

La circulation facilitée entre les domaines public et privé du travail

L'intégration de la GRH modifie considérablement le mode de gestion du personnel de la fonction publique. À mesure que cette intégration s'approfondit, les agents publics sont de plus en plus gérés comme des salariés de droit privé. Une telle assimilation du point de vue de la gestion entraînerait la diminution des spécificités de la fonction publique vis-à-vis du domaine privé du travail. De surcroît, la GRH étant une méthode transcendant les sphères privée et publique, elle suppose une meilleure circulation entre les domaines public et privé du travail. Dès lors que les salariés de droit privé sont soumis aux mêmes conditions de travail, obéissent aux mêmes obligations, et que les employeurs publics assument des responsabilités liées à l'exécution de missions de service public par des salariés privés, l'association des emplois privés à la fonction publique n'est pas un phénomène inconcevable.

Toutefois, les pratiques françaises et chinoises d'association d'emplois privés à la fonction publique par le biais notamment du recours à l'intérim se rallient parfois à un objectif de réduction des effectifs de la fonction publique. Les abus de renouvellement et de prolongement de contrats s'ajoutent à l'utilisation excessive d'un tel recours. À l'égard des questions juridiques, si le droit français s'avère relativement soucieux et attentif, l'état du droit chinois reste encore largement perfectible. En effet, en l'absence de précisions de l'autorité centrale, les entités locales de la République Populaire disposent d'une liberté trop grande en ce qui concerne le recours à l'intérim. Il est inquiétant de constater que certaines administrations ne peuvent plus fonctionner normalement sans les agents intérimaires privés.

Une autre conséquence de l'intégration de la GRH à la gestion du personnel public est d'avoir assoupli le régime exorbitant des agents publics pour l'aligner sur la situation des salariés de droit privé. En France, à travers les réformes récentes de la fonction publique, les fonctionnaires ont de plus en plus de possibilités de cumuler des activités de plus en plus diverses. Ils peuvent et sont même encouragés à créer leurs propres entreprises. Un tel assouplissement est aussi pratiqué dans les administrations locales chinoises à partir des années 1990 : il contribue, connecté aux mesures de mobilité, à la réduction des effectifs de la fonction publique à travers l'incitation des agents publics à partir dans le secteur privé.

La circulation entre les domaines public et privé du travail est ainsi facilitée par l'association des emplois privés à la fonction publique d'une part (section 1), et par l'atténuation du lien exclusif entre activité professionnelle du fonctionnaire et mission de service public d'autre part (section 2).

Section 1. L'association d'emplois privés à la fonction publique

En France, l'existence d'emplois privés au sein des personnes publiques n'est pas une nouveauté. Que ce soit par la solution de la jurisprudence *Dame veuve Mazerand* ou en vertu d'une qualification législative après la jurisprudence *Berkani*, les salariés de droit privé ont toujours existé à côté des agents publics, titulaires et contractuels. Or, une de ces catégories de salariés de droit privé affecte particulièrement le fonctionnement de la fonction publique en ce qu'elle consiste à assurer momentanément un poste auquel est normalement affecté un agent public : les agents intérimaires. Selon les principes classiques d'une fonction publique de carrière, la présence d'agents non titulaires de droit privé ne peut être qu'une exception, encore plus limitée que celle d'agents contractuels de droit public. Le caractère subsidiaire du recours à l'intérim est ainsi affirmé tant par la jurisprudence que par les textes. Toutefois, ces mêmes textes ont aussi eu pour effet d'officialiser un tel recours lequel n'était qu'une pratique coutumière de l'administration. Le recours à l'intérim privé est désormais inséré dans le statut de la fonction publique.

En France, le recours à l'intérim n'est pas un recrutement, mais une prestation de service *via* une entreprise de travail temporaire. Ce caractère distingue les salariés intérimaires des autres agents non titulaires de droit privé recrutés par les personnes morales de droit public en vertu notamment de contrats aidés, contrats emploi-solidarité, contrats emploi-consolidé et contrats emploi-jeunes. En revanche en Chine, les agents intérimaires sont, à l'instar de ces derniers, directement recrutés par les établissements administratifs ou USP en vertu des règles du droit du travail. L'absence de définition juridique spécifique de cette catégorie de travailleurs est source de confusion à l'égard des employés contractuels de l'administration tandis que le manque d'encadrement centralisé et unifié expose son existence aux critiques. Mais dans le même temps, comme en France, le nombre des agents intérimaires ne cesse de croître et le recours à l'intérim est dorénavant considéré comme indispensable au fonctionnement de certains services.

Le développement de l'intérim dans la fonction publique (I) fait naître des problématiques communes dans les fonctions publiques française et chinoise (II).

I. Le développement de l'intérim privé dans la fonction publique

La mise à disposition d'agents intérimaires d'une entreprise privée auprès d'une personne publique chargée de missions de SPA n'est pas une pratique récente dans la fonction publique française, même si son encadrement est relativement tardif (A). Un tel encadrement juridique

s'avère aussi souhaitable dans la fonction publique chinoise eu égard à une confusion potentielle entre employés contractuels de l'administration et agents intérimaires et compte tenu du développement drastique du recours à l'intérim dans certains domaines particuliers (B).

A. L'évolution du régime juridique de l'intérim dans la fonction publique française

Le recours à l'intérim pour le remplacement des agents titulaires de l'administration a été limité par la jurisprudence avant la législation des années 1983, 1984 et 1986 établissant le statut de la fonction publique. À l'occasion d'une contestation du recours à l'intérim par le syndicat CFDT, des postes et télécommunications du Haut-Rhin, le Conseil d'État rappela qu'« il incombe à l'autorité administrative de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la continuité du service public, notamment en cas d'interruption due à la grève des agents de ce service » et le « principe selon lequel l'exécution du service public administratif est confiée à des agents publics ». Ces deux principes étant posés, l'administration est « autorisée à faire concourir [...] un personnel approprié, fourni par un entrepreneur de travail temporaire » à l'exécution d'un tel service, « lorsque des circonstances exceptionnelles, telles qu'une extrême urgence, rendent impossible le recrutement d'agents ayant un lien direct avec l'administration »¹¹²⁷. L'expression « lien direct avec l'administration » montre bien, selon Emmanuel Aubin, « la conception institutionnelle de la fonction publique, laquelle insiste sur le lien spécifique existant entre l'agent du service public administratif et son employeur public »¹¹²⁸. Le recours à l'intérim était donc, selon cette jurisprudence, une dérogation, justifiée par l'urgence, ou par des circonstances exceptionnelles, au principe de la corrélation entre SPA et agents publics¹¹²⁹.

