



**HAL**  
open science

# La recomposition des identités de métier de techniciens de service public : des logiques d'assistance spécialisées à l'engagement territorial ?

François Granier

## ► To cite this version:

François Granier. La recomposition des identités de métier de techniciens de service public : des logiques d'assistance spécialisées à l'engagement territorial?. IXèmes Journées internationales de sociologie du travail. Contraintes, normes et compétences au travail, les régimes de mobilisation, Centre Pierre Naville, Université d'Evry Val d'Essonne, Nov 2003, Evry, France. hal-00665268

**HAL Id: hal-00665268**

**<https://hal.science/hal-00665268>**

Submitted on 1 Feb 2012

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

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

# **La recomposition des identités de métier de techniciens de service public :**

*des logiques d'assistance spécialisées à l'engagement territorial ?*

François Granier  
Chercheur associé CNRS-LISE

---

Les politiques publiques dédiées aux agriculteurs et aux ruraux ont en France historiquement visé l'accès de ceux-ci à la modernité. A cette fin, l'Etat dispose d'agents publics recrutés pour leur apporter des conseils technico-économiques. Des directives communautaires récentes valorisent plutôt le contrôle des deniers européens. Elles recommandent aux services publics de s'y consacrer en se détachant de leurs engagements antérieurs. Comment les agents publics concernés réagissent-ils à ces orientations mises en œuvre avec des technologies de traitement de l'information qui bouleversent les modes de relation entre agriculteurs et agents publics ? Quelles peuvent être les voies de recompositions identitaires qui favoriseraient la valorisation de savoir – faire au service de populations inscrites dans des territoires fragiles ?

## **I – Les techniciens du ministère chargé de l'agriculture : des professionnels du « service public » ?**

La création en 1881, à l'initiative de Gambetta, d'un ministère « exclusivement affecté à l'étude de questions si vastes et si complexes qui touchent à l'agriculture » <sup>1</sup> répondait à un projet éminemment politique : celui d'ancrer les populations rurales à l'idéal républicain alors bien tenu. Cette institution poursuit depuis plus d'un siècle les mêmes objectifs : favoriser l'accès des agriculteurs et des ruraux à la modernité, notamment en contribuant à la parité dans l'accès aux équipements publics : eau, voirie, électricité... Elle développe en son sein un système éducatif spécifique comprenant des enseignements secondaire et supérieur. Par ailleurs, elle veille à l'évolution des prix et des revenus agricoles, contribue à la valorisation des forêts, administre un régime social spécifique,... Ces objectifs sont depuis des années 1960 – 1970, cogérés avec les instances socioprofessionnelles, époque où l'agriculture devint l'un des principaux laboratoires de la construction européenne. Le ministère de l'agriculture est en outre devenu depuis près de vingt ans le service de mise en œuvre des politiques environnementales. Plus récemment, à l'occasion de crises sanitaires majeures, il est apparu aux yeux du grand public comme l'institution en charge de la salubrité des aliments.

Les techniciens du ministère de l'Agriculture appartiennent à un corps de catégorie B de la Fonction publique d'Etat. Ils constituent un ensemble de près de quatre mille personnes, soit près de douze pour cent des effectifs totaux. Ce corps, s'il est régi par un statut unique, comporte quatre spécialités qui identifient leurs différents secteurs d'activités : travaux agricoles, génie rural, services vétérinaires, travaux forestiers. Recrutés sur la base d'une formation initiale au moins égale au baccalauréat, ils ont été formés, pour une majorité d'entre eux, par l'appareil de formation propre au ministère de l'agriculture. Issus pour une part significative du monde agricole ou rural, soit ils disposent d'un diplôme de type « Brevet de Technicien Supérieur », soit ils ont suivi sans succès des classes préparatoires d'accès aux écoles d'ingénieur agronome. Ces agents s'avèrent plutôt en mobilité sociale ascendante : le nombre de filles ou fils d'agriculteurs y est significatif. Ceux intégrés depuis une quinzaine d'années disposent d'un bagage supérieur : ils possèdent souvent des diplômes de niveau II voire I. Cette seconde population ne vit pas l'accès aux fonctions de technicien comme une promotion sociale. Ils ont choisi cet emploi soit par projet professionnel fort : c'est notamment le cas de ceux se destinant à la forêt ou aux activités équestres, soit dans l'espoir d'accéder au grade d'ingénieur par la voie des concours internes. <sup>2</sup> Quel que soit leur cursus, ils bénéficient après leur intégration, d'un cycle d'adaptation au premier emploi de dix-huit mois, dispensé dans un institut placé sous la tutelle de la Direction des personnels. Les techniciens se présentent donc comme une population disposant de liens socioculturels significatifs avec les milieux dans lesquels ils vont exercer leurs activités.

