



HAL
open science

Des techniciens face à l'intégration communautaire. Étude sur le transfert du personnel municipal vers la communauté urbaine de Marseille

Maurice Olive

► **To cite this version:**

Maurice Olive. Des techniciens face à l'intégration communautaire. Étude sur le transfert du personnel municipal vers la communauté urbaine de Marseille. Le Saout (R) et Madoré (F.), dir., Les effets de l'intercommunalité, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, 978-2-86847-970-9. hal-04646330

HAL Id: hal-04646330

<https://amu.hal.science/hal-04646330>

Submitted on 12 Jul 2024

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.

Des techniciens face à l'intégration communautaire

Étude sur le transfert du personnel municipal vers la Communauté urbaine de Marseille ¹

Maurice Olive
IUT d'Aix-en-Provence
Département Gestion urbaine
molive@univ-aix.fr

« Au niveau des techniciens, faut être honnête, qu'est-ce qui nous anime ? C'est se sentir utile à la collectivité »
(Hubert, Technicien territorial)

L'intercommunalité est devenue l'un des objets privilégiés des analyses sur le pouvoir local. La plupart des travaux qui lui sont consacrés privilégient une entrée politique, qu'il s'agisse de mettre en lumière les stratégies de contournement, voire d'isolement d'élus réfractaires ², de questionner les mécanismes de leadership en œuvre dans les exécutifs communautaires ³ ou, plus récemment, de saisir l'impact des échanges territoriaux sur la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999, dite « Chevènement » ⁴. Or, si l'intercommunalité demeure une réalité politique, elle est aussi, et de plus en plus, une réalité bureaucratique. Loin de la timide expérience des communautés de communes, souvent tributaires des alliances partisans et des exécutifs municipaux, l'intercommunalité est, dans sa forme actuelle, beaucoup plus intégrée, et donc aussi plus autonome à l'égard du champ politique, tout au moins en milieu urbain.

Destinée à renforcer les outils de la coopération intercommunale, la loi de juillet 1999 a, de fait, provoqué d'importants mouvements de personnels municipaux, en charge des compétences attribuées aux nouvelles communautés urbaines et d'agglomération. La loi dite « de proximité » du 27 février 2002 renforce le dispositif et rend obligatoire le transfert de tous les services municipaux attachés aux compétences communautaires. Ces dispositions

¹ Ce travail est, pour partie, issu d'une enquête collective sur le transfert du personnel municipal vers l'intercommunalité : *Le transfert de personnels vers les établissements publics de coopération intercommunale : effets symboliques et déplacements de pouvoir*, ACI « Travail », Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche, (resp. LE SAOUT R.), 2002-2004, CENS-CNRS. L'article qui suit ne rend pas compte de l'ensemble du travail effectué pour le programme, et n'exploite qu'une partie du matériau collecté sur le terrain marseillais. Il convient en outre de préciser que la série d'entretiens n'a pas été menée à son terme, faute d'avoir été autorisée par la Directrice générale des services. Cette étude présente donc d'évidentes limites, que le lecteur nous en excuse. Remercions enfin les agents de la Communauté urbaine de Marseille qui, par leur confiance et leur disponibilité, ont apporté leur contribution à ce travail.

² MASSARDIER G., « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », in GAXIE D. (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 139-164.

³ LE SAOUT R., *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 2000 ; « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé ? », *Revue Française de Science Politique* 50 (3), 2000, p. 57-95.

⁴ BARAIZE F., NEGRIER E. (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001.

rendent désormais difficile, pour ne pas dire impossible le contournement de l'institution intercommunale. Des entités qui fonctionnaient jusqu'ici en effectifs réduits, souvent très proches – quand ils n'étaient pas confondus avec elle – de l'administration de la ville centre, disposent aujourd'hui d'une véritable bureaucratie, riche de plusieurs centaines, voire milliers d'agents. Créer des structures sans projet c'est, entre autres contraintes, prendre le risque d'entrer en conflit avec cette administration – ce qui est d'ailleurs le cas à Marseille, en partie pour cette raison-là. Partant de l'hypothèse que les processus d'intégration communautaire ne dépendent plus seulement des transactions politiques, mais aussi du travail quotidien de tous ceux qui, dans la relation de service, contribuent à faire vivre l'institution et à lui donner sens, nous avons cherché à savoir quelle perception ont les agents de ces processus.

Le terrain choisi pour cette étude est celui de la nouvelle communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole (MPM) qui, depuis le 7 juillet 2000, réunit 18 communes autour de l'aire urbaine marseillaise, et rassemble aujourd'hui près de 3 400 agents, répartis (très inégalement) sur l'ensemble du territoire communautaire. Les investigations ont été limitées à l'une des trois directions opérationnelles du pôle Ecologie Urbaine de MPM (*voir organigramme*), la Direction de l'Eau et de l'Assainissement (DEA, *voir encadré*). Trois de ses six services ont été privilégiés, pour des raisons liées aux conditions de l'enquête : Construction Stations d'Épuration, Exploitation Assainissement, Etudes Hydrauliques. A partir d'une série d'entretiens réalisés, pour l'essentiel, auprès de techniciens territoriaux en chef, seront interrogés les processus communautaires suivant un angle encore peu exploité, celui des agents intermédiaires ⁵.

Notre attention s'est en effet portée sur des agents de catégorie B, souvent délaissés de l'analyse au profit des hauts fonctionnaires et des cadres supérieurs de la fonction publique ⁶. Or, si les cadres sont, par statut, plus impliqués dans la réorganisation des services que les agents intermédiaires ou d'exécution, ces derniers n'en jouent pas moins un rôle fondamental, qu'il s'agisse d'ajuster les normes de l'institution à la diversité des situations sociales ⁷ ou d'élaborer, au quotidien, des compromis opératoires entre conceptions divergentes du service public ⁸. C'est dans cette perspective que l'on s'efforcera de saisir la manière dont les agents vivent et perçoivent les mutations qui les affectent, les attentes qu'ils nourrissent à l'égard de leur nouvel employeur, le regard qu'ils portent, plus largement, sur les évolutions de l'administration et des services publics locaux.

⁵ Un ouvrage collectif récent fait, en la matière, figure d'exception, celui de LE SAOUT R., SAULNIER J.-P. (dir.), *L'encadrement intermédiaire. Les contraintes d'une position ambivalente*, Paris, L'Harmattan, 2002. Un tiers seulement des contributions est toutefois consacré à la fonction publique.

⁶ Nous pensons en particulier aux travaux de Luc ROUBAN, *Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation*, Paris, La Documentation française, 1994 ; « Les cadres supérieurs de la fonction publique face à la modernisation », in GREMION C., FRAISSE R. (dir.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 141-151. Hélène REIGNER a elle aussi privilégié dans son corpus les chefs de service, directeurs de subdivision ou directeurs départementaux (*Les DDE et le politique*, Paris, L'Harmattan, 2002).

⁷ WARIN P., « Les relations de service comme régulation », *Revue française de sociologie*, XXXIV, 1993, p. 69-95 ; EYMARD-DUVERNAY F., MARCHAL E., « Les agents des services publics à l'épreuve des usagers », in GREMION C., FRAISSE R. (dir.), *op. cit.*, p. 297-311 ; WELLER J.-M. (1996), « Face à l'usager ou la "cuisine du bureaucrate". Ethnographie d'un processus de traduction », in GREMION C., FRAISSE R. (dir.), *ibid.*, p. 213-229.

⁸ CORCUFF P., LAFAYE C., « Service public et logique marchande. Tensions et redéfinitions dans une Direction Départementale de l'Équipement », in GREMION C., FRAISSE R. (dir.), *op. cit.*, p. 285-295.