Or, le recours à l'intérim est présenté comme un moyen efficace pour combler le manque momentané de personnel dans l'administration notamment au regard du principe de la continuité du service public. Il s'agit d'une mise à la disposition d'une personne de droit public de travailleurs de droit privé à tant pour remplacer momentanément des agents publics absents qu'en raison d'une carence d'ordre technique dans l'exécution du service. À partir de 2007, une série de réformes a eu pour but de faciliter le recours à l'intérim dans l'administration. Ainsi, la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 a élargi le champ de la mise à disposition aux salariés des entreprises privées au nom du renforcement de la mobilité¹¹³⁰, ayant pour effet d'entériner cette pratique ancienne.

1127CE., 18 janvier 1980, *Syndicat CFDT. des postes et télécommunications du Haut-Rhin*, req. n° 07636.

1128 Emmanuel Aubin, « L'intérim dans la fonction publique : une illustration de la "travaillisation" de l'emploi public ou de l'unification du droit de la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 238.

1129 Ce principe est par ailleurs affaibli par l'existence de la gestion d'un SPA par une personne de droit privé.

1130 Benjamin Gaël, « Modernisation de la fonction publique et mobilité : la réforme des mises à disposition », *AJFP*

La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 « relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique » accroît aussi la possibilité de recourir à des agents intérimaires, et ce pour les trois fonctions publiques¹¹³¹. L'un des objectifs de cette loi est d'instaurer plus de flexibilité dans le secteur public à travers l'association de salariés d'entreprises privées à la fonction publique¹¹³². Pour ce faire, elle a créé une série d'articles dans le Code du travail, de L. 1251-60 à L. 1251-63. L'article L. 1251-60 prévoit les cas dans lesquels les personnes publiques peuvent faire appel aux salariés des entreprises d'intérim pour des tâches non durables¹¹³³ et fixe la durée des contrats d'intérim. Il convient de constater que les quatre cas prévus par cette disposition correspondent à ceux prévus pour le recrutement d'un agent contractuel¹¹³⁴. L'éventuelle concurrence entre le recours aux intérimaires et le recrutement d'agents contractuels est patente. Or, au niveau de l'État comme au niveau territorial, l'intérim ne semble pas économiquement plus intéressant que le recrutement contractuel de droit public¹¹³⁵. Le procédé intérimaire peut même être plus coûteux que le recrutement direct d'un agent remplaçant. Mais la rapidité de la mise en place et la souplesse du recours à l'intérim séduit bon nombre de responsables administratifs, d'autant qu'une telle préférence correspond mieux à l'esprit de la GRH qui consiste désormais à atténuer les frontières entre le public et le privé. La promptitude procédurale reste d'ailleurs un atout séduisant pour la fonction publique hospitalière, qui a souvent besoin de remplacements d'urgence notamment dans la recherche d'infirmiers. En parallèle à la modification du Code du travail, cette perspective

2007, p. 324.

1131 Sabine Bazile ; « La loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels : entre modernisation et banalisation de la fonction publique », *op. cit.*, p. 116 ; Hélène Pauliat, « La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique : l'amorce d'un droit public du travail ? », *Complément territorial*, novembre 2009, p. 42.

1132 Emmanuelle Marc, « La loi mobilité et parcours professionnels : vers une flexibilité accrue de l'emploi public », *RLCT* 2009, n° 49, p. 26.

1133 Il en est prévu quatre : 1° Remplacement momentané d'un agent en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité, d'un congé parental ou d'un congé de présence parentale, d'un passage provisoire en temps partiel, de sa participation à des activités dans le cadre d'une réserve opérationnelle, sanitaire, civile ou autre, ou de l'accomplissement du service civil ou national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux ; 2° Vacance temporaire d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ; 3° Accroissement temporaire d'activité ; 4° Besoin occasionnel ou saisonnier.

1134 Voir respectivement, les articles 6 *quater*, 6 *quinquies* et 6 *sexies* de la loi du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État, les articles 3, 3-1 et 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale, et l'article 9-1 de la loi du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.

1135 Didier Jean-Pierre, « La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique », *op. cit.*, p. 30.

de faciliter le recours aux agents intérimaires de droit privé est inscrite dans les statuts des trois fonctions publiques¹¹³⁶.

À la suite de la loi du 3 août 2009, une circulaire du 3 août 2010 « relative aux modalités de recours à l'intérim dans la fonction publique » est édictée pour la mise en application de son article 21 et notamment pour « clarifier les conditions dans lesquelles les collectivités publiques peuvent recourir à l'intérim comme mode de gestion alternatif au recrutement d'un agent non titulaire » :

« Le recours à une entreprise de travail intérimaire doit en effet viser à satisfaire un besoin non durable et ne remet bien entendu pas en cause le principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires prévu à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. [...] Le recours à l'intérim ne peut constituer qu'une solution ponctuelle. Il doit être motivé par des nécessités liées à la continuité du service public. »

Cette circulaire exprime une prudence quant à la mise en application des nouveaux dispositifs de l'article 21 de la loi du 3 août 2009 sur le recours à l'intérim dans la fonction publique. Afin de respecter le caractère subsidiaire du recours à l'intérim pour les collectivités territoriales, la circulaire souligne la portée générale de l'obligation pour les collectivités et établissements de solliciter en premier lieu le centre de gestion avant de recourir à l'intérim.

Or dans la pratique, ce garde-fou formel ne saurait substantiellement empêcher l'utilisation récurrente du recours à l'intérim à l'instar de l'abus du recours aux contrats de fonction publique. Force est de constater qu'aujourd'hui, certaines administrations ne peuvent plus fonctionner normalement sans les agents intérimaires. Il arriverait peut-être que la proposition du *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, de suppléer les agents titulaires par des agents de droit privé pour les fonctions non liées à l'exercice de la souveraineté¹¹³⁷, trouve place au sein du statut général.

