

TOULOUSE
CAPITOLE
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

*LES AGENTS CONTRACTUELS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE FRANÇAISE :
DE LA PRÉCARITÉ
JURIDIQUE À L'ATOUT MANAGÉRIAL*

ISABELLE DESBARATS

Référence de publication : Desbarats, Isabelle et Kopel, Sandrine (2005) *Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française : de la précarité juridique à l'atout managérial* ? Revue française d'administration publique (RFAP) (115). p. 481-494.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

LES AGENTS CONTRACTUELS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE FRANÇAISE :

De la précarité juridique à l'atout managérial ?

L'actualité est à la diminution du nombre de fonctionnaires. Or simultanément, le nombre d'agents non titulaires ne fait que progresser³. Sur l'ensemble des trois fonctions publiques, il y aurait plus d'un million d'agents non titulaires à temps complet ou partiel avec une moyenne de 20 % dans la fonction publique locale⁴. Les pouvoirs publics tentent, régulièrement, de remédier à cette situation, soit en amont, par le biais d'une normalisation des conditions de recrutement d'agents contractuels, soit en aval, par la mise en œuvre de plans de titularisation⁵. À l'expérience, ces mesures se révèlent cependant insuffisantes et/ou inadaptées ; au motif peut-être que leur recours aux contractuels constitue, au fond, « le seul moyen de mettre un peu d'huile dans les rouages de la machine administrative »⁶.

L'État semble donc animé par un souci de résorption de la population précaire si l'on en croit l'arsenal juridique déployé. Mais est-ce réellement le cas ou n'est-on pas en présence d'un nouveau paradoxe public⁷ ? D'un côté, l'État engage des mesures montrant une volonté certaine de réduire le volume des non titulaires ; de l'autre, il laisse subsister des modalités juridiques permettant une utilisation accrue de cette population par les

1. Lirhe : UMR 5066.

2. CREGO et LGC — IFR 126.

3. Pauron (A.), Quarré (D.), *Les agents de l'État au 31 décembre 2001*, INSEE Première, 2003.

4. Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rapport annuel, fonction publique : faits et chiffres 2004*, ministère de la fonction publique, La documentation française, 2005, p. 8.

5. Régulièrement entrepris (en 1950, 1983, 1996, 2001), ces plans de titularisation sont assez peu suivis d'effets.

6. Hamon (F.), *Droit des fonctions publiques*, Vol. 1 Organisation et gestion, LGDJ, 2002, p. 68. Dans le même sens, Moniolle (C.), *Les agents non titulaires de la fonction publique de l'État*, LGDJ, 1999, p. 95.

7. Talbot (C.), « La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique », *RFAP*, n° double 105-106, 2003, pp. 11-24.

gestionnaires. Sans vouloir trancher ce débat, il semble que l'employeur public ne veuille pas, pour différentes raisons, renoncer à l'utilisation maîtrisée d'une main-d'œuvre servant de variable d'ajustement.

Dans ce contexte, il est habituel de dénigrer ce que d'aucuns ont appelé une « sous-fonction publique » où l'État est représenté comme un mauvais employeur⁸. Dans un autre registre, le rapport public 2003 du Conseil d'État souligne que des inconvénients de nature gestionnaire constituent, tant pour les agents que pour les administrateurs, la contrepartie de la souplesse que s'accordent ainsi les pouvoirs publics⁹.

Nous voudrions nuancer le propos et montrer que le tableau n'est pas si sombre, de part et d'autre. En effet, le régime juridique des contractuels, malgré ses imperfections actuelles, induit une souplesse de gestion avantageuse pour la réforme de l'État, c'est-à-dire pour passer « d'une administration de procédure à une administration de responsabilité »¹⁰. Par ailleurs, on peut avancer l'idée que les contractuels — tout au moins de niveau cadre (catégorie A et par extension catégorie B) — bénéficient en réalité d'un certain nombre d'avantages susceptibles de pallier au moins en partie les lacunes générées par la précarité de leur statut.

Autrement dit, loin de constituer une nouvelle illustration de l'antagonisme censé opposer le droit, d'un côté, au management, de l'autre, en raison des contraintes présentées par le premier et des impératifs de performance et de flexibilité sous-tendant le second¹¹, l'analyse de la situation des agents contractuels dans la fonction publique territoriale française illustrerait l'intelligence du croisement de ces deux disciplines¹².

Cet article tente de soutenir cette approche. Il met l'accent sur les spécificités du régime juridique des contractuels (définis ici de manière restrictive)¹³, et sur leur mode de gestion du personnel. L'objectif est de montrer que, si la situation des agents est *a priori* frappée de précarité d'un point de vue juridique, une analyse des pratiques de gestion des ressources humaines est de nature à nuancer la critique. En effet, au-delà des poncifs selon lesquels le droit serait sclérosant, les enseignements de la pratique indiquent qu'il peut offrir les moyens d'utiliser un « volant » de contractuels au mieux des intérêts des situations de travail. Au-delà, il semble que les contractuels eux-mêmes ou, tout au moins, les cadres bénéficient du système imposé. Cependant, cette gestion de la précarité — opportune, non seulement pour le gestionnaire, mais aussi et paradoxalement pour les agents — ne doit pas occulter la nécessaire modernisation de la gestion des ressources humaines. Afin d'illustrer

8. Sur l'ensemble de la question, voir par exemple, Devillechabrole (V.) *et al.*, « L'État patron bafoue les règles qu'il impose au privé », *Liaisons Sociales magazine*, 2000, 2, p. 14.

9. Conseil d'État, *Rapport public 2003*, La documentation française, 2004. Voir en particulier le rapport de M. Pochard « Perspectives pour la fonction publique », p. 342.

10. Si l'on reprend les termes de la circulaire dite Rocard du 13 février 1989 (*JO* du 24 février 1989, p. 2627) l'État doit se départir de son obligation de moyens en matière de gestion du service public pour s'orienter vers une obligation de résultats : l'atteinte d'objectifs d'efficacité pour ne pas dire de performance. Sur le thème de la réforme de l'État : voir Lacasse (F.) et Verrier (P.E.), dir., « 30 ans de réforme de l'État », Dunod, 2005 et Lascoumes (P.) et Le Galès (P.) dir., « Gouverner par les instruments », Paris, Presses de Sciences Politiques, 2005.