**DIRECTION GENERALE
DES SERVICES**

POLE ECOLOGIE URBAINE

- DIRECTION DES PROJETS
- DIRECTION DE LA PROPRETE URBAINE
- DIRECTION DU TRAITEMENT DES DECHETS
- DIRECTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

- Sous-Direction des Services Fonctionnels
- Service Eau Potable
- Service Construction Réseau Assainissement
- Service Construction Stations d'Épuration
 - Projet STEP Marseille
 - Projet STEP Sausset-les-Pins
 - Projet STEP Cassis
- Service Exploitation Assainissement
 - Division Contrôle Réseau
 - Division Contrôle STEP
 - Division Interventions Urgentes-Réhabilitation
- Service Etudes Hydrauliques
 - Division Etudes Générales
 - Division Urbanisme
 - Service Etudes Hydrauliques

À propos de la Direction de l'Eau et de l'Assainissement (DEA)

C'est l'une des trois directions opérationnelles du pôle « Ecologie Urbaine », les deux autres étant celles de la Propreté Urbaine et du Traitement des Déchets (le pôle compte une quatrième direction, transversale, dite de Projets). L'ensemble des services (six en tout) de la direction, qui demeure dans ses locaux, ont fait l'objet d'un transfert vers la CU, au titre des nouvelles compétences communautaires (seule la gestion des eaux pluviales est restée municipale). En 2002, année du transfert, la DEA a augmenté ses effectifs de moitié, et compte désormais 120 agents, de catégories A et B pour l'essentiel. Le personnel de catégorie C se limite au secrétariat, dans une direction qui n'assume pour ainsi dire que des tâches de maîtrise d'ouvrage : à Marseille, comme sur les dix-sept autres communes de la CU, ce sont des fermiers qui interviennent sur le réseau.

I Le transfert : entre permanences et mutations

L'intercommunalité est étrangère à l'histoire politique de Marseille. La mise en place de la communauté urbaine est donc vécue comme une expérience inédite pour le personnel politique et administratif local. D'où les divergences de vues, souvent très radicales, quant au rôle qu'il convient de donner en pratique à la jeune institution, au-delà des partages effectifs de compétences. Ce qui apparaît pourtant comme une rupture pour les cadres dirigeants de la CUM, est davantage perçu par les techniciens comme l'étape supplémentaire d'un parcours déjà riche de réorientations, dans le prolongement de leurs pratiques professionnelles. Ce décalage est sans doute l'une des principales sources de tensions entre les agents intermédiaires et leur hiérarchie.

Marseille-Provence-Métropole : l'autonomie comme enjeu politique local

Il n'est pas question de retracer ici l'historique de l'intercommunalité marseillaise, déjà entreprise ailleurs⁹. Seuls quelques éléments seront repris, susceptibles d'éclairer le lecteur sur la situation présente.

L'aire urbaine marseillaise ne ressemble à aucune autre. A la différence des grandes agglomérations françaises et européennes, rassemblées autour d'une ville centre qui accroît son emprise sur sa périphérie, Marseille et sa région sont dispersées en de nombreux pôles urbains, plus ou moins concurrents, hérités des choix industriels et stratégiques de l'Etat dans les années cinquante¹⁰. La carte intercommunale est elle-même très morcelée, et la mise en œuvre, pour le moins laborieuse, de la loi dite Chevènement n'a modifié la situation qu'à la marge, dans le sens d'une plus grande continuité territoriale¹¹. Marseille, dont beaucoup

⁹ OLIVE M., OPPENHEIM J.-P., « La communauté urbaine de Marseille. Un fragment métropolitain », in BARAIZE F., NEGRIER E. (dir.), *op. cit.*, p. 31-66.

¹⁰ MOREL B., *Marseille, naissance d'une métropole*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; VIARD J., *Marseille, la métropole inachevée*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1994.

¹¹ OLIVE M., « L'intercommunalité, levier des dynamiques politiques territoriales ? L'aire métropolitaine marseillaise », CERTU, *Cahier n°3*, 2002, p. 24-31 ; OLIVE M., « La difficile émergence politique de l'agglomération marseillaise », *Annales des Ponts et Chaussées*, 100, oct.-déc. 2001, p. 24-31 ; OLIVE M., OPPENHEIM J.-P., *op. cit.* ; LANGEVIN P., « L'application de la loi Chevènement dans la région marseillaise :

d'élus cherchent à s'éloigner, ne parvient à rallier qu'un chapelet de petites communes à vocation résidentielle, à deux exceptions près, d'ailleurs toutes relatives, celles de Marignane et de La Ciotat, qui comptent chacune plus de 30 000 habitants. A elle seule, Marseille réunit donc plus de 80 % de la population communautaire, répartie en dix-huit communes. Pour ce qui nous préoccupe, cela a deux séries de conséquences.

La première, c'est que les expériences de coopération intercommunale initiées dans les années quatre-vingt-dix sous l'impulsion de la loi ATR du 6 février 1992 n'ont pas légué d'autre d'héritage qu'une certaine accoutumance aux institutions communautaires, une pratique élargie de la négociation politique et, bien sûr, un noyau d'acteurs, pour la plupart chargés de mission, réunis autour de la Directrice générale des services (DGS), Anne-Marie Charvet. De fait, ces années n'ont pas été vécues comme fondatrices par l'ensemble des acteurs qui, élus ou fonctionnaires, ont été associés à la communauté de communes. A la différence de nombreux cas, comme ceux de Nantes, Rennes, Amiens et Chambéry, où la communauté urbaine s'édifie sur les bases déjà solides du district, MPM est partout présentée par sa directrice comme « *une création ex-nihilo* ». De fait, si le noyau exécutif de la nouvelle administration communautaire est resté le même, les directions de services ont été profondément remaniées, dans un double souci de mobiliser les compétences du privé et de rompre les liens avec les « patrons » les plus influents de l'appareil municipal marseillais. L'actuel Directeur Général Adjoint du pôle Ecologie urbaine, Gérard Peltzer, fait précisément partie de ces hauts responsables recrutés hors de la Ville pour développer l'organisation, suivant des méthodes éprouvées ailleurs, en entreprise (groupe Bouygue), dans le secteur public industriel et commercial (EDF) ou, plus récemment, à la tête d'un important syndicat intercommunal en région parisienne¹². Ce renouvellement du personnel dirigeant est d'ailleurs l'une des sources des nombreux conflits qui opposent la direction à la Ville sur le devenir de l'institution¹³.

Brigitte, technicienne territoriale chef

DEA, Service Exploitation Assainissement

Division Interventions Urgentes-Réhabilitation

Brigitte a 37 ans. Elle vit depuis vingt-cinq ans à Marseille, où elle a sa famille et ses amis. Pour cette raison, elle a refusé un poste en urbanisme à la commune de Clermont-Ferrand, qui l'intéressait pour sa polyvalence. Titulaire d'un DEUST en environnement et d'une maîtrise en urbanisme, elle entre par concours à la Ville de Marseille en 1991, au service Déclaration de travaux, demande, l'année d'après,

vers des communautés éclatées ? », DONZEL A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2001, p. 189-208.

¹² Entretien, 27 novembre 2002.

