'une part, se concentre surtout sur des grandes administrations et des entreprises publiques (comme La Poste) et non des institutions locales plus modestes, d'autre part, beaucoup sur les relations de guichet, les *street-level bureaucrats*<sup>4</sup> et le rapport aux usagers<sup>5</sup>. À l'inverse, le travail des agents des collectivités, reste en grande partie mal connu, « ce qui donne l'impression que le fonctionnement des institutions intercommunales ne dépend que des transactions politiques entre élus<sup>6</sup> ».

Pourtant, le personnel des collectivités territoriales et son travail présentent un grand intérêt, au regard du contexte, des transformations de la carte territoriale et des conditions pratiques de l'action publique. Alors que la décentralisation se poursuit depuis les années 1980, les administrations sont enjointes dans le même temps à contrôler leurs dépenses, à grands renforts d'inspirations managériales issues du secteur privé, de logiques de gouvernance de plus ample contrôle gestionnaire<sup>7</sup> – s'illustrant notamment dans le vocabulaire courant. Au travers d'un « management par contrat<sup>8</sup> », où les collectivités locales s'engagent à fournir des efforts pour réaliser des objectifs

---

3 Voir : LE SAOUT Rémy, « L'intercommunalité, de l'incitation à la rationalisation », *Cahiers français*, n° 391, 2016, p. 32-37.

4 LIPSKY Michael, *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individuals in Public Services*, Russel Sage Foundation, 1980.

5 Voir notamment les travaux de Yasmine Siblot (sur les relations de guichet et les rapports des classes populaires aux services publics), Nadège Vezinat (sur les conseillers financiers de La Poste), Marie Cartier (sur les facteurs), Vincent Dubois (sur les guichets de la CAF et l'ethnographie de l'action publique), ou encore Aurélie Jeantet (sur les relations de guichet dans des administrations et à La Poste).

6 LE SAOUT Rémy, *Sociologie d'une institution discrète*, *op. cit.*, p. 145.

7 Voir : SUPIOT Alain, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Institut d'études avancées de Nantes / Librairie Arthème Fayard, « Poids et mesures du monde », 2015.

8 C'est notre expression. Les dotations de l'État (ou « concours financiers ») sont régulés par « pactes » ou contractualisations pluriannuelles depuis 1996 (Ministère de l'Action et des Comptes publics, *Annexe au projet de loi de finances pour 2018. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, 2017, encadré p. 16-17).

budgétaires<sup>9</sup>, ces dernières sont plus contrôlées et moins dotées financièrement<sup>10</sup> alors même que de nouvelles compétences leur sont attribuées.

Ces injonctions à la rationalisation s'illustrent aussi dans la remise en cause et le contournement du statut de fonctionnaire et de ses protections. Depuis la fin des années 1980, la fonction publique territoriale est l'objet d'une multitude d'actes législatifs qui donnent de plus grandes marges de manœuvre aux employeurs locaux et facilitent les dérogations au fonctionnement normal de l'emploi public dans les collectivités<sup>11</sup>.

À ces deux phénomènes que connaissent les collectivités territoriales, – de plus grande contrainte à l'égard de leurs finances et moins grande contrainte à l'égard de leur gestion de l'emploi public, – s'ajoutent les transformations assez récentes de la carte territoriale et de la distribution des compétences politiques. Le développement de l'intercommunalité, les différentes lois de « l'acte III de la décentralisation<sup>12</sup> » et particulièrement la loi NOTRe<sup>13</sup>, ou encore l'incitation à la création de « communes nouvelles<sup>14</sup> » – c'est-à-dire des fusions de communes, encouragées par des incitations fiscales temporaires – sont autant de lois et de dispositifs qui accentuent la concentration du pouvoir à des niveaux institutionnels plus élevés et éloignées, qui

---

9 « La dépense publique locale a connu une progression quasi-constante depuis 1983, en partie du fait des transferts de compétences, justifiant pleinement l'effort de maîtrise des dépenses demandé dans le cadre renouvelé d'une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales » (Ministère de l'Action et des Comptes publics, *Annexe au projet de loi de finances pour 2020. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, 2019, p. 7). L'ambition de diminution des dépenses des collectivités territoriales autorise les administrations centrales à affirmer que « l'État est le premier contribuable local » (*Ibid.*, p. 63, cette affirmation apparaissait déjà dans les annexes d'années précédentes) pour justifier l'imposition d'un type d'organisation politique territoriale et de gestion. Voir à ce propos : JUVEN Pierre-André et LEMOINE Benjamin, « Politiques de la faillite. La loi de survie des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 221-222, 2018, p. 4-19 ; FERLAZZO Edoardo, « La financiarisation des gouvernements locaux. Retour sur la gestion de la crise des emprunts "toxiques" par les collectivités locales, l'État et les banques privées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 221-222, 2018, p. 100-119.

10 La suppression progressive de la taxe d'habitation pour les 80 % des foyers les plus modestes a été inscrite à la loi de finances de 2018. Sa suppression totale, inscrite dans le projet de loi de finances de 2020, est prévue pour 2023 (*Ibid.*, p. 25). En 2018, la taxe d'habitation représentait presque un quart de l'ensemble de la fiscalité directe de l'ensemble des collectivités, soit presque 22,8 milliards d'euros (*Ibid.*, encadré p. 14).

11 C'est notamment l'un des objets de la dernière loi (n° 2019-828), dite « de transformation de la fonction publique », adoptée le 6 août 2019.

12 Ensemble de législations promulguées sous la présidence de François Hollande, composée notamment de la loi « MAPTAM » qui renforce le statut de « métropole » (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) et la loi de redécoupage des régions (loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral).

13 La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, qui renforce les prérogatives des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), c'est-à-dire des intercommunalités, et des régions.

14 Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes. À noter que la « commune nouvelle » est une nouvelle terminologie créée au moment de la réforme territoriale de 2010, où les communes fusionnant (les « communes déléguées ») ont un nouveau statut (elles gardent notamment un « maire délégué » et peuvent garder un conseil municipal pendant un temps).

forcent l'agrandissement des collectivités<sup>15</sup>, et qui perçues par beaucoup d'élus locaux – et particulièrement ruraux – comme des lois agressives et inadaptées.

La présence et la forme que prennent les services publics dans les espaces ruraux sont ainsi des enjeux de luttes féroces faisant interagir différentes personnes et institutions. En mars 2019, un rapport de la Cour des comptes soulignait que l'État est encore densément présent dans les espaces ruraux, mais de façon largement désordonnée<sup>16</sup>. Ce rapport soulignait aussi qu'il existe un désintérêt de certains services et fonctionnaires d'État pour les espaces ruraux et qu'il faut être attentif au ressenti de leur présence par les populations, tout en soutenant une plus grande mutualisation des services et un plus grand recours à la dématérialisation des services et des démarches, c'est-à-dire une substitution de l'*accessibilité* aux services à leur *proximité*<sup>17</sup>. De son côté, le Défenseur des droits consacrait un rapport (publié en janvier 2019) sur les inégalités face à la dématérialisation et dans l'accès aux services publics<sup>18</sup>, mettant en garde contre le risque d'exclusion des populations les moins dotées en moyens et en connaissances en informatiques.

Ces réformes de l'organisation territoriale et des finances locales ne sont pas sans réactions chez les élus locaux<sup>19</sup>, mais on peine à y entendre des voix autres que celles des législateurs, décideurs et administrateurs publics, comme au travers des études sur les collectivités locales. Ces différentes réactions concernent dans une très large mesure la capacité de gestion des compétences politiques locales et les problèmes démocratiques de leur éloignement et concentration, plutôt que le recours des usagers à ces services publics ou le travail des agents publics locaux. Là encore, les institutions politiques locales s'expriment comme telles au travers du rapport citoyens-élus, mais pas au travers de leur personnel. Pourtant, on peut facilement concevoir qu'une situation où les finances des collectivités territoriales sont réduites poussent ces dernières à mettre en place une gestion plus contrôlée des coûts, des moyens et du travail des agents territoriaux, ce qui les

---

15 La loi NOTRe hausse le nombre minimum d'habitants que doivent regrouper les intercommunalités à 15 000 habitants, contre 5 000 auparavant, ce qui a obligé beaucoup d'entre elles à fusionner.

16 COUR DES COMPTES, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux. Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale*, mars 2019.

17 « La [Direction générale des finances publiques] a indiqué à la Cour [des comptes] qu'elle travaillait à une réorganisation de grande ampleur de son réseau visant à tirer profit de l'évolution des outils de travail (dématérialisation des échanges, diversification des canaux de contact, travail à distance) pour dépasser la notion de proximité, faire prévaloir celle d'accessibilité, et regrouper des petites unités qui ne sont plus en mesure d'exercer de façon satisfaisante leurs missions. » (*Ibid.*, p. 50)

18 DÉFENSEUR DES DROITS, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, janvier 2019.

19 Voir par exemple les communiqués de presse de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), assez critiques depuis quelques années, concernant la suppression de la taxe d'habitation : « Taxe d'habitation : un dénigrement irresponsable des maires de France », AMF, 12 octobre 2018 (URL : <https://www.amf.asso.fr/documents-taxe-dhabitation-un-denigrement-irresponsable-maires-france/39004>) ; « Contrairement au dégrèvement, la compensation de la taxe d'habitation proposée par le Gouvernement ne garantira pas la pérennité des ressources », AMF, 2 juillet 2019 (URL : <https://www.amf.asso.fr/documents-contre-contraintes-au-degrevement-la-compensation-la-taxe-dhabitation-proposee-par-gouvernement-ne-garantira-pas-la-perennite-ressources/39524>).

individualise d'autant plus qu'ils sont de plus en plus concernés par les dérogations aux usages normaux du statut de la fonction publique – dont l'intérêt originel est pourtant de restreindre les usages discrétionnaires de l'emploi public par les élus locaux – et à une gestion plus individualisante. Le personnel des collectivités territoriales se trouve ainsi au croisement, entre autres, de la tension constante entre une volonté unificatrice – mais souvent caricaturée – de l'État et la libre administration des collectivités locales (donc, de luttes d'institutions), des questions du financement de l'action et des services publics (des enjeux des moyens et de la gestion), de l'enjeu du localisme et de la proximité de ces derniers avec leurs usagers (des enjeux de définition et de la pratique de leur rôle), sans pour autant qu'il soit cité autrement que comme un variable comptable ou des ressources humaines.

Les éléments de contexte ne manquent donc pas pour justifier l'intérêt que l'on peut porter aux transformations du travail du personnel public local, en particulier des collectivités territoriales rurales, d'autant plus que le sujet a été peu défriché, car si l'emploi public est largement quantifié et décrit au travers de rapports d'institutions publiques, ministériels ou de recherches universitaires, ce n'est pas le cas du *travail*. Le but de la présente recherche est d'investir ce terrain peu connu et abordé des sciences sociales pour contribuer à sa connaissance ainsi qu'à celle des espaces ruraux, dans lesquels les collectivités territoriales sont des instances centrales (notamment l'intercommunalité), c'est-à-dire d'inscrire ce travail dans les configurations spatiales et sociales caractéristiques où il est effectué<sup>20</sup>. Il s'agit aussi de resituer ces agents publics locaux dans les recompositions des collectivités territoriales, qui sont également marquées par celles de l'État<sup>21</sup>. Des questions simples guident la présente recherche. Qu'est-ce qu'être employé public dans collectivité territoriale en milieu rural ? Qu'est-ce que travailler dans une collectivité territoriale dans les espaces ruraux et comment les transformations de ces dernières affectent le travail de leur personnel ? En d'autres termes, on cherche à proposer, dans les pages qui suivent, une photographie de la fonction publique territoriale et du travail dans une communauté de communes rurale à l'aune des recompositions actuelles des collectivités territoriales.

## **Une communauté de communes rurale du Maine**

L'enquête s'est déroulée dans la communauté de communes du Mainiotais, nom anonymisé<sup>22</sup> inspiré d'une ancienne province de l'Ouest regroupant les départements de la Mayenne et de la

20 LAFERTÉ Gilles, « Des études rurales à l'analyse des espaces sociaux localisés », *Sociologie*, vol. 5, n° 4, 2014, p. 423-439.

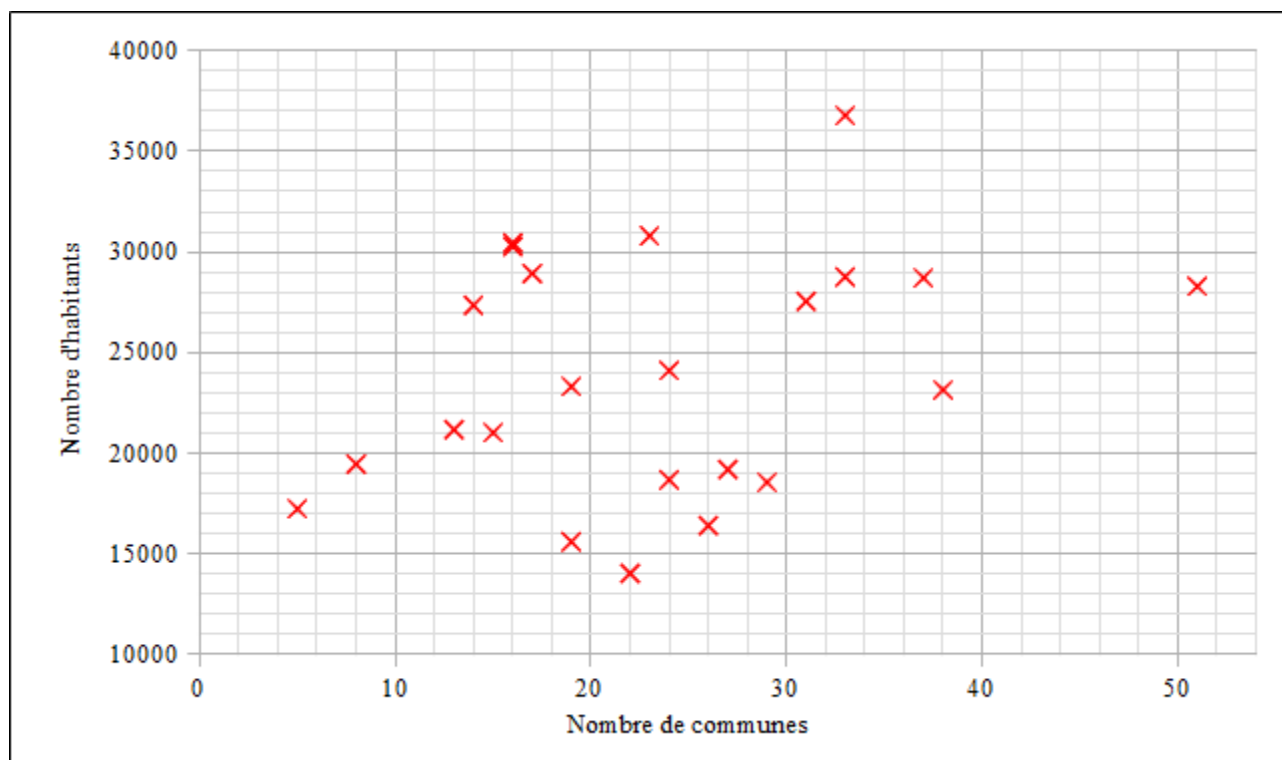
21 Voir : LE GALÈS Patrick et VEZINAT Nadège (coord.), *L'État recomposé*, Presses Universitaires de France, « La vie des Idées », 2014.

22 Tous les noms de lieux et de personnes ont été anonymisés.



Sarthe. Si le nom de cette collectivité peut faire sourire quelques autochtones, il révèle la difficulté d’anonymiser une collectivité territoriale, quand ces dernières ont pour la plupart leur lot de caractéristiques particulières. Les périmètres intercommunaux dans le Maine sont très variés, que ce soit en termes de nombre d’habitants ou de communes membres. Le graphique suivant sert à illustrer ce problème :

Figure 1. Distribution des communautés de communes de la Mayenne et de la Sarthe en fonction du nombre d’habitants et du nombre de communes membres



Champ : Communautés de communes de la Mayenne et de la Sarthe (n = 23).

Remarque : Deux EPCI regroupant 16 communes se superposent presque.

Cette figure appelle une autre remarque. Les configurations géographiques des intercommunalités sont très diverses<sup>23</sup>. Par exemple, des communautés de communes comme celles du pays de Château-Gontier, du pays Fléchois ou de Sablé-sur-Sarthe regroupent peu ou prou 30 000 habitants dans une quinzaine de communes. La configuration intercommunale consiste en un ensemble de communes, la plupart non-agglomérées au chef-lieu communautaire, regroupées autour d’une ville-centre d’au moins 12 000 habitants qui peut aussi être une sous-préfecture. D’autres

23 Ces configurations doivent être mises en comparaison les configurations de la vie quotidienne. Voir notamment : JOUSSEAUME Valérie et TALANDIER Magali, « Bourgs-centres et petites villes en France », *Territoire en mouvement. Revue de géographie et aménagement*, n° 32, 2016. Dans le cas de l’Ouest, voir : JOUSSEAUME Valérie et KALI Aziz, « Du bourg à la métropole », in. MARGETIC Christine *et al.*, *Atlas des campagnes de l’Ouest*, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 72-73. Et plus largement les cartes de la partie « La campagne à l’épreuve des statistiques », p. 68-79.

communautés de communes, comme Maine Cœur de Sarthe ou celle du Val de Sarthe, regroupent un nombre similaire de communes mais qui partagent pour une grande partie n'entre elles un niveau de population similaire (la majorité a entre 1 000 et 5 000 habitants). Ces deux communautés de communes ont aussi une localisation particulière, à la différence des trois premières citées, elles se situent en bordure l'agglomération du Mans (140 000 habitants, préfecture et ville universitaire), ce qui a des effets non négligeables sur la structure de leur population. C'est également le cas pour des communautés de communes plutôt denses comme celle de l'Orée de Bercé-Bélinois (8 communes) au sud de l'agglomération mancelle, ou encore de celle du Sud-Est du Pays Manceau (5 communes). D'autres communautés de communes rurales se composent d'une majorité de communes habitées de moins d'un millier d'habitants et de quelques-unes (de deux à une dizaine) de mille à quelques milliers d'habitants, montrant ainsi une configuration intercommunale parfois marquée par une commune – plus ou moins dominante – et plusieurs autres secondaires (communautés de communes des Coëvrons, du pays de Craon, de l'Ernée, du pays de l'Huisne Sarthoise, de Loir-Lucé-Bercé), ou même plusieurs communes principales relativement équivalentes entre elles (communauté de communes du Bocage Mayennais, Le Gesnois Bilurien, du Mont des Avaloirs). Les exemples les plus marquants de ce dernier groupe étant les communautés de communes Haute Sarthe Alpes Mancelles et surtout celle du Maine Saosnois, issues de fusions de plusieurs EPCI, qui actuellement regroupent respectivement 38 et 51 communes.

Il est donc risqué de donner des précisions sur la communauté de communes du Mainiotais, car il ne serait pas très difficile de la retrouver. Nous dirons donc que le Mainiotais est similaire aux autres communautés de communes de sa petite région : le niveau de population se situe dans une fourchette entre 15 000 et 30 000 habitants, et nous ne donnerons pas de nombre de communes.

La communauté de communes du Mainiotais a connu ces dix dernières années une fusion d'EPCI (qui a provoqué sa création), connaît un mouvement de mutualisation communautaire des services des communes membres (dont ceux de la ville-centre et chef-lieu communautaire) et a connu des créations de communes nouvelles. Le Prévay est la ville-centre et le chef-lieu communautaire. Courval est un ancien chef-lieu de canton et ex-chef-lieu de l'une des communautés de communes ayant fusionné, tout comme le bourg de Montpierre. Ces trois bourgs occupent une place importante dans l'espace local, notamment dans la distribution spatiale des services<sup>24</sup>. Sur ces trois communes principales, dont la population est à quatre chiffres, Le Prévay et Courval sont des communes nouvelles. Ainsi, le village de Chandagné, où travaille l'une des participantes à l'enquête, fait partie de la commune nouvelle formée avec Le Prévay.

---

24 Voir à ce propos : JOUSSEAUME Valérie, *L'ombre d'une métropole. Les bourgs-centres de Loire-Atlantique*, Presses Universitaires de Rennes, « Espaces et Territoires », 1998.

Dans le Mainiotais, presque tous les agents sont communautaires. Ce qui veut dire que les agents travaillant dans les mairies des communes membres, à l'exception de certaines localités, sont des agents communautaires « mis à disposition » des communes.

Pour mener cette enquête à bien, nous avons procédé par entretiens afin d'accéder aux trajectoires personnelles d'employés intercommunaux, de descriptions des conditions d'emplois, du travail et de ses conditions, et d'autres éléments à propos des effets des transformations institutionnelles, dans une perspective d'origine qui se voulait relativement « généraliste ». Ces entretiens ont pu être augmentés notamment de données statistiques ministérielles sur l'emploi public. L'étude repose ainsi sur un corpus de quinze entretiens, réalisés entre janvier et mars 2020 auprès de seize agents publics de la communauté de communes du Mainiotais<sup>25</sup>. Ces employés publics travaillent dans différentes filières, bien que les filières techniques et administrative – en particulier les postes au contact du public – soient les plus représentés. Les trois catégories de la fonction publique (A, B et C) sont présents dans cet échantillon. Les enquêtés ont pour la plupart entre 30 et 55 ans. L'accès à ces agents au sein du Mainiotais a été facilité, d'une part, par l'aide d'un membre de la direction de la communauté de communes ayant aimablement relayé ma démarche en interne, ce qui a permis d'obtenir des premiers contacts, d'autre part, par le biais de connaissances personnelles qui m'ont permis de m'orienter vers des services peu répondants, et enfin, par le biais de certains agents rencontrés au cours de la recherche<sup>26</sup>.

## **Emploi, travail et recompositions**

La première partie de cette recherche veut montrer la place publique locale de l'espace locaux de l'emploi. On se demande quelles sont les caractéristiques de l'emploi dans les espaces ruraux, et plus particulièrement celles de l'emploi public. En quelque sorte, qui est-on et comment devient-on employé public dans les espaces ruraux, et ce que donnent à voir les trajectoires sociales et professionnelles des employés publics des collectivités territoriales.

Les récents travaux en sociologie des espaces ruraux ont été à ce titre utiles pour montrer que les emplois publics en milieu rural ont une morphologie particulière<sup>27</sup>. Les données statistiques confirment d'ailleurs que les emplois publics dans le Mainiotais sont comparables aux autres

---

25 L'enquête avait vocation à s'étendre à une autre communauté de communes de la même petite région. L'épidémie de Covid-19 a stoppé net le protocole empirique.

26 Qu'elles et ils en soient ici remerciés.

27 Avec notamment une surreprésentation des ouvriers et des employés. BRUNEAU Ivan, LAFERTÉ Gilles, MISCHI Julian et RENAHY Nicolas, *Mondes ruraux et classes sociales*, Éditions de l'EHESS, collection « En temps & lieux », 2018.

emplois du secteur privé dans les mêmes espaces (niveaux de diplôme assez bas, emplois d'exécution, ou de catégorie C dans les communes et intercommunalités rurales). Ce tableau permet dans quelle mesure l'espace local de l'emploi est décroisé et comment certains clivages parfois structurants – qu'ils soient objectivables ou issus de sociologies spontanées – peuvent être franchis. Ce passage par l'espace local de l'emploi montre également d'autres jugements autochtones des emplois et de leurs conditions : pour beaucoup d'enquêtés, la sécurité de l'emploi n'est pas un argument de qualité de l'emploi et ne compense pas les bas salaires de la fonction publique, la bonne santé d'une entreprise suffirait à garantir la pérennité de l'emploi. Aussi, bien que les conditions de travail dans le public n'ont rien à envier à celle du privé, les « gains » à travailler dans le secteur privé sont beaucoup plus avantageux que la garantie de l'emploi, notamment pour des jeunes entrant dans la vie active ou pour des travailleurs spécialisés – dont les compétences sont très recherchées dans le Mainiotais, où le taux de chômage est très bas. Enfin, il est possible de voir dans quelle mesure l'interconnaissance permet d'ouvrir les portes ou de se maintenir dans l'emploi.

On décrira aussi des types de trajectoires très variées parmi les agents publics rencontrés pendant l'enquête. Les liens entre le public et le privé, les différences de conditions d'emploi, les réemplois de dispositions ou de compétences pratiques, l'autochtonie et l'interconnaissance, des variables structurantes<sup>28</sup>, ou encore des étapes ou des conséquences du parcours de vie, permettent de densifier et de complexifier ces trajectoires et de montrer plus encore la localisation et le décroisement des espaces ruraux de l'emploi.

La deuxième partie de ce mémoire consiste en une ébauche de sociologie du travail des agents des collectivités territoriales et de son inscription dans des milieux d'interconnaissance.

L'enquête dans la communauté de communes du Mainiotais a reposée principalement sur les services techniques – dont les agents font parfois figure d'« hommes à tout faire » des collectivités –, sur les services administratifs en contact avec le public, et sur le chantier d'insertion communautaire. Cette description a permis d'évoquer plusieurs phénomènes. À propos des services techniques, le regard a porté notamment sur les transformations des rapports entre la communauté de communes et les communes membres, qui tend à prendre la forme d'une prestation alors même que l'une et les autres sont interdépendantes entre elles. La description des transformations du travail d'encadrement des équipes techniques a permis de montrer la plus grande place du travail administratif dans ce service pourtant réputé pour ses travaux pratiques. Du fait du contexte financier des collectivités territoriales, des injonctions à être davantage économes – d'une certaine manière, à devenir « rentables » – ainsi que des transformations de la relation de service au sein de

---

28 Comme le genre, l'âge, les propriétés sociales, les ressources scolaires, financières, culturelles ou pratiques.

la communauté de communes, Daniel, qui est responsable des services techniques communautaires, finit par affirmer : « on est une entreprise. »

Les fusion et mutualisation qui ont été à l'origine de la communauté de communes du Mainiotais ont également eu des conséquences sur les relations localisées, entre collègues de travail, mais aussi avec les habitants et usagers et avec les élus. L'analyse des discours des enquêtés a notamment permis de montrer que les relations de travail et les relations hiérarchiques se trouvent en tension entre d'un côté des rapports directs, favorisées par l'interconnaissance locale en milieu rural, et de l'autre leur formalisation, forcée par les objectifs de rationalisation et par un idéal de neutralité. La formalisation de certaines relations hiérarchiques – ainsi que la création de nouveaux niveaux hiérarchiques – est parfois critiquée pour le caractère bureaucratique et rigide qu'elles tendent à prendre par rapport à auparavant, ainsi que la quantité de mails et d'informations qui circulent en interne. Il ne faut pas cependant avoir un point de vue arguant une horizontalité bafouée dans les relations sociales entre agents des collectivités territoriales : il existe des jugements sur soi en tant que travailleur, des jugements sur les autres, et des façons de se différencier. Il y a notamment de la matière à propos des dispositions à travailler, à en faire plus, et à « être de l'avant ». Cette disposition et ses jugements de soi sont notamment le reflet des positions occupées dans la collectivité et des trajectoires vécues. De plus, en travaillant dans un espace localisé, on est destinataire d'un jugement personnalisé de la part de ses habitants, en plus d'être potentiellement concerné par un jugement qui dépasse le cadre local (le groupe des fonctionnaires). D'ailleurs, les appartenances ou non appartenance à la vie locale sont assez variables. Aussi, les relations avec les élus ont été moins abordées pour diverses raisons. Notamment parce que la plupart des élus communautaires sont inconnus des agents et inversement – hormis quelques élus du Prévay, aussi, les agents techniques connaissent les maires ou adjoints des communes dans lesquelles ils travaillent. Ces derniers sont aussi producteurs de jugements à leur égard. Enfin, interroger les relations dans le milieu d'interconnaissance permet d'éclairer quelque peu les rapports apparemment dépolitisés au sein de la communauté de communes. Certains discours – souvent portés par des agents qui ont connu une ascension sociale au sein de la collectivité ou qui occupent des postes d'intermédiaires – montrent une grande neutralité – travaillée – vis-à-vis des principaux élus intercommunaux. Les relations très proches (géographiquement et socialement) semblent, en apparence, effacer les jugements et les oppositions.

Première partie.

L'emploi public dans l'espace local de l'emploi

## Chapitre 1. Un espace *local* et *décloisonné* de l'emploi

Longtemps prétendus agricoles, puis en partie mis de côté des priorités de la recherche en sciences sociales, les espaces ruraux bénéficient depuis plusieurs années d'une re-conceptualisation et d'un regain d'intérêt<sup>1</sup>. Ce nouvel élan s'est donné pour programme de recherche notamment de donner à voir la densité de la morphologie sociale et des formes de stratification dans ces espaces<sup>2</sup>, souvent réifiés au prisme des « sociétés paysannes », et d'aborder l'objet rural sous un prisme non ruraliste à travers différentes spécialités.

Le Mainiotais est une petite région similaire aux autres espaces ruraux français, quoiqu'il connaisse des dynamiques économiques et démographiques qui le distingue de beaucoup d'autres. Se situant dans l'Ouest, une région dans l'ensemble en relative bonne santé économique, dotée de métropoles en expansion, mais montrant tout de même des inégalités marquées, le Mainiotais connaît une situation stable avec un taux de chômage faible. Il se distingue ainsi des espaces ruraux des régions Grand-Est et Bourgogne-Franche-Comté, qui ont servi de terrains d'enquête privilégiés en sociologie des mondes ouvriers, populaires et ruraux, et qui ont violemment subi d'importants mouvements de désindustrialisation<sup>3</sup>.

En ce sens, il faut être prudent avant d'émettre des jugements sur ces espaces ruraux, et faire attention aux analyses – parfois produites depuis les grandes villes dynamiques et universitaires – qui parlent du « déclin » de certains espaces ruraux de l'Ouest. Il faut avant tout prendre en compte ces espaces dans leurs propres configurations géographiques : la plupart, comme le Mainiotais, sont en tension entre différents pôles d'attraction comme Le Mans, Angers, Tours et particulièrement Nantes et Rennes, qui sont tous reliés à des infrastructures routières et ferrées, sont des villes universitaires et de grande taille dont l'influence a été multipliée ces dernières décennies, et qui sont maintenant des villes dites « attractives », centrales et centralisantes dans l'espace. Pourtant, les espaces ruraux décrits ici correspondent à plusieurs autres qui « s'en sortent », ou du moins connaissent une situation de relative stabilité, facilement perçue par les observateurs scientifiques

---

1 LAFERTÉ Gilles, « Des études rurales à l'analyse des espaces sociaux localisés », *op. cit.*

2 BRUNEAU Ivan *et al.* (dir.), *Mondes ruraux et classes sociales*, *op. cit.*

3 Voir notamment : RENAHY Nicolas, *Les gars du coin. Enquête sur une jeunesse rurale*, La Découverte, 2010 [2005]. Ou encore les enquêtes de Florence Weber, Michel Pialoux et Stéphane Beaud.

ou profanes comme « le début de la pente ». il convient donc de prendre en compte les configurations de l'espace et les caractéristiques des populations et les structures de l'économie avant de comparer.

Le but de ce chapitre préalable est de faire voir les principales structures de la population active et de l'emploi dans l'espace où se situe le Mainiotais. Il s'agira ensuite de se tourner vers les employés publics et de montrer comment ils en sont représentatifs. Ce rapide éclairage permettra enfin d'introduire quelques éléments à propos des emplois dans les collectivités territoriales rurales.

### **Un marché de l'emploi géographiquement et socialement situé**

La ventilation de la population par catégorie socio-professionnelle illustre l'importance statistique des classes populaires dans les espaces ruraux, où l'on observe habituellement une surreprésentation des ouvriers et une sous-représentation des cadres<sup>4</sup>. En Mayenne et en Sarthe, sans prendre en compte l'aire urbaine du Mans, les agriculteurs représentent 4,5 % de la population active, contre 5,7 % pour les artisans, commerçants et chefs d'entreprise, 8,1 % pour les cadres et professions intellectuelles supérieures – dont la part est augmentée en raison de la présence de l'agglomération mancenne, qui d'ailleurs a le statut de communauté urbaine, l'un des plus élevés –, 20,8 % pour les professions intermédiaires, 26,5 % pour les employés et enfin 33,6 % pour les ouvriers. Ces chiffres sont similaires à la moyenne que l'on peut observer dans les espaces ruraux.

---

4 Voir : MISCHI Julian, RENAHY Nicolas et DIALLO Abdoul, « Les classes populaires en milieu rural », in. BLANCARD Stéphane *et al.*, *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, Éditions Quæ, « Update Sciences & Technologies », 2016, p. 23-33.



Tableau 1. Catégories socioprofessionnelles en 2009 des actifs de plus de 15 ans par types d'espaces

|   | France métropolitaine | Pôle Paris | Grand Pôle hors Paris | Périurbain des grands pôles | Espaces ruraux |
|---|-----------------------|------------|-----------------------|-----------------------------|----------------|
| Agriculteurs exploitants                          | 1,7 %                 | 0,1 %      | 0,4 %                 | 2,7 %                       | 5,5 %          |
| Artisans, commerçants et chefs d'entreprise       | 5,8 %                 | 4,4 %      | 5,3 %                 | 6,3 %                       | 7,7 %          |
| Cadres et professions intellectuelles supérieures | 15,3 %                | 27,6 %     | 15,2 %                | 11,6 %                      | 7,2 %          |
| Professions intermédiaires                        | 24,3 %                | 25,8 %     | 25,4 %                | 24,9 %                      | 19,3 %         |
| Employés  | 29,2 %                | 27,6 %     | 30,6 %                | 28,3 %                      | 28,6 %         |
| Ouvriers  | 23,8 %                | 14,6 %     | 23,2 %                | 26,3 %                      | 31,7 %         |

Sources : INSEE, 2009.

Tiré de : BRUNEAU Ivan et al. (dir.), *Mondes ruraux et classes sociales*, op. cit., p. 20.

À cet égard, une autre statistique est très parlante : le ratio entre les cadres et les ouvriers. Celui-ci s'élève à 29,1 cadres pour 100 ouvriers en Mayenne et 36 pour 100 en Sarthe<sup>5</sup>. Si l'on regarde les EPCI de ces deux départements de plus près, on peut trouver onze communautés de communes où l'on trouve moins de 20 cadres pour cent ouvriers – les plus bas ratios descendant à seulement 13 pour cent –, huit autres en ont moins de 27, quand les sept dernières en accueillent davantage. On peut faire remarquer que dans le département de la Mayenne, seule la communauté d'agglomération de Laval dépasse la moyenne départementale. En resserrant la focale sur les principales agglomérations de cette région, la distribution spatiale des cadres est encore plus claire et structurante : dans les communes situées dans un rayon de 20 kilomètres autour de Laval, le ratio de cadres pour cent ouvriers est de 45,8, il est de 35,5 autour de Vendôme, 37,6 autour d'Alençon, 80,5 autour d'Angers, 91,6 autour de Tours et de 141,5 autour de Rennes<sup>6</sup>.

Cette répartition différenciée des catégories socio-professionnelles se répète quand on regarde les niveaux de diplôme de la population. Aux extrémités des départements de la Mayenne et

<sup>5</sup> Ratio obtenu à partir des données du recensement de la population de 2016.

<sup>6</sup> Données obtenues via les outils de l'Observatoire des territoires : <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/outils/cartographie-interactive>

de la Sarthe, c'est-à-dire autour des villes de Laval et du Mans et de leurs espaces périurbains, les diplômés professionnels tels les CAP ou les BEP sont largement présents<sup>7</sup>.

Ces disparités socio-professionnelles s'expliquent également par la plus forte présence des activités industrielles et artisanales, ou plutôt par la moindre présence des activités du tertiaire. La Mayenne est ainsi l'un des départements français les plus industriels<sup>8</sup> et ouvriers et l'un des moins tertiaires : on y trouve même la part d'ouvriers dans la population la plus élevée du pays (17,7 % en 2016<sup>9</sup>) et la part la moins élevée d'emplois dans le tertiaire (64,6 %). Quant à la Sarthe, bien que la part d'emplois dans le tertiaire y est beaucoup plus élevée, elle fait partie des vingt départements où la part d'emplois industriels est la plus élevée.

En troquant le découpage départemental contre celui des EPCI, ces contrastes territoriaux se précisent : la communauté urbaine du Mans fait figure d'îlot de concentration des emplois tertiaires, aussi diffusés dans quelques intercommunalités environnantes, comme Alençon, Angers, Tours et Rennes, et – apparemment – dans une moindre mesure Laval. Cette concentration du tertiaire est davantage marquée en regardant la carte des cantons et des villes : alors que la part des emplois dans le secteur tertiaire est de 75,1 % dans la communauté d'agglomération de Laval, cette part diminue d'au moins 15 points dans les cantons voisins, et monte à 82,9 % pour la seule commune de Laval. À l'inverse, les emplois dans l'industrie représentent plus de 20 % des emplois dans deux tiers des EPCI du Maine, et au moins 25 % dans la moitié d'entre eux.

Cette répartition géographique est le résultat d'une histoire sociale des mondes ruraux et ouvriers<sup>10</sup> dont on peut extraire un récit plus local. L'installation de certaines industries dans le Maine a pu reposer sur des soubassements idéologiques et des préconçus culturalistes sur les ruraux<sup>11</sup>, ou encore être favorisé par des processus de spécialisation régionale<sup>12</sup>.

L'inégale implantation des industries, et parfois des principales infrastructures publiques comme les voies ferrées, doit aussi à l'influence des barons politiques locaux dans l'après-guerre – qui d'ailleurs ont parfois été les instigateurs des projets intercommunaux. Dans le cas de la Mayenne, le géographe Georges Macé expliquait que le département « faisait partie, dans les années 1950, des régions sous-développées, caractérisées par une industrie embryonnaire et par l'exode

---

7 ROUAULT Rémi et MARIE Maxime, « Des niveaux de diplôme très contrastés », in. MARGETIC Christine *et al.*, *Atlas des campagnes de l'Ouest*, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 36-37.

8 Le secteur industriel captait 25,3 % de l'emploi salarié en 2015 (INSEE, enquête Clap).

9 Chiffres du recensement de la population (INSEE, 2016).

10 Voir : NOIRIEL Gérard, *Les ouvriers dans la société française. XIXe-XXe siècle*, Éditions du Seuil, « Points histoire », 1986.

11 Voir notamment : ROUPNEL-FUENTES Manuella, « 1. De l'intégration à la désintégration professionnelle », *Les chômeurs de Moulinex*, Presses Universitaires de France, « Le Lien social », 2011, p. 31-75.

12 Pour ne citer qu'un exemple, 50 % du lait bovin français est produit dans les régions Bretagne, Pays-de-la-Loire et l'ancienne région Basse-Normandie, ce qui a favorisé l'implantation ou le « décollage » d'entreprises laitières ou fromagères dans cette partie du pays.

rural. [...] Plusieurs personnalités, en particulier des élus d'après-guerre, furent au nœud du faisceau d'interrelations qui permit ce développement du secteur secondaire dans les bourgs et les villes. [...] [De fait] l'industrialisation ne s'est pas faite uniformément sur l'ensemble du département<sup>13</sup>. »

### **Les structures de l'emploi public dans les collectivités**

Si l'histoire sociale peut présenter des variations locales, il en va de même des formes et des dimensions que prend l'action publique selon les collectivités. Toutes les collectivités territoriales ne proposent pas les mêmes services, qui ont eux-mêmes une histoire qui leur est particulière : l'État-civil comporte des prérogatives anciennes et depuis longtemps déléguées aux communes, tandis que des secteurs comme l'animation ou la culture sont, par comparaison, relativement récentes<sup>14</sup>. De plus, toutes les collectivités territoriales n'ont pas les mêmes moyens disponibles pour assurer ces services, en particulier financiers<sup>15</sup>. Il ne faut pas oublier que la ligne de partage entre le domaine de l'État et celui des collectivités, et des marges de manœuvre de ces dernières, est un enjeu de luttes permanent depuis la Troisième République<sup>16</sup>.

Au-delà des collectivités, certains services de plus grande ampleur et nationaux sont aussi inégalement distribués, ce qui se traduit statistiquement par des taux d'administration<sup>17</sup> entre les territoires. Le tableau 2 présente les effectifs de la fonction publique, déclinés par branche, entre les départements de la région Pays de la Loire et les autres régions de l'Ouest. Un détour par des comparaisons géographiques permet de voir quelques hétérogénéités.

---

13 MACÉ Georges, *Un département rural de l'Ouest : la Mayenne, l'homme, l'espace, le temps, les pouvoirs*, issu de la Thèse de doctorat d'État en géographie humaine (Rennes, 1981), J. Floch, Mayenne, 1982, p. 723-724.