Cette croissance du nombre des agents intérimaires a aussi lieu dans la fonction publique chinoise et constitue une source de confusion à l'égard des employés contractuels de l'administration.

1136 Voir respectivement pour les trois fonctions publiques, de l'État, territoriale et hospitalière, les articles 3 *bis* de la loi du 11 janvier 1984, 3-7 de la loi du 26 janvier 1984 et 9-3 de la loi du 26 janvier 1986.

1137 Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique ...*, *op. cit.* p. 115.

B. Le développement de l'intérim privé dans la fonction publique chinoise

L'intérim n'est pas inconnu dans l'administration chinoise même avant la réforme institutionnelle entamée depuis les années 1990. Le secteur public était encore dominant et les domaines administratifs et marchands du secteur public n'étaient point séparés. L'État employeur pouvait équilibrer le nombre des effectifs du personnel public selon les besoins entre les établissements administratifs, les USP et les entreprises publiques. À mesure que la réforme économique favorise l'essor d'un secteur privé et que la réforme institutionnelle sépare le domaine administratif et le domaine marchand de l'État au détriment de la superficie du secteur public, l'intérim privé commence à entrer au sein des établissements administratifs et USP. Or en Chine, le recrutement des agents intérimaires ne s'opère pas, comme en France, à travers une convention entre une personne publique et une entreprise d'intérim de droit privé, mais se déroule directement entre l'employeur public et le candidat intérimaire. Il ne s'agit pas d'une mise à disposition d'un salarié de droit privé auprès d'une personne publique, mais d'une relation de travail directement établie entre ces deux parties *via* un contrat de travail. Il en découle une question juridique cruciale à savoir la différence entre employés contractuels de l'administration et agents intérimaires, car formellement, les deux sont recrutés de façon presque identique, parfois pour les mêmes raisons de besoins temporaires ou saisonniers, et soumis aux mêmes conditions de travail en fonction des spécificités de leur emploi.

Malgré ces convergences, il est tout de même possible de soulever quelques points de différence :

1° La croissance du recours aux agents intérimaires et aux employés contractuels de l'administration n'a pas la même origine. Les premiers, bien que de droit privé aujourd'hui, dérivent d'une pratique ancienne du système des cadres, alors que les seconds représentent le fruit de l'expérimentation d'un emprunt du modèle anglo-américain mise en place depuis 2002¹¹³⁸ dans certaines entités locales¹¹³⁹.

2° Étant donné l'absence de réglementation à l'échelon national et l'amalgame des mesures locales, certaines entités territoriales recrutent des employés contractuels de l'administration sur les postes prévus par le financement public¹¹⁴⁰. Dans ce cas, un tel recrutement est strictement soumis

1138 Mesure expérimentale du 20 juin 2002 du Gouvernement Populaire de la province de Jilin « relative à la gestion des employés du gouvernement », préc..

1139 Voir partie II – titre I – chapitre I – section 1 – II – B : La répartition des agents contractuels de l'administration entre le droit public et le droit privé.

1140 Tel est le cas, par exemple, de la mesure expérimentale du 13 mai 2004 de la municipalité de Zhanjiang « sur la

au contrôle des centres de la gestion des ressources humaines des établissements administratifs et USP. Même dans le cas où l'employé contractuel n'occupe pas de poste prévu par le financement public, son recrutement doit être agréé par les autorités compétentes, souvent au niveau provincial. En revanche, malgré la même absence de réglementation nationale, selon des pratiques locales¹¹⁴¹, le recrutement des agents intérimaires n'est jamais censé concerner des postes prévus par le financement public et est décidé par l'établissement employeur seul.

3° Bien que l'administration puisse recruter un employé contractuel pour une durée exceptionnelle en deçà d'un an, la plupart des textes locaux prévoient une durée de recrutement comprise entre un et trois ans, renouvelable ou non. Par rapport à cette durée relativement longue, l'emploi d'un agent intérimaire se limite souvent à une durée de 12 mois renouvelable une fois. Cela montre bien le caractère provisoire d'un agent intérimaire à l'égard d'un employé contractuel qui pourrait demeurer au sein de l'administration de façon plus ou moins durable.

4° D'un point de vue empirique, les employés contractuels sont souvent recrutés pour assurer des fonctions exigeant des connaissances techniques ou spéciales, alors que les agents intérimaires n'occupent en général que des postes d'assistance ou de simple exécution matérielle. Autrement dit, les uns sont censés combler la carence momentanée de connaissances ou de techniques tandis que les autres ont plutôt vocation à satisfaire le simple manque en personnel pour l'exécution de tâches manuelles. De ce fait, les exigences respectives de leurs recrutements sont différentes. Ainsi, les diplômes universitaires voire certificats de certaines compétences particulières sont souvent exigés pour être employés contractuels de l'administration, alors que l'employeur public se contente de l'aptitude physique et mentale pour choisir les agents intérimaires. C'est pourquoi le recrutement intérimaire présente, dans certains cas, un intérêt dans l'abaissement du chômage d'une entité locale.

5° Enfin, de par cette différence de nature des fonctions, une inégalité de traitement se manifeste entre les employés contractuels de l'administration et les agents intérimaires, notamment en matière de rémunération. Si la rémunération des premiers peut largement dépasser celle des agents publics, le salaire des derniers se trouve en général bien au-dessous¹¹⁴².

gestion des employés du gouvernement », préc..

1141 Nous pouvons citer, à ce propos, le premier texte local régissant les agents intérimaires, à savoir la mesure provisoire du 13 août 2004 du district Kaifu de la ville de Changsha « relative à la gestion des agents intérimaires des établissements administratifs et unités de service public » [长沙市开福区机关事业单位聘用临时工作人员的暂行管理办法].

1142 Ainsi, le salaire moyen des agents intérimaires de la municipalité de Shenzhen n'est que 25 % de celui des agents publics !