¹³ En décembre 2002, au moment où se déroule cette enquête, plusieurs cadres et employés de la communauté urbaine (CUM) ont signé une « lettre ouverte » à la Secrétaire générale de FO (majoritaire à la CUM et à la Ville) pour lui demander d'opposer un démenti aux propos tenus dans la presse locale par son entourage, pour qui MPM est une « *administration parallèle* », « *n'obéissant pas au Président de la Communauté urbaine* » (*Marseille Hebdo*, 13 novembre 2002). Cette polémique, qui s'accompagne de rumeurs insistantes sur le départ de la DGS, fait suite à un différend opposant la direction de MPM et des responsables de la Ville sur la gestion d'une récente grève des éboueurs, dont la sortie a directement été négociée entre FO et le cabinet du maire, et non par la CUM. La situation est d'autant plus complexe que ces conflits institutionnels sont accentués, et d'une certaine manière redoublés, par une vive opposition syndicale entre FO, historiquement proche de l'administration municipale, et la CFDT, minoritaire mais en forte progression depuis les élections partiales de novembre 2002. On n'insistera pas davantage sur ce point, qui ne concerne pas directement notre propos, si ce n'est pour noter que ces conflits à répétition, et les tensions qu'ils suscitent en interne, ont très probablement pesé sur la manière dont les agents « parlent » aujourd'hui de leur institution (cf. partie III).

sa mutation en mairie de secteur, puis au service de l'Assainissement, où elle instruit d'abord les permis (1994-1999), avant d'être affectée, comme aujourd'hui, à la réhabilitation du réseau d'eaux usées. A la différence de Yves ou de Luc (*voir portraits plus bas*), Brigitte n'attend rien de la CUM : elle n'y est pas hostile, et même plutôt favorable, mais considère avec beaucoup de scepticisme, voire d'inquiétude l'évolution du service public vers la privatisation.

La deuxième série de conséquences, qui contraste fortement avec la précédente, c'est que les ajustements liés à l'intégration communautaire s'opèrent, ici plus qu'ailleurs, sur le modèle de la ville centre. Son administration ne vit pas d'autres changements que ceux d'une réorganisation (partielle) de ses services, suivant des principes de management inspirés du secteur privé (tableaux de bord, cellule qualité, direction de projet, pointage des heures de présence, etc.). Si l'introduction de nouvelles méthodes de travail n'est pas toujours très bien reçue, les agents issus de l'administration marseillaise continuent d'exercer leur emploi dans un cadre familial. D'où le sentiment de continuité, très largement partagé par les agents. On ne peut ici que relever le contraste entre le discours de rupture des hauts responsables de la CUM et celui, beaucoup plus nuancé, que tiennent les techniciens de la DEA. C'est, parmi d'autres, le cas de Brigitte ou de Luc, tous deux au service de la Ville de Marseille, l'une depuis plus de dix ans, l'autre depuis plus de vingt :

« Ce qui se passe aujourd'hui ce n'est ni plus ni moins que ce qu'il y avait déjà au niveau de la Ville de Marseille. Ça n'a rien changé. Simplement, de subdivision on est passés à division, bon, on s'envoie en l'air avec les mots, ça n'a pas évolué à ce niveau-là si ce n'est avec les mots alors c'est vrai qu'on est divisionnaire, alors ça fait... mais enfin bon, passé cette partie purement symbolique y a eu aucun changement » (Luc) ¹⁴

« On nous a parlé de la CU, pour moi c'est une administration comme une autre, je savais que l'assainissement était transféré, que le poste serait transféré. Le choix de rester à la Ville ou de partir à la CU a été simple pour moi. J'avais un job, j'ai suivi. Que ce soit ville ou que ce soit communautaire, pour moi ça ne changeait absolument rien » (Brigitte) ¹⁵

Luc, technicien territorial chef

DEA, Service Etudes Hydrauliques

Responsable de la Division Urbanisme

Marseillais d'origine, Luc, la quarantaine, a toujours étudié et travaillé « dans le bassin d'emplois » de Marseille. Titulaire d'un BTS de fabrication mécanique, il travaille 2/3 ans dans le secteur privé, dans la charpenterie métallique maritime, puis entre à la Ville comme technicien, soucieux, comme Hubert (*voir plus bas*), d'une meilleure qualité de vie. Pendant 10 ans, de 1982 à 1992, il gère des secteurs de collecte et de balayage (gestion du personnel, des roulements, etc. sur un tiers de la ville, soit 250 à 300 agents) au Service du Nettoyement, aujourd'hui Direction de la Propreté Urbaine : *« L'inconvénient du nettoyage c'est que c'est un travail qui est très peu valorisant parce que... ben, ce qu'on a fait la veille faut le recommencer le lendemain. Ça veut dire qu'à un moment donné on tourne en rond... et puis je me suis dit... je souhaitais pouvoir évoluer et c'était un peu bouché parce qu'à un moment donné, on n'est pas trop reconnu. Y a eu une opportunité au niveau de la station d'épuration, puisqu'à l'époque y avait une cellule qui existait »*. En 1992, il rejoint donc la station

¹⁴ Entretien, 24 décembre 2002.

¹⁵ Entretien, 23 décembre 2002.

d'épuration de Marseille, réapprend, voire apprend la chimie et la biologie, et passe avec succès l'examen professionnel d'ingénieur, sans pour autant obtenir de poste, « *en raison des quotas* ». En 1997, il change à nouveau d'affectation, pour entrer au sein de la Division Hydrologie Urbaine, son actuel service, devenu « Etudes Hydrauliques ». L'occasion pour lui d'acquérir des responsabilités (qu'il a d'ailleurs conservées) dans un domaine peu connu des techniciens, celui des actes d'urbanisme, et de se lancer, l'année d'après, dans la préparation d'un DESS en Aménagement du territoire, qu'il obtient en 1999. A la création de la CU, dont il se dit un « *fervent supporter* », Luc nourrit l'espoir – pour l'heure sans suite – d'ajuster enfin ses fonctions à ses nouvelles qualifications : « *Y a eu une période, au moment du passage municipalité/communauté, où on m'a demandé d'occuper le poste de chef de service. Je l'ai assuré pendant un certain temps en tant qu'intérim, c'est vrai que ça m'aurait intéressé, et j'ai fait part de mon intérêt auprès du directeur. J'avais demandé, m'enfin bon faut être réaliste, en règle générale... chef de service c'est plutôt un ingénieur qu'un technicien. Moi en tant que technicien je dénotais un peu. C'est vrai que quand j'en ai parlé au directeur, il m'a dit : « vous n'avez pas forcément le grade qui correspond », malgré l'examen professionnel, le DESS, les différentes compétences que j'ai pu acquérir. J'espère éventuellement cette année, enfin 2003, arriver à être nommé, mais pour le moment, je suis toujours technicien* ».

Un transfert (bien) négocié

Ce sentiment que, d'une certaine manière, « *rien ne change* » aujourd'hui, est en outre renforcé par le maintien des avantages acquis du personnel, exigé avec succès par les deux syndicats les plus influents à la Ville, FO et la CFDT. Sans entrer dans le détail, précisons que le transfert du personnel municipal s'est opéré en plusieurs étapes, sur le principe du volontariat. Un premier appel à candidature a été lancé en septembre 2001¹⁶ pour les agents dits de premier rang, ceux qui, à la création de la CUM, occupaient un emploi correspondant à tout ou partie des compétences transférées. Les emplois non pourvus au 1^{er} novembre ont été proposés à tous les agents des communes membres, de second rang. A partir de janvier 2002, date du transfert effectif, les postes non pourvus ont fait l'objet d'une procédure de recrutement de droit commun. Dès le départ, les leaders syndicaux, pour qui le transfert offre l'occasion de rallier de nouveaux adhérents et d'attester, plus largement, de leur capacité de mobilisation, ont accepté d'intéresser le personnel à la réforme, sous réserve d'obtenir certaines garanties¹⁷. Les revendications ont, pour l'essentiel, porté sur l'harmonisation, par le haut, des statuts et des avantages acquis à titre individuel dans chaque commune¹⁸ et sur le maintien des personnels de catégories C et B, attachés à une direction technique, sur leur zone de travail. Le Maire de Marseille et Président de la CUM, Jean-Claude Gaudin, s'est à plusieurs reprises engagé à satisfaire ces revendications, auxquelles ont été rajoutés d'autres avantages. A titre d'exemple, tous les territoriaux marseillais bénéficient désormais de titres-

¹⁶ Pendant l'année 2001, qualifiée de transitoire, le personnel municipal concerné par le transfert a été mis à disposition de la CUM sous forme de convention de gestion.