11. Caillosse (J.), « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de la réforme de l'État », *RFAP*, n° double 105-106, 2003, pp. 121-134.

12. Pour un complément sur ce thème : Pochard (M.), « Les agents contractuels ou la mauvaise conscience de la fonction publique », *Cahiers de la fonction publique*, n° 213, 2002, 3.

13. Le fait de retenir une définition étroite permet de soutenir la comparaison avec leurs homologues titulaires puisqu'il est souvent question du même type d'emploi. On focalisera donc l'attention sur les agents contractuels soumis au droit public en application de critères jurisprudentiels, et plus précisément encore de la jurisprudence Berkani (TC 25 mars 1996, *Préfet de la Région Rhône-Alpes c/Berkani, Rec.*, p. 535, concl. Ph. Martin). Seront donc exclus de l'analyse les agents contractuels soumis au droit privé, parce que recrutés dans le cadre de dispositifs d'emplois aidés destinés à lutter contre le chômage.

l'analyse, notre propos s'appuiera sur l'exemple des agents communaux d'une ville moyenne de 110 000 habitants et disposant d'un personnel municipal de 2 500 employés ¹⁴.

LES AGENTS CONTRACTUELS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN RÉGIME JURIDIQUE A *PRIORI* PRÉCAIRE

Déjà susceptible d'être vérifiée au regard des modalités de leur recrutement, l'assertion selon laquelle le régime des agents contractuels de la fonction publique de l'État serait précaire, peut l'être également en ce qui concerne le statut des agents contractuels embauchés par les collectivités territoriales.

Les modalités de recrutement des agents contractuels de la fonction publique territoriale

Il est vrai que les emplois permanents de l'État, des régions, des départements, des communes ainsi que de leurs établissements publics administratifs doivent, en principe, être réservés aux fonctionnaires ¹⁵. Toutefois, ce principe n'a vocation à jouer que sous réserve d'un certain nombre de dérogations prévues par la loi, les unes visant des cas spécifiques ¹⁶, les autres fondées sur un critère général et qui, pour cette raison, peuvent concerner des emplois très divers mais dont la portée, en réalité, a varié avec le temps.

À ce dernier propos, le législateur avait opté pour une interprétation stricte de ce type de dérogations, dans le but, selon toute vraisemblance, de limiter les risques de (re)constitution d'emplois précaires. C'est pourquoi, en 1984, le recrutement d'un agent n'était concevable qu'en l'absence de corps de fonctionnaires en mesure d'assurer les fonctions visées ou bien lorsqu'il s'agissait de fonctions requérant des connaissances techniques très spécialisées ; la liste des postes ainsi susceptibles d'être occupés par contractuels devait être, par ailleurs, soumise à l'avis d'un comité technique paritaire ; enfin, et peut-être surtout, l'agent ne pouvait être recruté que sur la base d'un contrat à durée déterminée de 3 ans au maximum qui, de surcroît, ne pouvait être renouvelé qu'une seule fois.

14. Il s'agit d'une étude par questionnaire et entretiens portant sur les causes explicatives des départs des agents cadres : titulaires et contractuels. L'étude a été réalisée en deux temps : tout d'abord du 1^{er} octobre 1999 à mai 2002 sur 77 personnes, soit l'ensemble des cadres mobiles ; puis d'octobre 2003 à janvier 2005. Ce second temps a porté sur les facteurs de mobilité d'un échantillon de 11 cadres.

15. Article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Cette loi constitue le statut général des agents des trois fonctions publiques.

16. C'est ainsi que l'on peut ranger, parmi les dérogations dites spécifiques, celles visées par l'article 3 du titre II du statut général et qui concerne la fonction publique d'État, comme les emplois d'un certain nombre d'établissements publics (grandes écoles, musées, bibliothèques...) ou encore les emplois des autorités administratives indépendantes (Commission nationale de l'informatique et des libertés ou le Conseil supérieur de l'audiovisuel...). Comme l'indique F. Hamon : « dans les deux autres fonctions publiques, la diversité des emplois étant nettement moins grande, la liste des dérogations étroites est plus brève. On y trouve les agents comptables des caisses de crédit municipal (pour la fonction publique territoriale) ainsi que certains postes de direction dans les villes de Paris, Lyon et Marseille (pour la fonction publique hospitalière) », Hamon (F.), *Droit des fonctions publiques*, op. cit., p. 68.

Très vite, ces conditions sont apparues trop drastiques de sorte que leur assouplissement fut décidé par la loi du 13 juillet 1987¹⁷. Sans doute, ce dernier texte continue-t-il d'encadrer le recrutement d'agents contractuels en posant notamment comme règle qu'aucun emploi ne saurait être, en principe, attribué à des contractuels et qu'il est seulement susceptible de l'être. Toutefois, « conscient de la situation particulière dans laquelle se trouvent les petites communes de moins de 2 000 habitants, le législateur de 1987 a prévu, par dérogation à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, la possibilité pour les autorités de ces communes rurales de recruter des agents contractuels en vue d'occuper un emploi permanent à temps non complet »¹⁸, sachant que le champ d'application de cette disposition a d'ailleurs été étendu par la loi Sapin du 3 janvier 2001 aux communes de moins de 1 000 habitants (soit 79 % des 36 760 communes françaises). En outre, les emplois de catégorie A, qui exigent le plus de qualifications, peuvent être assurés par le recrutement de contractuels « chaque fois que la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient »¹⁹. La durée et le renouvellement des contrats à durée déterminée dans les fonctions publiques viennent, en revanche, d'être modifiés par la loi du 26 juillet 2005²⁰. Cette loi, en effet, limite à 3 ans au maximum la durée de ces contrats et n'autorise leur renouvellement que pour une durée totale de 6 ans. Le nouveau texte prévoit encore qu'au-delà de cette durée de 6 ans, le contrat, s'il est renouvelé, ne peut l'être que pour une durée indéterminée. Sans doute, cette réforme entraînera-t-elle alors des changements à moyen terme²¹. Pour l'heure, il n'en demeure pas moins que les gestionnaires publics sont tentés de satisfaire les exigences locales par l'utilisation d'une réglementation juridique, en définitive, relativement souple. La teneur des règles régissant le statut juridique des agents contractuels recrutés par des collectivités territoriales est de nature à les conforter dans ce choix.

