Le dialogue social dans les mairies entre subordination nationale et vitalité locale

Gilles JEANNOT [1]

L'article présente le cadre général du dialogue social dans la fonction publique territoriale et son application dans deux mairies. Au niveau national, les règles qui s'appliquent à la fonction publique territoriale semblent largement déduites de celles conçues pour la fonction publique d'État, ce qui s'explique d'une part par la difficulté d'une représentation unifiée tant des employeurs que des employés, d'autre part par l'enjeu moindre de telles règles dans le contexte local, du fait de l'autonomie dont disposent les collectivités dans l'application de ces règles. En revanche, au niveau local, les deux études de cas mettent en évidence des échanges soutenus entre employeurs et employés, qui concernent l'organisation du travail et qui passent par les instances comme les comités techniques paritaires ou par des conflits. Ceci semble pouvoir être expliqué par le caractère concret des conséquences de cette organisation et en particulier de la question des horaires de travail sur les services offerts à la population.

La question du dialogue social [2] dans les collectivités locales est très largement négligée dans la recherche française (Garabige, 2008 ; Guillot, Michel, 2011). Les quelques travaux concernant le syndicalisme et les relations sociales dans le public sont focalisés sur les fonctionnaires d'État, les entreprises publiques avec une attention particulière pour l'action collective portée par des métiers à forte identité comme les cheminots, les infirmières ou les enseignants. Pour ce qui concerne les mairies, on peut évoquer le travail désormais ancien de Stéphane Dion (1986), qui soulignait l'intérêt du maire à se montrer souple avec des agents qui constituent une partie de

1. Laboratoire Techniques territoires et sociétés (LATTS), Université Paris-Est.
2. L'expression « dialogue social » a été reprise des termes de l'appel à projets « Industrial Relation and Social Dialogue » de la Commission européenne référencé ci-dessous : elle recouvre, selon l'Organisation internationale du travail (OIT), « toutes les formes de négociation, de consultations et d'échanges d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des sujets d'intérêt commun ».

sa base électorale. Gérard Adam (2000:120), dans cette lignée, met en avant les capacités locales d'ajustement : « On est dans le domaine de "l'arrangement" où des syndicalistes proches de la base font merveille pour grappiller au fil des années des avantages substantiels qui ne sont jamais inscrits au fronton des "grandes" conquêtes sociales. » Dominique Lorrain (1989) décrit, quant à lui, des relations sociales pacifiées sans conflits durables.

Cependant, cette image d'un monde des accommodements pourrait ne plus correspondre à la mise sous tension contemporaine de la gestion municipale. En effet, avant même que les effets de la pression budgétaire et la réduction des effectifs liées à la crise se fassent sentir, la modernisation des municipalités a conduit à ce qu'elles développent des outils discrets de comptabilité (Lorrain, 2004), professionnalisent les ressources humaines et orientent l'intervention vers le service aux usagers (Crozet, Desmarais, 2004) ; cela a favorisé un mouvement ancien (Dupuy, Thoenig, 1983) qui tend à isoler un centre de commandement reliant le maire et son directeur général des services en lieu et place de pilotages indépendants par les adjoints, sources d'espaces locaux de négociation. Cette mise sous tension pourrait être source de la montée de conflits larvés (Garabige, 2010).

La question n'est guère plus traitée dans les colloques professionnels comme les rencontres de l'Institut national des études territoriales (Inet) à Strasbourg, qui n'abordent pas ces questions, et la revue professionnelle de référence, la *Gazette des communes*, ne rend compte que de quelques conflits. La partie des bilans sociaux concernant le dialogue social est souvent mal ou non remplie, comme si tout cela relevait des affaires qu'il vaut mieux traiter en famille. Les préfets, qui sont jugés sur leur capacité à assurer la paix sociale et les relations harmonieuses avec les collectivités locales, ne s'empressent pas non plus de faire remonter au ministère de l'Intérieur les informations concernant les conflits sociaux dans ces collectivités territoriales.

Et pourtant, le dialogue social est une réalité de la vie quotidienne des collectivités locales, et les discussions sur les réorganisations, qu'elles passent par les formes participatives, les cadres formalisés du dialogue ou le conflit sont particulièrement vives. Cette méconnaissance du dialogue social à l'échelon des collectivités locales est sûrement liée au caractère subordonné des questions relatives à la fonction publique territoriale dans les négociations nationales sur le statut. L'objet de l'article est, dans ce contexte de faible connaissance, de présenter les éléments d'une enquête menée dans deux villes françaises [3] et de souligner à la fois les différences

3. Cette étude a été financée par la Commission européenne dans le cadre du projet « Industrial Relations and Social Dialogue » VP/2011/00 coordonné par Stephen Bach, du King College de Londres. 27 entretiens ont été réalisés : 12 auprès des principaux protagonistes du dialogue social au niveau national (administration, représentants des collectivités territoriales, fédérations syndicales de fonctionnaires) et 15 dans les deux villes étudiées.

entre le volet national et local de ce dialogue social concernant les collectivités locales et la vitalité du dialogue social au niveau des villes.

L'enquête met en effet en évidence une capacité de dialogue musclé mais réel portant sur les conditions pratiques d'organisation du travail et ses conséquences directement visibles sur les prestations de services à destination des usagers. Cette mise en regard directe du travail effectué et du service offert peut prendre des formes diverses, y compris formalisées par l'articulation entre le dialogue social et la démocratie participative. Cette richesse du dialogue social portant sur le travail est d'autant plus intéressante qu'elle contraste fortement avec la pauvreté de ce dialogue du côté des services de l'État. Le dialogue social, et, de manière indirecte, les modalités de la représentation syndicale du côté de l'administration de l'État se sont en effet construites autour des commissions administratives paritaires et de gestion des carrières individuelles, reléguant au second plan les commissions techniques paritaires sur les conditions de travail. Malgré des efforts conséquents pour remettre au centre la question des « métiers » (Jeannot, 2005) puis celle de négociations sur le travail suite aux « accords de Bercy » de 2008 et à la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, les grands principes de réorganisation des services déconcentrés de l'État ont été adoptés sans véritables discussions avec les représentants syndicaux (Debar, 2011). Par ailleurs, cette vitalité contraste aussi avec la position minorée des discussions concernant la fonction publique territoriale au sein des discussions nationales sur l'évolution du statut dans les trois fonctions publiques.