14 BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale*, La Découverte, « Repères », 2019, p. 81.

15 Voir : OBSERVATOIRE DES FINANCES ET DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALES (OFGL), Comptes consolidés des groupements à fiscalité propre 2012-2018 (base de données), URL : [data.ofgl.fr](http://data.ofgl.fr)

16 BILAND Émilie, « I. Construction juridique et croissance juridique », *La fonction publique territoriale*, *op. cit.* p. 7-28.

17 Le taux d'administration se calcule en rapportant le nombre de fonctionnaires pour mille habitants. Il s'agit de l'indicateur communément utilisé pour décrire la dotation d'un territoire en agents publics.

Tableau 2. Effectifs de la fonction publique dans l'Ouest par branche de la fonction publique et rapportés à la population en 2017

| Département/Région                    | Pays de la Loire |               |               |               |               |                | Normandie      | Bretagne       | France entière   |
|---------------------------------------|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
|                                       | 44               | 49            | 53            | 72            | 85            | Total          |                |                |                  |
| <b>Population</b>                     | 1 394 909        | 813 493       | 307 445       | 566 506       | 675 247       | 3 757 600      | 3 330 478      | 3 318 904      | 66 524 339       |
| <b>Effectifs FP</b>                   | <b>104 412</b>   | <b>56 225</b> | <b>22 020</b> | <b>38 880</b> | <b>41 026</b> | <b>262 563</b> | <b>254 365</b> | <b>259 210</b> | <b>5 216 760</b> |
| FP pour 1000 habitants <sup>(a)</sup> | 74,85            | 69,12         | 71,62         | 68,63         | 60,76         | 69,88          | 76,37          | 78,10          | 78,42            |
| <b>Effectifs en ETP<sup>(b)</sup></b> | <b>95 904</b>    | <b>51 425</b> | <b>20 080</b> | <b>35 609</b> | <b>37 444</b> | <b>240 461</b> | <b>234 303</b> | <b>238 363</b> | <b>4 833 699</b> |
| FP pour 1000 hab.                     | 68,75            | 63,22         | 65,31         | 62,86         | 55,45         | 63,99          | 70,35          | 71,82          | 72,66            |
| <b>Effectifs FPE<sup>(c)</sup></b>    | <b>44 519</b>    | <b>22 039</b> | <b>6 931</b>  | <b>14 180</b> | <b>12 796</b> | <b>100 465</b> | <b>92 673</b>  | <b>101 850</b> | <b>2 141 107</b> |
| pour 1000 hab.                        | 31,92            | 27,09         | 22,54         | 25,03         | 18,95         | 26,74          | 27,83          | 30,69          | 32,19            |
| <b>Effectifs en ETP</b>               | <b>41 792</b>    | <b>20 707</b> | <b>6 431</b>  | <b>13 346</b> | <b>11 970</b> | <b>94 246</b>  | <b>87 703</b>  | <b>95 609</b>  | <b>2 022 058</b> |
| pour 1000 hab.                        | 29,96            | 25,45         | 20,92         | 23,56         | 17,73         | 25,08          | 26,33          | 28,81          | 30,40            |
| <b>Effectifs FPT<sup>(d)</sup></b>    | <b>37 579</b>    | <b>18 863</b> | <b>7 929</b>  | <b>14 060</b> | <b>18 184</b> | <b>96 615</b>  | <b>94 139</b>  | <b>93 310</b>  | <b>1 902 237</b> |
| pour 1000 hab.                        | 26,94            | 23,19         | 25,79         | 24,82         | 26,93         | 25,71          | 28,27          | 28,11          | 28,59            |
| <b>Effectifs en ETP</b>               | <b>33 878</b>    | <b>16 676</b> | <b>7 069</b>  | <b>12 521</b> | <b>16 209</b> | <b>86 354</b>  | <b>84 044</b>  | <b>83 749</b>  | <b>1 724 479</b> |
| pour 1000 hab.                        | 24,29            | 20,50         | 22,99         | 22,10         | 24,00         | 22,98          | 25,23          | 25,23          | 25,92            |
| <b>Effectifs FPH<sup>(e)</sup></b>    | <b>22 314</b>    | <b>15 323</b> | <b>7 160</b>  | <b>10 640</b> | <b>10 046</b> | <b>65 483</b>  | <b>67 553</b>  | <b>64 050</b>  | <b>1 173 416</b> |
| pour 1000 hab.                        | 16,00            | 18,84         | 23,29         | 18,78         | 14,88         | 17,43          | 20,28          | 19,30          | 17,64            |
| <b>Effectifs en ETP</b>               | <b>20 234</b>    | <b>14 041</b> | <b>6 580</b>  | <b>9 742</b>  | <b>9 265</b>  | <b>59 862</b>  | <b>62 556</b>  | <b>59 005</b>  | <b>1 087 163</b> |
| pour 1000 hab.                        | 14,51            | 17,26         | 21,40         | 17,20         | 13,72         | 15,93          | 18,78          | 17,78          | 16,34            |

(a) Taux d'administration ; (b) Équivalent temps plein ; (c) Fonction publique de l'État ; (d) Fonction publique territoriale ; (e) Fonction publique hospitalière.

*Champ population* : Populations municipales légales au 1er janvier 2017. France métropolitaine, départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, limites territoriales en vigueur au 1er janvier 2019.

*Champ fonction publique* : Effectifs physiques et en équivalent temps plein de la fonction publique au 31 décembre 2017. Emplois principaux, agents civils, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors militaires et bénéficiaires de contrats aidés.

*Sources* : INSEE (recensement de la population 2017), Ministère de l'Action et des Comptes Publics (*Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, 2019, p. 297-300).

*Lecture* : En 2017 en Loire-Atlantique, on décomptait 104 412 fonctionnaires, dont 44 519 affiliés à la fonction publique de l'État (FPE), soit un taux d'administration de la FPE de 31,92 fonctionnaires pour 1 000 habitants.

Dans l'Ouest, la région Pays de la Loire est la moins dotée en fonctionnaires et se situe en dessous du taux d'administration national pour les trois branches de la fonction publique. Elle est cependant plus proche de la moyenne concernant les effectifs de la fonction publique hospitalière, là où la Bretagne est mieux dotée et plus encore la Normandie. Concernant la fonction publique de l'État, cet ordre s'inverse : la Normandie accueille davantage de fonctionnaires de cette branche que la Bretagne, toutes les deux en dessous du taux national. Finalement, seule la « territoriale » semble distribuée d'une façon relativement homogène entre ces régions, bien que les Pays de la Loire en aient moins. Ce semblant d'équilibre pourrait sans doute être un effet de la distribution diffuse et locale de ces emplois, à l'inverse de la fonction publique de l'État qui témoigne d'une distribution différenciée de certains services, comme établissements d'enseignement supérieur ou les services déconcentrés de l'État.

Sous ces disparités régionales s'en trouvent d'autres entre les départements. De cette façon, la Loire-Atlantique a le plus grand taux d'administration de la fonction publique de l'État, car elle accueille une préfecture de région et la plus grande ville universitaire de la région. À l'inverse, la Vendée est celle où ce taux est le moins élevé, comme pour la fonction publique hospitalière, où la Mayenne affiche étonnement le plus fort taux de la région. La répartition de ces effectifs cache toutefois des inégalités de moyens entre les différents types de collectivités.

De la même façon, les structures de l'emploi dans les collectivités ne prennent pas les mêmes formes, notamment en fonction de leur type et de leur taille. Les comptes-rendus des bilans sociaux<sup>18</sup> des centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale<sup>19</sup> d'avoir un premier éclairage sur les conditions d'emploi des employés locaux.

À l'échelle de la fonction publique territoriale entière, environ 75 % des emplois sont de catégorie C, 15 % de catégorie B et 10 % de catégorie A. Dans les petites communes, la plupart des agents sont de catégorie C, car les besoins sont faibles et ne nécessitent pas de grandes qualifications – la plupart des agents sont exécutants –, tandis que les catégories A et B sont parfois presque inexistantes. Plus une commune est grande, plus la part de fonctionnaires de catégorie C

---

18 Pour ceux de la région Pays-de-la-Loire, voir : <http://www.cretpaysdelaloire.fr/?cat=15> ; Pour ceux de la Mayenne, voir : [https://www.cdg53.fr/centre\\_de\\_gestion\\_donnees-sociales\\_campagne-2017.phtml](https://www.cdg53.fr/centre_de_gestion_donnees-sociales_campagne-2017.phtml) ; Pour ceux de la Sarthe, voir : [https://www.cdg72.fr/centre\\_de\\_gestion\\_gestion-des-ressources-humaines\\_bilan-social.phtml](https://www.cdg72.fr/centre_de_gestion_gestion-des-ressources-humaines_bilan-social.phtml) (liens consultés le 15/01/2020).

19 Les centres départementaux de gestion « sont des établissements publics locaux, gérés [...] par les seuls élus locaux. Les collectivités employant moins de 350 agents y sont affiliées obligatoirement, les autres peuvent s'y affilier si elles le souhaitent [...]. Outre l'organisation des concours, les centres de gestion organisent la bourse de l'emploi pour les catégories B et C. ils ont aussi un rôle important dans la gestion des carrières des agents (d'où leur nom) : ils disposent d'une copie du dossier individuel de chaque fonctionnaire et prennent en charge les fonctionnaires B et C momentanément privés d'emploi. Enfin, ils organisent le fonctionnement des organismes paritaires (composés d'élus employeurs et de fonctionnaires). » (BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale*, op. cit., encadré p. 17.)

diminue, à l'inverse des catégories B et A<sup>20</sup>. Ainsi, 80 % des employés publics des communes de moins de 5 000 habitants de la Mayenne, de la Sarthe et plus largement des Pays de la Loire sont des agents de catégorie C, alors que cette proportion varie de 55 % à 60 % dans les communautés de communes des mêmes ensembles. De même, ce sont dans les conseils départementaux que la part d'agents de catégorie A est la plus élevée.

La taille – en nombre d'habitants – d'une collectivité a également des effets sur les filières représentées. Tendanciellement, plus une commune est peuplée, plus la part d'agents travaillant, par exemple, dans la culture, le sport ou l'animation prennent une place importante, à l'inverse des services techniques dont le poids relatif diminue<sup>21</sup>.

Il en va de même du temps de travail et plus encore du statut des employés publics. S'il y a de plus en plus de recours à des contractuels, et un peu plus fortement dans la période récente<sup>22</sup>, il n'y a pas de données rassemblées qui permettraient de distinguer des tendances en fonction des dimensions des collectivités. Il est cependant intéressant de voir la part des temps non-complet<sup>23</sup> dans les emplois d'une collectivité : plus une collectivité est grande, moins il y a d'employés publics –, fonctionnaires et contractuels permanents, bien que ce soit dans des proportions différentes, – à temps non complet<sup>24</sup>. Cette proportion est très forte dans les plus petites communes, en particulier celles de moins de 1 000 habitants, où il n'y a parfois pas assez de travail pour occuper des employés à temps plein. Il faut souligner ici que dans les trois branches de la fonction publique, qui sont majoritairement féminisées<sup>25</sup>, les femmes sont plus souvent à temps partiel ou à temps non-complet que les hommes<sup>26</sup>. En 2017, 29,4 % des femmes fonctionnaires de la fonction publique territoriale travaillaient à temps partiel ou à temps non-complet<sup>27</sup>.

On pourrait déduire que les profils statistiques des employés publics travaillant dans les collectivités territoriales rurales tendent très souvent à être représentatifs des populations qui y habitent. La très forte proportion d'emplois de catégorie C dans les communes rurales soutient cette

---

20 DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (DGCL) et CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT), *Bilans sociaux 2015. 10<sup>e</sup> synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2015*, 2018, tableau p. 19.

21 *Ibid.*, tableaux p. 17-18.

22 DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (DGAFP), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Édition 2019*, 2019, Figure V 1-7, p. 85.

23 Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, on parle d'emploi à *temps non-complet* quand l'emploi est créé pour une durée de travail inférieure à la durée légale de travail à temps complet (soit 35 heures hebdomadaires), il s'agit d'une caractéristique du poste (on retient l'expression « temps incomplet » dans la fonction publique d'État). Alors que l'agent public à *temps partiel* est celui dont la durée de travail est inférieure à la durée légale (1 607 heures annuelles) ou à la durée de travail en vigueur dans son administration. Il est mis en place à la demande de l'agent. Source : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13975>.

24 DGCL et CNFPT, *Bilans sociaux 2015, op. cit.*, tableau p. 39.

25 Pour la fonction publique territoriale : *Ibid.*, tableau p. 13.

26 Les données du *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* ne distinguent pas le temps partiel et le temps non-complet (voir tableaux p. 363-365).

27 DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Édition 2019*, Figure 2.7-3, p. 363.

hypothèse. De même, en regardant les niveaux de diplômes de plus près, on peut remarquer que la fonction publique territoriale ne se distingue assez peu du secteur privé, mis à part qu'on trouve dans la première un peu plus de personnes possédant des diplômes inférieurs au baccalauréat – c'est-à-dire des diplômes surreprésentés dans les espaces ruraux – et un peu moins de diplômes du supérieur. Quant aux fonctions publiques de l'État et hospitalière, elles comportent dans leurs rangs beaucoup plus de diplômes du supérieur et moins de personnes sans diplôme que la territoriale<sup>28</sup>. Il faut aussi rappeler ici que dans les espaces ruraux, en général, le niveau de qualification est plus bas qu'autour des grandes villes. Par conséquent, il est plus difficile de trouver des personnes avec des titres scolaires requis à l'intérieur de la collectivité. Le recrutement pour les postes de direction est donc très souvent externe.

### **Des jugements localisés des conditions d'emploi**

Si la fonction publique territoriale se distingue de celle de l'État et de l'hospitalière, les employés publics ne semblent pas former un groupe avec ses caractéristiques propres. L'emploi dans les communes rurales, limité à des emplois d'exécution (de catégorie C) du fait de la faible quantité de travail et de compétences politiques assurées, semble rassembler des profils socio-démographiques « typiques » des espaces ruraux, dont le point le plus commun est un niveau de diplôme relativement faible – ou, du moins, la rareté des diplômes d'enseignement supérieur.

Les intercommunalités montrent une plus grande diversité interne, que leur développement ces deux dernières décennies a très probablement favorisé. Dans celles des Pays de la Loire, les emplois de catégorie C sont encore majoritaires, mais les transferts de compétences vers les EPCI et la présence d'autres filières – notamment la culture, l'animation ou le médico-social – contribuent à enrichir le tableau d'ensemble.

Comme cela a pu être souligné ailleurs<sup>29</sup>, la principale caractéristique de l'emploi public local en milieu rural semble plutôt être ses porosités avec le secteur privé local. Cet espace local de l'emploi est en grande partie *décloisonné*, dans la mesure où des clivages parfois structurants – qu'ils soient objectivables comme les bagages scolaires, ou issus de sociologies spontanées comme l'attitude présumée des fonctionnaires vis-à-vis de leur travail, – peuvent être franchis et qu'il existe chez les agents publics des parcours très variés<sup>30</sup>, en particulier dans la catégorie C qui rassemble des profils les plus fréquents dans les espaces ruraux.

---

28 *Ibid.*, p. 366-367.

29 Cf. BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale, op. cit.* p. 42-44.

30 Voir chapitre 2.

Ce décroisement peut être entrevu sous différentes formes. Pour Raphaël, encadrant du chantier d'insertion de la communauté de communes du Mainiotais, le réseau noué avec les entreprises locales est très important, car la plupart des participants n'iront pas dans le secteur public : « Sur les 76 % de sorties positives, c'est pas énorme ce qu'on remet en interne. Heureusement que Hervé a un réseau d'entreprises, il est vieux en plus, il a un réseau d'entreprises dans la poche qu'il développe tous les ans. Selon les souhaits, souvent, des projets professionnels. »

Dans le cadre de la mission d'insertion, la situation locale de l'emploi est très déterminante, le chômage assez bas dans le Mainiotais facilite le travail d'Hervé, qui aide les participants du chantier à créer leur projet d'insertion.

« Actuellement c'est plus facile d'avoir des relations avec des entreprises, parce qu'ils cherchent des [gens pour occuper des] emplois. On a un taux de chômage assez bas, donc ils cherchent. Donc ils vont plus vers les personnes qui sont susceptibles de positionner des futurs candidats, quoi. Si le taux de chômage était à 12 %... ils attendent et ils sélectionnent les candidats. Et chez nous c'est un peu l'inverse, ils arrivent pas à recruter, ils trouvent pas de personnel, donc le partenariat [entre le chantier d'insertion et les entreprises] est plus facile. »

Xavier, agent technique anciennement à la ville du Prévay, explique quant à lui qu'il y a des postes d'agents techniques assez polyvalents – comme, en fait, beaucoup d'emplois dans les collectivités territoriales rurales –, ce qui permet de recruter des travailleurs ayant une expérience dans des domaines voisins.

« Si je prends, admettons, un exemple de la voirie. Là, on a voulu embaucher quelqu'un... pour un poste, on a dû avoir sept personnes. C'est pas beaucoup. C'est rien du tout. Moi je compare avec mon poste il y a 35 ans. [...] [C'était un poste] un peu de polyvalent, donc avec certaines notions de maçonnerie, des choses comme ça au-cas-où, et puis voilà, mais c'est pas... c'est un poste... On va pas demander un gars qui sait conduire un tractopelle ou une grue. Non, c'est un poste de polyvalence. Donc si quelqu'un a été dans le TP ou... qui se débrouille bien, voilà, il peut être pris. »

Les porosités entre le public et le privé prennent aussi la forme d'une concurrence entre les deux secteurs, notamment autour des qualifications rares ou très demandées. Daniel, responsable des services techniques du Mainiotais, explique même qu'il est difficile pour lui de recruter des agents dotés de certaines spécialités :

Daniel : Ce qu'il faut savoir c'est que dans la fonction publique territoriale, on a... des salaires pas très élevés quand même. Et aujourd'hui, les agents qui ont des spécialités dans plusieurs domaines, plusieurs métiers... si je prends des électriciens, plombiers, agents espaces verts, de la voirie ou autres... là on commence à ramer un peu pour trouver du personnel compétent. Enfin, on peut en trouver du personnel, mais après...



aujourd'hui le privé se développe et aujourd'hui ils offrent [plus]. [...] C'est ça la problématique, c'est de trouver du personnel qualifié. Parce que... il y a quelques années le privé ça payait pas plus que nous, quoi. C'était... pareil, donc tout le monde voulait venir dans la fonction publique. Mais aujourd'hui c'est plus le cas.

Victor : Vu l'état des collectivités, financièrement, et vu les salaires ?

Daniel : (*il acquiesce*) [...] Aujourd'hui, quand on recrute, on annonce le salaire... bah oui, on montre la grille [...], on a des petites primes, on peut jouer avec un peu de prime pour essayer d'attirer. »

Une remarque s'impose : au cours des entretiens, il a été possible de remarquer que les agents publics ayant la plus grande ancienneté dans la fonction publique – au moins quinze ans – racontent qu'il y avait beaucoup de concurrence pour entrer dans la fonction publique territoriale. Gabrielle par exemple, agente administratif de catégorie C à la mairie du Prévay, explique qu'elle a été prise, en 2000, parmi 500 candidatures pour le poste d'agent d'accueil de la mairie du Prévay. Pourtant, Xavier souligne dans sa citation précédente qu'il n'y a actuellement pas forcément beaucoup de candidatures pour des postes peu qualifiés et accessibles – théoriquement – sans diplôme : « Pour un poste, on a dû avoir sept personnes. C'est pas beaucoup, c'est rien du tout. »

La concurrence dans le Mainiotais entre le public et le privé fait s'exprimer des jugements et des comparaisons sur les emplois et surtout sur leurs conditions. Les jugements habituellement portés sur les avantages des emplois publics ont pu être largement contredits. L'exemple le plus caractéristique est l'idée selon laquelle la « sécurité de l'emploi » – souvent décriée – serait un avantage qui suffirait à les valoriser et surtout à compenser les bas salaires – surtout ceux de début de carrière dans le public. Pourtant, les employés publics rencontrés dans le Mainiotais ne sont pas unanimes pour juger leurs conditions d'emploi à l'aune de la « fonctionnarisation » : pour beaucoup, la sécurité de l'emploi n'est pas un argument de qualité de l'emploi et ne compense pas les bas salaires. Louis, maçon expérimenté passé du privé au public, est catégorique :

Louis : Les avantages en nature on n'en a pas. (*un temps*) Les salaires sont très faibles, c'est un peu les primes qui nous... Qui nous relèvent un peu nos salaires. Bah, qui sont très faibles... je parle pas pour moi, je parle pour le bas, y'a quand même des primes qui revalorisent quand même un peu le salaire. Mais bon, la fonction publique c'est quand même des salaires très bas.

Victor : C'est censé être compensé par la sécurité de l'emploi, c'est ça ?

Louis : Ouais. Pour moi c'est ça. Ah oui, le jour qu'ils enlèvent la sécurité de l'emploi, là, va falloir qu'ils payent.

Ce commentaire est intéressant à plus d'un titre, car il remet en cause des critiques adressées aux gens du « public » à propos du statut de fonctionnaire, mais qui ne prennent pas en compte le

niveau de rémunération. Daniel rejoint le commentaire de Louis : il n'est pas convaincu que la sécurité de l'emploi puisse être un bon argument pour attirer des gens, car ça ne compense pas le salaire. Xavier, quant à lui, insiste sur la faible « rentabilité » des emplois publics en début de carrière :

« Tous les jeunes ici, s'ils ont pas 20 ans d'ancienneté pour que ça commence à payer... Avant, c'est galère, quoi. En général, c'est avant qu'on a besoin d'argent, c'est... les projets de maison, de loisirs... quand on n'a pas d'argent, on peut pas faire de loisirs. »

De même, pour Gabrielle, la sécurité de l'emploi est à relativiser, car elle existe aussi d'une certaine manière dans le privé en fonction des entreprises : la bonne santé d'une entreprise suffirait à garantir la pérennité de l'emploi. Xavier ajoute que la régularité du temps de travail ne permet pas non plus de se distinguer du secteur privé :

« C'est pas évident, c'est pas des gros salaires. Garantie d'emploi... Des horaires réguliers aussi, faut pas non plus... Là-dessus... Mais bon, comme dans certaines entreprises ou usines, ils commencent le matin à 8 heures ou à peu importe, et ils finissent à la même heure. Donc... Mais dans certaines entreprises, ça paie mieux. »

Louis ajoute que si les salaires dans la fonction publique ne sont pas très élevés, l'uniformisation de la grille salariale s'ajoute à cela et invisibilise les dispositions à se donner pour son travail. Pour lui qui est originaire du secteur privé, c'est une forme de reconnaissance en moins, car d'une certaine façon il n'est pas possible de récompenser le mérite.

« Alors là c'est pareil, c'est tous les trois ans maintenant. Alors c'est plus le minimum maximum avant, maintenant [l'avancement d'échelon,] c'est tous les trois ans. Parce que... Bah ça on l'a perdu. S'tu veux, si t'étais bon, tu passais au minimum, au bout de deux ans. Si t'étais pas bon, tu passais qu'au bout de trois ans, maintenant, c'est tous à trois ans. Là ça fait... ça fait mal. »

Louis évoque aussi en cours d'entretien la difficulté de progresser dans la hiérarchie des postes, car les évolutions sont conditionnées par la disponibilité des postes de grade supérieur. Pour monter vers des postes supérieurs en débutant en bas, il faut commencer jeune et « bûcher » pour passer des concours. Ces conditions d'emploi font même dire à Franck, également agent technique, qu'il y a plus d'avantages à travailler dans le privé.

Franck : On a quelques jeunes aussi qui arrivent. Mais... moi personnellement, si l'un vient me demander qu'est-ce que j'en pense... Si en plus il a un métier, le gars, je préfère qu'il aille travailler dans le privé. Il vivra mieux.

Victor : Pour toute sa carrière ?  
Franck : Oui, je pense.

Ainsi, dans les espaces ruraux, la fonction publique territoriale est parfois en concurrence directe avec le secteur privé, ce qui rend les travailleurs spécialisés d'autant plus difficiles à attirer.

Xavier : Après, je dirais que celui qui a un... un métier, genre électricien ou plombier... D'ailleurs, on en trouve pas ici. Quand on veut recruter un plombier ou un électricien, c'est compliqué.  
Victor : Ils sont déjà pris ailleurs ?  
Xavier : Ouais. Et puis si par hasard ils souhaitaient changer [et entrer dans la fonction publique], ben quand ils demandent le salaire... Ils voient bien que ça vaut pas le coup.

Certains enquêtés parlent aussi d'agents – principalement techniques – qui partent dans le privé, comme salariés ou indépendants. Gabrielle a en tête des personnes qui ont une spécialité et des qualifications recherchées. Amandine, assistante à la direction générale des services observe toutefois que quand il y a départ, « c'est qu'il y a un vrai projet derrière ». Pour Louis, au regard des conditions d'emploi dans le public et par comparaison au privé, ces départs sont valables.

« Ça lui permet de gagner un peu plus. [...] Parce que la fonction publique, ça paye pas. [La sécurité de l'emploi,] c'est ce qu'on avait avant. On n'était pas bien payés... on l'est pas mieux aujourd'hui. Mais la sécurité de l'emploi aujourd'hui... »

Ces différents commentaires montrent ainsi que la comparaison des conditions d'emploi rendent moins évidentes les avantages qui sont habituellement associés aux emplois publics. De plus, dans des espaces ruraux comme le Mainiotais où le chômage est bas, il existe une concurrence entre les secteurs public et privé concernant les travailleurs qualifiés. Il est donc plus difficile de fidéliser la main-d'œuvre dans un secteur public qui « paie moins » alors qu'il est possible de « toucher plus » dans le privé, et qui permet d'accéder à une reconnaissance plus large et fondée sur ses seules qualités, bien qu'« avoir un patron » induit aussi d'être pris dans des relations de patronage et de contrôle social<sup>31</sup>.

---

31 Pour une esquisse des travailleurs de petites entreprises rurales et de travailleurs indépendants, voir : COQUARD Benoît, *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin*, La Découverte, « L'envers des faits », 2019, p. 34-37. Sur les relations personnalisées dans des entreprises rurales, voir : GROS Julien, « 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, 2016, p. 97-119.

Louis mobilise également cette comparaison entre public et privé pour souligner des inégalités de jugement dans son travail : dans la fonction publique, le métier de maçon est considéré comme insalubre. Cette catégorisation indigné Louis, qui précise que ce n'est pas le cas du même métier dans le secteur privé. Pour lui, c'est un privilège « qui doit sauter ».

Louis : Sur nos fiches de paie, y'a souvent "spécialité"... Bah moi j'ai spécialité maçonnerie. Mais il y a "spécialité : menuisier" pour les menuisiers. Alors moi j'ai surtout spécialité maçonnerie, parce que pour l'instant, c'est un métier insalubre dans la fonction publique, donc je peux avoir la retraite à 58 ans.

Victor : Insalubre ?

Louis : Mais comme j'aurais pas fait carrière entière dans la fonction publique, j'aurais eu une toute petite retraite. Donc je peux aller... J'irai jusqu'à 60, moi, c'est sûr. J'espère pas aller après. Parce que j'aurais eu une carrière longue, j'ai eu un cancer, donc j'ai une carrière longue. Normalement ils parlent pas d'y toucher donc... Je devrais l'avoir à soixante. Mais je... à 58 je ferais le calcul mais j'aurais pas assez, non. Mais c'est un métier insalubre. Alors par contre, là, tu vas... Je suis contre ça. Parce que moi, je suis fonctionnaire, maçon, métier insalubre. Le pauvre gars qui travaille dans les entreprises privées de maçonnerie, il y a droit à soixante parce que c'est pas un métier insalubre. C'est quand même le même métier. Ça par contre, c'est un privilège qui doit sauter dans la fonction publique, je suis d'accord. Si on en parle à certains, ils vont pas être d'accord, mais je suis d'accord. Pourquoi moi, maçon-fonctionnaire, j'ai le droit à 58 ans parce que c'est un métier insalubre, le mec qui est dans le privé c'est quand même un métier insalubre aussi, il touche au même ciment, il touche aux mêmes trucs que moi. C'est pour ça, il y a des trucs, moi ça me... Si j'ai le droit, tant mieux pour moi. Si la retraite est... je la prendrais. Mais je m'dis "je la mérite pas." Je la mérite pas... c'est pas ça. Je m'dis "pourquoi mon collègue, mon copain, il travaille dans une boîte privée, lui il a pas le droit, moi j'ai le droit ?" Ça, il y a des lois, là-dessus... faut sauter ces lois-là. Mais il y en a plein, y'a pas que ça, mais il y a plein de lois comme ça.

Victor : Il y a des critères de pénibilité qui ont été supprimés ?

Louis : Oui. Ben les pénibilités dans la maçonnerie ça a été supprimé. (*un temps*) Le parpaing est toujours aussi lourd et... le sac de ciment est moins lourd, quand j'y ai pensé, on faisait 50 kilos, il en fait plus que 35, mais il est toujours lourd quand même. Non mais voilà, là il y a des trucs, il faut, malheureusement, il faut sauter. Et là on divise les gens, parce que toi t'as le droit à ça, l'autre a pas le droit. Pourquoi ? »

Ce long commentaire de Louis appelle deux remarques. La première est que cette différence de traitement est inacceptable pour Louis, parce qu'il vient du privé et qu'il connaît le travail de ses pairs. Ces « petites inégalités » peuvent être ressenties très fortement dans les classes populaires bien qu'elles puissent être relativisées. La réaction de Louis témoigne ainsi de la conscience d'un groupe<sup>32</sup>, celui des travailleurs du bâtiment. L'autre remarque que l'on peut faire est que Louis

32 WEBER Florence, « L'exigence ouvrière d'égalité », in. DUVOUX Nicolas et LOMBA Cédric (dir.), *Où va la France populaire ?*, PUF, collection « La Vie des Idées », 2019.

propose de supprimer ce « privilège », mot qui est à replacer dans son contexte<sup>33</sup> mais qui montre peut-être, d'une part, que dans un contexte de contraintes budgétaires de plus en plus fortes il est difficile de penser autrement que par le moins et des nivellements vers le bas, et d'autre part, Louis ne se sent pas légitime à le défendre ce « privilège » du fait de ce contexte. Or, Louis pourrait tout à fait penser qu'il est légitime d'étendre cette catégorie d'« insalubrité » aux maçons du secteur privé.

Ces espaces locaux de l'emploi dans les espaces ruraux se caractérisent enfin par l'importance de l'*interconnaissance* et de la réputation de travailleur, peut permettre d'ouvrir des portes ou de se maintenir dans l'emploi<sup>34</sup>. C'est notamment le cas de Louis, qui est connu localement auprès de quelques patrons d'entreprises de maçonnerie, qui d'ailleurs lui ont toujours proposé de travailler chez eux, et ses qualités de travailleurs étaient déjà connues du président de la communauté de communes de Courval où il a d'abord été recruté. L'attention portée aux bonnes dispositions fait maintenant partie – de façon assez informelle – du processus de recrutement dans la communauté de communes du Mainiotais : on cherche à savoir si l'agent que l'on recrute est un bon travailleur.

Aussi, la diversité des parcours chez les fonctionnaires publics territoriaux fait prendre conscience à Louis que l'on se fait facilement des idées sur le travail et les trajectoires professionnelles des autres. Il raconte notamment comment il a découvert qu'un contractuel nouvellement arrivé à la communauté de communes du Mainiotais, après avoir travaillé vingt ans dans un abattoir voisin, se trouvait en vérité être un apprenti menuisier assez talentueux qui n'avait jamais trouvé de patron.

« Et il y a des fois où on se fait des images de certaines personnes... Là chez nous on vient de prendre quelqu'un pour de la soudure, c'est un gars qui travaillait en supermarché au Prévay. Il avait appris le métier de soudeur. Et puis bah il a pas dû trouver de boulot... ou un cadre de vie, je sais pas. Là il est arrivé chez nous et il fait de la soudure. Il est stagiaire, donc il va être embauché. C'est pour ça, à des fois, on se fait des images de certaines personnes, et... et y'en a d'autres tu crois que ça va être mirobolant... et c'est pas du tout, non. »

Nous avons cherché ici à montrer que l'espace mainiotais de l'emploi est représentatif des espaces ruraux et en particulier des campagnes<sup>35</sup> de l'Ouest. Cependant, comme on vient de

33 Au moment de l'entretien, un projet de réforme du système de retraites était en cours de discussion au Parlement.

34 La réputation d'un ouvrier peut parfois, et plus souvent qu'on peut le croire – il faudrait aller voir dans des métiers où ces derniers sont en contact direct avec la clientèle –, être plus important que celui du patron. Dans les campagnes de la région Grand Est, Benoît Coquard a trouvé plusieurs exemples d'ouvriers qui parviennent à faire des affaires dans le dos de leur employeur, et parfois même à le remplacer (COQUARD Benoît, *Ceux qui restent*, *op. cit.*, p. 175-177).

35 Il existe toutefois des différences parfois significatives avec les espaces de l'Ouest proches des littoraux. Voir : DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ATTRACTIVITÉ RÉGIONALE (DATAR), « Dossier : La nouvelle typologie des campagnes françaises, des littoraux et de la montagne », *Territoires en mouvement*, n° 7, hiver 2012, p. 6-13.

l'entrapercevoir, le microscope statistique ne suffit pas à lui seul à présenter un espace et ses intrications sociales, qui ne peuvent pas être simplement réduites à des agrégats statistiques<sup>36</sup>. Un détour par les trajectoires personnelles permet de densifier ces dernières et de les complexifier davantage.

---

36 BRUNEAU Ivan *et al.* (dir.), *Mondes ruraux et classes sociales*, *op. cit.*, p. 10.

## Chapitre 2. Une diversité de trajectoires

La fonction publique territoriale est connue pour ses porosités avec les marchés locaux de l'emploi. Elle se distingue en ce sens de la fonction publique d'État où les « carrières à vie » sont plus fréquentes<sup>1</sup>. La diversité des filières dans lesquelles les collectivités territoriales agissent et des métiers représentés permettent de trouver des trajectoires très variées : les agents techniques n'empruntent pas les mêmes voies que les musiciens d'une école de musique, ou encore n'ont pas forcément les mêmes moyens de connaître une mobilité géographique que des administratifs de catégorie A. Des longues carrières dans la fonction publique territoriale côtoient des parcours professionnels d'abord entamés dans le secteur privé, et dont les reconversions ne reposent pas sur les mêmes « raisons » : ce sont parfois de simples passages, des formes de stabilisation, motivées par la recherche de conditions d'emploi, des reconversions franches ou même – dans des cas assez singuliers – la recherche d'un cadre de travail et des valeurs du service public. Ces bifurcations professionnelles peuvent aussi être des conséquences du parcours de vie, des étapes de la vie familiale ou de la vie professionnelle d'un conjoint, et recouvrent parfois des rapports sociaux, notamment de genre, que ces différents événements contribuent à reproduire.

Certaines trajectoires montrent ainsi des ascensions tandis que d'autres restent assez horizontales. Les moyens pour s'élever statutairement dans la fonction publique territoriale sont d'ailleurs inégalement répartis, en particulier ceux qui sont nécessaires à l'obtention de concours, dont les critères ont des effets éminemment structurants sur les profils de travailleurs recrutés. Des « anciens » ont pu s'élever dans la hiérarchie des services grâce à leur expérience, tandis que d'autres ont pu mobiliser notamment des ressources scolaires, ou alors réemployer des dispositions leur permettant de répondre à des attentes.

Les porosités entre le secteur public et le secteur privé, introduites précédemment, s'illustrent clairement dans certaines trajectoires d'agents publics rencontrés durant l'enquête. Ce chapitre sert à raconter plusieurs de ces parcours et à donner à voir la diversité qui vient d'être évoquée.

---

1 BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale*, op. cit., p. 42-43.

## Des trajectoires stables

Les parcours professionnels d'Annick et de Gabrielle au sein de la fonction publique sont relativement parallèles : elles ont sensiblement le même âge, ont toutes les deux une vingtaine d'années de carrière dans la fonction publique territoriale, leur entrée n'y était pas préméditée et travaillent dans la filière administrative en contact avec le public. Leurs trajectoires respectives donnent une illustration des inégalités genrées des qualifications, en particulier pour chez les agents de catégorie C : Annick et Gabrielle occupent toutes les deux des postes peu qualifiés dont le contenu s'apprend davantage par la pratique qu'au cours d'une formation diplômante. On pourrait rétorquer que c'est également le cas d'hommes de la filière technique ayant un niveau de qualification similaire, comme Daniel et Xavier plus loin, et qui « font leurs armes » par la pratique. Cependant, une différence fondamentale existe entre le service d'Annick et Gabrielle et les services techniques de Daniel et Xavier : le premier, bien qu'il y ait différentes « thématiques » (administration scolaire, État-civil, documents d'identité...), est général et généralisant (Gabrielle s'y est occupée de tâches différentes) ; tandis que les services techniques, qui distinguent également des « sous-services » différents (espaces verts, infrastructures, manifestations publiques...), permettent de reconnaître des qualifications particulières attachées précisément au travail (maçon, serrurier, menuisier...). La reconnaissance de qualifications selon les métiers reflète ainsi des inégalités genrées<sup>2</sup>.

Fille d'agriculteurs, Annick est diplômée d'un BTA (brevet technicien agricole) en services en milieu rural. N'ayant pas encore les moyens de se déplacer, elle s'occupe de la garderie d'une école près de chez elle. En 2000, elle emménage au Prévay où travaille alors son conjoint, et propose ses services d'assistante maternelle à domicile. L'année suivante, en s'arrangeant avec le couple qui l'emploie, Annick cumule ce premier emploi avec un autre : un remplacement régulier de l'agent du camping municipal du Prévay lors de ses jours de repos, c'est-à-dire certains week-ends, le mercredi et pendant les vacances scolaires. Le cumul des deux emplois lui permet de dégager un revenu.

Annick arrête la garde d'enfants quelques mois plus tard, car le camping demande plus de temps, et travaille pendant quelques mois dans une cantine scolaire du secteur. Peu après, l'agent en poste au camping ayant fait une demande de disponibilité, Annick y travaille alors à temps complet et entre à ce moment-là dans la fonction publique. Cinq ans plus tard, alors qu'elle avait envie de faire autre chose, elle a l'opportunité de devenir secrétaire du maire (elle s'occupe donc de l'agenda, du courrier, et aide un peu dans les services d'administration), d'abord à mi-temps, puis à

---

2 Voir : MARUANI Margaret, *Travail et emploi des femmes*, La Découverte, « Repères », 2000, p. 43-50.



temps complet. Elle assure également des remplacements à l'État-civil et obtient l'habilitation pour signer les actes d'État-civil.

Cette habilitation et son expérience accumulée progressivement lui permettent, dix ans plus tard, d'arriver (à temps complet) aux documents d'identité tout en assistant sa collègue de l'État-civil. Cette dernière étant ensuite indisponible pour raisons de santé, Annick la remplace l'année suivante à l'État-civil et prend aussi, à quarante ans passés, la responsabilité des services d'accueil, de l'État-civil et des documents d'identité – c'est-à-dire les services directement en contact avec le public – qui composent l'équipe d'Accueil et services de proximité (ASP).

L'entrée d'Annick dans la fonction publique a donc eu lieu de façon plutôt fortuite. D'abord entrée dans l'emploi par des voies très féminisées, précaires, peu légitimes et dont la professionnalisation est mise en doute<sup>3</sup>. C'est ensuite par le biais d'un emploi à temps non-complet servant de complément de revenus qu'elle entre rapidement dans la collectivité et grâce à des opportunités (départ d'autres agents en poste) qu'elle progresse.

Cependant, si ces stabilisation et progression dans la fonction publique territoriale prennent forme à travers les postes occupés, elles ne se traduisent pas nécessairement en qualifications et titres officiels. Annick a pu faire son chemin dans la collectivité sans trouver de succès aux concours de la fonction publique, qu'elle tente toujours. Elle intègre le cadre d'emploi des adjoints administratifs par promotion interne<sup>4</sup> après avoir tenté le concours sans succès. Elle a tenté plusieurs fois le concours de rédacteur et échoué de peu. Aussi, plus le temps passe, plus les ressources scolaires sont difficiles à mobiliser. De même, il faut préparer les concours tout en travaillant. Annick souligne à cet égard que la préparation des épreuves est d'autant plus difficile que plusieurs épreuves ont eu lieu à des moments de forte activité (par exemple, pendant des périodes électorales).