Le statut peu homogène des agents contractuels de la fonction publique territoriale

Loin de bénéficier d'un système juridique cohérent, les agents contractuels de droit public recrutés par les collectivités territoriales se voient appliquer des dispositions souvent éparpillées et incomplètes, qui laissent subsister de larges zones d'ombres sur l'étendue des droits dont ils sont censés disposer. Plus précisément, unité et diversité constituent les traits distinctifs de la situation dans laquelle se trouvent les agents non titulaires des trois fonctions publiques et, au premier chef, de la fonction publique territoriale : du point de vue de leur statut juridique, ces agents se trouvent répartis entre plusieurs catégories, ce qui constitue un facteur de diversité et donc d'opacité ; au-delà, ces agents connaissent une certaine unité statutaire, dès lors que, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, ils se distinguent à la fois des fonctionnaires et des salariés du secteur privé.

S'agissant de « la classification des agents non titulaires des collectivités locales », on sait, en premier lieu, que celle-ci « obéit à une distinction majeure, qui distingue les agents

17. Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987, loi dite Galland modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, *JO*, 16 juillet 1987, p. 7918.

18. E. Aubin, *Droit de la fonction publique territoriale*, Gualino Éditeur, 2003, p. 82.

19. Article 4 du titre II du statut général de la fonction publique applicable à la fonction publique territoriale depuis la modification, par la loi Sapin, de l'article 3 alinéa 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

20. Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, *JO*, 27 juillet 2005, p. 12183.

21. À ce stade, il est difficile de préjuger de la teneur de ces changements. Nos développements n'en tiendront donc pas compte.

publics de ceux qui relèvent du droit privé ; cette distinction est essentielle en ce qu'elle génère l'application d'un droit différent et, partant, la compétence d'ordres juridictionnels différents »²². À ce dernier propos, on rappellera simplement que, s'il existe un certain nombre de contrats de droit privé par détermination de la loi²³, le Tribunal des conflits a décidé, pour le reste, que « les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public, quels que soient la nature et les conditions de leur emploi »²⁴ ; comme indiqué précédemment, il en résulte que les litiges relatifs à la conclusion des contrats de droit public, à leur exécution ou encore à leur rupture relèvent de la compétence des juridictions administratives. Mais d'autres distinctions peuvent être évoquées, dès lors « qu'à l'intérieur de l'ensemble constitué par les agents publics non titulaires, l'on peut (encore) isoler des catégories particulières regroupant des agents qui, indépendamment du fait qu'ils sont régis par le droit public ou par le droit privé, sont soumis, en droit ou en fait, à un régime juridique particulier »²⁵.

Ainsi peut-on distinguer principalement : les stagiaires, les auxiliaires, les contractuels et les vacataires. Les stagiaires, tout d'abord, sont des agents recrutés à la suite d'un concours en vue de devenir fonctionnaire, mais qui subissent « un temps d'épreuve »²⁶ avant de pouvoir être titularisés et que l'on qualifie parfois de « fonctionnaires en devenir »²⁷. Les auxiliaires, ensuite, sont des agents recrutés sur des postes momentanément vacants, mais qui sont en principe censés être occupés par des fonctionnaires ; particulièrement nombreux parmi les personnels de l'éducation nationale, ils sont aussi qualifiés de « fonctionnaires en puissance »²⁸ parce que souvent concernés par les plans de titularisation. Les contractuels, quant à eux, sont des agents recrutés par contrat à durée généralement déterminée, sur des postes qui ne sont pas destinés à être occupés par des fonctionnaires. Les vacataires, pour leur part, sont des agents rémunérés à l'heure ou à la journée et non au mois. Enfin, il ne faut pas oublier le groupe des agents employés en qualité d'ouvriers dans les arsenaux militaires.

Cette diversité est donc réelle. Elle doit cependant être mise en parallèle avec l'unité de statut dont bénéficient l'ensemble des agents contractuels, dès lors que, quelle soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, tous se distinguent à la fois des fonctionnaires et des salariés du secteur privé. On observera simplement que cette situation est le fruit du partage de compétences opéré par la Constitution de 1958 entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire et en application duquel, d'après l'article 34 de la Constitution, la loi fixe, d'une part, les principes fondamentaux du droit du travail et, d'autre part, les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État²⁹. C'est ainsi que

22. Mathieu (B.) et Moniolle (C.), « Agents non titulaires des collectivités locales », *Juris Classeur Collectivités territoriales*, 2003, Fasc. 814, n° 7.

23. Bien que conclus avec des personnes morales publiques gérant un service public administratif.

24. TC, 25 mars 1996, *Préfet de la Région Rhône-Alpes c/Berkani, Rec.*, p. 535, concl. Ph. Martin). La Cour de cassation (soc, 18 juin 1996, *BC, V, n° 249*), et le Conseil d'État (CE, 26 juin 1996, *Commune de Cereste c/ Morechi, Rec.*, p. 246) suivent cette logique. Toutefois, certains agents des collectivités territoriales recrutés sous un régime de droit privé antérieurement à l'arrêt Berkani se sont vus offrir une option : en application de l'article 35 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (*JO* du 13 avril 2000, p. 5646), ils ont pu demander que le contrat sur la base duquel ils ont été recrutés reste un contrat de droit privé soumis au code du travail ; à défaut, leur contrat s'est automatiquement transformé en contrat de droit administratif à durée indéterminée

25. Mathieu (B.) et Moniolle (C.), « Agents non titulaires des collectivités locales », *art. cit.*, n° 7.

26. Hamon (F.), *Droit des fonctions publiques, op. cit.*, p. 67.

27. Aubin (E.), *Droit de la fonction publique territoriale, op. cit.*, p. 40.

28. *Ibid.*

29. En ce sens, Hamon (F.), *Droit des fonctions publiques, op. cit.*, p. 68.

les agents non titulaires ne disposent d'aucun statut législatif dès lors que, placés par le Tribunal des conflits sous l'empire du droit public³⁰, ils ne bénéficient pas de la législation du travail et que, n'étant pas fonctionnaires, ils se trouvent exclus des garanties fondamentales accordées à ceux-ci.