I. Une position minorée dans le dialogue social de la fonction publique

Le personnel fonctionnaire des collectivités locales constitue la fonction publique territoriale qui a été instituée en 1983 dans le cadre du regroupement de statuts d'emploi divers dans une seule fonction publique. Cela représente 1,8 million d'agents. Sa création s'est faite sur un compromis (Biland, 2012) : d'un côté, le projet d'intégration de la fonction publique en un ensemble unique, porté par le ministre communiste de la Fonction publique Anicet Le Pors, s'était traduit par la création de corps et d'obligations strictes de recrutement sur concours ; de l'autre, le projet de renforcer l'autonomie de décision des collectivités locales porté par le ministre de l'Intérieur Gaston Defferre représentait l'aspiration des grandes villes à faire de ce statut un cadre très lâche leur permettant de mener leur propre politique de recrutement ou de salaire.

Il résulte de cette dualité une grande variété des niveaux de décision concernant les éléments du statut. Le cadre général distingue un Conseil

commun de la fonction publique qui définit les règles communes à la fonction publique dans son ensemble, un Conseil supérieur de la fonction publique territoriale qui définit les règles spécifiques à cette fonction publique et les conseils des collectivités locales qui appliquent ces règles, par exemple les conseils municipaux. Mais la répartition peut changer selon les domaines d'intervention. Ainsi, l'ajustement du salaire d'un fonctionnaire territorial à l'inflation (« la valeur du point d'indice ») est issu d'une décision commune à toute la fonction publique, les règles concernant son cadre d'emploi de fonctionnaire territorial (par exemple structure de la grille salariale) sont définies au niveau du Conseil supérieur de la fonction publique, les conditions d'application de ces règles (taux de promus d'un grade à un autre en fonction du taux de promouvables) sont définies en Commission administration paritaire au niveau de sa collectivité locale ; enfin, si on est dans une petite commune, l'application individuelle de ces règles (la promotion de notre fonctionnaire particulier) est déléguée à un centre de gestion départemental. Pour le recrutement, un individu peut être amené à passer un concours dont les règles sont définies au niveau national, mais l'individu ne deviendra fonctionnaire, quel que soit son classement à ce concours, que s'il est recruté librement par une collectivité locale particulière. Cette liberté de recrutement locale est souvent renforcée par le fait que les collectivités locales recrutent sur des statuts de contractuels des individus qui sont ensuite régularisés comme fonctionnaires territoriaux. Pour ce qui concerne l'organisation du travail, les collectivités locales sont très largement autonomes. À cette complication du partage des rôles en différentes strates s'ajoutent diverses ambiguïtés sur les modalités de représentation dans les conseils supérieurs et l'influence d'autres acteurs.

I.1. La difficulté de trouver des interlocuteurs nationaux

Au niveau national, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et le Conseil supérieur commun de la fonction publique sont composés de représentants des syndicats, de l'administration de l'État et de représentants des employeurs locaux élus sur listes selon trois collèges qui correspondent aux communes et intercommunalités, aux départements et aux régions. Mais aucun de ces acteurs ne semble convenablement représenté dans ces instances nationales.

Dans les négociations concernant le statut, l'administration de l'État a d'abord en tête la fonction d'employeur de la fonction publique d'État, et porte une grande attention aux conséquences budgétaires immédiates de chaque décision : les règles sont largement pensées d'abord dans cette perspective avant d'être simplement déclinées dans la fonction publique territoriale. Sa fonction de régulateur pour ce qui concerne les collectivités locales peine à être remplie. Les débats se jouent cependant au sein de

l'État entre la Direction générale des collectivités locales qui participe activement à l'élaboration des dossiers et qui endosse en partie le point de vue des collectivités locales et la Direction générale de l'administration et de la fonction publique qui suit l'évolution du statut.

Les employeurs territoriaux ont aussi des difficultés à trouver un représentant légitime au niveau national. Il existe d'une part de puissantes associations non partisanes d'élus (Association des maires de France, Association des présidents de Conseil généraux, etc.), d'autre part des représentants des élus par collège au sein du Conseil supérieur de la fonction publique. Si en droit ces deux entités sont distinctes, dans les faits elles sont entremêlées. En effet, les seules listes présentées aux élections pour le Conseil supérieur sont celles présentées par ces grandes associations, et certains élus du Conseil supérieur sont par ailleurs administrateurs desdites associations. Les discussions en amont de réformes entre l'administration et les représentants des élus oscillent ainsi entre une relation formelle avec les élus du Conseil supérieur et des contacts directs avec les associations et leur personnel technique pour l'élaboration des dossiers.

Les syndicats ont enfin du mal à faire entendre la spécificité des agents des collectivités locales. Le taux de syndicalisation est plus faible dans les collectivités locales (10 % selon Garabige, 2008) que du côté de l'État (environ 15 %, *ibid.*). Mais c'est surtout au sein même du monde syndical que la légitimité de la fonction publique territoriale semble faible. D'une part, certains syndicats, même s'ils étaient plus présents dans la fonction publique que dans le secteur privé, ont plus valorisé ce dernier [4]. D'autre part, par un effet de mimétisme, les fonctionnaires territoriaux sont parfois représentés par des syndicalistes fonctionnaires nationaux. Certains groupes professionnels plus organisés comme les policiers municipaux et les pompiers peuvent aussi recouvrir la représentation de la diversité des fonctions des collectivités locales.

De nombreux facteurs contribuent donc au maintien du caractère subordonné des employeurs et employés des collectivités locales dans l'évolution du statut partagé de la fonction publique. D'un côté, l'État, qui agit comme employeur et comme régulateur, tient à maîtriser le jeu et en miroir les syndicats des fonctionnaires d'État s'imposent face aux syndicats des collectivités locales. De l'autre côté, les collectivités locales ont plus de difficultés pour faire émerger un interlocuteur unique, et moins de raisons de s'impliquer dans la mesure où chacune d'entre elles sait pouvoir disposer de marges locales d'adaptation. Derrière cette acceptation des règles générales ouvertes de gestion du personnel, il y a cependant l'espace local pour un dialogue social portant plus clairement sur l'organisation du travail.

4. Cette orientation a cependant été récemment corrigée au sein de la CGT et de la CFDT, cette dernière organisant des rencontres « 1 2 3 public » destinées à revaloriser l'enjeu des conflits dans le public.