¹⁷ Entretiens avec : Patrick Soudais, Secrétaire général de FO Territoriaux, 29 janvier 2003 ; Patrick Couton, Responsable FO à la Direction de la Propreté Urbaine (CUM), 20 février 2003 ; Roger Aymard, Secrétaire général de la CFDT des municipaux, 17 mars 2003.

¹⁸ Pour la Ville de Marseille, prime de fin d'année, régimes indemnitaires, formation et préparation aux concours, carte de libre circulation RTM, modalités d'avancement d'échelon et de grade, facilité pour les demandes de temps partiel, régime des heures supplémentaires, etc. (sources : bulletins syndicaux, *Territoriaux Force Ouvrière* ou *Puzzle-CFDT*).

restaurant, pris en charge à hauteur de 60 % par la CUM¹⁹. Par ailleurs, conformément aux revendications syndicales, tous les transferts, y compris en mutation, seront considérés comme des recrutements, accroissant ainsi les possibilités de promotion interne. Ce dernier point est très important car les agents sont très nombreux qui, ayant réussi un concours interne, sont contraints d'attendre plusieurs années leur promotion ou mutation (*voir portraits*).

De fait, les appels à candidature ont été très largement suivis par l'ensemble du personnel : 86,7 % des agents attachés aux compétences transférées (en tout, 2 937) ont répondu favorablement. Les agents qui, pour des motifs très variés, ont choisi de rester dans leur commune d'origine ne sont que 259 sur l'ensemble du périmètre, soit un peu moins de un sur dix²⁰. L'accompagnement syndical et les garanties politiques apportées aux agents ont donc, de toute évidence, facilité le transfert. Reste que la liberté qui leur a été laissée est en grande partie théorique. Suivre sa compétence c'est, d'une certaine manière, être assuré, sinon d'occuper le même poste, du moins d'exercer le même type de responsabilités, entouré des mêmes collègues²¹. Ce qui n'est pas le cas de tous ceux qui, ayant refusé la mutation (titulaire) ou le recrutement direct (contractuels, emplois aidés) n'avaient aucune garantie quant à leur affectation future. Certains d'entre eux, et le cas s'est produit, pouvaient d'ailleurs être mis à disposition du Centre de gestion ou du CNFPT, en fonction de leur grade. C'est dans cet esprit-là que Brigitte – pour s'en tenir à elle – a vécu son transfert :

« De toutes façons, les statuts ne changent pas. On partait avec les primes qu'on avait, je dirais c'est la base. Déjà, là-dessus, je savais que c'était une continuité de ce qui était commencé depuis 11 ans sur la Ville de Marseille. (...) Si j'avais pas voulu suivre la CU, je sais pas ce que j'aurais fait à la Ville. Je savais simplement que le poste que j'occupais partait. A la limite, je savais plus ce que j'allais faire en restant au niveau communautaire, en suivant tout simplement mon poste... C'est pas l'administration qui fait que... qui m'intéresse, c'est le travail que je fais. Donc que je le fasse au niveau de la Ville de Marseille ou que je le fasse au niveau communautaire, à la limite c'était plus intéressant puisqu'on découvre quand même dix-sept autres communes, avec d'autres problèmes, donc ça ne faisait que, je dirais, étayer l'intérêt au travail » (Brigitte)²²

L'intercommunalité « dans le droit fil de la nature »

Que les garanties statutaires accordées aux agents aient renforcé leur adhésion à la nouvelle structure est un point bien établi par les entretiens. D'autres éléments, d'ordre « immatériel », en ont cependant émergé qui expliquent l'attitude des agents, plus disposés à souligner les permanences que les changements qui les affectent. Ces éléments tiennent, pour l'essentiel, à l'acculturation aux territoires fonctionnels, plus ajustés aux découpages communautaires qu'à

¹⁹ Les agents des autres communes ont, quant à eux, bénéficié de chèques vacances et, surtout, des nombreuses prestations d'action sociale attachées à la Ville de Marseille (source : Communauté urbaine, *Marseille Provence Métropole. Mode d'emploi*, document non daté).

²⁰ 8,8 % de l'effectif concerné, pour être précis. Le reliquat (2 937 – 2 777) concerne les départs d'agents ou les non réponses : 160. Ces chiffres, on l'aura compris, ne couvrent pas la totalité des emplois à pourvoir (au nombre de 3 432), mais seulement ceux de premier rang. Source : DGS, Note interne, 9 novembre 2001.

²¹ A l'inverse, les agents de l'Assainissement ayant fait le choix de rester à la Ville, l'ont souvent fait dans l'espoir d'une nouvelle affectation. Evoquant l'état d'esprit de ses collègues au moment du transfert, Brigitte nous rapporte le cas de ceux « qui n'ont pas suivi » le mouvement : « *c'étaient des agents qui ne souhaitaient pas rester à l'Assainissement. Donc ils ont pu profiter de ce passage en CU... ils ont refusé de suivre leur poste pour pouvoir muter dans des services qu'ils connaissaient* ».

²² Entretien, *op. cit.*

ceux, traditionnels, de l'administration municipale. Là où les agents administratifs, et *a fortiori* les élus, restent attachés aux limites administratives, les techniciens municipaux ont, depuis plus fort longtemps, appris d'autres façons d'appréhender l'espace, en lien direct avec les emplois qu'ils occupent et, souvent aussi, les formations qu'ils ont suivies. Pour des professionnels de l'eau et de l'assainissement, la cartographie du territoire suit d'autres contours que ceux des communes, et passe par d'autres catégories que celles du droit et de la politique : « bassins versants » et « cavités » se substituent aux « cantons » et « arrondissements » de leurs collègues de l'administration générale. En témoignent ces propos de Luc, qui fait part de son expérience « *du pluvial* » :

« Moi, avec le DESS, on avait déjà travaillé sur toute la partie loi Chevènement, donc on avait déjà en tête des règles et puis aussi je dirais que c'est un état d'esprit, quand on travaille sur du pluvial, on travaille par bassin versant, et en règle générale, le bassin versant c'est loin d'être une limite administrative. Au regard de cette sensibilité-là, il est évident que lorsque l'on nous présente une communauté urbaine on se dit : « pour nous c'est dans le droit fil de la nature », c'est-à-dire qu'on rassemble des territoires qui sont certes différents pour des raisons administratives mais qui au niveau du pluvial n'ont aucune différence. Et c'est vrai que déjà y avait la CC qui existait et on travaillait déjà pour le compte de la communauté de communes. Par exemple, pour le Jarret, on a fait un schéma directeur pour les eaux pluviales. Au vu de ça, pour moi la CU c'est par là qu'il faut passer. C'est vrai que quand on regarde maintenant le découpage de la CU y a certains moments on se dit « bon c'est pas évident, faudra que ça s'améliore encore », mais c'est déjà un départ » (Luc)²³