Placés quasi systématiquement en position de marginaux sécants entre les services déconcentrés du ministère et les populations agricoles et rurales, les différents corps de techniciens jouent un rôle de traducteur de la modernisation. Ils ont accompagné depuis plus d'un demi-siècle le monde agricole et rural dans de très nombreuses mutations : adoption de techniques culturales, ouverture des marchés sur l'Europe et le monde, décentralisation de la construction et de l'administration des équipements publics, gestion de crises sanitaires,... Ils ont prodigué des conseils agronomiques, élaboré des plans de financement ou guidé les opérateurs dans le maquis des procédures.

Ces techniciens ont ainsi développé une identité construite sur la reconnaissance exprimée par les bénéficiaires de leurs engagements. Ceux-ci ont, durant des décennies, été présents quasi quotidiennement auprès des exploitants agricoles, des éleveurs, des élus ruraux, des propriétaires forestiers,... Ces engagements « au guichet » <sup>3</sup> ont consolidé une identité de professionnel fondée sur la maîtrise de techniques évolutives. Les techniciens réalisent ainsi des arbitrages entre une grande variété de dispositifs techniques et une pléiade de réglementations en réponses aux demandes d'usagers. Le technicien sera reconnu aux yeux de ses interlocuteurs s'il optimise les paramètres en présence. Le conseil proposé sera reçu positivement s'il s'avère adapté au contexte local et s'il est économiquement performant. Cependant, cette recherche s'effectue avec en outre une exigence d'équité entre administrés. En combinant conseils de proximité et valorisation des dimensions éthiques de l'activité, ces agents peuvent être identifiés comme d'authentiques « professionnels de service public » <sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Francfort I. Osty F. Sainsaulieu R. et Uhalde M., *Les mondes sociaux de l'entreprise*, Desclée de Brouwer 1995.

Ces engagements furent d'autant plus forts qu'ils trouvaient leur place dans des politiques publiques volontaristes visant à faire accéder les agriculteurs et les collectivités locales rurales à la parité nationale. Ils ont longtemps disposé de leviers financiers spécifiques dédiés au développement des filières agricoles forestières<sup>5</sup>. Dans cette logique économique de type colbertiste, les techniciens ont pu, durant près de quarante ans, se forger un fort sentiment d'utilité sociale.

Les réformes de la politique agricole commune conduites à partir de 1992, la disparition en 2002 de supports budgétaires spécifiques et les projets d'une nouvelle vague de décentralisation, semblent marquer une remise en question de leur modèle identitaire. En effet, si l'agriculture bénéficie de financements considérables, elle génère par ailleurs des interrogations touchant à la santé publique et à l'équilibre des espaces ruraux. Les citoyens souhaitent un contrôle économique et social croissant que les directives communautaires tentent d'exprimer. Les questionnements de ces techniciens s'avèrent d'autant plus cruciaux qu'ils perçoivent ces textes comme très souvent en tension avec les modalités historiques de la fonction publique française. La montée d'une culture du contrôle tant en ce qui concerne les dimensions juridiques que financières, encadrée par des procédures de normalisation, ébranle les postures classiques d'assistance – conseil.

A partir de près de deux cents entretiens conduits durant les années 2001 et 2002, nous tenterons d'appréhender comment ces « professionnels du service public » recomposent leurs identités en écho aux orientations portées par les autorités européennes.