I.2. La relative autonomie locale

Le dialogue social local s'établit pour chaque entité dans les instances officielles : comités techniques (où sont discutées les questions d'organisation), commissions administratives paritaires consacrées aux situations individuelles et en particulier aux promotions et comités d'hygiène et de sécurité pour les aspects directement liés à la santé. Les représentants des syndicats sont élus au niveau de chaque collectivité (par exemple au niveau de la commune). Pour les communes de moins de 50 agents et pour celles de plus de 50 agents qui le choisissent (c'est le cas de Saint-Ouen dans l'étude de cas ci-dessous), l'organisation des commissions administratives paritaires est déléguée à des centres de gestion. Cela permet aux municipalités de se protéger d'une trop grande proximité avec les agents, de garantir la fiabilité juridique d'actes concernant les individus, et de donner de la souplesse dans le cas de règles impliquant des quotas de promotions par rapport au nombre de promus.

Les interlocuteurs au niveau local (par exemple une mairie) sont plus clairement identifiés même si les rôles des autres élus locaux (qui peuvent être investis de la surveillance d'un service particulier) et ceux des chefs de services de la mairie (en particulier les directeurs des ressources humaines qui gèrent les relations au quotidien avec les agents (Inet, 2007)) peuvent varier. On peut noter aussi l'absence de lieux de dialogue social dans le cas de la création de nouveaux services intercommunaux et du transfert d'agents des communes vers ces nouvelles entités. Un rapport à ce propos note que ces réorganisations majeures de l'intervention sur les territoires se sont accomplies sans trouver dans les nouvelles entités comme dans les anciennes de véritable réceptacle aux discussions (Inet, 2011). Le dialogue social n'a alors porté au niveau des communes que sur le maintien des avantages de chaque individu lors de son transfert dans la nouvelle entité.

Si les lois concernant les fonctionnaires s'appliquent aux agents territoriaux comme aux agents de l'État, les marges de manœuvre des employeurs locaux demeurent importantes. Cela peut passer par une part importante d'agents contractuels, par des statuts d'emplois spécifiques pour les cadres de direction choisis sur des critères politiques (emplois fonctionnels), ou par des souplesses dans l'attribution de primes ou dans l'application des critères de promotions. Certaines souplesses sont inscrites dans les textes : ainsi, la loi Galland du 13 juillet 1987 remplace le système des corps par celui plus souple des cadres d'emplois et facilite le recrutement d'agents contractuels, ou plus récemment, la loi du 19 février 2007 supprime les quotas d'avancement et permet aux élus de promouvoir un agent dès qu'il a atteint les conditions minimales d'ancienneté. Mais les marges de manœuvre peuvent aussi résulter de certains usages. Les mairies peuvent détendre *a priori* au maximum les contraintes inscrites dans la loi, par exemple

en fixant à leur maximum les taux de promus sur promouvables ou en utilisant massivement le contrat pour les primo-recrutements. La définition des salaires versés échappe, par exemple, largement aux discussions de grilles au sein de la fonction publique : les agents d'exécution sont souvent au Smic et les cadres supérieurs peuvent bénéficier de systèmes souples de primes. Les règles issues du statut peuvent s'avérer alors partiellement contraignantes, ce qui peut aussi contribuer au faible investissement dans leur définition. Tout cela fait de l'élu responsable d'une collectivité un employeur très largement autonome. Cette souplesse et cette autonomie, qui ont pu être longtemps critiquées en référence à des pratiques de non-professionnalisme ou de clientélisme, peuvent aujourd'hui être relues comme le signe d'une modernité managériale opposée à la rigidité de la gestion du personnel dans la fonction publique d'État.

Ainsi, contrairement à un directeur de services de l'État qui dispose de peu de moyens pour transformer les conditions d'emploi et de travail de ses agents, un maire et son directeur général des services possèdent d'importantes capacités d'action, emportant des conséquences sur l'activité et le revenu des personnels de la mairie. Et comme le maire est par ailleurs soumis *via* les élections à une évaluation directe et relativement concrète de l'efficacité de son action et de sa maîtrise de l'augmentation des dépenses, les conditions d'une discussion effective sont posées. Nous verrons dans la partie suivante à travers deux exemples comment cela peut contribuer à la vitalité du dialogue social.

II. Dynamisme du dialogue social dans deux villes françaises

Les deux villes étudiées présentent des modalités relativement développées et formalisées de dialogue social. Par ailleurs, dans la mesure où les monographies sur le dialogue social dans les mairies sont peu nombreuses en France, les études de cas rentreront dans le détail pour rendre compte de cette réalité peu connue.

II.1. Saint-Étienne : un dialogue sous contrainte budgétaire

La ville de Saint-Étienne apparaît comme l'une des plus en difficulté économique du pays pour des raisons à la fois historiques et conjoncturelles. Ancienne ville industrielle et minière (connue pour sa manufacture d'armes et de cycles et pour son équipe de football), elle a connu une longue crise de désindustrialisation dont elle sort à peine. La population est d'ailleurs une des plus pauvres de la région en termes de revenu [5]. Une deuxième caractéristique est la baisse significative de la population, associée d'abord

5. En 2004, le revenu annuel moyen par foyer fiscal est de 14 082 euros contre 17 314 euros dans la région Rhône-Alpes.

à cette désindustrialisation puis au fait que les habitants les plus aisés choisissent de s'installer dans la campagne environnante. La population a ainsi décru de 240 000 à 175 000 habitants entre 1990 et 2010. Cette situation est difficile à gérer pour une municipalité [6] qui voit ses ressources diminuer, tout en ayant des charges associées à des équipements antérieurs difficilement ajustables. Cela a conduit dans la longue durée à un taux d'endettement de la ville parmi les plus élevés du pays [7]. À cela enfin s'ajoute le choix de la municipalité précédente de contracter des prêts pour investissement qui permettaient de réduire de moitié les taux d'intérêt sur trois ou quatre ans en échange d'une prise de risque sur des marchés financiers selon des enjeux détachés de ceux de la ville (ex-parité dollar-yen). Le risque s'est traduit en dommage avec la crise. La ville avait contracté 70 % de sa dette sous la forme de tels produits financiers, soit 260 millions d'euros et une perte potentielle de 150 millions d'euros pour un budget annuel total de 350 millions d'euros.