Quand Annick est en repos, elle est remplacée par Gabrielle, sa collègue d'un bureau voisin. Originnaire de la région, fille d'un ouvrier en raffinerie et d'une travailleuse dans la petite enfance dans une collectivité, Gabrielle a cependant un parcours scolaire relativement chaotique et une expérience quasiment exclusive dans le domaine administratif.

« Mon cursus est très atypique. J'ai été en échec scolaire au collège. Il a fallu trouver une section qui puisse me convenir, et rien ne me plaisait, donc on m'a mis en secrétariat. [...] Et après, deuxième

---

3 Notamment à cause de la confusion présumée avec les tâches domestiques. Voir : CARTIER Marie et LECHIEN Marie-Hélène, « Asseoir sa légitimité professionnelle auprès des parents. Les stratégies de légitimation éducative des assistantes maternelles », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, 2017, p. 265-281.

4 La promotion interne, en déficit de légitimité parce qu'elle présume parfois des affinités entre les agents et les élus, permet aussi à des travailleurs moins dotés en ressources scolaires de progresser en statut et peut prendre la forme, dans une certaine mesure, d'une validation des acquis. Mais comme dit Raphaël (voir plus loin) : « C'est pas très, très bien vu. Ça veut dire que l'élu, il t'aime beaucoup et il fait un peu de favoritisme, tu vois. »

année, avec les stages, j'ai découvert que c'était pas si mal en mairie, donc j'ai fait tous les stages en mairie. »

Cette filière administrative, ouvrant la voie à une variété d'emplois d'exécution subalternes<sup>5</sup> et très souvent occupés par des femmes<sup>6</sup>, est perçue comme une voie de relégation et de rattrapage. Elle obtient finalement son baccalauréat et commence à travailler avec des petits contrats. À 23 ans, après un court passage comme contractuelle dans des services départementaux, Gabrielle réussit un concours (elle dit avoir été reçue première sur 500 candidatures) et est titularisée pour travailler à l'accueil de la mairie du Prévay. Elle est à ce poste pendant plus de quinze ans, ce qui lui permet d'être connue et reconnue par des usagers<sup>7</sup>.

La mutualisation entre les services municipaux et les services communautaires chamboule les services de la ville et l'organisation d'ensemble. Tous les agents ayant été mutualisés, celles et ceux qui s'occupent de services municipaux sont « mis à disposition » des communes, ce qui entraîne quelques confusions entre ce qui est municipal et ce qui est communautaire. De plus, le service de la ville en contact direct avec la population se voit attribuer l'exclusivité, sur le territoire intercommunal, de l'enregistrement des pré-demandes de documents d'identité<sup>8</sup>, ce qui entraîne une surcharge de travail alors que d'autres compétences communales sont transférées aux communautés de communes. Gabrielle fait un burn-out de plusieurs mois. À son retour, elle demande à moins s'occuper de l'accueil et est affectée aux services scolaires de la ville, en aidant à l'État-civil et en cas de besoin à l'accueil (où elle est donc moins présente). Ces événements récents font parler Gabrielle à propos de ses aspirations : elle ne pense pas qu'elle finira sa vie professionnelle dans la fonction publique et pense qu'elle pourrait se mettre à son compte, d'accéder à l'indépendance tout en ayant du contact avec une clientèle. De ces aspirations il est possible de souligner deux choses. D'une part un jugement individualisé de la réussite, selon lequel quand on est à son compte, le résultat et la reconnaissance que l'on peut en retirer dépendent de ses efforts personnels, que « quand on est à son compte et que ça marche pas, c'est de notre faute. » De plus, on retrouve aussi dans son propos un jugement des conditions d'emploi qui déroge aux qualités présumées des emplois publics : « Après, je me dis, la fonction publique... je vais pas perdre grand-chose. À part la sécurité de l'emploi, mais dans les autres sociétés, quand la société marche bien, la sécurité de l'emploi aussi. » Cependant, Gabrielle doit attendre que ses enfants soient plus grands et qu'elle ne les ait plus à sa charge : « Il faudrait pas beaucoup pour que je parte et... Parce que j'ai des enfants

5 PINTO Josiane, « Les secrétaires et la nouvelle économie des bureaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 134, 2000, p. 62-65.

6 MARUANI Margaret et REYNAUD Emmanuèle, *Sociologie de l'emploi*, La Découverte, « Repères », 2004, p. 46-48.

7 Voir chapitre 4.

8 En pratique, la préfecture met à disposition de certaines communes les machines et les outils informatiques permettant d'enregistrer les demandes, puis traite les demandes.

à élever et... j'veux qu'ils aient un super avenir et voilà, c'est pour eux que je suis là. » En cela, le Gabrielle exprime une tension entre des structures qui se sont imposées à elle (voie scolaire de relégation dans le salariat féminin subalterne, faibles marges de manœuvre dans le travail de contact au public, enfants à charge) et la volonté de s'en détacher.

On pourrait conclure que les longues carrières d'Annick et de Gabrielle dans la fonction publique territoriale, si elles les stabilisent sur le marché de l'emploi, ne montrent toutefois pas d'ascension statutaire. Leur éloignement initial des ressources scolaires rend d'autant plus difficile l'ascension dans les cadres d'emploi que les concours qui permettent d'accélérer cette ascension reposent sur la possession de ces ressources. De plus, leur stabilisation à des postes en contact avec les usagers – et particulièrement Gabrielle – ou proches d'eux les placent sur une hiérarchie des emplois, où ceux qui exposent au public sont moins valorisés.

### **Des carrières longues et ascendantes**

Daniel et Xavier travaillent, eux, aux services techniques. Comme Annick et Gabrielle, ils ont commencé « en bas » à des postes d'exécution et sont peu dotés en ressources scolaires (ils ont tous les deux des diplômes d'apprentis). Par contre, Daniel et Xavier s'en distinguent, car ils ont connu une ascension progressive dans les hiérarchies de leur service. Progressions qui reposent sur de l'accumulation d'expérience sur le temps long.

Daniel a connu une trajectoire ascendante, ici dans les services techniques dont il est devenu le responsable à l'échelle communautaire. Cinquantenaire originaire du Mainiotais, fils d'agriculteurs, son parcours se confond presque avec les transformations des services techniques dans la communauté de communes.

Après un apprentissage dans les espaces verts et son service militaire, il entre dans la fonction publique territoriale en 1990, en espaces verts dans le nord-est de la banlieue parisienne. Il revient rapidement à la communauté de communes du Mainiotais comme agent polyvalent dans tous les services techniques. Il connaît ensuite une « évolution de carrière<sup>9</sup> » ascendante, et prend progressivement des responsabilités. En 2000, la communauté de communes obtient la compétence voirie communautaire, auparavant départementale : il faut surveiller et chiffrer des travaux de chemins, prendre contact avec des entreprises pour réaliser les travaux qui nécessitent du matériel

---

9 Si les cadres ont une forte propension à représenter leur vie professionnelle en termes de carrière (BOLTANSKI Luc, *Les Cadres. La formation d'un groupe social*, Éditions de Minuit, « Le sens commun », 1982, p. 373, cité dans BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale, op. cit.*, p. 79), on peut soutenir que cette façon de se représenter est maintenant plus largement diffusée – ou peut-être seulement davantage visible –, notamment chez des salariés exécutants qui connaissent une trajectoire ascendante et par là une socialisation à d'autres formes de représentations professionnelles et du travail.

de travaux routiers assez onéreux. Il devient à ce moment responsable adjoint des services techniques.

La décennie suivante arrive la fusion qui crée la communauté de communes du Mainiotais. Daniel souligne qu'il y avait « des façons totalement différentes de travailler » dans les différentes communautés fusionnantes<sup>10</sup>. Compte-tenu de ces différences, il est décidé à cette époque que les services techniques des anciennes communautés se regroupent tout en gardant leurs secteurs respectifs. Il fallait aussi partager le matériel. À la même époque, il prend la responsabilité des services techniques du secteur du Prévay.

Quelques années plus tard, les services de la ville du Prévay sont mutualisés avec les services communautaires : les services techniques de la ville du Prévay (plus de 30 agents) fusionnent alors avec ceux du secteur du Prévay. Cette intégration communautaire est décrite comme un moment douloureux pour beaucoup d'anciens agents de la ville du Prévay, que certains décrivent comme « une équipe familiale » où tout le monde se connaissait, car la mutualisation crée des « doublons » sur les postes hiérarchiques et entraîne une grande réorganisation des services. Daniel ne note pas beaucoup de départs (« deux que je connais », « des jeunes », « partis dans le privé » ou du moins « qui ont pris leur disponibilité, donc ils peuvent revenir »).

« Beaucoup de complications quand même... Très compliqué. (*petit rire*) La façon de travailler était pas du tout la même... des corps de métier spécifiques, des menuisiers, des peintres... Donc nous on avait l'habitude de toucher à tout quoi, et la polyvalence elle était moins là. Donc... des grosses difficultés d'intégration du personnel qui arrivait ici, en communautaire, de la ville. (*un temps*) Et puis au bout de deux ans, voilà, ça s'est amélioré. Les agents qui... Bah des agents qui n'ont pas supporté qui s'en sont allés, hein, qui sont partis. Après, voilà... On suit le mouvement ou on le suit pas. »

Enfin, il y a plusieurs mois, Daniel a pris la responsabilité de l'ensemble des services techniques de la communauté de communes entière. Le poste semble avoir été créé de toutes pièces, dans le but de coordonner les différents secteurs. « Le but, c'était de travailler de la même façon [...] alors qu'on n'avait pas du tout les mêmes façons de travailler, les mêmes organisations et autres. Donc là, pour moi ça a été aussi un beau challenge... de découvrir comment on pouvait améliorer les choses, travailler plus vite, de découvrir plein de choses. » Son accès à ce poste est sans doute favorisée par son expérience comme agent communautaire : il travaille à la communauté de communes depuis près de trente ans. Mais une autre disposition est sans doute entrée en jeu.

---

<sup>10</sup> Les anciennes communautés de communes qui ont créé celle du Mainiotais ne s'organisaient pas de la même façon, n'avaient pas les mêmes besoins, et donc pas exactement le même personnel. Voir au chapitre 3.

Le parcours de Daniel montre une ascension régulière, au fur et à mesure de l'évolution des services techniques, qui était presque imprévue pour lui : « Moi mon parcours professionnel ça a été quand même bizarre, parce que jamais j'aurais dit, quand j'ai commencé ma carrière en entretien espace verts, un jour je finirais dans un bureau et je gèrerais toute une équipe comme ça, quoi. (*petit rire*) J'y aurais jamais pensé. » Sa trajectoire, son expérience personnelle de l'évolution des services techniques communautaires et sa position actuelle lui font plus facilement soutenir un discours du « aller de l'avant »<sup>11</sup>. Cette expression traduit une attitude concernant le travail, mais aussi vis-à-vis des transformations des collectivités territoriales<sup>12</sup>. Il s'agit plus largement encore d'un rapport assez flou, mais catégorique, au changement et aux façons de penser les choses. Cette expression incite à penser en termes de nouveauté, d'initiative et de mouvement permanent, et ressemble à la mutation d'un esprit entrepreneurial, qui prendrait la forme d'un trait de caractère, construit en opposition d'un autre, que l'on pourrait schématiser par une préférence de la routine et le refus du changement<sup>13</sup>.

Cette attitude sert donc aussi de marqueur de distinction. 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... Moi, les agents, de leur dire : "tiens, demain vous allez bosser à l'autre équipe", bah à la limite ils sont contents, ça change. Après, y'en a qu'aiment pas. Il y en a qui s'en sont jamais remis [d'être changé de service, déplacé...]. » En ce sens, l'« aller de l'avant » exprime aussi des positions sociales subjectives (en fonction des trajectoires de chacun, plus souvent les ascendantes) et objectives (en fonction de la position dans les hiérarchies du travail, et surtout le rapport aux postes de direction). De même, à trajectoire et position ascendantes, le rapport au travail tend à évoluer et à se raccrocher à des dispositions qui légitiment la-dite trajectoire et le même rapport au travail qui l'aurait permise, dans un processus d'auto-légitimation favorable à la création d'une illusion sur sa propre trajectoire<sup>14</sup>. Toutefois, l'adhésion à ce principe ne semble pas toujours reposer sur les mêmes justifications, nous le retrouverons plus tard. Quoi qu'il en soit, l'expérience de Daniel dans la

---

11 Nicolas Belorgey, à propos des réformes de l'hôpital public et précisément celles visant à réduire le temps d'attente aux urgences, a montré comment le degré d'adoption de ces réformes et les pratiques de travail des médecins sont très liés à la position qu'ils occupent dans le système de santé et dans leur trajectoire. Voir : BELORGEY Nicolas, « Réduire le temps d'attente et de passage aux urgences ». Une entreprise de "réforme" d'un service public et ses effets sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 189, 2011, p. 16-33 (voir en particulier p. 29-32).

12 Voir au chapitre 5.

13 Un parallèle peut être fait plus généralement avec les grilles de lecture du rapport à la modernité (notamment celles d'une partie des études rurales d'après-guerre).

14 BOURDIEU Pierre, « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 62, 1986, p. 69-72.

communauté de communes, mais surtout sa posture entreprenante et compatible avec un « bon esprit » du service<sup>15</sup> ont dû favoriser son ascension.

Xavier, lui, est agent technique et responsable des manifestations publiques auprès de Daniel. Tout comme ce dernier, son parcours montre une légère ascension hiérarchique, mais cette fois au sein des services techniques de la ville du Prévay. Ses presque 35 ans de carrière dans la fonction publique territoriale lui ont permis d'observer les transformations du travail des services techniques et lui permettent aussi d'avoir un regard expérimenté sur les transformations des collectivités territoriales.

Après un apprentissage en tournage-fraisage, il travaille un peu dans l'industrie mécanique, mais passe la grande partie du début de sa carrière chez un géomètre, où il travaille pendant quelques années. Suite à un concours, il entre à la ville du Prévay comme agent technique polyvalent au service voirie, où il peut réemployer des compétences obtenues en géométrie. L'entrée dans la fonction publique lui offre « une garantie de travail », contrairement à ses débuts dans le secteur privé où « il y avait des hauts et des bas ».

Agent polyvalent, Xavier devient agent de maîtrise, le poste s'étant libéré. En 2000, il devient ensuite responsable du service voirie de la ville (une quinzaine d'agents), là aussi quand le poste se libère. Une partie de son travail consiste alors à gérer les agents – c'est-à-dire régler les conflits, s'occuper des travailleurs, distribuer le travail selon les spécialités –, tandis qu'une autre partie consiste à gérer le travail – c'est-à-dire suivre les travaux. Il note à ce propos que les tâches ont beaucoup changé, et que la gestion quotidienne d'un service technique – avec l'arrivée de l'informatique, les calculs de devis, et autres – prend la forme d'un véritable travail administratif : « C'est vrai qu'on est des techniques, on arrive à devenir des administratifs. C'est vrai que le métier de technique a changé, beaucoup plus que la partie administrative [des collectivités].<sup>16</sup> »

La mutualisation entre services de la ville et de la communauté de communes « rabat les cartes<sup>17</sup> ». Xavier devient responsable du service des manifestations publiques, donc à un poste d'adjoint sur lequel il peut réemployer ses relations dans le milieu associatif local, où il est très actif, et intervient aussi sur les questions d'hygiène et de sécurité au travail auprès des agents communautaires par le biais d'ateliers, de visites des lieux de travail.

---

15 À ce propos, voir : PIALOUX Michel (présenté par Paul PASQUALI), « Chapitre 9. “Bons ouvriers” et “mauvais éléments” : les catégories de l'entendement patronal à Renault et Citroën » *Le temps d'écouter. Enquêtes sur les métamorphoses de la classe ouvrière*, Raisons d'agir, « Cours et travaux », 2019, p. 329-356.

16 On remarquera que ses qualifications spécifiques et son expérience lui ont permis de monter dans la hiérarchie des services techniques, ces derniers distinguant davantage les qualifications particulières que les services administratifs. De plus, l'« administrativisation » du travail d'encadrement des services techniques pose question : dans quelle mesure ce travail est-il, par exemple, plus précisément qualifié que celui d'Annick ? Dans leurs situations respectives, Xavier et Annick mobilisent surtout leur expérience plutôt que des qualifications particulières.

17 Comme on a pu l'entendre plusieurs fois lors des entretiens.

En termes de points de vue, Xavier est relativement sceptique concernant les mutualisations et le développement de l'intercommunalité, tout en étant conscients qu'une partie de ces transformations a pour origine le financement des collectivités. Sa position pourrait *a priori* être expliquée, comme une petite rancœur, par la « perte » de son équipe du service voirie qu'il dirigeait avant l'intégration dans la communauté de communes. Cette explication peut être vraie, mais elle semble incomplète, car Xavier réutilise dans son nouveau poste des réseaux locaux construits de longue date. Xavier possède ainsi un capital d'autochtonie<sup>18</sup> assez unique dans les services techniques et qui lui est très utile dans la préparation des événements locaux. Ce serait aussi passer à côté de sa présence de longue date dans les services techniques de la ville du Prévoy : l'expérience de plusieurs mouvements contradictoires de réorganisation des services, qu'ils les regroupent ou les séparent, permet à Xavier d'avoir un regard distancié sur les transformations récentes des collectivités. Pour lui, le développement contemporain de l'intercommunalité n'est pas un mouvement immuable et définitif, l'inverse peut 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 communauté de communes rurale et non pas à la ville du Prévoy. Bien qu'ayant des trajectoires très similaires, qui pourraient les prétendre très proches, Daniel et Xavier ne partagent pas la même expérience et le même rapport aux transformations des collectivités territoriales.

### **Des trajectoires d'ascension par mobilisation d'autres ressources**

Angélique, Alice et Amandine forment un autre groupe qui connaît une trajectoire ascendante, comme Daniel et Xavier, mais qui contrairement à eux reposent sur d'autres ressources (dont des titres scolaires) que sur l'accumulation d'expérience et sur des « preuves » faites sur le temps long.

Angélique occupe un poste à part dans la communauté de communes. Auparavant coordinatrice enfance-jeunesse dans l'une des communautés ayant fusionné, elle travaille maintenant auprès du DGS comme chargée de la citoyenneté locale et de l'évaluation des politiques publiques. Pour arriver à son premier poste, elle avait suivi un cursus dans l'enseignement supérieur spécialisé dans les carrières sociales. Elle entre en 2005 à la communauté de communes de Courval comme coordinatrice enfance-jeunesse contractuelle et obtient dans la foulée le concours de rédacteur. Après « avoir eu l'opportunité » entre temps de travailler dans une association

---

18 RETIÈRE Jean-Noël, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire », *Politix*, n° 63, 2003, p. 121-143. Voir aussi au chapitre 4.

d'éducation populaire, Angélique revient à Courval et devient titulaire de son poste, cinq ans après sa première venue dans le Mainiotais.

Avec la fusion qui a amené la communauté de communes du Mainiotais, il y a la « nécessité d'organiser les choses avec un regard plus stratégique » et des nouveaux besoins en termes de services intercommunaux, et il n'y avait pas d'évaluation en interne des politiques publiques. Angélique était intéressée par l'évaluation des politiques publiques, et avait l'envie d'« évoluer vers des missions plus stratégiques, on va dire... plus transversales... plus d'aide à la décision ». Après en avoir discuté en interne et avoir négocié les conditions de sa reprise d'études, Angélique reprend donc une formation (un master) pour faire des diagnostics et de l'évaluation de politiques publiques – qui est une découverte pour elle –, et devient à son retour chargée de mission auprès du DGS.

En raison de son poste, Angélique a occupé un rôle déterminant dans la foulée des fusions et mutualisations, car son travail d'évaluatrice l'a faite intervenir dans plusieurs services communautaires à leur suite. Maintenant, son rôle se rapproche davantage de missions sur le temps long, et la plupart de ses missions concernent la citoyenneté locale (démocratie locale, dialogue avec les citoyens et les élus, animation du conseil de développement). Cependant, Angélique a récemment repris une formation universitaire en intelligence collective<sup>19</sup>, pour se spécialiser davantage.

« Ce qui m'intéresse, c'est de pouvoir me positionner en tant que... aide, outil au service des autres, en fait, au service des autres services. Donc voilà, d'accompagner une démarche, d'accompagner un service dans l'élaboration d'un outil, parfois ça peut être... parfois ça peut être un échange d'un quart d'heure avec un collègue qui va organiser une réunion... avec des citoyens et comment on peut animer la réunion pour que ce soit plus efficace, quel type d'outil on peut utiliser pour que ce soit participatif... Voilà, ça va être ça. [...] Et là je commence à mettre en place des micro-formations internes... là-dessus justement. Sur comment on peut animer des réunions fun et efficaces. Quel type d'outil on peut utiliser pour que soit plus participatif... Donc... Ouais, c'est vraiment ça. J'aimerais bien continuer à être là-dessus, vraiment, sur de la facilitation. Ouais, vraiment. Donc en interne, mais si après je me projette dans plusieurs années, pourquoi en externe aussi. Ça peut être une piste demain, d'aller intervenir sur une autre collectivité... Pourquoi pas. Ou d'aller faire de la formation au niveau du CNFPT, enfin... ça peut être des perspectives d'avenir, ouais. »

La trajectoire professionnelle d'Angélique est donc assez singulière : entrée de façon assez « classique » dans la fonction publique territoriale, sur un emploi correspondant à sa formation, ses re-spécialisations lui permettent d'accéder à des postes assez uniques et peu fréquents dans les

---

19 Qui est défini par Angélique comme la « facilitation des collectifs », « comment faire coopérer un groupe en ayant un objectif à atteindre », « comment animer ce groupe », « créer un environnement propice pour que le groupe trouve ses solutions et atteigne son objectif ou définisse son projet collectivement ».



intercommunalités, surtout rurales. C'est aussi un métier en voie de professionnalisation<sup>20</sup>. La trajectoire d'Angélique montre ainsi une ascension par la formation – qui montre presque des airs de reconversion en interne –, qui repose sur la mobilisation de ressources scolaires, et qui a bénéficié des transformations des communautés de communes du Mainiotais.

« Clairement, la... la fusion, la mutualisation... dans mon cas, c'était des tremplins. Je pense que... J'ai vu ça comme des perspectives, des possibilités, des opportunités, et qu'il fallait saisir, quoi. Parce que effectivement, c'est pas forcément vécu comme ça tout le temps. »

La déviation d'Angélique vers un domaine encore peu développé dans les collectivités territoriales rurales a constitué une voie possible de progression dans sa vie professionnelle. En se re-formant, Angélique a fait en quelque sorte un choix entre un poste – obtainable par des compétences – et un statut – obtainable par concours.

Angélique : Je pourrais être attaché [territorial] sur ce poste-là. Seulement, j'arrive pas à avoir le concours d'attachée.

Victor : Vous avez tenté d'autres concours ?

Angélique : Hormis rédacteur ? Oh oui, le concours d'attaché, dix fois. Donc j'abandonne (*petit rire*) Voilà. Je m'étais inscrite à la préparation du concours d'attaché cette année... et finalement ça me motive quinze fois plus de faire mon... de faire le diplôme en intelligence collective... et je trouve ça très compliqué de faire les deux en même temps, parce que la préparation du concours d'attaché c'est quand même beaucoup d'investissement, faut être prêt pour y passer beaucoup, beaucoup de temps... et c'est beaucoup de temps en formation aussi, donc c'est aussi un investissement important de la collectivité. Et la formation que je vais partir faire [...] c'est trois jours par mois pendant un an, c'est aussi beaucoup d'investissement personnel et de la collectivité... Pour moi c'était pas possible de faire les deux. Donc j'ai privilégié la formation diplômante<sup>21</sup>. Je trouve ça beaucoup plus intéressant... et pour moi, ma carrière, mon évolution, et pour la collectivité parce que j'acquière de la compétence. Et que passer un concours, d'accord c'est sympa, mais on n'acquière pas de la compétence. [...] On acquiert un statut, mais pas la compétence.

Angélique étant déjà diplômée d'un bac +5, le niveau de diplôme n'a donc pas d'importance pour elle, à l'inverse des spécialisations qu'elle recherche. Cette différence entre compétence et statut et la plus grande importance de l'un ou l'autre aux différents moments d'un parcours de formation ou d'un parcours professionnel, montrant ainsi des intérêts et des choix, se retrouvent aussi dans les trajectoires d'Alice et d'Amandine.

---

20 Voir au chapitre 3.

21 Ce passage prête à confusion : officiellement, on distingue les formations diplômantes, qui délivrent un niveau – et donc potentiellement un statut et des postes –, et les formations qualifiantes, qui délivrent des compétences.

Alice représente quant à elle un exemple de trajectoire ascendante très rapide. Après des études techniques et une formation universitaire professionnelle dans le paysage et l'environnement, elle accède à un poste de responsable à 25 ans avec un niveau Bac +3. Alice découvre le service déchets et environnement de la communauté de communes du Mainiotais lors d'un stage au service urbanisme. Après un détour dans un syndicat de bassin, elle intègre la communauté de communes comme animatrice prévention déchets, et remplace la responsable de service (qui voulait changer de domaine, est partie dans une autre collectivité) l'année suivante. Son expérience dans le privé se limite à ses stages dans le cadre de sa formation, mais au cours desquels elle a construit ses goûts en termes de travail. Dans le cas de sa formation dans la filière paysagère, elle explique son absence d'affinité avec le travail en bureau d'études par l'absence de « terrain » et de contact avec les personnes qui mettent en œuvre les chantiers, la faible diversité du travail et son éloignement de sa conclusion. En d'autres termes, le fait de « passe[r] d'un petit dossier à un autre ».

Alice justifie son recrutement à un poste de responsable de service, alors qu'elle n'avait que 23 ans et qu'un ou deux ans d'expérience dans le domaine, par la mise en avant des compétences personnelles lors des recrutements. Nous verrons plus tard que les transformations des collectivités et de la fonction publique territoriale encouragent – en plus de la gestion individualisée des carrières – la personnalisation des compétences des employés publics ainsi qu'une plus grande rigueur dans leur recrutement. On pourrait aussi faire remarquer qu'Alice détient des ressources scolaires récentes et se trouve encore dans un moment de sa trajectoire professionnelle où elle doit « faire ses preuves » et montrer qu'elle peut intégrer des univers professionnels : ce contexte biographique et sa situation dans l'emploi (elle est contractuelle) l'incitent à mobiliser des ressources pour bien se présenter<sup>22</sup> et répondre à des attentes<sup>23</sup>. Cette attention s'est retrouvée pendant l'entretien, au cours duquel Alice a présenté le service déchets et environnement et son travail de façon impeccable, avec un propos très structuré et des phrases bien construites. Le formalisme qui a pu caractériser une partie de l'interaction, qui pourrait être – à l'extrême – perçu comme un esprit de bureaucrate, est plutôt à interpréter comme une réponse à une épreuve de légitimité : bien qu'Alice se trouvait face à un apprenti-sociologue à peine plus jeune qu'elle, l'entretien a pu constituer d'une certaine manière un « test », et de toute façon sa position l'incitait à faire preuve de sa compétence en le signifiant par la qualité de sa présentation.

Si l'ascension d'Alice dans la hiérarchie des postes semble bien entamée, il lui reste néanmoins à convertir ses ressources en statut, car elle est encore contractuelle en attendant d'avoir

---

22 Voir : GOFFMAN Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1 : La présentation de soi*, Éditions de Minuit, « Le sens commun », 1973.

23 En guise d'exemple, voir : CARTIER Marie, « Nouvelles exigences dans les emplois d'exécution des Services publics », *Genèses*, n° 42, 2001, p. 72-91.

ses concours. Le but, dans sa situation actuelle, est de confirmer ce bon début en réussissant un concours – « peu importe » l'intitulé –, lequel lui permettra de devenir titulaire sur son poste et du même coup de se stabiliser dans l'emploi, quitte à améliorer son statut ensuite en tentant d'autres concours : « Je retente quand même [le concours de technicienne] parce le fait d'avoir “technicien” me permettrait quand même de garder mon poste en changeant l'intitulé et en même temps, et en me mettant sur le statut de technicienne, mais l'idéal serait que j'ai “attaché [territorial]”. »

La trajectoire d'Amandine, assez singulière, peut être un exemple du recrutement qu'évoque Alice. Assistante de direction auprès du DGS, Amandine est entrée dans l'emploi public après un début de parcours sinueux, mêlant des orientations très variées et un début de carrière dans le privé.

Titulaire d'un Baccalauréat général section Littéraire, elle entre à l'université en licence en histoire de l'art et tente des concours de grandes écoles. Elle change complètement d'orientation et obtient un CAP coiffure des brevets professionnels dans le but d'entrer dans le professorat – pour lequel il faut justifier plusieurs années de pratique. Elle travaille comme coiffeuse pendant quelques années, « et puis en fait, je m'ennuyais, je trouvais plus mon compte. J'avais envie d'évoluer, de changer. » Son parcours non-linéaire lui permet néanmoins d'acquérir d'autres compétences, notamment en gestion.

« Déjà, à la base, j'avais commencé la coiffure en me disant : “J'arrêterais un jour, je le sais.” Et pendant les études de coiffure... Puisque le brevet professionnel, c'est pour tenir un salon, donc pour être responsable d'entreprise, on a aussi des parts avec tout ce qui est comptabilité, donc beaucoup de gestion administrative quand même, pour pouvoir tenir un salon. Et ça m'a toujours plu. Et donc quand j'ai commencé à fatiguer un peu, je me suis dit que ça va passer... Je suis tombé enceinte, donc je me suis dit [que] le congé maternité, ça va me permettre de faire une pause, de prendre du recul. Et puis quand je suis revenue, en fait, c'était encore pire. (*petit rire*) J'avais encore plus envie d'arrêter qu'avant, donc j'ai commencé à faire des recherches, à prendre des rendez-vous dans des organismes de formation, à voir ce qui m'intéressait, ce qui m'intéressait pas. Et donc de fil en aiguille j'ai été orientée sur deux formations, donc une c'était assistante de gestion PME-PMI, et une c'était la formation de secrétaire de mairie. Donc sachant qu'il y en avait une qui était diplômante... la PME-PMI c'était diplômant, et une qui était qualifiante. »

Se pose alors la question du type de formation et, comme Angélique précédemment, de choisir entre obtenir un niveau de diplôme ou une qualification professionnelle : choix qui dépend d'où l'on se trouve dans sa trajectoire – et notamment des ressources dont on dispose –, d'où on veut aller et des ressources nécessaires. Le choix d'Amandine se porte sur la formation qualifiante de secrétaire de mairie.

Deux raisons, plutôt objectives et renvoyant à sa trajectoire, peuvent aider à comprendre ce choix. D'abord, les catégories de la fonction publique (A, B et C) renvoient non seulement à des

positions dans la division du travail (la catégorie A serait celle des décideurs, la catégorie B celle des encadrants et la catégorie C celle des exécutants), à des catégories socio-professionnelles (les cadres en A, les professions intermédiaires en B, les ouvriers et employés en C<sup>24</sup>), mais aussi à des niveaux de recrutement (minimum Bac +3 pour la catégorie A, niveau baccalauréat minimum pour la catégorie B et diplômes de niveau V ou V bis ou sans de diplômes pour la catégorie C). Amandine étant d'une part déjà titulaire d'un baccalauréat, et d'autre part en pleine reconversion – c'est-à-dire sans compétences à réemployer immédiatement –, la formation qualifiante peut sembler. D'autres raisons, plus subjectives, peuvent avoir encouragé ce choix. Amandine explique que son choix doit en partie par une bonne interaction eue avec le Centre de Gestion de la fonction publique territoriale de son département<sup>25</sup>. Il faut aussi souligner que sa mère, ex-salariée d'une entreprise publique, s'est aussi reconvertie comme secrétaire de mairie après des restructurations internes. On peut imaginer que le fait d'avoir vécu une expérience similaire ait pu favoriser l'échange d'information entre elles et faciliter « doucement » cette reconversion dans l'emploi public local. Enfin, alors que son choix n'est pas encore définitif, Amandine commence déjà à effectuer des remplacements dans la fonction publique.

« Et donc par le biais de la force des choses, des discussions avec des personnes... Le père de ma fille à l'époque était à la recherche d'un emploi, et j'ai été déposer un CV un jour, pour lui, et je me suis renseignée en même temps, c'était au Centre de Gestion. Et donc j'en ai profité pour me renseigner sur la formation qualifiante auprès de ces personnes-là, qui m'ont dit : "Bah nous on peut pas vous donner de renseignements [...] c'est plus l'organisme de formation qui gère ça". Mais j'ai eu un contact avec la personne, ça s'est bien passé, on a pas mal échangé. Et quelques jours après, la personne rappelle à la maison. Donc je pensais que c'était pour mon conjoint. Et non, en fait, elle voulait me parler pour me proposer quelque chose. Donc sachant que moi j'allais arrêter, j'avais fait une rupture conventionnelle parce que j'avais pris la décision, donc j'avais rien derrière, mais j'avais pris la décision, c'était acté... j'arrêtais la coiffure pour refaire quelque chose. Et donc du coup, la semaine d'après, je les ai rencontrés, ils m'ont proposé un poste de remplacement, en DRH, au Centre de Gestion. J'avais pas de qualifications, je n'avais aucune connaissance (*petit rire*) du secteur public, et j'ai commencé comme ça. Et donc ça m'a permis aussi, en parallèle et... avec le Centre de Gestion, j'ai commencé à faire des remplacements. Ils m'ont proposé de faire des remplacements aussi en secrétariat de mairie, donc des remplacements ponctuels, sur des vacances, des congés, etc. Ce qui m'a permis aussi d'affiner mon choix. Et donc en parallèle, j'ai passé [...] les examens d'entrée pour les deux formations, mais à la fin j'ai été prise pour les deux et j'ai finalement choisi celle de secrétaire de mairie, par le biais de cette expérience que j'ai eue avec le Centre de Gestion. Donc c'est vraiment... un enchaînement de situations et de... hasard, de rencontres, qui a fait que je suis arrivée ici. C'est vrai qu'au moment de faire la rupture conventionnelle, c'était pas du tout prévu... Enfin, je commençais à cheminer dans ma tête. Mais c'était pas prévu au moment "t",

---

24 Les catégories de la fonction publique ne recourent pas parfaitement les catégories socio-professionnelles : un ouvrier de la fonction publique peut être de catégorie B.

25 La référence à des événements passés amène cependant à reconsidérer leur signification ou leur importance, en vrai ou en faux. L'affirmation d'Amandine peut aussi être une reconstruction *a posteriori*, provoquée par la demande de récit de l'enquêteur, qui la pousse à donner plus d'importance à cette interaction.

le jour où j'ai décidé de faire la rupture conventionnelle, c'était suite à un échange avec ma patronne de l'époque. [...] Et suite à ça, tout s'est enchaîné positivement au final, sur quelque chose qu'était pas prévu au moment où ça s'est passé. [...] Parce que je pense aussi qu'en amont j'avais déjà fait le cheminement, et j'avais déjà fait les démarches. »

Amandine commence donc à faire des remplacements comme secrétaire de mairie avant la formation. Pendant les remplacements en secrétariat de mairie, souvent courts, Amandine traitait surtout les affaires urgentes, ce qui lui servait quand même de formation pratique et de socialisation au métier. « J'en ai fait quand même quelques-uns... qui donnent de l'expérience quand même, parce qu'on est obligés de se débrouiller par nous-mêmes... on arrive dans des lieux qu'on connaît pas du tout. Les collègues ne sont pas, donc forcément faut qu'on découvre, qu'on prenne de l'autonomie pour chercher tel ou tel dossier au moment où... où on nous donne ce dossier-là en charge, parce que forcément, en mairie, c'est pas forcément le dossier sur lequel on travaille sur lequel on va travailler cinq minutes après. »

La reconversion s'officialise en 2013 : Amandine suit la formation qualifiante de secrétaire de mairie et arrive plus tard à la communauté de communes du Mainiotais (qu'elle ne connaît pas et dont elle n'est pas originaire) pour un remplacement long au service ressources humaines. Au moment de la mutualisation entre la ville et la communauté de communes, on lui propose le poste d'assistante de direction auprès du directeur général des services et sa stagiérisation. « Effectivement, j'avais une petite expérience en RH, après est-ce que c'était suffisant pour occuper le poste pour lequel j'ai été prise ?... Après, on m'a donné aussi ma chance, du coup, j'ai pu aussi aller directement montrer mes compétences. » Pour Amandine, la mutualisation a provoqué en quelque sorte une promotion, ou plutôt un rattrapage de sa position scolaire après un détour par le secteur de la coiffure.

On aperçoit donc que ce groupe ascendant, réuni par des similitudes de trajectoires et de moyens d'ascension, montre différentes positions vis-à-vis de l'emploi. Ces positions occupées induisent des épreuves différentes. Alice se trouve dans une situation où, bien qu'elle soit responsable d'un service regroupant une douzaine d'employés, elle doit obtenir un statut pour se stabiliser. Ce qui n'est pas le cas d'Amandine, fonctionnarisée, qui cherche à améliorer son statut par le biais de concours et de validations des acquis. Quant à Angélique, déjà stabilisée à un poste « élevé », ses perspectives sont de l'ordre de la spécialisation – ou du moins, d'une plus grande qualification, – et sont traversées par les enjeux de professionnalisation dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques.

## Des reconversions dans la fonction publique

La trajectoire d'Amandine dénote d'autant plus que la plupart des reconversions de travailleurs du privé vers la fonction publique ne montrent pas souvent de telles ascensions. Parmi les participants à l'enquête, aucune des carrières longues dans le privé ne se traduit par une ascension dans la hiérarchie intercommunale, hormis à des postes d'adjoint à des responsables d'équipe dont l'importance hiérarchique est largement à relativiser.

Anne-Marie est un exemple de reconversion assez horizontale (sans changement de position dans les hiérarchies professionnelles) et de trajectoire *décloisonnée* (à travers les secteurs d'activité). Fille d'artisans (garagistes), titulaire d'un bac général (qui ne correspondait pas à ses souhaits) et d'un BTS dans le commerce, elle devient finalement ambulancière dans une entreprise de sa famille où elle y travaille pendant plus de quinze ans. Anne-Marie tente par la suite une reconversion comme assistante médicale, obtient un diplôme en alternance, mais ne trouve pas immédiatement de travail. En attendant, elle effectue un remplacement à l'accueil de la communauté de communes du Mainiotais. Après quelques mois de contrat, Anne-Marie postule à un poste statutaire à l'accueil de la mairie du Prévay, qui vient juste de se libérer. Elle postule et est prise, le service étant en surcharge de travail (comme le décrivait Gabrielle), Anne-Marie est en formation État-civil pour soulager ses collègues. Cette reconversion à l'accueil d'une collectivité permet à Anne-Marie de réemployer des dispositions acquises lors de son expérience d'ambulancière, à savoir être exposé au contact avec le public et savoir maîtriser les usagers : « Vu mes compétences, je me suis dit ça aurait pu être que l'accueil, parce que... voilà, mes compétences ne... Ambulancière. J'avais du mal à transmettre mes compétences sur un autre service. J'allais pas aller en finances par exemple. »

Ce réinvestissement de dispositions est aussi caractéristique du parcours de Véronique, secrétaire de mairie depuis dix ans, ex-contrôleuse qualité dans l'industrie électronique pendant vingt ans. Mainiotaise, fille d'agriculteurs et titulaire d'un Bac D, elle développe « au fil des années d'études » un intérêt pour les enjeux de qualité, après avoir pensé un temps à devenir enseignante. Elle obtient une licence en physique et entre peu après dans une entreprise d'électronique où elle travaille pendant 20 ans. « C'était vraiment ce que je voulais faire [...]. C'était vraiment un choix. Autour des projets qualité... autant dans la qualité environnementale que la qualité produit, que qualité finition de produit. »

L'entreprise ferme et Véronique est licenciée économique. Bien que sollicitée par d'autres entreprises, elle s'arrête pour s'occuper de ses enfants, mais accepte quelques missions d'intérim dans des domaines variés – elle dit se chercher un peu. Elle a conscience que son absence dans

l'emploi l'en éloigne, et que ses connaissances dans le domaine de la qualité industrielle, acquises par l'expérience, risquent d'être moins valables sans qualification récente voire obsolètes. De plus, les horaires de travail dans l'industrie sont difficilement compatibles avec le travail domestique, en particulier s'occuper des enfants. Quatre ans après son licenciement, Véronique choisit de se reconverter comme secrétaire de mairie. Elle appuie cette reconversion avec ses engagements associatifs, où elle a l'habitude d'y faire le travail administratif : « C'est pour ça que j'ai choisi ce métier, d'ailleurs. ». En plus de ces compétences en gestion, Véronique fait rejoindre l'esprit des engagements associatifs avec des dispositions au service public, à rendre service aux autres.