A cette sensibilité aux territoires fonctionnels, doublée, dans le cas de Luc ou de Yves (*voir portrait plus bas*), d'une approche plus « intellectualisée » des questions intercommunales, s'ajoute une connaissance des expériences voisines par le biais d'échanges informels entre techniciens des agglomérations françaises, facilités par les réseaux militants professionnels. Les colloques, voyages et journées d'études sont autant d'occasions de mutualiser les pratiques ou d'en découvrir de nouvelles :

« J'ai discuté avec des collègues de Strasbourg, de Lille, de... tous les gens qui avaient vécu dans les années soixante... enfin dans les années soixante-dix les CU, pour eux ça avait été une gestion plus rationnelle... Parce qu'un réseau d'assainissement, dans la mesure où il fonctionne en cavité, est rarement... le périmètre de fonctionnement est souvent différent du périmètre administratif. Donc, le fait d'englober des entités géographiques plus grandes permettait de mieux couvrir les zones de collecte. C'est vrai que pour eux c'était beaucoup mieux... Le retour qu'on avait c'était un peu ça » (Hubert)²⁴

Hubert, technicien territorial chef

DEA, Service Construction Stations d'Épuration

D'origine gasconne, Hubert, la quarantaine, est venu suivre un BTS en Génie civil à Marseille, où il occupe son premier poste, dans le Bâtiment, pendant deux ans et demi. En 1984, au moment où se crée la station d'épuration, il entre « *par une connaissance* » à la Ville de Marseille. Il n'est pourtant pas affecté à la station mais à la Division Antipollution Raccordement Réseau-Public, où il fera vite fonction d'ingénieur : « *On s'occupait du branchement au sens vulgaire du terme, mais derrière le branchement, il y avait tout le renseignement des maîtres d'ouvrage, des maîtres d'œuvre en amont des projets. On recevait le public tous les après-midi pour les projets qui pouvaient se faire sur la*

²³ Entretien, *op. cit.*

²⁴ Entretien, 20 décembre 2002.

ville, à charge pour nous de donner le maximum d'informations sur les modalités de raccordement, etc. Après il y avait les réclamations liées au dysfonctionnement des réseaux, nuisances, que ce soit lié à l'assainissement sanitaire ou à l'écoulement pluvial » – service qui, depuis le 1^{er} janvier 2001, a été délégué à la SERAM, une filiale du Groupe des Eaux de Marseille. En janvier 2002, lors du transfert effectif du personnel vers la CU, Hubert met à profit le « flottement de délégation » pour achever ses enquêtes sur le réseau, ainsi qu'une étude, entreprise depuis 1999, sur les incidences des rejets de résidus graisseux sur le système d'assainissement. Depuis septembre 2002, il est affecté à la mise aux normes « au biologique » de la station d'épuration de Carry/Sausset, deux communes résidentielles du littoral marseillais. De la CUM, à laquelle il adhère d'emblée et dont il attend, comme beaucoup de ses collègues, de nouvelles responsabilités, Hubert est aujourd'hui un peu « déçu » : « J'ai été un des fervents défenseurs de la CU, et je pensais que... ne serait-ce que la dotation budgétaire et tout allait... puis le fait de revoir les organigrammes allait dynamiser le système. En fait, c'est le contraire, on est dans le système kolkhozien, quoi. Maintenant, c'est plus soi-même le responsable, c'est la CU ». Pour autant, il ne perd pas espoir...

II Les attentes : promotions, reclassement

La relative sérénité des agents face à la procédure de transfert ne tient pas seulement aux effets cumulés des garanties statutaires et de l'accoutumance aux territoires fonctionnels. Ces derniers ont en quelque sorte « anticipé » ces mutations en accumulant des ressources propres tout au long de leur carrière (expériences, qualifications, diplômes, etc.). Changer d'échelle, c'est aussi nourrir l'espoir de gravir les échelons de la fonction publique territoriale et, pour certains d'entre eux, de gagner la considération du public.

La CUM, accélérateur de carrières

Pour la plupart d'entre eux, répétons-le, les techniciens de la DEA n'ont pas vécu le transfert comme un rupture dans leur parcours professionnel. Sans doute y étaient-ils pour la plupart préparés, non par anticipation raisonnée, mais du fait de leurs trajectoires personnelles. Les portraits nous montrent des agents ayant connu une relative mobilité professionnelle et qui, à ce titre, ont été souvent conduits à de nouveaux apprentissages, en plus des compétences acquises en formation continue. Hubert et Luc ont, tous deux, débuté leur carrière dans le privé avant d'entrer à la Ville. Affecté au Service du nettoyage (devenu DPU) pendant dix ans, Luc est ensuite muté, à sa demande, à la station d'épuration, apprend ou réapprend, pour l'occasion, la chimie et la biologie, et passe en interne, avec succès, l'examen professionnel d'ingénieur. Son parcours ne s'arrête pas là, puisqu'il est affecté cinq ans plus tard à l'ex-Division Hydrologie Urbaine, y découvre les actes d'urbanisme, s'inscrit en formation universitaire et obtient, en 1999, un DESS d'Aménagement du territoire. Hubert est, lui, resté dans le même service depuis son entrée en mairie en 1984 (Division Antipollution Raccordement Réseau-Public), mais il a d'une certaine manière enrichi ses compétences en réalisant avec son chef de service une importante enquête sur les incidences des rejets de résidus graisseux sur le système d'assainissement marseillais. Titulaire d'un DEUST d'environnement et d'une maîtrise d'urbanisme, Brigitte a, de son côté, changé quatre fois d'affectation en douze ans de mairie : déclaration de travaux, puis mairie de secteur, assainissement et, aujourd'hui, réhabilitation du réseau d'eaux usées. Moins mobile, Yves (*voir portrait ci-dessous*) a néanmoins gravit des échelons de la fonction publique : entré

comme dessinateur en 1970, il accède au rang de technicien territorial chef par la voie des concours internes, se forme, dans les années 1980, à la réhabilitation du réseau non visitable et s'inscrit en DESS d'Aménagement du territoire au moment du transfert, « *sous la pression amicale de ses collègues* ». Nous avons donc affaire à des agents qui, à défaut d'avoir anticipé le transfert, ont en quelque sorte pris de l'avance sur les changements. Le passage à l'intercommunalité, du moins l'espèrent-ils, sera pour la plupart l'occasion de réajuster leur emploi aux qualifications acquises et, plus largement, de valider leurs expériences professionnelles.

Yves, technicien territorial chef

DEA, Service Construction Stations d'Épuration

Marseillais d'origine, Yves est un homme d'une cinquantaine d'année qui a réalisé toute sa carrière à la mairie de Marseille. Entré « à la Ville » il y a plus de trente ans, en 1970 exactement, il est affecté au Service Exploitation Assainissement, qu'il ne quittera qu'en 2002, au moment de son transfert à la CU. Recruté comme dessinateur, il accède au poste de technicien territorial chef en 1980, par la voie du concours interne. A partir du milieu des années 80, Yves se voit attribuer la réhabilitation du réseau non visitable en hyper-centre ville (programmation, lancement des marchés), et connaît à ce titre trois opérations d'assainissement, dont celle du quartier historique de Marseille, Le Panier. A la création de la CU, il s'inscrit en formation continue dans un DESS d'Aménagement du territoire, et nourrit l'espoir d'acquérir la responsabilité de l'ensemble du réseau. En 2002, son chef de service, devenu Directeur de l'Eau et de l'Assainissement, lui demande pourtant d'intégrer un nouveau service de la CUM, le service Construction Stations d'Épuration, où il sera associé à la mise aux normes (du physico-chimique au biologique) de deux stations d'épurations extérieures à la ville. Pour lui, comme pour beaucoup de ses collègues, le passage à la CU ne provoque pas de grands changements, si ce n'est l'apprentissage d'un nouveau domaine : ni promotion ni déménagement, puisque la direction était déjà là, dans les mêmes locaux (il a juste changé de bureau).