Entre maîtrise des dépenses…

Lorsqu'en 2008 une nouvelle équipe municipale socialiste [8] remplace la précédente, elle pose comme premier objectif de son mandat l'assainissement des finances. Cette posture est facilitée par l'alternance qui permet de prendre de la distance par rapport à la gestion précédente, et un rapport d'audit indépendant qui met en évidence la perte par la ville de toute capacité d'autofinancement. La politique engagée repose alors sur une augmentation des impôts (+ 9,5 % la première année), une stabilisation des budgets d'investissement, une politique de rationalisation des équipements publics et bâtiments municipaux (fermeture d'équipements sportifs et écoles primaires, vente d'immeubles, mais renforcement du budget d'entretien de l'existant), et enfin un engagement à modérer la croissance de la masse budgétaire associée aux salaires. La municipalité s'est engagée à tenir une augmentation de la masse salariale de 1 % par an avec un glissement vieillissement technicité de 1,5 à 2 % par an (masse salariale d'environ 130 millions d'euros). Les actions sur la masse salariale passeront en particulier par des réorganisations. Ce qui conduit à une réduction d'effectifs limitée d'environ 100 personnes à périmètre constant. Pour ce qui concerne les autres aspects de la gestion du personnel (part des promus), cette équipe municipale s'inscrit plutôt dans la continuité de la précédente.

La réorganisation peut être comprise en premier lieu comme la diffusion de certains principes de management et comme la rationalisation de la

6. 3 500 agents travaillent à la ville de Saint-Étienne, ils sont représentés au comité technique paritaire par sept représentants CGT, deux FO, deux CFDT et un CFTC.
7. Le 8 octobre 2011, le *Journal du dimanche* a effectué un classement des villes les plus endettées de France : Saint-Étienne, avec 2 158 euros par habitant, vient en tête du classement avant Marseille et Lille.
8. Les deux villes étudiées, socialiste pour Saint-Étienne et communiste pour Saint-Ouen, sont passées à droite aux élections municipales de 2014.

production de services aux habitants. Les services municipaux sont traversés par des évolutions comparables à celles rencontrées dans les autres composantes du service public qui sont en particulier discutées et diffusées à l'école de formation des cadres et aux rencontres annuelles de la fonction publique territoriale (entretiens de Strasbourg). Les efforts pour réduire les niveaux hiérarchiques se retrouvent par exemple dans la gestion des piscines ou dans les maisons de retraite. La réorganisation des services techniques autour de pôles locaux en lien direct avec les comités de quartier fait aussi partie d'évolutions gestionnaires partagées par de nombreuses villes.

… et mouvement de réorganisation de plus long terme

Cependant, certaines réformes semblent s'inscrire dans une histoire plus longue de la professionnalisation de la gestion municipale. Les efforts pour obtenir l'application effective des 35 heures au sein de la police municipale, ou la reprise en main d'équipes de propreté du week-end fonctionnant en grande autonomie, par exemple, semblent moins relever des principes de la nouvelle gestion publique que de simple gestion par la réaffirmation des règles de fonctionnement communes parfois oubliées dans certains services.

Ces réformes sont inscrites par la municipalité dans une démarche de développement et de formalisation du dialogue social. Cette dimension est en particulier portée par l'adjointe au maire chargée des ressources humaines, ancienne militante syndicale. Cela se traduit d'abord par l'instauration d'une démarche formalisée de programmation du dialogue social, « le mille bornes ». Cette procédure encadre tout projet de réorganisation en prévoyant une succession de rencontres amont, aval et intermédiaires avec les organisations syndicales et une articulation entre les réunions menées avec les agents concernés (en présence des organisations syndicales) et celles avec les seules organisations syndicales. Par la suite, d'autres initiatives sont engagées pour accompagner ce dialogue social, comme le recrutement d'un agent facilitateur des relations avec les syndicats.

Il faut aussi souligner le rôle croissant de la question des risques psychosociaux. Un dispositif spécifique de prévention des risques psychosociaux est mis en place. Cela apparaît aussi comme une manière de revenir sur des questions d'organisation en partant des inquiétudes sur la santé : c'est ainsi que le projet GPS (gérer, prévoir, servir) en 2011 aborde la clarification du rôle des agents de maîtrise dans le management de la sécurité, contribue à un réseau d'échange entre les secrétariats ou mobilise les agents d'accueil dans l'organisation des espaces d'accueil ou dans la définition de formations communes.

Les enjeux et modalités des discussions et confrontations varient selon les secteurs réorganisés, mais conduisent dans la plupart des cas à des

amendements des projets initiaux, comme l'illustre un des plus gros chantiers : celui des parcs et jardins et de la propreté. Un premier enjeu concernait la création d'équipes par quartiers : cette option correspondait à une volonté de gagner en efficacité en évitant les déplacements des agents avant la prise de travail (cependant limitée par le fait que certains outils de travail sont partagés entre plusieurs quartiers), de promouvoir la proximité avec les habitants qui voient les mêmes agents jour après jour et de faciliter la démocratie locale en tissant des liens privilégiés entre les équipes d'entretien et les comités de quartier. Ce dernier aspect s'inscrit dans un large courant de réorganisation par quartiers des services municipaux, à Saint-Étienne comme dans d'autres mairies, engagée depuis 2000 [9]. Cette orientation correspondait à une attente de la CGT ; elle a été cependant plus critiquée par la CFDT. Un deuxième enjeu, lié au premier, était de développer la polyvalence des équipes d'entretien. Le projet initial visait à fusionner le travail des jardiniers et des agents d'entretien et à leur adjoindre une charge de verbalisation pour les dégradations de l'espace public. Ce dernier aspect a suscité une réaction très vive des employés et a été abandonné. Et pour ce qui concerne la polyvalence, qui bousculait les identités de métiers, en particulier des jardiniers, elle n'a été que partiellement appliquée. Le troisième enjeu concernait le travail durant le week-end, une équipe précédente ne travaillant que le week-end apparaissant difficile à manager. Le principe initial de répartition entre tous les agents des jours de week-end est abandonné au profit de celui du volontariat. L'ensemble de ces transformations est accompagné de recrutements supplémentaires et de la reprise en régie de services délégués au privé pour l'entretien des voies du tramway.