« Je me suis arrêtée pour élever mes enfants et quand j'ai voulu repartir je me suis rendu compte que j'avais perdu beaucoup de notions au niveau qualité, que ça avait beaucoup évolué. Donc je me suis remise un peu en question, en me disant : est-ce que je retourne à l'école, enfin, en formation pour me remettre à niveau en contrôleuse qualité, ou est-ce que je change complètement d'orientation, sachant que j'avais des enfants et que... en industrie c'était souvent des horaires décalés... et que c'était souvent compliqué. J'ai fait par moi-même, sans passer par Pôle Emploi ni rien, quelques sondages autour de moi de potentiels métiers qui pourraient m'intéresser. Sachant que je faisais tout l'administratif dans une association, donc je me suis "pourquoi pas"... Donc j'ai été rencontrer une secrétaire de mairie puis je me suis dit "pourquoi pas" et je me suis lancée. Et donc je suis arrivée dans le métier de secrétaire de mairie en passant par une formation de secrétaire de mairie, avec le partenariat du Centre de Gestion. Donc j'ai fait deux ans de remplacement, parce que je trouvais que la formation ça ne suffisait pas pour acquérir toute... Et puis j'ai trouvé un poste, dans une petite commune, où j'ai été trois ans. Et puis après pour me rapprocher du domicile j'ai postulé ici. »

Véronique est titularisée à son premier poste. Elle travaille d'abord à temps non-complet, ce qui lui permet de revenir dans l'emploi tout en élevant ses enfants, bien que ce soit au prix d'un déclassement dans l'espace de l'emploi et d'une assignation dans l'espace domestique. Il faut aussi rappeler que tendanciellement, moins une collectivité a d'habitants, plus il y a d'employés publics à temps non complet<sup>26</sup>. Beaucoup de communes rurales n'ont pas besoin de secrétaire à temps complet : « Mais c'était l'avantage de ce poste. C'est que beaucoup de petites mairies n'ont pas besoin d'une secrétaire à temps plein, donc c'était plus facile pour moi de trouver à temps [non-complet]. »

Véronique officie à Chandagné depuis cinq ans, à temps complet. Elle participe à la création de la commune nouvelle qui implique sa commune. Depuis sa création, elle partage son temps de travail entre sa commune déléguée où elle travaille seule, et la commune-centre où elle se partage le travail avec ses collègues. Le tout en faisant officiellement partie du personnel intercommunal : « Je suis personnel com-com, mais je reste vraiment dans ma commune. »

---

26 Ou inversement, plus une commune est petite, plus elle aura tendance à proposer des emplois à temps non-complet. Voir : DGCL et CNFPT, *Bilans sociaux 2015*, op. cit., tableau p. 39.

Contrairement à Anne-Marie et Véronique, Louis, maçon de 55 ans, n'a pas changé de métier en entrant dans sa communauté de communes de résidence, car sa spécialité était recherchée (un maçon était part en retraite). Après un apprentissage en maçonnerie sans obtenir de diplôme, Louis travaille dans une entreprise de maçonnerie pendant plus de douze ans, avant qu'elle soit liquidée.

« Quand il a déposé le bilan, je suis rentré à Courval... J'habitais déjà ici... Je suis rentré, je me suis arrêté chez un maçon à Courval, il m'a dit : "J'te prends tout de suite." Et donc j'ai pu parce qu'on était licenciés économiquement, donc j'ai eu deux mois de préavis. Et dans ces deux mois de préavis... bah s'est trouvé cette place à la communauté de communes de Courval en tant que maçon. Donc je suis rentré en 1995, dans la fonction publique. [...] Si j'ai eu la chance de rentrer, c'est que le chef partait en retraite. Et le nouveau chef qu'est devenu était maçon, et comme ils cherchaient un maçon, donc moi j'ai postulé et j'ai eu le poste. [...] Si tu veux, dans le malheur, j'ai la chance de rentrer à la com-com après. [...] J'ai connu peut-être, allez, deux mois de chômage dans ma vie. C'est tout. »

Louis est agent technique dans la collectivité depuis 25 ans. Depuis dix ans, il est aussi responsable adjoint de son secteur, composé d'une bonne dizaine d'ouvriers (« quand mon chef est pas là, c'est moi qui est responsable »). La création de la communauté de communes du Mainiotais a étendu sa région de travail. « Au départ, à la communauté de communes de Courval, je travaillais pour dix communes... et après, donc depuis que le Mainiotais s'est fait, je travaille maintenant pour toutes les communes. Et donc mon métier, c'est 80 % de maçonnerie, et 20 % de bureau et d'événements. Ce que veut dire événementiel, c'est que j'emmène, je vais monter des barnums, monter des podiums, et tout ça. »

« Je suis sorti sans examen, parce que j'ai pas eu mon CAP, j'étais trop bon à l'école. (*sourires partagés*) J'ai fait trop le con. Mais je regrette maintenant. Parce que... pour la fonction publique... pour monter en grade, il faut passer des concours. Et donc quand t'as pas fait grand-chose à l'école... pour passer des concours, c'est pas évident. Et donc pendant deux ans, avec un collègue de Courval, on a repris des cours particuliers. On allait tous les mercredis matin, la com-com nous donnait quand même le temps d'y aller. [...] Eh ben j'avais, ouais, trente-deux, trente-trois ans, quand j'étais faire ça. Quand tu te remets dans des maths, du français... la vache, j'peux te dire que c'est chaud. [...] Mais bon, on a eu tous deux notre concours et aujourd'hui je suis agent technique principal première classe. [...] Mais bon, on a réussi par les concours. Mais par la volonté d'y aller. Aujourd'hui j'ai des collègues qui ont a peine 30 ans, qui ont pas envie de y aller. Et qui viennent de quitter l'école. [...] Moi et mon collègue, on avait très bien préparé ça, parce que nous on voulait monter. De toute façon on nous avait toujours dit, à cette époque-là c'était le maire d'ici, qu'était président [de la communauté de communes], il avait dit : "De toute façon les gars, si vous voulez monter, y'a pas le choix, vous monterez que si vous avez votre examen. Sans ça, si vous l'avez pas..." Bah on est motivés. Eh, c'est ta carrière en jeu après. C'est ta carrière, c'est ta paye en jeu, et tout ça, donc... »



Louis, parce qu'il a commencé sa vie professionnelle et a commencé à travailler dans le secteur privé, y a fait beaucoup référence pendant l'entretien<sup>27</sup>. Il souligne également qu'il est connu pour ses qualités, sa compétence et sa spécialisation auprès des entrepreneurs du bâtiment des environs, ce qui constitue une ressource d'une très grande valeur, car elle lui garanti un emploi chez presque n'importe quel artisan<sup>28</sup>.

« Ah, il y a encore trois ans la dernière fois qu'il m'a appelé, le maçon de Courval qui devait m'embaucher. Son père, qui me voit à des fois, il m'a dit : "Louis, tu veux pas revenir dans le privé ? – Non, non, c'est bon, maintenant c'est fini." Bon, il m'a plus rappelé parce que bon, avec l'âge que j'ai... Mais, je suis sûr que si aujourd'hui je quitte la fonction publique, je suis sûr que dans les 48 heures, j'ai trouvé un patron. En plus je touche la pierre donc... Ils cherchent des gars de pierre. »

Le parcours de Ludovic, agent technique de 50 ans, est partiellement comparable à celui de Louis à quelques différences près. Apprenti-carreleur n'ayant pas poursuivi dans son métier à cause de problèmes physiques et articulaires, il travaille pendant cinq ans dans l'industrie de la ferblanterie, avant d'entrer dans une entreprise de travaux publics. Alors qu'il est en voie de stabilisation en termes matrimoniaux, le travail dans cette première entreprise l'oblige à partir à la semaine pour faire les chantiers, ce qui rend difficile la vie de famille. Il change d'entreprise une poignée d'années plus tard et rejoint une autre entreprise de travaux publics dans laquelle il reste dix ans.

L'entrée de Ludovic dans la fonction publique intervient donc après une vingtaine d'années de carrière dans le secteur privé. Il apprend qu'un poste d'agent technique territorial est libre près de chez lui et y postule un peu « sans trop y croire ». Quand lors de l'entretien, les élus lui demandent pourquoi il candidate au poste, Ludovic leur répond franchement qu'il vient « pour les horaires », qui sont fixes et permettent de diminuer la dureté du travail. Il raconte que son honnêteté a été récompensée, Ludovic est pris pour le poste bien qu'il n'ait travaillé que dans l'artisanat du bâtiment, de l'industrie et les chantiers et n'ait aucune connaissance dans les espaces verts.

« Moi en espaces verts, j'y connais que dalle. (*en mimant son entretien d'embauche*) Dans ma vie, est-ce que les fleurs... ? Non... Les arbustes ? Non... Bah oui, j'y connais rien, je viens du TP et du bâtiment, donc voilà, tout ce qui est espaces verts... Mes collègues qui sont en espaces verts, c'est eux qui m'apprennent. [...] Tout ce qui était taille, savoir comment tailler un arbuste, ou un truc comme ça, je savais pas. Parce qu'il y a des saisons... des trucs à savoir. »

---

27 Voir chapitre 4.

28 Voir à plusieurs endroits : COQUARD Benoît, *Ceux qui restent*, op. cit.

Le recrutement de Ludovic peut effectivement, à première vue, paraître étonnant. Cependant, en milieu rural, avoir travaillé 15 ans dans les travaux publics a du sens. Aux yeux des élus locaux qui ont évalué la candidature de Ludovic, qui sont a fortiori au courant du travail et des conditions de travail dans le secteur, cette expérience de 15 ans dans seulement deux entreprises de TP – qui est un secteur où l’activité peut être très variable et vulnérable aux crises économiques – est un gage de qualités de travailleur : il n’a forcément « pas peur du boulot<sup>29</sup> », ou sinon il aurait changé de métier ou d’employeur. S’il avait changé d’entreprise plusieurs fois (par exemple, deux ans ici, trois ans là), son CV instable aurait mis en doute ces qualités (serait-il intenable, plaintif, ou fuirait-il le travail ?), alors qu’ici, Ludovic a travaillé pendant de longues périodes, et surtout dans les travaux publics, un domaine où l’on ne peut déroger à la dureté du travail sur le temps long. De plus, au regard de son parcours professionnel, la justification qu’exprime Ludovic pour entrer dans la fonction publique territoriale – « pour les horaires » et pour travailler moins intensivement – est légitime, car les conditions de travail dans le bâtiment et les travaux publics sont durs<sup>30</sup>, et valable, car les élus ruraux en sont bien au courant. On pourrait même rajouter que Ludovic ayant fait un apprentissage dans l’artisanat du bâtiment, il a probablement acquis quelques connaissances élémentaires dans d’autres domaines comme la maçonnerie, la menuiserie, l’électricité ou la plomberie et devrait avoir acquis des dispositions de « débrouillardise », d’une part parce que les lieux de formation professionnelle font côtoyer différents secteurs et des apprentis de différentes spécialités, et d’autre part parce que les chantiers et les travaux en bâtiment font souvent se côtoyer des travailleurs de différentes spécialités. En somme, le recrutement de Ludovic, malgré son inexpérience dans l’entretien des espaces verts – alors que certains de ses collègues ont des qualifications – est compensé par son parcours, qui est valorisé par les jugements locaux et par les connaissances autochtones et partagées<sup>31</sup> du travail et des secteurs d’activité. Contrairement à Louis, dont les qualités de travailleur étaient attachées à sa personne, Ludovic peut faire valoir et présumer ses qualités grâce à son seul parcours.

Cela fait donc plus d’une dizaine d’années que Ludovic travaille en collectivité. D’abord unique employé communal d’une commune du Mainiotais, tout en aidant un peu dans la filière

---

29 Une expression et jugement que l’on peut retrouver très facilement dans les espaces ruraux, tout comme « avoir envie de travailler ».

30 En 2010, le secteur de la construction était celui où l’on trouvait la plus grande proportion de salariés exposés à des facteurs de pénibilité liés à des contraintes physiques et cumulant les facteurs de pénibilité (MAUROUX Amélie (coord.), « Chiffres clés sur les conditions de travail et la santé au travail », *DARES Synthèse.Stat*, n° 22, novembre 2016, tableau 3, p. 22). En 2016, c’était l’un des secteurs où l’on trouvait la plus grande proportion de salariés déclarant des contraintes physiques et posturales (BEQUE Marilyne, KINGSADA Aimée et MAUROUX Amélie, « Contraintes physiques et intensité du travail », *DARES Synthèse.Stat*, n° 24, février 2019, tableau 1.8, p. 20).

31 Par exemple, on sait que dans telle entreprise, « les gars sont des bosseurs », que dans une autre « les gars sont des fainéants », on sait qu’une autre est en difficulté, ou qu’une autre a été rachetée et que le personnel a été transféré ailleurs.

sociale, il est depuis la fusion membre de l'une des équipes techniques du Mainiotais, s'occupant avec quelques collègues de plusieurs communes, dont la sienne d'origine. Cette entrée dans la fonction publique territoriale se traduit par une amélioration de ses conditions de travail.

« Depuis que je suis fonctionnaire, je vais pas dire qu'on travaille pas, hein, mais c'est moins dur que dans le TP, c'est moins physique. Donc ça fait que j'ai plus mal depuis que je suis fonctionnaire, je fais plus attention à ce que je fais... On peut dire qu'on a plus le temps de faire attention que dans le TP. »

### **La fonction publique territoriale comme voie de stabilisation**

Ludovic n'est pas le seul à entrer dans la fonction publique territoriale pour des raisons de qualité des conditions de travail. Daniel explique que plusieurs agents des services techniques sont des travailleurs en fin de carrière qui viennent dans la fonction publique pour « terminer doucement ».

« On a de la chance un petit peu de retrouver du personnel qui travaille en usine, qu'on 20 ans, 30 ans, qui sont fatigués, qu'en ont marre, ils arrivent à un âge où leur maison est payée, leurs enfants sont élevés, et tant pis, ils se disent "j'ai envie de changer... je vais dans la fonction publique." Ils perdent en salaire, ils perdent 400 €, 500 €, ils arrivent chez nous. Mais par contre, ils ont la qualité de vie. Ils sont à leurs 35 heures. Chez nous, l'avantage c'est qu'on arrive à poser les jours à peu près comme on le souhaite... et ça, on a cette chance-là de retrouver des agents... des agents comme ça. Parce que bon, chez nous, on n'impose pas un rendement tous les jours en disant : "Faut produire, faut produire..." [...] Il y en a qui ont cinquante ans, juste cinquante ans, ils ont encore dix ans à faire, on les stagiérise, on les embauche. »

Ces exemples diffèrent des reconversions racontées précédemment, et qui portent justement leur nom : Anne-Marie, Véronique et Ludovic sont entrés dans la fonction publique au milieu de leur vie professionnelle et Louis dans sa première partie. Ici, il s'agit de travailleurs fatigués. Même si le « recrutement social » –, par exemple le recrutement de « gars du coin<sup>32</sup> » déclassés sur le marché de l'emploi, – est de plus en plus rare<sup>33</sup>, ces recrutements que décrit Daniel en prennent un peu la forme, même si l'on peut trouver un intérêt à recruter des travailleurs expérimentés, qui cherchent avant tout des conditions de travail et qui peuvent être dotés de compétences utiles :

« Là j'ai recruté un agent... qui s'est fait licencier d'une entreprise de TP, suite à des problèmes... médicaux. Il a plus trop le droit de porter des charges et tout, mais voilà, il a des connaissances de travail en maçonnerie, en voirie, il a 56 ans... on l'a pris quoi. [...] Il a les compétences. Après, on

---

32 Voir : RENAHY Nicolas, *Les gars du coin*, op. cit.

33 D'ailleurs, tous les enquêtés l'affirment.

va s'adapter. Mais on va pas le stagiériser, on le prend en contrat et puis après on fera tous les contrats qu'on pourra faire au maximum. [...] Mais... c'est aussi donner la chance... On peut pas les laisser tomber non plus ces gens-là. Voilà, c'est pas parce qu'ils ont des problèmes de santé qu'il faut les abandonner. Si on faisait moins d'assistantat, j'pense que... Parce qu'aujourd'hui, celui qui vient chez nous à 1250 euros... »

Ce type de transition vers la fonction publique territoriale constitue, en quelque sorte, l'ultime stabilisation de ces travailleurs déjà stabilisés sur divers plans. Pour Émilien, l'entrée dans la « territoriale » est aussi une stabilisation. Ex-gendarme mobile, il passe ensuite dans la Gendarmerie départementale et est affecté dans le Mainiotais. Il se stabilise sur le marché matrimonial, et ensuite dans l'emploi public local en rejoignant (en détachement) la police municipale du Prévay, à quarante ans après vingt ans de gendarmerie. Ce passage de la Gendarmerie à la police municipale se traduit surtout par un changement de travail : en tant que policier municipal, Émilien touche à toute une panoplie de missions, allant des questions de salubrité au contrôle des actes funéraires.

### **Des reconversions par les valeurs**

Enfin, il existe des trajectoires, très minoritaires, d'entrées dans la fonction publique, mais justifiées par les valeurs du service public. Celle de Raphaël, 40 ans et responsable du chantier d'insertion depuis bientôt dix ans, illustre bien ce type de bifurcation. Après des études supérieures professionnelles dans le commerce, il choisit de voyager WWOOfing<sup>34</sup> sans avoir de convictions au préalable. Pour financer ces voyages à l'étranger, il « fait de la caillasse » (fait de l'argent) dans le commerce, les services aux particuliers.

Ces expériences le socialisent aux questions environnementales en plus de susciter chez Raphaël un intérêt pour les espaces verts, qui développe aussi des dispositions pour le travail sans but lucratif, construite en opposition au travail commercial – et à sa formation initiale – : « Quand je suis revenu, je me suis dit “j'arrête le commerce, ça me gave, ça me gave aussi de travailler le samedi, ça me gave aussi de penser qu'au fric”, on va dire. » Raphaël passe une formation pour adultes pour avoir un équivalent baccalauréat technicien espaces verts. Au cours d'un stage, il rencontre l'encadrant d'un chantier d'insertion. Pour lui, c'est le déclic : il veut travailler dans l'environnement. Cette reconversion est vécue comme la découverte d'une vocation<sup>35</sup>. Vocation construite d'une part par son intérêt et ses expériences dans les espaces verts, ses voyages dans des

34 Le WWOOF (World-Wide Opportunities on Organic Farms) est un réseau mondial de fermes en agriculture biologique, qui permet de voyager et de travailler dans des fermes à l'étranger.

35 Voir : SUAUD Charles, « L'imposition de la vocation sacerdotale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 1, n°3, 1975, p. 2-17.

fermes à l'étranger et par des rencontres favorables, et d'autre part en opposition aux emplois dans le commerce qu'il a occupé et dans lequel il ne trouvait pas d'autre intérêt que de « faire de la caillasse ».

Intéressé par le paysage – qu'il a déjà expérimenté lors de ses voyages –, il s'aperçoit que les chantiers d'insertion obtiennent beaucoup de marchés pour effectuer des travaux d'entretien, parce que la main-d'œuvre de ces chantiers coûte parfois beaucoup moins cher qu'un prestataire professionnel. « Et là je me suis dit que si je voulais travailler dans l'environnement, autant aller vers l'insertion », car les chantiers d'insertion « ne manquent pas de travail » grâce au bas prix des prestations. De plus, les chantiers d'insertion sont pour lui un moyen de travailler dans un cadre non-commercial, étant donné que ces derniers n'ont pas vocation à faire du profit – surtout quand ils sont gérés par des structures publiques. Raphaël trouve ainsi un moyen de joindre une aspiration personnelle et une rétribution morale en travaillant dans l'insertion.

« Et du coup, en même temps, je faisais une pierre deux coups, c'est-à-dire que... je me dis toujours qu'à la fin de ma vie, j'me dis "Qu'est-ce que j'ai fait ? Bah là j'ai aidé..." des fois je compte, "j'ai aidé tant de personnes à trouver du boulot". Et en plus, j'ai aidé la planète. T'as vu ? Je vais finir au Paradis avec un truc comme ça. (*rires partagés*) Tu comprends le double-emploi. T'es deux fois utile, quoi. C'est ça que je me suis dit quand je suis entré au chantier d'insertion. »

Raphaël travaille un peu dans l'entretien des espaces verts et, grâce à des connaissances, il trouve un emploi de responsable espaces verts dans une entreprise d'insertion. Il touche à tout (espaces verts, création, élagage, assainissement, etc.), y compris à la gestion de l'entreprise et des équipes. Installé dans le Mainiotais, il apprend par le biais d'un agent des services techniques qu'il connaît personnellement que le poste de responsable du chantier d'insertion est libre, du fait de la fusion fondatrice de la communauté de communes et des mouvements de postes provoqués par la création d'autres postes de direction et d'intermédiaires. Raphaël postule et obtient le poste.

« Ils m'ont proposé cinquante balles de plus ici. (*rires*) Je leur demandais le même prix que ce que je touchais là-bas, et surtout j'ai vingt heures de moins de boulot par semaine. [...] Parce que là-bas fallait que j'y aille, en fait. Et puis j'étais au forfait, j'avais pas d'horaires, etc. Pour moi, ce n'est que du bénéf. [...] Il faut se dire que l'insertion c'est avant tout du social, et que si t'aimes l'argent, ça sert à rien d'aller dans l'insertion. Parce que t'es pas là pour en gagner. Même si c'est des emplois aidés, ça couvre pas toutes les charges dans le privé, on va dire ça comme ça. [...] En plus, en arrivant à la com-com, c'est que du coup... dans mon premier boulot, j'étais responsable d'affaires, donc c'était du devisage tout le temps, quoi. Je faisais des devis tout le temps et j'avais un rapport avec l'argent tout le temps. En arrivant ici, j'ai plus qu'un budget à gérer. Plus de devis à faire, plus de clients. J'ai des élus à la place. Ça se passe beaucoup mieux parce qu'on rend du service. [...] Je

sais très bien qu'en privé je pourrais gagner beaucoup plus. Donc, c'est pas un problème, mais j'ai d'autres avantages heureusement. »

Le fait de travailler dans l'insertion dans une collectivité lui permet d'évacuer les enjeux financiers, qui sont particulièrement décisifs dans les structures privées, bien que parfois en contrat avec des structures publiques. La concurrence est féroce et destructrice dans le secteur de l'insertion.

« On avait des problèmes parce qu'on était trop dépendants des marchés publics. Avec une concurrence d'autres privés qui sont plus gros avec d'autres moyens, etc. Des gars de villes plus éloignées, qui font pas payer les gars sur le trajet, mais ils font une heure de demie de bagnole tous les jours pour aller sur les chantiers. C'était ça en fait notre concurrence. Tu vois ? Donc c'était extrêmement dur, donc là ils ont... Nous on a viré tous les mecs de la peinture parce que ça marchait pas. On a gardé les espaces verts. Et donc au final j'ai développé une professionnalisation du travail. C'est-à-dire qu'on a embauché un encadrant pour aller vers une niche qu'était la phytoépuration à l'époque, et ça, ça continue toujours. Sauf qu'ils ont arrêté l'insertion, ils ont fait faillite. (*un temps*) Et notre groupe concurrent a aussi fait faillite en entreprise d'insertion. C'est triste, hein ? C'est triste parce que ça veut dire que le système n'a pas marché, quoi. Pas assez de débouchés... pas assez de travail... lucratif pour permettre aux structures de se tenir financièrement. [...] Il y a une entreprise d'insertion et asso... chantier d'insertion. C'est les subventions. Ici, [en chantier d'insertion,] on va dire qu'on est subventionné à hauteur de 80-90 % de la masse salariale, qu'en entreprise d'insertion c'est à peine 50 %. Mais c'est parce que normalement, l'entreprise d'insertion est plus près de l'emploi, qu'en chantier d'insertion. Moins de freins à l'emploi, on va dire. [...] Mais ouais, ils ont tous fait faillite. Mais en fait ils ont... Les deux-trois [de l'entreprise] qui étaient "professionnels" ont ouvert une boîte à côté qui fait que dans le paysage, et ils continuent la phytoépuration. »

Raphaël commence donc comme contractuel, obtient un concours et est titularisé. Il encadre maintenant une équipe au service des autres services. L'activité est principalement sociale et l'activité est support.

La reconversion d'Hervé, le collègue de Raphaël responsable du service de portage de repas et de la banque alimentaire, repose sur les mêmes justifications. Après trente ans de carrière dans le secteur des transports, il se tourne vers le service public pour chercher le plaisir d'aller au travail, de faire quelque chose d'utile sans penser au gain financier.

« C'est mon avis, c'est personnel, hein. Moi ça fait sept ans que je suis dans la fonction publique, j'ai toujours travaillé dans le privé, et je vais pas chercher à augmenter mon salaire, je vais chercher un bien-être. Ouais ça me plaît, après, point. C'est d'être utile quoi, c'est tout. D'être utile, de rendre service et de retrouver les valeurs du travail que moi j'aspire... je les retrouve maintenant. C'est une des raisons pour lesquelles j'ai changé de... d'orientation, quoi. Là je suis bien, après le salaire ça me gêne pas, ou l'évolution [de carrière] j'm'en tape quoi. Vu l'âge que j'ai, je préfère aller en roue libre comme ça et prendre plaisir à travailler. J'y vais pas plaisir. »

Pour Raphaël et Hervé, les valeurs incarnées du service public se confondent avec la définition même de leur travail<sup>36</sup>, qui tranche ainsi avec leur expérience et leur socialisation dans le secteur privé.

Ces différentes trajectoires présentées ici montrent qu'il y a de multiples façons de se retrouver dans le public, très souvent sans prédestinations, et que ces trajectoires reposent sur différentes ressources. Elles permettent aussi d'insister sur le caractère décloisonné que peut prendre l'espace local de l'emploi en milieu rural et de faire contredire certaines réifications de catégories d'emploi, notamment celle des fonctionnaires, et d'inciter à déplacer le regard des classifications vers les sujets sociaux, ou plutôt à doubler le premier avec le second.

Il est ainsi difficile de tirer des généralisations concernant l'emploi des agents publics locaux. Les profils et les parcours sont très divers, c'est d'ailleurs la principale caractéristique de la fonction publique territoriale, et à ces « variables » individuelles se recourent l'histoire sociale locale et l'histoire locale des services publics. Ce premier point concernant l'emploi étant traité, il s'agit maintenant de passer à la seconde pellicule et de jeter un œil au travail de ces employés locaux.

---

36 Voir chapitre 3.

Deuxième partie.

Travailler dans une collectivité territoriale rurale



### **Chapitre 3. Traits généraux du travail dans une collectivité territoriale**

Tout comme les configurations politiques locales, le développement de l'intercommunalité a des effets sur les agents publics locaux. Ces incidences concernent l'emploi, comme vu précédemment, mais agissent également sur le travail quotidien des agents. Le but de ce chapitre est non seulement de proposer une description générale de certains services, mais aussi d'introduire dans ce tableau certaines conséquences des reconfigurations territoriales, afin de donner à voir des traits généraux<sup>1</sup>, locaux et dynamiques du travail des agents des collectivités.

Les descriptions qui suivent ne doivent pas être séparées de leur contexte. La communauté de communes du Mainiotais est issue d'une fusion d'EPCI, connaît des mouvements de mutualisation internes (des agents et des services communaux deviennent communautaires), ainsi que des créations de communes nouvelles. La mutualisation communautaire des services de la ville du Prévay a été vécue douloureusement. Les transformations récentes de la communauté de communes du Mainiotais ont donc profondément affecté les collectifs et certains services. La mutualisation du Prévay, selon Amandine, a peut-être créée plus d'angoisses chez les employés communaux de la ville du Prévay que chez les employés communautaires, car ces derniers ont connu pour la plupart la fusion des communautés de communes du Prévay, de Courval et de Montpierre plus tôt.

« À l'époque c'était un peu compliqué aussi, [il y avait] des missions... que certaines personnes faisaient depuis longtemps. [...] La com-com, même si nous on avait subi les mêmes impacts qu'à la ville, c'est vrai que... on a été un peu... à l'époque c'est comme ça que ça a été perçu, je dis pas que c'était le cas pour tout le monde, mais... c'était un peu la guerre et tout le monde empiétait un peu sur les missions, sur les lieux, sur les habitudes de chacun et donc c'était un peu compliqué à gérer. On était deux grosses entités qui fusionnaient, et puis là c'était vraiment plus qu'une mutualisation, c'était vraiment une fusion, il y a des postes qui disparaissaient pour se fondre qu'en un. [...] Certains qui gardent leur même poste, d'autres qui partageaient le poste et qui se retrouvent tous seuls, d'autres qui étaient seuls et qui se retrouvent à partager le poste, des bureaux qui se retrouvent... deux personnes par bureau, d'autres plus qu'une seule personne, des personnes qui sont très attachées à un seul bureau, leur mission ne change pas du tout mais par contre ces personnes-là sont déplacées de bureau et le vivent très mal. Enfin voilà, chacun a une perception différente de la

---

<sup>1</sup> Il existe des textes en sociologie du travail, non-centrés sur les agents des collectivités, qui peuvent aider à illustrer le travail de ces derniers.

mutualisation, l'a plus ou moins bien vécue, en fonction... Des fois c'est juste un changement de bureau, des fois c'est juste une question de collègues, de missions... [...] Ça a été très difficile pendant deux ans. »

Ce chapitre vise donc à proposer une ébauche de sociologie du travail des agents des collectivités, en montrant des traits principaux. On s'est intéressé ici particulièrement aux agents techniques, très souvent majoritaires dans les communes et les intercommunalités rurales, qui font parfois figure d'« hommes à tout faire<sup>2</sup> », ainsi qu'aux agents administratifs, certaines<sup>3</sup> en contact avec le public. Quant au chantier d'insertion, sur lequel interviennent Raphaël et Hervé, il fait partie de la filière sociale. Enfin, ces descriptions permettent d'interroger les représentations du service public que partagent plusieurs agents.

## **Les services techniques**

### *Entre polyvalence et spécialisations*

Dans la communauté de communes du Mainiotais, les services techniques sont organisés en plusieurs antennes correspondant aux anciennes communautés de communes – certaines communes n'ont cependant pas mutualisé leur service. 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 3C, 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. » (Louis)

Les anciennes communautés de communes qui ont créé celle du Mainiotais ne s'organisaient pas de la même façon et n'avaient pas les mêmes besoins, donc pas exactement le même personnel, et « des façons totalement différentes de travailler » explique Daniel. Les services techniques des entités fusionnantes se regroupent tout en gardant leurs secteurs, mais « le but, c'était de travailler de la même façon [...] alors qu'on n'avait pas du tout les mêmes façons de travailler, les mêmes organisations et autres ».

La composition des équipes de chaque secteur n'était pas la même. Celle du Prévay est dotée de plusieurs spécialités (menuisiers, serruriers, soudeurs...). L'équipe de Courval est plus

---

2 La filière technique est très masculinisée.

3 La filière administrative est très féminisée.

réduite et il y a moins d'agents spécialisés. Enfin, le secteur de Montpierre est celui qui a connu les mutualisations le plus récemment : contrairement aux deux autres secteurs, les agents du pays de Montpierre étaient communaux – et travaillaient uniquement dans leurs communes – jusqu'à la création de la communauté de communes du Mainiotais. Il y a donc peu d'agents techniques spécialisés, surtout des agents polyvalents qui entretenaient des espaces verts et capables de réaliser quelques travaux accessoires – les artisans locaux s'occupaient des travaux plus importants –, tels étaient les besoins des communes de ce secteur.

Comme dans l'équipe de Courval – où travaille Louis –, celle du secteur de Montpierre – où travaille Ludovic – est surtout composée d'agents en espaces verts. La plupart des collègues de Ludovic ont peu d'expérience dans le privé et pas de spécialisation. Ils font la tonte des pelouses, le taillage des haies, l'entretien et la propreté de la voirie, et peuvent effectuer des petits travaux de réparation du mobilier ou de bâtiments si les élus les demandent. Le travail dépend surtout de la saison : l'hiver est la saison la moins chargée.

Dans le secteur de Montpierre, une grande partie du travail ne nécessite pas de spécialisations particulières, ce qui facilite son apprentissage. Dans la petite commune où Ludovic a commencé à travailler – seul –, son inexpérience dans l'entretien des espaces verts n'était pas un désavantage, car le travail ne demandait pas de compétences préalables et il pouvait compter sur l'expérience des élus du village : « À part des petites fleurs... Bon, je sais ce que c'est aussi, mais... ça le faisait. Après, pour la taille, on m'a dit "bah tiens, faut tailler comme ça", donc je taillais comme ça. Mais ça s'apprend vite. »

Les agents techniques, spécialisés ou non, ont avant tout une fonction polyvalente. Xavier soutient qu'« on peut pas comparer, [par exemple,] aux artisans. On a le même métier, des fois, certaines choses, sauf qu'à côté de ça on a des missions qui nous prennent plus de temps et... on va arrêter par exemple de faire un mur ou de faire de la peinture pour faire du montage de scènes. » Les agents techniques peuvent donc être parfois appelés à faire des tâches momentanées et servir d'« hommes à tout faire » des communes rurales<sup>4</sup>. Louis raconte quant à lui comme anecdote où il a dû interrompre un chantier pour lancer le chauffage d'une salle communale. Il est facile pour lui de comparer au travail de maçonnerie dans une entreprise privée.

« Quand moi j'étais sur un chantier [dans le privé], je bougeais pas de la journée. Ou si j'avais vraiment besoin de sable, j'allais en chercher. Mais sans ça, c'était mon patron qui m'emmenait tout

---

4 À ce propos, il pourrait être intéressant de se pencher sur le travail des élus locaux, et en particulier celui des maires et des adjoints des communes rurales. On pourrait trouver dans ces rôles institutionnels cette dimension multifonctionnelle – ou de « couteau suisse » – caractéristiques de certains agents territoriaux. Il serait possible, à certains égards, de confondre une partie du travail de ces élus des petites communes avec le travail de leurs employés publics.

le matos. Moi quand j'arrivais sur le chantier en plus, dans le privé c'est comme ça, c'est un trajet le matin pour toi et un trajet le midi pour le patron. Et à une heure et demie c'est pareil. Mais à huit heures on était au boulot, on bossait jusqu'à midi et... d'une heure et demie jusqu'à cinq heures et demie ou six heures. Donc t'étais au boulot... Mais t'étais pas dérangé. T'avais pas un chauffage à mettre. Que nous, les fonc... Bah maintenant, nous les techniques, on est polyvalents. »

Être en mesure d'effectuer plusieurs travaux peut être valorisant et rejoint des discours mettant en avant l'autonomie, dispositions de bons travailleurs, des gars qui en font plus dans leur journée et que le chef n'a pas besoin de surveiller. Mais être polyvalent induit que l'on peut aussi être confronté à davantage de risques au travail.

« Bah ouais, des fois c'est compliqué... Mais ça fait un peu partie de notre polyvalence. C'est sûr que s'il arrive une urgence, je laisse tout tomber et je pars. [...] c'est très rare mais ça nous arrive. [...] On est polyvalents, donc... bah du moins, on essaie d'être polyvalents. Et puis moi je suis ouvert à tout. On me dit d'aller là, je vais là. »

Néanmoins, Louis reste en grande partie occupé par ses travaux de maçonnerie et ne travaille pas aux espaces verts – ce qui ne lui déplaît pas –, sauf si urgence ou si personne ne peut le faire, le cas échéant : « Les espaces verts, j'y vais très rarement, je vais pas dire jamais, mais très rarement. Et puis j'aime pas ça, puis c'est pas mon métier donc... Et puis on a des métiers dans les mains. Ils essaient de nous les faire garder quand même. » Comme il le souligne, ces spécialisations restent cependant conditionnées par les besoins des communes :

« Par contre aujourd'hui, je suis presque sûr que quand je partirai en retraite, qu'ils reprendront pas un maçon. [...] [C'est] pour baisser en effectif et puis... aujourd'hui, si on était restés [seuls dans la communauté de communes de Courval], j'aurais pas assez de maçonnerie sur les communes. Ça fait quand même, comme je disais, presque trente ans que je suis rentré... Bah j'en ai tellement fait que, ben quand un mur est refait, on le refait pas... S'il fallait que je reste que sur Courval, je ferais pas que de la maçonnerie. »

Daniel précise que les travaux de bâtiment peuvent être sous-traités, dans la mesure où, comme l'a dit Louis, il y a moins de demandes en travaux de maçonnerie : « [Les travaux en bâtiment] on en fait un peu, mais... de moins en moins. Parce qu'aujourd'hui... ça dépend des travaux qu'on peut faire, mais s'il a des entreprises qui sont là pour le faire et qui coûtent, à la limite, des fois pas plus cher... »

Avec l'agrandissement de la communauté de communes, il faut dans l'ensemble plus de personnel spécialisé, car il y a plus de demandes. Xavier souligne aussi certaines spécialités sont toujours nécessaires : « Il nous faut quand même une base d'employés, deux ou trois par métiers,

dans tous ces métiers-là. Plomberie, électricité, c'est... c'est vraiment les pannes les plus fréquentes et les plus emmerdantes. »

Le travail dépend des demandes des communes et des spécialisations des services techniques, produits de politiques de recrutement antérieures : dans le Mainiotais, il y a beaucoup d'agents techniques polyvalents, travaillant souvent à l'entretien des espaces verts, et peu d'agents spécialisés, car ces employés techniques communautaires sont pour certains d'anciens employés communaux, donc embauchés pour faire le travail dans des petites communes rurales qui consiste souvent à des petits travaux et à de l'entretien d'espaces verts. Une autre dimension est apparue dans le discours de certains enquêtés et pas seulement des travailleurs des services techniques : le travail consiste parfois en une traduction des besoins et des volontés des élus ou des usagers en moyens nécessaires et en procédures faisables. Comme on pourra le voir plus tard, notamment avec Véronique, une partie du travail de ces agents territoriaux consiste à mobiliser leurs savoirs et compétences pour juger de la faisabilité des ambitions des élus locaux – et parfois à les réguler bien que les employés locaux soient tenus de respecter une neutralité propre à leur fonction. Louis donne un exemple de ce travail de traduction :

« Ah bah t'façon, quand je fais un devis, je demande toujours à aller voir [le chantier]. Parce qu'à des fois ils me disent "Ouais, y'a trois-quatre mètres cubes à monter..." Bah ouais mais, alors : c'est quoi la pierre ? c'est quoi le chantier ? Parce que si c'est un chantier où je peux mettre mon camion à côté avec ma bétonnière, tu fais la colle, tu prends ta brouette et hop tu y vas, que si faut que tu transportes tout c'est plus du tout le même temps. Donc maintenant, je vais [sur les lieux du chantier], je prépare le devis, et comme ça j'ai vu le chantier et après j'ai pas à dire "bah ouais, mais ils m'ont pas dit ça..." J'ai vu, terminé. Parce qu'à des fois, la pierre... ils croient que la pierre de champ ça monte un mur en pierre. (*l'enquêteur retient un rire*) Ah bah, ça m'est déjà arrivé une fois... Le petit père, il était bien gentil... Je lui dis "bah ouais, je veux bien monter votre mur mais... y'a pas assez de pierre. – Ah bah, j'en ai plein chez moi." Oh, ça, c'est garanti... J'arrive là-bas, il m'dit "c'est ça. – Ah bah c'est pas de la pierre ça. – Bah si, c'est de la pierre. – Mais c'est pas de la pierre pour maçonner, c'est de la pierre de champ. – Ah bah y'a de la belle pierre. – Bah ouais, mais si faut la tailler... – Ah bah dis, tu vas la tailler ! – Ah bah ouais, mais on le prend dans le devis, hein. – Ah oui, oui, oui, on prend." Et puis j'ai fait le chantier là-dedans. C'est plein de choses comme ça. »

Ce travail de traduction des besoins, Xavier le connaît bien : en tant que responsable aux fêtes et manifestations publiques, il gère les demandes des associations locales ou des communes en équipement (barnums, scènes...). Son service est assez restreint en effectifs et assez autonome. Comme on peut le deviner, son service a beaucoup de travail l'été. Il faut donc prendre des agents techniques attitrés sur d'autres travaux pour monter des barnums, des podiums, des scènes ou préparer d'autres installations, et aussi des régisseurs qui travaillent le reste de l'année

principalement dans les services culturels. Xavier doit ainsi être en contact avec les responsables d'associations – qu'il connaît d'ailleurs tous, car il est lui-même engagé dans des associations de longue date –, mais aussi avec les élus – principalement du Prévay, qui accueille la majorité des événements –, pour être sûr de la quantité de matériel nécessaire, pour les conseiller et pour s'assurer que les consignes de sécurité concernant les manifestations publiques puissent être respectées. Ses connaissances et ses relations, accumulées et construites par l'expérience, et dont Xavier est l'un des plus dotés dans la communauté de communes, l'aident beaucoup.