Quoi qu'il en soit, ces cinq points de différence ne s'appuient pas sur des critères strictement juridiques et, par conséquent, ne suffisent pas à établir une distinction juridique entre ces deux catégories d'employés contractuels de l'administration. Les entités locales disposent d'ailleurs d'une marge d'appréciation extrêmement large. Les règles ne sont même pas unifiées au niveau municipal. Ainsi, dans la ville de Shenzhen, chaque district a sa propre réglementation concernant aussi bien les agents intérimaires que les employés contractuels de l'administration. Selon la mesure expérimentale du 31 novembre 2006 du district Bao'an « relative à la gestion des agents intérimaires dans les établissements administratifs et unités de service public »¹¹⁴³, les agents intérimaires sont susceptibles d'être recrutés aux mêmes postes que les employés contractuels de l'administration aux termes de la mesure expérimentale du 23 juin 2004 « relative à la gestion des employés des établissements administratifs et des unités de service public de la municipalité de Shenzhen »¹¹⁴⁴, bien qu'il soient gérés de façon différente.

À l'égard de cet amalgame, la municipalité de Shenzhen a rendu un avis le 22 décembre 2008 « relatif à la réglementation de la gestion des personnels des établissements administratifs et des unités de service public »¹¹⁴⁵, lequel exprime la volonté de restreindre le recrutement des agents intérimaires au profit de l'externalisation des ressources humaines. En d'autres termes, il s'agit de développer le recours aux salariés de droit privé pour des tâches d'exécution matérielle et provisoires *via* des organismes *ad hoc* de droit privé à l'instar des entreprises d'intérim en France. Cette politique, qui commence à s'étendre à plusieurs entités locales, est d'ailleurs vivement soutenue par la doctrine¹¹⁴⁶.

Mais en réalité, il s'agit plutôt d'une structuration du système d'intérim que d'une restriction du recours aux agents intérimaires, car désormais l'association de salariés privés dans certains domaines de l'administration publique est indispensable. À partir de l'entrée de la Chine à l'OMC, en raison du développement drastique de certains domaines économiques et industriels, une grande

1143 " 宝安区机关事业单位临时聘用人员管理办法(试行) ".

1144 Préc..

1145 " 关于规范机关事业单位用人管理的若干意见 ".

1146 LIANG Guilin, « Externalisation des ressources humaines : voie efficace pour l'amélioration de la performance des actions publiques », *Presses universitaires de Guangxi (édition sciences sociales)*, 2006, vol. 28 suppl., p. 129 [梁桂兰, 人力资源外包: 提高政府核心竞争力的有效途径, 广西大学学报(哲学社会科学版)]; HUANG Hongyi et CAI Huimin, « Théorie et périmètre de l'externalisation des ressources humaines de l'administration », *Recherche*, 2008, n° 10, p. 73 [黄弘毅 蔡汇民, 政府人力资源管理外包的理论及维度, 求索]; WANG Xuedong et YANG Yandong, « Externalisation de la gestion : nouveau mode de la gestion des ressources humaines dans le secteur public », *Réforme et stratégie*, 2009, n° 3, vol. 25, n° série 187, p. 21 [王学栋, 杨燕东, 管理外包: 我国政府部门人力资源管理的新模式, 改革与战略].

vague d'augmentation du nombre d'agents intérimaires s'est produite au sein de certains services administratifs. Tel est le cas, à titre d'exemple, de la surveillance du trafic routier et du contrôle des véhicules en stationnement dans les zones urbaines. Avec la croissance brutale du nombre de véhicules depuis les années 2000, ces tâches, essentiellement exécutées par les policiers, ne pouvaient plus être normalement assurées sans l'assistance d'un nombre considérable d'agents intérimaires.

Pour une autre illustration du développement du nombre des agents intérimaires, il convient de citer la gestion urbaine. À l'instar de la croissance drastique de l'utilisation des véhicules, le développement urbain, un des vecteurs de l'essor économique chinois, s'est précipité depuis la fin des années 1990. La dilatation des zones urbaines et la multiplication des complexités au niveau de leur gestion ont été les principales raisons de la création d'offices *ad hoc* — USP d'abord, puis établissements administratifs — chargés de la gestion administrative des affaires urbaines et du contrôle quotidien du respect de la réglementation urbaine. Le fonctionnement des offices de gestion administrative des affaires urbaines illustre l'idée selon laquelle les fonctions de puissance publique sont assurées par des agents titulaires tandis que les tâches de simple exécution matérielle sont effectuées par des agents de droit privé. Un nombre considérable d'agents intérimaires sont ainsi recrutés pour assister les agents titulaires dont le nombre est parfois même inférieur à celui-là. Selon le *Rapport sur l'état de la gestion des agents chargés de la gestion administrative générale des affaires urbaines de la ville de Shenzhen* du 13 août 2009¹¹⁴⁷, jusqu'à avril 2009, parmi les 3722 agents chargés de la gestion administrative des affaires urbaines, sont comptés 1400 agents titulaires seulement. Même si un certain nombre d'agents contractuels publics et quelques employés contractuels de l'administration existent, la majorité des agents non titulaires sont des agents intérimaires de droit privé sans lesquels la gestion administrative des affaires urbaines ne pourrait se dérouler normalement.

Or dans la pratique, la répartition des tâches — entre actes répressifs liés à l'exercice de la puissance publique et actes d'exécution matérielle — n'est guère facile à opérer. Les agents intérimaires sont parfois accusés d'usurpation de pouvoir, les agents titulaires de négligence de leur fonction. Les problématiques émergent ainsi autour du développement de l'intérim privé dans la fonction publique. Pour l'unification du droit, il aurait fallu que les pouvoirs publics tranchent entre un système d'employés contractuels de l'administration dont l'avenir s'avère plutôt sombre en raison

1147 " 深圳市综合执法系统协管员队伍管理情况的调研报 ".

de l'avènement des agents contractuels publics par la loi du 27 avril 2005¹¹⁴⁸ et le recours aux agents intérimaires de droit privé dont l'identité reste incertaine.

La croissance du nombre des agents intérimaires dans les fonctions publiques française et chinoise a inévitablement soulevé certaines interrogations au regard des spécificités de la fonction publique.

II. Les polémiques autour du développement de l'intérim privé dans la fonction publique

Le développement de l'intérim privé dans les fonctions publiques française et chinoise ne s'est pas fait sans polémique. L'association régulière de salariés de droit privé à une fonction publique de carrière dont le caractère exorbitant repose sur un concept d'intérêt général transcendantal peut être discutée pour ce qui touche aux fonctions impliquant l'exercice de prérogatives de puissance publique (A). Par ailleurs, du côté des agents intérimaires, la question de la stabilité de leur emploi peut constituer un dilemme entre leur intérêt et celui de l'administration (B).