Il est vrai qu'ainsi soumis à une situation de « vide législatif »³¹, les agents contractuels ne se trouvent pas pour autant dans une situation de « vide juridique » pour les deux raisons suivantes : la première tient au fait que le pouvoir réglementaire — compétent en application de l'article 37 de la Constitution — les a fait bénéficier par décret de statuts toutefois incomplets³² ; la seconde résulte de l'identification, par le juge administratif, d'un certain nombre de principes généraux du droit du travail³³ : ont ainsi été déclarés applicables à ces agents l'interdiction de licencier une femme enceinte (pourvu qu'aucune nécessité propre au service ne s'oppose à leur emploi)³⁴ ; le droit à une rémunération au moins égale au SMIC³⁵ ; l'interdiction de prononcer une sanction pécuniaire³⁶, ou bien encore l'exigence d'un entretien préalable au prononcé d'une sanction disciplinaire³⁷.

Il n'en demeure pas moins que, « exclus du champ d'application de la majeure part du droit du travail comme de celui de la fonction publique, ces salariés ne relèvent d'aucun système juridique cohérent [de sorte que] de larges zones d'incertitude subsistent sur l'étendue de leurs droits »³⁸. Autrement dit encore, s'il est vrai que la découverte de principes généraux du droit présente l'intérêt de faire du code du travail la source de certaines garanties pour tous — agents publics et salariés privés — il reste qu'il s'agit là de garanties finalement insuffisantes et que de nombreuses mesures contre la précarité ne s'appliquent qu'aux seconds. C'est ce que traduit, encore, le refus du Conseil d'État d'ériger au rang de principe général du droit, applicable aux agents publics non titulaires, un certain nombre de principes, tels que l'interdiction de licencier la victime d'un accident du travail³⁹ ou bien encore celle de recourir à des travailleurs temporaires en cas de grève⁴⁰. Ces solutions confirment bien que le recours aux travailleurs précaires n'emporte pas les mêmes conséquences selon que le recrutement se fait à l'initiative d'un entrepreneur privé ou bien d'un employeur public.

Dans ces conditions, on ne saurait s'étonner que, pour certains, « la situation des agents non titulaires [se révèle] globalement plutôt désavantageuse puisqu'ils ne peuvent

30. TC, 25 mars 1996, décision précitée.

31. Selon l'expression de F. Hamon, in *Droit des fonctions publiques, op. cit.*, p. 68.

32. Pour les agents de l'État, décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (*JO*, 19 janvier 1986), p. 953 ; pour les agents des collectivités locales, décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale (*JO*, 16 février 1988, p. 2176) ; pour les agents de la fonction publique hospitalière, décret n° 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (*JO*, 9 février 1991).

33. Mekantar (J.), « Les principes généraux du droit du travail dans les fonctions publiques », *AJFP*, novembre — décembre 2000, numéro spécial intitulé *L'employeur public à l'approche du nouveau siècle*, p. 21.

34. CE, 8 juin 1973, *Peynet, Rec.*, p. 408.

35. CE, 23 avril 1982, *Ville de Toulouse, Rec.*, 152.

36. CE, 1^{er} juillet 1988, *Billard et Volle, Droit social*, 1988, p. 775.

37. CE, 28 juillet 1993, *Fédérations FO et CGT des tabacs et allumettes, AJDA*, 1993, 682.

38. Pélissier (J.), Supiot (A.), Jeammaud, (A.), *Droit du travail*, Dalloz, 2002, n° 125, p. 186.

39. CE, 2 février 1983, *ANPE, Rec.*, p. 604.

40. CE, 18 janvier 1980, *Syndicat CFDT des P et T du Haut Rhin, Rec.*, p. 30.

bénéficier ni d'une véritable carrière comme les fonctionnaires, ni des garanties qui s'attachent, en droit du travail, au contrat à durée indéterminée »⁴¹ ; on ne saurait non plus s'étonner qu'en raison des critiques suscitées par l'existence de cette sous-fonction publique, les pouvoirs publics tentent, régulièrement, de remédier à cette situation *via* la mise en œuvre de plans de résorption de l'emploi précaire.

Pourtant, un examen des pratiques de gestion peut conduire à nuancer le propos. Sans doute, une telle analyse ne fait-elle, en première approximation, que confirmer une réalité bien connue, celle d'un recours, par le gestionnaire public, au « volant » des contractuels pour satisfaire les exigences locales. Mais s'il apparaît ainsi que le gestionnaire public utilise les disparités et lacunes juridiques pour tenter de modeler des pratiques de gestion du personnel adaptées au contexte, il s'avère que des conséquences positives peuvent, contre toute attente, en résulter pour certaines catégories d'agents, à savoir les cadres (catégorie A et, par extension, catégorie B). Ainsi, au sein des différentes configurations relevées par J. Caillosse⁴², à savoir droit ou management, droit et management, droit contre management, la seconde serait représentative de la situation dans laquelle se trouvent les contractuels de la fonction publique territoriale, à la fois au regard du droit et de la gestion des ressources humaines.

LES ENSEIGNEMENTS DE LA PRATIQUE : UNE GESTION PARADOXALEMENT OPPORTUNE DE LA PRÉCARITÉ ?

Pour un gestionnaire, il est souvent plus simple de penser que le droit est par nature sclérosant. La remise en question de ses propres pratiques reste un exercice difficile. Pourtant, l'examen attentif de ces pratiques en matière de gestion du personnel montre parfois l'importance de l'autocritique. La mairie retenue comme illustration va ainsi nous permettre de nous livrer à cet exercice en évoquant les principales situations de gestion relatives aux contractuels.