### *Des équipes en auto-organisation*

Les équipes et les pratiques de travail étant variables, et des élus ayant refusé la concentration des services au Prévay, les services techniques du Mainiotais travaillent donc en relative autonomie : les secteurs ont des marges de manœuvre pour s'auto-organiser<sup>5</sup> et faire le travail.

« Donc aujourd'hui... on travaille un petit peu chacun dans notre secteur. Bon, on a essayé de coordonner mais c'était moins évident, et du coup ils ont préféré me mettre la responsabilité des secteurs, donc ça me permet de chapeauter. Le service technique de la communauté de communes aujourd'hui c'est 80 agents techniques, répartis dans différents services. On va dire qu'il y a trois secteurs qui ont une douzaine d'agents, où ils font un peu de tout, des espaces verts, du bâtiment, de la voirie... Et sur le Prévay, j'ai quand même plus de spécificités, avec différents services : voirie, espaces verts, bâtiments, mécanique, piscine, événements... » (Daniel)

Louis raconte qu'au moment de la fusion, l'organisation était très rigide et mal équilibrée : « le DGS était tout le temps emmerdé. » Aujourd'hui, les services de la communauté de communes du Mainiotais ont été réorganisés, avec un partage clair entre les équipes et les spécialités des activités. Daniel, en tant que responsable des services techniques du Mainiotais, intervient rarement. Les services sont relativement autonomes dans leur quotidien, « et puis 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. »

Dans le secteur de Montpierre, par exemple, l'équipe de Ludovic a un emploi du temps fixe où chaque commune a son jour : « On part à deux ou trois, on va là-bas, et le soir on est revenus, puis on y retourne toutes les semaines. Toutes les communes ça se passe comme ça. » Dans l'ensemble, « le regroupement, c'est bien, mais voilà, il y a des communes qui sont des fois un

---

5 Les objectifs ne sont pas décidés, les marges de manœuvre se situent dans l'organisation quotidienne et dans les manières de rendre le service.

peu... par rapport au mauvais temps, on est obligé de passer la commune, le lendemain on part sur une autre et on va pas pouvoir revenir sur la même commune [dans la semaine]. » Dans leur secteur, ils ne voient pas leurs autres collègues d'autres équipes de la communauté de communes. « Nous on est dans notre coin et voilà quoi... Simplement quand il y a des réunions ou des trucs comme ça qu'on se voit, mais on voit pas nos collègues... On travaille pas ensemble, donc... Eux ils travaillent dans leur coin là-bas, nous on est dans notre coin. »

Dans les secteurs de Courval et de Montpierre, l'intégration communautaire et les réorganisations des services en interne n'ont ainsi pas vraiment changé leur travail, seulement son organisation. Comme le dit Ludovic, « c'est l'organigramme qui a changé. Le travail est toujours le même. » Il raconte aussi avec humour qu'il a fallu que chacun apprenne les « particularismes » de chaque commune, et donc différentes façons de faire :

« Après, c'était plus à s'habituer [à travailler avec] les collègues. Parce que moi par exemple, dans ma commune, j'avais une façon de travailler par rapport à ce que demandaient [les élus]. Et quand mes collègues ils y allaient... Des fois, les élus... (*jouant un air paniqué*) "Ludovic, c'est pas toi qu'est venu ? – Non, pourquoi ? – Bah il y a des choses qu'ont été faites... c'est pas top. – Ah bon ? Qu'est-ce qu'il y a ? – Il y a des herbes qui sont parties..." Voilà, il y a des villages où on s'en fout de laisser des herbes [...] mais les collègues, quand ils sont arrivés, bah ils étaient pas habitués eux. Ils arrivent dans la commune, ils coupent tout. [...] Il fallait s'adapter à ce que veut la commune quoi. Parce que chaque commune est différente. »

Autrement, Xavier souligne que la fusion a pu être vue comme un moyen pour d'autres agents d'élargir leur région de travail, et de créer de la mobilité interne.

La mutualisation des services a aussi eu des conséquences sur le lien avec les habitants<sup>6</sup>. C'est notamment Ludovic qui en parle, car il y a encore quelques années il était l'agent de sa commune et avait une relation privilégiée avec les habitants :

« On n'était pas mutualisés, on était chacun dans notre commune. Donc... Donc c'était bien. C'était... Y'avait beaucoup de relationnel avec habitants, tout le monde quoi. Ce qu'on n'a plus maintenant. De moins en moins, parce que... on peut plus être à l'écoute des habitants, parce qu'on n'est là qu'une journée par semaine [par commune]. »

#### *Des agents techniques administratifs*

À l'origine, le service technique de la ville du Prévay était relativement restreint et doté d'une quinzaine d'agents. La hiérarchie du service se résumait à un responsable des services, qui

---

6 Voir au chapitre 4.

était ingénieur, secondé par un contremaître. Le service exécutait les demandes venues d'en haut. Progressivement, les services techniques ont connu une profonde transformation, qui n'en font plus un simple service exécutant, mais un service avec son administration et des cadres avec des tâches gestionnaires. Ce qui fait dire à Xavier que le travail des agents techniques est devenu en partie administratif :

« À la base, on était des techniques. Ce qui a très bien évolué, en bien ou en mal, je sais pas trop, c'est que les techniques sont devenus en grande partie administratifs. 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. Ce qui n'est pas évident d'ailleurs, pas toujours. »

La gestion des travaux, des horaires de travail, des finances, les différentes tâches de gestion du service, mais aussi l'informatique, sont arrivées progressivement. C'est dans ce sens que Xavier souligne que les services techniques en sont arrivés à devenir des partiellement des services administratifs : « C'est vrai qu'on est des techniques, on arrive à devenir des administratifs. C'est vrai que le métier de technique a changé, beaucoup plus que la partie administrative [des collectivités]. » L'ascension de Xavier dans la hiérarchie des postes et la transformation du travail font que progressivement il est « beaucoup moins sur le terrain. Et puis bah après, on devient carrément un bonhomme de bureau, quoi. Même si on se déplace un peu sur le terrain, on travaille plus avec les gars, on est vraiment, à part entière, à gérer. »

Louis soutient cette observation. L'arrivée de l'informatique a forcé beaucoup d'agents à s'adapter à des outils très sélectifs dont les facilités d'usage sont conditionnées – du moins dans les années 1990 et 2000, chez des travailleurs qui n'ont « pas grandi avec un ordinateur », – par la possession de dispositions et de compétences inégalement réparties<sup>7</sup>. La conjointe de Louis étant dans la filière administrative, elle lui est une aide, à la fois une ressource et une socialisatrice à l'informatique. Dans le secteur de Courval, le chef d'équipe – qui est plus jeune que Louis – a beaucoup de travail de gestion, et doit passer beaucoup de temps devant un ordinateur.

« Et maintenant, c'est aussi ce qui a beaucoup changé chez nous, avant le chef allait beaucoup sur les chantiers pour voir et commander la camelote et tout ça, maintenant c'est terminé, il a plus le temps, il fait que de l'ordinateur toute la journée. Donc moi j'ai dit non, je peux pas, si c'est une journée d'ordinateur, quatre jours à la maison, c'est pas la peine. J'ai des problèmes aux yeux. [...] C'est ça qui a été très compliqué pour nous, les techniques, avant on faisait que notre métier et on rentrait nos heures et tout ça, au départ, et aujourd'hui, moi, depuis quelques années, je fais des devis. Avant, les

<sup>7</sup> GOLLAC Michel et KRAMARZ Francis, « L'informatique comme pratique et comme croyance », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 134, 2000, p. 4-21.



communes ne nous demandaient jamais de devis. Parce que les communes avaient de l'argent. Qu'aujourd'hui, comme y'a moins d'argent, faut faire des devis. Donc moi j'étais pas habitué à en faire. Maintenant, on fait des devis, on rentre tout sur informatique. [...] Notre métier principal n'a pas évolué, mais... nos places ont évolué par contre. Parce qu'on fait de l'informatique qu'on faisait pas avant. Moi j'avais jamais touché à un ordinateur avant dans mon boulot. Là c'est depuis la fusion, depuis qu'on est un peu plus grands. C'est depuis qu'on fait de l'informatique. On n'en faisait pas avant. [...] Mon premier chef que j'ai eu, il faisait pas d'informatique du tout. Si aujourd'hui il était encore là, il était mort. Lui il connaissait pas l'ordinateur. Moi je connaissais mais pas lui. Il aurait connu la fusion, lui il serait obligé de changer de poste, il était incapable de... Mais c'était pas sa génération. Et l'ancien chef qu'on a eu, maintenant il est parti en retraite, lui il a eu un mal de chien à s'approprier l'informatique et il a réussi. Mais il pouvait encore aller sur les chantiers. Qu'aujourd'hui, mon chef que j'ai actuellement, il ne peut plus aller sur les chantiers. Il ne peut plus. Faut rentrer les heures, faut calculer les heures que la commune doit... et tous les devis. Donc les devis, faut les taper... Moi j'essaie de les taper, mais si j'ai pas le temps, c'est lui qui me les tape. Maintenant faut tout commander chez les fournisseurs par informatique et tout ça. Donc il fait que ça. Mais lui il adore, et puis il est à l'aise là-dessus. [...] Mais c'est vrai que nos tâches ont évolué. Par contre, celui qui est un simple employé, entre guillemets, il a juste ses heures à rentrer sur ordinateur. Il a juste ça à faire. Tout le monde les rentre. Les congés aussi. [...] Mais pour moi et mon chef, ça a évolué, c'est sûr. Mais dans le bon sens, faut pas non plus dire... »

Daniel, qui a débuté comme d'agent technique aux espaces verts, occupe maintenant un poste de gestionnaire qui n'a pas grand-chose à voir avec son métier de départ. Devenu responsable des services techniques du Mainiotais, il occupe plutôt une fonction de coordinateur entre les différents services techniques : « Moi, c'est de la coordination et de l'administration, principalement. C'est de la gestion [...] beaucoup de gestion de personnel... des recrutements [...] et puis un peu de social aussi parce que quand ça va pas... Quand les responsables d'équipe arrivent plus à gérer un conflit ou autre, bah ça remonte plus haut... puis on discute. » Ses tâches sont variées et même s'il dit faire quelques réparations sur des machines restées dans l'atelier quand il a le temps, son travail est, comme l'expliquait Xavier, essentiellement administratif et gestionnaire. Daniel s'occupe donc de la gestion du personnel, touche à la préparation budgétaire des services techniques, un peu aux questions de sécurité au travail. Sa fonction de gestionnaire se double d'une mission de prévision : « On a fait faire de projets de service [...] à plusieurs années [pour prévoir ce qui sera fait]. Ça nous permet d'établir notre budget. »

Il renseigne et conseille les agents du service quand ils sont bloqués dans leur travail quotidien : son expérience et sa connaissance du territoire aident beaucoup et constituent des ressources réemployables en cas de besoin. « Et puis aussi de connaître le terrain... [...] C'est pour ça aussi que je me retrouve là aussi, c'est... aujourd'hui mettre quelqu'un dans un bureau qu'a fait des études, qu'a des connaissances, mais qui n'a pas eu le terrain... »

Daniel prépare aussi l'arrivée d'agents qui seront bientôt mutualisés et leur matériel : tous les ans, des communes qui n'avaient jusqu'ici pas mutualisé leurs moyens humains et matériels rejoignent le mouvement. L'un des rôles de Daniel est de préparer cette mutualisation en amont avec les communes et leur personnel. Pour ce faire, il intervient « par réunions ».

La réunion est le principal instrument de sa caisse à outils. En cours d'entretien, il donne l'exemple d'une commune où des agents communautaires étaient mis à disposition, ça se passait mal. Il organise donc des réunions et discute beaucoup pour savoir ce qui ne va pas et comment on peut régler le problème : « T'façon, y'a un truc, c'est la communication. C'est ça. Y'a que ça qui marche, c'est... de la relation et de la communication. »

Daniel travaille donc dans une relative autonomie, même s'il rencontre des objectifs – en particulier budgétaires – qui viennent de plus haut. Il s'appuie sur les autres responsables de services techniques, avec qui il organise des réunions régulièrement : « Après, faut dispatcher, faut déléguer un maximum, sinon on y arrive pas. » Le planning est quand même bien chargé tous les jours, mais il y a peu de routine car en tant que référent des services techniques : « Les demandes, elles sont là, on les fait. Les missions sont faites, on passe à autre chose, à autre chose, à autre chose... »

Daniel se trouve ainsi dans un nœud d'informations qui le confronte à une quantité de mails est très importante (50 à 70 mails par jour) même si beaucoup ne requièrent pas vraiment son attention (il reçoit surtout des copies). « Moi dans une journée, c'est beaucoup d'informations, ça vient... (*en plaisantant*) Bon, le téléphone, des fois, faut l'arrêter. » Il faut faire le tri dans les messages et les informations quotidiennes. Il y a de quoi se perdre : « On part d'un truc, à un autre... » Le plus dur est « d'arriver à finir sa journée en ayant fait à peu près ce qui était prévu et en ayant réglé tous les problèmes qu'on a rencontrés dans la journée. » Ça passe nécessairement par la délégation et la priorisation : « Donc c'est ça, et après déléguer, et après prioriser, et après les trucs les moins importants bah c'est pas grave, y'en a qui attendront. » L'important, c'est que le travail soit bien fait : « Pour moi c'est le résultat. Avoir une qualité de service technique, pour moi c'est important l'image. [...] Si on n'a que des mauvaises réflexions derrière, c'est pas intéressant. »

La quantité d'informations et de demandes de services nécessite un outil pour permettre de planifier les travaux des équipes techniques. La solution trouvée repose sur un logiciel permettant de recevoir, de classer et de traiter ces demandes.

« Après y'a de tout. C'est pour ça qu'aujourd'hui, on est en train de mettre en place un logiciel technique qui va nous gérer un peu ça. Chaque service, mairie, association, pourra faire des demandes dans un logiciel spécifique. La demande sera enregistrée par une personne qui la validera ou la validera pas, suivant... »

Selon Daniel, il y a davantage de demandes : « Ce qui se passe aujourd'hui, c'est que les gens sont très demandeurs avec les smartphones et tout, ils vous envoient des mails, ils passent à la mairie... » Ce qui a pour effet, en apparence, de surcharger les équipes techniques<sup>8</sup>.

« Ça, par exemple, [des signalements mineurs de voirie (nids de poule, inondations, panneaux de signalisation),] c'est des demandes qui arrivent tous les jours. [...] C'est des bricoles qui font au bout d'une année... beaucoup. C'est impressionnant. [...] Je les enregistre toutes. Donc c'est pour ça qu'on travaille sur un logiciel, pour savoir combien on a de demandes. Parce qu'aujourd'hui, je sais rien de ce qui a été fait. »

Daniel attend donc un futur logiciel qui permettra de comptabiliser les sollicitations des services techniques et l'activité des agents, mais aussi « parce que nous, derrière, on refacture aux communes, donc il faut qu'on sache le temps passé. » Quand, à ce moment de l'entretien, j'amène le mot « quantification », Daniel l'accepte partiellement : « Moi ce que j'attends surtout, c'est... de quantifier. Mais après... j'ai pas envie d'avoir l'outil pour dire : “Ah bah vous avez vu...” , c'est pas que pour ça, c'est aussi pour nous, de s'organiser. [...] Être plus efficace. » Avec les premiers instruments mis en place, Daniel pense avoir amélioré les dépannages du quotidien, c'est-à-dire les tâches et petits travaux urgents, mais qui grignotent du temps.

« C'est pour ça aussi qu'on prend ce logiciel, pour se rendre compte de toutes les demandes qu'on a. Parce que... Par contre, les téléphones ils sonnent de partout, de tous mes responsables la journée entière. [...] Et malgré ça on n'arrive pas à tout faire et on a l'impression qu'on avance pas, quoi. Et moi je l'attends le logiciel, parce que quand on fera les demandes écrites, là on pourra dire : “Dans l'année, voilà ce qu'on a géré. Voilà ce qu'on a fait. – Ah oui, quand même...” Enfin... ils doivent s'en rendre compte puisque j'arrive à faire remonter, mais... ils ne voient pas tout. Comme moi j'vois pas tout non plus. Des agents à des fois, j'me dis : “Bah comment ça se fait, ça fait déjà un peu de temps qu'il est sur cette mission-là...” , mais sur la mission qu'il est, il est sans arrêt dérangé... »

Le but assumé de ces comptabilisations se relie très facilement au contexte – notamment financier – des collectivités : il faut être davantage efficace. « Mais c'est aussi financier. C'est que derrière... on se doit de rendre un service » et de rendre des comptes au président de la communauté de communes. La transformation du lien entre l'intercommunalité du Mainiotais et les communes membres, couplée aux injonctions financières, affecte profondément la façon de concevoir les services techniques, dont la relation avec les communes membres prend la forme d'une prestation :

---

<sup>8</sup> Il faudrait voir dans quelle mesure les instruments de quantification – et plus largement les moyens de communication instantanés – ne provoquent pas une sorte d'effet de loupe, donnant – artificiellement – davantage de visibilité et d'importance – quantitative – à ces demandes, qui auraient pu auparavant être invisibles parce que non-enregistrées.

« 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. »

## La filière administrative en contact avec le public

Contrairement aux services techniques, et comme l'évoquait Xavier, les services de la filière administrative n'ont pas connu de reconception. La fusion du Mainiotais a cependant bouleversé les services en contact avec le public, surtout dans les années qui ont suivi.

Les relations de services ont beaucoup été étudiées au travers des relations de guichet. Les enquêtes les concernant ont surtout concerné des administrations centrales<sup>9</sup>, ou des services nationaux, comme La Poste<sup>10</sup>, et bien souvent dans des contextes urbains<sup>11</sup>. Cependant, les mêmes relations dans des contextes ruraux et à des guichets assez « généralistes » constituent des lieux d'enquête peu exploités. Les pages qui suivent cherchent à donner à voir quelques éléments concernant le travail de ces femmes<sup>12</sup> dans la communauté de communes du Mainiotais, dans des services qui les mettent plus ou moins directement en relation avec les usagers<sup>13</sup>.

### *Administratives généralistes*

Annick s'occupe des missions d'État-civil et gère l'équipe d'Accueil et services de proximité (ASP), qui regroupe les services d'accueil, d'État-civil et les demandes de documents d'identité pour la ville du Prévay. Elle a aussi la charge de tâches dérivées comme le recensement des jeunes (en amont des Journées défense et citoyenneté), du recensement de la population et l'organisation des scrutins sur la commune. L'ASP est le service de la communauté de communes du Mainiotais le plus exposé aux usagers. C'est aussi l'un des plus généralistes, car les employés du service s'occupent de plusieurs thématiques de l'action publique (État-civil, affaires scolaires,

9 Voir : DUBOIS Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, coll. « Études politiques », 1999 ; WELLER Jean-Marc, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée De Brouwer, coll. « Sociologie économique », 1999.

10 Voir par exemple : JEANTET Aurélie, « Le temps des guichetiers. La Poste », in. DURAND Claude (dir.), *Temps de travail et temps libre*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, collection « Ouvertures sociologiques », 2001, p. 63-77.

11 Voir : SIBLOT Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Presses de Sciences Po, collection « Académique », 2006.

12 Dans le service d'accueil et de services de proximité, il n'y a qu'un seul homme, auparavant au service déchets et environnement et déplacé suite à des problèmes de santé.

13 Les descriptions ci-dessous peuvent sembler incomplètes parce qu'une partie du propos concernant la relation aux élus et aux usagers dans le milieu d'interconnaissance que constitue le Mainiotais se trouve dans le chapitre suivant.

informations diverses...) et peuvent facilement naviguer de l'une à l'autre – que ce soit dans une carrière voire dans une même journée –, mais aussi parce qu'il s'agit du premier point d'entrée dans la collectivité et que les agents qui s'y trouvent traitent différentes requêtes. Enfin, l'ASP est un service quasi exclusivement féminin.

Gabrielle, affectée aux services scolaires du Prévay, remplaçait Annick à l'État-civil le jour de l'entretien. Elle explique être passée des recrutements de stagiaires aux cantines scolaires, puis à des actes de décès. « Et puis je suis en vacances demain soir, donc je voudrais ranger mon bureau, quand même, parce que j'y vais très rarement. On me dépose tout dessus. On me dépose tout. Donc je découvre. Je m'occupe des demandes de stage aussi, pour la communauté de communes. [...] La charge de travail est énorme, mais plus qu'énorme. On passe du coq à l'âne et en faisant tout rapidement... sans forcément réfléchir, parce qu'on n'a pas le choix... » Mais il s'agit aussi pour elle d'une facette intéressante de son métier : « Après, c'est intense, c'est ça qu'est bien aussi, y'a du bon côté, on passe du coq à l'âne, on rencontre des gens sympas... Y'a du bon côté. Heureusement d'ailleurs. (*petit rire*) Mais c'est compliqué quand même. »

Anne-Marie, récemment entrée dans la collectivité, travaille à l'accueil physique et téléphonique de la mairie et au service de pré-demandes de documents d'identité (enregistrement du dossier de demande et remise des documents quand ils sont arrivés). Elle est aussi en formation à l'État-civil. À l'accueil de la mairie, le panel des tâches est assez vaste : « il faut gérer les personnes qui viennent nous voir pour d'autres soucis, les personnes qui viennent pour les cartes d'identité et passeports, les personnes qui appellent pour transférer à d'autres collègues, les personnes qui appellent pour avoir des rendez-vous de cartes d'identité et passeports, et les personnes à qui on fait remplir [le Cerfa pour préparer la demande de documents d'identité]. »

La plupart des personnes qui viennent à l'accueil de la mairie viennent pour les documents d'identité. Anne-Marie insiste sur l'importance de l'afflux : « On note le flux, parce que c'est énorme. Je crois que pour le mois de février, on a 700... de mémoire 740 personnes dans le mois. [...] 740 demandes et remises de cartes d'identité et passeports. Alors dans le flux de personnes [...] il y a des gens qui viennent que pour des renseignements. »

Avec le transfert de la compétence documents d'identité ainsi que les outils informatiques permettant d'enregistrer les demandes, un petit service dédié a été créé, mais qui doit s'occuper de toutes les demandes des environs et de demandes d'habitants venant de plus loin. « Les cartes d'identité et les passeports, ça tourne toute la journée, quoi. C'est de 8h30 jusqu'à 17h30 le soir. Cinq jours sur cinq. » En quelques années, le nombre de demandes de documents d'identité a beaucoup augmenté. Annick en donne le compte : « En 2018, on a traité... (*cherche sur son ordinateur*) 2 123 demandes. Et en 2019, 3 443. On a eu carrément une augmentation de 60 %. »

Cette augmentation exponentielle est due aux demandes venant de personnes habitant hors de la communauté de communes. « Il y a même des communes qui le disent carrément : “Allez au Prévay... vous aurez un rendez-vous plus tôt... les délais seront plus courts...” Non, les délais ne sont pas plus courts, les délais ne sont pas plus longs. » Ce trop de sollicitations affecte également la relation avec les usagers.

Annick : Nous on a mis en place des rendez-vous, sauf... alors c'est complètement discriminatoire, on n'a pas le droit, en fait on a fait des plages horaires sans rendez-vous pour les habitants de la com-com. [...] Et en fait, là, on est en train de se dire qu'il va falloir qu'on mette de toute façon des rendez-vous sur ces créneaux-là, parce que là, ce matin, ma collègue elle commençait à refuser du monde à partir de 9h30. Donc elle s'est faite insultée... pas jusque-là, mais presque. Bah les gens comprennent pas que... qu'on puisse pas les prendre, quoi.

Victor : C'est des gens qui sont pas de la communauté de communes ?

Annick : Si. Si, si. Mais oui, mais après... on est pas extensibles. C'est ça que les gens ont du mal à comprendre.

Depuis la mutualisation des services de la ville, tous les agents de la ville du Prévay sont communautaires. Cependant, certaines compétences ou dispositions légales sont définies dans le droit comme étant municipales. Si ces changements d'étiquette ne changent pas le travail en lui-même, ils créent des bizarreries et des problèmes juridiques.

Annick : L'État-civil est une compétence du maire. [...] Y'a juste un petit bug, c'est qu'on est agents communautaires, et dans la délégation d'officier de l'État-civil... donc ça, l'État n'a pas pensé à ça. (*petit rire*) En fait, dans la délégation d'officier de l'État-civil, on est agent municipal. Le maire donne à un agent municipal la... la délégation.

Victor : Donc il y a un vide juridique, en fait ?

Annick : Complètement. Y'a un gros vide là. Je sais pas comment ça va être résolu. [...] Et puis, il y a pas que nous. »

### *Au contact du public*

Pour Anne-Marie, une grande partie du travail dans le service ASP se joue dans l'interaction avec les usagers, l'interaction est même la principale compétence, et non la connaissance administrative : « C'est... l'écoute. Faut être très attentif. Et... beaucoup d'écoute en fait. C'est ça qu'ils viennent chercher, je pense, les gens. À l'accueil, c'est ce qu'ils viennent chercher. »

Le métier que Anne-Marie décrit correspond à ce que Arlie Hochschild appelle le *travail émotionnel*<sup>14</sup>, qui concerne beaucoup de métiers au contact d'un public, où les employés doivent montrer certaines émotions et en réguler d'autres dans un jeu de dons émotionnels. Cette dimension émotionnelle est d'autant plus profonde qu'elle est très inégalement répartie entre les sexes, à la défaveur des femmes.

L'apprentissage du métier d'accueil fait appel à des dispositions décrites comme difficilement traduisibles ou conceptualisables. À propos des guichetières de La Poste, Yasmine Siblot souligne que « malgré l'attachement mis en avant par tous les cadres de ces services à l'"accueil", c'est un apprentissage sur le tas qui caractérise la socialisation au travail de "contact". Le savoir-faire relationnel est souvent renvoyé au registre des qualités personnelles (écoute, patience, amabilité, etc.), et ces qualités sont considérées comme "naturellement" féminines.<sup>15</sup> »

Anne-Marie valide cette observation : il s'agit d'un apprentissage par la pratique. « C'est comme ça qu'on se forme, c'est sur le tas, je pense. (*rire*) Et tout dépend des personnes qui sont en face de nous, faut savoir s'adapter. [...] Et puis savoir aussi accueillir des publics difficiles, des personnes en situation de handicap psychique, enfin des choses... des personnes un peu plus compliquées aussi. » Ça ne lui est pas souvent arrivé, peut-être « en un an [...] trois-quatre fois ». Elle a commencé une formation pour accueillir ces publics, une autre pour gérer les personnes agressives. « Les gens, quand ils sont pas contents, c'est l'agent d'accueil qui prend en premier.<sup>16</sup> » Dans la petite équipe d'ASP, une solidarité est donc indispensable, notamment en cas de conflit avec des visiteurs :

« La bonne ambiance, la bonne entente... si j'ai pas ça dans mon travail, ça va pas. (*un temps*) L'ambiance et l'écoute aussi. Pour moi l'écoute c'est important. [...] Parce que des fois, quand il y a des gens qui sont difficiles à l'accueil, avoir des collègues sur qui on peut redire... Parce qu'on prend pour nous, malgré tout, même si on nous dit "faut pas le prendre pour vous", ça rentre quand même, le fait de redire à une autre collègue, hop, ça sort, et puis voilà. Donc être écouté par les autres collègues, c'est important aussi. [...] [Les collègues,] ils viennent. Si ça monte trop [à l'accueil,] ils viennent d'eux-mêmes. Quand le ton monte. »

Gabrielle évoque les émotions dans d'autres situations qui en sont très chargées, mais sans qu'il y ait nécessairement une interaction avec l'utilisateur. « C'est un service quand même particulier,

---

14 HOCHSCHILD Arlie R., *Le prix des sentiments. Au cœur du travail émotionnel*, La Découverte, coll. « Sciences Humaines/Laboratoire des sciences sociales », 2017.

15 SIBLOT Yasmine, « Contraintes et ambivalences du travail d'accueil du public », *Informations sociales*, n° 158, 2010, p. 105.

16 Voir à ce propos : GOURDEAU Camille, « "Nous, on n'est pas la préfecture !" Le travail des agents en charge de l'accueil des étrangers "primo-arrivants" », *Sociologie*, vol. 9, n° 2, 2018, p. 151-168 ; JEANTET Aurélie, « "À votre service !" La relation de service comme rapport social », *Sociologie du Travail*, vol. 45, n° 2, 2003, p. 191-209.

l'État-civil. » Elle raconte en guise d'exemple le cas du décès d'un « indigent<sup>17</sup> » : une personne relativement jeune décédée chez elle, seule et coupée de sa famille. Gabrielle raconte que qu'il y avait un conflit familial en arrière-plan et que la personne décédée n'avait manifestement aucune valeur pour le père ou la sœur du décédé. Ainsi, alors qu'elle était censée normalement faire mettre le corps dans une fosse, Gabrielle a cherché « lui donner un peu de dignité » et à mettre le corps dans un caveau provisoire. « Ça fait partie de notre métier aussi, d'être neutres. » Elle raconte d'autres exemples, comme les décès d'adolescents ou de jeunes dans des accidents de la route, ou encore de mariages « très froids ».

Pour Gabrielle, le contact avec le public est déterminant et constitue la caractéristique la plus intéressante, il s'agit d'une source de valorisation de son métier.

« Grâce à ça on verrait que telle personne ne va pas bien, on le sent. C'est ça le côté enrichissant de notre travail. Je me souviens d'une dame à l'accueil... que je connaissais pas, et je la sentais pas bien, mais l'expérience nous... Je lui dis : “Ça a pas l'air d'aller...” Et elle s'est mise à parler. “On m'a dit de venir vous voir. – Ah bon ?...” C'est une dame qui se faisait violenter par son mari. Bah je lui ai dit : “Écoutez madame, vous restez là. Qu'est-ce que vous voulez ? Vous allez pas rentrer chez vous...” En prenant des gants... en discutant avec eux... Eh ben cette petite dame me remercie encore parce que ça y est, elle est divorcée, elle a osé partir de la maison. Et ça c'est super. Pour moi c'est une grande fierté dans notre métier, de pouvoir aider les gens... Dans le deuil aussi, ça c'est le côté que j'aime pas du tout. [...] »

Sa longue présence est reconnue localement<sup>18</sup>. Toutefois, l'exposition quotidienne aux usagers et les coûts qu'ils induisent font ressentir à Gabrielle le besoin à de limiter ces contacts.

« C'est ça qu'est enrichissant dans notre métier. On a du contact avec le public. Les gens nous la redonnent cette confiance-là, on le sent. [...] à Noël, les chocolats qu'on a... C'est leur façon de dire merci. Moi ça me suffit, j'attends pas plus. Heureusement qu'il y a ce côté-là. [...] Moi j'adore le relationnel avec les gens, donc j'veux pas tout couper, rester enfermé dans un bureau, ça, ça m'intéresse pas du tout. Mais des fois, on aimerait bien avoir un peu de tampons. Ça ce serait pas mal. Ce serait pas mal et... c'est que nous on manque, d'ailleurs. »

Bien que Gabrielle trouve enrichissant le contact avec le public, cet avis n'est pas partagé par toutes ses pairs. Annick par exemple : « On voit des gens, on voit du monde, voilà... mais c'est pas quelque chose qui est valorisant, je trouve, dans une carrière. Faut pas faire ça à longueur de journée. » Pour Annick, le travail de pré-demandes aux documents d'identité n'est pas très valorisant non plus, parce que « ça fait un peu “travail d'usine”, entre guillemets. C'est un peu

---

17 C'est le mot qu'elle emploie.

18 Voir le chapitre 4.



répétitif. C'est pas franchement valorisant. C'est pour ça que je veux que les agents tournent, qu'ils restent cloîtrés pendant 35 heures... »

### *Être secrétaire de mairie au cœur des reconfigurations des collectivités*

Véronique rejoint Annick à propos du contact avec les usagers et la répétitivité du travail. Dans son travail de secrétaire de mairie, Véronique évite la répétition, car dans les petites communes, les secrétaires de mairie ont un rôle généraliste<sup>19</sup> et touchent à tout (État-civil, budget, urbanisme, locations de salles, écoles...). Cette fonction multi-tâche n'est pas forcément appréciée par toutes les secrétaires, car on peut facilement se perdre dans différents dossiers ou « buter » sur un sujet avec lequel on a peu d'affinités<sup>20</sup>. Pour Véronique il s'agit d'un des principaux intérêts qu'elle trouve dans le métier et qui lui permet de s'approprier le travail.

« C'est vraiment multi-tâche. Moi c'est ce que j'apprécie dans le métier. Et c'est ce qui me manque un peu aujourd'hui. (*petit rire*) Parce que maintenant je fais partie de la communauté de communes et je suis en commune nouvelle. Donc en mairie annexe, on gère quasiment plus rien, enfin, c'est pas le mot, mais on gère beaucoup moins de choses. Et sinon, l'après-midi, je fais l'accueil au Prévay. On n'a plus le panel de toutes les tâches. »

Quand Véronique est arrivée à Chandagné, les services RH et techniques étaient déjà mutualisés. Ces transferts de compétences politiques locales menacent la fonction qu'occupe Véronique dans sa commune.

« [Sont partis] tout ce qui est finances, urbanisme, gestion de travaux, technique... il me reste l'État-civil, location de salles, les écoles en partie mais une part est partie en commune nouvelle. Pour le moment j'ai encore la cantine et la garderie, mais en septembre je l'aurai plus. C'est vraiment très, très réduit, quoi, ça devient très réduit. Bon j'ai encore l'accueil au public. J'essaie de... faire à mes habitants : "Venez me voir !" (*petit rire*) Pour pas qu'on ferme la mairie, c'est surtout ça. »

Le travail des secrétaires de mairie n'est donc potentiellement pas exactement le même d'une commune à une autre, selon le degré de mutualisation communautaire ou d'importance de certaines tâches. Véronique souligne à cet égard que lors des remplacements qu'elle a effectués suite à sa formation, elle s'occupait soit d'une part, soit de la totalité des tâches.

---

19 VIGNON Sébastien, « Les secrétaires de mairie des communes rurales. La professionnalisation inachevée de collaborateurs politiques », in. COURTY Guillaume (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard éditeur, 2005, p. 197-217

20 Amandine, entrée dans la fonction publique territoriale en devenant secrétaire de mairie, parle de son absence d'intérêt pour les dossiers traitant d'urbanisme.

« Il y a des mairies qui demandaient juste que les factures soient réglées, ou que les procédés soient mis à jour... Vraiment les tâches qui ne pouvaient pas attendre. Il y a une mairie où j'ai fait un remplacement, j'ai été à même de faire le budget. De toute façon, il y avait pas le choix, en fait. Et d'autres mairies où je me contentais de traiter le courrier, de le classer pour quand elle allait revenir. [...] Ce qui faisait que ces remplacements-là, je les aimais pas beaucoup. (*petit rire*) C'est pas intéressant quoi, il y avait rien à faire à part du classement de courrier. »

Ainsi, l'apprentissage du métier s'est surtout fait par la pratique. Mais d'autres domaines de travail, notamment des connaissances en droit, sont toujours à actualiser ou à rechercher.

« Quand je me suis retrouvée dans le métier, même si on a appris beaucoup de choses en formation, il y a encore des choses inconnues. On tape aux portes des collègues, on tape aux portes de la Préfecture, on tape aux portes du CDG, enfin, on a toujours quelqu'un pour nous répondre ou pour... connaître les choses. »

Pendant ses remplacements, elle remarque aussi de grandes différences dans les façons de travailler, notamment en ce qui concernait l'usage de l'informatique.

« D'une mairie à l'autre, les secrétaires ne travaillent pas du tout de la même manière, en fonction déjà de leur âge. C'est impressionnant les différences qu'il y avait entre une secrétaire qui a trente ans et une secrétaire qui a cinquante ans, il y avait une énorme différence. Au travail c'était... Moi je trouvais ça impressionnant. Donc il y avait l'adaptation qui était là (*petit rire*) et des fois on comprenait pas tout, quoi, parce que moi vu que je sortais de formation j'avais plutôt les informations de la secrétaire qui avait trente ans et qui arrivait dans le métier. Et ce qui était bien... quand je faisais le remplacement d'une personne qui avait cinquante ans, ou plus, c'était qu'elle avait des expériences qui des fois me permettait aussi de... Après, j'ai fait un remplacement assez long d'une secrétaire qu'avait un certain âge et ça m'a permis de mettre en place avec le maire des choses qu'elle n'arrivait pas à mettre en place. [...] Y'avait des mairies où c'était encore... [la secrétaire] avait encore ses documents papier à côté de son outil informatique, parce qu'il y a quand même une obligation informatique sur certaines choses. Mais on sentait qu'elle avait encore tous ses registres papier, tous ses registres... alors qu'elle les avait également en informatique, mais pour elle... Elle pouvait pas se séparer de ce qu'elle avait vécu avant. »

Pour certaines secrétaires de mairie – mais aussi certains agents techniques, comme l'expliquait Louis –, l'adaptation à l'informatique a pu constituer une grande difficulté, mais aussi le risque d'une sélection et de déclassement fatal en cas de recherche d'un nouvel emploi<sup>21</sup>. Aujourd'hui, Véronique fait tout sur ordinateur. Quand elle a appris et intégré le métier, beaucoup de choses étaient déjà dématérialisées. « Je fais quasiment plus rien sur papier. [...] à part imprimer des choses à envoyer aux gens, mais sinon, [...] tout est dématérialisé, quasiment. Je gère encore

---

21 PINTO Josiane, « Les secrétaires et la nouvelle économie des bureaux », *op. cit.*, p. 63-64.

ma location de salles sur papier, parce que monsieur le maire il aime pas aller sur l'ordinateur pour la location de salles. »

Le développement de l'informatique, tant des outils en eux-mêmes que de la place qu'ils prennent dans le travail administratif, et le renouvellement de ces techniques forcent à s'adapter en permanence pour rester dans la course<sup>22</sup>. Véronique a elle-même contribué à mettre en place la dématérialisation dans sa mairie : « Je suis arrivée ici, il y a des choses qui se faisaient pas, je les ai mises en place. » Elle a même participé aux essais de dématérialisation des démarches auprès du Trésor Public : « Quand je suis arrivée ici, c'était pas encore obligatoire. »

Véronique souligne aussi qu'à chaque changement de municipalité, elle a besoin de savoir quels sont les projets des élus municipaux<sup>23</sup>, afin de savoir quel rôle elle doit occuper :

« Et que je puisse aussi m'approprier leur politique. Parce que mine de rien, à chaque changement que j'ai connu [...] les élus n'ont pas les mêmes objectifs, n'ont pas les mêmes... et sans prendre parti, sans prendre position ni rien, j'essayais toujours de m'approprier vers quoi les élus s'orientaient pour pouvoir... ce que je n'ai plus à faire aujourd'hui<sup>24</sup>, pour pouvoir les aider dans leur volonté, mais sans prendre... en restant neutre. Je ne prenais jamais de décisions sans en avoir parlé et sans... Pour moi c'était l' élu qui décidait et... Même si des fois, bah je leur disais : "Attention... Moi je ferais pas comme ça, peut-être que ce serait mieux si..." ou alors "financièrement, là, il va y avoir un bug. Si on fait comme ça, ce sera mieux." J'essayais de les orienter, mais sans... sans prendre parti et en restant totalement neutre dans les choses, quoi. [...] Moi j'avais les cartes en main, parce que je savais les finances... j'apportais quand même cette chose-là aux élus, quoi. Mais tout en sachant que eux ils avaient ces envies-là, et que fallait faire atten... Enfin voilà, je mettais les garde-fous, en fait. Les garde-fous en disant : "Attention, là ça va pas passer, parce que financièrement, vous voulez pas endetter la commune, mais si vous faites ça c'est ce qui va se passer..." »

Véronique exprime ici l'ambiguïté de la fonction de secrétaire de mairie, traductrice des ambitions et des projets des élus en moyens et procédures réalisables, qui se trouve entre l'agent administratif et le collaborateur politique des élus locaux<sup>25</sup>. Cependant, Véronique se refuse à dire qu'elle a une part de décision ou d'influence sur les élus de Chandagné. Elle attribue l'écoute dont elle bénéficiait à la confiance qui existait entre elle et les élus.