## **II – Entre nouvelles technologies et montée des pressions bureaucratiques : les crises identitaires**

Dès 1965, des techniciens ont déjà vu remis en cause certains de leurs champs et modes d'intervention. Ainsi la vulgarisation agricole a été confiée aux instances consulaires. Ces orientations ne se sont pas traduites par un effacement de leurs positions. Au lieu de conseiller systématiquement chaque agriculteur ou éleveur, ils sont dès lors devenus les interlocuteurs de leurs groupements et ont continué à agir dans des situations plus exigeantes techniquement : plans de remboursements, investissements agroalimentaires, soutiens aux groupements de défense sanitaire, aux coopératives d'élevage ...

L'impact des directives communautaires récentes, semble toutefois avoir des effets plus substantiels. Ces textes mettent d'abord en avant un positionnement différent du rôle de l'Etat hors des fonctions régaliennes : ils appellent explicitement à la concurrence et à la subsidiarité. D'autre part, ils recommandent une séparation stricte des fonctions de conseil et des fonctions de contrôle afin notamment de garantir une parfaite transparence dans l'usage des fonds européens.

---

<sup>5</sup> Fonds Forestier National, Compte Spécial du Trésor pour le développement des activités hippiques, ...

Les techniciens ont été invités à mettre en œuvre des techniques de suivi et de contrôle des aides assises sur des technologies d'avant garde. La digitalisation des plans et des réseaux d'équipements publics a précédé les premiers contrôles des surfaces emblavées et des récoltes par photo interprétation. Ces techniques utilisées lors des premiers questionnements liés aux phénomènes de dégénérescence sylvicole, ont connu une nouvelle extension après les tempêtes de décembre 1999. Elles sont en cours de généralisation en matière forestière. Le suivi des troupeaux de bovins fait l'objet de programmes d'identification informatique généralisée afin de garantir aux consommateurs une traçabilité rigoureuse. Plus récemment, l'implantation de puces électroniques sur les chevaux a bouleversé des pratiques d'identification séculaires.

Ces vagues d'innovation technologiques n'ont pas laissé indifférents les techniciens du ministère chargé de l'agriculture. Après une phase d'adhésion, ils considèrent aujourd'hui que leurs savoirs et savoirs – faire techniques subissent une érosion significative. Ils affirment assurer de moins en moins de contacts sur le « terrain ». Ils observent corrélativement le poids croissant des contrôles « sur dossier » qu'il convient de réaliser « au bureau ». Les technologies de saisie et de gestion de l'information ont distendu les échanges avec les bénéficiaires. Le guichet « aux champs » est devenu un guichet « virtuel » et la chaleur des relations interpersonnelles a fait place à la froideur des chiffres et des écrans d'ordinateur. Ils considèrent en outre que les contrôles de complétude de dossiers peuvent être assurés par des personnels de formation plus modeste. D'ailleurs, face à l'augmentation du volume des dossiers à traiter, les services ne confient-ils pas ici ou là ces travaux à des secrétaires voire à des vacataires ?

A la valorisation apportée par un conseil dispensé dans un face à face riche de sens, s'est substitué une tâche de contrôle dépersonnalisée et rendue toujours plus exigeante du fait de la rigueur des procédures communautaire. Les scènes de reconnaissance identitaire se sont réduites. Rencontrer le bénéficiaire devient l'exception, lui demander de se justifier et d'apporter une multitude de pièces requises tend à devenir l'activité quotidienne. Les techniciens dénoncent sans fin la complexification des procédures. Ils redoutent enfin l'explosion des contentieux qui selon eux freinerait immanquablement l'action sur le terrain.

Ces pertes de valorisation professionnelle ne sont que marginalement compensées par les signes de reconnaissance émis par la hiérarchie administrative. Celle-ci, exceptionnellement issue des rangs des techniciens, ne dispose pas des clefs nécessaires pour apprécier la pertinence d'une solution originale. L'encadrement est par contre plus sensible aux respects des règles formelles : gestion des délais, réduction du nombre de dossiers erronés... Les techniciens déclarent vivre un « deuil technique » lié à la bureaucratisation de leurs activités. Cette perception s'avère d'autant plus vive que la plupart des techniciens œuvrent localement de manière individuelle : chacun agit sur un domaine spécifique et la création de collectifs thématiques s'avère difficile. Mis à part les techniciens vétérinaires affectés en nombre dans les abattoirs pour y contrôler les denrées, ceux-ci ne peuvent pas développer ce que Renaud Sainsaulieu nomma des « identités de fusion » <sup>6</sup> qui leur apporteraient au moins la chaleur de relations entre pairs.