A. Les agents intérimaires de droit privé face à l'exercice des prérogatives de puissance publique

En Chine, la légitimité des agents intérimaires face à l'exercice des prérogatives de puissance publique est susceptible d'être mise en cause étant donnée l'absence d'encadrement législatif ou réglementaire (1), tandis que les pouvoirs publics français ont pris le soin de fixer un encadrement au recours à l'intérim (2).

1. La question de la légitimité des agents intérimaires chinois face à l'exercice des prérogatives de puissance publique

Les agents intérimaires, bien que de droit privé, assurent diverses missions de service public comme les agents publics. Dans certaines situations, telles que la gestion administrative des affaires urbaines, la surveillance du trafic routier et le contrôle des véhicules en stationnement, les agents intérimaires sont sur le terrain et donc en contact direct avec des usagers ou administrés. En principe, ils n'ont pas la compétence répressive pour appliquer, le cas échéant, des sanctions. Toutefois, dans la pratique, les agents intérimaires sont directement impliqués dans l'exécution des décisions de sanction administrative. Les actes des agents intérimaires sont, dans la plupart des cas,

1148 Voir partie II – titre I – chapitre I – section 1 – II – B – 2 : La distinction entre employés de l'administration et agents publics contractuels.

présupposés conformes à la réglementation administrative et validés *ex post facto* par les agents titulaires compétents. Ainsi, les agents intérimaires de la gestion administrative des affaires urbaines sont chargés de la répression des petits marchands ambulants ; les assistants de surveillance du trafic et du contrôle des véhicules en stationnement s'occupent des bicyclettes, des piétons et de la vérification de la régularité des stationnements ; les assistants intérimaires de l'inspection des impôts sont assignés à contrôler des petites entreprises dont le bénéfice annuel ne dépasse pas 10 000 CNY (1 200 euros environ)¹¹⁴⁹. La répartition des tâches entre agents intérimaires et agents publics, titulaires ou non, n'est pas fondée sur la nature de ces tâches mais sur leur degré d'importance. Cela est tout à fait compréhensible, car l'agent intérimaire remplace l'agent titulaire et exécute logiquement ses missions. Dans ce cas, l'agent intérimaire devrait être soumis aux mêmes obligations et, le cas échéant, assumer les mêmes responsabilités qu'un agent public, faute de quoi la légitimité des actes administratifs d'un agent intérimaire serait objet de contestation.

Une affaire en 2006 à Beijing illustre ce problème. Un avis de contravention a été émis à l'encontre de M. Z. par un assistant de la surveillance du trafic routier et du contrôle des véhicules en stationnement pour motif de stationnement irrégulier. Après le rejet de son recours hiérarchique par le Gouvernement Populaire du district Xicheng, ville de Beijing, M. Z. a saisi le Tribunal Populaire de Xicheng d'une action en annulation contre la division Xidan de l'office de la gestion du trafic routier du district Xicheng. Son argument principal se fonde sur l'incompétence d'un agent intérimaire assistant pour appliquer une sanction administrative. En effet, selon les articles 18 et 19 de la loi du 17 mars 1996 « sur les sanctions administratives », les établissements administratifs ne peuvent déléguer leur compétence de sanction administrative qu'aux organismes légalement établis en vue de l'exécution des missions de service public, dont les employés ont suffisamment de connaissances juridiques, techniques et professionnelles, et disposant d'une expertise technique suffisante pour la constatation et la vérification des contraventions. Selon le requérant, un agent intérimaire assistant de l'office du trafic routier n'est ni un agent titulaire compétent pour appliquer les sanctions administratives, ni un employé d'un organisme délégataire mentionné par l'article 19 de la loi « sur les sanctions administratives ». Par conséquent, il n'est pas compétent pour infliger une amende de stationnement irrégulier sans décision explicite d'un agent titulaire : sa constatation d'infraction n'a qu'un effet d'avertissement. Face à cet argument, le Tribunal Populaire de Xicheng a

1149 DUAN Longfei, « Étude sur la gestion des agents intérimaires dans l'administration chinoise », in actes du colloque « Développement de la capacité administrative du gouvernement et construction de la société harmonieuse », conférence annuelle de l'association de la gestion administrative de Chine, 2005 [段龙飞, 我国政府临时工作人员管理制度研究)以政府雇员制为例, 中国行政管理学会 2005 年年会暨"政府行政能力建设与构建和谐社会"研讨会论文集].

évitée la question — sensible au vu de l'opinion publique — de la nature d'un agent intérimaire assistant en se fondant uniquement sur la régularité procédurale de l'acte de sanction. Selon la mesure du 10 juillet 2005 « relative à la gestion des agents assistants de la surveillance du trafic routier » de l'office général de gestion administrative de la police de la municipalité de Beijing, une des missions principales des agents assistants de la surveillance du trafic et du contrôle des véhicules en stationnement est de contribuer à la répression des stationnements irréguliers. Mais cette mesure n'a pas précisé la manière dont un agent assistant participe à l'application d'une telle sanction. À ce titre, le tribunal n'a pas abordé la question de la compétence pour déclencher la sanction et s'est contenté de constater la régularité procédurale au regard des dispositions de la loi « sur les sanctions administratives ». C'est, selon nous, indirectement affirmer qu'un agent intérimaire fait partie du personnel de son établissement administratif employeur et dispose de la compétence d'application des sanctions comme un agent titulaire. La question finale serait de savoir si tout agent titulaire peut être remplacé par un agent intérimaire. Avec cette question, une classification de nature s'opérerait entre les emplois des agents publics titulaires.

In fine, agents titulaires et agents intérimaires assurent des missions de service public sans distinction aux yeux des usagers. L'administration doit être responsable pour les dommages causés par les actes d'un agent intérimaire comme pour ceux causés par un agent titulaire¹¹⁵⁰. C'est dans un souci de légitimité des agents intérimaires que les pouvoirs publics français ont pris le soin de fixer un cadre à leurs fonctions.