De fortes tensions autour du dialogue social

Le niveau élevé de formalisation du dialogue évoqué précédemment (« mille bornes », un cadre à plein temps chargé des relations avec les syndicats, démarches sur la souffrance au travail…) et de tels ajustements sensibles des projets initiaux ne conduisent cependant pas à une reconnaissance unanime de la qualité du dialogue social. Les deux syndicats rencontrés expriment en effet nettement leur insatisfaction à propos du dossier des parcs et jardins ; les responsables administratifs font quant à eux part de leur dépit de ne pas voir reconnaître les ajustements des projets initiaux. Ce sentiment négatif vis-à-vis du dialogue social se traduit, de la part des organisations syndicales, par un boycott des instances officielles (comités techniques paritaires, comités d'hygiène et de sécurité) durant six mois et par l'organisation d'une manifestation largement suivie, conduisant à l'enterrement symbolique du dialogue social. Ce malaise correspond en partie au fait que les ajustements des projets évoqués ont souvent nécessité

9. « Moderniser le service public des villes, territoire et modernité », Rencontre des acteurs de la ville, Montreuil, 24-25 février 2000.

le passage par le conflit. En 2011, huit préavis locaux ont été déposés, et ces grèves ont été suivies par 1 978 agents. Ces mouvements sont la plupart du temps de courte durée ; parfois même, les préavis de grève permettent d'éviter le conflit.

Il semble que cette déception recouvre aussi des difficultés liées moins aux partis pris de réorganisation de l'offre de service et du *front office* qu'à des frictions au sein de l'encadrement générées par la mise sous tension de l'organisation pour obtenir des économies. Cela a créé un malaise parmi les cadres. Dans une enquête menée en interne par la direction des ressources humaines (DRH) en 2011 auprès de 254 cadres, 18 % jugent mauvais et 60 % très mauvais le climat social, et 60 % estiment que les règles sont appliquées de manière inéquitable dans la mairie. Ce malaise s'est également cristallisé dans un mouvement social autour du projet de réduire certains avantages concernant l'organisation du temps de travail.

Pour conclure, sur le volet central de la réorganisation de l'offre de service aux usagers, les éléments du débat semblent clairement posés, les partis pris organisationnels sont relativement clairs : ils sont dans certains cas partagés par les organisations syndicales, et dans d'autres non. Les projets semblent en outre loin d'être bloqués, même si les amendements de fond et les compromis trouvés semblent devoir passer par des phases conflictuelles. Sur le volet du rattrapage de dérives de gestion, les organisations syndicales partagent globalement le point de vue de l'administration et ne peuvent s'opposer à des principes généraux d'égalité devant la règle et de transparence. Mais lorsque cette remise en ordre concerne des individus particuliers, elles se trouvent cependant dans une position délicate si elles ne veulent pas apparaître comme de simples relais de la direction. Les difficultés les plus durables semblent être liées à la mise en tension de l'organisation liée aux recherches d'économies et à un certain malaise dans ce contexte de l'encadrement intermédiaire.

Dans la mesure où les ressources budgétaires des collectivités locales ont de grandes chances d'être plus contraintes dans l'avenir, le cas de Saint-Étienne, municipalité précocement confrontée à des difficultés financières, peut servir de laboratoire. Contrairement à ce qu'on observe du côté de l'État où la discussion s'engage surtout quand il y a du « grain à moudre », c'est justement pour l'application de mesures restrictives que la discussion se construit. Il y a ainsi une certaine résilience d'un dialogue portant directement sur les modalités pratiques de mise en œuvre du service dont les effets sur les usagers sont visibles. Cette importance de la visibilité des impacts sur le service ressort aussi en creux lorsqu'on note que les réorganisations de la bureaucratie interne ont été engagées avec moins de discussions et des conflits larvés.

II.2. Saint-Ouen : une articulation fructueuse entre dialogue social et démocratie participative

La ville de Saint-Ouen présente une situation contrastée du point de vue économique. Limitrophe de Paris, elle se situe dans le département de Seine-Saint-Denis, qui concentre la plus grande part de la pauvreté de la région parisienne ; c'est une ville populaire [10] d'environ 50 000 habitants, conduite par une municipalité communiste de 1945 à 2014, et qui est marquée par la gestion de difficultés sociales spécifiques aux banlieues. Elle a en particulier été au cœur de l'attention lorsque le ministre de l'Intérieur en a fait sa vitrine des actions de répression du trafic de drogue. Cependant, ce n'est pas une ville sans ressources : ancien territoire industriel, sa proximité avec Paris a facilité sa reconversion vers le tertiaire. La ville crée donc des emplois dans un contexte national de crise et sa population croît. Une opération d'aménagement – un écoquartier sur 100 hectares en bord de Seine – mêlant bureaux et logements, et qui va conduire prochainement à une augmentation de 10 000 habitants, illustre ces tendances. Par ailleurs, le budget municipal est encore en augmentation. Le décalage entre ces ressources relativement conséquentes et une population populaire est au cœur des différences d'appréciation entre la municipalité et la chambre des comptes. Cette dernière pointe en particulier un nombre d'agents par habitant supérieur aux normes [11] quand les services de la ville mettent en avant la nécessité d'une offre de services de qualité pour une population qui ne trouverait pas le même niveau d'accès *via* le secteur privé. Même si la situation économique est moins délicate qu'à Saint-Étienne, la recherche d'économies n'est pas absente, et se traduit par des économies aux marges. Elles peuvent consister à ne pas améliorer le régime indemnitaire, regarder à deux fois avant de remplacer un congé maternité, remplacer un agent à temps plein par un agent à 80 % avec la même fiche de poste, chercher à redéployer les agents là où quelques années auparavant on aurait recruté pour répondre à un besoin nouveau, ne plus appliquer de fait la promotion dès que les agents ont l'ancienneté pour être promus, être plus vigilant sur l'absentéisme et sur la remise au travail d'agents démotivés. Cela peut conduire à ne pas améliorer le régime indemnitaire. Ces actions qui peuvent sembler relativement éparses ont conduit à une maîtrise de la croissance de la masse salariale. Celle-ci, qui était de 4 % à 5 % entre 2005 et 2009, n'est plus que de 2 % dans les années suivantes.

10. Le revenu annuel par foyer fiscal est de 17 500 euros.
11. 15 000 agents travaillent à la mairie de Saint-Ouen ; ils sont représentés au comité technique paritaire par cinq représentants CGT et trois CFDT.