---

<sup>6</sup> Sainsaulieu R., *L'identité au travail* Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques 1977.

Les techniciens n'appréhendent pas clairement le repositionnement actuel des missions de l'Etat sur un périmètre strictement régalién. Pour eux, il ne peut y avoir de contrôles performants et pertinents sans une solide expertise technique. S'ils déclarent pouvoir actuellement agir c'est, parce qu'ils disposent encore d'un capital forgé par des engagements concrets. L'actualisation des savoir - faire constitue souvent pour eux une exigence forte. Sans engagements concrets, au plus près du terrain, ils se considèrent comme en perte de compétences, vivants une « érosion biographique »<sup>7</sup>.

Nombre d'entre eux manifestent un très vif intérêt pour l'actualisation de leurs savoirs techniques. Certains n'ont-ils pas mis en place leur propre perfectionnement en mobilisant les ressources documentaires accessibles par voie électronique ? Ce faisant, ils pallient aux inconvénients des formations continues traditionnelles et conservent ainsi une disponibilité élevée à l'égard de leurs bénéficiaires.

Cependant, ils se vivent globalement comme des « professionnels bloqués »<sup>8</sup> dont la technicité ne bénéficie plus de l'aura de l'institution.

Ces perceptions entrent en tension avec le développement d'une culture de contrôle telle qu'elle est prônée par les directives communautaires. Cette situation semble requérir *a minima* la mise en place de parcours professionnels permettant d'alterner des emplois de conseil et des emplois de contrôle. Elle appelle plus fondamentalement à une réflexion éthique sur le professionnalisme des agents en charge d'attributions d'aides publiques.

### **III – A la recherche de logiques d'action refondées**

Au terme de nos observations, nous avons mis en évidence quatre logiques : des logiques individuelles à connotation défensive : retrait ou résistance ; des logiques plus offensives : inscription dans des réseaux professionnels ou dans un ancrage territorial.

La logique du retrait est mise en œuvre essentiellement dans un univers professionnel à forte pénibilité : celui des abattoirs où les techniciens vétérinaires contrôlent sur les chaînes la salubrité des carcasses. Les rythmes de travail, les horaires décalés, le froid et l'humidité des locaux, tout conduit ces professionnels à revendiquer des réductions d'horaires liées à ces activités postées. Les investissements dans des fonctions électives, sociales ou dans la vie familiale traduisent explicitement le choix d'une valorisation hors travail que la réglementation relative à la réduction du temps de travail a consolidé. Ce faisant, ces agents ont une conscience très aiguë de leurs responsabilités et sont très attachés à leur fonction

La logique de la résistance s'inscrit dans une logique de l'honneur du métier et des valeurs traditionnelles du service public. Elle est plus particulièrement le fait de techniciens mus par des choix professionnels forts, entrés parfois dans l'administration en qualité d'agents

---

<sup>7</sup> Brock D. et Vetter H.R. « L'érosion biographique comme conséquence des bouleversements technologiques : l'exemple de l'introduction des techniques nouvelles dans l'imprimerie en R.F.A. », *Sociologie du travail* N° 86/2, 1986.

techniques ou d'ouvriers professionnels. Certains évoquent les termes de « vocation » ou de « militantisme ». Ils ne se reconnaissent guère dans les orientations ministérielles actuelles qu'ils considèrent comme « technocratiques », « coupées des réalités de terrain ». Ils développent souvent un sur - investissement professionnel auprès d'usagers qui à leurs yeux ont impérativement besoin des conseils techniques et administratifs. Les élus de petites communes rurales, les propriétaires forestiers modestes ou les éleveurs isolés bénéficient de toute leur attention. La réalisation de la mission publique s'effectue sans référence à la durée réglementaire du travail. Ils mettent au contraire en avant un engagement « hors horaire » cohérent à leurs yeux avec les besoins d' usagers qu'ils souhaitent par dessus tout satisfaire.