2. L'encadrement du recours à l'intérim dans la fonction publique française

La compatibilité entre le recours à l'intérim privé et l'intérêt général en tant que finalité de la fonction publique interpelle compte tenu du recours croissant aux agents intérimaires¹¹⁵¹. Certaines missions accessoires de l'administration n'ont pas besoin d'être effectuées par des agents publics : il n'est pas nouveau que l'administration recrute des agents de droit privé pour les assurer¹¹⁵². Même après l'unification opérée par la jurisprudence *Berkani*, les contrats de droit privé sont toujours possible dans les EPA en vertu d'exceptions législatives¹¹⁵³. En revanche, certaines missions

1150 S. H. LIU Erze, « Le système d'intérim vu sous la prisme du phénomène des agents intérimaires assistants, *Forum Populaire*, 2007, n° 214, p. 45 [刘尔铎, 从协管员现象看中国临时工制度, 人民论坛].

1151 Jean-David Dreyfus, « L'intérim et la fonction publique peuvent-ils faire bon ménage ? », *Blog.dalloz.fr*, 16 mai 2008 ; Emmanuel Aubin, « L'intérim dans la fonction publique : une illustration de la " travaillisation " de l'emploi public ou de l'unification du droit de la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 233.

1152 CE., 4 juin 1954, *Vingtain et Affortit*, req. n° 17329 et 8208, conclusions Chardeau, *Rec.*, p. 342-347 ; TC., 25 novembre 1963, *Dame veuve Mazerand*, *Rec.*, p. 792.

1153 Il convient de citer, à titre d'exemple, les contrats emploi-solidarité, emploi-consolidé, emploi-jeunes et le des

temporaires sont de nature administrative proprement dite. C'est dans ces dernières que se trouve le vrai sens de l'intérim. Elles sont assurées par des agents temporaires parce que l'administration n'a pas pu recruter du personnel en temps voulu. S'agissant de ces missions, sauf l'interdiction de confier à des agents intérimaires des fonctions susceptibles de les exposer aux sanctions prévues par les articles 432-12 et 432-13 du Code pénal¹¹⁵⁴, la loi du 3 août 2009 n'a pas fixé de limitation liée à leur nature. Il conviendra, aux termes de la circulaire du 3 août 2010 « relative aux modalités de recours à l'intérim dans la fonction publique », « d'examiner au cas par cas si le recours à l'intérim pour tel poste est adapté ». Cependant, la circulaire émet deux limites au recours intérimaire. D'un côté, les postes temporairement pourvus dans la fonction publique ne doivent représenter « aucune spécificité ou enjeu particulier par rapport à des postes de travail de même nature dans le secteur privé » ; de l'autre, la solution de l'intérim privé « ne pourra être utilisée pour des missions dont l'exercice exige une qualité ou une habilitation particulière au regard du droit (prestation de serment, agrément, etc.) ou comportent l'exercice de prérogatives de puissance publique ». Par cette exclusion, les embarras relatifs à la compétence de l'agent intérimaire évoqués dans le droit chinois sont en principe évités. Enfin, la circulaire précise que « le salarié intérimaire doit avoir les mêmes compétences que celles requises pour les fonctionnaires et agents non titulaires exerçant les fonctions considérées » et que « l'accès d'un salarié intérimaire à un emploi est ainsi conditionné à la capacité pour l'entreprise de travail temporaire de vérifier les qualités exigées par la personne publique ». Cette série de précisions incite à penser que les agents intérimaires ont tendance à réincarner les agents contractuels de droit privé que l'administration pouvait recruter avant la jurisprudence *Berkani*.

Bien que l'agent intérimaire soit un salarié de l'entreprise d'intérim, le contrat de mise à disposition crée un véritable lien hiérarchique entre l'intérimaire et le chef de l'administration d'accueil. Aux termes de l'article L. 1251-61 du Code du travail, les agents intérimaires sont soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement du service où ils sont employés et leurs droits et obligations sont identiques à ceux des agents publics¹¹⁵⁵. La circulaire du 3 août 2010 précise non

assistants d'éducation.

1154 Une limitation générale en matière de travail intérimaire est fixée par l'article L. 1251-10 du Code du travail qui précise qu'il n'est pas possible de recourir à un travailleur intérimaire pour remplacer un médecin du travail, un agent gréviste, ni pour effectuer certains travaux particulièrement dangereux listés à l'article D 4154-1 du Code du travail. Toutefois, l'autorité administrative peut exceptionnellement autoriser une dérogation à cette dernière interdiction, dans des conditions déterminées par voie réglementaire.

1155 Article L. 1251-61 du Code du travail :

« Les salariés mis à disposition par une entreprise de travail temporaire auprès d'une personne morale de droit public sont soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement du service où ils servent et aux obligations s'imposant à tout agent public. Ils bénéficient de la protection prévue par l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations

seulement qu'un agent intérimaire est « soumis à l'ensemble des obligations prévues par le titre Ier du statut général des fonctionnaires (secret professionnel, obligations de discrétion, obéissance hiérarchique, etc.) », mais aussi qu'il doit « se conformer au règlement intérieur de sa structure d'accueil, si un tel document existe ». De même, concernant les conditions de travail, un agent intérimaire « a accès aux mêmes avantages collectifs que les agents de la personne publique » et « est soumis aux règles d'exécution du travail applicables dans l'administration utilisatrice en matière de durée de travail, travail de nuit, repos hebdomadaire et jours fériés, hygiène et sécurité, etc. »¹¹⁵⁶. Enfin, aux termes de l'article L. 1251-63 du Code du travail, « les litiges relatifs à une mission d'intérim opposant le salarié et la personne publique utilisatrice gérant un service public administratif sont portés devant la juridiction administrative ».

Comme le souligne Antony Taillefait, « l'intérimaire est plongé dans un bain de normes de droit public »¹¹⁵⁷. La « publicisation » de la situation des agents intérimaires n'est point étonnante eu égard aux exigences de l'intérêt général et aux spécificités de mode de travail qui en découlent. Il est logique qu'un salarié, exécutant temporairement les missions de service public à la place d'un agent public, soit placé momentanément dans une situation similaire à celle de l'agent public remplacé. Cela étant, cette logique ne vaut pas en ce qui concerne la stabilité de l'emploi.