---

22 GOLLAC Michel et KRAMARZ Francis, « L'informatique comme pratique et comme croyance », *op. cit.*, p. 19.

23 On peut cependant se demander ici dans quelle mesure les élus des plus petites communes rurales ne sont pas élus pour des projets, mais plutôt pour qui ils sont – et par comparaison à d'autres –, selon un jugement par l'interconnaissance plutôt qu'un jugement politique.

24 La commune où travaille Véronique ayant formé une commune nouvelle, les décisions ne se prennent plus dans sa commune, beaucoup de prérogatives sont parties à la commune nouvelle ou à la communauté de communes, et elle n'a plus de relations privilégiées avec les élus hormis le maire délégué.

25 Voir : VIGNON Sébastien, « Les secrétaires de mairie des communes rurales... », *op. cit.* Ainsi que : BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale*, *op. cit.*, p. 58-68.

« Moi je donnais les obligations légales et budgétaires, après les élus, si ils avaient envie de faire comme ça et que c'était comme ça qu'ils voulaient faire, ils faisaient. Je pouvais pas dire "non". [...] Je disais : "Légalement, vous avez droit à ça. Budgétairement, y'a ça, y'a ça..." Maintenant, si ils avaient quand même décidé de faire comme ça, c'est ce qui se faisait. [...] Quand je mettais les garde-fous, en général, j'étais écoutée. Ils revoyaient leurs projets à la baisse, ou leur projet autrement, parce que légalement ça passait pas. »

En tant que secrétaire de mairie, Véronique est l'une des personnes les plus à même de connaître la situation de la commune, mais aussi des situations personnelles des habitants et de la vie locale. « Avant, la secrétaire de mairie c'était celle qui entendait tout et voyait tout dans le village. Aujourd'hui, c'est plus ça. »

Véronique voit et vit ce passage de la *proximité* à l'*accessibilité* des services publics<sup>26</sup>, dans la mesure où la délocalisation relative des prérogatives locales – ou plutôt leur concentration dans des lieux-centres – et leur dématérialisation affectent profondément son rôle. Dès sa formation, Véronique était déjà avertie que son métier se trouve au cœur des réformes et des transformations des collectivités territoriales.

« T'façon, quand j'ai fait la formation de secrétaire de mairie, on nous a clairement dit : "Vous savez, votre métier est amené à évoluer. Tout ce qui est petites mairies est amené à disparaître. Votre métier, ce sera plus... ce sera pas le métier que vous allez exercer là en sortant de la formation. Dans dix ans, ce sera plus le même métier." [...] Moi j'y étais préparée, mais... j'y suis préparée, mais il y a quand même un petit portement de cœur quand on voit des choses qui s'en vont, quoi. On nous dit : "Tiens, tu vas plus faire ça, parce que ça va être harmonisé et puis... on va le mettre en service..." Mouais, ben ouais... pas le choix. »

Ces transferts créent moins de contact avec le public, et surtout moins de variété dans le travail, ce qui était justement le principal intérêt que trouvait Véronique dans son métier.

« Moi je passais du coq à l'âne. J'étais en train de préparer mon budget et tout à coup, j'avais quelqu'un qui venait pour l'urbanisme et... et puis je pourrais déposer un permis de construire et je regardais avec lui si tout était bien. On passait du coq à l'âne et c'est ce que j'appréciais dans le métier, quoi, c'était vraiment la diversité. »

Elle se tient régulièrement au courant des changements législatifs ou administratifs concernant son travail et même des tâches sur lesquelles elle ne travaille plus, par le biais de magazines ou de veilles juridiques, au cas où elle devrait répondre à des questions ou donner des conseils. Cette veille se justifie aussi, les compétences assurées par les collectivités territoriales sont en redéfinition, « et puis c'est amené encore à évoluer. Faut pas se leurrer. Y'a beaucoup de

---

26 Cf. COUR DES COMPTES, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, *op. cit.*

compétences [...] qui passent communautaires ou plus, et à côté de ça on nous remet des choses, mais... ça évolue tout le temps, quoi. »

Étant agente communautaire depuis son arrivée à Chandagné, car la commune avait déjà mutualisé son personnel au niveau communautaire, l'intégration de Chandagné dans la commune nouvelle du Prévay n'a pas eu d'importants effets sur son travail. « Donc la commune nouvelle c'était un pas de plus vers la mutualisation, c'est tout. »

Les mairies, au-delà du simple point d'information, sont un lieu privilégié de contact entre les administrations locales et les habitants, surtout ceux qui n'ont pas les ressources (comme, par exemple, l'usage de l'informatique ou la connaissance des administrations et des droits) ou les moyens (un véhicule ou un ordinateur) de se débrouiller seuls ou d'accomplir des démarches. Bien que les cadres institutionnels de son travail soient en mouvement et qu'une partie de ses prérogatives aient été déplacés ailleurs, son poste fait toujours d'elle l'une des principales administratrices locales et quelqu'un de connu du public. Véronique est régulièrement abordée, hors des cadres spatiaux et temporels de son travail, par des habitants qui lui posent des questions à propos de leurs démarches, comme si elle était en tous lieux à son poste.

« Je réponds gentiment : “Passez à la mairie, je ne suis pas au travail aujourd'hui.” Je fais bien comprendre aux gens que je suis en dehors, je suis pas au travail. Après, si c'est une question ponctuelle et que je peux donner la réponse en trente secondes, je fais. Mais j'évite au maximum. Je veux bien garder ma vie professionnelle et ma vie privée séparés. Pas que la vie professionnelle empiète sur ma vie perso. Et surtout que maintenant, je suis à l'accueil, je vois souvent les gens... “Pour une carte d'identité...? – Ouais, je suis pas au travail, excusez-moi mais c'est pas possible.” »

Les secrétaires de mairie participent parfois aussi, avec les édiles municipaux, à la gestion des conflits de voisinage. Même s'il s'agit, dans les communes rurales, d'abord d'une prérogative du maire, Véronique souligne bien que « la première porte, c'est nous ». La mairie constitue ainsi un lieu d'expression des problèmes, qu'ils soient de voisinage ou de la vie quotidienne, voire personnels.

Véronique : La petite dame tout à l'heure, c'était tout bête : elle arrivait pas à avoir internet depuis 7 mois. Donc elle est venue en mairie voir ce qu'on pouvait faire. C'est des choses normalement qu'on devrait pas gérer, c'est Orange, quoi, c'est pas nous. Mais...on essaie d'intervenir pour... rendre l'administré content, quoi. On a essayé de faire quelque chose. Même si des fois ça n'aboutit pas... on essaie de faire voir qu'on essaie de régler les conflits. Nous, après, à notre échelle on peut le faire, à l'échelle communautaire c'est plus difficile à faire. C'est là que je vois la différence aujourd'hui, c'est que moi je gère encore des petits trucs comme ça, qu'au jour d'aujourd'hui avec les communes nouvelles, je pense qu'on arrive de moins en moins

à les gérer, quoi. C'est un peu dommage, parce que l'administré, il est perdu quoi, parce qu'il sait plus à quelle porte taper.

Victor : Il y a beaucoup de personnes qui viennent ici en se disant : "Où est-ce que je dois aller...?"

Véronique : Ouais, moi c'est surtout ça ici, que j'ai maintenant. C'est plus du renseignement... ou alors... les cartes d'identité par exemple, venir me voir en disant : "Où est-ce qu'il faut qu'on aille ? Qu'est-ce qu'il nous faut ? Qu'est-ce qu'on doit faire ?..." C'est plus du renseignement comme ça. »

Ce commentaire d'Véronique tombe à point, car durant l'entretien, un couple de retraités vient demander des informations concernant les normes de construction aux abords des propriétés. Plus précisément, ils veulent installer une palissade entre leur propriété et celles de leurs voisins et se demandent quelle hauteur est autorisée. Véronique a un doute et préfère les renvoyer vers les locaux communautaires, car les plans locaux d'urbanisme (PLU) viennent d'être remplacés par un plan local d'urbanisme interdépartemental (PLUi), qui n'est pas encore validé et dont elle n'a pas encore d'exemplaire.

Aujourd'hui, à Chandagné, les gens viennent « pour des petites broutilles », car beaucoup de procédures administratives sont dématérialisées ou délocalisées. Il lui arrive de procurer de l'aide pour les procédures dématérialisées : « Je me dis que ça reste encore quand même une mission... ici, de... d'aider les gens. »

## Une filière de l'action sociale

Aider des personnes déclassées à retrouver un emploi, c'est le but du chantier d'insertion encadré par Raphaël et épaulé par Hervé, qui les aide de son côté dans leur insertion professionnelle grâce à son réseau de relations. Il nous a semblé intéressant de revenir sur le chantier d'insertion, car l'action sociale est une compétence privilégiée et parfois historique des communes, intercommunalités et départements. Le chantier, comme on l'a entrevu plus tôt<sup>27</sup>, est en interaction directe avec l'espace local de l'emploi que ses participants sont censés *in fine* intégrer. Ces derniers travaillent dans l'entretien des espaces verts et, qui est l'activité support du chantier. Entre autres, l'équipe entretient des espaces verts, une piscine municipale, des zones d'activité et des sites touristiques. Il travaille donc avec d'autres unités techniques, le service du patrimoine, des élus. Les deux tiers du travail de son équipe sont réalisés pour les services techniques, « ce sont donc des choses qu'ils n'ont pas à faire » (Raphaël). Le reste du travail est effectué avec un syndicat de rivière, facturé à la demi-journée : « J'ai un contrat avec le gars du syndicat du bassin. Donc là,

---

27 Voir chapitre 1.

c'est comme si c'était un client. [...] Ce qui est très bien, parce que du coup, l'hiver, c'est toujours un peu plus calme dans les espaces verts, donc du coup on va dans les rivières. »

En insertion, le travail est parfois proche du « petit boulot<sup>28</sup> », c'est-à-dire des tâches peu valorisantes, parfois comparables à des « bricoles » ou à des « broutilles » coûteuses en temps, que l'on cherche à ne pas faire et à déléguer, qui se distingue cependant du « sale boulot<sup>29</sup> » dans la mesure où il ne met pas nécessairement les exécutants en contact avec de la saleté et qu'il n'est pas douteux sur le plan moral.

« Et des fois, des chantiers... moins valorisables aussi. Parce que des fois on faisait que la merde, faut bien se le dire. Le désherbage, le ramassage des papiers, etc. Donc forcément, fallait pas être très cher. »

Le chantier d'insertion, comme les services techniques communautaires, est donc dans une relation de service, de prestation vis-à-vis des communes membres. Le passage d'une relation de service propre ou de service mis à disposition des communes, à une relation calquée sur une relation commerciale ou de prestation, n'a pas été sans provoquer des bizarreries et des tensions avec les services techniques communautaires, avec lesquels le chantier d'insertion est, d'une certaine manière, en concurrence.

« En fait, toutes les collectivités de la communauté de communes peuvent aussi m'engager sur des travaux dits "exceptionnels", ou d'espaces naturels. C'est cool. J'ai une délibération de la com-com pour ça. Le problème, c'est que si ils m'engagent... Par exemple, un maire me fait : "Bah, tiens, tu vas venir pour me tailler les haies de toute la commune." Très bien, sauf que là j'entre en concurrence avec les agents techniques de la com-com. Ce qui serait logique, parce que je suis moins cher qu'eux. Je suis moins cher parce que je suis subventionné. On arrive à quatre ou cinq, les mecs ils coûtent pratiquement rien à la com-com, donc a fait un prix pour pas gagner d'argent, on n'est pas là pour gagner de l'argent. Donc y'a que moi qui coûte cher, en fait. C'est logique. Et c'est arrivé au tout départ, donc après ils ont blindé le truc, ils ont fait : "Bah non, tu nous prends notre boulot, à ce moment, toi tu te développes, tu vas prendre quarante gars et puis y'a plus personne aux services techniques." Donc non, c'est pas comme ça que ça doit se passer. Donc on fait les espaces naturels ou travaux exceptionnels, donc de plantation, etc. [...] Donc j'ai des recettes. [...] Encore une fois, c'est parce que je suis un peu un mouton à cinq pattes quoi. Je suis une entité... c'est ce que je disais l'autre fois aux services techniques, je suis un sous-traitant de tout le monde. Et je ne veux surtout pas qu'on se mélange avec les autres, parce que sinon on pourrait faire un amalgame, tant pour les agents permanents, que pour les autres, que mes gars ils sont dans le technique. Non, non, la mission sociale, c'est justement qu'ils se cassent (ça veut dire qu'ils ont trouvé du boulot) (*petit rire*) Je me dis souvent que j'ai la chance que dans ce service on soit autonomes. En plus, on n'est même

---

28 Il s'agit d'une expression autochtone.

29 Le *dirty work* est un concept développé par le sociologue Everett C. Hughes (1897-1983). Voir : MOLINIER Pascale, GAIGNARD Lise, DUJARIER Marie-Anne, JEANTET Aurélie, LÉNEL Pierre et HAMRAOUI Éric, « Introduction au dossier "Sale boulot, boulot sale" », *Travailler*, n° 24, 2010, p. 9-20.

pas avec les autres, on est tout seuls [dans un bâtiment à part]. [...] Mais encore une fois, on n'est pas là pour... Je le dis souvent aux services techniques parce que je veux absolument placer mes gars, surtout quand j'en ai des bons, et les bons en général, on les garde. Les très, très bons quoi. On les garde ou on les place où on veut comme ça on n'est pas grillés auprès de nos collègues non plus, tu vois ce que je veux dire ? Mais je leur dis souvent aux services techniques, que si les services techniques c'était une équipe de foot, bah les services techniques c'est l'équipe première, et nous c'est l'équipe réserve, quoi. On est un centre de formation interne<sup>30</sup>. »

Pour Raphaël, le chantier d'insertion est un instrument de valorisation de travailleurs déclassés sur le marché de l'emploi, et multi-valorisant : « En gros, ça coûte pas cher et en plus c'est du travail qui n'est pas à faire par les services techniques, on va dire ça comme ça, et en plus il y a une action sociale derrière, donc ça participe au... au développement économique des entreprises, puisqu'il y a des liens, et surtout au développement social des personnes. »

### *Un chantier de resocialisation*

Le but du chantier d'insertion est, de la bouche de Raphaël, de « voir partir le plus vite possible » les participants, car leur départ signifie qu'ils ont trouvé un emploi. Le but de Raphaël est de « les rendre employables », en essayant de leur faire obtenir des qualifications (comme des CASES, qui permettent de conduire des machines), mais surtout en inculquant un savoir-être. Raphaël cherche donc à transmettre ses dispositions au travail qu'il a acquises dans le secteur privé. Sa fonction d'encadrant se confond ainsi avec un rôle re-socialisateur.

« Le matin, si ils arrivent en retard, ils ont droit à une cartouche tout de suite, ou avec le bon ton. Mais devant tout le monde aussi. Parce que c'est des règles, c'est la base pour moi. La présence, l'assiduité, c'est la base. Normalement, dans le premier contrat, ils doivent l'acquérir. Si ça va pas, eh ben on vous renouvelle pas. On procède beaucoup aussi, avec Hervé, comme dans le privé, à la carotte. C'est-à-dire que si tout se passe bien... J'arrête pas de leur dire que ce qu'ils font avec moi, c'est *peanuts*, ce qu'ils font avec Hervé c'est plus important. Parce que la priorité, c'est ça, c'est qu'ils trouvent un emploi. Ce qu'ils font avec moi, c'est pas que c'est *peanuts*... mais... y'en a plein aujourd'hui, eh ben ils sont pas voués à aller en espaces verts et tant mieux, parce que de toute façon il y a pas des débouchés pour tout le monde en espaces verts. Quand je suis arrivé, c'est la moitié de l'équipe qui voulait aller en espaces verts, parce que ça leur plaisait ce qu'ils faisaient avec moi. Aujourd'hui, on arrive à avoir une équipe où y'en a qu'un. C'est très bien, ils ont tous des projets professionnels différents. Eh du coup, c'est ce qu'ils font avec Hervé qui est important, parce que c'est lui qui va les diriger vers... vers l'emploi qu'ils souhaitent. Faut pas qu'ils aillent en espace verts pour me faire plaisir, ça sert à rien, ce sera pas moi leur encadrant. Donc... voilà, mon gros du boulot, c'est de les former à être employables. Les espaces verts ne sont qu'un support. Je pourrais très bien être peintre, ce serait pareil. [Ce que j'attends d'eux,] c'est qu'ils aient un comportement professionnel dans n'importe quelle tâche. [...] Ce que je veux surtout qu'ils apprennent, c'est que,

---

30 Très peu de réinsérés intègrent la communauté de communes (voir plus loin).



ben... qu'on respecte la hiérarchie... on a un comportement, une présentation... propre. Tu vois ce que je veux dire. Une bonne santé, c'est surtout ça. Une bonne hygiène de vie, un climat sain, et surtout une motivation à travailler. Un goût de l'effort. Qu'on leur demandera partout. [...] Je sais d'où je viens. Je sais comment ça se passe dans le privé. J'ai aussi un rythme aussi, j'essaie d'appliquer à mes gars<sup>31</sup>, en tout cas. Un rythme qui est d'une entreprise classique. Je suis pas dans le cliché du fait qu'on est dans la fonction publique donc on est tous des fainéants, je suis pas d'accord, parce que c'est plus comme ça que ça se passe. C'est sûr qu'il y a certaines communes, c'est encore comme ça que ça se passe, je suis d'accord, mais aujourd'hui c'est plus ça, hein. Les autres gars, ils ont du taf parce qu'ils sont de moins en moins. (*petit rire*) Donc... Et en fait, les gars aussi quand ils arrivent ici, je leur dis direct qu'ils sont pas là pour faire carrière chez nous, les places sont trop chères, puisqu'il y en a de moins en moins. »

Ce travail d'encadrement induit aussi des coûts, car il expose à des situations personnelles parfois très difficiles, celles des participants au chantier. Cet encadrement comporte ainsi une part de travail émotionnel<sup>32</sup>, où Raphaël ne doit rien laisser paraître et transmettre des dispositions tout en esquivant les « problèmes » qu'il croise au quotidien.

Raphaël : Le plus dur, pour moi, c'est le matin. J'arrive ici à 7h45, le premier quart d'heure... (*petit rire*) tu te dis "boh, ça va être une bonne journée", ou pas.

Victor : En fonction de l'humeur des gens ?...

Raphaël : En fonction des problèmes qu'on t'amène. Parce que forcément, si ils sont là, c'est pas par hasard. Ils ont forcément des freins à l'emploi. Tu vois, j'évite de dire "problèmes" parce que c'est des... Et mon rôle, c'est de trouver des solutions parfois un peu "cash"... On a plein d'anecdotes si tu veux, à te raconter, si tu veux je t'en raconte une qu'est drôle. Avec Hervé on pourrait écrire un livre parce que là... c'est des trucs parfois qu'on nous amène, qui est très social, hein. Des fois ça va très, très loin. Des fois c'est triste... Des fois c'est triste parce qu'il y a la maladie qu'est là, c'est souvent ça d'ailleurs, ou un environnement familial complètement...

Victor : D'accord, c'est vraiment des situations personnelles très difficiles.

Raphaël : Qui peuvent être difficiles, ouais. Du coup, ça, ça te casse la routine. Mais à côté de ça... Moi j'essaie en tous cas, et Hervé aussi, même j pense qu'il y arrive mieux que moi, à... essayer de laisser de côté tous ces... on va dire tous ces freins sociaux, quoi. Pour essayer de retenir que les... essayer de retenir que le positif, quoi, c'est-à-dire que ceux qui s'en sortent quoi. Tu vois. Quand le gars il s'en va parce qu'il a démissionné parce qu'il a pas réussi, parce qu'il était pas prêt à travailler, malheureusement... mais à n'importe quel âge tu peux ne pas être prêt à travailler, parce que t'as trop de barrières psychologiques. Souvent c'est ça qu'on n'arrive pas à... à solutionner. Eh ben tant pis, parce que sinon je ne me lèverais plus le matin. Je fais l'impasse quoi, j'oublie, quoi. Et je ne retiens que les mecs comme Lambert, de l'année dernière ou... Parce qu'ils sont restés là que quelques mois et ils ont pu trouver du boulot, et que ça se passe super bien, et que ça donne une bonne image du chantier, et que ça motive aussi les autres. Il y a un gros effet boule de neige, en fait.

31 La plupart des participants au chantier d'insertion sont des hommes, même si c'est arrivé que des femmes composent presque la moitié de l'effectif.

32 HOCHSCHILD Arlie R., *Le prix des sentiments*, op. cit.

Je sais très bien que à un moment donné, si j'en ai un qui est en arrêt, y'en a un autre derrière qui va être en arrêt. [...] C'est... c'est pas forcément... enfin, c'est une expérience de management, on va dire. C'est pas forcément... conscient, qu'ils le font, mais le subconscient peut leur dire "bah tiens, lui il a été en arrêt, du coup moi je... (*souffle*)" Tu vois ? "Je suis p't'être un peu malade, moi." Mais c'est l'humain, qu'est comme ça, je pense. Tu vois ce que je veux dire, y'a un effet boule de neige. Si y'en a qui sont pas motivés à travailler, si ils ont des problèmes avec le manager, parce qu'une fait, souvent, et c'est ce que j'arrête pas de leur dire, c'est "vous êtes pas là pour chercher un salaire, vous êtes là avant tout pour chercher une reconnaissance. Et pas forcément de moi, mais de votre futur employeur." Tu comprends ? Et je préfère qu'ils viennent au travail en se disant ça. Mais aussi une reconnaissance d'eux-mêmes. Une estime d'eux qu'ils ont pas forcément. [...] Et d'ailleurs, tu vois, tantôt on a rendez-vous avec l'IREPS<sup>33</sup> qui va nous former à devenir formateurs sur l'estime de soi. Parce qu'ils ont un gros problème... c'est un frein à l'emploi, si on veut, mais c'est un gros problème de confiance en eux. Ils ont pris cher, tous. Ils ont eu des accidents, on leur a jamais fait confiance. Y'a des fois... y'a des fois je réponds pas à leurs questions parce que je leur dis qu'ils peuvent trouver la solution, et ils sont toujours étonnés que... que je leur fasse confiance, ne serait-ce de ne pas les assister, quoi.

Le chantier a une bonne statistique de sortie vers l'emploi. Toutefois, ces sorties positives ne sont pas forcément pérennes, le « résultat » est parfois simplement de court terme.

- Raphaël : Du coup on est à 76 % je crois, maintenant, si on fait la moyenne depuis 2015, 76 % de sorties positives. Ce qui est très bien, la moyenne nationale elle est à 60 % à peine. En fausse modestie.
- Victor : Donc c'est 76 % qui retrouvent un boulot ?
- Raphaël : Voilà. [...]
- Victor : Et c'est des emplois pérennes ?
- Raphaël : On va dire c'est au moins six mois. Après, on sait très bien qu'il y en a, ça marche pas.
- Hervé : On considère, ouais, qu'un contrat de six mois, c'est positif. [...] Ou alors, ça peut être une formation qualifiante.
- Raphaël : Y'en a certains c'est pérenne. D'autres malheureusement non. On va dire que le vice revient au galop des fois dès que t'es plus derrière.
- Hervé : Moi je dis pas le vice, je dis le naturel revient.
- Raphaël : Ouais, mais "naturel" ça veut dire qu'ils ont pas évolué.
- (*passage inaudible*)
- Hervé : Dans la durée, c'est tellement historique et culturel que ça revient. C'est quelque chose... Ouais, ça se répète, quoi.
- Victor : C'est parfois dur...
- Hervé : Ben ouais, ouais, c'est pas la... Des fois c'est pas leur envie ou la motivation, ils sont motivés pour s'en sortir, mais c'est tellement... c'est tellement ancré, c'est tellement historique que... voilà quoi.

---

33 L'Institut de Ressources en Psychologie du Sport.

- Raphaël : Je pense qu'ils ont manqué d'exemples. (*un temps*) Tu vois ce que je veux dire ? Ici, là, on est tous les trois fils d'agriculteurs. On a toujours vu nos parents bosser, faut pas se leurrer. Et en plus dans un climat familial assez sain. Enfin, je pense. (*vers Hervé*) Toi je sais pas trop. Non ça m'étonnerait pas trop. (*rires partagés*) Mais tu vois ce que je veux dire ? Et les valeurs, des fois, c'est ça qu'on essaie de leur inculquer. Les valeurs de travail, mais aussi de respect, etc. Y'a des fois que même dans leur subconscient ils se rendent pas compte en fait, que d'être oisifs, au final, c'est pas une solution, et en plus ça les déprime, eux-mêmes. Et que... c'est ce que je te disais tout à l'heure, ils viennent pas chercher qu'un salaire, ils viennent chercher une utilité, une place dans la société. Et ça des fois, ils ont du mal à comprendre où est leur place. Voilà, comme il dit, le naturel revient au galop.
- Hervé : Bah, après je dis ça, c'est... ils ont eu une éducation, un milieu familial, entre guillemets une classe sociale, eh ben en fait... bah ça revient.

Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que les origines de ces écarts aux normes du marché du travail sont comprises et décrites par Raphaël et Hervé comme étant les produits de conditionnements et d'expériences sociales, et non expliquées – comme ça aurait facilement pu être le cas – par le biais d'une métaphore médicale<sup>34</sup>. Ainsi, la particularité de la fonction de Raphaël, bien qu'il soit spécialisé dans l'entretien des espaces verts et qu'il s'agisse des principaux travaux du chantier d'insertion, est que la plus grande part de son travail consiste en tout autre chose : en l'occurrence, de l'encadrement de collectifs (du management) et de la transmission des bonnes dispositions.

- Victor : Donc du coup, une grosse partie de ton travail, c'est surtout de l'encadrement, c'est surtout du social, c'est pas tellement du travail physique ?
- Raphaël : Enfin... Si, ça reste que le support. Je parle pas forcément beaucoup de... de l'activité espaces verts, mais ce n'est qu'un support. Je suis avant tout encadrant, mais j'aime bien me dire formateur. Formateur d'un savoir-être et d'un savoir-faire professionnels, pour qu'ils soient employables. [...] Ça reste du management. De l'encadrement social. [...] Il y a des tâches, c'est purement du social, quoi. Tu vois, "Mise en place de projet professionnel", là, 8 %. Ça veut dire que 584 heures par an, eh ben ils sont avec Hervé pour mettre en place leur projet professionnel, ou alors ils sont... ils sont en train de faire des formations, etc. [...] En général, le vendredi, je prépare ma semaine. Je sais déjà ce que je fais la semaine prochaine. La semaine-type, c'est que le lundi et le mardi, et le mercredi matin et le jeudi, j'ai l'équipe à encadrer. Et du coup je sais à peu près ce qu'on va faire dans la semaine. À part certains imprévus, une tempête... ou il faut aller dégommer du bois un peu partout. C'est sûr que l'hiver, c'est beaucoup plus de tronçonneuse et l'été un peu plus d'entretien... ou de tonte, etc. ... ou de chemins, parce que ça pousse. Mais je dirais que... la routine elle est pas là, parce que quand tu bosses dans le social, en fait, tous les matins, tu sais pas ce que eux peuvent te ramener comme problèmes. Mais je pars pas comme ça [en pensant aux

34 Voir – et plus largement à propos des normes – : BECKER Howard S., « 1. Le double sens de "outsider" », *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Éditions Métailié, 1985 [1963], p. 25-42.

problèmes]. [...] Du coup, pour te dire une semaine-type, tu vois... Pour moi y'en a pas.

### *Un chantier inséré dans l'espace local de l'emploi*

Comme on l'avait évoqué plus tôt<sup>35</sup>, le chantier d'insertion est ancré dans l'espace local de l'emploi et nécessite d'y avoir des entrées pour faciliter le départ de ses participants temporaires. Les personnes qui sont au chantier d'insertion sont souvent mis à l'essai dans des entreprises : « On est comme une boîte d'intérim. Sauf qu'on demande rien comme argent, et le personnel reste salarié chez nous. »

« Par exemple, on en a un qui est allé en immersion pendant trois semaines ou un mois chez un concessionnaire d'outils agricoles, et au bout de trois semaines ils lui ont proposé un contrat de deux mois. Donc on l'a sorti, mais on a juste suspendu son contrat, c'est-à-dire que si les deux mois il le faisait pas, on le reprenait. Il était quand même salarié là-bas, mais surtout l'entreprise a moins de remords de se dire "bah si ça marche pas..." même au bout de deux mois. Donc tu vois, ils ont du temps pour les essayer sans problème. Et après ils lui ont proposé un CDI, du coup, au final. Mais on lui avait fait passer ses CASES avant aussi donc... Tu vois, on essaie de les enjoliver un maximum. Le plus brillant possible. (*petit rire*) Mais c'est ça. Après c'est quand même eux qui font tout le boulot, à un moment donné. »

Le chantier a donc pour fonction de traverser les domaines d'activité. Bien que la plupart des encadrés sont « destinés » aux entreprises locales, certains peuvent intégrer des services communautaires. Les « meilleurs » peuvent même devenir des recrues.

« Le gros avantage qu'on a c'est que... On peut revenir sur l'argent si on veut mais... Le gros avantage qu'on a c'est qu'on n'a pas de... d'objectif de production. Tu comprends ? Que moi j'en ai huit... qu'ils soient complets ici, ou alors que j'en ai que six ou sept parce qu'ils sont dans une autre entreprise en train d'essayer un emploi, ça me change rien. Donc du coup, ce qu'on utilise comme... atout et comme procédure, c'est que Hervé les mets le plus possible en immersion dans d'autres entreprises ou dans d'autres services de la collectivité. On a la chance d'être dans une collectivité où on a pratiquement tous les métiers réunis. Donc c'est très facile de... c'est pour ça que j'accorde beaucoup d'importance à la relation entre services, parce que je sais très bien qu'un jour, si j'en ai un qui veut devenir bibliothécaire, c'est facile pour moi d'aller voir Pascale parce que je la connais bien : "Tu veux pas me le prendre pendant une semaine, voir si ça le fait ?" Juste qu'il essaie, qu'il confirme son projet professionnel. Et au moment où il y a une offre, ou un renfort, ou un CDD parce qu'il y a un mec qui en arrêt ou... Paf. Et c'est comme ça que ça se passe dans les services techniques. Dans les services techniques, on a des petits un peu partout. Mais ça l'a fait, ça a été validé. Tu vois, on les a mis pendant un mois en immersion, parce qu'on savait qu'il y avait une offre derrière. Nous on s'est assuré que le gars il était prêt, surtout, qu'il avait les qualifications, on leur

---

35 Voir chapitre 1.

fait passer des CASES pour qu'ils puissent conduire des véhicules, ou alors des fois on les pousse à passer le permis, tout simplement. Parce que ça, c'est un gros frein à l'emploi, surtout chez nous. Et donc en gros, tous ceux qui sont restés à la com-com, même si je leur dis que les places sont très, très chères, tous ceux qui sont restés à la com-com, c'est parce qu'ils ont tout fait bien et qu'ils ont écouté Hervé dans toutes les démarches, quoi. »

## La construction d'une définition du service public

Pour Raphaël et Hervé, les valeurs incarnées du service public se confondent avec la définition même de leur travail, de même que les conditions dans lesquelles ils travaillent servent aussi à définir ce qu'est – ou devrait être<sup>36</sup> – un service public. Raphaël exprime cette jonction entre les valeurs associées au travail d'insertion et les valeurs du service public en évoquant le rapport à l'argent dans les entreprises d'insertion dans le secteur privé, où il y a des exigences de rentabilité, par opposition au chantier d'insertion qu'il encadre désormais.

« [Dans la boîte privée] il fallait qu'on soit rentables avant tout. Enfin, rentables... Là, ici, quelque part on pourrait l'être. Mais... c'était compliqué dans le sens où... Le paradoxe dans une entreprise d'insertion, et même dans un chantier d'insertion, surtout quand t'as des obligations financières, tu vois... des salaires, des charges de structure, là tu vois, en quelque sorte on paye même pas de loyer, donc c'est une charge en moins parce que c'est la commune qui nous met ça à disposition... Ah non, elle nous l'a donnée, à la com-com. Donc y'a pas de loyer déjà, mais ce qui n'est pas le cas dans une entreprise privée, donc il faut faire du fric. Et ce qui est galère, c'est que t'es obligé de rendre un résultat professionnel avec des gens qui ne le sont pas. Donc c'est un paradoxe. C'est un paradoxe d'être rentable. Même si une partie de la charge de ton salaire est subventionné, ça peut ne pas suffire à payer toutes les charges de structure ou de personnel. »

Pour Raphaël et Hervé, comme on l'a vu à propos de leurs trajectoires professionnelles<sup>37</sup>, mettent de côté les avantages financiers ou matériels et valorisent le sens et les valeurs de leur travail. Par opposition à leurs expériences dans le secteur privé, la filière sociale et le service public constituent une fusion de valeurs et de rétributions morales.

Raphaël : Moi je dirais même que c'est pas une question d'âge, parce qu'en fait ce que tu dis là, je l'ai aussi dans le sens où, c'est ce que je te disais tout à l'heure, à la fin de notre carrière, nous, tout ce qu'on veut pouvoir se dire, c'est : "On a fait quelque chose de bien. Pour les autres." C'est pour ça qu'on est arrivés dans la fonction publique, juste pour ça. Alors certes t'as du social, et moi en plus pour la planète. Lui aussi un peu, même s'il imprime trop de papier. (*petit rire*) Et c'est pour ça qu'on arrive à travailler ensemble, je pense, parce qu'on a qu'un seul objectif, c'est celui-là, (*en jouant un peu* :) c'est de faire du bien aux autres. (*reprenant un ton sérieux*) Je pense que même

36 Voir le commentaire de Gabrielle, au début du chapitre suivant.

37 Voir chapitre 2.

c'est la chance qu'offre la fonction publique, mais on le dit pas assez, qu'à un moment donné n'importe qui désherbe un trottoir il le fait quand même bien pour le plaisir de quelqu'un d'autre, tu vois. C'est comment nos valeurs aussi qui... nous ont fait diriger là-dessus. Mais encore une fois, je pense pas qu'on soit représentatifs de toute la com-com.

Hervé : Non.

Raphaël : C'est sûr qu'il y en a plein qui viennent chercher un salaire, hein. C'est logique. Mais ça veut peut-être aussi dire qu'ils se sont pas dirigés dans la voie qu'ils souhaitaient aussi. Et pourtant, Hervé a aussi un peu le même cursus que moi : on vient du privé et on est arrivés dans le social quand même. Enfin moi j'étais déjà dans le social avant, mais pour toi on a la chance que la com-com ait décidé de te prendre sur une fonction sociale alors que t'avais pas d'expérience, mais ils ont reconnu tes compétences, de relationnel.

Hervé : Ouais, c'est ça. Et les valeurs du travail que j'avais perdues dans ma fonction... j'étais dans la logistique de transport, dans la gestion de personnel et tout ça, dans le transport routier... je gérais des gars. Mais je ne retrouvais plus les valeurs... humaines, les valeurs humaines je les retrouvais plus. C'était l'argent et le résultat économique, quoi. Et ça, ça m'a beaucoup pris la tête et j'me suis dit "c'est bon, faut que j'arrête", sinon, la santé elle allait plus, quoi.

Raphaël : Tu vois pourquoi on arrive à travailler ensemble ? (*vers Hervé*) Je lui ai dit exactement la même chose sur mon métier avant. J'étais responsable d'affaires, c'était pareil, c'était que le fric qui comptait, quoi. Même si mon patron était totalement ouvert, mais à un moment donné, faut être productif...

Dans leur travail, Raphaël et Hervé tirent une reconnaissance d'aider des personnes déclassées sur le plan de l'emploi. Leur engagement dans ces métiers est en partie vécu comme un dévouement dont les coûts – en particulier émotionnels<sup>38</sup>, mais aussi en termes de moindre valorisation salariale – sont compensés par les contreparties morales et symboliques<sup>39</sup>. L'attachement – ou le dévouement – aux missions de service à destination d'autres personnes et leur valorisation est un trait assez commun à certains métiers. Dans la catégorie des employés, c'est parmi les employés de la fonction publique – ainsi que les professions intermédiaires de l'enseignement, de la santé, et les employés des services aux particuliers, et bien que l'on trouve des métiers parfois durs physiquement et psychologiquement dans ces catégories, – que l'on trouve la plus faible proportion de salariés qui ne souhaitent pas faire le même travail jusqu'à la retraite<sup>40</sup>.

Il existe toutefois plusieurs éléments de conception du service public. La sociologie des relations de service distingue deux définitions du service public<sup>41</sup> : l'une juridique, abstraite et

38 HOCHSCHILD Arlie Russell, *Le prix des sentiments*, op. cit.

39 Voir à ce propos : RETIÈRE Jean-Noël, « Être sapeur-pompier volontaire : du dévouement à la compétence », *Genèses*, n° 16, 1994, p. 94-113.

40 BEQUE Marilyne, KINGSADA Aimée et MAUROUX Amélie, « Reconnaissance, insécurité et changements dans le travail », *DARES, Synthèse Stat'*, n° 29, avril 2019, tableau 14.2, p. 120-121.

41 BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale*, op. cit., p. 81-82. Cette distinction n'est pas sans rappeler celle entre *accessibilité* et *proximité* (cf. COUR DES COMPTES, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*,

universalisante, qui repose sur un accès égalitaire et des procédures standardisées ; alors que l'autre « repose au contraire sur la personnalisation du service rendu, tant en fonction de celui (celle) qui le donne qu'en fonction de celui (celle) qui le reçoit<sup>42</sup> ». Les conceptions du service public des agents du Mainiotais quotidiennement au contact des usagers reposent sur cette deuxième définition – ces conceptions sont d'autant plus fortes que ces agents sont justement au contact du public. On peut aisément émettre l'hypothèse qu'en s'éloignant des usagers, la personnalisation du contact avec ces derniers prend moins d'importance, de même que d'autres éléments de conceptualisation, comme la construction en opposition au secteur privé.

Ainsi, Daniel souligne que les agents techniques ne peuvent plus se permettre de prendre du temps pour entretenir les relations avec les usagers, ce que déplore Ludovic. À l'inverse, Gabrielle, comme dit plus tôt, accorde beaucoup d'importance aux relations privilégiées avec les usagers, et ce d'autant plus que la mairie est un service public localisé et un guichet de référence<sup>43</sup>. De la même façon, il faut rappeler les mots d'Anne-Marie, pour qui les relations à l'accueil ne sont pas standardisables, bien que les reconfigurations actuelles des services publics vont dans ce sens<sup>44</sup> : « C'est... l'écoute. Faut être très attentif. Et... beaucoup d'écoute en fait. C'est ça qu'ils viennent chercher, je pense, les gens. À l'accueil, c'est ce qu'ils viennent chercher. » L'avis de Véronique diverge toutefois de ses deux pairs, car si elle s'accorde pour qualifier les mairies des communes rurales comme essentielles pour « atteindre tout le monde », sa trajectoire et son travail au sein de la collectivité<sup>45</sup> la distinguent de Gabrielle et d'Anne-Marie dans la mesure où la personnalisation des relations avec les usagers n'est pas primordiale à ses yeux et qu'elle n'y trouve pas une source de valorisation : « J'aime le contact, mais pas quand on est réduits juste à ça, quoi. »

La communauté de communes du Mainiotais est ainsi composée des services variés, difficilement comparables entre eux car mobilisant des compétences et des dispositions différentes, laissant enfin entrevoir des partages genrés et des ordres conçus. On a voulu dans ce chapitre en proposer des descriptions. Il reste cependant à se pencher sur le rapport à la localité et aux relations avec les usagers et les élus locaux, afin de voir de plus près ce que les recompositions des collectivités territoriales font aux relations localisées.

---

*op. cit.*)

42 *Ibid.*, p. 82.

43 À propos de la relation avec les usagers, voir le chapitre suivant.

44 Voir : WELLER Jean-Marc, « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *Informations sociales*, n° 158, 2010, p. 12-18.

45 Rappelons que Véronique, en tant que secrétaire de mairie, est dotée de compétences dans divers domaines de l'administration locale, et en tant qu'ex-contrôleuse qualité dans l'industrie, ne travaille pas originellement en contact avec des publics.

## Chapitre 4. Travailler dans un milieu d'interconnaissance

Le travail des agents communautaires du Mainiotais est à saisir dans son contexte localisé. Comme le dit Xavier : « Le Prévay, c'est une petite ville, tout le monde se connaît. » Comparativement à des contextes urbains, les services publics ruraux mettent ainsi probablement plus souvent en contact des personnes qui se connaissent peut-être en dehors de la relation de service en elle-même, et ce d'autant plus que le recrutement – pour les postes de catégorie C ou B – est très souvent local. Beaucoup de relations de services ont ainsi lieu dans des réseaux d'interconnaissance, où il est difficile de rester inconnu des usagers, à moins de ne pas être originaire du territoire.