Un dialogue social très présent, sous des formes traditionnelles ou innovantes

Une démarche originale à Saint-Ouen a consisté à associer participation des habitants et participation des agents. Des assises ont été organisées en 2008 pour recueillir les avis des habitants sur la gestion de la ville. Des réunions publiques, ouvertes à tous ou s'adressant à un panel, au niveau des quartiers ou par thèmes ont été organisées. Elles ont porté sur les jeunes, le logement, la voirie, l'emploi ou encore le projet de Grand Paris, les habitants de la ville craignant d'y être intégrés. Les discussions, qui sont parfois allées au-delà de la sphère d'action municipale, ont débouché sur une liste d'engagements de la municipalité (100 Engagements). C'est sur cette liste d'engagements qu'une démarche de participation indirecte a été mise en place avec les agents de la ville. En 2009, des réunions plénières puis des groupes de travail ont été organisés par la municipalité auprès des agents. Ces réunions sont ouvertes aux représentants syndicaux mais s'adressent directement aux agents. Si ces réunions ont pris pour matériau de discussion les 100 engagements définis par les habitants, elles ont été construites autour d'enjeux liés à la production (par exemple la fonction accueil) et ont débouché non sur des réponses terme à terme à ces 100 interpellations mais à 21 décisions qui prennent sens dans le fonctionnement de la municipalité. Leur mise en œuvre est suivie par un observatoire composé d'agents des services concernés par ces objectifs. Ce processus a conduit en particulier à formaliser la décision de regrouper l'ensemble des services sur un seul site ou à définir les nouvelles conditions d'organisation de l'accueil du public. Sur ce dernier sujet, un groupe de 80 agents a été mobilisé dans des groupes de travail qui se poursuivaient encore en 2012. Cette articulation originale entre démocratie participative et participation indirecte des agents de la ville est particulièrement saluée par les représentants de la ville de Saint-Ouen ; elle est aussi considérée comme un complément important du dialogue social par les représentants de la CFDT.

Par ailleurs, les instances classiques du dialogue social sont aussi très vivantes. Les comités techniques paritaires (CTP) se réunissent régulièrement (environ tous les mois alors que l'obligation est de deux rencontres par an), les thèmes des réunions sont annoncés au moins deux semaines à l'avance, ce qui permet aux syndicats de s'organiser pour recueillir les avis des agents des services concernés par les décisions. La section CGT, en particulier, tire activement profit de cette disposition pour organiser son intervention. Même si la municipalité ne cherche pas nécessairement la signature de tous les syndicats, elle peut décider de représenter un dossier dans un CTP ultérieur si des réactions trop vives ont été enregistrées. Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) se réunit régulièrement. Il est nourri par l'activité d'un groupe de professionnels qui instruisent

les dossiers sur la sécurité au travail (médecin du travail, psychologue du travail, agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité – Acmo, etc.). Ces activités sont reliées à une cellule de traitement des risques psychosociaux largement alimentée par des personnes envoyées par la CGT et une cellule destinée à accompagner la reconversion de personnes démotivées dans leur travail. Pour les commissions administratives paritaires (CAP) et la gestion des carrières des individus, la ville a délégué cette fonction au centre de gestion (alors qu'elle n'y est pas contrainte par la loi) ; cette délégation n'interdit cependant pas un débat local sur ces questions de carrière individuelles. C'est ainsi que l'administration et les syndicats se sont entendus sur des règles encadrant la promotion et que la liste des personnes proposées à la promotion est discutée au cours d'une réunion informelle avec les élus au comité technique paritaire (elle est en général validée par la CAP du centre de gestion).

Suite à un conflit au sein du personnel des écoles (entretien, cantines) qui avait conduit à une profonde incompréhension entre agents et administration et à des actions musclées de blocage physique de l'accès aux locaux, la ville a mis en place un dispositif d'alerte en sus des procédures classiques de discussion préalable à un préavis de grève. Les syndicats, le plus souvent de manière séparée, peuvent ainsi interpeller la direction du personnel qui les rencontre dans un délai bref d'un à deux jours. Cela permet ainsi de traiter à chaud une insatisfaction des agents qui peut porter sur des caractères généraux d'organisation mais aussi souvent sur des questions plus individuelles.

Une volonté de concilier qualité de service et conditions de travail

Comme à Saint-Étienne, la réorganisation du service propreté a été un des chantiers importants pour la ville. L'objet était d'améliorer la qualité de service pour l'usager en étendant les heures de nettoyage à l'après-midi. Un premier projet a été présenté. Il comprenait notamment un démarrage très tôt le matin, en partie soutenu par les agents qui apprécient de travailler sans la pression des usagers, mais qui était rejeté par la CGT pour des questions de dégradation de la santé liée à ce rythme de travail. Le projet comprenait aussi des variations d'horaires pour correspondre aux différentes activités de la ville, comme les fêtes et marchés (la ville est en particulier le site du principal marché au puces de la région parisienne). Cette proposition ne comprenait que les nouveaux horaires de travail, sans préciser les modalités d'organisation et le plan d'exécution du travail rue par rue. Elle a été rejetée vivement par la CGT qui a organisé une manifestation devant la mairie. Ensuite, quatre nouvelles moutures ont été élaborées, allant dans le détail de la définition de l'activité et des horaires des différentes équipes. Ce travail a été conduit avec de nombreux allers-retours

entre l'administration, les syndicats et les équipes concernées. La question du travail de l'après-midi a été traitée en recrutant une nouvelle équipe (10 agents), et la modification des horaires a été accompagnée d'une prime (entre 90 et 175 euros par agent et par mois selon les équipes). Contrairement à Saint-Étienne, la question de la voirie a été reprise avec l'entrée de Saint-Ouen dans l'intercommunalité en janvier 2013. Les services ont alors été transférés à l'intercommunalité, sans réorganisation et en garantissant aux individus le maintien de leurs avantages acquis. Ces conditions favorables semblent avoir permis, comme dans de nombreuses villes, un transfert sans heurts du personnel.