B. La question de la stabilité de l'emploi intérimaire

Poser la question de la stabilité de l'emploi d'un agent intérimaire peut paraître en soi antinomique, car l'intérim n'a pas vocation à perdurer d'une part, et son intérêt se trouve dans la mobilité plus que dans la stabilité d'autre part. Toutefois, force est de constater que certaines administrations, ayant l'habitude de fonctionner avec des agents intérimaires, ont tendance à abuser du recours à l'intérim, créant, en quelque sorte, une sous-couche à l'égard de leur personnel public. La question de la stabilité de l'emploi se pose dès lors pour les agents intérimaires dont les contrats de mise à disposition sont anormalement prolongés par leurs employeurs publics. Face à cette dérive du recours à l'intérim, le droit français a opté pour une sorte de « publicisation »¹¹⁵⁸ de la situation de l'agent intérimaire (1) tandis qu'en Chine, une telle pratique est vivement critiquée par la doctrine (2).

des fonctionnaires. »

1156 Circulaire du 3 août 2010 « relative aux modalités de recours à l'intérim dans la fonction publique », préc..

1157 Antony Taillefait, « Le recours aux entreprises de travail par les collectivités territoriales », *AJCT* 2010, n° 1, p. 24.

1158 Emmanuel Aubin, « L'intérim dans la fonction publique : une illustration de la "travaillisation" de l'emploi public ou de l'unification du droit de la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 246 – 250.

1. La « publicisation » de l'emploi intérimaire en cas de prolongement du contrat de mise à disposition dans la fonction publique française

Le caractère exceptionnel et non durable de l'intérim dans la fonction publique française est toujours rappelé par les textes juridiques. Ainsi l'article 21 de la loi du 3 août 2009 limite la durée totale du contrat de mise à disposition pour les quatre cas de recours possibles à l'intérim. Aux termes de cette disposition, pour les trois premiers cas¹¹⁵⁹, « la durée totale du contrat de mission ne peut excéder dix-huit mois », « est réduite à neuf mois lorsque l'objet du contrat consiste en la réalisation de travaux urgents nécessités par des mesures de sécurité », et « portée à vingt-quatre mois lorsque la mission est exécutée à l'étranger » ; pour le quatrième cas¹¹⁶⁰, « la durée totale du contrat de mission ne peut excéder douze mois », et elle est « réduite à neuf mois si le contrat est conclu dans l'attente de la prise de fonctions d'un agent ». Enfin, la circulaire du 3 août 2010 rappelle que « le recours à une entreprise de travail temporaire doit être exceptionnel et ne peut avoir ni pour objet, ni pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale de la personne publique ».

Or, dans le même temps, ces textes ont eu aussi pour objet de faciliter le recours à l'intérim en vue d'une meilleure mobilité entre les secteurs public et privé du travail. Le recours aux entreprises de travail temporaire connaît un développement important notamment dans la fonction publique hospitalière, dans la fonction publique territoriale pour les postes de catégorie C et dans les filières administratives exigeant des connaissances techniques particulières et de façon ponctuelle. De sa soumission à l'exigence de « circonstances exceptionnelles » et d'« extrême urgence »¹¹⁶¹ à son extension aux conditions du recrutement d'un agent contractuel de droit public¹¹⁶², l'intérim privé dans la fonction publique a ainsi vécu une évolution considérable. La montée du recours à

1159 Le « remplacement momentané d'un agent en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité, d'un congé parental ou d'un congé de présence parentale, d'un passage provisoire en temps partiel, de sa participation à des activités dans le cadre d'une réserve opérationnelle, sanitaire, civile ou autre, ou de l'accomplissement du service civil ou national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux », l'« accroissement temporaire d'activité » et le « besoin occasionnel ou saisonnier ».

1160 La « vacance temporaire d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ».

1161 CE., 18 janvier 1980, *Syndicat CFDT des postes et télécommunications du Haut-Rhin*, préc..

1162 Article 21 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 « relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ».

l'intérim est vivement critiquée tant par certaines tendances politiques¹¹⁶³ et syndicales¹¹⁶⁴ que par une partie de la doctrine, comme une sorte de « négation même des spécificités publiques »¹¹⁶⁵. Toutefois, la voie intérimaire a favorisé la recherche d'emploi, bien que temporairement. En outre, le travail intérimaire a permis aux salariés mis à disposition d'acquérir des expériences professionnelles, lesquelles peuvent être valorisées dans la fonction publique une fois la situation de l'agent intérimaire modifiée et stabilisée.

En effet, la loi du 3 août 2009 a prévu l'éventuel maintien de la relation de travail temporaire par l'employeur public et lui impose de conclure un contrat de trois ans s'il « continue à employer un salarié d'une entreprise de travail temporaire après la fin de sa mission sans avoir conclu avec lui un contrat ou sans nouveau contrat de mise à disposition ». De surcroît, l'ancienneté du salarié est prise en compte à partir du premier jour de sa mise à disposition auprès de la personne publique¹¹⁶⁶. L'article L. 1251-63 du Code du travail attribue la compétence au juge administratif pour connaître des « litiges relatifs à une mission d'intérim opposant le salarié et la personne publique utilisatrice gérant un service public administratif », de telle sorte que, comme l'indique la circulaire du 3 août 2010, « le juge administratif pourra requalifier le contrat de travail temporaire en contrat de droit public si les remplacements successifs ont eu pour effet de pourvoir durablement un poste permanent dans la personne publique ». Un précédent jurisprudentiel du Tribunal des conflits a déjà projeté la solution¹¹⁶⁷. Or, une telle requalification du contrat pourrait conduire, comme le souligne Emmanuel Aubin, à réactiver le contentieux administratif dans ce domaine après la simplification « berkanienne ». Il n'est pas impossible que le juge reprenne la solution issue de la jurisprudence *Dame veuve Mazerand* s'appuyant sur la nature de l'emploi, compte du caractère permanent d'un poste dans la personne publique gérant un service public administratif¹¹⁶⁸.