Un espoir de reclassement symbolique

L'espoir d'un réajustement de carrière ne résume toutefois pas les attentes des agents. Ils sont tout aussi sensibles aux effets symboliques supposés de l'intégration intercommunale. Persuadés, comme le sont aujourd'hui de très nombreux fonctionnaires, que le service public est « en crise », les agents de la DEA espèrent un gain de reconnaissance des recompositions de l'administration locale. C'est ce qu'expriment, chacun à leur manière, Yves, Pierre et Luc :

« Quelquefois on a honte... enfin, on a honte, entre guillemets... quand même, dire que vous travaillez à la Ville... Donc le fait de sortir de cet... de cet... le mot est dur, de ce carcan Ville, euh... je me suis dit peut-être que ça donnera une autre image, du planqué. Enfin ça, c'est un état d'âme, je dis pas que c'est général. « Où travaillez-vous ? CU, ah ? ». Déjà les gens savent pas ce que c'est qu'une CU, bon, donc ne sachant pas, bon, tout de suite : « vous faites quoi ? ». « Vous travaillez où ? », « je travaille à la Ville ». « Ah ». Point. Voyez la différence. Le gars il a fait son... la Ville, il a son image, il a son idée... Elle est pas forcément mauvaise mais... Mon épouse travaille aux finances. On n'a pas la même image d'un fonctionnaire d'Etat qu'on a l'image d'un fonctionnaire municipal. En plus, municipal... ça dégrade, ce mot, municipal. C'est des pistonnés, c'est... voilà. Sachant qu'on est en relation directe avec les administrés et on a les reproches... y a pas le... comment dire ? la déférence que peut avoir un riverain à l'égard d'un élu. Bon, il a une certaine... un respect de la fonction. Moi je suis municipal... on nous demande n'importe quoi : « vous pouvez pas attraper les ordures qu'il y a

là, la voiture dans laquelle vous roulez c'est moi qui la paye... ; voyez, toutes ces réflexions, on en entend tous les jours » (Yves)²⁵

« On a l'impression de... de... d'exister un peu plus, d'être un peu plus important, quoi. Pendant beaucoup années, le statut de communal a été déprécié. Je l'ai souvent ressenti ça. Et je pense que c'est assez général. Quand vous travaillez à la Ville... la Ville, ça évoque quoi ? Dans l'esprit des gens c'est... ils s'imaginent pas qu'il y a 12 000 personnes qui travaillent, que c'est une entreprise importante de la région. Il y a une dépréciation qui dès fois est difficile à supporter. Pour les gens qui sont sur le terrain, ceux qui sont en contact avec les administrés... Je l'ai ressenti parce que j'ai des contacts avec le riverain. Quand on fait une desserte, bon, par définition, on va chez le riverain, il y a tout une discussion... « vous êtes quoi ? je travaille à la Ville. Ah bon, qu'est-ce que vous faites, c'est quoi ? ». C'est nouveau pour les riverains. Ils ne s'imaginent pas qu'il y a des structures, des ingénieurs, des techniciens... pour eux, c'est le... le pauvre gars qui court derrière la benne, c'est le maire et point. Entre, c'est le grand vide... » (Pierre)²⁶

« Je vous parlais tout à l'heure de quotas au niveau de la promotion. Sur la ville de Marseille, pour être nommé en tant qu'examen professionnel, il faut qu'il y ait de l'embauche extérieure, sur concours. On est arrivé à un moment donné à la Ville de Marseille, notamment en 1993 et puis les années qui ont suivi, où il y avait très peu d'embauche. Donc, y avait déjà des gens qui étaient sur les listes, j'ai dû attendre, et aujourd'hui, la CU, ce sont que des embauches, alors c'est vrai que sur cet aspect-là c'est très intéressant pour moi. Ça le sera vraiment le jour où je serai nommé parce que là... Ça c'est sur l'aspect purement personnel, maintenant y a d'autres aspects, en disant bon : « y va falloir mettre quelque chose en place, ça va être intéressant, si y a un certain travail qui se développe, on pourra y participer », donc c'est l'aspect un peu plus intellectuel. C'est une question de ... pas de reconnaissance, mais de... d'être reconnu » (Luc)²⁷

III La mise à distance : inquiétudes, déceptions

Les lignes qui précèdent donnent à voir des agents qui, loin d'être hostiles au transfert, nourrissent à son égard de multiples attentes, bien au-delà des seules revendications de carrière. C'est en ce sens qu'il faut sans doute comprendre les inquiétudes, les réserves voire les critiques émises en situation d'entretien par nos interlocuteurs. Rapportées à leurs trajectoires personnelle et professionnelle, ces réticences ne témoignent en rien d'une hostilité au changement mais, bien au contraire, du sentiment d'en être écarté.

Des agents déçus et démotivés

Comme cela a été dit plus haut, ce sont les agents des communes périphériques qui ont le plus ressenti les effets de l'intégration communautaire. Accoutumés à la polyvalence, à la souplesse et à la réactivité dans le travail, ils font aujourd'hui l'apprentissage, souvent difficile, de la bureaucratie²⁸. Si les agents de la ville centre sont, en revanche, plongés dans

²⁵ Entretien, 18 décembre 2002.

²⁶ Entretien, 19 décembre 2002.

²⁷ Entretien, *op. cit.*

²⁸ C'est ce qui ressort du volet principal de notre enquête, tournée vers les agents et les élus des communes membres de MPM.

un univers beaucoup plus familier, ils sont eux aussi confrontés à la réorganisation des services dans le sens, à la fois, d'une plus grande centralisation des décisions et d'une division plus marquée du travail administratif. Le sentiment qui domine, et qui explique en partie le discours désenchanté des agents, est celui d'une perte d'autonomie, celle qui tenait à la (relative) diversité des tâches, à la richesse des relations avec les usagers, aux liens de confiance établis avec la hiérarchie ²⁹.

« Je dirais que c'est plus... beaucoup moins vivant, plus cadré. Le suivi de projet c'est plus cadré, il y a une certaine rigueur à avoir, une rationalité, euh... bon, on a un objectif, euh... c'est quelque chose qui est plus... je dirais plus facile, plus confortable à gérer. Mais qui demande d'être plus performant, d'approfondir davantage le sujet. Alors qu'auparavant c'était une vie plus... moi ce qui me plaisait bien c'était d'arriver ici le matin, de pas savoir ce que j'allais faire dans la journée. Moi, je me sens moins impliqué aujourd'hui » (Jean) ³⁰

« Je vois les collègues qui sont partis aux bâtiments communaux, si j'avais dû partir, c'est plutôt là que je serais allé, ce sont des services aujourd'hui qui fonctionnent bien, c'est assez vivant, y a les moyens, ça reste, on a l'impression encore d'être au service de... ils s'occupent des écoles, des crèches, des... Au niveau des techniciens, faut être honnête, qu'est-ce qui nous anime ? C'est se sentir utile à la collectivité. Si vous vous sentez noyé sous une hiérarchie pesante... enfin, si vous savez que dans l'organigramme on se fout complètement de ce que vous faites et de ce que vous pensez dans la réalité, vous vous dites « salut », quoi... enfin, il y en a qui le vivent très bien » (Hubert) ³¹