Les efforts pour concilier amélioration de l'offre de service et préservation des conditions de travail des agents municipaux se retrouvent dans divers secteurs de l'intervention municipale comme le service des sports ou l'accueil des enfants en dehors des horaires scolaires. Les piscines ont été réorganisées pour ouvrir sur une plage horaire plus large, offrir des services nouveaux (salle de *fitness*), mais aussi rationaliser l'organisation en ayant un management unique pour l'ensemble des piscines au lieu d'un directeur par piscine. La filière animation et accueil parascolaire pose plus directement des questions de conditions de travail. Les agents concernés sont mobilisés le matin pour accueillir les enfants avant l'école, le soir pour la garderie et à midi pour surveiller la cantine. Ce regroupement permet de créer des emplois à temps complet mais qui s'étalent sur une grande amplitude horaire ; les périodes d'inactivité entre les tranches horaires travaillées posent toutefois problème aux agents qui n'habitent pas la ville et ne peuvent rentrer à leur domicile. L'enjeu est alors de regrouper ces activités avec d'autres dans le secteur de la vieillesse pour occuper ces moments intermédiaires.

Contrairement à Saint-Étienne, on n'observe pas à Saint-Ouen de crispation concernant les niveaux moyen et supérieur de l'encadrement. Cela est lié à la moindre mise sous pression économique de l'organisation, à la plus petite taille de la ville qui permet des réunions régulières de l'ensemble de l'encadrement et à des efforts pour clarifier les missions (organigramme associant à chaque poste ses objectifs). En revanche, d'importantes difficultés sont évoquées concernant la situation du premier niveau d'encadrement (maîtrise). Il s'agit en grande partie d'agents d'exécution qui ont progressé dans les fonctions de maîtrise. Ils ont une gestion qui peut être perçue comme paternaliste, ou parfois un peu rude et peu diplomate (mise en cause en public des agents sous leur ordres). Ils sont peu à l'aise avec les nouvelles technologies, et sont en difficulté lorsqu'il s'agit de gérer des changements dans l'urgence (réorganiser les interventions des équipes pour l'organisation d'événements par exemple). Mis en cause à titre personnel par les syndicats des agents d'exécution pour des questions

de comportement managérial, ils ne sont pas vraiment représentés par les syndicats de cadres plus attachés à la défense des cadres supérieurs (catégorie A).

Conclusion

Les deux villes étudiées ont été retenues parce qu'elles étaient confrontées à des difficultés économiques et parce qu'elles cherchaient à innover dans les relations avec les syndicats. Ces difficultés économiques ne sont cependant pas de même ordre. Saint-Étienne est dans une situation de désindustrialisation durablement difficile et la municipalité s'était en outre imprudemment engagée dans des prêts toxiques. Saint-Ouen, à la lisière de Paris, est en passe de réussir sa reconversion de l'industrie vers les services et, même si la ville a pu être rappelée à l'ordre par la chambre régionale des comptes pour dépassement du taux d'emploi municipal par habitant, elle n'est pas directement en difficulté financière. Par ailleurs, les domaines d'application de l'innovation ne sont pas les mêmes, les efforts pour relier la démocratie participative de quartier et les relations avec les employés et les syndicats sont plus particulièrement présents à Saint-Ouen. Cependant, l'analyse des relations sociales au sein de ces deux villes fait ressortir des mouvements qui vont au-delà de ces spécificités et qui pourraient à ce titre valoir pour bien d'autres villes.

Dans les deux cas étudiés, on voit que le mouvement de modernisation de la gestion municipale décrit depuis de nombreuses années (Dupuy, Thoenig, 1983 ; Lorrain, 1989) est encore à l'ordre du jour. Cela recouvre à la fois la création d'un véritable centre de commandement unifié autour du maire, de l'adjoint au personnel et du directeur général des services, la remise en cause de pratiques d'arrangements sectoriels sédimentés au cours du temps et la professionnalisation de certaines fonctions. Dans les deux villes, les interlocuteurs de l'administration définissent leur attitude en opposition à une situation évoquée comme celle du passé ou celle d'autres collectivités : un espace de négociation éparpillé par services dans lesquels les syndicats trouvent avec les élus en charge des accords conduisant à une sédimentation de règles coutumières locales. C'est autour de la mise en cause de règles coutumières de ce type que s'est jouée la reprise en main de la police municipale à Saint-Étienne. Ainsi, la chambre des comptes a mis en cause une semaine de congé accordée par la ville de Saint-Ouen en 1968. Dans les deux villes, on relève l'effort fait pour généraliser les recrutements d'agents d'exécution sur des concours professionnels, ainsi que pour professionnaliser l'encadrement de premier niveau, souvent issu de la promotion interne.

Le dialogue social *stricto sensu* autour des instances paritaires CTP, CAP, CHSCT s'inscrit dans un tissu plus large de concertation, dialogue moins formalisé avec les organisations syndicales, groupes de travail avec les agents de type cercle de qualité (Denis, Jeannot, 2005), activités associées à la prévention et au traitement des risques psychosociaux. On peut évoquer ici l'exemple de la mise en relation entre la démocratie participative et le dialogue social à Saint-Ouen où les deux dimensions semblent plus intriquées que dans l'exemple décrit par Alexandra Garabige (2013). On peut craindre des conflits de légitimité entre ces niveaux, le traitement des souffrances psychologiques conduisant à des mises en cause individuelles plutôt qu'à des réponses organisationnelles (Ginsbourger, 2010), les cercles de qualité excluant les représentants syndicaux, ou la voix des habitants servant à décrédibiliser la voix des employés de la commune. Mais le scénario optimiste de confortement de ces légitimités n'est pas non plus exclu, la capacité à écouter l'expression d'un malaise quand il prend une forme individuelle ou les propositions d'amélioration dans le cadre de discussions sans les syndicats peut offrir un matériau à retravailler dans les instances formelles du dialogue social et le recueil des expressions des habitants servir à faire reconnaître les limites du pouvoir des élus sur leur commune.

Le cas particulier de la démarche de Saint-Ouen consistant à constituer des groupes de travail avec les agents et les syndicats en miroir des questions issues de la démocratie de quartier attire l'attention, mais sa spécificité doit être relativisée. D'une part, des démarches proches ont été développées par des villes (Montreuil, Strasbourg, Nantes…) qui ont réorganisé leurs services par quartiers ou par les pratiques localisées dites de gestion urbaine de proximité qui visent également à rapprocher par une organisation *ad hoc* les demandes des habitants et les réponses des services municipaux. On trouve d'ailleurs trace d'une partie de ces orientations dans les services de Saint-Étienne. Ces expériences innovantes peuvent aussi être plus largement considérées comme la vitrine démocratique de l'orientation managériale visant à faire valoir les attentes du destinataire (citoyen, usager, client) au sein même des discussions sur l'organisation du travail.