Quoi qu'il en soit, la requalification du contrat de mise à disposition en contrat de droit public symbolise l'entrée officielle d'un ancien salarié dans la fonction publique. Cette solution, favorable à la sécurité d'emploi des salariés intérimaires, aurait, en revanche, pour effet d'augmenter

1163 Voir par exemple le rapport d'Olivier Véran, *Hôpital cherche médecin, coûte que coûte. Essor et dérives du marché de l'emploi médical temporaire à l'hôpital public*, 18 décembre 2013, version PDF sur le site de la Fédération de l'hospitalisation privée : <http://documentation.fhp.fr/documents/19791R.pdf>.

1164 Voir le communiqué de la CGT, *Suppression de l'intérim dans la fonction publique*, 20 décembre 2013.

1165 Voir, par exemple, Mathieu Touzeil-Divina, « "Travaillisation" ou "privatisation" des fonctions publiques ? », *op. cit.* p. 229.

1166 Article L. 1251-62 du Code du travail.

1167 TC., 3 mars 2009, *Desbords c/ Ministre de la défense*, req. n° 3674.

1168 Emmanuel Aubin, « L'intérim dans la fonction publique : une illustration de la "travaillisation" de l'emploi public ou de l'unification du droit de la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 247.

les effectifs du personnel de la fonction publique par voie contractuelle. C'est principalement pour cette raison qu'en Chine, le prolongement anormal de la situation intérimaire et, le cas échéant, l'intégration de l'agent intérimaire — lequel est recruté directement par l'employeur public — dans la fonction publique sont vivement repoussés par la doctrine.

2. Les critiques doctrinales sur le prolongement de la durée intérimaire en Chine

En Chine, il n'existe pas de textes régissant l'intérim dans la fonction publique au niveau de l'autorité centrale. Les entités locales sont donc libres de déterminer les règles applicables aux agents intérimaires¹¹⁶⁹. Cela étant, la plupart des entités locales n'ont pas édicté de mesures encadrant les agents intérimaires dans les administrations. Dans ce cas, le recours aux agents intérimaires par les établissements administratifs et USP est soumis aux seules règles du droit du travail. Cette carence relative à la limitation du recours à l'intérim privé dans la fonction publique peut avoir pour conséquence de perpétuer la situation intérimaire d'un salarié au sein de l'administration. Cette pratique est non seulement nuisible au principe de la mobilité dans la fonction publique, mais aussi néfaste à l'avenir professionnel de l'agent intérimaire qui subit une sorte de précarité indéterminée¹¹⁷⁰.

De surcroît, l'inflation des recours aux agents intérimaires a pour effet de créer une sous-couche dans le personnel de l'administration. Les agents intérimaires sont chargés des missions d'exécution matérielle et assignés aux fonctions subalternes tandis que les agents publics ont tendance à former une classe supérieure au sein de l'administration. C'est notamment le cas de la gestion administrative des affaires urbaines, de la surveillance du trafic routier et du contrôle des véhicules en stationnement. Ce fossé altère la gestion du personnel de l'administration en ce qu'il crée une inégalité de fait entre les agents publics et les agents intérimaires de droit privé, qui sont pourtant affectés aux mêmes services publics¹¹⁷¹. Le prolongement d'une telle situation inégalitaire mettra à mal le fonctionnement du service.

1169 Les textes ne sont édictés par tous le niveaux territoriaux. Ainsi, au niveau provincial, la mesure du 8 juillet 2005 « relative à la gestion des agents assistants de la surveillance du trafic routier de Beijing » (Beijing étant une agglomération directement subordonnée à l'autorité centrale) [北京市道路交通安全协管员管理办法], au niveau municipal, la mesure provisoire du 3 juin 2010 de la municipalité de Changsha « relative à la gestion des agents intérimaires des établissements administratifs et unités de service public » [长沙市市直机关事业单位聘用临时工作人员暂行管理办法], au niveau du district, la mesure provisoire du 12 septembre 2013 du district Bao'an de la municipalité de Shenzhen « relative à la gestion des agents intérimaires des établissements administratifs et unités de service public » [深圳市宝安区机关事业单位临聘人员管理暂行办法].

1170 S. H. voir DUAN Longfei, « Étude sur la gestion des agents intérimaires dans l'administration chinoise », *op. cit.*.

1171 LI Kejie, « Les dérives de l'intérim privé révélatrices d'une faiblesse de droit », *Forum Populaire*, 2007, novembre, p. 43 [李克杰, 协管员问题暴露法治软肋, 人民论坛].

Or, dans le contexte d'une politique ferme d'abaissement des effectifs dans la fonction publique, l'intégration des agents intérimaires, même en tant qu'agents publics contractuels, n'est pas souhaitable. Pour la majorité de la doctrine, la solution réside, comme nous l'avons montré *supra*¹¹⁷², dans l'externalisation des ressources humaines des établissements administratifs et USP. En effet, le recours à l'intérim devrait laisser place à l'externalisation des services publics. Au lieu de procéder au recrutement de personnel, l'administration conclut un contrat de prestation de service avec des entreprises de travail temporaire suivant les règles du marché. Curieusement, on retrouve le modèle de la pratique française du recours à l'intérim¹¹⁷³. Le prolongement de la durée des contrats d'intérim, comme de celle des contrats de fonction publique, représente en France, une source de précarité à l'égard des salariés, alors qu'en Chine, il s'agit davantage d'un problème de coût pesant sur l'administration et d'un frein à la mobilité administrative.

*

Si pour les défenseurs des principes classiques du droit de la fonction publique, la montée de l'intérim privé dans la fonction publique, tout comme l'amplification de la contractualisation, représente une « négation même des spécificités publiques »¹¹⁷⁴, l'atténuation du lien entre activité professionnelle du fonctionnaire et mission de service public étend cette négation au cœur du domaine public.

1172 Voir I – B : Le développement de l'intérim privé dans la fonction publique chinoise, notamment les auteurs cités.

1173 Circulaire du 3 août 2010 « relative aux modalités de recours à l'intérim dans la fonction publique », précitée. Voir les analyses d'Emmanuel Aubin, « L'intérim dans la fonction publique : une illustration de la "travaillisation" de l'emploi public ou de l'unification du droit de la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 244.

1174 Voir, par exemple, Mathieu Touzeil-Divina, « "Travaillisation" ou "privatisation" des fonctions publiques ? », *op. cit.* p. 229.