L'engagement dans un réseau de pairs répond d'abord au besoin de rompre l'isolement local. En effet, nombre de techniciens effectuent le plus souvent seuls dans un département un type bien identifié de missions. Le développement des messageries électroniques, des sites intranet spécialisés et l'organisation de journées interrégionales d'échanges de pratiques ont vivifié les traditionnelles solidarités forgées dans l'établissement de formation. L'insertion dans un réseau de pairs, qu'il soit porté par l'institution ou qu'il garde des dimensions informelles, constitue dans tous les cas un puissant facteur de reconnaissance identitaire. La logique du métier s'y exprime pleinement. Le réseau favorise l'apprentissage des jeunes techniciens confrontés à des opérations complexes. Il est un lieu où peuvent être sollicités des pairs référents, il permet en outre de rendre visible des spécialisations techniques qui sans celui-ci demeureraient confidentielles ou seraient identifiées comme recherches marginales. L'engagement dans un réseau renforce l'identité pour soi. Il entraîne cependant des coûts qui, s'ils ne sont pas immédiatement identifiés, n'en sont pas moins réels.

L'organisation des services, parce qu'elle privilégie fondamentalement les logiques de fonctionnement pyramidal, représente un premier obstacle. La mutualisation des « tours de main », des « expériences » ne se traduit qu'exceptionnellement par un accompagnement tangible. Elle demeure le plus souvent au stade du conseil à distance et peut provoquer un sentiment d'insatisfaction. En outre, le traitement des questions posées par les pairs implique une mobilisation qui s'ajoute aux missions quotidiennes.

L'identité de réseaux semble réunir entre autres des techniciens qui visent une promotion statutaire : l'accès au grade d'ingénieur des travaux. La découverte des projets auxquels des pairs sont confrontés, la recherche de solutions « ad hoc » et les échanges constituent tout naturellement autant d'occasion d'enrichir son référentiel professionnel et donc d'être plus en mesure de répondre aux épreuves des concours.

Les techniciens « en réseau » s'engagent dans des processus d'implication subjective. Ceux-ci s'avèrent multipolaires. A l'égard de l'encadrement de proximité, il s'agit d'être à la fois conforme aux normes de l'organisation en assurant les missions de contrôle mais aussi d'affirmer sa haute technicité. A l'égard des pairs, il importe d'être identifié comme un authentique professionnel afin d'accéder au rang de référent. A l'égard des bénéficiaires, il convient de combiner une posture de conseil et une fonction de contrôle.

Cette tension peut être résolue si le technicien accède à une reconnaissance institutionnelle. Mais celle-ci est aléatoire. La stabilisation des recrutements entraîne mécaniquement une réduction des promotions par les voies internes. D'autres vont acquérir un statut de « conseiller » des instances régionales ou centrales : ils seront sollicités pour formuler des avis de faisabilité. Certains vont accéder à la fonction de coordonnateur de réseaux. Ils disposent alors d'une position « hors structure », quittent les univers hiérarchiques mais vont devoir en permanence faire la preuve de leur engagement au travail en assumant nombre de déplacements, de comptes rendus détaillés de leurs activités,... D'autres enfin, peuvent opter pour un engagement syndical parfois combiné avec des responsabilités dans les structures régionales ou nationales de formation.

L'ancrage territorial développé par certains techniciens, notamment ceux assurant des missions forestières ou ceux employés à des travaux génie rural, peut être analysé comme un projet de traitement plus globalisé des problématiques locales. Ils ont fait le constat que les appuis individualisés étaient devenus à la fois très coûteux en temps, et moins légitimes institutionnellement. Ces techniciens mobilisent des capacités nouvelles notamment en matière d'écoute des arguments et des logiques d'action différenciés. Ils considèrent qu'ils peuvent jouer un rôle de facilitateur, voire de médiateur face à des attentes diversifiées et parfois contradictoires : réaliser une station d'épuration mais aussi préserver un site sensible, rendre économiquement viable une propriété forestière tout en favorisant la biodiversité...

Cet investissement territorial paraîtra d'autant plus légitime qu'il sera inscrit dans la durée : le technicien devient alors une sorte de « acteur - témoin » des processus de développement d'un « Pays », d'un massif forestier ou d'un bassin versant. Cependant, cet investissement induit des changements relationnels significatifs. A la relation traditionnelle : « moi – lui », se substitue une relation : « moi – eux » moins stable car plus complexe.