Même dans ces villes où les formes du dialogue social sont soignées, le rapport de force reste très présent en particulier autour de prestations de services. Alexandra Garabige parle de « compromis belliqueux » à propos d'une négociation sur le temps de travail qu'elle a observée dans une mairie. Cette tonalité semble bien présente dans le cas de Saint-Étienne et à un degré moindre à Saint-Ouen. La figure d'un arrangement au profit des syndicats (Dion 1986 ; Adam, 2000) semble bien déstabilisée et on observe dans les deux villes des mises en cause d'avantages acquis auparavant. Ceci ne peut qu'être renforcé avec la réduction annoncée des ressources des collectivités locales. Les accords de Bercy, qui visent à reconnaître la

négociation dans l'administration, ne sont pas encore appliqués dans les collectivités territoriales. On observe cependant de véritables négociations portant en particulier sur la définition du temps de travail. Ces négociations se construisent autour de conflits ou de menaces de conflits. Sur certains sujets, les directions se gardent bien d'intervenir car les possibilités de nuisance d'un mouvement social sont trop fortes. Dans certains cas, l'administration se montre attentive à respecter les cadres formels de la discussion et à mettre en valeur les syndicats. Dans d'autres, elle recueille ses propres informations pour repérer les causes de conflit. Enfin, cet espace de rapport de force balisé, et dans les cadres formalisés des comités techniques paritaires ou de dispositifs de veille sociale formalisés, se joue une compréhension souvent implicite de ce qui fera ou non l'objet d'un conflit. Dans ce contexte relativement tendu, les modifications des projets ne sont pas négligeables, ce qui se passe toutefois dans un climat de relative insatisfaction.

Ce dialogue social actif et créatif sur le plan institutionnel observé dans ces deux villes peut être opposé à la difficulté de faire émerger des représentants des collectivités locales dans les instances nationales de définition des règles statutaires de la fonction publique. Cette situation semble d'autant plus tenable que les règles statutaires offrent pour les municipalités un cadre relativement large.

Le plus remarquable finalement en comparaison avec ce qui se passe dans les services de l'État (Rehfeldt, Vincent, 2004 ; Debar, 2011 ; Jeannot, 2008) est que la question du travail, de son organisation concrète, de sa contribution à l'amélioration de la qualité de service pour les usagers est au cœur des discussions entre les élus, les responsables de l'administration locale et les agents et leurs représentants syndicaux. Cette attention au travail est permise par deux conditions : l'autonomie des maires et le caractère concret des conséquences de celle-ci sur les niveaux de prestation de service aux habitants. La proximité de la décision comme la proximité des destinataires jouent ainsi un rôle important. Pour les services de l'État, un des enjeux centraux de la loi du 5 juillet 2010 était d'accorder plus d'importance à la question du travail appréhendée au niveau des services dans les comités techniques et un peu moins aux questions de statut discutées par corps dans les commissions administratives paritaires. Même si les deux cas présentés ne sont pas représentatifs de l'ensemble des pratiques dans les villes françaises, ils permettent d'interpeller l'État sur le rééquilibrage entre les comités techniques et les commissions administratives paritaires et de suggérer des exemples de négociations menées sur des réorganisations quand la réorganisation des administrations territoriales de l'État s'est faite quasiment sans discussions avec les représentants syndicaux.

Références bibliographiques

Adam G. (2000), *Les relations sociales, années zéro*, Paris, Bayard.

Biland É. (2012), *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte.

Crozet P., Desmarais C. (2004), « Les habits neufs de la gestion des ressources humaines dans les villes depuis les lois de décentralisation. Vers une troisième voie ? », *Politiques et management public*, vol. 22, n° 2, juin, p. 55-74.

Debar A. (2011), *Les transformations de l'État territorial (2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion du personnel*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Est.

Denis J.-M., Jeannot G. (2005), « France: From Direct to Indirect Participation to Where? », *in* Farnham D., Hondeghem A., Horton S. (eds.), *Staff Participation and Public Management Reform, Some International Comparisons, Houndmills*, Palgrave, p. 156-167.

Dion S. (1986), *La politisation des mairies*, Paris, Economica.

Dupuy F., Thoenig J.-C. (1983), *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin.

Garabige A. (2008), *Modernisation du service public et évolution des relations professionnelles dans la fonction publique territoriale. Permanence et recomposition d'une municipalité de la région parisienne*, Thèse de doctorat en sociologie, Conservatoire des arts et métiers.

Garabige A. (2010), « La logique du compromis belliqueux. Chronique d'une négociation sur le régime indemnitaire dans une mairie française », *Négociations*, n° 14, p. 59-70.

Garabige A. (2013), « La participation des usagers et des agents dans une collectivité locale : entre innovation et permanence du modèle d'administration publique », *La Revue de l'IRES*, n° 75, p. 93-115.

Ginsbourger F. (2010), *Ce qui tue le travail*, Paris, Michalon.

Guillot J.-P., Michel D.-A. (2011), *Faire vivre le dialogue social dans la fonction publique territoriale*, Paris, Éditions de l'Atelier.

Inet (2007), *Perception et perspectives du dialogue social dans les collectivités territoriales*, CNFPT, juin.

Inet (2011), *Impacts de la réforme territoriale sur les agents, rapport établi par huit élèves administrateurs territoriaux de l'Inet sous l'égide du CSFPT, promotion Salvador Allende*, décembre.

Jeannot G. (2005), « De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de "métier" dans la fonction publique d'État en France », *Revue française d'administration publique*, n° 116, p. 595-608.

Jeannot G. (2008), « Réforme de la fonction publique et réorganisation de l'État », *Esprit*, décembre, p. 94-109.

Lorrain D. (1989), *Les mairies urbaines et leur personnel,* Direction générale des collectivités locales, Paris.

Lorrain D. (2004), « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », *in* Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, p. 163-197.

Rehfeldt U., Vincent C. (2004), « Négocier dans les services publics, dimensions procédurales et stratégiques », *La Revue de l'IRES*, n° 45, p. 9-31.