Nous verrons qu'en dépit de la situation juridiquement précaire dans laquelle ils se trouvent, les contractuels cadres développent des stratégies leur étant favorables. Or, si celles-ci peuvent correspondre à court terme à certains besoins de la gestion des ressources humaines, elles s'avèrent pour cette dernière inopportunes à long terme : d'où une nécessaire interrogation sur la modernisation de la gestion du personnel.

La mobilité voulue et assumée des contractuels

L'étude menée concerne les causes des départs volontaires (mutation et mobilité externe) des personnels de niveau cadre ou assimilés. Bien que la notion de cadre dans le secteur public renvoie à la catégorie A, il nous a semblé opportun d'élargir l'étude à la catégorie B. En effet, ces derniers exercent de plus en plus souvent des activités de nature managériale qui font d'eux des « encadrants » ou des « cadres intermédiaires » de l'aveu même du service des ressources humaines de la mairie, objet d'étude. Par ailleurs, il était intéressant de pouvoir comparer les deux situations afin de savoir si, en matière de mobilité, les facteurs explicatifs présentaient ou non des similitudes. Le raisonnement a été identique concernant le rattachement juridique des personnels. Ainsi, l'étude intègre tant les titulaires

41. Hamon (F.), *Droit des fonctions publiques*, *op. cit.*, p. 69.

42. Caillosse (J.), « Les figures croisées ... », *op. cit.*, pp. 121-134.

que les contractuels. Notre but était de connaître les éventuels liens entre le statut juridique des agents et les causes de départ.

Méthodologie et principaux résultats statistiques

La mairie en question est une vaste structure de 2 250 agents environ dont 23 % ont un statut de cadre, ce qui est dans la norme des villes moyennes. Dans cette population, les hommes sont majoritaires pour la catégorie A et les femmes pour la catégorie B. La mairie a connu en 2001 une alternance politique avec une vacance du pouvoir administratif de direction sur plusieurs mois. Cependant, le *spoils system* n'a pas été officiellement recherché et, effectivement, le nombre élevé de départs n'a pas concerné seulement les cadres de direction, proches du pouvoir. Néanmoins, afin de ne pas biaiser les données, les emplois fonctionnels⁴³ n'ont pas été retenus. Par ailleurs, l'augmentation des départs avait antérieurement alerté les responsables et ce, avant tout changement politique.

1) La première partie de l'étude a été conduite auprès de la totalité des partants sur plus de deux ans (1^{er} octobre 1999 — mai 2002), soit 77 personnes. Le taux de réponse fut de 66,25 %, soit 51 personnes. La proportion de catégorie A est dominante (73,5 %). La catégorie B représente 50 % des agents. Les titulaires sont majoritaires ainsi que les femmes⁴⁴.

Les résultats montrent une élévation de plus du double du taux de rotation sur deux ans. De 5,5 % du total de l'effectif cadre, il passe pour 2001/2002 à 11,5 %. Le taux moyen sur les deux années est de 8,5 %. Les personnels de catégorie A présentent la plus forte augmentation. Cependant, les femmes titulaires appartenant à la filière administrative et de catégories B forment une constante des effectifs de rotation sur les trois premières années. Concernant plus précisément les contractuels, 17 personnes sont parties, parmi lesquelles quatre de catégorie B (dont 1 femme appartenant à la filière technique) et 13 de catégorie A (dont 2 femmes : filière administrative). Il s'agit de personnes jeunes (autour de 30 ans). La catégorie A est représentée principalement par des jeunes hommes appartenant à la filière administrative ou culturelle.

2) La seconde partie de l'étude (octobre 2003-janvier 2005) a porté⁴⁵ sur 11 personnes dont 2 agents contractuels [jeunes femmes de moins de 30 ans, l'une rattachée à la filière culturelle (catégorie B), l'autre administrative (catégorie A)].

En résumé : au sein de l'étude, le total des contractuels interrogés est de 19. Il s'agit majoritairement d'hommes (94 % d'entre eux), plutôt jeunes (moins de 30 ans en moyenne), de catégorie A (62 %), appartenant d'abord à la filière administrative (58 %), puis à la filière culturelle et enfin marginalement à la filière technique. La catégorie B est en revanche représentée par la filière technique pour 60 % d'entre eux.

À l'heure actuelle, le marché de l'emploi public local est particulièrement favorable aux cadres, l'offre étant supérieure à la demande⁴⁶. La commune visée par l'analyse s'inscrit dans ce contexte favorable aux agents. Le départ volontaire des cadres (catégories A et B) par mobilité externe (mutation, détachement ou démission pour les

43. C'est-à-dire les emplois politisés.

44. Il n'a pas été possible d'évaluer la proportion de contractuels cadres démissionnaires, les chiffres n'étant pas disponibles. La fonction publique territoriale comporte le plus fort pourcentage de contractuels (1/4 environ) par rapport aux deux autres fonctions publiques ; Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rapport annuel, fonction publique, op. cit.*, p. 8.

45. L'échantillon est aléatoire car il n'a pas été possible de répertorier l'ensemble des départs volontaires.

46. La pénurie de profils de cadre est en partie due au taux de renouvellement de cette population qui va atteindre 40 % dans les dix prochaines années ; Observatoire de l'emploi public, *Rapport annuel octobre 2002*, La Documentation française, 2003, p. 81.

contractuels) a connu une hausse importante entre 1999 et 2002 (de 5,5 %, à 11,5 %) ⁴⁷. L'ensemble des agents avouent trouver aisément voire très facilement un nouveau poste ⁴⁸. Afin d'approfondir la compréhension de la situation des contractuels, nous allons raisonner en dissociant les différentes stratégies en présence. Nous évoquerons, d'une part, les stratégies gestionnaires et, d'autre part, celles des personnels intéressés.