Pour être crédible, il semble que ces techniciens seront reconnus s'ils maîtrisent le recueil et l'actualisation fine de données relatives aux productions, à l'usage des sols, aux ressources naturelles, aux réseaux d'assainissement, d'adduction d'eau,... Le rôle des systèmes d'information géographique apparaît ainsi crucial.

Cet ancrage dans l'espace et dans le temps paraît cohérent avec le souci d'une moindre mobilité des techniciens au regard de celles acceptées par l'encadrement. Elle répond aussi au souci d'une proximité réaffirmée des services publics en direction des « usagers – citoyens ». Elle peut être mise au service d'un Etat qui souhaite consolider son rôle de garant des principes républicains. Cette logique « localiste » comporte néanmoins pour le technicien certains risques : perte de distance avec les enjeux supérieurs, implication subjective avec les acteurs locaux, ...et *in fine*, notamment dans la perspective d'une large décentralisation des missions de l'Etat, adoption de postures de type « clientéliste »

Le « pari territorial » peut-il être fécond ? Au delà d'un mythique retour aux sources d'une administration gérée à la distance pouvant être parcourue par un cheval, le développement de ce modèle semble impliquer trois nouveaux repères :

- des références quant aux modalités de mise en œuvre des politiques publiques.

L'identification de scénarios relatifs à la mise en œuvre des politiques publiques paraît cruciale. Sans démarches prospectives et débats, les techniciens risquent de sombrer soit dans un activisme peu efficient soit dans le découragement. Ceci implique que l'institution réaffirme ses finalités et ses valeurs. Mais le ministère de l'agriculture peut-il échapper au déclin qui touche les institutions les plus établies ?<sup>9</sup>

- des modes d'apprentissage professionnel en rupture avec des options d'inspiration tayloriennes.

A des modes d'organisation opposant conception et application, n'est-il pas plus pertinent de substituer des formules valorisant les « essais – erreurs », les « revues de projet » et les évaluations intégrant les bénéficiaires ? « Le désir de métier », <sup>10</sup> trait commun des aspirations des techniciens, passe probablement par des coopérations entre professionnels aux expertises différentes mais adhérant à la réalisation d'un bien commun. L'irruption dans la gestion des personnels du service public d'approches centrées sur l'évaluation individualisée et la gestion par les compétences n'est elle pas profondément antinomique avec cette visée ? N'introduit-elle pas une injonction paradoxale ?

- Une prise en compte d'un changement culturel en cours ... mais globalement peu identifié

Marqué par une culture scientifique portée par des ingénieurs, le ministère chargé de l'agriculture semble engagé dans un basculement significatif. Il a fondé durablement sa légitimité sur la mise en œuvre de projets matériels. Son modèle de référence n'est-il pas *in fine* celui-ci de la machine à vapeur dont il convient de maximiser l'efficacité ? Aujourd'hui, la société française semble plutôt attendre de cette institution qu'elle soit en situation d'éclairer des choix : aménagement des espaces, sécurité sanitaire des aliments, régulation des prix des prestations en matière d'eau et d'assainissement, ... ? Ces attentes n'impliquent-elles pas plutôt une expertise dans la mise en ordre raisonnée de données de nature très diverses : scientifique, sociale, financière et environnementales ? Il ne s'agit pas seulement d'être un nœud d'informations, mais de favoriser les interactions sans lesquelles les options les plus pertinentes ne sauraient être repérées et *a fortiori* mises en œuvre.

L'entrée par le territoire, qui peut favoriser des approches systémiques, apparaît féconde. Elle semble congruente avec une mise en perspective des politiques publiques alliant identification de finalités par les niveaux supérieurs : Europe et France, et adaptation *in situ*. La capitalisation des questionnements, des expériences et l'engagement distancié qui laisse aux élus l'arbitrage ouvrent une voie étroite mais légitime. Elle peut refonder l'identité de techniciens qui auront quitté la posture d'assistant - conseil d'acteurs individuels pour celle de facilitateurs au service de populations inscrites dans un espace.

[francois.granier@lise.cnrs.fr](mailto:francois.granier@lise.cnrs.fr)