Dans la perspective de la sociologie des espaces ruraux<sup>1</sup>, il s'agit de montrer plus spécifiquement dans ce chapitre l'insertion dans l'espace local du travail des agents du Mainiotais, et les interactions de ces derniers avec les habitants<sup>2</sup> et les élus. Se pencher sur la localisation dans des milieux d'interconnaissance est aussi l'occasion de revenir sur certaines représentations concernant le travail et les valeurs qui y sont associées, sur lesquelles s'appuient des jugements personnalisés, ainsi que sur le rapport à la politique de certains employés publics.

### Des relations de travail entre l'institution et l'interconnaissance

Avec les transformations de la communauté de communes du Mainiotais, les relations de travail et relations hiérarchiques se trouvent en tension entre d'un côté des rapports directs, qui sont favorisés par l'interconnaissance locale en milieu rural, et de l'autre leur formalisation, forcée par les objectifs de rationalisation et par l'idéal de neutralité. La formalisation de certaines relations hiérarchiques – en particulier celles qui relient des agents exécutants à des postes de direction –, ainsi que la création des niveaux hiérarchiques, sont parfois critiquées pour le caractère

---

1 BRUNEAU Ivan *et. al.*, *Mondes ruraux et classes sociales*, *op. cit.*

2 Rappelons que l'on utilise toujours le mot *usager*, « parce qu'on rend un service » (Raphaël).



bureaucratique et rigide qu'elles tendent à prendre – ainsi que la quantité de mails qui circulent en interne – par comparaison à avant<sup>3</sup>.

Nous avons vu précédemment que les conceptions du service public que partagent certains agents du Mainiotais se construisent par opposition à des conceptions du travail et des services du secteur privé. Il en va parfois de même des relations de travail dans la communauté de communes. Pour Gabrielle, cette opposition avec le secteur privé permet aussi de moyen de définition de ce que devraient être les conditions de travail dans une collectivité territoriale.

Gabrielle tient un discours sceptique concernant les transformations de la communauté de communes, surtout concernant son agrandissement en taille et en compétences, et leurs répercussions sur le travail, le service et les usagers. À ce scepticisme s'ajoute une crainte que l'organisation interne se dépersonnalise et soit comparable à celle d'une « société privée »<sup>4</sup>. Durant l'entretien, Gabrielle évoque un projet de réaménagement de l'Hôtel communautaire. Elle exprime à cette occasion son dégoût des *open spaces*, qui suppriment l'intimité et la personnalisation des espaces de travail. Gabrielle exprime ici deux choses. D'abord, elle accorde une grande importance aux relations de proximité et aux relations personnalisées avec ses collègues, mais aussi avec les usagers dont elle traite les démarches et qui ont parfois besoin de confidentialité et de se confier. De plus, Gabrielle définit les caractéristiques *normales* des relations de travail dans les collectivités territoriales en opposition à sa représentation du secteur privé (les « sociétés privées »). Les transformations des services publics et de l'organisation du travail dans les collectivités transgresseraient ce que devraient normalement être les services publics. Son positionnement sur les formes que ne devraient pas prendre les relations de service et l'organisation du travail reflète ainsi des valeurs qu'elle considère comme importantes<sup>5</sup>. Gabrielle n'apprécie pas non plus la plus grande hiérarchisation (la création de postes de direction) et parfois sa rigidité quand elle cherche « simplement une signature », bien qu'elle souligne l'autonomie du service ASP et d'autres agents la relative souplesse du fonctionnement. Du fait de l'agrandissement de la collectivité, le fonctionnement interne s'est complexifié – il y a davantage de services, d'équipes et d'agents –, ce qui a favorisé la création de nouveaux postes d'encadrement ou de direction (comme, par exemple, celui de Daniel), mais aussi créé de la distance. Le fonctionnement interne est aussi davantage réglé et calculé, ce qui donne le sentiment à Gabrielle d'avoir perdu quelque chose, en l'occurrence, de la spontanéité dans les relations hiérarchiques : « Donc en fait maintenant, on n'a plus le droit de court-circuiter le système. D'habitude, [...] quand on avait un truc à demander au maire, on

---

3 Sur l'évocation du passé, voir : COQUARD Benoît, « 2. "C'était mieux avant" », *Ceux qui restent, op. cit.* p. 45-78. À propos de la nostalgie des relations de travail directes, voir plus précisément : *Ibid.*, p. 66-67.

4 Il faut noter que Gabrielle n'a jamais travaillé dans le secteur privé.

5 Voir à ce propos : MILLS Charles Wright, *L'imagination sociologique*, La Découverte, [1959] 2006, p. 10-16.

demandait au maire directement. » Il y a maintenant « des chefs et des mini-chefs ». C'est aussi la perte de moments d'écarts au rôle au travail (par exemple, souhaiter les fêtes de fin d'année en téléphonant à tout le monde, en plein travail), mais qui faisaient habituellement partie des relations de travail<sup>6</sup> et contribuait à créer de la proximité entre pairs.

L'agrandissement de la communauté de communes a aussi eu pour effet – facilement imaginable – une perte de lien entre certains agents, redéployés dans d'autres unités ou services. Annick explique que l'association des agents du Prévay – a pour but de créer du lien entre les services et les agents, notamment pour créer des rencontres hors du travail – a du mal à atteindre les autres employés communautaires.

« Il y avait une bonne cohésion, je dirais, jusqu'à la mutualisation. Depuis la mutualisation, c'est plus compliqué, les gens n'ont pas le même regard. Enfin, depuis même depuis la création de la com-com, les gens n'ont pas du tout le même regard sur... sur l'association, quoi. [Il y a de moins en moins d'actifs et d'activités] et aujourd'hui, on n'arrive plus à avoir de la cohésion... entre tous, quoi. Il y a la mutualisation, il y a beaucoup d'agents, les agents ne se connaissent pas tous forcément... et puis à un moment y'en a qui font plus d'efforts. »

Si les anciennes appartenances s'étaient cristallisées au moment de la fusion du Mainiotais, comme l'expliquait Amandine<sup>7</sup>, elles se résorbent progressivement. Angélique pense également la même chose, dans la mesure où les anciennes appartenances sont diluées par l'entrée dans la communauté de communes de nouveaux employés.

« Aujourd'hui, quand on échange avec des collègues, parfois j'ai l'impression de faire partie des vieux de la vieille. (*un temps*) Non mais c'est vrai, parce que quand on commence à parler d'où je viens ou quoi : "Bah alors moi, je suis issue de la com-com de Courval..." Aujourd'hui il y a eu pas mal de changements, pas mal de turn-over, et il y a beaucoup de nouveaux collègues, en fait, qui sont arrivés eux en mettant directement les pieds dans l'échelle Mainiotais. »

### **Hierarchies symboliques, jugements de soi et des autres**

Les lieux de travail sont aussi des lieux de jugements sur soi et ses pairs. Au cours de quelques entretiens, en particulier avec les agents techniques les plus expérimentés, il a été parfois question des dispositions au travail. Daniel a plusieurs fois insisté sur la fin du cliché du « fonctionnaire-fainéant » : « Sauf qu'aujourd'hui, ça, c'est fini. Le gars il a 7h45 de travail à faire dans la journée, bah faut bien qu'il les rentre ses heures, qu'est-ce qu'il a fait. » Dans les discours

---

6 Ces moments de suspension du travail existent encore aujourd'hui, « mais c'est très cloisonné ».

7 Voir l'introduction du chapitre précédent.

de ces employés expérimentés, les dispositions à travailler, à en faire plus ou à « être de l'avant », sont le support de jugements et de distinction vis-à-vis d'autres qui n'en témoignent pas. Ces dispositions sont aussi – et dans une certaine mesure, ainsi, – le reflet des positions occupées dans la collectivité et des trajectoires vécues.

Louis est un très bon exemple. Racontant ses premières expériences professionnelles<sup>8</sup>, 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. « Les élus le comprennent. Les élus sont pas cons, ils comprennent bien. » Pour Louis, il n'y a ainsi aucune raison que les écarts épisodiques aux normes de travail, habituels dans l'artisanat du bâtiment dans le secteur privé, qui attendent en retour des contreparties des patrons – ici des élus – et qui créent une certaine élasticité dans l'intensité du travail et de sa répartition dans le temps, se retrouvent dans le travail des agents techniques publics. Son commentaire est aussi à relier à l'importance de la réputation et des jugements dans des cercles d'interconnaissance en milieu rural<sup>9</sup> – et notamment chez les ouvriers de l'artisanat –, sur lesquels peuvent reposer les relations de travail dans les petites entreprises en milieu rural<sup>10</sup>, et se situe donc en opposition vis-à-vis des résistances ouvrières qui peuvent être observées dans l'industrie<sup>11</sup>.

« Moi j'fais... j'fais à peu près quarante à cinquante heures, dans l'année, d'heures supplémentaires. Mais je les récupère après... mais voilà. Mais moi, on est deux ou trois comme ça, le chef, parce que des fois quand t'as besoin d'aller au médecin, il y a des fois les rendez-vous c'est à 11 heures. Bah tu dis au chef "Bah moi je vais partir à onze heures moins dix, j'ai rendez-vous." Bah il dit : "Bah oui, tu vas y aller." Il sait bien que je vais le récupérer plus tard et puis voilà. Qu'il y en a d'autres il leur dit "Ah bah non, non. Les gars, vous voulez pas faire d'heures ? Allez, vous faites vos heures, vous irez chez le médecin." Mais, ils trouvent ça normal. Ils trouvent ça normal. "Ah bah oui, il a pas voulu. – Bah ouais. – Bah ouais, mais on peut pas faire d'heures." Bah j'dis : "Bah faites des heures ! – Ah non, non, on fera pas d'heures. – Bon bah faites pas d'heures." (*fait tomber ses mains sur la table*) Que veux-tu dire ? »

Cette disposition à « ne pas chômer » est d'autant plus pénétrante que le contexte financier des collectivités territoriales impose davantage de rigueur dans les dépenses et le fonctionnement de

---

8 Il travaille un peu en intérim et se fait rapidement embaucher dans une entreprise de maçonnerie dans laquelle il travaille pendant plus de douze ans.

9 COQUARD Benoît, *Ceux qui restent*, *op. cit.*

10 Voir : MISCHI Julian et RENAHY Nicolas, « Pour une sociologie politique des mondes ruraux », *Politix*, n° 83, 2008, p. 9-21 ; GROS Julien, « Relations d'emploi et domination personnalisée... », *op. cit.* Concernant le paternalisme en milieu rural, voir : RENAHY Nicolas, *Mondes ruraux et classes populaires*, mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches en sociologie, Université de Nantes, 2011.

11 Voir notamment : ROY Donald, sous la direction de CHAPOULIE Jean-Michel et BRIAND Jean-Pierre, *Un sociologue à l'usine. Textes essentiels pour la sociologie du travail*, La Découverte, « Grands Repères », 2006.

leurs services. Ainsi, le point de vue de Louis est construit en grande partie par son expérience du travail dans le secteur privé, et encouragée par les reconfigurations actuelles des collectivités locales. Pour lui, la « sécurité de l'emploi<sup>12</sup> » se mérite, et l'attitude de certains de ses collègues de travail lui déplait. Louis établit deux distinctions, concernant le rapport au travail, au sein de l'équipe technique du secteur de Courval : la première sépare ceux qui ont travaillé dans le privé et les autres, la seconde recoupe sépare les « jeunes » et les « anciens »<sup>13</sup>. Les deux se recoupent en grande partie pour différencier d'un côté ceux qui font des efforts et qui « vont de l'avant<sup>14</sup> », et de l'autre ceux qui n'en font pas, qui font juste leurs heures ou dont « on peut remplir le calendrier des heures faites à l'avance parce qu'ils partent à 17h15 pile ». Véronique amène aussi, plus discrètement cependant, cette disposition à « charbonner » davantage :

« Ça n'a rien à voir [avec le travail de secrétaire de mairie], mais... dans le privé on est quand même beaucoup plus... dans le... dans le rythme, dans la pression. Moins dans le public. Même si, en sortant du privé j'ai eu beaucoup de mal avec ça, de ne pas être dans la pression, enfin, de ne pas me mettre des pressions. (*petit rire*) »

Cet écart entre les dispositions de Louis et celles de ses pairs, l'ambiance de travail et la « mentalité » de quelques collègues (non-issus du privé) créent chez lui un léger regret :

Louis : Si c'était à refaire, je le referais. P't'être pas. Je sais pas. »

Victor : Comment ça, "referais" ?

Louis : Je sais pas si je retournerais dans la fonction publique... Mais à cause des mentalités. Moi, j'ai travaillé dans le privé, hein. On a eu des coups de gueule. Mais... c'était la meilleure entente entre collègues. [...] Moi je m'éclate dans mon travail. C'est au niveau personnel que je me plais pas. C'est les nouveaux collègues. C'est dommage. Et tu aurais eu mon collègue, on s'entend bien, il te dirait la même chose que moi. Là il est content de partir en retraite. Et ça le fait chier de partir, parce qu'il se plaît dans son métier, et puis il a soixante ans, il est en forme. Mais il dit "Je vais pas le regretter." c'est triste d'entendre ça, on est qu'une quinzaine [dans l'équipe]. »

Pour Louis, il est donc important de faire des efforts et de répondre aux injonctions d'efficacité, afin de justifier son emploi et son statut et de les protéger des potentielles critiques d'habitants ou d'élus locaux.

---

12 Moins d'un an était voté un projet de loi sur la fonction publique favorisant l'embauche d'agents contractuels dans les collectivités territoriales et remettant en cause le statut de fonctionnaire.

13 Cf. COQUARD Benoît, « 2. "C'était mieux avant" », *Ceux qui restent*, *op. cit.* p. 45-78.

14 Et qui font preuve de capacités d'adaptation, afin de rester dans la course, mais sans que les buts ne soient discutés. Voir : STIEGLER Barbara, « *Il faut s'adapter* ». *Sur un nouvel impératif politique*, Éditions Gallimard, « NRF Essais », 2019, p. 203-204.

« Si je perds un chantier, c'est pas méchant, mais faut pas que j'en perde trois ou quatre, parce qu'après, je me retrouve à faire que de la bouine. Et monter trois-quatre pierres ici, trois-quatre pierres là, m'intéresse pas. [...] C'est pour ça, la sécurité de l'emploi, c'est très, très bien, je suis pas contre du tout, mais je m'dis "Là, les gars, vous êtes en train de vous tirer une balle dans le pied." »

### **Espace localisé et relations avec les usagers**

En travaillant dans un espace localisé, on est destinataire d'un jugement personnalisé<sup>15</sup>, en plus d'être potentiellement destinataire d'un jugement de groupe qui dépasse le cadre local (les fonctionnaires).

Comme on l'a évoqué plus tôt, les agents du Mainiotais ont un rapport variable au territoire communautaire. Alors que Xavier a des engagements associatifs de longue date – qui constituent une ressource importante, car son poste à la communauté de communes le met directement en lien avec les associations du territoire –, beaucoup d'autres restent à l'écart, souvent parce qu'ils n'ont plus le temps, qu'ils n'ont pas d'engagements préalables ou qu'ils n'habitent pas exactement dans leur région de travail, ou parce que leurs fonctions les placent hors de la vie locale<sup>16</sup>. Véronique est également très engagée dans des associations, tandis que beaucoup d'autres en sont extérieurs.

Si la plupart des agents de la communauté de communes du Mainiotais sont originaires de la Sarthe ou de la Mayenne, tous et toutes ne viennent pas du Mainiotais. Les trajectoires résidentielles ou biographiques que l'on a pu rencontrer sont très variées<sup>17</sup>. Véronique, par exemple, est originaire du Mainiotais : « Je connaissais un peu la commune, parce que je suis originaire du coin, je connaissais quelques habitants. Et puis plus ça va, je commence à connaître un peu plus. » Depuis qu'elle travaille à mi-temps à la mairie du Prévey, elle apprend aussi à connaître les habitants et les « têtes connues »<sup>18</sup>.

« C'est ce que les filles m'ont dit : "Tu vas voir, tu vas vite découvrir les gens et tu vas vite savoir que quand untel vient, c'est parce que... Ou si c'est untel, c'est parce que... Tu vas voir c'est toujours les mêmes têtes que tu vois." [...] Comme à Chandagné, en fait. C'est toujours un peu les mêmes têtes qu'on voit, qui viennent se plaindre ou [qui viennent pour des demandes précises]... »

---

15 Cf. BRUNEAU Ivan *et al.* (dir.), *Mondes ruraux et classes sociales*, *op. cit.*

16 On risque peut-être de surinterpréter les non-implications dans la vie associative locale si on les reliait à l'esprit de neutralité « idéal » des fonctionnaires. Il pourrait être intéressant de voir dans quelle mesure, en contrepoint des analyses qui montrent l'étendue de l'influence de personnes localement importantes dans les espaces ruraux, de se pencher sur les non-implications volontaires dans la vie locale.

17 Voir chapitre 2.

18 Il faudrait voir qui sont les usagers réguliers de l'accueil des mairies et des services publics de communes rurales et s'intéresser aux relations régulières entre eux, comme une délocalisation des enquêtes sociologiques sur les relations de guichet des administrations centrales vers les espaces ruraux ou ceux où l'interconnaissance domine, vers le « traitement "local et rapproché" de la misère ».

Quant à Anne-Marie, elle n'est pas originaire du Mainiotais et entretient peu de liens avec les habitants et le territoire. Elle justifie ce faible lien par une volonté de maintenir une distance vis-à-vis des usagers.

« Je me suis toujours dit que si je travaille en collectivité un jour, [ce ne sera] pas où j'habite [...] pour garder une distance avec le public. [...] Je connais beaucoup de gens, chez moi je connais beaucoup de gens. (*petit rire*) Du fait de mon ancien métier, j'ai transporté beaucoup, beaucoup de personnes et... Et en plus je suis née où j'habite, j'ai été à l'école où j'habite... Non, je connais trop de gens. [...] Moi je viens au Prévay que pour le travail. Mais je fais quand même mes courses au Prévay. »

Amandine n'habite pas non plus la communauté de communes. Son manque de temps, la conciliation avec les horaires (décalées) du travail de son conjoint, ainsi que l'éloignement géographique entre son domicile et son travail, l'empêchent de s'investir dans la vie locale. Pour autant, travailler dans la communauté de communes lui a permis d'en apprendre davantage en termes d'activités touristiques et culturelles et d'en profiter. Comme Véronique, elle explique aussi avoir besoin de séparer sa vie professionnelle et sa vie privée.

« De part, je pense... mon ancienne profession, j'ai aussi ce besoin [...], donc avant dans le commerce [quand j'étais coiffeuse] et là dans le service public, donc quand même au service des gens... on a besoin de couper à un moment donné. Je me suis retrouvé dans mon ancienne profession, à aller faire des courses à midi et puis me retrouver entre le papier toilette et (*petit rire*) les briques de lait à avoir des gens qui voulaient prendre un rendez-vous. »

Les agents publics sont des « référents » ou des porte-parole officieux des institutions dans lesquels ils travaillent. Il arrive à Raphaël d'être un « guichet volant » de la communauté de communes, y compris auprès de ses voisins et de ses amis.

« Dans mon village, s'il y a quelque chose qui va pas à la com-com, t'inquiètes pas, les maires et adjoints ils vont m'en parler. Après, tant que le ton est... voilà, ils vont m'en parler. "Comment ça se fait que c'est comme ça ?..." c'est logique, après, ce que j'aimerais, c'est que dans tous les services de la com-com, on prêche tous pour notre paroisse et pas pour son propre intérêt. [...] Parce que régulièrement on me dit "bah ouais, les mecs ça bosse mal, etc. Machin..." J'fais : "Bah attendez les gars, ils sont de moins en moins... et puis là ça se justifie... enfin voilà." J'espère qu'on est tous en train de se défendre plutôt que de se tirer des balles dans le pied, quoi. C'est pour ça que je te disais tout à l'heure que j'accorde beaucoup d'importance aux relations entre services. »

On peut faire remarquer à ce propos que quand Ophélie, qui est animatrice prévention déchets et non-originaire du Mainiotais, est en contact avec des habitants lors de ses animations,

elle porte l'étiquette « communauté de communes » et peut être destinataire des critiques à l'encontre de la collectivité et jugée indépendamment du travail qu'elle effectue. De la même manière, Marc, technicien environnement qui n'est pas non plus originaire du Mainiotais, peut facilement être renvoyé par ses critiques potentiels à sa non-autochtonie et considéré comme un « spécialiste étranger » à la localité, bien qu'il soit né et qu'il ait grandi non loin.

Daniel voit bien que les services des agents techniques ont changé et que l'interaction avec les habitants est passée au second plan.

« Les usagers, ils étaient habitués à avoir... leur service public, hein, leur agent. J'ai... (*petit rire*) j'ai des communes où les agents passaient presque le matin à voir la personne âgée tous les matins. Mais aujourd'hui on peut plus, on peut pas se le permettre de mettre des agents techniques, il y a d'autres services pour ça. »

On peut facilement émettre l'hypothèse que la proximité, dans un espace localisé, permet de déroger plus facilement aux normes des institutions. C'est que l'agent public peut être d'abord ou autant perçu comme le voisin ou « le bon gars » que comme une personne dispensaire d'un service. Ludovic est déçu d'avoir perdu une relation privilégiée avec les habitants, d'autant plus qu'il était auparavant en service dans une seule commune.

« 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. »

Il lui est d'ailleurs arrivé de rendre des petits services qui ne rentrent pas dans le cadre de son travail.

« Maintenant, beaucoup moins. Mais avant oui, ça arrivait... Des gens qui avaient besoin de descendre un meuble d'un étage, "Bah, tiens Ludovic, est-ce que tu peux donner un petit coup de main ? – Deux minutes." Et puis j'y allais. Le soir, je comptais pas mes heures et je restais un peu plus longtemps et c'est tout. Ça marchait comme ça. [...] Aujourd'hui, c'est on y va, puis... si on commence à parler avec une personne... Puis à cinq heures on repart, on va pas rester parce que je suis avec d'autres collègues, donc les collègues ils ont pas à rester parce que je discute avec une autre personne. Si je veux faire plus d'heures, bah je peux pas. Donc on est obligés de partir en temps et en heure. C'est pour ça qu'on discute pas. Donc c'est un peu dommage. »

Dans le service ASP, il est possible d'avoir des relations rapprochées avec les usagers. L'interaction que Daniel donnait en exemple précédemment existe toujours à l'accueil de la mairie

du Prévay. Gabrielle en parle longuement. Il y a des personnes en difficulté « qui viennent nous voir. Ils viennent taper la discute pendant dix minutes, et ils repartent. Ils sont contents. » Pour elle, la proximité avec les usagers est aussi importante qu'avec les collègues de travail.

« Et ça, pareil... nos portes sont jamais fermées, par ici. Bon, à part quand on a du public, sinon nos portes sont toujours ouvertes. Ça c'est important aussi. La proximité, la porte est ouverte, si elle est fermée les gens vont être réfractaires à frapper. »

Gabrielle se sent beaucoup proches des autres habitants de la communauté de communes, elle connaît surtout les habitants du Prévay : « Les gens du Prévay, la plupart, je les connais tous. »

« C'est drôle, parce que quand j'ai quitté l'accueil pour être là-bas, [dans le bureau voisin,] tout le monde pensait que j'étais partie. Je leur ai dit : "Mais non, vous auriez eu un article dans le journal, déjà parce que je suis connue, et je vous aurais dit merci." (*petit rire*) »

Un exemple est particulièrement éclairant : pendant l'entretien, un ouvrier d'origine maghrébine, installé depuis longtemps dans le Mainiotais et récemment veuf, vient faire signer des documents d'identité. En entrant dans la mairie avant de rencontrer Gabrielle, il attendait déjà depuis un certain temps à l'accueil. Gabrielle raconte sa situation avec beaucoup de détail et explicite l'importance qu'elle accorde aux interactions avec les usagers et les relations plus profondes avec certains d'entre eux<sup>19</sup>.

« Et voilà, ça c'est notre quotidien, c'est le contact avec ce public où il y a quand même... on a quand même ce lien qui est là. [...] C'est ça que j'aime dans mon métier. C'est de prendre des nouvelles des enfants... Sans entrer dans le détail, mais voilà, de savoir si la famille va bien. Et je trouve ça super important et... Et moi ça m'a... Quand sa femme est décédée, c'est moi qu'ai fait sa déclaration de décès, donc je connaissais très bien, je savais qu'il y avait des enfants à l'école. Du coup, je lui ai dit : "Attention, il y a les factures d'école..." On conseille, "faites ci, faites ça..." Et puis le centre de loisirs, il savait pas où mettre ses filles, il savait pas faire ça. Donc tout ça, ça fait partie de notre rôle de proximité. On est là pour ça. [...] Le monsieur, là, on l'a fait attendre une heure. (*un temps*) On l'a fait attendre une heure, ça j'apprécie pas du tout. On fait pas attendre une heure pour une signature, le maire est là. Parce que là, je le fais monter, je le prends avec moi et on le fait signer là-haut, il y en a pour deux minutes. Ça c'est des choses que j'apprécie pas. L'utilisateur il va pas attendre trois heures pour une formalité. Ça c'est notre principe de service. [...] Nous on prend toute demande en considération. C'est important de se sentir considéré aussi. (*un temps*) Parce que si on les laisse partir sans renseignements... "Bah ils sont nuls, ils savent rien..." Ça va très vite, hein, les fonctionnaires. (*petit rire*) [Les insultes aussi.] »

---

19 Cf. WELLER Jean-Marc, « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *op. cit.*



Certains usagers ont leurs références habituelles. Les transformations des collectivités ne sont pas nécessairement bien saisies par les usagers. En cas de confusion face aux démarches, certains d'entre eux ont pour réflexe de demander tel ou tel agent. Cette attention des usagers sur des agents en particulier n'est pas sans recouvrir des difficultés. Au service ASP, qui est le plus exposé au public, il faut faire très attention à l'image montrée aux usagers, car les agents incarnent d'une façon ou d'une autre la collectivité dans laquelle ils travaillent. « C'est ça qu'est compliqué, faut toujours garder cette image de collectivité », y compris au-dehors des lieux et du temps de travail.

« “Mais c'est pas vous l'autre jour que j'avais.” “Elle est où la dame que j'ai eu l'autre jour ? – Ah... elle est pas là. – Bah ça change tout l'temps là-dedans.” Ça, mais on l'a souvent... “Ça change tout le temps (*en insistant* :) là-dedans.” [...] Ou... “Oui, mais votre collègue m'a pas dit la même chose.” C'est ça aussi. Donc il faut qu'on ait un accord parfait [entre les services municipaux et les services communautaires], parce qu'il y a l'accueil ici et l'accueil de la communauté de communes. Mais c'est un même standard. Faut qu'on soit cohérent des deux côtés. L'utilisateur, si on lui dit pas la même chose, il va rien comprendre. [...] Bon là c'est pas les bons jours aussi, mais on le ressent envers les gens. Les gens sont... sont aigris parce qu'ils savent pas à qui ils ont affaire, en fait. À l'accueil, quand j'étais à l'accueil, je restais à l'accueil. Là, [actuellement,] ça tourne. [...] [À l'accueil] il y a deux mi-temps, des fois on se remplace. Et pour le public je trouve pas ça bien. Ils veulent un référent. Moi les gens ils me demandent. Tout à l'heure je suis passée, on me demande, j'ai dit : “Bah non, j'y suis plus.” [...] Les gens ne voient rien [de nos conditions de travail]. Ils nous aiment bien. Tant mieux. (*amusée* :) Ils voient que ça a changé depuis la mutualisation, ils sont drôles les gens. Parce que avant, à l'accueil (au standard téléphonique), c'était “Mairie du Prévay”, maintenant c'est “Prévay, Mainiotais, bonjour”, et en fait ils savent pas si ils sont à la mairie ou à la communauté de communes. La confusion. “Je suis à la mairie ? – Oui vous êtes à la mairie.” Déjà ils savent pas. Après ils me reconnaissent à la voix. Les gens ils me reconnaissent beaucoup à la voix. Moi je les reconnais aussi quand je suis à l'accueil, je les reconnais bien. Mais combien de fois mes collègues peuvent dire “Oui, oui, vous êtes à la mairie.” C'est qu'il y a un problème déjà de savoir où l'utilisateur se trouve. [...] L'utilisateur a des références, des vieilles références dans leur tête. Ils savaient de madame Untelle était à l'État-civil, mais qu'est plus là, donc ils savent que c'est Annick maintenant. Ils savent que c'est Annick. Ils vont demander Annick partout, mais Annick ne fait pas tout. Si c'est pas Annick, c'est moi. Ils ont des référents. Et combien de fois on nous appelle, et c'est pas pour nous... et ils nous demandent, alors je dis : “Mais arrêtez de poser des questions, moi je m'occupe pas des permis d'urbanisme ou de permis de construire, j'y connais rien.” Alors les gens, ils savent pas où ils sont, ils nous appellent, nous on les remet quelque part, il suffit que eux ils répondent pas... c'est une chaîne sans fin, c'est pas normal. »

Les extraits précédents permettent d'illustrer deux choses. La première est qu'une partie des usagers<sup>20</sup> a des agents publics référents, et qu'une partie des agents publics a des relations de service forgées sur le temps long, qui contredisent l'idéal standardisé des relations avec les services publics

---

20 On peut facilement émettre l'hypothèse qu'il s'agit des personnes les plus éloignées des démarches administratives ou de l'informatique, et qui sont donc les plus à même à demander de l'aide.

et les administrations locales. La deuxième remarque est que le travail des agents communautaires semble en grande partie méconnu.

Comme Louis, certains agents communautaires sont conscients que leur travail n'est pas connu par une partie des habitants, ce qui rend plus faciles les critiques à leur égard et à l'encontre de la communauté de communes – alors même que leur travail en lui-même ne diffère pas, par exemple, de celui des employés communaux. Le travail des agents communautaires est davantage affecté par les transformations territoriales que par les évolutions du travail en lui-même. Les employés territoriaux sont ainsi plus attentifs aux transferts de compétences, à leur déplacement d'une échelle à une autre, d'un lieu à un autre, à la réorganisation du travail et de son exécution, et surtout aux conséquences sur la quantité de travail – due, par exemple, au passage à une structure plus grande – et la « qualité<sup>21</sup> » du service rendu.

Les élus locaux, mais surtout les habitants et les usagers du territoire, sont des contrôleurs informels du travail effectué par les employés publics. Louis souligne qu'il rencontre très fréquemment les maires des petites communes, qui viennent « voir comment ça se passe », quand il travaille sur un chantier. Le travail est aussi jugé par les habitants, donc d'une certaine manière par l'interconnaissance – même si les jugements peuvent s'adresser à leur qualité de fonctionnaires en général ou d'employés de la communauté de communes. La critique du secteur public est assez connue et est plus facilement adressée quand le travail effectué n'est pas satisfaisant. « Mais ça arrive très très rarement, ça arrive presque jamais, faut pas dire... Les gars sont comme ils sont, mais bon... ».

Louis croise souvent des habitants et beaucoup le connaissent : « Mais c'est surtout eux qui sont les plus durs avec nous. C'est pas les élus. C'est les citoyens. » Mais Louis reste compréhensif, il est conscient que les habitants l'observent dans son travail, interprètent et jugent ensuite<sup>22</sup>. Louis re-cire à cette occasion l'anecdote du chantier qu'il a dû abandonner momentanément pour démarrer le chauffage d'une salle communale : un voisin lui avait fait la remarque. Les remarques, « il faut savoir leur répondre. J'ai des collègues qui ont des problèmes avec des concitoyens et des élus, bah oui... Quand je vois les réponses, je me dis... (*siffle*) [L' élu local] c'est un patron, hein, c'est des patrons. » Louis doit ainsi user de diplomatie pour expliquer ce qu'il fait de ses journées. « Ah ben faut faire le garde-fous... faut les laisser dire. Et puis après t'essaie de répondre, tu

---

21 La « qualité » des services publics est l'objet de sous-entendus idéologiques et de controverses. Au travers les entretiens, nous l'avons entendu sous deux formes : par la qualité du service rendu évaluée subjectivement par les agents ; par les moyens de rendre le service (par exemple : il est plus facile de s'occuper d'un faible nombre d'habitants, en particulier dans des petites structures, car il est possible d'apporter des solutions plus personnalisées).

22 Rappelons que les jugements reposent sur des dispositions et des systèmes de représentations, ainsi que sur ce que sait une personne engagée dans une interaction. Voir à ce propos : THOMAS William Isaac, « Définir la situation », [*The Unadjusted Girl*, 1923], repris dans JOSEPH Isaac et GRAFMEYER Yves, *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Flammarion, « Champs Essais », 2009 [1979], p. 79-82.

réponds gentiment. [...] Le fonctionnaire... On n'est pas aimés. Parce que c'est de l'argent public. » D'où l'importance pour Louis de bien faire son travail en important les exigences de travail dans l'artisanat, qui apportent de la respectabilité et protègent des mauvaises remarques, et du mieux possible préserver une bonne image<sup>23</sup>. Les habitants savent cependant « à qui ils ont affaire », car certains travailleurs comme Louis sont individuellement connus. Les agents publics locaux doivent ainsi faire attention – parfois quotidiennement – aux apparences qu'ils donnent à voir, car ils sont destinataires de jugements personnalisés et généraux, et mis continuellement à l'épreuve de la localité.

« Ils savent que quand j'arrive sur un chantier, s'ils viennent discuter avec moi, ils discutent, mais moi j'travaille. Parce que moi je suis ouvert, je discute, mais j'ai toujours ma truelle ou mon marteau dans les mains et hop c'est parti. Que ben y'en a ils posent l'outil puis ben les autres après ils sont en train de dire : "Eh ben, on est allé les voir, on était une demi-heure à discuter, mais il a rien fait pendant ce temps-là." Mais après. Avant c'était le bon gars, mais après... Mais faut faire attention à l'image de marque. C'est une image qu'il faut laisser, ça, l'image, on la vend pas toujours très bien. »

L'importance de l'image, au-delà des seuls employés publics, concerne aussi les collectivités en elles-mêmes. Durant l'entretien avec lui, Daniel reçoit un coup de téléphone de l'un de ses adjoints, censé aller chercher un camion dans un garage. Or, le responsable de l'entreprise ne semble pas exactement connaître le fonctionnement financier des collectivités territoriales (il n'y a pas de chéquier), ce qui provoque un cafouillage. Le vendeur ne veut pas laisser partir le véhicule :

Employé : « Le camion il veut pas le laisser partir parce qu'il est pas payé. [...] Et encore, je suis resté poli et correct... "Ben voilà, quand est-ce qu'on peut venir chercher le camion ?" Il m'a dit : "Tant qu'il sera pas payé..." (*il sifflote pour faire comprendre qu'il s'est retenu*).

Daniel : Faut toujours rester poli, y'a pas de problème.

Employé : [...] Mais celui-là, j'crois qu'on va pas aller le revoir une prochaine fois. »

### **Les élus ruraux : des employeurs locaux davantage éloignés**

Une grande partie des élus communautaires sont inconnus des agents et inversement – hormis une poignée d'élus de la ville-centre. Les agents techniques connaissent cependant les maires ou adjoints des communes dans lesquels ils travaillent – et comme on l'a évoqué, ces derniers sont aussi producteurs de jugements à leur égard. L'agrandissement de la communauté de

---

23 Louis utilise plusieurs fois l'expression « image de marque ».

communes a provoqué, comme on peut aisément l’imaginer, un éloignement de fait des élus et des principaux responsables administratifs communautaires vis-à-vis d’une grande partie des agents – hormis celles et ceux qui les rencontrent régulièrement, et le directeur ou la directrice de leur service – et accentue la division du travail et des responsabilités. La plupart des agents exécutants n’ont ainsi pas de relations avec les élus. La communauté de commune étant de grande taille, les élus et les cadres ont leur spécialité, comme l’explique Louis :

« Mais le président de la com-com ne s’occupe de rien de tout ça, lui il sait pas ce que... Lui, il sait que je suis maçon. Voilà, c’est tout. Il sait pas ce que je fais. Mais il ne sait rien des agents. Si il passe par ici, la DRH elle va lui dire : “Tiens, en ce moment on a ceci... cela...” Elle va lui dire, mais c’est tout. Ou mon chef. Et puis lui [le président] il s’en occupe pas, il a autre chose à faire. Non, nous, vraiment, ça s’arrête au DGS »

Gabrielle ne voit également que très peu d’élus, seulement le maire et certains adjoints, car tous les élus n’ont pas de bureau. Elle souligne que les changements de municipalité entraînent parfois des changements d’organisation : « À chaque municipalité on a... Ils savent pas ce qu’on fait. Déjà c’est simple : ils savent pas ce que l’on fait, et c’est nous qui expliquons à chaque nouvelle municipalité nos missions. “Ah bah on savait pas...” » Gabrielle a connu quatre maires différents « et chaque municipalité est différente ». Elle souligne aussi que le partage des fonctions entre les maires et les directeurs généraux des services variait également<sup>24</sup>.

« Ça dépend du maire. C’est lui qui décide. [...] On a eu des façons de travailler très différentes. Vous pouvez avoir un maire qui est là, très présent, qui est à votre écoute, et un maire qui dit que bonjour. Après il y a des élus qui vont savoir comment vous vous appelez et d’autres non. »

Pour Gabrielle, les élus arrivent aux affaires en début de mandature avec des idées et des projets en tête, mais ne s’en avisent pas avec les employés de la collectivité. Ce qui lui donne un peu le sentiment d’être considérée comme une simple opératrice pouvant être réglée.

« Ils ont déjà analysé tout ça. [...] Déjà [pour] eux, c’était déjà prévu comme ça. Nous on le sent, et on le sent arriver. [...] Tout ça c’est pensé, c’est déjà pensé, mais ils nous disent rien. [...] Mais pourquoi ne pas le dire, en fait ? C’est toujours dans l’attente, et nous on galère pendant cette attente. Alors autant nous dire : “Ben écoutez les filles, dans quatre mois c’est comme ça. On va laisser un peu de temps, dans quatre mois c’est la fin de la galère et tout ça...” Non, on nous dit rien. Alors des fois on essaie de tirer les vers du nez. »

---

24 Le « couple maire-directeur général » s’est vu accordé une place importante dans les études des collectivités territoriales, « parce que ces personnes incarnent l’une et l’autre le sommet de leurs hiérarchies respectives » (BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale*, op. cit., p. 58-59). Voir : LE SAOUT Rémy, *Sociologie d’une institution discrète*, op. cit., p. 139-144. Mais aussi : BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale*, op. cit., p. 58-68.

Racontant ses expériences comme secrétaire de mairie remplaçante, Véronique remarque que les relations avec les élus peuvent varier grandement d'une commune à l'autre. À Chandagné, Véronique décrit une relation de « confiance totale » entre elle et les élus de sa principale commune, reposant sur des interactions régulières, ce qui tranche avec sa commune précédente (première commune en tant que titulaire, où elle a travaillé pendant trois ans).

« Madame le maire, c'était tout par SMS et par mail, je la voyais jamais. Elle travaillait, je la voyais jamais. Ou alors exceptionnellement un soir parce que j'avais vraiment quelque chose qu'il fallait que je lui explique de vive voix et que c'était compliqué à expliquer sur le téléphone ou par SMS. Mais elle... enfin, c'était en totale confiance quoi. »

Avec la création de la commune nouvelle, il y a moins d'activité municipale, autant au niveau du conseil municipal de la commune déléguée que dans son travail de secrétaire de mairie. À Chandagné, Véronique voit surtout le maire et les adjoints, moins les conseillers municipaux, et pas les élus communautaires.