Une première stratégie managériale réside dans la flexibilité de recrutement offerte par une politique d'embauche de contractuels. *A priori*, on pourrait penser que cette flexibilité a pour raison d'être l'emploi, *via* un non renouvellement — selon les besoins — des contrats. Or, en réalité, il s'agit davantage de résorber cet emploi précaire par une intégration rapide dans la fonction publique en tant que titulaire, la cour régionale des comptes ayant par le passé relevé un pourcentage anormalement élevé de contractuels. Ainsi, l'ensemble des contractuels interrogés indique que le service des ressources humaines les incite à passer des concours dès leur embauche ou quand des postes équivalents de titulaires se libèrent ⁴⁹. De fait, la moitié des contractuels de notre étude s'inscrivent dans cette démarche (dont la totalité des femmes ⁵⁰). La flexibilité de recrutement recherchée par le service des ressources humaines se situe donc plutôt dans l'élargissement de l'offre de candidats et l'opportunité de trouver des profils plus en adéquation avec les compétences requises ⁵¹.

Néanmoins, le revers de ce type de gestion de l'emploi axée sur l'ouverture du recrutement aux contractuels et donc sur des formes flexibles d'embauche tient aux difficultés rencontrées par la structure à maîtriser les autres variables de gestion du personnel. En effet, la moitié des salariés devenus fonctionnaires stagiaires quittent l'organisation après leur réussite au concours, générant ainsi de nouveaux recrutements. La pratique de gestion consistant à rechercher une flexibilité dans ce domaine est donc à court terme. Recourir à la souplesse des textes peut certes conduire à une régularisation des situations précaires par titularisation ultérieure mais constitue, dans ce contexte précis, un choix relativement décevant. Le retour sur investissement en matière de formation professionnelle n'est pas obtenu du fait de l'absence de maîtrise de la rotation du personnel, sans compter l'augmentation des coûts de recrutement pour cause de remplacement et la baisse de la qualité de service produite par l'instabilité interne. Plusieurs agents évoquent en entretien leurs difficultés au quotidien du fait de la vacance des postes d'encadrement ⁵².

D'ailleurs, le problème des dépenses de formation à fonds perdus est loin d'être mineur. Si, en la matière, les dépenses profitent à l'ensemble du service public, puisqu'une structure du même ordre en bénéficie, les contraintes budgétaires actuelles des villes risquent de modifier ultérieurement la donne.

47. La moyenne des départs se situant autour de 10 % pour les villes de cette taille ; Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale et direction générale des collectivités locales, *Synthèse des bilans sociaux 2001. Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités locales au 31 décembre 2001*, tome 2, Observatoire de la fonction publique territoriale, octobre 2004, p. 50.

48. Une question leur a été posée à ce sujet.

49. « J'ai passé le concours l'année suivante de mon arrivée, on m'a incité à le passer car ça ne cadrerait pas avec une perspective de carrière. C'était la règle de principe ». « La dernière année (du contrat), c'était obligatoire de le passer » (*Verbatim* issus des entretiens).

50. Ce qui correspond, en l'occurrence, à un emploi de catégorie B.

51. Par exemple, sur le poste de « coordinateur du centre ville » dont l'objectif est la gestion de l'interface avec les commerçants, le profil de l'agent contractuel (formation et expérience) associait la gestion de projet, le développement économique et le commerce international.

52. « Ça fait six mois qu'on a pas de responsable et aucune décision n'est prise et c'est difficile » (*Verbatim* issus des entretiens).

Une seconde stratégie gestionnaire est associée à la recherche d'une flexibilité salariale pour les contractuels de catégorie A. L'économie de coût obtenue par une gestion raisonnée des salaires est donc liée à cette population précise⁵³. Elle s'avère possible pour deux raisons principales. Tout d'abord, la population concernée est jeune. La mairie joue sur cette variable démographique pour proposer des salaires équivalents à ceux de titulaires débutants, laissant ainsi de côté la spécificité et donc la valorisation des compétences. Ensuite, ces agents sont instables puisque en phase d'exploration de carrière⁵⁴. Nous voyons donc qu'une gestion opportune de la précarité consiste à conjuguer la souplesse des textes en matière de rémunération des contractuels avec la maîtrise des caractéristiques démographiques de la population des cadres, l'âge en l'occurrence.

Concernant maintenant les stratégies déployées par les contractuels, deux points principaux se détachent. Premièrement, certains contractuels utilisent la structure publique pour intégrer le fonctionnariat par concours externe, de sorte d'ailleurs que se rejoignent ici stratégies d'ordre individuel et collectif. Entrés sous statut précaire, ils parviennent à s'engager dans une carrière publique, révélant donc une « 4^e voie de recrutement » de fonctionnaires. En effet, le contexte institutionnel leur est plutôt favorable. Certains auteurs démontrent tout d'abord, chiffres à l'appui, que la formation interne favorise la préparation au concours⁵⁵. Ensuite et sans préjuger de la qualité du contenu de cette formation, il semble que les résultats soient pour partie au rendez-vous. Notre exemple montre ainsi que 95 % des agents réussissent dès la première fois le concours visé⁵⁶. Enfin, certains agents évoquent également le soutien du groupe professionnel en termes d'apprentissage. Des conseils et des aides informels permettent de s'imprégner du cadre requis et des connaissances nécessaires à la réussite. Deuxièmement, une autre partie de ces agents (ceux d'encadrement de direction) paraissent choisir délibérément leur statut précaire afin de bénéficier de son avantage juridique : la négociation salariale. Le pouvoir de négociation n'est pas négligeable, bien qu'il soit par définition aléatoire, laissé à l'appréciation de la politique du maire. Certains auteurs⁵⁷ ont relevé, dans un autre contexte public (fonction publique d'État), une forte disparité au sein des rémunérations selon l'ampleur de ce pouvoir. L'absence trop fréquente de textes juridiques en la matière conduit à la présence, soit de « contractuels de luxe », soit d'un « sous prolétariat »⁵⁸. Quant à notre étude, l'ensemble des contractuels mettent effectivement en avant leurs compétences spécifiques pour justifier certaines exigences en matière salariale⁵⁹. Les causes du départ sont dès lors dues, en premier lieu mais pas exclusivement, à des refus opposés aux demandes

53. « Ils font des économies en laissant les gens partir ; donc ils recrutent des jeunes qui sont mal payés » (*Verbatim* issus des entretiens).