Ces extraits d'entretiens en témoignent : c'est le service public, dans sa dimension « civique » (offrir l'accès du plus grand nombre à un service de qualité, permettre un traitement égalitaire de tous les usagers, etc.) autant que « domestique » (se mettre au service du public), qui donne sens aux pratiques professionnelles des agents. C'est sans doute là une des principales sources de tension avec la hiérarchie, assez largement acquise à la vision néo-libérale de l'action publique. Agents et cadres partagent en effet la même croyance dans les vertus de l'intercommunalité ; mais là où, pour la plupart des cadres dirigeants de la CUM, l'amélioration du service public passe par l'introduction de méthodes empruntées au management privé, c'est le maintien d'une maîtrise d'œuvre publique qui, pour les techniciens dont c'est la « vocation », offre au contraire la seule vraie garantie de service aux usagers. Si certains agents, à l'image de Yves ou de Pierre, disent souffrir du face-à-face avec le public (indifférence, manque de considération, voire mépris), la plupart des témoignages insistent au contraire sur les gratifications que leur apporte le contact avec le public. Les déceptions dont ils nous ont fait part sont à ce titre indissociables des inquiétudes qu'ils nourrissent sur l'avenir du service public.

²⁹ On notera, sans s'attarder sur ce point, que les responsables de service que nous avons eu la possibilité de rencontrer nous ont eux aussi fait part des difficultés qu'ils éprouvent à s'ajuster aux nouvelles méthodes de l'administration communautaire. Ainsi s'exprime Pascal, chef du Service Construction Stations d'Épuration : *« On me propose des tableaux de suivi de projet, où il y a marqué : « délai-prévu-décalé réel-écart ». Donc on est en train de contrôler mes... si je respecte un planning ou pas. Alors que moi, en tant que chef de service et chef de projet, c'est ma principale fonction. Toute mon énergie c'est de respecter les délais, bien sûr de respecter les procédures, qu'il n'y ait pas de recours contentieux là-dessus, de maîtriser les coûts, c'est toujours pareil, c'est la qualité. Et là j'ai quelqu'un qui vient me contrôler mes machins, mes trucs, et j'ai du mal à l'accepter sachant que j'ai déjà un directeur, qui fait de même, qui vérifie que le travail se fait, et maintenant j'ai un directeur des projets qui se rajoute à ça... »* (entretien, 24.12.2002). Dans un proche registre, le pointage des heures de présence est aussi l'une des raisons pour lesquelles le personnel de collecte des ordures ménagères est plusieurs fois entré en conflit avec la direction de MPM, poussé en cela par les leaders locaux de FO.

³⁰ Entretien, 20 décembre 2002.

³¹ Entretien, *op. cit.*

« La privatisation, point à la ligne »

Lors d'une enquête réalisée auprès de chefs d'équipe de quatre DDE, Rémy Le Saout et Pascale Moulévrier ont pu observer que les principales sources de blocage au programme de modernisation de l'Équipement n'étaient pas tant liées à l'application de nouvelles règles de management qu'à « *ce que celles-ci dissimulent, à savoir l'intrusion des logiques concurrentielles de marché dans l'organisation administrative* »³². Pour ces cadres intermédiaires, à qui la hiérarchie délègue, de fait, la mise en œuvre de nouvelles pratiques de gestion souvent mal explicitées, la politique de modernisation est avant tout perçue comme un signal, celui d'une dérive du secteur public vers des logiques commerciales, source d'inquiétudes et de suspicions. C'est le même constat que l'on est amené à dresser ici.

Depuis le 1^{er} janvier 2001, le raccordement des usagers au réseau d'assainissement marseillais a été confié par voie d'affermage à la SERAM, une filiale du Groupe des Eaux de Marseille et des Grands Travaux de Marseille, qui assurait déjà l'entretien du réseau³³. Interrogés sur les effets de l'intercommunalité, Hubert, Brigitte et d'autres agents ont spontanément lié les deux questions, il est vrai contemporaines, du transfert et de la délégation de compétences. Pour Brigitte, comme pour l'Association des Techniciens Territoriaux de France (ATTF) à laquelle elle appartient, l'intégration communautaire est en effet indissociable d'un mouvement général de « privatisation » dont les techniciens, et plus largement les agents de catégorie B, sont les principales victimes, au bénéfice des cadres A :

*« Vous savez très bien comment ça se passe dans une administration. Vous avez des catégories C, des catégories B et forcément des catégories A. Les catégories B pourraient faire office de et monter... eh ben non. L'administration, il faut... en plus, alors là, en ce moment, ils recrutent des cadres A à tout va... on fonctionne comme une pyramide à l'envers, alors à par faire toupie je vois pas comment ça peut tenir... enfin si, je comprend très bien comment ça va tenir, on va vers la privatisation. Point à la ligne. Délégation de maîtrise d'œuvre, c'est notre directeur qui nous en a parlé, nous les techniciens on n'a plus rien à faire. Moi je le vois gros comme une maison. On s'entoure de cadres A, on recrute énormément d'ingénieurs. Je vois pas, à part en privatisant, en déléguant la maîtrise d'œuvre... les cadres A y vont réfléchir, et puis tous les autres... De toutes façons moi j'ai pas l'intention de faire toute ma vie là dedans, personnellement » (Brigitte)*³⁴

Ici, le discours syndical croise celui, plus localisé, que partagent les collègues d'un même service. Même discours, en effet, du côté d'Hubert, qui regrette que des questions de pollution industrielle, jusqu'ici gérées à travers un jeu subtil d'arbitrages et de compromis construits par les acteurs locaux (DRIRE, préfet, territoriaux, industriels), soient aujourd'hui traitées dans d'autres arènes (médiatiques), par d'autres acteurs (privés) et/ou par d'autres méthodes (règlements nationaux et européens), suivant des impératifs écologiques standards, pas toujours adaptés à la réalité du terrain, et au mépris du rôle économique et urbain de

³² LE SAOUT R., MOULEVRIER P., « De l'opérationnel à l'encadrement délégué. Les chefs d'équipe dans les services de gestion des routes au Ministère de l'Équipement », in LE SAOUT R., SAULNIER J.-P. (dir.), *op. cit.*, p. 137.

³³ La gestion des services publics n'a, pour l'heure, pas été affectée par le transfert de compétences. Les quinze contrats d'affermage signés avec la Société des Eaux de Marseille (SEM) ont été poursuivis ou reconduits par MPM, et les deux régies municipales assurées par ses agents.

³⁴ Entretien, *op. cit.*

l'entreprise. Plus largement, Hubert déplore la mise à distance de l'utilisateur, industriel ou personne ordinaire, dans la prise en charge des situations quotidiennes :

« Moi j'étais très favorable à la CU. Ce qui m'a déçu c'est ça, c'est qu'une fois que les organigrammes sont parus, chacun a son poste ou l'a pas, puis là on se retrouve avec des... j'entends au téléphone des gens qui répondent : « ah nous CU c'est pas notre problème... ». C'est quelque chose, moi, en tant qu'utilisateur des services publics, qui me fait mal aux oreilles. On dilue les responsabilités en fait, ça veut dire ça. Et aujourd'hui tout le monde est chef de quelque chose mais y a pas... enfin on a encore plus enlevé, plus lissé, plus dilué les responsabilités, je trouve. Puisque maintenant y a des prestataires de plus en plus, on se reporte sur le prestataire, y a pas de suivi » (Hubert)³⁵