Ludovic, quand il était sur une commune, était quotidiennement en contact avec le maire (qui était retraité) et des adjoints (en particulier des indépendants, agriculteurs ou artisans, travaillant sur la commune). Maintenant qu'il est en mouvement quotidien avec son équipe, il ne les voit plus souvent, à moins que les élus aient quelques consignes à donner ou des petits travaux à demander. Le principal changement perçu par les élus des plus petites communes du Mainiotais, « c'est le fait qu'il y ait plus l'agent dans la commune. C'est juste ça qui fait que ça a foutu le bordel. »

« Et puis c'est eux qui ont voté tout ça, les élus, quand ils vont en réunion communautaire. C'est eux qui ont voté la fusion, la mutualisation... Donc des fois j'dis : "T'as voté ou t'as pas voté ? T'y étais ? – Ah ouais, mais... – T'as voté. T'y étais. Donc après faut pas venir... – Ouais, mais on n'a pas le choix, et tout... – T'as voté quand même." Donc ils disent tous ça qu'ils ont pas eu le choix, mais dans ce cas-là, si ils avaient pas le choix, pourquoi ils se sont pas tous réunis puis dire "non, nous on veut pas" ? [...] Apparemment, c'est les communes qui décidaient<sup>25</sup>. »

---

25 Nous n'avons pas d'éléments permettant de savoir quelles étaient les marges de manœuvre et la part de contrainte dans ces décisions, ni comment étaient perçus les votes et les décisions prises au niveau communautaire, ou encore quels sont les modes d'opposition – ou de non-opposition – plus ou moins subtils entre les élus de différentes communes au sein des intercommunalités rurales. L'intercommunalité – en général – étant encore une institution en construction, tant au niveau local (voir les configurations et les contextes locaux) qu'au niveau national (construction législative récente et encore en cours), des enquêtes ethnographiques et monographies précises mettant en comparaison des différentes configurations intercommunales permettraient de montrer la variété des appropriations des politiques (d'autant plus que les résultats de ces enquêtes risquent d'être a-priori difficilement transposables d'une intercommunalité à une autre), au-delà de ce qui a déjà été fait dans le cas de grandes villes (voir par exemple : GALIMBERTI Deborah, LOBRY Sylvaine, PINSON Gilles et RIO Nicolas, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, n° 154, 2014, p. 191-209), concernant les jeux

Yann, agent technique également conseiller municipal de son village, fait remarquer que certains habitants et élus ne savent pas forcément avec précision comment fonctionne la communauté de communes. Certains dispositifs font appel à une connaissance des rouages institutionnels ou techniques inégalement distribuées, consolidant dès lors un ordre communautaire qui peut facilement jouer en défaveur des communes les plus modestes<sup>26</sup>. L'institution est perçue comme relativement opaque et autonome.

« Quand je suis entré dans le conseil municipal, au dernier mandat, au bout de deux-trois réunions, j'ai demandé au maire : "Est-ce que je peux parler et expliquer comment la com-com marche ?" Parce que quand j'entends des trucs en réunion, je me dis : "Mais putain... c'est pas comme ça que ça marche, c'est pas possible. La com-com elle marche pas comme ça." alors j'ai dit au maire : "Est-ce que je peux prendre la parole et expliquer comment la com-com fonctionne ? – Eh ben oui, si tu veux." Ça aura pris une réunion de Conseil. "Eh ben voilà, je vais vous expliquer comment la com-com marche. Parce que moi je travaille dedans, je sais quand même bien comment ça marche..." Je leur ai expliqué. Mais à la fin de la réunion... "Mais on croyait pas du tout que ça marchait comme ça. – Eh ben si, ça marche comme ça." Eux ils croyaient que l'argent qu'ils ont donné aux communes... qu'on faisait pas de devis, qu'on faisait pas de trucs comme ça. "Eh ben si on fait des devis." Mais ils se rendaient pas compte du tout, ils croyaient que c'était de l'argent balancé en l'air et tout ça. Bah non. Les voiries et tout ça c'est calculé. On dit pas : "Aujourd'hui on va faire ce chemin-là." Non, on va faire ce chemin-là s'il a besoin. Parce qu'à des fois on entendait dire : "Ah bah ils ont refait le chemin, là. Il était pas abîmé." Mais ils ont jamais été voir s'il était abîmé ou pas abîmé. Que là on fait les chemins, bah maintenant en plus avec des budgets restreints... on fait vraiment les chemins qu'il faut. [...] Et ce que je reproche beaucoup à des maires de communes, maires et adjoints des communes, c'est qu'ils sont dans leur petit train-train et ils expliquent pas à leurs conseillers et à leurs citoyens comment marche la com-com. La com-com ou la commune, hein. Parce que quand tu regardes le budget d'une commune, tu comprends rien. Moi le premier budget que j'ai été... Ah si, je connaissais un petit peu parce que ma femme a été secrétaire de mairie avant, donc elle m'avait expliqué comment c'était. »

Yann souligne ici que tous les habitants n'ont pas la même socialisation au fonctionnement des collectivités territoriales. En prenant la parole devant ses voisins, Yann tient des discours jouant un rôle socialisateur, qui lui permet par la même occasion de défendre la fonction publique et la communauté de communes. Angélique, quand elle travaillait à la communauté de communes de Courval, s'est retrouvé dans la même situation que Yann. Travaillant auprès du DGS, elle évoque un

---

de pouvoir pour la conquête de postes dans des institutions politiques (voir l'introduction du présent mémoire) ou les luttes entre différentes institutions ou entités. Voir à ce propos les différentes contributions dans : LE SAOUT Rémy et MADORÉ François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, « Espaces et Territoires », 2004 ; LE SAOUT Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses Universitaires de Rennes, « Res Publica », 2012.

26 Voir : LE SAOUT Rémy et SÉGAS Sébastien, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, n° 93, 2011, p. 141-165.

projet qui aboutirait à la création d'un guide du nouvel élu, à destination les nouveaux élus des communes du Mainiotais.

« Parce qu'on avait entendu des choses du type, il y a quelques années : “Bah t'façon, la com-com, elle nous prend tout.” Mais non, la com-com elle prend rien (*petit rire désabusé*) La com-com... si les communes ne lui transfèrent pas de compétences, la com-com elle prend rien du tout. Donc il fallait mettre aussi [...] remettre des choses à leur place entre guillemets. »

### **Des employés locaux dé-politisés ?**

La politisation des employés publics locaux est une question récurrente dans les études des institutions politiques locales<sup>27</sup>. Certains agents décrivent des rapports apparemment dépolitisés, sans oppositions, vis-à-vis des principaux élus communautaires. Il faut dire que la proximité (l'interconnaissance) dans l'institution intercommunale et plus largement dans les espaces ruraux favorise un effacement au moins en apparence des oppositions<sup>28</sup>. Le fait que les édiles municipaux ou intercommunaux soient aussi des employeurs favorise aussi la mise à distance des positionnements partisans et la revendication d'une posture de technicien neutre.

Éric, issu de la filière technique et représentant du personnel, illustre cette mise à distance et l'effacement en principe et en pratique des possibles oppositions politiques.

« On est cinq [représentants du personnel]. Trois CFDT et deux FO. Mais là c'est parce que on a été obligé de prendre des syndicats. Ce qui est pas normal, mais c'est comme ça. S'tu veux, quand moi je me suis présenté il y a... plus de cinq ans, j'ai présenté une liste non-syndiqués. Parce que je voulais pas de syndicats... Non, j'aime pas... c'est pas que j'aime pas les syndicats, mais... dans tous ces trucs-là il y a toujours des hauts et des bas. Et donc quand moi j'ai emmené ma liste aux ressources humaines, la directrice elle me dit : “Mais Éric, votre liste elle est bien, mais... vous êtes de quel syndicat ? – Ah mais non, nous on veut pas de syndicat – Ah bah non vous avez pas le droit.” Alors comme la CFDT avait fait une liste, moi j'ai téléphoné au responsable de FO il m'a dit : “Bah nous on veut bien vous soutenir”, mais on ne les voit jamais et puis on a pas envie de les voir... Et la CFDT fait pareil. [...] Comme lui il avait entendu qu'il fallait [aussi une affiliation syndicale] donc il a pris la CFDT. Mais par contre, quand on va aux réunions, on est cinq représentants du personnel et... donc (*compte*) cinq élus plus monsieur le président... Mais on ne dit pas “FO”, on dit “Ben voilà, on défend le personnel.” *Si moi je parle, je parle pour tout le personnel. Les gars de la CFDT quand ils parlent, ils parlent aussi pour nous et tout ça, et quand on vote, on est toujours d'accord.* Non, il y a qu'une fois, on a pas été d'accord, mais on était pas d'accord sur le principe, c'est tout. Mais voilà, non, non, tout se passe très bien. Il y a pas de syndicat... il y a pas de syndicat majoritaire ou minoritaire. Bon, aux élections, ils sont passés à trois, on est passé à deux, mais bon,

---

27 Pour une vue d'ensemble, voir : BILAND Émilie, « III. Une fonction publique politisée ? », *La fonction publique territoriale, op. cit.*, p. 51-68.

28 Comme souligné dans : BRUNEAU Ivan *et al.* (dir.), *Mondes ruraux et classes sociales, op. cit.*

on était à une voix ou deux voix on passait à trois puis eux deux, donc... Non, puis on s'entend très bien tous ensemble... »<sup>29</sup>

On peut interpréter cette revendication du « non-étiquetage partisan » comme la volonté pour ces représentants du personnel de préserver leur identité et leur personnalité propres, qui sont « valables » dans le milieu d'interconnaissance et sur leurs lieux de travail, pour ne pas être étiquetés ou dilués dans une identité partisane plus large qui n'a pas forcément de signification localement – ou qui n'est pas primordiale. L'étiquette syndicale est ici d'autant moins perçue comme pertinente que les différences de prises de position ne semblent se comprendre, aux yeux de ces représentants, que dans des configurations strictement locales et non à une échelle plus large<sup>30</sup>. Cette vision des choses s'appuie notamment sur la conscience d'appartenir, en quelque sorte, au même « petit monde » et parfois de penser de la même manière – bien que ces prétendues convergences invoquent le « bon sens », les désaccords ou les conflictualités ne sont pas absents. Comme l'écrit Benoît Coquard à propos de l'appartenance dans les campagnes de la région Grand-Est : « Dans une grande ville, on ne pourrait pas être en accord avec la diversité des gens qui la composent, à la différence des petits mondes d'interconnaissance ruraux fortement homogènes où, malgré des inimitiés, “tout le monde pense à peu près pareil” [...]. Si la campagne peut fonctionner en tant que “chez nous”, c'est en grande partie parce qu'elle permet d'évoluer dans une forte proximité des visions du monde, mais aussi de revendiquer une plus grande maîtrise de son espace de vie.<sup>31</sup> » La dé-politisation apparente que décrit Éric, mais aussi son usage par moments du « Nous, dans la com-com » ou « Dans la com-com, on » – qui est une extension à l'échelle d'une collectivité territoriale du « Déjà, nous » décrit par Benoît Coquard, mais toutefois moins systématique et à relativiser dans la mesure où Éric est représentant du personnel, donc plus en relation avec les élus communautaires et plus facilement disposé à se lier à eux, et à re-contextualiser dans la mesure dans la mesure où il utilise cette expression en situation d'entretien face à un sociologue armé d'un dictaphone –, témoignent de ce sentiment d'appartenir à une même communauté, avec des semblants homogénéisants et d'unité relative, servant les mêmes buts. La distance d'Éric vis-à-vis des étiquettes syndicales et son rapport aux élus-employeurs contribuent à construire l'apparence pacifiée et solidaire de l'institution, qui trouvent une autre justification, cette fois contextuelle, dans la situation générale et en particulier financière que connaissent les collectivités territoriales. Dès lors, dans cette configuration, les identités politiques nationales

29 C'est nous qui soulignons.

30 Même si ces derniers sont conscients que beaucoup de choses concernant les collectivités territoriales et la fonction publique se jouent à une échelle extra-locale. Louis, par exemple, dit très bien que les contraintes financières des collectivités territoriales ont en grande partie pour origine la distribution des fonds publics et le partage des compétences politiques définis au niveau de l'État.

31 COQUARD Benoît, *Ceux qui restent*, op. cit. p. 121.



semblent moins pénétrantes et pertinentes, et sont aussi jugées moins « rentables » quand elles ne sont pas vues comme inutiles voire pénalisantes, dans ces espaces ruraux de la Mayenne et de la Sarthe qui sont moins marqués par les mouvements sociaux, le syndicalisme, ou les conflictualités politiques nationales<sup>32</sup>. Ce rapport au syndicalisme est aussi à relier aux relations professionnelles et aux modes de gestion de la main-d'œuvre dans les espaces ruraux, également façonnées par l'interconnaissance et des relations personnalisées<sup>33</sup>, qui semblent avoir davantage connu la conformité des travailleurs à l'organisation du travail plutôt que des contestations ouvertes<sup>34</sup>.

Alice, responsable du service déchets et environnement, a un autre rapport aux décisions politiques : étant uniquement responsable de service, n'ayant pas de fonction élective, elle entretient une posture distanciée vis-à-vis du politique. Alice a une élue communautaire référente, vice-présidente de la commission déchets et environnement avec qui elle est régulièrement en contact. Cette commission valide les achats de matériel, vote le budget, les actions entreprises, autorisent ou non les dépenses supérieures à 1 000 € et prennent les décisions importantes. Alice définit son poste comme une fonction en grande partie gestionnaire totalement distincte des fonctions politiques. Elle définit son service avant tout comme étant technique, et non politique.

« Je peux toujours proposer. Moi j'ai pas de limite dans ce que je propose [...] et derrière, les élus valident ou non. [...] Le seul petit cadrage qu'on pourrait avoir c'est qu'on a un projet de service, c'est-à-dire qu'on a établi toutes les actions qu'on va faire. Nous on l'a fait sur quatre ans. Donc on a quand même une ligne de conduite, par rapport aux nouveaux élus qui vont arriver [après les municipales], ils vont pas pouvoir changer toute la ligne de conduite, ils pourront demander certaines améliorations, certaines modalités, mais il y aura quand même une ligne de conduite à suivre. C'est le seul, on va dire, cadrage qu'il y a. [...] C'est pas politique, un projet de service. C'est ce qui est nécessaire au bon fonctionnement du service. Par contre, quand il y a des choses innovantes, on a quand même demandé l'avis aux élus derrière. »

La première chose qui ressort du commentaire d'Alice est qu'elle n'a pas de pouvoir décisionnaire important : c'est plutôt le cas des élus de la commission qui chapeaute son service. On peut cependant faire remarquer que, dans le cas de la communauté de communes du Mainiotais, la limite de la politisation de la gestion des déchets dépend d'un côté de la cartographie des

---

32 Ce commentaire vaut aussi pour les compétitions électorales locales, en particulier les élections municipales, où les appartenances aux partis politiques valent souvent beaucoup moins que les personnalités.

33 Voir : GROS Julien, « Relations d'emploi et domination personnalisée... », *op. cit.* ; MISCHI Julian, « Ouvriers ruraux, pouvoir local & conflits de classes », *Agone*, n° 51, 2013, p. 7-25 ; RENAHY Nicolas, « Une lignée patronale à la mairie. Genèse et vieillissement d'une domination personnalisée (1850-1970) », *Politix*, n° 83, 2008, p. 75-103.

34 Voir : ROUPNEL-FUENTES Manuella, *Les chômeurs de Moulinex*, *op. cit.*, en particulier le premier (« 1. De l'intégration à la désintégration professionnelle », p. 31-75) et le deuxième chapitre (« 2. L'espace Moulinex », p. 77-130), ou l'article synthétique : ROUPNEL-FUENTES Manuella, « Naissance, déploiement et disparition des usines "à la campagne" de Moulinex : de lourdes conséquences sur les salariés licenciés et le territoire bas-normand », *Pour*, n° 229, 2016, p. 85-91.

compétences, et de l'autre des positions sur la chaîne de production-collecte-traitement des déchets. Dans son cas, le service de Alice se situant au début de cette chaîne, au niveau de la collecte et du début de leur traitement, il doit gérer la collecte de déchets dont elle ne contrôle pas la production – elle ne peut l'influencer que par les missions d'animation et de prévention autour des déchets ménagers – et ne s'occupe pas de la façon dont ils sont éliminés *in fine*, car la communauté de communes n'a que des moyens de stockage en plein air de certains déchets. Un autre élément qui peut soutenir cet « apolitisme » est que les dispositifs mis en place concernant la collecte des déchets sont justifiés comme étant ce qui est le mieux pour l'environnement (tri des déchets, etc.) et en termes de gestion (recherche d'un fonctionnement rationnel et efficace), et sont donc jugés à l'aune de critères supposés objectifs, et non à des choix convoquant des orientations partisans.

- Alice : Il n'y a pas d'objectifs [budgétaires] imposés. Nous on s'oblige à maîtriser les coûts. C'est-à-dire que le traitement des ordures ménagères et la collecte coûtent de plus en plus cher, les prix de rachat de matière baissent de plus en plus, donc on essaie de modifier nos façons de travailler pour diminuer ces coûts. Donc notamment supprimer la collecte en porte-à-porte, qui nous monopolise deux agents... et qui prend du temps, alors qu'en point d'apport volontaire on arrive quand même à gagner beaucoup de temps.
- Victor : D'accord. Mais ça reste [des choix de] gestion internes au service ?
- Alice : Alors c'est politique. Moi je propose techniquement... des solutions pour diminuer les coûts... et donc derrière c'est les élus qui valident, bien sûr. Mais oui, c'est interne au service sinon.

En raison donc de sa position dans la chaîne de traitement des déchets et des justifications<sup>35</sup> qui soutiennent sa gestion, on peut accepter que le projet du service d'Alice ne soit inspiré d'aucune intention partisane ou « politique<sup>36</sup> » et réponde simplement d'une nécessité pratique, ou « technique ». Les justifications d'Alice sont très parlantes : son action repose sur des critères objectifs (la bonne gestion) et la recherche d'efficacité<sup>37</sup>, avec cette particularité que cette liaison amène Alice cherche ainsi à éviter les confusions en distinguer son travail des choix *politiques* relevant possiblement d'opinions ou de préférences personnelles et non de critères ou d'indicateurs

35 Voir : BOLTANSKI Luc et THÉVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Éditions Gallimard, « NRF essais », 2001 [1991].

36 On peut signaler que le mot *politique* a plusieurs sens, et notamment que l'adjectif n'a rien à voir avec le nom : le nom peut désigner la manœuvre d'un État ou d'institutions, les manœuvres ayant pour objet l'organisation d'une société, ou encore les manœuvres qui visent à accéder au pouvoir ; l'adjectif désigne ce qui est relatif à la politique, à l'organisation et à la gestion des affaires publiques. Les sens nominatifs du mot politique sont dominants (ou sont plus couramment utilisés), en particulier ceux tournant autour de la compétition pour des postes ou des biens, tandis que l'adjectif et le sens du mot comme « ce qui est relatif à la société organisée » le sont beaucoup moins. Les usages sémantiques du mot contribuent ainsi à invisibiliser ou rendre moins évident ce qui *est* politique.

37 En d'autres termes, sur la « cité\* industrielle », définie par Luc Boltanski et Laurent Thévenot (*Ibid.*, p. 252-262).

\* C'est-à-dire un ensemble de valeurs et de critères pertinents et valorisés (par opposition à d'autres) sur lesquels reposent les *conventions* établies dans le cadre d'interactions avec d'autres personnes, groupes, institutions, etc.

qui s'en distinguent. Cette posture peut d'ailleurs aider à comprendre sa posture très « objective » (presque « bureaucratique ») durant l'entretien avec elle<sup>38</sup>.

Cette attitude concernant la gestion des services publics – associée aux valeurs de la « cité industrielle » – est actuellement l'une des plus favorablement perçues dans les collectivités territoriales, même si elle renvoie en partie à un modèle un peu « vieilli » d'administrations bureaucratiques ou étatiques<sup>39</sup>, qui est toutefois concurrencé – ou en compromis – avec des valeurs et des logiques managériales – celle de la « cité par projets »<sup>40</sup>. Le rapport au politique des agents publics du Mainiotais est actuellement aux prises avec ce dernier ordre d'idées.

Nous avons cherché dans ce chapitre à montrer dans quelle mesure l'interconnaissance, et plus largement les rapports rapprochés, influencent le travail des agents de la communauté de communes du Mainiotais. La description de leur travail, encore une fois, est plus riche quand elle est resituée dans son contexte localisé<sup>41</sup> et permet ainsi de faire ressortir des dimensions du travail, là où les échelles plus larges font défaut.

---

38 Voir sa présentation dans le chapitre 2.

39 Voir la typologie des modes de gestion du personnel territorial, établie par Émilie Biland : BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale*, *op. cit.*, tableau 4 p. 106. Le modèle « Bureaucratie d'inspiration étatique » se situe historiquement entre les « Réseaux localisés » plus anciens et le modèle « Modernisation d'inspiration managériale » dominant depuis les années 1990.

40 Voir : BOLTANSKI Luc et CHIAPPELLO Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Éditions Gallimard, « NRF essais », 1999.

41 LAFERTÉ Gilles, « Des études rurales à l'analyse des espaces sociaux localisés », *op. cit.*

## Conclusion

L'un des principaux buts de ce mémoire aura été, au travers de la communauté de communes du Mainiotais, de mettre en contexte les employés publics locaux des communautés de communes rurales de l'Ouest.

Ainsi, nous avons cherché ici à insister – en filigrane – sur plusieurs choses. Tout d'abord sur l'importance de la prise en compte des propriétés sociales des travailleurs publics, souvent objets de qualifications spontanées plutôt qu'empiriques. Aussi, et particulièrement s'agissant de nos lieux d'enquête, il est important de toujours prendre en compte les contextes (notamment géographiques et sociaux) et leurs complexités, afin de comprendre davantage les personnes et les espaces. Enfin, et particulièrement concernant les collectivités territoriales, il est important d'être attentif et de faire attention aux points de vue « importés » de l'extérieur et appliqués aux personnes, aux organisations du travail, et aux espaces ruraux.

Cette recherche gagnerait à être complétée d'autres enquêtes ethnographiques, cette fois auprès des usagers ruraux des services publics, qui constituerait le principal prolongement, ou encore des élus ruraux, peu étudiés dans leur travail d'élu quotidien<sup>1</sup>. De même, voir de plus près et à une plus grande échelle les trajectoires professionnelles d'agents publics territoriaux permettrait d'avoir une vue d'ensemble des parcours et des mobilités sociales, mais aussi voir dans quelle mesure l'autochtonie est importante et les clivages habituels de l'emploi peuvent être perméables, et ainsi contribuer à une lecture plus riche de la sociologie des espaces ruraux. Dans la même thématique, il faudrait étudier plus précisément les transformations des modes – et des formes – de recrutement dans les collectivités territoriales.

---

1 On pourrait, à mon sens, voir dans le travail des maires de petites communes rurales (à comparer avec celui d'agents territoriaux) une forme de main-d'œuvre publique sous-rémunérée reposant parfois sur des formes de dévouement (RETIÈRE Jean-Noël, « Être sapeur-pompier volontaire... », *op. cit.*). Voir à ce propos : VIGNON Sébastien, « De la mairie à la communauté de communes : renouvellement des formes d'action publique et transformation du personnel politique local », *Pour*, n° 209-210, 2011, p. 135-148.

## Bibliographie

### Textes universitaires

BECKER Howard Saul, *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Éditions Métailié, 1985 [1963].

BELORGEY Nicolas, « “Réduire le temps d’attente et de passage aux urgences”. Une entreprise de “réforme” d’un service public et ses effets sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 189, 2011, p. 16-33.

BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale*, La Découverte, collection « Repères », 2019.

BLANCARD Stéphane, DÉTANG-DESSENDRE Cécile et RENAHY Nicolas (coord.), *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, Éditions Quae, collection « Update Sciences & Technologies », 2016.

BOLTANSKI Luc, *Les Cadres. La formation d’un groupe social*, Éditions de Minuit, collection « Le sens commun », 1982.

BOLTANSKI Luc et THÉVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Éditions Gallimard, collection « NRF essais », 2001 [1991].

BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Éditions Gallimard, collection « NRF essais », 1999.

BOURDIEU Pierre, « L’illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 62, 1986, p. 69-72.

BRUNEAU Ivan, LAFERTÉ Gilles, MISCHI Julian et RENAHY Nicolas (dir.), *Mondes ruraux et classes sociales*, Éditions de l’EHESS, collection « En temps & lieux », 2018.

CARTIER Marie et LECHIEN Marie-Hélène, « Asseoir sa légitimité professionnelle auprès des parents. Les stratégies de légitimation éducative des assistantes maternelles », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, 2017, p. 265-281.

CARTIER Marie, « Nouvelles exigences dans les emplois d’exécution des Services publics », *Genèses*, n° 42, 2001, p. 72-91.

COQUARD Benoît, *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin*, La Découverte, collection « L’envers des faits », 2019.

- DUBOIS Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, collection « Études politiques », 1999.
- DUVOUX Nicolas et LOMBA Cédric (dir.), *Où va la France populaire ?*, Presses Universitaires de France, collection « La Vie des Idées », 2019.
- FERLAZZO Edoardo, « La financiarisation des gouvernements locaux. Retour sur la gestion de la crise des emprunts “toxiques” par les collectivités locales, l’État et les banques privées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 221-222, 2018, p. 100-119.
- GALIMBERTI Deborah, LOBRY Sylvaine, PINSON Gilles et RIO Nicolas, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d’une machine intercommunale », *Hérodote*, n° 154, 2014, p. 191-209.
- GOFFMAN Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1 : La présentation de soi*, Éditions de Minuit, collection « Le sens commun », 1973.
- GOLLAC Michel et KRAMARZ Francis, « L’informatique comme pratique et comme croyance », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 134, 2000, p. 4-21.
- GOURDEAU Camille, « “Nous, on n’est pas la préfecture !”. Le travail des agents en charge de l’accueil des étrangers “primo-arrivants” », *Sociologie*, vol. 9, n° 2, 2018, p. 151-168.
- GROS Julien, « 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, 2016, p. 97-119.
- HOCHSCHILD Arlie Russel, *Le prix des sentiments. Au cœur du travail émotionnel*, La Découverte, collection « Laboratoire des sciences sociales », 2017.
- JEANTET Aurélie, « Le temps des guichetiers. La Poste », in. DURAND Claude (dir.), *Temps de travail et temps libre*, De Boeck Supérieur, collection « Ouvertures sociologiques », 2001, p. 63-77.
- JEANTET Aurélie, « “À votre service !” La relation de service comme rapport social », *Sociologie du Travail*, vol. 45, n° 2, 2003, p. 191-209.
- JOSEPH Isaac et GRAFMEYER Yves, *L’école de Chicago. Naissance de l’écologie urbaine*, Flammarion, collection « Champs Essais », 2009 [1979].
- JOUSSEAUME Valérie, *L’ombre d’une métropole. Les bourgs-centres de Loire-Atlantique*, Presses Universitaires de Rennes, collection « Espaces et Territoires », 1998.
- JOUSSEAUME Valérie et KALI Aziz, « Du bourg à la métropole », in. MARGETIC Christine *et al.*, *Atlas des campagnes de l’Ouest*, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 72-73.
- JOUSSEAUME Valérie et TALANDIER Magali, « Bourgs-centres et petites villes en France », *Territoire en mouvement. Revue de géographie et aménagement*, n° 32, 2016.
- JUVEN Pierre-André et LEMOINE Benjamin, « Politiques de la faillite. La loi de survie des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 221-222, 2018, p. 4-19.

- LAFERTÉ Gilles, « Des études rurales à l'analyse des espaces sociaux localisés », *Sociologie*, vol. 5, n° 4, 2014, p. 423-439.
- LE GALÈS Patrick et VEZINAT Nadège (coord.), *L'État recomposé*, Presses Universitaires de France, collection « La vie des Idées », 2014.
- LE SAOUT Rémy et MADORÉ François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, collection « Espaces et Territoires », 2004.
- LE SAOUT Rémy et SÉGAS Sébastien, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, n° 93, 2011, p. 141-165.
- LE SAOUT Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses Universitaires de Rennes, collection « Res Publica », 2012.
- LE SAOUT Rémy, *Sociologie d'une institution discrète. Le cas de l'intercommunalité*, mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches en sociologie, Université de Nantes, 2013.
- LE SAOUT Rémy, « L'intercommunalité, de l'incitation à la rationalisation », *Cahiers français*, n° 391, 2016, p. 32-37.
- LIPSKY Michael, *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individuals in Public Services*, Russel Sage Foundation, 1980.
- MACÉ Georges, *Un département rural de l'Ouest : la Mayenne, l'homme, l'espace, le temps, les pouvoirs*, issu de la Thèse de doctorat d'État en géographie humaine (Rennes, 1981), publiée chez J. Floch, Mayenne, 2 volumes, 1982.
- MARGETIC Christine, BERMOND Michaël, JOUSSEAUME Valérie et MARIE Maxime (coord.), *Atlas des campagnes de l'Ouest*, Presses Universitaires de Rennes, 2014.
- MARUANI Margaret, *Travail et emploi des femmes*, La Découverte, collection « Repères », 2000.
- MARUANI Margaret et REYNAUD Emmanuèle, *Sociologie de l'emploi*, La Découverte, collection « Repères », 2004.
- MILLS Charles Wright, *L'imagination sociologique*, La Découverte, [1959] 2006.
- MISCHI Julian, RENAHY Nicolas et DIALLO Abdoul, « Les classes populaires en milieu rural », in. BLANCARD Stéphane *et al.*, *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, Editions Quæ, collection « Update Sciences & Technologies », 2016, p. 23-33.
- MISCHI Julian et RENAHY Nicolas, « Pour une sociologie politique des mondes ruraux », *Politix*, n° 83, 2008, p. 9-21.
- MISCHI Julian, « Ouvriers ruraux, pouvoir local & conflits de classes », *Agone*, n° 51, 2013, p. 7-25.

MOLINIER Pascale, GAINARD Lise, DUJARIER Marie-Anne, JEANTET Aurélie, LÉNEL Pierre et HAMRAOUI Éric, « Introduction au dossier “Sale boulot, boulot sale” », *Travailler*, n° 24, 2010, p. 9-20.

NOIRIEL Gérard, *Les ouvriers dans la société française. XIXe-XXe siècle*, Éditions du Seuil, « Points histoire », 1986.

PIALOUX Michel (présenté par Paul PASQUALI), *Le temps d'écouter. Enquêtes sur les métamorphoses de la classe ouvrière*, Raisons d'agir, collection « Cours et travaux », 2019.

PINTO Josiane, « Les secrétaires et la nouvelle économie des bureaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 134, 2000, p. 62-65.

RENAHY Nicolas, « Une lignée patronale à la mairie. Genèse et vieillissement d'une domination personnalisée (1850-1970) », *Politix*, n° 83, 2008, p. 75-103.

RENAHY Nicolas, *Les gars du coin. Enquête sur une jeunesse rurale*, La Découverte, collection « Sciences humaines et sociales », 2010 [2005].

RENAHY Nicolas, *Mondes ruraux et classes populaires*, mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches en sociologie, Université de Nantes, 2011.

RETIÈRE Jean-Noël, « Être sapeur-pompier volontaire : du dévouement à la compétence », *Genèses*, n° 16, 1994, p. 94-113.

RETIÈRE Jean-Noël, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire », *Politix*, n° 63, 2003, p. 121-143.

ROUAULT Rémi et MARIE Maxime, « Des niveaux de diplôme très contrastés », in. MARGETIC Christine et al., *Atlas des campagnes de l'Ouest*, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 36-37.

ROUPNEL-FUENTES Manuella, *Les chômeurs de Moulinex*, Presses Universitaires de France, collection « Le Lien social », 2011.

ROUPNEL-FUENTES Manuella, « Naissance, déploiement et disparition des usines “à la campagne” de Moulinex : de lourdes conséquences sur les salariés licenciés et le territoire bas-normand », *Pour*, n° 229, 2016, p. 85-91.

ROY Donald, sous la direction de CHAPOULIE Jean-Michel et BRIAND Jean-Pierre, *Un sociologue à l'usine. Textes essentiels pour la sociologie du travail*, La Découverte, collection « Grands Repères », 2006.

SIBLOT Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Presses de Sciences Po, collection « Académique », 2006.

SIBLOT Yasmine, « Contraintes et ambivalences du travail d'accueil du public », *Informations sociales*, n° 158, 2010, p. 102-110.

STECKEL-ASSOUÈRE Marie-Christine, « Les contraintes budgétaires des collectivités territoriales », *Cahiers français*, n° 391, 2016, p. 38-42.



STIEGLER Barbara, « *Il faut s'adapter* ». *Sur un nouvel impératif politique*, Éditions Gallimard, collection « NRF Essais », 2019.

SUAUD Charles, « L'imposition de la vocation sacerdotale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 1, n°3, 1975, p. 2-17.

SUPIOT Alain, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Institut d'études avancées de Nantes / Librairie Arthème Fayard, collection « Poids et mesures du monde », 2015.

THOMAS William Isaac, « Définir la situation », [*The Unajusted Girl*, 1923], repris dans JOSEPH Isaac et GRAFMEYER Yves, *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Flammarion, collection « Champs Essais », 2009 [1979], p. 79-82.

VIGNON Sébastien, « Les secrétaires de mairie des communes rurales. La professionnalisation inachevée de collaborateurs politiques », in. COURTY Guillaume (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard éditeur, 2005, p. 197-217 (version informatique).

VIGNON Sébastien, « De la mairie à la communauté de communes : renouvellement des formes d'action publique et transformation du personnel politique local », *Pour*, n° 209-210, 2011, p. 135-148.

WEBER Florence, « L'exigence ouvrière d'égalité », in. DUVOUX Nicolas et LOMBA Cédric (dir.), *Où va la France populaire ?*, Presses Universitaires de France, collection « La Vie des Idées », 2019.

WELLER Jean-Marc, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée De Brouwer, collection « Sociologie économique », 1999.

WELLER Jean-Marc, « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *Informations sociales*, n° 158, 2010, p. 12-18.

## **Données et enquêtes**

BEQUE Marilyne, KINGSADA Aimée et MAUROUX Amélie, « Contraintes physiques et intensité du travail », *DARES Synthèse.Stat'*, n° 24, février 2019.

BEQUE Marilyne, KINGSADA Aimée et MAUROUX Amélie, « Reconnaissance, insécurité et changements dans le travail », *DARES, Synthèse Stat'*, n° 29, avril 2019.

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA MAYENNE, *Données sociales 2017* (« Fiches Repères » du Bilan social 2017). URL : [https://www.cdg53.fr/centre\\_de\\_gestion\\_donnees-sociales\\_campagne-2017.phtml](https://www.cdg53.fr/centre_de_gestion_donnees-sociales_campagne-2017.phtml) (consulté le 15/01/2020).

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA SARTHE, *Données sociales 2017* (« Fiches Repères » du Bilan social 2017). URL : [https://www.cdg72.fr/centre\\_de\\_gestion\\_gestion-des-ressources-humaines\\_donnees-sociales-enquete-rh-2018.phtml](https://www.cdg72.fr/centre_de_gestion_gestion-des-ressources-humaines_donnees-sociales-enquete-rh-2018.phtml) (consulté le 15/01/2020).

CONFÉRENCE RÉGIONALE DE L'EMPLOI TERRITORIAL (Centres de gestion de la région Pays de la Loire), « Fiches Repères » du Bilan social 2017. URL : <http://www.cretpaysdelaloire.fr/?cat=15> (consulté le 15/01/2020).

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ATTRACTIVITÉ RÉGIONALE (DATAR), *Territoires en mouvement*, n° 7, hiver 2012.

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (DGAFP), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Édition 2019*, 2019.

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (DGCL) et CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT), *Bilans sociaux 2015. 10<sup>e</sup> synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2015*, 2018.

MAUROUX Amélie (coord.), « Chiffres clés sur les conditions de travail et la santé au travail », *DARES Synthèse.Stat'*, n° 22, novembre 2016.

OBSERVATOIRE DES FINANCES ET DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALES (OFGL), Comptes consolidés des groupements à fiscalité propre 2012-2018 (base de données), URL : [data.ofgl.fr](http://data.ofgl.fr)

### **Autres documents**

COUR DES COMPTES, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux. Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale*, mars 2019. URL : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/laccès-aux-services-publics-dans-les-territoires-ruraux>.

DÉFENSEUR DES DROITS, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, janvier 2019. URL : <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2019/01/dematérialisation-et-inegalites-daccès-aux-services-publics>.

Ministère de l'Action et des Comptes publics, *Annexe au projet de loi de finances pour 2018. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, 2017.

Ministère de l'Action et des Comptes publics, *Annexe au projet de loi de finances pour 2020. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, 2019.

## Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introduction.....</b>  | <b>3</b>  |
| L'intercommunalité : objet de recherches, de réformes et de luttes                    | 3         |
| Une communauté de communes rurale du Maine  | 7         |
| Emploi, travail et recompositions   | 10        |
| <br><b>PREMIÈRE PARTIE.</b>   |           |
| <b>L'EMPLOI PUBLIC DANS L'ESPACE LOCAL DE L'EMPLOI</b>                                | <b>13</b> |
| <b>Chapitre 1. Un espace <i>local</i> et <i>décloisonné</i> de l'emploi.....</b>      | <b>14</b> |
| Un marché de l'emploi géographiquement et socialement situé                           | 15        |
| Les structures de l'emploi public dans les collectivités                              | 18        |
| Des jugements localisés des conditions d'emploi                                       | 22        |
| <b>Chapitre 2. Une diversité de trajectoires.....</b>                                 | <b>30</b> |
| Des trajectoires stables  | 31        |
| Des carrières longues et ascendantes  | 34        |
| Des trajectoires d'ascension par mobilisation d'autres ressources                     | 38        |
| Des reconversions dans la fonction publique   | 45        |
| La fonction publique territoriale comme voie de stabilisation                         | 50        |
| Des reconversions par les valeurs   | 51        |
| <br><b>DEUXIÈME PARTIE.</b>   |           |
| <b>TRAVAILLER DANS UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE RURALE</b>                           | <b>55</b> |
| <b>Chapitre 3. Traits généraux du travail dans une collectivité territoriale.....</b> | <b>56</b> |
| Les services techniques   | 57        |
| <i>Entre polyvalence et spécialisations</i>   | 57        |
| <i>Des équipes en auto-organisation</i>   | 61        |
| <i>Des agents techniques administratifs</i>   | 62        |
| La filière administrative en contact avec le public                                   | 67        |
| <i>Administratives généralistes</i>   | 67        |
| <i>Au contact du public</i>   | 69        |
| <i>Être secrétaire de mairie au cœur des reconfigurations des collectivités</i>       | 72        |
| Une filière de l'action sociale   | 77        |
| <i>Un chantier de resocialisation</i>   | 79        |
| <i>Un chantier inséré dans l'espace local de l'emploi</i>                             | 83        |
| La construction d'une définition du service public                                    | 84        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Chapitre 4. Travailler dans un milieu d'interconnaissance.....</b> | <b>87</b>  |
| Des relations de travail entre l'institution et l'interconnaissance   | 87         |
| Hiérarchies symboliques, jugements de soi et des autres               | 89         |
| Espace localisé et relations avec les usagers                         | 92         |
| Les élus ruraux : des employeurs locaux davantage éloignés            | 98         |
| Des employés locaux dé-politisés ?                                    | 102        |
| <b>Conclusion.....</b>  | <b>107</b> |
| <b>Bibliographie.....</b>   | <b>108</b> |

**Titre :**

**Être de la “com-com”. Emploi public et travail dans des collectivités territoriales rurales en recomposition**

**Résumé :**

Prenant pour objet les agents publics d’une communauté de communes rurale de l’Ouest, ce mémoire vise à aborder les collectivités territoriales avant tout comme des lieux de travail plutôt que comme des institutions politiques, en s’inscrivant dans la sociologie des espaces ruraux. Il s’agit d’abord de voir la place de l’emploi public dans l’espace local de l’emploi, relativement décloisonné et en partie façonné par l’interconnaissance, notamment au travers de trajectoires biographiques et professionnelles. Il propose ensuite une sociologie du travail d’agents publics de différentes filières, la conception de leur rôle et les effets de la contextualisation rurale et locale sur leur travail. Cette recherche permet d’entrevoir les recompositions récentes des collectivités territoriales et de l’action publique, leurs conséquences sur l’emploi et le travail des employés publics locaux, ainsi que sur la conception et la géographie des services publics et de la vie quotidienne dans les espaces ruraux.

**Mots-clés :**

*Intercommunalité — Espaces ruraux — Emploi public — Travail — Recompositions des services publics*

---

**Title:**

**Being from the “com-com”. Public employment and work in rural local authorities**

**Abstract:**

Focusing on the public employees of a rural “communauté de communes” in the west of France, the goal of this research is to broach local authorities as workplaces rather than as political institutions, in keeping with the sociology of rural areas. The first part observes the place of public employment in the local area of employment, which is relatively open and partly shaped by inter-knowledge, and how this has occurred in biographical and professional trajectories of public employees. The second part consists of a sociology of the work of public officials from different sectors, the conception of their role and the effects of rural and local context on their work. Finally, this research explores the recent transformations of local authorities and public action, their impact on the employment and work of local public employees, as well as daily life and the notion and geography of public services in rural areas.

**Keywords:**

*Intercommuality — Rural areas — Public employment — Work — Reconfiguration of public services*