54. Comme le montre les études sur les étapes de carrière les plus jeunes — les moins de 25 ans — sont aussi les plus mobiles (pour une illustration dans le secteur public : Rush (J.C.), Peacock (A.C.), Milkovitch (G.T.), « Career Stages : a Partial Test of Levinson's Model of Like/Career Stage », *Journal of Vocational Behavior*, 1980, 16, (3), pp. 347-359.

55. Perez (C.), « La formation des agents de la fonction publique au miroir du secteur privé », *Formation Emploi*, 2003, 81, pp. 81-96.

56. Le seul agent n'ayant pas encore obtenu de réussite au concours s'exprime ainsi : « je le tente une nouvelle fois dès à présent, pour la sécurité de l'emploi » (*Verbatim* issus des entretiens).

57. Bodiguel (J.L.), « Les agents non titulaires en France », *Revue internationale des sciences administratives*, 65 (1), mars 1999, pp. 61-80.

58. Bodiguel (J.L.), *op. cit.*, p. 72.

59. « C'est un vrai problème, on confie de lourdes responsabilités à de jeunes cadres et on les paie très mal et puis ils s'en vont et on s'étonne ! ». « C'est pas une collectivité qui fait des efforts en matière financière pour les contractuels, il n'y a pas de reconnaissance alors que c'est une chance pour la ville... Mes jeunes collègues, ils finissent par partir car les conditions sont trop médiocres » (*Verbatim* issus des entretiens).

d'augmentation annuelle ou lors du renouvellement du contrat ⁶⁰. Plus précisément, ceux qui se disent attachés à leur statut précaire ⁶¹ se disent, également, d'abord intéressés par ce qui en fait son intérêt, à savoir les conditions de détermination de la rémunération, plus souples que pour les fonctionnaires.

Toutefois, nous avons évoqué précédemment que le mode de gestion de la mairie va parfois à l'encontre de cette stratégie car il peut consister à ne pas alourdir impunément la masse salariale. Dans cette hypothèse, le recrutement des contractuels permet dès lors au gestionnaire de bénéficier de compétences pointues tout en gardant la maîtrise des salaires qui ne seront réévalués qu'*a minima*, sur la base de la grille salariale des titulaires. Cette pratique gestionnaire permet en fait de réaliser des économies et de maintenir l'équité interne avec la population de fonctionnaires. Pour autant, de telles pratiques présentent un certain nombre d'inconvénients en créant notamment d'autres coûts indirects *via* le désengagement des salariés recherchant dès lors de meilleures conditions d'emploi. Ainsi l'absence de fidélisation des contractuels a-t-elle un coût. Au-delà, la situation ne se résume pas seulement à la perte de compétences spécifiques, il est aussi question de la dégradation de l'image de la mairie, tant en interne qu'en externe, sur le bassin d'emploi. Les recrutements ultérieurs s'avèrent alors d'autant plus difficiles.

En résumé, il ressort de notre analyse, qui se fonde sur le discours de contractuels mobiles, deux points principaux au regard de la précarité de leur situation. Premièrement, ceux disant vouloir rester « contractuels » assument en définitive ouvertement leur statut pour des motifs essentiellement d'ordre salarial. Deuxièmement, les agents se donnent les moyens de sortir de leur précarité en intégrant par concours la fonction publique. Cette dichotomie de position explique sans doute pourquoi aucune des personnes interrogées ne dénigre véritablement son statut d'appartenance. Finalement, dans les deux cas et pour le gestionnaire public, la situation se résume *a priori* à une question de budget. Pour les contractuels désireux de devenir fonctionnaires, il s'agit de dépenses de formation. Quant à ceux qui recherchent une amélioration matérielle de leur situation de travail, il paraît nécessaire de savoir desserrer la contrainte des grilles salariales des fonctionnaires de direction, encore que tel ne soit pas le cas dans notre exemple. Dès lors, dans ce contexte particulier, la situation du gestionnaire peut s'avérer délicate puisque le marché de l'emploi territorial public est actuellement concurrentiel. Pour le dire différemment, le contexte externe peut être envisagé comme un levier de changement pour des pratiques de gestion du personnel considérées par certains comme trop normatives ⁶².

60. « On ne savait pas (au moment du recrutement) à quelle sauce on allait être mangé concernant les grilles de rémunération... J'ai rencontré la responsable du personnel et il n'y pas eu de déblocage du fait des restrictions budgétaires ; et comme c'était un premier poste, si j'étais pas content c'était la même chose » (*Verbatim* issus des entretiens).

61. Ils représentent exclusivement les partants de la filière culturelle. Nous ne trouvons le même profil sociodémographique que pour les cadres intermédiaires : des jeunes en début de carrière avec pour seule différence le genre puisqu'il s'agit ici d'hommes. « On m'a proposé tout de suite un contrat de trois ans mais j'ai préféré un an afin d'avoir des marges de manœuvre (pour renégocier le salaire). Déjà pour être recruté au 2^e échelon (équivalent au) au lieu du 1^{er}, c'est un lourd combat et il faut attendre le maximum pour les échelons » (*Verbatim* issus des entretiens).

62. Pochard (M.), Communication à la journée d'étude de la DGAFP du 26 mars 2003 sur le thème « L'approche métier dans le respect d'une fonction publique de carrière », DGAFP, Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, 2003, p. 4.

La situation des contractuels comme facteur de modernisation de la gestion du personnel public ?