L'abandon de certaines tâches de maîtrise d'œuvre au bénéfice d'entreprises privées, l'introduction de méthodes de suivi et d'évaluation (principalement sous forme de tableaux de bord), la parcellisation accrue des tâches administratives, l'éloignement des centres de décision, la dégradation, faute de maintenance, de l'outil de travail³⁶, sont autant de réalités quotidiennes qui favorisent, en plus des difficultés inhérentes à la mise en place (de surcroît conflictuelle) d'une nouvelle structure, le scepticisme, voire la défiance des agents, leur démotivation et l'installation d'un sentiment diffus d'être victimes d'une redistribution des règles du jeu institutionnel et, pire, de ne plus être utile à la collectivité. Une brève séquence, dont nous avons été témoin à l'occasion d'un entretien, est à cet égard très instructive. Elle nous renseigne sur les divergences d'appréciation portée sur l'évolution du service public et le rôle des agents. Elle met en scène deux responsables de la DEA, Pascal, chef du service Construction Stations d'Épuration, et Jean-Paul, chef du service Etudes Hydrauliques, ancien chef d'Hubert. Cet échange a pour point de départ une interrogation, que nous avons soulevée, au sujet de la délégation, à la SERAM, du raccordement au réseau :

Jean-Paul, évoquant le rôle de son service avant la délégation : *« L'industriel fait partie intégrante de la ville, il est dans la ville. C'est un usager à part entière, et pas simplement une source de revenus. A l'égard des entreprises, on jouait le rôle de conseil gratuit. Maintenant, on leur fait un devis pour tout conseil. C'est la même chose avec les particuliers. On allait voir les personnes âgées chez elles, sans rien leur demander. Aujourd'hui, si vous voulez faire déplacer un agent, vous le payez ».*

Pascal nuance : *« Ce service rendu, ça tenait aussi à toi. Un autre agent ne l'aurait peut-être pas fait »*

³⁵ Entretien, *op; cit.*

³⁶ Souvent jugée dérisoire par la hiérarchie, la question de l'outil de travail (véhicules, matériel informatique, etc.) est apparue centrale dans les entretiens (en particulier dans les services du nettoyage et de la collecte, dont on n'a pas fait cas ici). Les agents de la CUM y sont d'autant plus sensibles que les gains financiers liés à la DGF ont été les principaux arguments mis en avant par les élus, les syndicats et l'équipe dirigeante pour promouvoir la nouvelle structure. Beaucoup en attendaient une modernisation, voire un renouvellement de leur outil de travail. Or, dans les deux années qui ont suivi le transfert, les agents ont fait l'expérience du contraire (véhicules immobilisés, contrats de maintenance non renouvelés ou avec retard, pièces de rechanges manquantes, etc.), sans avoir toujours les moyens de comprendre la situation. La solution à ces problèmes est souvent passée par l'intervention des communes, ce qui accentue le sentiment d'abandon dont les agents se croient victimes au regard de la direction de MPM.

Il ne nous appartient évidemment pas d'apprécier l'impact, sur les politiques publiques, de la délégation au privé du raccordement au réseau urbain. Pas davantage, nous n'avons cherché à savoir si, oui ou non, le contrat d'affermage était lié au transfert de compétences vers la CUM. Tous les agents ne portent pas la même appréciation du sujet, suivant une ligne de partage qui n'est d'ailleurs pas loin de refléter celle de la hiérarchie. L'intérêt de cet échange est de montrer que la relation de travail ne se borne pas à coordonner des actions ou à résoudre des problèmes, mais qu'elle engage, bien au-delà, des jugements sur le sens de l'action publique, de ses évolutions et de leur légitimité. En ce sens, nous ne pouvons qu'être en accord avec Philippe Warin lorsqu'il souligne le caractère éminemment politique de la relation de service³⁷. S'attaquer à ce vaste chantier institutionnel qu'est la communauté urbaine de Marseille, c'est aussi rendre compte de ces débats, de ces (in)certitudes, de ces tâtonnements, et pas seulement de ceux, beaucoup plus médiatisés, qui se déroulent dans l'arène politique.

Cette étude ne prétend pas saisir le monde des techniciens, sa diversité ou, plus probablement, ses lignes de fracture face aux mutations de l'administration locale. Le recours à l'entretien, sur un effectif limité, ne permet pas davantage d'établir ce qui, dans le propos des agents, tient des relations de proximité qu'ils entretiennent au sein d'une même direction ou, plus largement, des effets de lissage produits à d'autres échelles par les organisations collectives, syndicats ou associations professionnelles. La démarche ethnographique livre en revanche un matériau plus riche et nuancé que d'ordinaire, dans un champ d'études dominé par l'usage du questionnaire. A ce titre, elle fournit des éléments susceptibles d'interroger le regard habituellement porté sur les agents intermédiaires de la fonction publique, jugés le plus souvent réticents au changement³⁸. Les entretiens donnent ainsi à voir des agents qui, d'emblée, ont fortement adhéré à la démarche communautaire, et nourrissent à son égard de nombreuses attentes, pour eux-mêmes et pour la collectivité. Cette adhésion – c'est là toute l'ambivalence de la situation – n'exclut certes pas une certaine mise à distance, depuis l'attentisme bienveillant jusqu'à la suspicion d'intentions souvent mal situées. Favorables à l'intercommunalité, les agents se montrent aussi critiques face aux effets des recompositions organisationnelles qu'elle encourage. Ils sont, à ce titre, nourris de contradictions entre l'impression que « *rien n'a changé* » pour eux et la conviction que la communauté urbaine sonne le glas du service public. Mais rien dans ces attitudes ne tient d'une hostilité de principe au changement. C'est, tout au contraire, le sentiment de ne pas pouvoir « *donner plus* », de n'être plus « *utiles à la collectivité* » (dans le sens, civique et domestique, du service rendu aux usagers) qui alimente leur déception et leur scepticisme.

Si l'on s'efforce de revenir un instant sur le propos introductif, on perçoit tout l'intérêt qu'il y a à diversifier les échelles d'analyse pour saisir dans sa complexité le processus d'intégration communautaire. Ce qui, du point de vue des cadres dirigeants, apparaît d'abord comme une rupture des pratiques locales (modes de décision, arrangements syndicaux, etc.), est davantage perçu par les agents comme l'étape supplémentaire d'un parcours professionnel, dans la continuité de pratiques qu'ils tentent de réajuster au nouveau cadre institutionnel. Porter attention à la manière dont ces agents vivent et parlent de leur quotidien, nous invite ainsi à

³⁷ WARIN P., *op. cit.*

³⁸ Dans la synthèse de son enquête sur les cadres de la fonction publique, Luc Rouban notait ceci : « *Autant la plupart des analyses montrent que les agents de catégorie B ou C sont restés assez sceptiques voire critiques face aux démarches de modernisation, autant il apparaît que les cadres supérieurs se sont investis dans leur grande majorité dans la politique de modernisation (ils sont 84,4 % à s'être effectivement engagés dans des opérations de modernisation de leurs services) et qu'ils en attendent beaucoup* » (*op. cit.*, p. 142).

privilégier une lecture plus incrémentale et pragmatique du changement³⁹ que celles – dominantes dans l’analyse des politiques publiques – induites des corpus centrés sur les exécutifs locaux et les chefs de services. Entre permanences et mutations, les agents intermédiaires apparaissent donc à la fois garants d’une certaine stabilité organisationnelle et vecteurs des dynamiques communautaires, en attente d’une plus grande implication des politiques.

³⁹ Proche, en ce sens, des récentes analyses de l’innovation dans le service public (CAMUS A., CORCUFF P., LAFAYE C., « Entre le local et le national : des cas d’innovation dans le service public », *Revue Française des Affaires Sociales*, 3, 1993, p. 17-48).