Comment expliquer qu'une situation juridiquement favorable pour le gestionnaire se retourne finalement contre lui ? Souvenons nous qu'il n'y a pas, dans notre cas particulier, de réelle maîtrise des départs. Les carences de la gestion du personnel semblent être la source des démissions. En effet, les motifs évoqués par les partants de catégorie B sont d'ordre professionnel et pointent du doigt les dysfonctionnements internes en matière de gestion des ressources humaines⁶³. Pour les cadres A, la question des salaires est importante bien que non exclusive. Plus largement, l'idée d'un manque de reconnaissance ou d'une absence de valorisation individuelle explique les démissions⁶⁴. Le fait de recruter de jeunes contractuels de catégorie A amène donc sans doute à concevoir leur fidélisation par une gestion de la rémunération plus équitable (clarification des niveaux et du montant des augmentations). Nous retrouvons là un des attributs classiques de la gestion des ressources humaines du secteur privé. L'adoption de pratiques de gestion du secteur privé serait-elle un moyen de faire évoluer la gestion du personnel ou du moins de s'engager dans une forme d'innovation organisationnelle⁶⁵ ? Une première réponse positive peut être donnée par les dernières réformes gouvernementales prises dans le domaine.

L'État s'attache depuis peu à réformer le système par le droit en imposant des outils de gestion du privé censés pallier les déficiences de la pratique. En effet, la critique de l'approche normative⁶⁶ des personnels publics devient par trop prégnante. M. Pochard⁶⁷ fait ici référence à l'application impersonnelle de normes, de procédures, abstraction majoritairement faite des profils d'agents, des emplois à pourvoir et des objectifs de service. En d'autres termes, les bases de la gestion des ressources humaines n'existeraient pas. Ces lacunes entravent les marges de manœuvres pourtant présentes dans les textes⁶⁸. Trop souvent, la force des habitudes conduisent à gérer *a minima* ces marges de manœuvre, provoquant ainsi ce que d'aucuns ont appelé le « malaise des fonctionnaires »⁶⁹.

Dans ce cadre et au rang des instruments les plus récents proposés comme solution par l'État, nous trouvons la réforme de la notation des fonctionnaires prévoyant d'accorder un poids progressif à l'entretien annuel d'évaluation⁷⁰. Autre modification emblématique, l'insertion dans la rémunération d'une part variable selon l'atteinte d'objectifs⁷¹. Dans les deux cas, il s'agit d'une remise en cause indirecte du système d'évaluation du travail des fonctionnaires (notation) qui a débouché sur une impasse⁷².

63. La situation géographique ou l'emploi du conjoint ne sont pas perçus comme déterminant le départ.

64. Nous le retrouvons notamment par un rejet du style de management considéré comme trop bureaucratique.

65. Clergeau De Mascureau (C.), « Quelles entraves organisationnelles et institutionnelles à l'innovation dans les organisations bureaucratiques publiques ? », *Politiques et Management Public*, 1995, 13 (2), pp. 141-171.

66. Pochard, (M.), « *Perspective pour la fonction publique* », *op. cit.* (note 7), p. 254.

67. *Ibid.*

68. Pochard (M.), « *Perspective pour la fonction publique* », *op. cit.*, (note 7) qui parle à ce sujet de « formes de gestion vertueuses », p. 263.

69. Rouban (J.), *La fonction publique*, Repères, La découverte, 1996, 8.

70. Article 2 du décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État.

71. Silicani (J.L.), *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement*, La documentation française, février 2004 ; *Rapport du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics*, La documentation française, avril 2004.

72. Par exemple : Institut de l'entreprise, « La modernisation de la gestion des ressources humaines du secteur public », *RFAP*, 59, 1991, pp. 413-426.

Une autre forme de réponse est liée au contexte des collectivités locales en matière d'emploi des cadres. Selon la dernière synthèse en date des bilans sociaux des collectivités locales, les flux d'entrée et de sortie des personnels se sont intensifiés, principalement pour les non titulaires ⁷³. Rappelons que la fonction publique est maintenant soumise à des tensions externes comparables à celle du marché de l'emploi du secteur privé ⁷⁴. L'environnement devient turbulent au-delà de l'effet électoral et peut s'analyser comme une nouvelle contrainte pour les gestionnaires tant au niveau du recrutement que de la gestion de carrière. En effet, il nous semble que le pilotage de ces deux deniers dispositifs vient s'ajouter à la dimension budgétaire précédemment évoquée. Notre étude nous apprend, indirectement, qu'il serait intéressant de prévoir une étape d'intégration pour les cadres permettant leur fidélisation. Être en mesure de reconnaître leurs apports dès les premières années serait sans doute un moyen de freiner les départs. Dans la même logique, une seconde voie d'amélioration de la gestion des ressources humaines des collectivités locales pourrait concerner la gestion de carrière. Parvenir à dégager des aires de mobilités internes permettrait sans doute de ralentir le processus de départs pour les anciens contractuels devenus titulaires. Le développement d'un dispositif de gestion prévisionnelle pourrait servir de cadre, rejoignant de la sorte les recommandations récurrentes du ministère de la fonction publique ⁷⁵. Notre éclairage issu du terrain indique que ni le premier ni le second point n'avait été mis en place par cette commune, expliquant vraisemblablement pour partie les départs volontaires ⁷⁶.

En résumé, si la gestion en milieu public est encore largement marquée par une rigidité commodément attribuée au droit, elle reste tributaire dans les faits des faiblesses de son management. Le droit, en raison de sa relative souplesse, permet de faire de l'emploi précaire une variable d'ajustement, mais il laisse au gestionnaire public la responsabilité pleine et entière de la maîtrise de cette population. C'est en cela que le droit n'est que la condition nécessaire mais non suffisante du développement du management.

73. Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et direction générale des collectivités locales, *Synthèse des bilans sociaux 2001*, op. cit., (note 45), p. 5.

74. Dreyfus (B.), *Rapport au ministre de la fonction publique sur la mise en œuvre du dispositif législatif sur la fonction publique territoriale*, La documentation française 2003, 11 ; Perez (C.), « La formation des agents ... », op. cit., p. 81.

75. Join-Lambert (J.), *La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans la fonction publique*, La Documentation Française, décembre 1996.

76. Consciente de la situation, la direction des ressources humaines a la volonté de modifier ses pratiques managériales dans l'avenir. Le récent départ à la retraite du responsable des ressources humaines et son remplacement par un responsable issu de France Télécom peut être un signe de ce changement.